

RAPPORT

Statsforvalterens samordningsrolle i håndteringen av covid-19

Underveisevaluering (november 2021)
Veien videre (mars 2022)

Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2022

ISBN: ISBN 978-82-7768-528-1 (PDF)

Grafisk produksjon: ETN Grafisk, Skien



Statsforvalterens samordningsrolle i håndteringen av covid-19

Sammendrag	5
1 Innledning	7
2 Prosess og metode	11
3 Regionale situasjonsbilder	15
4 Aktører og møter på kryss og tvers	21
5 Ti utvalgte budskap fra statsforvalterne	25
5.1 Bedre planleggingsgrunnlag og fornyelse av smittevernplaner.....	26
5.2 Styrke grunnlaget for situasjonsforståelse.....	28
5.3 Bedre samordning hos nasjonale myndigheter.....	30
5.4 Korte tidsfrister skaper utfordringer.....	33
5.5 Mer involvering i forkant av viktige nasjonale beslutninger.....	34
5.6 Vurdere statsforvalterens samordningsrolle og hjemmelsgrunnlag.....	35
5.7 Styrke kommunenes beredskapsarbeid.....	38
5.8 Kommunikasjon, kommunikasjon, kommunikasjon.....	42
5.9 Avklare krav til tilgjengelighet og ønske om formalisert vaktordning.....	45
5.10 Statsforvalterens rolle etter smittevernloven – behov for endringer.....	47
6 Veien videre – forslag til tiltak	49
6.1 Statsforvalterens rolle etter smittevernloven.....	52
6.2 Samordningen på nasjonalt nivå.....	53
6.3 Krisestøtteverktøy.....	54
6.4 Tilgjengelighet og vaktordning.....	55
6.5 Kommunens samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid.....	56
6.6 Krisekommunikasjon.....	57
6.7 Statsforvalterens samordningsrolle.....	59
6.8 Statsforvalterens prioriteringsmyndighet.....	60
6.9 Evaluering av innreisekjeden.....	61
6.10 Plangrunnlag for komplekse hendelser.....	62
Vedlegg	65
Vedlegg 1: Roller og ansvar.....	66
Vedlegg 2: Resultater fra trinn 1 i evalueringen.....	69
Vedlegg 3: Mal for evaluering på regionalt nivå av covid-19-håndteringen.....	80
Vedlegg 4: Deltakerliste, Veien videre-seminar.....	87

SAMMENDRAG

Statsforvalterne har evaluert håndteringen av covid-19-pandemien med utgangspunkt i sin samordningsrolle, i en felles evalueringsprosess. Embetenes evalueringsrapporter er sammenstilt og analysert av DSB og Helsedirektoratet, som har endt opp med å formulere ti budskap som statsforvalterne på hver sin måte trekker fram som tema det er behov for en oppfølging av:

1. Statsforvalterne ønsker at nasjonale myndigheter utvikler et plangrunnlag for beredskap mot langvarig pandemi som belyser tverrsektorielle avhengigheter og ringvirkninger bedre.
2. Statsforvalterne ønsker å styrke grunnlaget for situasjonsforståelse under kriser. Noen av embetene spør om det er behov for et mer formalisert system under kriser for analysegrunnlag, tilgang til data og samordning av data på tvers av fagkanaler.
3. Statsforvalterne ønsker bedre samordning på nasjonalt nivå, og at myndighetene i større grad benytter samordningskanal til samlet rapportering. Det er behov for å øke kunnskapen om eksisterende samordningsmekanismer.
4. Statsforvalterne er kritiske til de korte tidsfristene de gjentatte ganger har fått i løpet av pandemien til å iverksette nye tiltak. Dette går ut over kvaliteten på arbeidet, tiltakenes effektivitet og legitimitet.
5. Statsforvalterne er kritiske til at embetene ikke i større grad involveres i beslutninger om iverksetting av og endringer i nasjonale tiltak og veiledning, og dermed verken har fått bidra til lokal tilpasning eller forberedt seg på å veilede kommuner og publikum når beslutninger varsles.
6. Statsforvalterne har litt ulikt syn på hvordan samordningsrollen skal utøves. Ytterpunktene er en offensiv lederrolle vs. en mer tilbaketrukket tilrettelegger. Behov for et sterkere hjemmelsgrunnlag løftes av noen, men embetene spriker i synet på dette.
7. Statsforvalterne mener det er viktig å styrke kommunens evne til krisehåndtering og forebyggende arbeid med samfunnssikkerhet gjennom å sikre beredskapsfunksjoner og ledelsesressurser innen blant annet helseberedskap. Det er også mangel på juridisk kompetanse og kapasitet i kommunene.
8. Statsforvalterne oppfatter krisekommunikasjon som en viktig samordningsoppgave, og god kommunikasjon som et avgjørende element i kriseledelse og påvirkning av hendelsens utfall. De har imidlertid hatt ulik tilnærming til kommunikasjonsarbeidet, og samarbeidet mellom beredskaps- og kommunikasjonsmiljøene kan med fordel styrkes.
9. Statsforvalterne mener krav om tilgjengelighet i beredskapssammenheng må avklares, og at dette må ivaretas gjennom en formalisert vaktordning
10. Statsforvalterne mener det bør diskuteres om de bør få et tydelig ansvar etter smittvernloven for å sikre regionale samordnede beslutninger og iverksetting av tiltak. Alle er enige om at de som et minimum igjen må få kopi av smittevernmeldinger (MSIS) som sendes til og fra kommunene.

I etterkant av evalueringen ble det gjennomført et «Veien videre»-seminar. Dette resulterte i 16 forslag til tiltak. Forslagene vil diskuteres i relevante fora, både gjennom at det etableres nye arbeidsgrupper/prosjekter og i pågående prosesser.

Forslag til tiltak:

- a. Revisjon av smittevernloven med hensyn til statsforvalterens rolle
- b. Gjennomgå og forbedre bruken av samordningskanal
- c. Utarbeide kravspesifikasjon til krisestøtteverktøy
- d. Felles digital møte/VTC-plattform
- e. Krav om tilgjengelighet hos statsforvalterne
- f. Formalisert vaktordning ved embetene
- g. Vurdere innføring av ytterligere lovkrav til samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene
- h. Styrke kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap
- i. Tydeliggjøre statsforvalterens ansvar for krisekommunikasjon
- j. Videreføre nettverket med kommunikasjonsmedarbeidere på tvers av embeter
- k. Nasjonale myndigheter må sikre rask utsending av skriftlig informasjon til statsforvalter
- l. Tydeligere føringer fra overordnede myndigheter til statsforvalterne om måloppnåelse, ønsket effekt, foretrukket tiltaksbruk og prioritering innenfor samordningsrollen
- m. Økt erfaringsdeling mellom embetene om tilnærming og effekter av samordningstiltak
- n. Avklare om det er behov for en hjemmel for ressursprioritering i Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering
- o. Gjennomføre en egen evaluering av innreisekjeden, herunder karantenehotellordningen
- p. Utarbeide et generisk planverk som setter alle forvaltningsorganer med vesentlige beredskapsoppgaver i best mulig stand til å håndtere både virksomhets- og sektorinterne og tverrsektorielle problemstillinger

KAPITTEL

01

Innledning





Regjeringens pressekonferanse 12. mars 2020. Foto: Eirin Larsen/Statsministerens kontor

Koronapandemien er en av de mest omfattende krisesituasjoner vi har stått overfor og den har berørt alle områder i samfunnet. Framover skal vi ta lærdom av denne hendelsen som har vart i snart to år. 12. mars 2020 innførte Norge de mest inngripende tiltakene som har vært iverksatt i landet i fredstid. Det var da stor usikkerhet knyttet til effekten av virkemidlene som ble iverksatt. Både pandemien og tiltakene har fått omfattende konsekvenser for alle deler av det norske samfunnet.

Evnen til å håndtere en så omfattende samfunnskrise avhenger av tillit mellom alle berørte parter, samt vilje og evne til omstilling og å finne fram til nye løsninger, samtidig som alle viktige samfunnsfunksjoner må opprettholdes. Krisen har vist oss betydningen av godt samarbeid, og en robust grunnberedskap som tåler å bli satt under langvarig press.

Denne sammenstillingen og analysen av statsforvalternes evalueringer av sin samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er knyttet opp til Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.

Instruksen regulerer samordningsansvaret som statsforvalteren har under uønskede hendelser. Alle statsforvalterembetene har evaluert hendelsen i hver sin rapport. Det er et omfattende materiale som viser oss potensiale for verdifull erfaringslæring og erfaringsoverføring. Det som går bra og årsakene til dette, er nyttig for håndtering av fremtidige langvarige kriser. Statsforvalternes erfaringer kaster lys over interessante problemstillinger og har avdekket funn som kan styrke nasjonens kollektive evne til krisehåndtering og styrke statsforvalterens samordningsrolle.

Det er laget en rekke evalueringer på alle nivåer, med NOU fra koronakommisjonen¹ som den mest omfattende. Rapportene og funnene peker i all hovedsak i samme retning. Pandemien har utfordret etablerte beredskapssystemer og har ført til et stort behov for samvirke mellom aktører i ulike sektorer og myndighetsnivå. Alle samfunnssektorer har vært berørt, og dette har fordret en meget krevende balansegang mellom motstridende interesser. Det avgjørende har hele tiden vært hensynet til liv og helse.

Noen kommuner har hatt svært lite smitte, mens mange kommuner har opplevd at en stor del av innbyggerne ble rammet. Selv om spekteret har vært stort, er fellestrekkene likevel mange. Uavhengig av om smittebelastningen har vært liten eller stor, har alle kommuner samme ansvar. Konsekvenser av smitteverntiltak har gjennom pandemien i seg selv vært årsak til økende uro for både psykisk og fysisk helse, særlig blant barn, unge og sårbare grupper. Arbeidsplasser har gått tapt, mens det innenfor andre område har vært utfordrende å skaffe arbeidskraft. Tiltakene har kontinuerlig blitt vurdert og justert både nasjonalt og lokalt. Det har vært en krevende situasjon for myndigheter, virksomheter og befolkningen i stort å håndtere og leve med pandemien i så lang tid.

Innledningsvis i pandemien ble krisehåndteringen på nasjonalt nivå ledet av HOD, og ble håndtert som en helsekrise. Helsedirektoratet fikk fullmakt til å koordinere sektorens håndtering av covid-19 31. januar 2020. Fra 13. mars overtok Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen da pandemien rammet alle sektorer i samfunnet. Pandemien pågår fortsatt, og vi er nå i en fase med normal hverdag med økt beredskap.

¹ NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*.

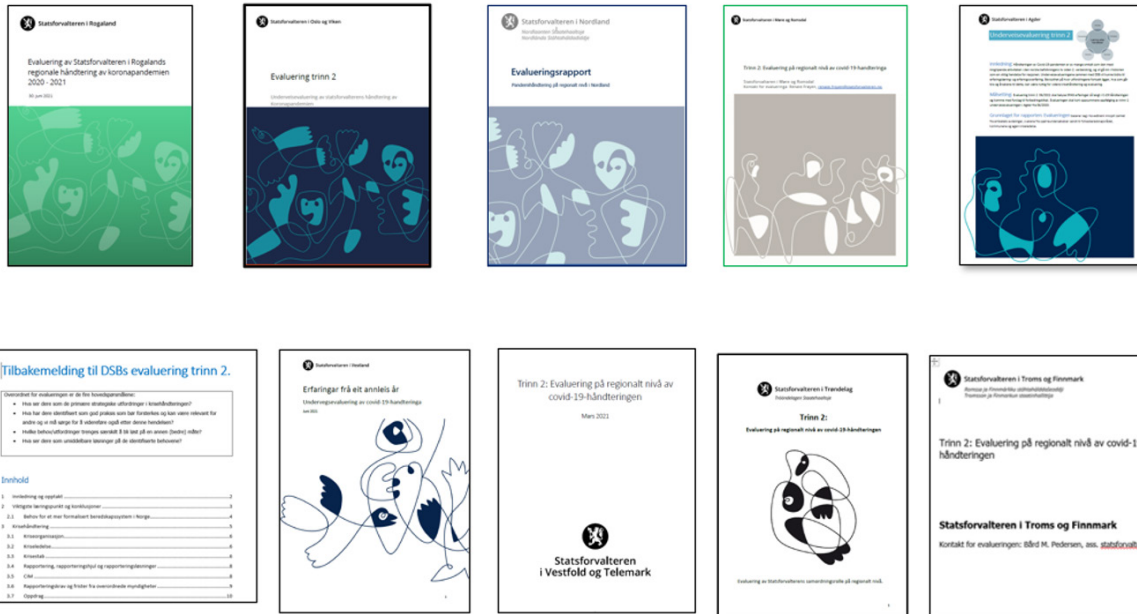
KAPITTEL

02

Prosess og metode



PROSESS OG METODE



Alle statsforvalterne har evaluert sin samordningsrolle i håndteringen av covid-19. Dette har de gjort i en felles evalueringsprosess.

Denne evalueringsrapporten er basert på statsforvalternes evalueringer av covid-19-håndteringen på regionalt nivå. Evalueringene i embetene er utarbeidet med utgangspunkt i en felles mal. Alle ti embetene sendte inn sine evalueringer sommeren 2021.

Arbeidet er forankret i tildelingsbrev for statsforvalterne for 2021: «Statsforvalteren skal evaluere håndteringen av covid-19 for å sikre læring og utvikling av samfunnsikkerhetsarbeidet lokalt og regionalt.» Oppdraget er også i tråd med forventningene til evaluering i Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks. Statsforvalternes evalueringer har også identifisert problemstillinger som er relevante på tvers av sektorer og nivåer.

Evalueringsprosessen er initiert og ledet av DSB og Helsedirektoratet, og er gjennomført i tett samarbeid med statsforvalterembetene. Det overordnede formålet med evalueringen er å sette søkelyset på funn og læringspunkter embetene samlet sett har erfart, og hvordan man kan styrke krisehåndteringsvevnen i framtiden. Mange erfaringer fra den pågående covid-19-håndteringen har en overføringsverdi til andre typer hendelser, og målet er at erfaringene skal bidra til å styrke det

generelle arbeidet med risikovurderinger, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og øvelser regionalt og lokalt, men også sentralt. I tillegg er det et mål å styrke samordningen og samarbeidet innad i og mellom forvaltningsnivåene.

Evalueringsprosessen har vært lagt opp i fire trinn:

- Trinn 1 – Innledende evaluering (sept. 2020: Rapport fra trinn 1)
- Trinn 2 - tverrsektoriell evaluering etter felles mal (30. juni 2021)
- Trinn 3 – komparativ analyse og utarbeidelse av felles evalueringsrapport (denne rapporten)
- Trinn 4 – Veien videre-seminar og arbeid med tiltaksplan (nov./des. 2021)

Den samlede evalueringsprosessen har tjent flere formål. For det første å støtte og samle statsforvalternes evalueringer. For det andre å sikre at evalueringen i embetene omfatter sentrale temaer og foregår på en tilstrekkelig enhetlig måte slik at det er mulig å aggregere og analysere resultatene på tvers av embetene. For det tredje at embetene, DSB og Helsedirektoratet sammen utarbeider en tiltaksplan som legger føringer for veien videre.

Datagrunnlaget for denne rapporten er:

- Rapporter fra alle ti statsforvalterembetene utarbeidet i trinn 1 (september) og trinn 2 (juni) i evalueringsprosessen.
- Evalueringsmøter med alle statsforvalterembetene gjennomført oktober 2020–oktober 2021.
- Møter og skriftlig dialog med enkelte eller grupper av embeter i perioden september 2020–november 2021.

Gjennomføringen av evalueringsmøtene og den kontinuerlige dialogen med embetene har gjort det mulig å legge inn observasjoner og refleksjoner som er gjort i løpet av høsten 2021, selv om hovedvekten av datainnsamlingen har foregått i perioden mars 2020–juni 2021.

Datagrunnlaget for embetenes evalueringer og valg av metodisk tilnærming varierer noe, men alle embetene har hentet innspill fra fagavdelingene (alle eller flere) og embetsledelsen via intervju, møter eller skriftlige innspill. Noen har sågar satt ned tverrfaglige evalueringsgrupper i embetet. En viktig del av datagrunnlaget for alle statsforvalterne er informasjon fra fortløpende dialog med kommuner og andre aktører samt diverse tilgjengelig dokumentasjon i krisehåndteringen (CIM-logg, møtereferater, situasjonsrapporter mv.). Flertallet av embetene har også gjennomført undersøkelser ut mot kommunene for å innhente data til evalueringen, gjerne via spørreskjema. Flere embeter har gjort undersøkelser i flere omganger for å fange opp endringer underveis. Halvparten av embetene har gjennomført egne undersøkelser ut mot sentrale regionale aktører.

Drøftinger i denne rapporten bygger i sin helhet på ovennevnte datagrunnlag. Sammenstilling, felles problemstillinger, likheter og ulikheter blir analysert, men er avgrenset til de tema statsforvalterne har vektlagt i sine evalueringer.

Avgrensning

Statsforvalterens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er utgangspunktet for evalueringen. Evalueringen har dermed fokus på denne rollen, og i den forbindelse oppfølgingen av kommunene og forholdet mellom lokale, regionale og statlige aktører. Dette medfører at problemstillinger innenfor embetenes fagområder (utdanning, oppvekst mv.) ikke evalueres eksplisitt, men diskuteres i sammenheng med embetenes samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Evalueringen er tidsavgrenset til perioden mars 2020–november 2021.

Denne evalueringen beskriver og diskuterer enkelte erfaringer med håndteringen av tiltak knyttet til innreisekjeden (grensepasseringer, karantenehotell mv.). Likevel er evalueringen kun en avgrenset evaluering av erfaringene med dette omfattende arbeidet. Denne evalueringen har fokus på statsforvalterne og dekker ikke hele omfanget av aktører og problemstillinger som gjør seg gjeldende på innreiseområdet. Både statsforvalterne, Helsedirektoratet og DSB mener det bør gjennomføres en egen evaluering av innreisekjeden, herunder karantenehotellordningen.

KAPITTEL

03

Regionale
situasjonsbilder





Foto: [Shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

I **Agder** har covid-19-pandemien i all hovedsak forløpt som i resten av landet. Fylket har ikke vært spesielt hardt rammet og lå lenge langt nede i smittestatistikken. Agder var en periode en av tre regioner i Europa som var på grønt risikonivå. Fylket har opplevd de samme utfordringer knyttet til smittevernutstyr og vaksinasjon som de øvrige fylkene. Sommeren 2020 ble det på initiativ fra fylkeskommunen etablert 6 måneders beredskapslager for smittevernutstyr for kommuner som ønsket å være med på ordningen. Statsforvalteren og fylkeskommunen ble som resultat av dette involvert i nasjonale vurderinger rundt etablering av beredskapslager. Det har vært periodiske smitteutbrudd i fylket, de mest omfattende naturlig nok rundt regionsenteret Kristiansand. Kommunene har vist god handlekraft i å iverksette anbefalinger, hastevedtak og forskrifter og ingen utbrudd har hatt lang varighet.

Bevisstheten rundt regional samordning og nytten av å spille på kompetansen i FHI har vært god og har bidratt til effektiv håndtering av utbrudd. De vedvarende høye kravene til å ha kapasitet til testing og smittesporing har vært belastende for kommunene. Det har ikke vært meldt om kollaps i tjenestetilbudet i noen kommuner. Overgang til en normal hverdag med økt beredskap har forløpt med de samme utfordringer som i andre fylker. Det har vært en kommunikasjonsmessig utfordring å innføre normal hverdag med økt beredskap og samtidig påpeke viktigheten av å vaksinere seg og å opprettholde grunnleggende smitteverntiltak.

I **Vestland** har det gjennom heile pandemien vore stor variasjon i smittetrykket i fylket. Ein del kommunar har hatt veldig lite smitte, medan andre har hatt relativt mange tilfelle. Nokre få kommunar har hatt veldig store utbrot. Dei mest omfattande var to utbrot ved Havyard i Hyllestad kommune hausten 2020 og i Ulvik herad i februar 2021. Hyllestad har litt under 1 300 innbyggjarar, og har registrert 100 smittetilfelle så langt under pandemien. Ulvik har vel 1 000 innbyggjarar og har hatt 140 tilfelle. Under smittetoppen i Ulvik var meir enn halvparten av innbyggjarane enten smitta eller i karantene. Sett over tid er det i Bergensområdet det har vore jamt høgste smittetal gjennom heile pandemien, med Bergen kommune med nominelt høgste tal. I følge tal frå FHI har det så langt vore vel 17 500 tilfelle i Vestland, 11 000 av dei i Bergen. Dei relativt folkerike kommunane rundt Bergen (Øygarden, Askøy, Bjørnafjorden og Alver) har òg hatt jamt høge smittetal gjennom heile pandemien, samanlikna med resten av fylket.

Trøndelag fikk en veldig rask start på pandemien gjennom utbruddet i Frosta kommune i mars 2020. Utbruddet gjorde resten av fylket oppmerksom på muligheten for import av smitte. Flere kommuner innførte da såkalt søringkarantene. Etter mai 2020 forløp pandemien veldig rolig i Trøndelag inntil en økende smittetrend fra begynnelsen av oktober 2020. En ble da oppmerksom på importsmitte fra arbeidsinnvandring, og dette hadde et stort fokus hos kommunene fram til våren 2021. Våren 2021 ble ellers ganske rolig, men fylket fikk en ny smitteoppblomstring fra slutten av mai, deretter en ny topp i begynnelsen av september, før den nye smittetoppen med utgangspunkt i barn og unge som overgikk alt vi hadde sett tidligere. Fra slutten av oktober 2020 og fram til november 2021 ble det registrert over 20% av alle smittetilfeller under pandemien. Kommunene har vært flinke til å slå ned utbrudd, men strever nå på grunn av uklare signaler fra nasjonale helsemyndigheter.

Rogaland hadde i starten av pandemien relativt mange smittede i sammenlignet med andre fylker i Norge. Etter hvert som både nasjonale og lokale smitteverntiltak begynte å virke, hadde Rogaland en veldig god utvikling av smittepresset sammenlignet med resten av landet. Per juli 2020 var Rogaland blant regionene med færrest smittede og døde i forhold til folketallet. Per mai 2021 var Rogaland

fylket med femte flest antall meldte tilfeller. Det har vært smittetilfeller i alle kommuner, med unntak av Utsira. Det har vært flere utbruddsklynger i fylket som har ført til forskriftsfestede innstramminger i bo- og arbeidsmarkedsregionene blant annet på Nord-Jæren i årsskiftet 2020–2021 og på Haugalandet i mars og november 2021. Rogaland har hatt syv smittetopper, to i 2020 og fem i 2021.

Vestfold og Telemark har hatt tre runder med smitteutbrudd i fylket. Det første kom i november 2020. Da delte fylket seg inn i to soner, der sone 1 skulle vurdere regionale råd i tillegg til nasjonale. Neste runde med smittetrykk kom i mars 2021. Da var det mye smitte i fylket, og mange av kommunene innførte strenge smittevernstiltak. En ny runde med mye smitte kom i de gamle Vestfold-kommunene i juni 2021. Dette startet med et utbrudd av deltavarianten ved en konsert i Færder kommune. Utover dette har fylket ikke vært plaget med mye smitte. Smitten har også stort sett vært lokalisert i de større kystbyene. Flere mindre Telemarkskommuner har hatt svært lite smitte. I november 2021 økte smitten i fylket, i likhet med de fleste andre fylker i Norge.

I **Nordland** startet pandemien forholdsvis rolig. At vinterferien kom en uke senere enn sør i landet medførte trolig mindre importsmitte. Flere kommuner innførte «søringkarantene». Sommerferien 2020 medførte noe økning i smitte, og særlig bekymring i regioner med populære turistdestinasjoner, som Lofoten. Bekymring knyttet til grensekontroll og innreisekjeden, og utover høsten så man at importsmitten økte, særlig da knyttet til utenlandske arbeidere. Det var særlig bekymring rundt vinterfisket som er avhengig av et stort antall utenlandske arbeidere. Spredte lokale utbrudd utover vinteren som ble håndtert av kommunen og evt. nabokommuner. I februar, mars og april 2021 hadde man et større og noe gjenstridig utbrudd av den sør-afrikanske virusvarianten i Bodø kommune. Dette medførte kap. 5-tiltak i Saltenregionen. Lite smitte frem mot og i løpet av sommeren 2021. Økning i smitte etter skolestart og utover høsten, først særlig blant uvaksinerte barn og unge i skole og barnehager.

REGIONALE SITUASJONSBILDER

Møre og Romsdal hadde lenge eit lågt smittetrykk. Rundt månadsskifte september/oktober 2020 opplevde fylket ei stiging av registrerte smitta der smittetrykket varte over tid. Det største smittetrykket i fylket har i hovudsak vore på Sunnmøre og langs kysten der byar, verft (med gjestearbeidarar) og større tettstadar er lokalisert. Spesielt har dei større bykommunane hatt fleire smittesituasjonar med krevjande TISK-arbeid. Fylket har hatt nokre større utbrot som kan knytast til utestadar, til dømes i Ålesund i april 2021 og Volda/Ørsta i juli 2021. Elles har smitte i hovudsak spreitt seg innanfor avgrensa miljø, slik som i andre delar av landet. I dei indre delane av fylket har det generelt vore eit lågare smittetrykk. Det har vore spreitt smitte i fylket etter at vaksinasjonstala kom opp sommaren/hausten 2021. Både geografisk og når det gjeld kven som vart smitta. Fylket opplev sein haust/tidleg vinter 2021 at dei smitta stort sett er barn og unge, uvaksinerte og enkelttilfelle av personar over 65 år.

Oslo og Viken har hatt høgere smittenivå enn resten av landet nesten gjennom hele pandemien, og har som følge av dette også hatt høgest nivå av antall innleggjelser med covid-19. Fylket har hatt flere smittebølger, med en liten bølge i mars 2020, ny bølge november-januar 2020-21, smittetopp i mars 2021, størst smittetopp i september 2021 og ny topp i november 2021. Innleggjelsene har stort sett fulgt smitteutviklingen, med unntak av første bølge da det var forholdsmessig flere innleggjelser i forhold til kjente smittede. Håndteringen begynte i januar 2020. I uke 5 2020 oppfordret statsforvalteren kommunene til å se på sine planverk, i uke 9 2020 begynte kommunene å levere situasjonsrapporter til SFOV og fra uke 11 fulgte fylket DSBs rapportering på samordningskanal. Fylket har brukt betydelige ressurser for å sammenstille rapporter fra alle kommuner og aktører inn i rapportering til overordnet nivå. 12. mars stengte regjeringen ned landet og innførte mange tiltak som også gjaldt Oslo og Viken. I uke 12 og 13 dro det seg til med mye samordning og møtevirksomhet med kommuner, helseforetak og fylkesberedskapsråd. Smittevernustyr, testkapasitet, behov for støtte, tiltak med mer har vært tema for koordineringer. I uke 14 begynte ukentlige møter med politi, heimevern, sivilforsvar og statsforvalter. Bistandsanmodninger fra Forsvaret var et av temaene i disse møtene.

Fra uke 15 har fylket hatt GIS-data som del av situasjonsbildet og også del av rapporteringen til overordnet myndighet. Samordning jevnlig frem mot sommeren i ulike fora, også i forbindelse med innreise for arbeidskraft til landbruk og reiseliv. Smitten økte i vår region ut over høsten, og det var økning i koordinering og behov for samordning av tiltak på senhøsten. November 2020 etablering av karantenehotell. Før jul i 2020 kom vaksinekoordinering som ble en stor oppgave. Koordineringsbehovet i forhold til innreisekjeden, inkludert karantenehotellordningen, eskalerte i begynnelsen av januar 2021 (samtidig med håndtering av Gjerdrum). Med innreiserestriksjoner, grensekontroll og grenseteststasjoner på de største innfartsårene til landet sjø, luft og landevei så har det vært behov for betydelig koordinering av dette. I januar 2021 utbrudd av mutert virus i Nordre Follo som krevde svært mye koordinering av regionale tiltak, som til slutt førte til nasjonale regionale tiltak for noen kommuner, og fra midten av mars strenge nasjonale regionale tiltak for alle kommuner i Oslo og Viken. Høsten 2021 ble det et nytt oppsving i smitte knyttet til skolestart, reduksjon utover tidlig på høsten, men som medførte stor usikkerhet i kommunene knyttet til overgangen til normal beredskap som også har medført mye koordinering. Ny smitteøkning på senhøsten 2021, og utfordringsbildet var krevende på grunn av stor tilleggsmitte av andre luftveisinfeksjoner og overgang fra nasjonale til lokale/regionale tiltak.

I **Innlandet** har pandemiforløpet i all hovedsak vært preget av fem perioder med høgere smittenivå. Dette har sammenfalt med smittesituasjonen i det sentrale østlandsområde, men fylket har ikke før vinteren 2021/2022 fått veldig høye smittetall. Det er store regionale forskjeller innad i fylket, og smittepress/utbrudd har under wuhan- og til en viss grad alphavarianten vært preget av demografiske- og mobilitetsfaktorer særegent for regionene. Eksempelvis har Sør-fylket og Hamarregionen i større grad fulgt Oslo i smittesituasjon, mens hytte- og destinasjonskommunene har hatt utbrudd som følge av mobilitet mellom regioner med ulikt smittepress. Kommunene har vist stor fleksibilitet og rolleforståelse i håndteringen, til tross for at strategi for håndtering har hatt raske endringer mellom sentral og lokal håndtering. Sykehusene har gjort løpende tilpasninger og sikret kapasitet og

redundans, men med økende konsekvenser for planlagt aktivitet, særlig fra desember 2021.

I **Troms og Finnmark** ble det tidlig mobilisert økt beredskap. Første smittede person i Norge ble registrert i Tromsø 27. februar. Statsforvalteren hadde allerede 22. januar 2020 opprettet hendelse i DSB-CIM etter melding fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. I løpet av våren og sommeren 2020 har fylket en rekke tilfeller med smitteutbrudd på båter og skip som medfører testing og smittesporing samt medisinsk oppfølging til sjøs. Dette er både russiske og norske fartøy. Smittetrykket er ellers lavt i fylket fram til Hammerfest sykehus en periode i oktober 2020 stenges etter flere smittetilfeller og et lokalt utbrudd i Hammerfest. Dette får stor påvirkning på sykehusets drift og store deler av pasientbehandlingen må rutes til andre sykehus i regionen.

I slutten av oktober 2020 kommer det et utbrudd i Setermoen leir i Bardu kommune, men dette kommer raskt under kontroll. Rett før jul 2020 stiger antall positive prøvesvar i Tromsø kommune, blant annet tilknyttet flere skoler. I januar 2021 får fylket et utbrudd blant allierte soldater som deltar i Vinterøvelsen og i februar og mars er det utbrudd i Tromsø blant en ung aldersgruppe, som sees i sammenheng med vinterferien. Ellers preges fylket av mindre lokale utbrudd, i tillegg til et større utbrudd i mai og juni 2021 i Hammerfest kommune.

KAPITTEL

04

Aktører og møter på
kryss og tvers



De mange møtearenaene under pandemien er en god illustrasjon på hvor mange aktører som har behov for å samhandle og dele informasjon. Her er generell og forenklet oversikt over møter/fora statsforvalterne har meldt at de har deltatt i:

- Møter i kriseledelse, krise- og beredskapsstaben
- Møter mellom statsforvalteren og kommunene, tidvis også enkelte medlemmer av fylkesberedskapsrådet (FBR)
- Temamøter med kommuner (eks. innføring av forskrift, karantenehotell)
- Møter i FBR, hele rådet eller med enkeltmedlemmer
- Møter i kommunikasjonsnettverk
- Møter i helsefelleskapene (samarbeidsarena mellom helseforetak, kommuner og statsforvaltere)
- Møter med Statens helsetilsyn
- Møter med DSB, Helsedir, FHI – ukentlig beredskapsmøter (onsdagsmøtene)
- Enkeltmøter med DSB, FHI, Helsedir, Bufdir, Udir, Landbruksdirektoratet
- Møter med regional stat ved regionskontor, for eksempel Bufetat
- Møter med ministerne i Justis-, Helse-, Kommunal- og moderniseringdepartementet
- Møter med regionale aktører utenfor FBR
- Møter med næringen, blant annet offshore, landbruk
- Møter med kollektivtransportsselskaper
- Møter med fylkeskommuner
- Møter med NHO, LO, NAV og russekull om ulike problemstillinger
- Møte med tros- og livssynssamfunn
- Møter med Statsforvalterens fellestjenester (STAF)
- Møter med politikere
- Møter med myndigheter i naboland

I tillegg har det vært gjennomført en rekke webinarer og digitale kurs for kompetanseheving og nødvendig veiledning under pandemien. En fullstendig oversikt over møter som er holdt på regionalt og lokalt nivå ville blitt «uhorvelig» lang.

Mange av embetene peker på betydningen av å ha etablerte møtearenaer som også brukes i «fredstid» for å kunne samhandle godt under uønskede hendelser. Et eksempel som trekkes fram av flere er at det bør være etablerte møtестrukturer mellom kommuneleger, ansvarlige for smittevern og beredskap på sykehus og statsforvalter.

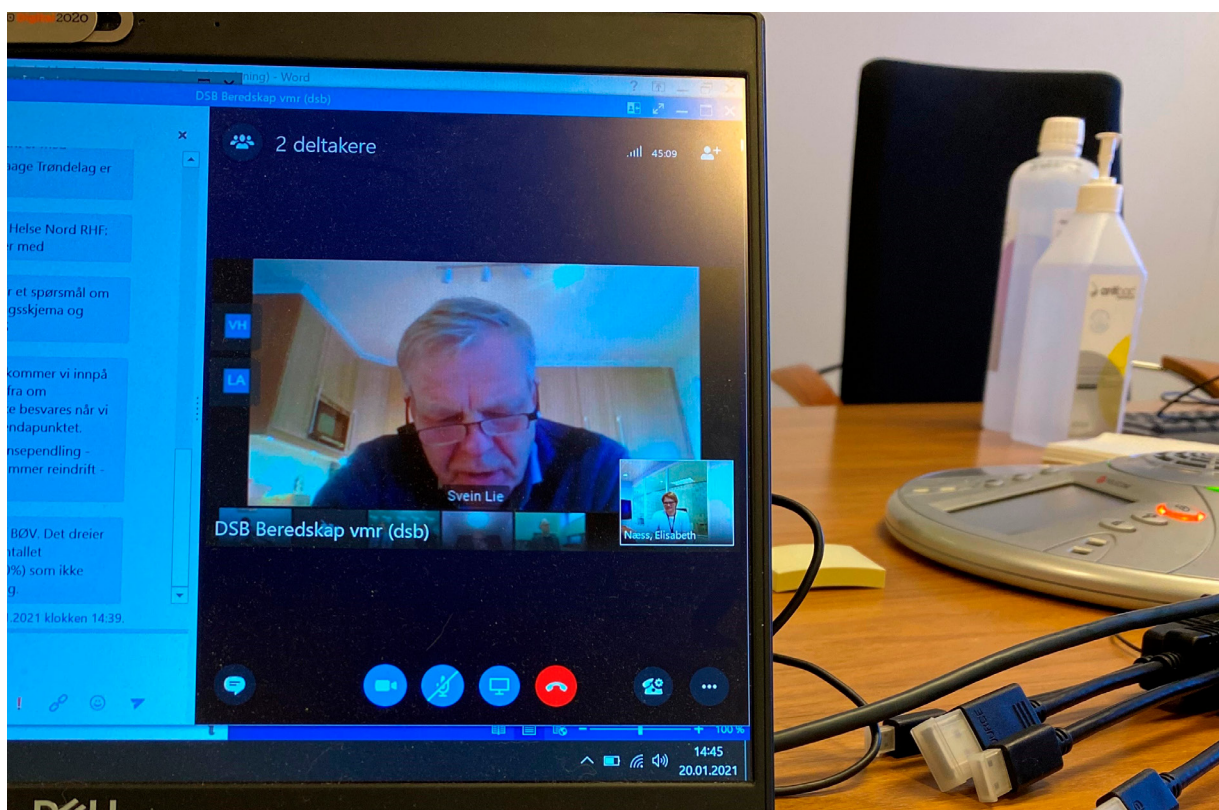
Blant intensjonene med helsefelleskapene mellom helseforetak og kommunene i opptaksområdet deres, er også at de skal samarbeide om beredskap som likeverdige parter. Det er et krav i spesialisthelsetjenesteloven at helseforetak og kommuner skal ha omforente beredskapsplaner. Dette samarbeidet kan ikke avgrenses til samordning av dokumenter, men må være levende og operativt gjennom løpende kontakt.

De neste avsnittene beskriver utvalgte møtearenaer som har vært prioritert og vært vesentlige for statsforvalterne å delta i.

Statsforvalternes vurdering av ukentlig beredskapsmøte med FHI, Helsedir og DSB

Denne møtearenaen blir av samtlige embeter vurdert som en betydningsfull arena. Den beskrives som avgjørende for god informasjonsutveksling, felles forståelse av tiltak og prosesser, felles situasjonsbilde og rask samhandling. Det ble innledningsvis, ved flere anledninger forsøkt å trekke Utdanningsdirektoratet (Udir) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) inn på denne arenaen. Dette viste seg vanskelig å få til. Hektiske hverdager med fulle agendaer på hver sine områder gjorde at Udir og Bufdir ikke prioriterte disse ukentlige møtene. Det ble likevel uttrykt et savn, og direktoratenes deltakelse ble gjentatte ganger etterspurt da mange av de beredskapsmessige og helserelaterte spørsmålene grep inn i utdannings- og barne- og familiedirektoratenes ansvars- og kompetanseområder.

De ukentlige beredskapsmøtene var viktige for bedre samordning sentralt. I disse møtene ble det orientert fra direktoratene, andre aktører ble invitert inn til å orientere om aktuelle temaer og statsforvalterne kunne stille forhåndsinnsendte spørsmål til direktoratene, primært Helsedirektoratet. Ofte ble tiden til spørsmål og svar for knapp, og opplevd som utilfredsstillende av embetene. Spesielt i starten av pandemien var det et stort behov for å få svart ut veldig mange spørsmål som var til avklaring hos Helsedirektoratet. Flere mener at det ved neste korsvei bør vurderes om spørsmålene kan svares ut i fellesskap, eller samles på en nettside, med mulighet til å søke fram spørsmål/svar. Håndteringen av behovet for sentrale avklaringer har slik sett ikke vært helt tilfredsstillende, selv om dette bedret seg etter hvert.



Ukentlig beredskapsmøte med statsforvalterne, Helsedirektoratet, FHI og DSB. Foto: Elisabeth Næss.

Møtene ble gjennomført digitalt, først på Skype og så på Webex. En utfordring var begrenset antall oppkoblinger og det tok lang tid før det ble laget lenke for strømming av møtene, men dette fungerte bra når det omsider kom på plass.

Beredskapsmøtene blir betegnet som svært nyttige for å samordne forståelse og praksis nasjonalt og regionalt. Flere påpeker imidlertid at møtene kunne hatt en noe fastere struktur, da mye tid har gått med til gjentakelse av rapporter og informasjon som allerede er tilgjengelig og kjent for deltakerne. Dette gikk ut over tiden til avklaring av spørsmål og problemstillinger statsforvalterne måtte ha.

DSBs samvirkekonferanser

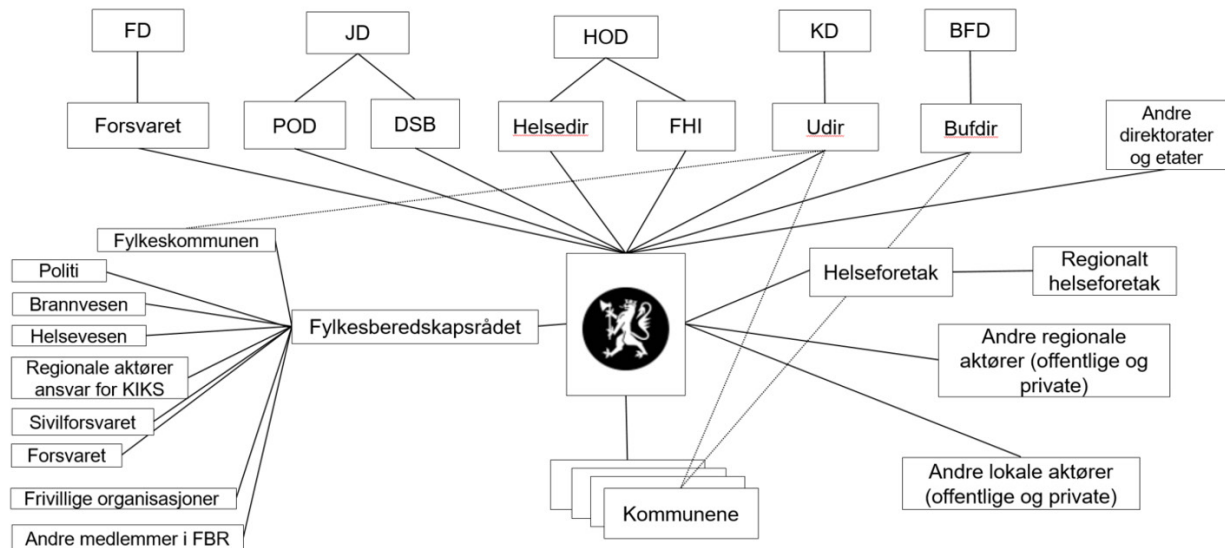
DSB åpnet også sine samvirkekonferanser på direktoratsnivå for statsforvalterne. Embetene ble invitert med på "medlytt". Deltakelse var frivillig. Omtrent halvparten av statsforvalterne opplevde denne arenaen som komplementerende til beredskapsmøtene og hadde nytte av å kjenne til

diskusjonene mellom direktoratene. Andre mente at samvirkekonferansene fremsto som en repetisjon av beredskapsmøtene, og at for mye tid ble brukt på informasjon som allerede var gitt, eller mer generelle presentasjoner som i hektiske perioder var mindre relevante. Likevel ønsket embetene tilstedeværelse da det på enkelte møter ble gitt presentasjoner som ikke ble referert eller presentert i andre fora, eller at statsforvalterne var involvert i omtalte saker.

Statsforvalternes møter med ministerne

Møtene ble oppfattet å legitimere statsforvalterens viktige regionale oppgave, og styrket samordningen, helhetsforståelsen og ga tettere bånd mot departementene. Statsforvalterne viser samlet at de satte pris på at ministerne tok seg tid til regionalt nivå, og vist vilje til å lytte til orienteringer om utfordringsbildet regionalt, samt å dele tanker om en rekke aktuelle tema. En felles oppfatning er nok at møtene var av større verdi for ministerne enn for embetene.

AKTØRER OG MØTER PÅ KRYSS OG TVERS



FIGUR 1. Aktørkart som viser hovedaktørene statsforvalterne har samarbeidet med. Omfanget av aktører er enda større enn kartet viser, og bildet varierer noe mellom fylkene og det har variert gjennom pandemien.

Møter i Fylkesberedskapsrådet (FBR)

Fylkesberedskapsrådet er et av statsforvalternes viktigste forum for regional samordning. De fleste statsforvalterne har god erfaring med bruk av FBR ved hendelser, og benyttet FBR aktivt under pandemien. Spesielt trekker de fram gjensidig statusoppdatering og mulighet til å ta opp utfordringer som går på tvers av organisasjonene. Deltakerne i FBR hadde mye fokus på kontinuitetsplaner, i tillegg til smittesituasjonen i fylket og (andre) aktuelle regionale problemstillinger. I noen embeter er FBR for stort til å ha statusrapportering og taletid for alle medlemmer i samme møte. Da har fokus i hovedsak vært å presentere situasjonsbildet og etablere en best mulig situasjonsforståelse, vurdere verstefallscenarier og drøfte behovet og erfaringer med kontinuitetsplanlegging.

KAPITTEL

05

Ti utvalgte budskap
fra statsforvalterne



Statsforvalternes evalueringer er et grundig og godt arbeid som bygger på et solid datagrunnlag (beskrevet ovenfor i kapittel 2 prosess og metode). Mange har gjennomført egne undersøkelser ut mot kommunene og regionale aktører, enten som en del av denne evalueringen, eller i prosesser på eget initiativ. Fagavdelinger og embetsledelsen har i stor grad vært involvert. Hver og en av statsforvalternes rapporter står godt på egne ben og oppfølgingen av disse vil få betydning for beredskapsarbeidet regionalt og lokalt. DSB og Helsedirektoratet er imponert over evalueringsarbeidet embetene har utført parallelt med håndteringen av pandemien.

Evalueringsrapportene løfter frem mange flere læringspunkter og problemstillinger enn det denne komparative analysen favner om. Embetene har gått i dybden på ulike temaer avhengig av regionale situasjonsbilder, som for eksempel grenseproblematikk, karantenehotell, gjeste- og sesongarbeidere og utfordringer knyttet til våre havner og flyplasser.

Av de utallige læringspunktene og gode anbefalingene statsforvalterne har beskrevet, har DSB og Helsedirektoratet trukket ut og fokusert på det som er felles og som opptar alle i stor grad, og det som er viktig for å utvikle dagens beredskaps-systemer og statsforvalterens samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet.

5.1

BEDRE PLANLEGGINGS-GRUNNLAG OG FORNYELSE AV SMITTEVERNPLANER

På nasjonalt nivå fantes det før utbruddet av covid-19 både en pandemiplan med sikte på utbrudd av alvorlig sesonginfluensa og en generisk plan mot alle alvorlige smittsomme sykdommer. Statsforvalternes rapporter underbygger at covid-19 har hatt et alvor og en varighet som langt overgår plangrunnlaget til norske myndigheter, som i hovedsak var dimensjonert for en alvorlig sesonginfluensa. Dette viste seg særlig ved at kontinuitetsplanlegging for og bemanning av tjenestene ble en mye større utfordring enn hva myndighetene var forberedt på, og at inngripende juridiske tiltak fikk en uforutsett stor betydning.



Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og beredskapsplaner bygget på myndighetenes plangrunnlag og tok ikke høyde for en pandemi av dette omfanget og karakter. I tråd med fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks hadde statsforvalterne i forkant av pandemien utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket (fylkesROS). Dette var gjort i nært samarbeid med regionale aktører og som en felles plattform for det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Flere av statsforvalterne viser til at pandemiscenariotet var dekket i deres fylkesROS, med referanse til pandemiscenariotet i DSBs «Analyser av krisescenarier (AKS)». Likevel ble covid-19 en hendelse som langt overgikk de analyser og de forberedelser som ulike fylkesROS viste behov for.

Pandemiscenarier i AKS og fylkesROS utarbeidet før covid-19 har i all hovedsak omhandlet kontinuitetsplaner for høyt sykefravær generelt og tiltak i helsesektoren spesielt, og har ikke tatt tilstrekkelig høyde for bredden av samfunnskONSEKVENSER. Som en statsforvalter utdyper la deres planverk i stor grad vekt på vaksiner og ikke de øvrige utfordringene covid-19-pandemien har gitt. Samtidig er embetet av den oppfatning at smitte- og beredskapsplanverket har vært et godt og viktig grunnlag for kommuner, regionale aktører og statsforvalter. Andre embeter beskriver også at det dimensjonerende pandemiscenariotet i fylkesROS ikke på noe måte dekket opp for de problemstillinger embetet ble stående overfor under covid-19. "Hytteforbud", "lokale innreisekarantener", utstrakt bruk av hjemmekontor, nevnes om eksempler på problemstillinger som har dukket opp under pandemien, men som ikke var berørt i embetenes pandemiscenario.

Embetene peker på at nasjonale planforutsetninger og veiledning for pandemi ikke var oppdatert og/eller hadde ikke blitt promotert tilstrekkelig siste ti år:

«Etter vår vurdering var hverken våre eller kommunenes planverk tilstrekkelig oppdatert i forkant av pandemien. Hovedårsaken til dette er at det har vært lite fokus fra nasjonale myndigheter på dette området de siste årene. De siste veiledningene til kommunens smittevernplaner var mer enn ti år gamle, og veiledning til pandemiplaner og planer for massevaksinasjon

har vært basert på pandemisk influensa som scenario. Tilleggsårsaker kan være dårlig planleggingsgrunnlag gjennom bl.a. for lite erfaringsdata, ressursmangler og manglende kjennskap til roller, ansvar og lovverk innen pandemihåndtering.»

En statsforvalter viser til at embetet rett i forkant av pandemien førte tilsyn med kommunenes ivaretagelse av pandemi som scenario til grunn for deres beredskapsetablering. Med bakgrunn i dette mener statsforvalteren at fylket var så forberedt som det var mulig å være på det tidspunktet pandemien brøt ut. Likevel beskriver denne statsforvalteren at embetet ble «tatt på senga».

Selv om embetenes planverk ikke var tilpasset en så langvarig og omfattende hendelse som denne, mener embetene at deres generelle beredskapsplaner var til nytte som utgangspunkt for krisehåndteringen. Planene lot seg også tilpasse flere av behovene som pandemihåndtering ga. Embetene har foretatt justeringer av beredskapsplan, og kontinuitetsplan for å ha tilstrekkelig kapasitet og utholdenhet. For eksempel har det blitt etablert vaktordninger og arbeidsgrupper som ikke var en del av planverket. Det trekkes frem som en styrke at statsforvalterne har evnet å tilpasse kriseorganiseringen underveis. Dette diskuteres nærmere i kap. 5.9.

De embeter som har ført felles tilsyn med helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven melder om svært god effekt av dette på kommunenes forberedthet. Slike fellestilsyn bringer helsesektoren tettere på det øvrige beredskapsmiljøet i kommunene. Blant annet gjennom økt oppmerksomhet på at beredskapsplanen må beskrive samhandlingen mellom kriseledelsen og kommunens helseberedskap, inklusive kommunelegens rolle. En statsforvalter skriver:

«Det er vår vurdering at felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap vil gi stor nytteverdi for både samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet og helseberedskap i kommunene og hos Statsforvalteren. Statsforvalteren mener at det kan være en fordel om lovverket i framtiden tydeliggjør krav om revidering av planverket for helseberedskap, slik at dette rulleres i samsvar med planverk tilknyttet kommunal beredskapsplikt.»

5.2

STYRKE GRUNNLAGET FOR SITUASJONSFORSTÅELSE

God situasjonsforståelse er nødvendig for beslutninger om tiltak, og særlig for å prioritere ressurser. I komplekse situasjoner som vedvarer over tid må hver enkelt aktør sees som brikker i det helhetlige situasjonsbildet. Deling av situasjonsrapporter og annen informasjonsutveksling fordrer at det foreligger prosedyrer som aktørene både kjenner til og benytter seg av. Samvirkekonferanser er en mekanisme som tilrettelegger for rask informasjonsdeling.

Situasjonsrapportering, skriftlig eller muntlig, fra berørte etater og aktører, og sammenstilling og deling av felles overordnede situasjonsrapporter, er et viktig virkemiddel for å bidra til felles situasjonsforståelse:

«God kultur for informasjonsdeling i stabs- og kriseledelsesmøtene har bidratt til god situasjonsforståelse. Embetet opplever at gode faglige diskusjoner innenfor pandemirelaterte saker har styrket det interne samarbeidet og således vært positivt for samordningen.»

Samtlige embeter viser til at suksesskriterier for vellykket samordning er:

- Gjensidig kjennskap til roller, ansvar og kapasiteter før hendelsen oppstår
- Felles situasjonsbilde
- Felles situasjonsforståelse
- Vilje til å la seg samordne, enighet om tiltak

Embetene fremholder fortløpende og tilstrekkelig situasjonsforståelse som en forutsetning for å vurdere utviklingen frem i tid og behov for tiltak. Videre peker de fleste på tverrfaglig samarbeid som et viktig organisatorisk grep for å evne å foreta disse vurderingene.

Embetene har etablert kriseorganisasjoner som favner på tvers av fagavdelingene i embetene, og det har dermed vært et bredt tverrfaglig samarbeid i stab og kriseledelse, men også i arbeids-/analysegrupper som har blitt etablert underveis. Flere embeter viser til at kriseledelsens jevnlig møter, der videre utvikling og langsiktige behov for tiltak har blitt diskutert, har vært helt sentrale for å vurdere utviklingen frem i tid samt identifisere aktuelle tiltak.

Utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser tidlig og underveis i pandemien trekkes også frem som viktig for å kunne vurdere utviklingen av krisen. Samtidig uttrykker de fleste embetene at de ikke har evnet å sette av store ressurser til analyse underveis i pandemien. Det vises bl.a. til at analysearbeid er tidkrevende og krever kontinuitet. Hovedinntrykket fra evalueringene er at kun et fåtall har etablert en eller annen slags form for scenario-/analysegruppe, og at analysekapasiteten hos embetene har vært ulik. Ett embete valgte å organisere kriseorganisasjonen i én strategisk og én operasjonell del. Dette var et grep som ble gjort underveis i pandemien (høsten 2020). "Operativ koronagrupper" tok seg av den daglige covid-19-håndteringen, og spilte inn til strategisk gruppe problemstillinger som trengte å avklares på et strategisk nivå. Statsforvalteren opplevde at dette fungerte svært godt.

Situasjonsforståelsen er basert på hvilken informasjon du har tilgjengelig. Evne til å vurdere utviklingen av krisen og behov for tiltak både på lang og kort sikt har vært svært viktig i en så langvarig krise som denne pandemien. Flere embeter beskriver at de har utarbeidet enkeltscenarier som er særskilt aktuelle for deres fylke. Dette arbeidet har blitt brukt som hjelp i håndteringen av smitteutbrudd. Gjennom en rekke ulike datakilder har statsforvalterne bygget sin situasjonsforståelse fortløpende, og for å kunne vurdere utviklingen av krisen.

Foruten informasjon fra sentrale myndigheter, fremheves den tette dialogen med kommunene som en viktig kunnskapskilde. Fagavdelingene i embetene og deres kontakter med fagmiljøene i kommunene er sentrale. Møter og dialog med Sverige, Finland og Russland, trekkes også frem i noen av evalueringene som viktige for å forstå situasjonen i de grensenære områdene i våre naboland.



Foto: [Colourbox.com](https://www.colourbox.com)

Analysegrunnlaget fra sentrale myndigheter er i ulik grad vurdert i statsforvalternes evalueringer. Det fremstår likevel som om det er bred enighet om at samspillet med sentrale myndigheter har vært viktig for statsforvalternes evne til å forstå og håndtere situasjonen på en god måte, og å vurdere videre utvikling. Samtidig er det, blant embetene som drøfter dette, uenighet om hvor godt analysegrunnlaget fra sentrale myndigheter har vært. Enkelte vektlegger at det er rom for forbedring i analysegrunnlaget som har kommet fra sentrale myndigheter, særlig grunnlaget for kommunene. Ett embete uttrykker det slik:

«Det må tidlig i en pandemi utvikles planscenario med konkrete planforutsetninger også for kommunenes oppgaver. Ingenting kom før 22.05.2020, alle beregninger hadde inntil da dreid seg om scenarier for antall innlagte på sykehus og intensivavdelinger.»

Flere viser også til at som en følge av at statsforvalterens rolle i smittevernlovgivningen ble redusert med lovendringen i 2019, er embetene usikre på om de har gode nok data og verktøy til å ivareta oppgaven med å holde oversikt over smittesituasjonen i fylket. Statsforvalterne mener at det bør diskuteres om embetene bør få tilgang til verktøy som gir oversikt over smittesituasjonen (f.eks. sanntidsinformasjon fra laboratorier og MSIS). Statsforvalternes rolle etter smittevernloven diskuteres nærmere i kap. 5.10.

Utvikling og bruk av geografiske informasjonssystemer

Bruk av kart som et grunnlag for situasjonsforståelse er et tilbakevendende tema. Det arbeides på flere hold med å utvikle verktøy som vil kunne øke samhandlingen og koordineringen mellom ulike virksomheter, offentlige etater og eiere av kritisk infrastruktur i regioner og kommuner, samt vise seg å bli verdifullt i evaluering. Statsforvalteren i Oslo og Viken fikk etablert et felles kartsystem:

«Håndteringen har også illustrert behovet for gode IKT-løsninger og digitale plattformer som en integrert og nødvendig del av krisehåndteringen. Vi har særlig erfart nytten av GIS-løsninger ved situasjonsrapportering, utvikling av situasjonsbilde og situasjonsforståelse. God kommunikasjon og lettforståelig informasjon er avgjørende for å sikre at tiltak blir forstått, gjennomført og fulgt opp. Den instans som til syvende og sist er utførende ledd i kjeden må sikres tilstrekkelig informasjon i god tid for å kunne ivareta sin del av ansvaret.»

Geografiske informasjonssystemer (GIS) ble også brukt i informasjonsarbeidet til Statsforvalteren i Oslo og Viken som ukentlig la ut oppdaterte kart om kommunenes vurdering av risikonivå.

«Arbeidet har åpnet for bruk av GIS og geodata på nye og andre fagområder enn de tradisjonelle GIS-områdene i embetet. Løsningen ble etter ønske fra andre embeter og HDIR overtatt av Statsforvalternes fellestjenester (STAF) i et eget prosjekt for å kunne brukes nasjonalt.»

Bruken av GIS har vært svært viktig i utviklingen av en bedre beredskap. Utviklingen av digitale kart for å vise beredskapsstatus i den enkelte kommune kan gi bedre overblikk og helhetsforståelse og samtidig være til stor støtte i formidlingen av store og komplekse informasjonsmengder, i situasjonsrapporteringen og den løpende dialogen med kommunene og nasjonale myndigheter.

«Kartgrunnlag har også spilt en viktig rolle i forbindelse med analyse og oversikt over tiltaksnivå, TISK, smittevernstyr og andre kritiske faktorer for kommunenes evne til å håndtere situasjonen, i tillegg til at kart utgjør et viktig element i vår samordnede situasjonsrapportering til DSB og Hdir.»

«Ved å utvikle fellesløsninger for alle embetene, f.eks ved utvikling av kart-visualiseringer så kunne man spare mye ressurser som kunne vært benyttet til andre formål. Det kom etter hvert på plass en felles løsning gjennom GIS-kontakter i ulike embeter. Dette var ikke planlagt og det ble ikke oppfordret til fra overordnede myndigheter. STAF løsningen kom også etter hvert, og denne bør videreutvikles. Dersom en slik løsning skal være felles for landet, bør den være fleksibel nok til å tillate lokale spørsmål og tilpassinger. Rådata må også tilgjengeliggjøres for å tillate lokale analyser som ikke nødvendigvis er felles for hele landet.»

Oppsummert mener statsforvalterne i stort et felles situasjonsbilde er avgjørende som beslutningsgrunnlag. Det er et forbedringspotensial både med hensyn til å koordinere et felles situasjonsbilde og å utvikle en felles situasjonsforståelse. Statsforvalterne gir uttrykk for at embetene har hatt et mangfoldig datagrunnlag, men det er likevel behov for å diskutere deres tilgang på data og analysegrunnlaget fra sentrale myndigheter under kriser samt hva som er den rette balansen mellom rapportering i fagkanal og samordningskanal. Noen av embetene spør om det er behov for et mer formalisert system under kriser for analysegrunnlag, tilgang til data og samordning av data på tvers av fagkanaler.

5.3

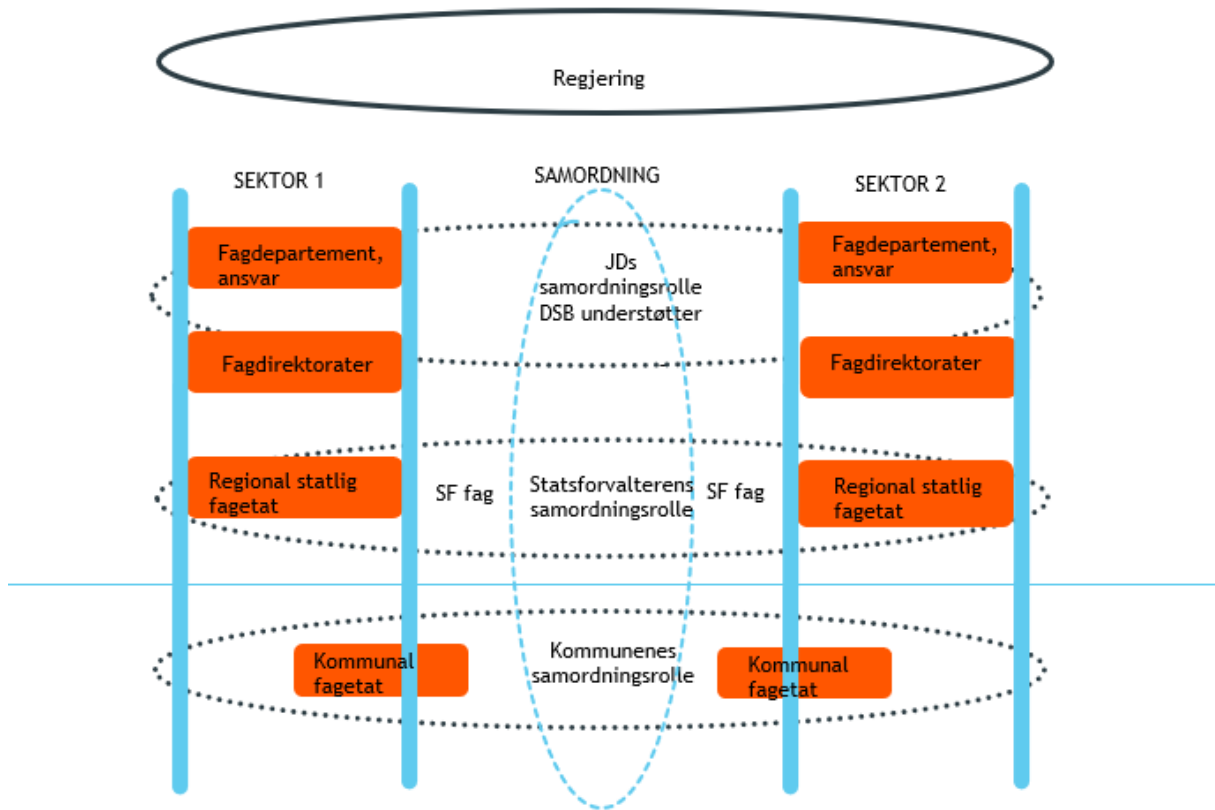
BEDRE SAMORDNING HOS NASJONALE MYNDIGHETER

Aktørkartet under pandemien har vært, og er fortsatt, svært omfattende. Det er mange parallelle rapporterings- og informasjonskanaler, ulike styringssignaler mv., og den store mengden separate ansvars- og myndighetsområder har gitt utfordringer under pandemien. Et stort mangfold av tverrsektorielle problemstillinger har blitt håndtert, og samordning på tvers av sektorene har vært en nødvendighet.

Evalueringsrapportene fra statsforvalterne er samstemte i at myndighetene på sentralt nivå burde vært bedre samordnet og koordinert. Statsforvalterne mener at nasjonale myndigheter i større grad burde sørget for å være koordinert både i deltakelse på samordningsarenaene, i oppdrag til statsforvalter og kommuner, og i større grad benyttet samordningskanal til samlet rapportering. Dette ville lagt til rette for et bedre og mer effektivt bidrag fra statsforvalter i den samlede krisehåndtering, og samtidig ville det dempet belastningen på kommunene.

Statsforvalterne peker også på at samordning krever kunnskap, ikke bare om egen sektor, men også kunnskap om samordningsmekanismene som den nasjonale beredskapen bygger på. Ikke alle myndigheter har hatt tilstrekkelig kunnskap om dette, og noen sentrale myndigheter har i liten grad deltatt på samordningsarenaene. Dette mener statsforvalterne er et viktig punkt å følge opp etter pandemien.

Flere statsforvaltere uttrykker behov for at samordning trenes i det daglige. Fagkanalene vil fortsatt være bærebjelken i rapporteringen, men lov/forskrift og prosedyrer i de ulike sektorene kan være tydeligere på når det skal rapporteres til samordningskanal. Systemet bør i det daglige "gå på tomgang", noe som krever koordinering og involvering av et bredere spekter av aktører mellom krisene. En statsforvalter uttrykker det slik:



FIGUR 2. Samordningsansvaret på samfunnssikkerhetsområdet til JD, DSB, statsforvalteren og kommunene.

«Pandemien har (...) tydelig vist at det er behov for en overordnet sentral håndtering for å ivareta både planlegging og koordinering på tvers av sektorer. (...) Noen på øverste nivå [må ha] dette som hovedfokus. Systemet må derfor gå på tomgang og ha en "sjåfør". På denne måten vil man være i stand til å utvikle system mellom krisene, gjennom øvelser og testing. Dette vil gjøre systemet robust og gjøre oss alle bedre rustet til å håndtere krisen sammen, når krisen inntreffer.»

Forholdet mellom fagkanal og samordningskanal

Gjennom pandemien har statsforvalterne opplevd at det har kommet svært mange rapporteringskrav, på ulike plattformer og ofte med kort frist. En rekke fagmyndigheter har initiert egne kartlegginger og rapporteringer gjennom statsforvalteren til kommunene. Antallet kommunikasjonskanaler for rapportering og oppdrag oppleves å ha vært (være) i overkant mange.

Noen krav om rapportering fra sentrale myndigheter har kommet i de ulike fagkanalene, og noe har kommet i samordningskanal. Statsforvalterne er opptatt av at sentrale myndigheter overholder rapporteringslinjer og enhetlig rapporteringsløp i samordningskanal, og etterlyser bedre struktur og samordning av informasjonsinnhenting og rapportering.

Under større hendelser iverksettes rapportering på samordningskanal. Rapportene i samordningskanal sendes først fra kommunene til statsforvalterne. Embetene bearbeider og gjør egne vurderinger før en samlet regional rapport sendes DSB. DSB bearbeider rapportene fra statsforvalterne, gjør egne vurderinger og oversender deretter til JD. Rapportene skal gi en overordnet, sektorovergripende oversikt. De skal blant annet inneholde vurderinger av mulige samfunnsmessige konsekvenser – på kort og lang sikt, samt informasjon om ressursituasjonen lokalt, regionalt og nasjonalt.

TI UTVALGTE BUDSKAP FRA STATSFORVALTERNE

Fra helsemyndighetens side har målet med den kommunale rapporteringen vært å sikre at kommunene holder oversikt over det lokale og regionale samlede infeksjon- og risikobilde, sine kapasiteter, og har beredskap og tiltak slik at smitten ikke gir befolkningen en betydelig sykdomsbyrde eller overbelaster helsetjenestene. Rapporteringen bør skje i dialog mellom kommunens ledelse og kommunelege, og være en god "egenberedskaps-prosess" for kommunen. Den kommunale rapporteringen gir statsforvaltere og Helsedirektoratet informasjon om kommunene har kontroll over smitten, og hvilket risikonivå kommunene er på. Rapporteringens innhold og rutiner har gjentatte ganger blitt revidert og videreutviklet under pandemihåndteringen, og forsøkt balansert mellom behovet for informasjon fra kommunene, via statsforvalter, mot den belastning rapporteringen representerer.

I tillegg til fagkanalen til helsemyndighetene, har det vært en rekke andre fagkanaler for statsforvalterne å forholde seg til. Oppdrag fra DSB og Helsedirektoratet og den ukentlige rapporteringen til de samme myndighetene har som regel ikke vært samordnet, og dermed hatt ulike frister. Embetene har også fått oppdrag fra en rekke andre sentrale myndigheter, blant annet Folkehelseinstituttet (FHI), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Disse har kommet i de ulike fagkanalene. Tilleggsoppdragene som har kommet i en rekke ulike kanaler og gjerne med korte frister, har skapt frustrasjon og ekstrabelastning både for statsforvalterne og kommunene.

Statsforvalterne har også tidvis opplevd å ikke bli inkludert i det som rapporteres på fagkanal. Embetene har i tillegg fått tilbakemelding fra kommunene om at sentrale myndigheter har hatt direkte dialog med lokale myndigheter. Dette svekker etter embetenes syn den regionale samordningen og situasjonsforståelsen. For kommunene har dette gitt en økt ressursbruk. Statsforvalterne legger vekt på at rapporteringen i hhv. samordnings- og fagkanal må samordnes bedre, og at det må tydeliggjøres hva som rapporteres i hvilke kanaler slik at man unngår dobbeltarbeid. Sitatene under beskriver gjennomgående erfaringer og hovedbudskap i embetenes evalueringer:

«Når det gjelder koordinering av ulike rapporteringsløp (fagkanal og samordningskanal) er det fortsatt mye å hente. Det er ikke alle direktorater og departement som er vant til å la seg samordne. (...) Når rapportering på samordningskanal er etablert, må rapportering på fagkanal samordnes med samordningskanal slik at kommuner eller statsforvalter ikke opplever dobbeltrapportering.»

«Både NFD, HOD og FHI søker ofte både informasjon som allerede rapporteres på gjennom samordningskanal, samt svar på oppdrag som kunne blitt tatt via samordningskanal. Det opereres med ulike frister og ulike rapporteringspunkter som fører til unødig belastning på kommuner og Statsforvalteren. Det ble utfordrende å holde styr på rapporteringsfrister og rapporteringspunkter fra nasjonale myndigheter, og Statsforvalteren opplevde en manglende koordinering sentralt, samt en manglende sentral samhandlingsevne.»

Embetene diskuterer også lederdepartementets og DSBs samordningsrolle. Det stilles spørsmål ved om ikke lederdepartementet i krisehåndteringen bør innta en mer framtrædende rolle for konsolidering av informasjonsbehovet mot regionalt og lokalt nivå, enn hva som har vært tilfelle under pandemien. Videre spør enkelte embeter om ikke det er DSBs ansvar å samordne oppdrag og svar som gis fra nasjonale myndigheter i bestilling til statsforvalterne og kommunene, gitt direktoratets samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet. Flere embeter anbefaler at flest mulige oppdrag og rapporteringspunkter bør gå via samordningskanal, og at nasjonale myndigheter så langt som mulig unngår å etablere nye rapporteringslinjer.

Selv om hovedbildet er at embetene etterlyser bedre struktur og samordning av rapportering og oppdrag, gir likevel enkelte embeter uttrykk for at rapporteringen i samordningskanal i hovedsak har fungert godt. Det har også vært en positiv utvikling på enkelte områder. Blant annet har samordningen av ukentlig situasjonsrapportering til hhv. Helsedirektoratet og DSB etter hvert funnet et godt spor, og en del ad-hoc-rapportering har blitt lagt inn i samordningskanal. Det er et tydelig budskap i evalueringene fra statsforvalterne at deres erfaringer med sentrale myndigheters evne til å samordne seg

varierer mellom ulike myndigheter. For eksempel uttrykker ett embete at:

«(...) det har vært en god og nyttig dialog mellom DSB, HelseDirektoratet og Statsforvalteren. I samspillet har vi gjort hverandre gode. Mens denne kontakten har hatt et tverrsektorielt preg, har kontakten mellom Statsforvalteren og Utdanningsdirektoratet og BUFdir i all hovedsak foregått i fagkanal. Disse direktoratene har ikke forholdt seg til Statsforvalterens krisehåndteringsorganisasjon og kommunikasjonskanaler, noe som har gjort det vanskelig å ha et helhetlig situasjonsbilde.»

Retningslinjene for samordningskanal bør gjennomgås, gjøres mer kjent og forankres bedre

Statsforvalterne mener det er nødvendig å ta en ny gjennomgang av «Retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal»² for å få på plass en bedre styring, avklare hvem som skal rapportere til hvem, og hvilken informasjon ulike aktører er avhengige av for å utøve sitt ansvar og rolle. Ulike rapporteringsløp, rapportering på fag- og/eller samordningskanal, samt informasjonsdeling mellom sentrale myndigheter må gjennomgås og avklares. Retningslinjene bør også få en mer formell forankring enn hva de har i dag.

Statsforvalterne har brukt en del tid på å purre på kommunene ved manglende rapportering. Noen embeter erfarer også at kvaliteten på rapporteringen er svært varierende. Andre mener kvaliteten i hovedsak har vært god. Tidsfaktoren trekkes frem som en årsaksforklaring på dårlig kvalitet. En annen forklaring er at rapportene fra kommunene i flere tilfeller ikke er utarbeidet av de mest relevante bidragsyterne. Statsforvalterne trekker her frem at embetene ikke har myndighet til å pålegge kommunene rapportering, herunder mulighet for å legge inn prosesskrav til denne. Det er ikke noe ut over DSBs retningslinjer for rapportering på samordningskanal som regulerer rapportering til statsforvalteren under uønskede hendelser.

Statsforvalterne mener retningslinjene for rapportering og informasjonsdeling under denne pandemien ikke har vært tydelige nok, ikke blitt fulgt, ikke har vært godt nok kjent, og i for stor grad

har berodd på frivillighet og velvillighet. En hjemmel for å kunne kreve rapportering og et krav til kommunene om å rapportere (for eksempel i forskrift om kommunal beredskapsplikt), er noe enkelte embeter mener må vurderes. Andre embeter mener ikke det er behov for slike hjemler. Dette diskuteres videre i kapittel 5.6 i sammenheng med statsforvalternes samordningsrolle.

5.4

KORTE TIDSFRISTER SKAPER UTFORDRINGER

Det har vært krevende med tidvis svært omfattende rapporteringskrav med korte frister både for statsforvalterne og kommunene. Statsforvalterne opplever at kommunene har strukket seg langt for å bidra med etterspurt informasjon.

Håndtering av pandemien ved rammer, virkemidler og reguleringer besluttet av regjeringen har gitt en toppstyrt krisehåndtering. Dette er en annen form for krisehåndtering enn kommuner og statsforvaltere normalt opplever, for eksempel ved naturhendelser eller større ulykker, der tiltakene iverksettes basert på beslutninger i berørt kommune(r). Rapporteringsbehovet fra kommuner, via statsforvalter til sentrale myndigheter gjør seg gjeldene uansett, men under pandemien forårsaket fortløpende sentrale regjeringsbeslutninger om "veien videre" et kappløp med tiden. Både for å få informert helt ut, til kommunene som skulle iverksette tiltak, samt til statsforvalterne som skulle formidle og svare på alle relevante problemstillinger som kom i retur. Statsforvalterne er samstemte i sine rapporter om at regjeringens møte- og oppdragshjul, som i all hovedsak førte til oppdrag ut til kommunene fredag ettermiddag/helg med korte frister fra oppdrag gitt til utførelse skulle iverksettes, var frustrerende:

«Vi har flere ganger opplevd å få oppdrag, eller snarere oppgaver, på fredag ettermiddag som skal være svart ut på mandag. Vi kan heller ikke se at flere av disse er reelt tidskritiske, dvs. utgjør en direkte fare for liv og helse om de ikke blir utført

² DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal, Publisert september 2018.

TI UTVALGTE BUDSKAP FRA STATSFORVALTERNE

innen fristen. Oppdrag burde i større grad risikovurderes og det bør gjøres en vurdering av tidskritikalitet før oppdraget gis. Oppdrag bør gis så lang frist som denne vurderingen tilsier.»

Statsforvalterne erkjenner samtidig behovet for en toppstyrt håndtering av en pandemi, men er opptatt av at konsekvensene av slik håndtering forstås og at det vurderes forhold som kan bøte på utfordringen. Alle embeter er av den oppfatning at kunnskap ut til kommuner om tema som er i prosess frem til beslutning er tatt, ville skapt økt forutsigbarhet. Videre at en større involvering av statsforvalterne i planlegging, og ikke bare formidling, i flere saker ville gitt bedre resultatet og ikke minst større forutsigbarhet når oppdraget først ble gitt – en fredag ettermiddag/kveld:

«Det har vore svært utfordrande at reglar, råd og retningslinjer har vorte endra heile tida. Det har gjort vår jobb meir krevjande, men det er først og fremst kommunane som har hatt dei største utfordringane. Tidssyklusen har forsterka utfordringane. Det har vore ein sterk tendens til å sende ut, og be om vidareformidling av viktig informasjon heilt inn mot og i helgar, gjerne med iverksetjing av regelendringar i løpet av helga eller tidleg måndag morgon.»

Statsforvalterne mener det har skapt mye frustrasjon "når alt haster like mye!". De korte tidsfristene har generert spørsmål om både kvalitet på utførelsen og befolkningens tillit til myndighetene. Når tiltak besluttet på høyeste nivå ikke forankres hos dem som er satt til å iverksette risikerer man at tiltaket får manglende oppslutning:

«Tilliten innbyggjarar har til staten sin krisehandtering kan verte svekka om innbyggjarane er kjent med gjeldande reglar og krav før dei organisasjonane som skal «følge opp» desse. Dette er spesielt aktuelt når det skjer mange endringar, og informasjonen om desse i hovudsak kjem gjennom media.

Den korte tida på å bu seg på reglane knytt til karantenehotellordninga førte til mykje ekstraarbeid, og tidvis krisehanderingsarbeid, etter at resolusjonen vart gjort gjeldande. Spesielt fordi ansvar- og rollefordeling mellom ulike aktørar i liten grad var avklart eller forstått i forkant. Korte

tidsfristar og uklare ansvars- og rollefordeling har òg har vore tilfelle for andre tiltak knytt til innreise, som t.d. teststasjon ved grensa og innføring av nye digitale registrerings- og kontrollsystem.»

En annen statsforvalter poengterer:

«Statsforvalteren har i flere tilfeller på vegne av kommunene meldt tilbake til DSB, Hdir eller oppdragsgiver om for korte frister, uklare og overlappende oppdrag og manglende bestillerkompetanse. Kvaliteten på svarene har derfor ofte vært deretter. Korte frister er av og til ikke til å unngå, men oppdrag som blir gitt på fredag eller lørdag med svarfrist kl. 09. 43 på en mandag bør unngås i alle ledd, og grad av hast i oppdraget må grundig vurderes av oppdragsgiver.»

Aktuelt nå



Pressekonferanse med justisministeren og helseministeren
Justis- og beredskapsminister Emilie Enger Mehl og helse- og omsorgsminister Ingvild Kjerkol inviterer til pressekonferanse om koronasituasjonen fredag 19. november klokka 11.
[> Alle pressekonferanser](#)

Nye tiltak ved innreise til Norge
19.11.2021: Som følge av smittesituasjonen, har regjeringen besluttet å gjeninnføre krav om negativ test før innreise og utvide dagens krav om testing og innreiseregistrering ved innreise til Norge.

5.5 MER INVOLVERING I FORKANT AV VIKTIGE NASJONALE BESLUTNINGER

Alle embeter har problematisert ulike tema som utfordret deres samordningsoppgaver under pandemien. En tidlig involvering i planlegging av ulike tiltak før beslutning av sentrale myndigheter er ett av temaene som tas opp. På dette området er også innføringen klar i fylkesmannens

samfunnssikkerhetsinstruks. Statsforvalteren skal bistå sentrale myndigheter med planlegging og gjennomføring av nasjonale beredskapstiltak.

En involvering av statsforvalter i forkant av veivalg og regjeringens beslutning om videre tiltak ville etter statsforvalters vurdering gitt en økt trygghet i de beslutninger som ble tatt:

«Utstrakt involvering av Statsforvalterne som står nærmest utfordringene på regionalt og lokalt nivå kunne med fordel vært gjort og det er vår oppfatning at mange uheldige konsekvenser da kunne vært unngått».

En involvering av statsforvalter i forkant ville også ha lagt bedre til rette for statsforvalterens veiledningsrolle overfor kommunene. Det fremkommer stor enighet i embetenes evalueringer at deres veilederrolle har vært svært krevende grunnet manglende mulighet til å forberede seg før beslutninger om endrede tiltak ble bekjentgjort i regjeringsskonferanser. Statsforvalterne bemerker at forskriftsendringer og nye tiltak sjelden ble sendt på høring til dem.

«Mye informasjon går direkte til kommunen fra staten, ofte fra forskjellige avsendere. Både direktorater, FHI og Statsforvalteren har tidvis sendt samme informasjon. Informasjonen er ofte komplisert og lite tilgjengelig uten forklaring, som for eksempel forskrifter. Dette har i enkelte tilfeller ført til «informasjonsoverload» som gjør at kommunene må bruke tid og energi på å rydde i informasjonen for at den kan forstås.»

Samtidig fremkommer det i evalueringsrapportene en stor forståelse for at regjeringen tidvis måtte ta raske beslutninger som ikke muliggjorde involvering av statsforvalter i forkant. Statsforvalterne understreker likevel viktigheten av at det fremkommer i denne felles evalueringen den belastning som regjeringens valgte møtehjul og prosess førte til for regional og lokal forvaltning. Hverken landets kommuner eller statsforvaltere er rigget slik at beslutninger om endring i tiltak eller reguleringer fremmet en fredags kveld gir de beste løsninger. Det gir derimot en svært stor belastning over tid.

5.6

VURDERE

STATSFORVALTERENS SAMORDNINGSROLLE OG HJEMMELSGRUNNLAG

En kompliserende dimensjon i kriseledelse er at den sjelden forekommer i et vakuum, ei heller under pandemien. Aktørkartet under koronapandemien har vært/er mangfoldig, og sektorisering med klare separate ansvars og myndighetsområder har tidvis gitt utfordringer. Behovet for samordning har vært/er stort. Statsforvalteren, som bindeledd mellom kommune og stat, er en sentral aktør i krisehåndteringen og ivaretar samordning både vertikalt og horisontalt. Det er forventet at statsforvalteren har en «offensiv tilnærming til samordningsrollen», jf. kommentarene til Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.

Evalueringsrapportene til embetene er samstemte i de utfordringene statsforvalterne har møtt knyttet til samordning, parallelle rapporterings- og informasjonskanaler, ulike styringssignaler med mer. Samtidig er det ikke vanskelig å se at hensikten med Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks nettopp er å benytte en lik og gjenkjennbar metodikk og håndtering, uansett hvilken uønsket hendelse som inntreffer.

Statsforvalterens samordning under kriser endrer ikke andre samfunnssikkerhetsaktørers ansvar. Ansvarsprinsippet ligger dermed fast. Tilsvarende gjelder for JDs samordningsrolle. Dette er en viktig rammebetingelse for samordningen og gir både muligheter og begrensninger. Omtalen av dette i veilederen til departementenes samfunnssikkerhetsinstruks³ er relevant for samordning på alle nivåer i forvaltningen, inklusive det regionale:


«Utfordringen for JD som ethvert samordningsorgan er å skape resultater uten å ha styringsmyndighet. Samordningsorganet kan kompensere for manglende myndighet gjennom å etablere et enhetlig rammeverk som de ulike

³ Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen. Justis- og beredskapsdepartementet, 2019.

aktørene kan forholde seg til: felles risikoforståelse, felles utfordringsbilde, felles vokabular, tydeliggjøring av hva som er «beste praksis» på området, aktiv veiledning, fellesarenaer, faste rapporteringsrutiner osv. I tillegg er det viktig at samordningsorganet arbeider aktivt for å bygge tillit hos de som skal samordnes.»

En annen rammebetingelse som har vært synlig under pandemien, er at ikke alle berørte aktører var kjent med eller fulgte opp de etablerte samordningsmekanismene som iverksettes under tverrsektorielle hendelser. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Hvorvidt samordning basert på tillit og velvilje er et tilstrekkelig grunnlag, blir diskutert i statsforvalternes evalueringer. Behov for et sterkere hjemmelsgrunnlag løftes av noen, men embedene spiker i synet på dette. Tilsvarende har embedene ulike tolkninger av hvordan samordningsrollen skal utøves – offensiv lederrolle vs. en mer tilbaketrukket tilrettelegger, er ytterpunktene.

 Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnsikkerhet, beredskap og krisehåndtering	
Dato	FOR-2015-06-19-703
Departement	Justis- og beredskapsdepartementet
Publisert	i 2015 hefte 7 s 1105
Ikrafttredelse	19.06.2015
Endrer	FOR-2008-04-18-388
Gjelder for	Norge
Kunngjort	23.06.2015 kl. 15.50
Journalnr	2015-0635
Korttittel	Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks

Hjemmel: Fastsatt ved kgl.res. 19. juni 2015. Fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet.

I. Formål

Formålet med instruksen er å gi retningslinjer for fylkesmannens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, og for fylkesmannens samordning av krisehåndtering ved uønskede hendelser.

Ulike syn på behovet for å styrke hjemmelsgrunnlaget

En forutsetning for beslutninger under kriser er en best mulig situasjonsforståelse. Under pandemien har det blitt iverksatt en rekke rapporteringer fra kommunen som alle har vært viktige bidrag i denne sammenheng. Best mulig situasjonsoversikt i kommunene er opplagt avgjørende for kommunenes egne risikovurderinger og iverksetting av lokale tiltak. Ifølge evalueringsrapportene har det vært ulik grad av forståelse i kommunene for at statsforvalter har behov for å få tilsendt situasjonsrapporter på fast frekvens for å sammenstille situasjonsoversikt i fylket. Dette på tross av at veileder til forskrift om

kommunal beredskapsplikt beskriver at kommunene skal være forberedt på å «sørge for at det rapporteres til statsforvalteren på samordningskanal»⁴ i henhold til beskrevne retningslinjer fra DSB. I tillegg har det vært varierende kvalitet på rapportene fra kommunene.

Evalueringene til statsforvalterne synliggjør at embedene har ulikt syn på behovet for et sterkere hjemmelsgrunnlag for å utøve samordningsrollen på samfunnsikkerhetsområdet. Flere av statsforvalterne mener hjemmelsgrunnlaget for deres samordning generelt, og for blant annet å kunne kreve rapportering fra kommuner spesielt, burde vært sterkere enn det er i dag. Disse embedene argumenterer med at velvilje og frivillighet ikke er tilstrekkelig. Det vises blant annet til at det bør innføres en rapporteringsplikt for kommunene, inkludert krav til prosess. For eksempel krav til involvering og ledelsesforankring. Dette vil også kunne høyne kvaliteten på rapportene. Flere statsforvaltere erfarer i dag stor variasjon både i rapportenes kvalitet og i forankring i kommuneledelsen/relevante fagmiljøer i kommunen. Ett embete uttrykker at konsekvensen av dette er ikke bare manglende informasjon, men også potensiell desinformasjon.

Det vises også til at "Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal" ikke har noen formell forankring. Denne manglende forankringen i regelverk og forskrift, gjør at behovet for rapportering ikke synliggjøres. Dette medfører i sin tur at det ikke settes av ressurser til rapporteringen på samordningskanal. Enkelte statsforvaltere uttrykker det slik:

«En erfaring etter covid-19 pandemien vi allerede nå kan se, er et behov for et mer formalistisk beredskapssystem i Norge der både samordning, varsling og rapportering er fastsatt ved instruks, og ikke opp til den enkelte kommunes eller virksomheters velvilje.»

«Forskrift om kommunal beredskapsplikt inneholder ikke pålegg om rapportering fra kommunen til Statsforvalteren. Heller ikke andre aktører Statsforvalteren er ilagt å samordne er formelt gitt noe rapporteringsplikt til

⁴ Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. Versjon 2, september 2021.



Illustrasjonsfoto. Colourbox.com.

Statsforvalteren. Embetet opplever at det ikke finnes noen rød tråd i retningslinjene for rapportering i samordningskanal, fra lokalt nivå via regionalt nivå til nasjonale myndigheter.»

Andre embeter mener det ikke er behov for et sterkere hjemmelsgrunnlag. I tillegg er det en viss bekymring for at dersom dagens reguleringer erstattes av krav, kan det sette på prøve det gode samarbeidet med andre aktører og velviljen til å la seg samordne.

Ulike tolkninger av utøvelsen av samordningsrollen

Embetenes evalueringer indikerer at det er behov for ytterligere avklaring av statsforvalterens samordningsrolle på samfunnsikkerhetsområdet. Dette beror på at embetene har ulik tolkning av samordningsansvaret, og ikke minst virkemidlene for å utøve dette. Dette var tidlig et av hovedfunnene i denne felles evalueringsprosessen og er naturlig nok ikke en type læringspunkt som er løst i løpet av pandemien. Ulik rolleforståelse er også tema i Koronakommisjonens rapport⁵ og i kartleggingen hos

alle embetene som Høgskolen i Østfold⁶ gjennomførte i den tidlige fasen av pandemien.

Som beskrevet i rapport etter trinn 1 (jf. vedlegg 2) er embetene uenige i om de har blitt ilagt nye oppgaver under håndteringen. Noen legger en vid tolkning av samordningsansvaret til grunn og mener embetet ikke er ilagt nye oppgaver. Andre mener embetet har blitt tillagt nye oppgaver. Det er for eksempel uenighet om koordinering, fordeling og prioritering av smittevernutstyr er nye oppgaver og ansvarsområder. Oppgavene knyttet til karantenehotellordningen og tett oppfølging av kommunenes arbeid med dette, var også nye. Likevel kommer det frem at embetene mener dette var oppgaver det var naturlig å legge til statsforvalterne. Flere embeter påpeker at det er normalt å få nye oppgaver i en krisesituasjon og at det ligger innenfor samordningsrollen.

⁵ Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen. NOU 2021:6.

⁶ Covid-19 pandemien – statsforvalterens rolle. En gjennomgang av hvordan statsforvalterne i Norge håndterte innføring av omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020. Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2021:2.

Ulikheten i rolleforståelse kommer også til uttrykk i at embetene velger ulike tilnærminger i utøvelsen av rollen. Grovt sett handler det om hvor proaktiv og offensiv statsforvalteren skal være. Etter kartleggingen til Høgskolen i Østfold ble det definert to ytterpunkter av rolleprofiler: "Leder" og "tilrettelegger". Enkelte embeter plasserer seg i disse ytterpunktene, men de fleste har en pragmatisk tilnærming og veksler mellom disse. En statsforvalter sier for eksempel eksplisitt at embetet har inntatt en mellomposisjon der tilnærmingen varierer ut fra hva embetet oppfatter at kommunene har behov for. Embetet opplever at store bykommuner i fylket ikke trenger bistand fra statsforvalteren i like stor grad som mindre kommuner. Da velger embetet å ha en mer tilbakelemt rolle overfor disse. En annen statsforvalter forklarer at embetet har kunnet spille en mer tilbaketrukket rolle enn de øvrige statsforvalterne, fordi helsefelleskapene mellom helseforetakene og kommunene i fylket fungerte som et reelt samarbeidsområde for helseberedskap. Et annet embete beskriver at embetet har hatt god effekt av en offensiv tilnærming:

«Med at Statsforvalterembetet har tatt en tydelig og offensiv rolle i håndteringen opplever vi at vi har fått et veldig godt samarbeid med aktørene i fylkesberedskapsrådet. Samtidig opplever vi at forventningene til samordningsrollen til Statsforvalteren har økt.»

En statsforvalter beskriver sin rolle slik, i dialogen med sentrale myndigheter og sine kommuner:

«Statsforvalteren har løftet problemstillinger til sentrale myndigheter, og bidratt til at viktige ledd i strategien har fått tilstrekkelig oppmerksomhet fra nasjonalt hold, sett fra vår regions perspektiv. Viktigste lokale tiltak har vært TISK-strategien, kompetanse og kapasitet i kommunene til å oppdage og slå ned lokale utbrudd. Statsforvalteren har hatt en aktiv pådriverrolle ovenfor kommunene, og har organisert møtearenaer hvor kommunene kunne dra hverandre i gang og utveksle erfaringer.»

Et par embeter rapporterer at det har vært utfordrende å balansere mellom tilsyns- og veiledningsrollen. Konkret har disse vurderingene blant annet vært knyttet til oppgaven statsforvalterne fikk med fordeling av smittevernuttstyr og

omprioritering av helsepersonell i kommunen. Det rapporteres fra enkelte av statsforvalterne at veiledning har vært prioritert foran lovlighetskontroll, og at embetene har være proaktive i sin samordningsrolle i krisehåndteringen og ikke identifisert rollekonflikt i dette opp mot tilsynsrollen.

Koronakommisjonen (del 1) mener at det er uheldig at statsforvalterne har hatt så ulik praksis overfor kommunene, og peker på ulik forståelse av samordningsansvaret som mulig årsak.

«[Kommisjonen] viser til at det i kommentarene til fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks står både at fylkesmannens samordning under uønskete hendelser skal være «på et strategisk nivå» og at instruksjonen legger til rette for «en offensiv tilnærming til samordningsrollen». Det gir rom for skjønn og forskjeller».⁷

5.7 STYRKE KOMMUNENES BEREDSKAPSARBEID

Et hovedbudskap i evalueringene til statsforvalterne er at kommunene er bærebjelken i beredskapen i Norge. Kommunene har mye ansvar og oppgaver, men har ikke tilstrekkelige ressurser. Det påpekes også at det de siste 10–15 årene har vært en betydelig styrking av beredskapsressursene nasjonalt, mens dette ikke har vært tilfelle lokalt og regionalt.

Statsforvalterne uttrykker en bekymring for kapasiteten til funksjonene kommunelege og beredskapskoordinator i kommunen, og viser til at en konsekvens av lave stillingsbrøker er at nøkkelpersonell i kommunenes krisehåndtering blir overbelastet. En annen konsekvens er at kommunene ikke har tilstrekkelig med ressurser til å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap mellom hendelsene. For eksempel har en statsforvalter tatt initiativ til å etablere interkommunalt samarbeid for å få etablert

⁷ Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen. NOU 2021:6.

heltidsstillinger som beredskapskoordinatorer. I tillegg gjør mangel på juridisk kompetanse og kapasitet det svært krevende for kommunene å håndtere kriser med en sentral rettslige dimensjon, slik som denne pandemien. Embetene viser her til at det er stor forskjell på små og store kommuner.

Stor arbeidsbelastning i kommunene

Kommunene har i perioder hatt svært stor arbeidsbelastning, og særlig TISK-arbeidet er arbeidskrevende over tid. Kommunene har, ved behov, fått bistand fra FHI i konkret oppklaring av utbrudd og smitteveier. Det har også pågått et omfattende skoleringsarbeid om covid-19 spesielt, smittevern generelt, og særskilt om hvordan personell uten helsefaglig kompetanse kan bistå i smittesporing og registreringsarbeid. Enkelte kommuner har ikke blitt særlig utfordret pga. lite eller ingen smitte, men gjennomgående har belastningen til tider vært meget stor på kommunene.

Samarbeid mellom statsforvalter og universitet om skoling av helsefagstudenter i covid-19-testregime, står som et godt eksempel på initiativ for å skaffe ekstra ressurser til kommuner som hadde behov for dette. Studentene var likevel på den tiden forhindret fra normal undervisning. Disse personellressursene kunne også stilles til disposisjon for kommuner i øvrige fylker. Dette er også et eksempel på utøvelse av samordningsrollen.

De kommuner som har hatt oppgaver knyttet til grense- og innreisekontroll og karantenehotellordningen har hatt en betydelig ekstra belastning. Ett embete oppsummerer utfordringene til kommunene med «at oppdragets varighet, kompleksitet og omfang overgikk planer og beredskapsmessige forberedelser». Det er bekymring for hvor lenge kommunene makter å opprettholde denne kapasiteten, og for HMS-aspekter. Bemanning av TISK-funksjoner og vaksinesentre gjennom sommeren 2021 har vært særlig krevende, ikke minst ved endrede signaler om tempo i vaksineutrulling. Refordelingen av vaksinedoser mellom kommuner skapte mye merarbeid med planlegging av bemanning og endrede innkallinger, og medførte et tillitstap til sentrale myndigheter.

TISK-strategien er, sammen med nasjonale råd og nasjonale og lokale restriksjoner, helt sentral for at nasjonen har kommet seg godt igjennom krisen så langt. I det store og hele er statsforvalternes oppfatning at kommunene har håndtert pandemien godt. Kommunene blir likevel i noen grad kritisert for å ha redusert tilbudene til sårbare grupper mer eller lenger enn nødvendig ut fra den lokale situasjonen, og for dels mangelfull håndtering av besøksordninger til institusjonsboere. I tillegg er statsforvalterne kritiske til en del av de lokale innreise- og karantenerestriksjonene, jf. kapittel 5.10.

Ikke forberedt på hendelsens omfattende rettslige dimensjon, og mangel på juridisk kompetanse i kommunene

Embetenes evalueringer uttrykker at flere kommuner har manglet juridisk kompetanse, og verken statsforvalterne eller kommunene var forberedt på at krisen skulle få en så fremtredende rettslig dimensjon. Ei heller sentralt nivå oppfattes å være godt nok forberedt på dette. Kommunene har særlig manglet tilgang på juridisk kompetanse til å forvalte smittevernloven, og en del lokale vedtak har vært lovstridige i sitt innhold eller ikke vært fattet etter riktig prosedyre. Dette gjelder spesielt lokale karantenebestemmelser, som statsforvalteren i enkelte tilfeller har opphevet. Ofte har kommunene selv omgjort eller trukket vedtak etter dialog med embetet. Selv om smittevernloven hjemler svært inngripende tiltak, kan det virke som om hele nasjonen var lite forberedt på at juridisk arbeid skulle stå så sentralt i krisehåndteringen.

Statsforvalterne erfarte at det ikke forelå tilstrekkelig veiledning, og at det manglet styringssignaler og presedens for utarbeidelse av forskrifter hjemlet i smittevernloven. Det har fra tidligere hendelser og øvelser vært bevissthet om at kommunelegen kan ilegge forsamlings- og arrangementsforbud, og stenge skoler og barnehager lokalt. At det skulle bli behov for et omfattende arbeid med nasjonale og lokale forskrifter som regulerer svært mange sider av samfunnslivet, har flere statsforvaltere beskrevet som overraskende.

Kommunene har, og hadde særlig i tidlig fase av pandemien, et stort behov for veiledning om regelverk. Dette har vært krevende for statsforvalterne, inklusive det å være oppdatert på hvilke reguleringer som gjelder. Uansett har de hyppige endringene i covid-19-forskriften og i ulike veiledninger og retningslinjer vært kapasitetsutfordrende for både kommuner og statsforvaltere.

Flere embeter rapporterer at de hadde behov for å samle juristene på tvers av avdelinger for å mestre utfordringene både med omfattende innsynsbegjæringer og veiledning til kommunen om covid-19-forskriften. Det er etablert et felles juridisk nettverk for alle embetene. Et tilsvarende nettverk finnes også for kommunikasjonsmedarbeidere, og disse nettverkene har samarbeidet om innsynsspørsmål.

«Raske endringer i forskrift og anbefalinger fra sentrale myndigheter har krevd mye tid for å holde embetet oppdatert. Det har også vært tidkrevende å svare ut spørsmål fra kommuner/kommuneoverleger og andre regionale aktører, om regel og forskriftsfortolkning. Som eksempel blir det viktig å gi god veiledning om hva som er riktig smitteverntiltak ifm. regulering av besøk i sykehjem og boliger for heldøgns omsorg. Det er ikke hjemmel i lovverket til å innføre besøksforbud eller utgangsforbud for beboere, samtidig som det er ansett som fornuftige tiltak for å skåne sårbare pasienter.»

«I forbindelse med vedtak av kommunale forskrifter (...) var det uklart for kommunene og oss hva de hadde hjemmel til å vedta og hvordan dette skulle gjøres. Det førte til at det ble vedtatt forskriftsbestemmelser av kommunene som, sett i etterkant, sannsynligvis var ulovlige. Forskriftsbestemmelsene ble vedtatt som hastevedtak av kommuneleger. Kommunene benyttet ikke alltid juridisk kompetanse i dette arbeidet. Arbeidet hadde også i liten grad demokratisk forankring fordi kommunestyrene ofte ikke var involvert slik smittevernloven legger opp til. Verken Statsforvalteren eller kommunene var forberedt på at krisen skulle få en så fremtredende rettslig dimensjon.»

Kommunelege og beredskapskoordinator er sårbare funksjoner, og det er behov for å styrke beredskapsfunksjonene i kommunene

Med utgangspunkt i roller og ansvar definert i eksisterende planer, og på grunnlag av øvelser (ikke nødvendigvis på smittescenario) var kommunene i hovedsak godt i stand til å iverksette ulike tiltak, også slike som man ikke hadde tenkt på før. De kommuner som fikk problemer med å håndtere utbrudd og å lede og iverksette TISK-strategien lokalt, hadde gjerne lav stillingsbrøk for kommunelege og beredskapskoordinator, samt lav redundans av personell i helse- og omsorgstjenesten. Der kommunene har små ledelsesressurser i helseredskapskapen kan det også svikte i formidlingen til statsforvalteren, slik at en mangelfull situasjonsforståelse påvirker regionale og nasjonale aktørers mulighet for å bistå.

Statsforvalterne påpeker at det er stor variasjon i beredskapsressursene i kommunene. Mange av beredskapskoordinatorene i kommunen har dette som en «bi-oppgave» og som en liten del av stillingen sin. Dette samsvarer med DSBs undersøkelse fra 2020⁸ som viste at det er stor variasjon i stillingsprosenten som oppgis. De aller fleste har rollen som beredskapsansvarlig/-koordinator i tilknytning til en annen stilling som brannsjef, teknisk sjef eller annen (leder-)funksjon i kommunen. Gjennomsnittlig prosentandel som utgjør rollen som beredskapsansvarlig/-koordinator er 23,9 prosent. Åtte prosent (av de som har svart) oppgir at beredskapsrollen utgjør en 100 prosent stilling. De aller fleste av disse er ikke uventet de store bykommunene. Tilsvarende er det mange kommuneleger i lave stillingsbrøker, og noen er også delt mellom flere kommuner.

Flere steder har kommunelegen i utgangspunktet fungert litt på siden av kommunenes kriseledelse, men det virker som dette er rettet opp underveis. Samfunnsmedisinsk kapasitet og kompetanse – som kommunelegen må besitte – har vært en knapphetsfaktor landet rundt. En statsforvalter skriver:

«Den samfunnsmedisinske kompetansen og kapasiteten har blitt utfordret i samtlige kommuner, og organisering og innhold i stillingen bør diskuteres på nasjonalt nivå. I denne

⁸ *Kommuneundersøkelsen 2020*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, juni 2020.



Vaksinasjon. Foto: Thea Kruise-Meyer.

diskusjonen bør også Statsforvalterens rolle i det samfunnsmedisinske arbeidet inngå. Det ligger til rette for at Statsforvalterens helse- og sosialavdeling har en regional samlende fagrolle på det samfunnsmedisinske fagfeltet.»

Samarbeid og bistand på tvers av kommuner

Over hele landet har utbruddene gått i bølger med store lokale variasjoner, der nabokommuner kan være i helt forskjellig situasjon. At bølgetoppene ikke kom samtidig over hele landet har medvirket til å unngå overbelastning av spesialisthelsetjenesten, som i sin tur kunne medført økte byrder på kommunene med omfordeling av pasienter.

En av statsforvalterne fremhever gevinsten ved at deres kommuner øvde på samarbeid på tvers av kommuner med særlig vekt på test- og

smittesporingsarbeid for å være best mulig forberedt på å bistå nabokommunen ved ulikt smittetrykk.

Samarbeid mellom kommunene fremheves som svært viktig, men synes å være varierende. Embetene skriver i sine evalueringer at mange kommuner har vist stor vilje til å stille opp med ressurser og kapasiteter mellom kommunene når dette er nødvendig. Kommunene har hjulpet hverandre med å stille personell til disposisjon og ved å omfordele smittevernutstyr. Samtidig erfarer enkelte embeter at viljen til ressursdeling ikke nødvendigvis er der når det oppstår situasjoner der kommunene ser behov for å verne om sine egne ressurser. I deler av landet med store avstander og lave innbyggertall har dette også vist seg praktisk vanskelig. Personell og utstyr kunne ofte ikke flyttes uten å svekke beredskapen og kontinuitet i ordinære tjenester i egen kommune.

En statsforvalter beskriver likevel en god erfaring med samarbeid på tvers av kommuner og i helsefelleskap:

«Noen kommuner har formelt samarbeid om samfunnsmedisinsk kompetanse. I utbruddssituasjoner har kommunene hjulpet hverandre, særlig med smittesporingsarbeidet. Statsforvalteren har i den grad det har vært nødvendig samordnet denne bistanden. Kommuneoverlegens kapasitet har vært utfordret i nesten alle kommunene. Ulik organisering, plassering og stillingsprosent for kommuneoverlegen vanskeliggjør en tydelig forventning, og dette bør diskuteres på nasjonalt nivå.»

Statsforvalteren har under pandemien etablert fora for fagsamarbeid mellom kommuneoverlegene, som fungerer godt. Rutiner, praksis og erfaring deles her. Det er etablerte arenaer for samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og kommune.»

Statsforvalterne har selv hatt litt ulik tilnærming til behovet for nabobistand og annen forsterking, og eksempelvis Innlandet har lagt vekt på både å trygge kommunene gjennom veiledning og utsending av liaison, og å bygge opp en ressursbank på regionalt nivå.

5.8

KOMMUNIKASJON, KOMMUNIKASJON, KOMMUNIKASJON

Kommunikasjon er et avgjørende element i krisehåndtering. Myndighetenes evne til å kommunisere om risiko, tiltak og konsekvenser, har vesentlig betydning for utfallet av krisen. Kommunikasjon til befolkningen før, under og etter kriser er en sentral og integrert del av all krisehåndtering slik at lokale, regionale og sentrale myndigheter har en god og koordinert beredskap og

krisehåndteringsevne. Et representativt sitat fra en statsforvalter er:

«God, tidleg og tydeleg kommunikasjon, både internt og eksternt, kan ikkje undervurderast. Spesielt i kriser der kompleks informasjon skal kommuniserast slik at mottakarar forstår meldinga. Dette er mellom anna erfaringa hos kommunane som ofte står i «førstelinje» ved å kommunisere informasjon ut til innbyggjarane i kommunen, og svarer på spørsmål.»

Under pandemien har det vært en forutsetning at befolkningen følger de smittevernradene myndighetene gir. Koronakommisjonen skriver at myndighetenes kommunikasjon overfor befolkningen i hovedsak har vært tillitvekkende. Statsforvalterne har i sin rolle som samordner inkludert kommunikasjon med befolkningen i krisehåndteringen og samtlige har planer for det. Likevel viser evalueringene at embetene har løst oppgavene noe forskjellig og at rolleforståelsen på dette området varierer. Noen har tatt en tydelig rolle i media selv, mens andre har vært bindeleddet mellom nasjonale myndigheter og kommunene og støttet deres kommunikasjonsstrategier.

«Både fylkeslegen og fylkesberedskapssjef har vore i media jamleg, både når media har bedt om kommentarar ved aktuelle saker og på eige initiativ. Det siste særleg når det har vore viktige budskap å formidle for å støtte opp under arbeid i kommunane. Vi opplevde å få mykje spørsmål direkte frå innbyggjarar i perioden med «hytteforbod» i 2020, men omfanget vart betrakteleg mindre etter den tid.»

«Vår fylkeslege har vært en svært aktiv gjest i NRK sine sendinger, både i radio og tv. I perioder har fylkeslegen vært daglig gjest i studio, der vi har formidlet informasjon og budskap til befolkningen. Det har vært en bevisst strategi for å bygge tillit og troverdighet til informasjonen fra Statsforvalteren.»

«En viktig diskusjon som ble tatt på et tidlig tidspunkt, var spørsmålet om rolleforståelse. Det er kommunene som er førstelinje mot befolkningen. Vi ser det ikke som en viktig oppgave for statsforvalteren å kommunisere direkte mot befolkningen i kriser. Vår rolle er å

videreformidle informasjon fra statlige myndigheter til kommunene og ved behov bistå kommunene på kommunikasjons-området. Dette er tydelig slått fast i vår plan for krisekommunikasjon.»

Uansett om statsforvalterne har tatt en aktiv rolle i mediene og på ulike kommunikasjonsplattformer, eller hatt en mer tilbaketrukket rolle, har alle hatt et bevisst og strategisk forhold til betydningen av kommunikasjon med befolkningen. Samtidig har det vært svært krevende gitt det store informasjons-omfanget og –behovet.

«Informasjonstilgangen er stor på sentralt nivå med mange aktører som har sine egne nettsider der informasjon legges ut. Når det er vanskelig for Statsforvalteren å finne fram, er det sannsynligvis en utfordring for befolkningen for øvrig. Det er mye viktig informasjon som ligger på mange forskjellige portaler og nettsteder, hvilket gjør det utfordrende å holde seg oppdatert. Dette er en utfordring for alle som skal dra nytte av informasjonen og er etter vårt syn en typisk sentral samordningsoppgave å se nærmere på.»

«God kommunikasjon er viktig ved alle kriser, og pandemien har på ingen måte vore eit unntak i så måte. Både konsekvensane av pandemien, og omfanget av den har gått langt ut over det både vi og publikum har vore vande med. Det har gjort informasjonsbehovet mykje større enn vanleg. Det har vore mykje informasjon frå nasjonale styresmakter som skal nå kommunane og vidare til innbyggjarane. Det har òg vore eit breitt spekter av fagsektorar som gjennom sine faglinjer har delt informasjon, og det har vore brukt mange ulike kommunikasjonsformer. Til tider har det vore svært krevjande å fange opp og få kontroll på all relevant informasjon, sidan omfanget har vore så stort.»

Når det i tillegg har vært korte tidsintervaller mellom beslutninger og innføring av tiltak som skulle formidles lokalt og regionalt, blir det desto mer krevende. Også fordi situasjonen endret seg raskt. I tillegg har tidspresset resultert i mangel på samordnet myndighetsinformasjon til alle målgrupper i samfunnet:

«Denne hendelsen viser også behov for samordning mellom kritiske samfunnsfunksjoner og dialog/deltakelse fra alle disse - også næringslivet. Under koronahåndteringen har vi opplevd at private skoler og barnehager, private helsetilbydere, transportører, og flyplasser ikke fikk informasjon om beredskapstiltak eller forebyggende informasjon.»

«Det har vært utfordrende å kommunisere med fremmedkulturelle, både religiøse, arbeidsinnvandrere og andre. Bedre kontakt med fylkeskommunens ifm deres IMDi oppdrag har avhjulpet og bør videreutvikles, det samme gjelder bruk av de flerkulturelle rådene i kommunene som kommunikasjonshjelpere.»

Helhetsprinsippet i «Statens kommunikasjonspolitikk»⁹ innebærer at ansvarlige myndigheter skal samordne kommunikasjonen med andre relevante statlige, kommunale og private virksomheter. Men når tiden oppleves som knapp kan det fort glippe. Flere av statsforvalterne peker på at higen etter å være raskt ute, noen ganger ødela for den gode kommunikasjonen.

Hvordan budskap er blitt formidlet henger tett sammen med de regionale situasjonsbildene og situasjonsforståelsen samlet sett, jf. kapittel 5.2.

Informasjonsnettverk og samordningsmøter har vist seg avgjørende for både avklaringer og strategier for håndteringen fremover:

«(...) samordningen av krisekommunikasjon i fylket er middels god. På spørsmål om hvordan å styrke en slik samordning, kommer forslag om å øke bruk av informasjonsnettverk, å gjøre krisekommunikasjon til et fast punkt på dagsorden i møter, og å løfte samordningsansvaret til fagdirektør/avdelingsdirektør for å få mer gjennomslagskraft.»

«Embetet har hatt stor nytte av den tette kontakten opp mot kommunikasjonsavdelingane i Helsedirektoratet og FHI. Det at Helsedirektoratet og FHI har deltatt på samverkemøte med kommunane, og fellesmøta til kommunikasjonsrådgjeverane i statsforvaltarembeta, har vore ei

⁹ Fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009.

TI UTVALGTE BUDSKAP FRA STATSFORVALTERNE

styrke for kommunikasjonsarbeidet til kommunikasjonsrådgjevarane, embetet som heilskap, og kommunane i fylket.»

Det viste seg nyttig å etablere et nettverk med kommunikasjonsmedarbeidere på tvers av regioner:

«Kommunikasjonsrådgjevarane i statsforvaltar-embeta har gjennom pandemien hatt regelmessige teams-møte med erfaringsutveksling knytt til handteringa. Desse regelmessige møta har stor verdi, og vi ynskjer å fortsette med desse etter pandemien. Vi utøve same mynde, og det er nyttig å diskutere og høyre korleis embeta løyser ulike problemstillingar.»

Dette nettverket vil kunne bli viktig for fremtidig handtering og bidra til en felles strategi i kommunikasjon med befolkningen under kriser, uavhengig av hvordan hvert embete velger å løse sine oppgaver. Regionale og lokale forskjeller vil uansett prege kommunikasjonen, samtidig som det er felles utfordringer som kan løftes når det gjelder å få avklaringer og svar fra nasjonale myndigheter:

«Det har erfaringsmessig vært mer krevende å håndtere kommunikasjonen etter nasjonale tiltak i covid-19-forskriften enn når kommunene selv har vedtatt lokale forskrifter. Årsaken er naturligvis at kommunene får et stort behov for å få avklaringer, presiseringer og eventuelle unntak fra de nasjonale bestemmelsene. Det har også vært svært mange henvendelser knyttet til karantenehotell og grenseteststasjoner.»

Kommunikasjon med media og befolkning er en balansegang som krever både fagkunnskap og erfaring, og et tett samarbeid mellom kommunikasjonsmedarbeidere og beredskapsmedarbeidere. Statsforvalternes evalueringer indikerer at dette samarbeidet ikke har vært tilstrekkelig etablert.

Oppsummert har statsforvalterne hatt litt ulik tilnærming til kommunikasjon med befolkningen gjennom mediene. I noen fylker har statsforvalteren personlig, fylkesberedskapssjefen eller fylkeslegen vært svært synlig og gitt intervjuer mv med vurderinger av situasjonen i regionen til dels daglig og i et tilfelle med et fast, daglig innslag i regionale media, mens andre først og fremst har vært opptatt

av å videreformidle nasjonale myndigheters budskap. Statsforvalterne er likevel omforent om at krisekommunikasjon er en samordningsoppgave.

Ønske om felles tilnærming til håndtering av innsynsbegjæringer

I tillegg ønsker statsforvalterne at det gjøres en vurdering av om det er behov for en felles tilnærming til hvordan hvert embete håndterer innsynsbegjæringer fra media. Dette gjelder både omfang, verdivurdering, koordinering med andre aktører mv:

«Beredskapsstaben fikk flere innsynsforespørsler fra vår til sommer 2020, men færre etter sommeren. Før sommeren kunne mengden til tider være krevende å håndtere. I tillegg var det utfordrende å vurdere om dokumenter kunne gis innsyn i. Vi ville ha satt pris på klarere nasjonale regler rundt hva nasjonale myndigheter ønsker å unnta offentligheten, og hva som kan gis innsyn i. Det er en utfordring når embetene får likelydende innsynskrav, men behandler dem ulikt. Det har ført til at media mener vi forskjellsbehandler. Saken er tatt opp i kommunikasjonsforum og vi er enige om å ha en tettere dialog for å se om vi kan framstå mer «likelydende».

Under en krisehåndtering er alltid tid en ressursknapphet. Omfattende innsynskrav er krevende å svare ut under stort tidspress, og det oppstår gjerne flere dilemmaer. Avveiningen om å tilkjenne sårbarhet og hensynet til åpenhet krever både kompetanse og erfaring. Statsforvalterne mener kompetanse om regelverket, lovgivers intensjon, tolkningsspørsmål osv. bør styrkes (jf. vedlegg 2, rapport etter trinn 1 i evalueringen).

5.9

AVKLARE KRAV TIL TILGJENGELIGHET OG ØNSKE OM FORMALISERT VAKTORDNING

Balansen mellom kriseledelsens *øyeblikkskapasitet* på den ene side og *utholdenhet* på den andre, er erfaringsmessig en utfordring under håndtering av kriser. Dette gjør seg i særlig grad gjeldene ved hendelser som strekker seg over tid, og hvor kompleksiteten er stor. Evalueringsrapportene fra statsforvalterne peker naturlig nok også på dette. En ytterligere utfordring, som også er adressert fra statsforvalterne er manglende vaktordning, særlig sett opp imot sentrale myndigheters forventning om deres kontinuerlige tilstedeværelse. Statsforvalterens oppgave som bindeledd mellom kommuner og sentral stat under håndtering av en uønsket hendelse som covid-19, og kriseorganisering for forutsigbarhet på tilstedeværelse og håndtering over så lang tid, har blitt løst noe ulikt. Erfaringene fra pandemien avdekker sårbarheter i embetenes mulighet for kontinuitetsplanlegging for langvarig krisehåndtering.

Kriseorganiseringen har fungert, men avhengigheten av nøkkelpersoner er en sårbarhet

Hovedinntrykket er at statsforvalterne har benyttet sitt eksisterende system for krisehåndtering, og at dette i hovedsak har fungert godt. Alle embetene etablerte både en kriseledelse og en stab, og disse gikk på tvers av fagavdelingene i embetene. Ellers synes kriseorganiseringen å variere. Det varierer blant annet hvorvidt fylkesberedskapssjef og fylkeslege har inngått i kriseledelsen. Flertallet viser til at kriseorganiseringen har vært i endring og utvikling gjennom hele pandemihåndteringen, og at embetene dermed har evnet å tilpasse organiseringen underveis. Samtidig vises det til at statsforvalter-embetene ikke er dimensjonert til å stå i en slik krise over så lang tid.

Pandemiens omfang og varighet har gjort det nødvendig å sikre robusthet i kriseorganisasjonen. Statsforvalterne har derfor inkludert større deler av organisasjonen ikke bare på grunn av bredt faglig

spenn i krisehåndteringen, men også for å gjøre embetene i stand til å stå i høy beredskap over tid. Tiltak som er satt inn er for eksempel tilføring av ekstra ressurser til de mest involverte avdelingene/seksjonene og etablering av vaktordning.

Selv om de fleste eller alle fagområder og funksjoner ved embetene har vært involvert i krisehåndteringen, er det likevel tydelig at det er beredskapsenhetene og helseavdelingene som har hatt den største arbeidsbelastningen gjennom hele pandemien. Den store belastningen på enkelte fagområder har medført at nøkkelpersoner i sentrale funksjoner har hatt et høyt arbeidspress over lang tid. Statsforvalterne understreker at nøkkelpersonene, og resten av embetet, har vist stor innsatsvilje og fleksibilitet. Likevel erkjenner flere embeter at støtteressurser ikke kan tre inn i alle roller og funksjoner. De skriver også at det mangler redundans for flere nøkkelpersoner, og dersom det er mulig å bygge opp en "back up", tar dette lang tid. I tillegg har det vært krevende å prioritere mellom ordinære oppgaver og beredskapsarbeid over så lang tid. Det er heller ikke alle arbeidsoppgavene i embetet som kan settes til side til fordel for krisehåndtering.

Vaktordning ved embetene har vært en suksessfaktor og helt nødvendig

Etablering av vaktordning har vært nødvendig for å imøtekomme sentrale myndigheters forventning til tilgjengelighet og oppdragsløsning. Statsforvalterne opplever at forventningene har økt under pandemien. Embetene mener disse forventningene og et eventuelt krav om 24/7-beredskap ved embetene, må avklares.

Statsforvalterne er pålagt å ha systemer for på kort varsel å kunne motta, vurdere og videreformidle beredskapsmeldinger samt iverksette rapportering til sentrale myndigheter (jf. Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks). Hva slags system som etableres, er opp til embetene å velge.

Kun to embeter hadde en formalisert vaktordning i forkant av pandemien (nedfelt i avtaler og beredskapsplan, godtgjøring for beredskapsvakt mv.). Den mest vanlige praksisen forut for pandemien var at fylkesberedskapssjef ved behov har vært tilgjengelig utenfor arbeidstid. Noen nevner at dette også gjelder assisterende fylkesberedskapssjef og fylkeslegen. Kontaktinfo til fylkesberedskapssjef, og

TI UTVALGTE BUDSKAP FRA STATSFORVALTERNE

ev. også assisterende, var distribuert til alle kommunene, nasjonale myndigheter mv. Enkelte beskriver at fylkesberedskapssjefen hadde ansvar for å følge med på beredskapsmeldinger utenfor arbeidstid, og «under pandemien var ikkje dette ei berekraftig løysing».

Erfaringen fra pandemien er helt entydig. Etablering av en eller annen form for vaktordning har vært helt nødvendig for embetenes krisehåndtering under pandemien. Inkludert for intern samordning og situasjonsforståelse.

Behovet for en formalisert vaktordning ved embetene har vært en tilbakevendende diskusjon over mange år. Flertallet av embetene mener at pandemien har tydeliggjort dette behovet, og at det er på høy tid at dette kommer på plass. Noen uttrykker det slik:

«En viktig suksessfaktor for statsforvalterens kriseberedskap har vært å etablere vaktordning som kjerne i håndtering av hendelsen. (...) Vaktordningen har vært avgjørende for embetets beredskaps-kapasitet for å sikre kontinuitet i mottak og videreformidling av nasjonale beslutninger og tiltak, oppfølging av den samordnede situasjons-rapporteringen og ivareta behovet for raske avklaringer fra kommuner og andre knyttet til de nasjonale vedtakene gjennom covid-19-forskriften.»

«Vaktordninga har vore heilt avgjerande for å sikre ei trygg og god handtering, m.a. gjennom raskt å kunne fange opp utfordringar og hendingar utanom kontortid.»

«Beredskapstaben og andre nøkkelpersoner hos [embetet] har stått på 24/7 uten en formalisert vaktordning. Deres arbeid er avgjørende for strukturert og god oppfølging av pandemien og for at vi hele tiden skal ha et oppdatert situasjonsbilde. [Embetet] mener tiden er overmoden for en omforent og avtalefestet vaktordning hos Statsforvalteren. Vi mener at DSB og Hdir bør bidra til at en slik ordning kommer på plass.»



Statsforvalterne har under pandemien vært oppmerksomme på parallelle uønskede hendelser

Statsforvalterne har under hele pandemien vært ekstra oppmerksomme på mulighetene for at det kan forekomme parallelle uønskede hendelser. Fylkesberedskapsrådet har vært aktivt brukt av flere for å avdekke potensielle hendelser så tidlig som mulig. Flere statsforvaltere trekker frem at jevnlig møter med rådet er et godt tiltak for å være godt forberedt. Det skaper blant annet en lav terskel for å ta opp tema på et tidlig tidspunkt.

Flere embeter har også utarbeidet ROS-analyser med søkelys på mulige hendelser som kan inntreffe. For eksempel ble det utarbeidet en analyse i samarbeid med medlemmer i fylkesberedskapsrådet, og deretter delt med hele rådet samt kommunene i fylket. En statsforvalter vedlikeholder en regional ROS-analyse som rulleres hver fjerde uke. Hensikten er å være forberedt på andre uønskede hendelser som kan inntreffe underveis i pandemien. Arbeidet gjøres i samarbeid med politiet og andre aktører.

Det er stor variasjon i hvor belastet embetene har vært med andre hendelser under pandemien. De fleste har hatt noen, men de spenner fra relativt kortvarige hendelser uten langvarige konsekvenser, til hendelser av svært stort omfang. Et eksempel er Gjerdrum-skredet som inntraff i romjula 2020. Dette var en svært alvorlig hendelse som kostet flere menneskeliv og en stor del av befolkningen måtte evakueres og flere kommunale tjenester var nede. Statsforvalteren i Oslo og Viken mener dette ble håndtert på en tilfredsstillende måte fra embetets side, men understreker likevel at det var krevende å gi nødvendig støtte og oppfølging til kommunen.

Embetet deltar også i det videre arbeidet med oppfølging og evaluering av hendelsen.

Embetene trekker frem at pandemien har gitt etablerte og faste samordningsarenaer som ville avhjulpet en parallellhåndtering. «Vi har stått i en kontinuerlig beredskapssituasjon over lang tid nå, og er «varme i trøya», beskriver ett embete. Likevel vil samtidige hendelser av et visst omfang helt klart utfordre embetene. Det er den samme vaktordning/stabsfunksjoner som håndterer pandemien som også må håndtere andre uønskede hendelser. Selv om flere av embetene har planer for at staben kan suppleres med mer personell, vil personellmangel til håndtering av andre hendelser parallelt med pandemien, helt klart være den største utfordringen.

5.10

STATSFORVALTERENS ROLLE ETTER SMITTEVERNLOVEN – BEHOV FOR ENDRINGER

Statsforvalteren skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot smittevernet i fylket, herunder ha oversikt over og kunnskap om lokale planer om smittevern, samt yte bistand ved behov (jf. smittevernloven). Statsforvalteren har imidlertid ikke myndighet etter smittevernloven annet enn i klagesaker på utestengelse fra arbeidsplass eller undervisning, samt at statsforvalterne foreslår sammensetning av smittevernnemd. Klager på øvrige tvangstiltak eller mangel på smitteverntiltak behandles i nemnd.

Statsforvalterne mener pandemien har synliggjort at en mulig samordningsrolle for statsforvalterne etter smittevernloven bør diskuteres. Statsforvalterne savner også den gamle ordningen med at de fikk kopi av MSIS-meldinger. De mener disse meldingene er viktige for deres situasjonsforståelse. Noen ønsker også at statsforvalterne skal få myndighet til å fatte vedtak på regionalt nivå, i stedet for at det må fattes en serie parallelle vedtak i nabokommuner, eller at nasjonale myndigheter går for langt i å detaljregulere for hele landet når smittesituasjonen er varierende.

Med et slikt system kan statsforvalterne avlaste sentralt nivå, og embetene kan bidra med sin lokalkunnskap. Statsforvalterne kan på grunnlag av kjennskap til kommunene og regionen, og i kraft av rollen som samordningsmyndighet, være et effektivt beslutningsnivå, som sikrer god koordinering og avverger uhensiktsmessige reguleringer. Enkelte av de lokale restriksjonene kommunene innførte vurderes av statsforvalterne som lite nyttige, særlig der kommunene i samme bo- og arbeidsmarkedsregion ikke gikk i takt, eller der tiltakene stod i strid med nasjonale føringer, for eksempel søring-karantene. Statsforvalterne påpeker at statlig samordning utfordrer ansvars- og nærhetsprinsippene, men ser det som en mulighet der kommunene ikke blir enige om tiltak eller ber om hjelp. En konkret problemstilling som en av statsforvalterne rapporterer er tiltak knyttet til kollektivtrafikk som krysser kommunegrenser der ulike kommunalt fattede vedtak uten nødvendig koordinering eller enighet gir lite hensiktsmessige resultater. Statsforvalteren vil midlertid være avhengig av smittevernfaglige råd og risiko-vurderinger fra nasjonale helsemyndigheter som grunnlag for regional myndighetsutøvelse. En statsforvalter skriver:

«Smittevernet i Norge er i dag organisert med ansvar på to nivåer – statlig og lokalt. Framfor økt bruk av statlig samordning bør regionalt nivå gis mer myndighet gjennom Statsforvalteren. Vi kjenner fylket og aktørene på regionalt og kommunalt nivå, har kompetanse gjennom fylkeslegen, har fora for samordning og har erfaring med samordning. Dessuten opplever vi at kommunene har større forventninger til vår samordning enn det som gjeldende praksis og lovverk muliggjør.»

En annen statsforvalter peker på manglende kompetanse som en årsak til uhensiktsmessige lokale reguleringer, jamfør beskrivelsen av behovet for at statsforvalterne tar en ledende rolle i det samfunnsmedisinske arbeidet:

«Statsforvalteren registrerte ved gjennomgangen av de kommunale karantenevedtakene at de medisinskfaglige vurderingene til kommunelegene var svært forskjellige, selv om den faktiske smittevernsituasjonen i kommunene var tilnærmet lik. Dette resulterte i at nabokommuner

TI UTVALGTE BUDSKAP FRA STATSFORVALTERNE

kunne ha helt ulike tilnærminger til situasjonen, der en kommune ikke traff kommunale karantenevedtak, mens nabokommunen innførte «full pakke». Hvordan kommunelegene formet den medisinskfaglige begrunnelsen var også svært forskjellig. Slik Statsforvalteren ser det, bør kommunelegene skoles både i hvilke vilkår i smittevernloven som må være oppfylt for å innføre kommunale karantenevedtak og hvordan den smittevernfaglige vurderingen bør utformes for å fylle lovens vilkår. Veilederens oppfordring om å samordne aktuelle tiltak i samme bo- og arbeidsmarkedsområde ble i liten grad hensyntatt, både i kommunelegenes vurderinger og gjennom kommunenes samlede vurdering.»

En tredje statsforvalter kommenterer lokale vedtak slik:

«Vi mener at det er behov for utredning av hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, smittevernloven § 4-1 gir hjemmel for lokal innreisekarantene og restriksjoner. Vi hadde lokalt eksempler på slike meget vidtrekkende vedtak der vi stilte spørsmål ved gyldigheten av disse.»

Samme statsforvalter uttrykker seg positivt om prosessen med felles tiltak i en av bo- og arbeidsmarkedsregionene sine:

«Vår oppfatning er at erfaringene med de regionale tiltakene er i all hovedsak gode. Prosessen og samarbeidet mellom lokale, regionale og sentrale myndigheter har vært smidig, effektivt og lite byråkratisk. Jevnlig dialog med kommunene gjorde at lokale, regionale og sentrale myndigheter reagerte raskt når situasjonen gjorde det nødvendig.»

KAPITTEL

06

Veien videre –
forslag til tiltak



VEIEN VIDERE – FORSLAG TIL TILTAK

Evalueringsrapporten «Statsforvalternes samordningsrolle i håndteringen av covid-19 - underviseevaluering» var klar 18. november 2021. Med denne som utgangspunkt ble det arrangert et evalueringsseminar, kalt «Veien videre», i Drøbak 29.11–1.12.2021. Der deltok statsforvalterne, DSB og Helsedirektoratet.¹

Veien videre-seminaret var det siste trinnet i den felles evalueringsprosessen som er beskrevet i kapittel 2, Prosess og metode. Seminaret hadde todelt målsetting: 1) å validere evalueringsrapporten og bli omforent om den, og 2) utarbeide skisse til veien videre-rapport etter deduksjonsmetoden. Dvs. se på overordnede læringspunkter og velge forslag til tiltak og hva som må vurderes og følges opp som resultat av evalueringen.

«Veien videre» er utarbeidet av statsforvalterne, DSB og Helsedirektoratet. Oppsettet i rapporten følger malen i det metodiske rammeverket for «Veien videre» etter evalueringer:

- Beskrivelse av læringspunkt, sammenfatning av konklusjon i evalueringen
- Forslag til tiltak
- Effekt
- Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting

Veien videre-rapportens formål er å fremme forslag til iverksetting av forbedringer og justeringer av planer, prosedyrer, avtaler, samarbeid osv., både på strategisk og operasjonelt nivå. For å oppnå dette inneholder rapporten en blanding av generelle og mer konkrete anbefalinger rettet mot bestemte aktører. DSB og Helsedirektoratet, i samarbeid med statsforvalterne, vil være pådrivere for videreutvikling av beredskaps- og krisehåndterings-systemet, både for den utviklingen som finner sted innen de enkelte virksomhetene og den utviklingen som skjer i tverrgående samarbeidsfora.

«Veien videre» har vært på høring hos alle embetene, og hos ledelsen i DSB og Helsedirektoratet.

Evalueringsgruppa i DSB og Helsedirektoratet vil ta ansvar for oppfølging overfor de myndighetene vi har pekt som ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting av tiltak.

Tiltakene som er foreslått sorteres under ti læringspunkter. Disse er utledet av evalueringens ti hovedbudskap jf. kapittel 5. Listen over hovedbudskap korrelerer imidlertid ikke med listen over læringspunkter. Dette skyldes at i arbeidet med å finne tiltak er det noen tema som har blitt prioritert fremfor andre. Læringspunktene det er utarbeidet tiltak til, er følgende:

1. Pandemien har synliggjort at statsforvalterens rolle etter smittevernloven bør justeres
2. Parallelle rapporteringskanaler er kilde til frustrasjon og ulik situasjonsforståelse – og er uttrykk for mangel på samordning på nasjonalt nivå
3. Krisestøtteverktøyene brukes i ulik grad og tilfredsstillende ikke behovene
4. Økt forventning til tilgjengelighet og behov for en vaktordning
5. Kommunene har ikke tilstrekkelig ressurser til krisehåndtering og beredskapsarbeid
6. Krisekommunikasjon krever god samordning både vertikalt og horisontalt
7. Statsforvalterne har ulik tilnærming til samordningsrollen
8. Statsforvalterens prioriteringsmyndighet er ikke tydelig nok
9. Behov for evaluering av innreisekjeden
10. Behov for plangrunnlag for komplekse hendelser

¹ For detaljert deltakerliste, se vedlegg.



Oscarsborg festning med sikt mot Drøbak. Bildet er tatt under Veien videre-seminaret, november 2021. Foto: Vegard Nore.

6.1

STATSFORVALTERENS ROLLE ETTER SMITTEVERNLOVEN

Læringspunkt: Erfaringene fra pandemien har synliggjort at statsforvalterens rolle etter smittevernloven bør justeres

Statsforvalteren har under pandemien opplevd at kommunene, regionale aktører og overordnede myndigheter har større forventninger til embetenes samordning enn det gjeldende praksis og lovverk muliggjør. Myndighet til å fatte vedtak med hjemmel i smittevernloven ligger i dag på sentralt og kommunalt nivå. Statsforvalterens myndighet er svært begrenset. Statsforvalterne mener det bør vurderes om de bør få et tydeligere og utvidet ansvar etter smittevernloven for å sikre regionale samordnede beslutninger og iverksetting av tiltak. Embetene argumenterer for at de kjenner fylket og aktørene på regionalt og kommunalt nivå, har kompetanse gjennom fylkeslegen, og har fora for og erfaring med samordning. Alle embetene er enige om at de som et minimum igjen må få beskjed om utbruddsvarsler i fylket. Ved en eventuell endring av statsforvalterens rolle må man ta hensyn til statsforvalterens tilsynsmyndighet, slik at det ikke bygges inn en rollekonflikt.

Statsforvalteren skal ha oversikt over situasjonen i fylket, og tilstanden i kommuner med utbrudd er en svært viktig del av bildet. Statsforvalterne har også en generell veiledningsplikt, og ved utførelse av denne er det viktig å kjenne til hvilke råd Folkehelseinstituttet (FHI) gir kommunene. En koordinert oppfølging fra statsforvalteren, FHI og Helsedirektoratet vil forenkle arbeidet for kommunene som står i krevende situasjoner og de kommunene som skal forberede seg på forventet krise.

Forslag til tiltak: Revisjon av smittevernloven med hensyn til statsforvalterens rolle

Smittevernloven er i dag bedre tilpasset mindre utbrudd enn en pandemi. Det er behov for å sette søkelys på hvordan statsforvalterens viktige koordineringsrolle kan utføres i alvorlige smittesituasjoner. Det bør utredes om statsforvalterne bør delegeres vedtaksmyndighet. Dette for å sikre gjennomføring av tiltak etter smittevernloven i bo- og arbeidsmarkedsregioner, dersom ikke aktuelle kommuner iverksetter koordinerte og samstemte tiltak. Dersom statsforvalteren får vedtaksmyndighet, bør klageinstans fastsettes.

Oppgave-, ansvars- og myndighetsfordeling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå ved en omfattende pandemi bør gjennomgås og analyseres som grunnlag for revisjon av smittevernloven. Dette bør inkludere en omtale av koordinering mellom FHI, Helsedirektoratet og statsforvalterne i oppfølgingen av kommunene.

Varsel om utbrudd må formidles statsforvalterne, slik det var frem til revisjon i 2019. En endring tilbake til slik det var før 2019 bør iverksettes umiddelbart.

Effekt: Statsforvalterens ansvar og myndighet er avklart og tydelig i smittevernloven. Beslutninger fattes på laveste effektive nivå, noe som sikrer god koordinering og avverger uhensiktsmessige reguleringer, som også vil gjøre det enklere for kommunene.

Statsforvalteren får rettidig informasjon om utbrudd, og med det et godt utgangspunkt for korrekt situasjonsforståelse.

Forslag til ansvarlige for vurdering og eventuell iverksetting: Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), men viktig med involvering av statsforvaltere, kommuner og FHI.

6.2

SAMORDNINGEN PÅ NASJONALT NIVÅ

Læringspunkt: Parallele rapporteringskanaler er kilde til frustrasjon og ulik situasjonsforståelse – og er uttrykk for mangel på samordning på nasjonalt nivå

God situasjonsforståelse er suksesskriteriet for god krisehåndtering. For å oppnå god situasjonsforståelse er informasjonsflyt, kommunikasjon og samhandlingsarenaer essensielt. Enighet om hvilke kanaler som benyttes for samordning og effektiv koordinering mellom aktørene som er involvert er nøkkelen til å lykkes.

I dag ser det ut til å være usikkerhet rundt hvem som bør være med i de ulike foraene og i hvilke kanaler informasjonen utveksles.

Statsforvalterne ønsker bedre samordning på nasjonalt nivå, og at myndighetene i større grad benytter samordningskanal til rapportering. Denne rapporteringskanalen skal gi et overordnet og sektorovergripende bilde av situasjonen, og vurdere samfunnskonsekvenser i et helhetsperspektiv. Det rapportertes vertikalt fra kommuner til statsforvalter, videre til DSB og endelig til Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Rapportene deles også på tvers på hvert nivå.

Enkelte møtearenaer (som samvirke-/beredskapsmøter) er spesielt viktige for samordning og informasjonsflyt. På møtearenaer som har til hensikt å samordne på tvers av sektorer, er det vesentlig at alle berørte etater deltar. Det har vært utfordrende at noen direktorater kun bruker egen fagkanal. Dersom samordningsmøtene samler alle direktoratene som statsforvalterne er avhengige av å gi informasjon til og få informasjon fra, vil det være enklere å oppnå felles forståelse av tiltak og prosesser, ha et felles situasjonsbilde og mulighet for rask samhandling.

Det er behov for å øke kunnskapen om eksisterende samordningsmekanismer blant alle aktører på sentralt nivå. Noen av embedene spør om det er behov for et mer formalisert beredskapssystem under kriser.

Statsforvalterne ser også noen utfordringer ved utførelse av lederdepartementsrollen, og mener denne har fremstått som noe utydelig under pandemien. Lederdepartementets ansvar og myndighet bør kommuniseres tydeligere, og det må gjøres tidlig i hendelsen.

Forslag til tiltak: Gjennomgå og forbedre bruken av samordningskanal ved å:

- utrede og foreta en tydelig rolleavklaring mellom nasjonale aktører, blant annet en klargjøring av hva som ligger i lederdepartementsrollen.
- etablere mekanisme for å peke på hvilke direktorater som skal delta på samordningsarenaene, og hvem som skal lede og koordinere disse. Det bør vurderes å utarbeide retningslinjer for deltakelse, hyppighet og agenda på samordningsarenaer.
- tydeliggjøre samordningen på direktoratsnivå, og spesielt DSBs samordningsrolle.
- revidere og forskriftsfeste "Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal". Det er behov for å avklare hva som skal rapporteres på hhv. fagkanal og samordningskanal. Informasjonsflyten mellom de to kanalene må også avklares. Hensikten er bl.a. å pålegge etater å dele informasjon, eventuelt rapportere i samordningskanal. Det bør også stilles krav om at informasjon deles "nedover" i forvaltningsnivåene etter at sentrale og regionale myndigheter har dannet seg et helhetsbilde. Det bør vurderes å ta "informasjonsdeling" inn i tittelen på retningslinjene for å synliggjøre at fortløpende informasjonsdeling fra sentralt nivå skal foregå i samme kanal. Vedtatte retningslinjer må kommuniseres og informeres om til aktørene som er omfattet av bestemmelsene. Når dette er avklart, må retningslinjene øves. Det bør også vurderes å sette opp kurs på DSBs kurssenters.
- For å bedre forståelsen for oppgaveløsning på de ulike nivåene bør det tilrettelegges for hospitering mellom forvaltningsnivåene. Dette vil også kunne bidra til å øke forståelsen for hastegrad på de forskjellige oppdrag og bestillinger som blir gitt.

Effekt:

- Styrket samordningskanal vil gi bedre informasjonsflyt, bedre situasjonsbilde og situasjonsforståelse.
- Tydeligere plikt- og ansvarsavklaringer vil gi økt etterlevelse av rutinene.
- Bedre samordning på nasjonalt nivå vil også medføre mindre dobbeltarbeid og mer effektiv ressursbruk for statsforvalterne og kommuner.

Forslag til ansvarlige for vurdering og evt.

iverksetting: DSB i samarbeid JD (KSE), statsforvalterne og ev. et utvalg direktorater.

6.3

KRISESTØTTEVERKTØY

Læringspunkt: Krisestøtteverktøyene brukes i ulik grad og tilfredsstillende ikke behovene

Krisestøtteverktøy er en viktig del av samordningen og det er en utbredt oppfatning blant statsforvalterne at dersom krisestøtteverktøyene i de ulike sektorene er kompatible, så får man enklere samordning og mulighet for å etablere felles situasjonsbilde raskere.

Bruken av krisestøtteverktøyet CIM har vært en tilbakevendende problemstilling, både når det gjelder funksjonalitet, bruk og kompetanse. CIM har vist seg å ha en høy brukerterskel, og det krever en viss erfaring med CIM i organisasjonen for å kunne bruke systemet optimalt. Det er tungvint å oppdatere situasjonsrapporter – så disse blir da supplert med andre skjemaer og andre systemer for rapportering for å dekke ulike behov. Flere statsforvaltere og kommuner er misfornøyde med CIM, og mener leverandør ikke lytter til brukerne og at verktøyet ikke dekker de krav som bør stilles til et krisestøtteverktøy.

Systemet som benyttes til loggføring, oppgavefordeling, deling av situasjonsrapporter og annen samhandling, må være brukervennlig.

Systemet bør være så lite personavhengig som mulig, godt kjent og i allmenn bruk før krisen inntreffer.

Felles verktøy for krisehåndtering kan innebære både rapporteringsløsninger og geografiske informasjonssystemer (GIS). Kartgrunnlag bør kunne deles "live" i krisestøtteverktøyet for raskere og enklere felles situasjonsforståelse. Det må vurderes om CIM er det verktøyet vi trenger, og oppfyller de kravene som stilles til et fullverdig kriseinformasjonsverktøy.

Forslag til tiltak: Utarbeide kravspesifikasjon til krisestøtteverktøyet, og bli enige om valg av verktøy, inklusive rapporteringsløsninger og GIS

Dette innebærer å:

- Identifisere funksjoner i verktøyet som legger til rette for god informasjonsflyt mellom beredskapsaktørene som er involvert i en krise.
- Inkludere behov som er identifisert under håndteringen av pandemien og som også har relevans for håndtering av andre typer hendelser.

Momenter som bør vurderes:

- Kartløsninger (GIS), fleksible rapporteringsmalere som lett kan justeres ved behov.
- Logg og arkivfunksjon som er intuitivt for brukeren. Krisestøtteverktøyet må fungere til både loggføring og arkivering uten dobbeltarbeid.
- Verktøyet må være brukervennlig også som analyseverktøy. Bør kunne benyttes til daglig drift, kriseforberedelser slik som ROS-analyse (fungerer ikke i dag), beredskapsplaner, e-post, møtereferat, SMS-varslings og tiltakskort med direkte loggføring av aktiviteter som er utført.
- Søkefunksjoner med løsninger som tilfredsstillende kravene til offentlighet og mulighet til å besvare innsynskrav. Søkbarheten bør være bedre enn i dag.
- Mulighet for å følge en kommunikasjonstråd på lik linje med e-postsystemer. Når logges e-post og svar som separate loggpunkt, noe som gjør det vanskelig å følge historikken i ettertid.

- Funksjoner som styrker evaluering etter hendelser, blant annet mulighet for å rekonstruere tidslinjer. Dette er viktig for å evaluere situasjonsforståelse og utvikle verktøy deling av situasjonsbilder.
- Kobling til en felles terminologidatabase for å sikre lik forståelse av faguttrykk.
- Standardiserte symboler til bruk på kart (med kopling til terminologidatabasen)
- Kostnader som en mulig terskel for implementering av funksjoner (grunnpakke vs. ekstra moduler).

Effekt:

- Bedre informasjonsflyt og bedre situasjonsbilde og -forståelse, som vil føre til mer effektiv håndtering, og man vil unngå dobbeltarbeid.
- Lavere rapporteringsbyrde for statsforvaltere og kommuner samt økt informasjonskvalitet og -pålitelighet.
- Bedre etterlevelse av arkivloven og offentlighetsloven.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev.

iverksetting: DSB i samarbeid med statsforvalterne, og eventuelt referansegruppe med kommuner og samvirkeaktører.

Forslag til tiltak: Felles digital møte/VTC-plattform som sikrer god kommunikasjon, både gradert og ugradert

Statsforvalterne viser til at de har behov for videokonferanseløsninger som har alle graderinger (U, B, H).

Når det gjelder behovet for gradert VTC, peker statsforvalterne på at behovet er økende, og at embetene har et ansvar for samfunnssikkerhet i hele krisespekteret. Statsforvalterne bør derfor ha de nødvendige verktøyene for å ivareta dette ansvaret på en best mulig måte. Dagens situasjon preges av tungvinte og lite hensiktsmessige arbeidsprosesser, med for eksempel lang reisevei til lokasjoner med gradert VTC for å delta i møter. Spørsmålet om gradert VTC bør derfor snarlig avklares.

Effekt: Mer effektiv samhandling, færre møtetekniske forstyrrelser, bedre informasjonsdeling og økt informasjonskvalitet. Enklere å gjennomføre

øvelser med øvingsmomenter som krever graderte sambandssystemer. Effektiv ivaretagelse av statsforvalterens ansvar i hele krisespekteret, herunder ansvaret knyttet til totalforsvaret (jf. Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, kap. IV og IX).

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev.

iverksetting: Statsforvalterne i samarbeid med JD, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og DSB.

6.4

TILGJENGELIGHET OG VAKTORDNING

Læringspunkt: Økt forventning til

tilgjengelighet og behov for en vaktordning

Statsforvalterne er pålagt å ha systemer for på kort varsel å kunne motta, vurdere og videreformidle beredskapsmeldinger samt iverksette rapportering til sentrale myndigheter (jf. Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering). Hva slags system som etableres er opp til embetene å velge. Kun to embeter hadde en formalisert vaktordning i forkant av pandemien (nedfelt i avtaler og beredskapsplan, godtgjøring for beredskapsvakt mv.). Statsforvalternes erfaringer fra pandemien er helt entydig på at etablering av en vaktordning har vært en suksessfaktor i embetenes krisehåndtering, og helt nødvendig for å imøtekomme sentrale myndigheters forventning til tilgjengelighet og oppdragsløsning. En vaktordning har også vært nødvendig for å avlaste enkeltpersoner og sikre tilgang til rett kompetanse (jurist, helsefaglig) på riktig tidspunkt. Det har ved noen anledninger også vært avgjørende for at kommuner får raske svar på spørsmål og på denne måten kan ta avgjørelser utenom vanlig arbeidstid. Statsforvalterne opplever også at forventningene til embetenes tilgjengelighet og «responstid» har økt under pandemien.

Behovet for en formalisert vaktordning ved embetene har vært en tilbakevendende diskusjon over mange år. Flertallet av embetene mener at pandemien har tydeliggjort behovet, og at det er på høy tid at dette kommer på plass.

Det er variasjon i hvordan de ulike embetene løser sine oppgaver, og noen ønsker mer tilgjengelighet enn andre. Det bør derfor formuleres et minimumskrav til tilgjengelighet for embetene. På bakgrunn av et definert minimumskrav bør det formaliseres en vaktordning for embetene.

Forslag til tiltak: Statsforvalterne ønsker at DSB tydeliggjør minimumskrav om tilgjengelighet/vaktordning hos statsforvalterne og behovet for å styrke denne under kriser

Kravet bør gjøres kjent for statsforvalternes samarbeidspartnere (politidistriktene, kommunene, Sivilforsvaret, Heimevernet etc.).

Effekt: Krav om tilgjengelighet er avklart, tydelig og forutsigbart for statsforvalterne og aktørene embetene samhandler med mellom og under kriser.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: DSB.

Forslag til tiltak: En formalisert vaktordning ved samtlige embeter

Krav om vaktordning må kompenseres, være sentralt regulert og avtafestes. Kompetansehevingstiltak bør iverksettes for personell som inngår i ordningen.

Effekt:

- Robust beredskap og krisehåndtering hos embetene, blant annet gjennom et kontinuerlig oppdatert situasjonsbilde.
- Mindre belastning på enkeltpersoner.
- Økt krisehåndteringskompetanse hos embeten

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting:

Statsforvalterne i samarbeid med JD, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og DSB.

6.5

KOMMUNENES SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAPSARBEID

Læringspunkt: Kommunene har ikke tilstrekkelig ressurser til krisehåndtering og beredskapsarbeid

Et hovedbudskap i evalueringene til statsforvalterne er at kommunene er bærebjelken i beredskapen i Norge. Kommunene har mye ansvar og oppgaver, men har ikke tilstrekkelige ressurser. Det påpekes også at det de siste 10-15 årene har vært en betydelig styrking av beredskapsressursene nasjonalt, mens dette ikke har vært tilfelle lokalt og regionalt. Statsforvalterne uttrykker en særlig bekymring for kapasiteten til funksjonene kommunelege og beredskapskoordinator i kommunen. Pandemien har også utfordret kommunenes juridiske kompetanse.

Statsforvalterne melder at status i kommunene, nå og forut for pandemien, er at de ofte oppfyller enkelte krav som beredskapsplan og gjennomføring av øvelser, mens mange svikter på det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene håndterer hendelser når disse oppstår, men har sjeldent mulighet til å etablere og opprettholde et systematisk arbeid på fagområdet. Dette skyldes blant annet manglende kompetanse og økonomiske ressurser.

Statsforvalterne mener det er viktig å styrke kommunens evne til krisehåndtering og forebyggende arbeid med samfunnssikkerhet.

Forslag til tiltak: Tildele kommunene økte midler for å styrke beredskapen og samfunnssikkerhetsarbeidet

Slike midler kan blant annet benyttes til regionalt samarbeid, nettverkssamlinger, kompetanseheving, forebyggende samfunnssikkerhet og flere ansettelse.

Statsforvalterne mener hver kommune bør ha egen kommunelege og beredskapskoordinator, begge med tilstrekkelig stor stillingsprosent og mulighet for stedfortreder. Dersom det etableres fellesstillinger på tvers av kommuner, bør dette komme som et tillegg til basisressurser.

Kommunene har svært ulik økonomi, topografi og demografi, og økte økonomiske midler vil gi ulik effekt i ulike kommuner. Det bør derfor vurderes å rute ekstra midler gjennom statsforvalteren som kjenner regionen godt, og vet hvor midlene treffer best. Det bør også vurderes om midlene skal øremerkes for å sikre at de benyttes til å styrke beredskapen og samfunnssikkerhetsarbeidet.

Forslag til tiltak: Vurdere innføring av ytterligere lovkrav til samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunene:

- Lovkrav til kapasitet og kompetanse for nøkkelfunksjoner innen beredskap og forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid: Beredskapskoordinator og kommuneoverlege.
- Vurdere revisjon av forskrift om kommunal beredskapsplikt: Krav om kommunalt beredskapsråd, inkludert krav til mandat og aktivitet.

Økte lovkrav må ses i sammenheng med kommunens evne til å møte disse (jf. forslag til tiltak over), og behov for juridisk kompetanse.

Forslag til tiltak: Styrke kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom å:

- følge opp kartlegging av kommunelegefunktjonen.
- bidra til å knytte kommunelegen til ledelsen i kommunen for å styrke deres veilederrolle.
- lage veileder/kompetansepakke/kurs for kommunelegefunktjonen.
- lage veileder/kompetansepakke/kurs for beredskapskoordinatorrollen og andre nøkkeloppgaver innenfor beredskap i kommunene.
- bidra til å fremme samarbeid mellom kommuner og eventuelt mellom nøkkelfunksjoner på tvers av kommuner. Oppgaver/tiltak kommuner kan samarbeide om:
 - Felles risikovurderinger i bo- og arbeidsområder
 - Felles øvelser
 - Flerkommunale beredskapsråd

Disse forslagene til tiltak vil kreve oppfølging fra statsforvalteren, og behovet for å styrke embetenes beredskapsressurser bør også vurderes.

Effekt:

- Et systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene, både innenfor forebygging og beredskap.
- Høy beredskapsevne, utholdenhet, kompetanse og kapasitet i kommunene.
- Definerte nøkkelroller i kommunen sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er styrket.
- Målrettet og effektiv veiledning og oppfølging fra statsforvalterne med støtte fra DSB og Helsedirektoratet.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev.

iverksetting: DSB og Helsedirektoratet i samarbeid med statsforvalterne, HOD, JD, KDD og ev. Legeforeningen.

6.6

KRISEKOMMUNIKASJON

Læringspunkt: Krisekommunikasjon krever god samordning både vertikalt og horisontalt

Kommunikasjon med media og befolkning krever både fagkunnskap og erfaring, og et tett samarbeid mellom kommunikasjonsmedarbeidere og kriseledelsen for øvrig. Statsforvalternes evalueringer indikerer at samarbeidet mellom kommunikasjonsmedarbeidere og beredskapsapparatet ikke har vært tilstrekkelig etablert. Statsforvalterne har videre hatt ulik tilnærming til kommunikasjon med befolkningen gjennom mediene. I noen fylker har statsforvalter personlig, fylkesberedskapssjefen eller fylkeslegen vært svært synlige og gitt intervjuer mv. med vurderinger av situasjonen, til dels daglig, og ved ett embete med faste daglige innslag i regionale media. Andre embeter har først og fremst vært opptatt av å viderefremme nasjonale myndigheters budskap. Statsforvalterne er omforent om at krisekommunikasjon er en samordningsoppgave.

Forslag til tiltak: Tydeliggjøre statsforvalterens ansvar for krisekommunikasjon

Det må vurderes om krisekommunikasjon skal komme tydeligere frem som en samordningsoppgave i Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

Effekt: Omforent forståelse av ansvaret som ligger i krisekommunikasjon og samordningsansvaret på området, samt tydeligere ansvarsforhold mot lokale og nasjonale myndigheter.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: DSB i samarbeid med statsforvalterne.

Forslag til tiltak: Videreføre nettverket med kommunikasjonsmedarbeidere på tvers av embeter som har dannet seg under pandemien. Invitere beredskapsmedarbeidere som bidragsyttere i nettverket

Effekt: Mer enhetlig tilnærming, erfaringsoverføring og mer effektiv ressursbruk.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: Statsforvalterne.

Grunnlaget for statsforvalterens kommunikasjon med befolkning og media har også vært utfordrende ved at hyppige skifter av regjeringens strategi og tiltak offentliggjort på pressekonferanser ikke har blitt etterfulgt av skriftlig materiell til embetene.

Det må være klart eieransvar til det overordnede kommunikasjonsbudskapet fra nasjonale myndigheter, med tilstrekkelig ressurser til kontinuerlig oppfølging ved endring i budskap, og de ulike myndighetene må være koordinerte. Nettsider bør være lagt opp med enkel navigasjon til infomateriell og maler for bruk i kommunikasjonsjobben. Samling av alle budskap på en bestemt nettside kan vurderes. Behov for tilrettelagt informasjon og oversettelser til ulike målgrupper bør alltid vurderes.

Forslag til tiltak: Nasjonale myndigheter må sikre rask utsending av skriftlig informasjon til statsforvalter

Dette bør fortrinnsvis skje i forkant av pressekonferanser eller møter der nye føringer blir formidlet, slik at kommunen og statsforvalteren kan forberede seg. Alternativt rett i etterkant.

Det bør utvikles enkle og gjenkjennbare standardiserte infomaler. Nasjonale tiltak kan presenteres i mal med rom for at kommunen kan legge til sine lokale tiltak på samme infomateriell.

Effekt:

- Sikrer best mulig grunnlag for statsforvalterens kommunikasjonsoppgaver.
- Bedre forankring av kommunikasjonsbudskap
- Raskere spredning av informasjon til alle deler av befolkningen ved endringer.
- Mindre ressursbruk i alle ledd.
- Unngår ulik forståelse av informasjon som blir gitt.
- Forenklet krisehåndtering og rettidig informasjon.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: JD.

6.7

STATSFORVALTERENS SAMORDNINGSROLLE

Læringspunkt: Statsforvalterne har ulik tilnærming til samordningsrollen

Det kommer frem i evalueringen at statsforvalterne har ulike tilnærminger til samordningsrollen. Kulturforskjeller, rollekonflikter, ledelsesprioriteringer og ulikheter mellom kommuner gjør at statsforvalterne bruker ulike virkemidler og tiltak, samt ulik ressursbruk, proaktivitet og innsats for å nå sine mål og oppnå ønsket effekt.

Samtidig er det uheldig om tolkningen av statsforvalternes utøvelse av samordningsrollen får et for stort spenn, slik at rollen uthules. Svært ulik forståelse og tilnærming til samordningsrollen er heller ikke i tråd med formålet om å sikre en mer enhetlig praksis på tvers av embetene, som ble fremhevet i forarbeidene til Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Det ble vist til at

«det går en linje i samfunnssikkerhetsarbeidet fra kommunen, via [statsforvalter] til strategisk sentral krisehåndtering. For at dette skal fungere optimalt må det etableres en enhetlig praksis over hele landet»².

Statsforvalteren har et samordningsansvar hele tiden. Imidlertid endrer rollen karakter under uønskede hendelser, og i forarbeidene blir det pekt på at ulik rolleforståelse blant statsforvalterne i verste fall kan «føre til redusert håndteringsevne på nasjonalt nivå på grunn av manglende oversikt, initiativ og samordning regionalt, samt økte konsekvenser for befolkningen i de kommunene som rammes»³.

Flere av statsforvalterne ønsker å opprettholde sin tolkning av samordningsrollen og handlingsrommet dette gir. Samordningsrollen oppleves ikke like problematisk som det som framkommer i koronakommisjonens første rapport.⁴ Noen mener at måloppnåelse, effekt av virkemidler og tiltak, samt opplevelse av samordningsansvar, er vanskelig å måle på tvers av embetene når forutsetningene er så ulike fra embete til embete, og situasjon til situasjon. Andre embeter ser denne variasjonen som utfordrende og ønsker en mer enhetlig tilnærming. Disse vektlegger blant annet at ulik praksis mellom embetene er krevende å forholde seg til for andre aktører, og særlig for dem som forholder seg til flere statsforvaltere. Ved svært ulik praksis kan man skape usikkerhet hos andre aktører. Poenget er ikke nødvendigvis at alle statsforvalterne skal være helt like, likt organisert eller heve beredskapen samtidig, men at alle embeter er omforente om noen felles rammer.

Høgskolen i Østfold gjennomførte en kartlegging hos alle statsforvalterne tidlig i pandemien, og finner også at embetene forstår sin rolle ulikt.⁵ Ulikheten er særlig knyttet til hvor proaktiv statsforvalteren skal være, og hva som er "riktig" forhold mellom tilsynsrollen og veilederrollen/samordningsrollen under kriser. Noen peker på «at det i en krisesituasjon tross alt bør være viktigst å bidra til å løse en alvorlig situasjon, enn å være bekymret for at man skulle komme i en rollekonflikt på et senere tidspunkt»⁶. Andre er opptatt av at rollen varierer fra embete til embete pga. ulik demografi, beliggenhet (grenseoverganger, store avstander mv.) og andre særegne forhold. En tilbakemelding som går igjen, er at det er behov for en nasjonal evaluering av statsforvalterrollen som inkluderer at man kommer til større enighet om hva denne rollen bør være. Forskerne konkluderer med at det kan være grunn til å diskutere rollen statsforvalteren skal ha, ikke bare i relasjon til nasjonale kriser, men også mer generelt i forvaltningssystemet.

⁴ NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien.

⁵ Covid-19 pandemien – statsforvalterens rolle. En gjennomgang av hvordan statsforvalterne i Norge håndterte innføring av omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020. Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2021:2.

⁶ Covid-19 pandemien – statsforvalterens rolle. En gjennomgang av hvordan statsforvalterne i Norge håndterte innføring av omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020. Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2021:2, side 99.

² PRE-2015-06-19-703 Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Kongelig resolusjon. Statsråd Anders Anundsen

³ Ibid.

Forslag til tiltak: Tydeligere føringer fra overordnede myndigheter til statsforvalterne om måloppnåelse, ønsket effekt, foretrukket tiltaksbruk og prioritering innenfor samordningsrollen

Statsforvalterne vurderer at det er DSB sin oppgave å følge opp og operasjonalisere et rammeverk for hvordan embetene skal ivareta samordningsrollen, og å:

- gjennomgå og oppdatere Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering med tydeligere mandat. For eksempel myndighet til å omfordele og prioritere ved ressursknapphet, samt myndighet til å kreve rapportering fra både kommuner og fylkesberedskapsråd (jf. læringspunkt 8 og 2). Dette vil også sikre mer likhet i samordningsrollen.
- lage en veileder til Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering som sikrer enhetlig praksis innen et kritisk minimum av prosedyrer mv., uten å bli for rigid. Det må være åpning for ulikhet mellom embetene også.
- avklare forholdet mellom samordningsrollen og tilsyns- og kontrollrollen under kriser.

Effekt:

- Tydeligere føringer og forventninger fra DSB kan gi et mer omforent syn på samordningsrollen på tvers av embetene.
- Statsforvalteren kan enklere vurdere sin tilnærming til samordningsrollen, og ha en mer enhetlig tilnærming.
- Bedre samhandling med andre beredskapsaktører, og mellom myndighetsnivåer.
- Det vil være enklere for andre aktører å forholde seg til statsforvalteren. Særlig for aktører som må forholde seg til flere embeter.
- Embetene vil stå mer samlet til å kunne utvikle felles verktøy og prosedyrer som styrker samordningsrollen.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: DSB i samarbeid med statsforvalterne.

Forslag til tiltak: Økt erfaringsdeling mellom embetene om tilnærming og effekter av samordningstiltak.

Effekt: Mer enhetlig tilnærming og mer effektiv ressursbruk.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: DSB i samarbeid med statsforvalterne.

6.8

STATSFORVALTERENS PRIORITERINGSMYNDIGHET

Læringspunkt: Statsforvalterens prioriteringsmyndighet er ikke tydelig nok

I henhold til Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering skal statsforvalteren bidra til samordning for mest mulig effektiv håndtering av uønskede hendelser. Det ligger også til statsforvalteren under kriser å «ta initiativ overfor sentrale myndigheter ved behov for tilførsel av ekstra ressurser, samt videreformidle ekstra ressurser til kommunene»⁷. Forventninger til statsforvalterens samordning, prioritering og videreformidling av ekstra ressurser til kommune(r) er også beskrevet for fred og ved væpnet konflikt, krigsfare og lignende forhold. Rollen, samt hvor tydelig den er beskrevet, varierer mellom de ulike situasjonene. Dette mener flere statsforvaltere er en utfordring.

Under pandemien har det vært ulike problemstillinger hvor prioritering har vært et tema. Eksempelvis prioritering av ulik samfunnskritisk virksomhet, prioritering når det gjelder forsyning til landet og prioritering i forbindelse med innreisekjeden. Statsforvalteren har fått i oppgave og

⁷ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, kap. IX.

ansvar av overordnede myndigheter å fordele og prioritere for eksempel bistands-anmodninger, smittevernustyr, vaksineustyr og hurtigtester ved ressursknapphet. I hvilken grad er det forventet at statsforvalter bidrar inn i nevnte prioriteringer, og er i tilfelle Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnsikkerhet, beredskap og krisehåndtering tydelig nok som hjemmelsgrunnlag?

Forslag til tiltak: Avklare om det er behov for en hjemmel for ressursprioritering i Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnsikkerhet, beredskap og krisehåndtering

Statsforvalterne har den beste forutsetningen til å prioritere mellom kommuner ved ressursknapphet, men mangler tydelig hjemmel. Det er derfor behov for å drøfte statsforvalterens prioriteringsmyndighet i fred, krise og krig.

Statsforvalterne mener prioriteringsmyndigheten må være lik på tvers av ansvarsområder ved ressursknapphet, (eks. drivstoff, mat, medisiner, smittevernustyr etc.).

Effekt:

- Forberedte prioriteringsmekanismer som benytter statsforvalterens kompetanse og oversikt i prosessen.
- Avklarte roller og myndighet ved ressursknapphet, og dermed gjensidig forståelse fra oppdragsgiver og oppdragsmottaker om det juridiske aspektet.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: DSB i samarbeid med statsforvalterne.

6.9

EVALUERING AV INNREISEKJEDEN

Læringspunkt: Behov for evaluering av innreisekjeden

I denne evalueringen har statsforvalterne evaluert håndteringen av covid-19-pandemien med utgangspunkt i sin samordningsrolle. Evalueringen beskriver og diskuterer enkelte erfaringer med håndteringen av tiltak knyttet til innreisekjeden (grensepasseringer, karantenehotell mv.).

Likevel er evalueringen kun en avgrenset evaluering av erfaringene med dette omfattende arbeidet, og dekker på ingen måte omfanget av aktører og problemstillinger som gjør seg gjeldende på innreiseområdet.

Statsforvalterne har fått henvendelser fra grensekommuner der det meldes om behov for en egen evaluering av temaet innreisekjeden. Flere av grensekommunene har i dette arbeidet stått overfor helt nye former for utfordringer, både praktiske og juridiske, samtidig som de har håndtert et stort press og misnøye fra befolkningen som har opplevd reglene som vanskelige. Kommunene lyktes i å løse mange oppgaver uten at forutsetningene var til stede, og det kan være nyttig læring i å se nærmere på hvorfor.

Kommunene skal evaluere håndteringen av hendelser som inntreffer innenfor sine kommunegrenser (jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt), og dermed også arbeidet med innreisekjeden. Evalueringen vil omfatte en rekke andre aktører og mange problemstillinger vil være felles på tvers av kommuner. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjøre dette i en felles prosess for å framskaffe et helhetlig bilde.

Både statsforvalterne, Helsedirektoratet og DSB mener det bør gjennomføres en egen evaluering av innreisekjeden, herunder karantenehotellordningen, der samtlige grensekommuner og innreise-aktører (politiet, tollvesenet, Avinor og havnemyndigheter mv.) får delta.

Forslag til tiltak: Gjennomføre en egen evaluering av innreisekjeden, herunder karantenehotellordningen

Evalueringen bør omfatte alle involverte aktører, og vurdere roller, myndighet og kommunikasjon. Dialog med ansvarlige myndigheter i naboland bør også inngå som en del av mandatet.

Effekt:

- Erfaringsutveksling og læring for grensekommunene og andre grenseaktører som deltar.
- Et helhetlig bilde av arbeidet med innreisekjeden.
- Bearbeiding av opplevelser og felles «debriefing» for aktørene som har stått med denne arbeidsoppgaven over lang tid.
- Viktig supplement til Koronakommisjonen del II om temaet innreisekjeden.

Forslag til ansvarlige for vurdering og iverksetting: JD.

6.10

PLANGRUNNLAG FOR KOMPLEKSE HENDELSER

Læringspunkt: Behov for plangrunnlag for komplekse hendelser

Statsforvalternes rapporter underbygger at covid-19 har hatt et alvor og en varighet som langt overgår plangrunnlaget til norske myndigheter, som i hovedsak var dimensjonert for en alvorlig sesonginfluensa. Dette viste seg særlig ved at kontinuitetsplanlegging for og bemanning av helse- og omsorgstjenestene ble en mye større utfordring enn hva myndighetene var forberedt på, og at inngripende juridiske tiltak fikk en uforutsett stor betydning. På nasjonalt nivå fantes det før utbruddet av covid-19 både en pandemiplan med sikte på utbrudd av alvorlig sesonginfluensa og en generisk plan mot alle alvorlige smittsomme sykdommer. Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og

beredskapsplaner som var bygget på myndighetenes plangrunnlag tok ikke høyde for en pandemi av dette omfang og alvor.

Erfaringer fra pandemihåndteringen er også at samfunnskonsekvenser, annet enn kun for direkte berørt sektor, i for liten grad er analysert. Planverk ivaretok heller ikke dette perspektivet i tilstrekkelig grad. Et generisk planverk som beskriver håndtering av komplekse hendelser i hele krisespekteret (fred, krise og krig) må bygge på omforent kunnskap. Erfaringer fra pandemihåndteringen bør inngå i nye tverrsektorielle risiko- og sårbarhetsanalyser som for eksempel Analyse av krisescenarier (AKS).

De største utfordringene ligger i grenseflatene mellom ansvarsområder og forvaltningsnivåer. Hvis for eksempel planene for forsyning av smittevern-materiell og vaksiner ikke fungerer på nasjonalt nivå, blir ansvaret for oppfølging skjøvet nedover. Det er derfor behov for et plangrunnlag for komplekse hendelser som rammer på tvers av sektorer, samfunnsfunksjoner og som får store samfunnskonsekvenser.

Forslag til tiltak: Utarbeide et generisk planverk som setter alle forvaltningsorganer med vesentlige beredskapsoppgaver i best mulig stand til å håndtere problemstillinger for virksomheten, sektoren og som er tverrsektorielle

Planverket må ha et detaljeringsnivå som gir aktørene rammer å planlegge ut ifra, men ikke så detaljert at det blir krevende å tilpasse den enkelte sektor.

For å skaffe et grunnlag for planverket er en mulighet å gjennomføre tverrsektorielle beredskapsanalyser av et utvalg scenarier, for eksempel fra Analyser av krisescenarier (AKS) og fra et utvalg tverrsektorielle og komplekse hendelser som har satt samfunnets håndteringsevne på prøve. Hensikten er å vurdere hva som bør være dimensjonerende for innsatsfaktorer og virkemidler, og få avklart om det er svakheter i dagens beredskap.

Effekt:

- Styrking av dagens beredskap og håndteringsevne ved at premissene for en tilstrekkelig robust grunnberedskap tydeliggjøres.
- Det etableres en bedret felles forståelse av hva forvaltningen skal være forberedt på
- Bedre rolleavklaring mellom aktørene. Arbeidsprosessene vil her være av avgjørende betydning.
- Tydeliggjør hva som er dimensjonerende for statsforvalternes planverk for ivaretagelse av samordningsrollen under ulike typer hendelser.

Forslag til ansvarlige for vurdering og ev. iverksetting: JD.

Vedlegg

1. Roller og ansvar
2. *Covid-19-evaluering regionalt nivå. Resultater fra trinn 1.*
Rapport fra DSB og Helse-
direktoratet, september 2020.
3. Mal for evaluering trinn 2,
september 2020.
4. Deltakerliste

VEDLEGG 1: ROLLER OG ANSVAR

Statsforvalteren har et ansvar for samordning av samfunnssikkerhet og beredskap i fylket som reguleres av fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.¹ Samordningsansvaret innebærer å legge til rette for samarbeid mellom aktørene, for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet både i det daglige og ved håndtering av uønskede hendelser. Samarbeid med regionale aktører er vesentlig i dette arbeidet. Videre går det en linje i samfunnssikkerhetsarbeidet fra kommunen, via statsforvalteren og regionale samfunnssikkerhetsaktører til strategisk sentral krisehåndtering. Statsforvalterens samordning-sansvar endrer ikke andre samfunnssikkerhets-aktørers ansvar.

Gjennom instruksjonen pålegges statsforvalteren:

- Å samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket (fylkesROS)
- Å veilede og være pådriver for et målrettet og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket
- Å oppnevne og lede et fylkesberedskapsråd
- Et ansvar for egenberedskap gjennom å ha en forberedt og øvet kriseorganisasjon
- Et ansvar for regional samordning ved håndtering av uønskede hendelser

FylkesROS skal utarbeides i nært samarbeid med regionale aktører i fylket. På bakgrunn av fylkesROS skal det utarbeides en fireårig oppfølgingsplan. Planen skal beskrive hvilket ansvar statsforvalteren har for oppfølgingen av funn i ROS-analysen og statsforvalterens pådriverrolle i oppfølgingen overfor andre samfunnssikkerhetsaktører.

Fylkesberedskapsrådet er et viktig forum for å ivareta samordningsansvaret. Fylkesberedskapsrådet skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket.

Statsforvalteren kan invitere andre aktører, og rådernes sammensetning varierer dermed på tvers av fylkene. Statsforvalteren leder fylkesberedskapsrådet.

Ved uønskede hendelser skal statsforvalteren

«på regionalt nivå samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører, og i samsvar med gitte instruksjoner, retningslinjer og lover. Når uønskede hendelser er varslet eller har oppstått, skal fylkesmannen og berørte politimestere umiddelbart etablere gjensidig kontakt for å vurdere situasjonen.»²

¹ FOR-2015-06-19 nr. 703: Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks).

² FOR-2015-06-19 nr. 703, Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, kap. IX).

Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal

Som en del av krisehåndtering i Norge, iverksettes også situasjonsrapportering til overordnet myndighet. Situasjonsrapporteringen har som hensikt å holde overordnet myndighet oppdatert på situasjonsutviklingen og å løfte relevante problemstillinger. Fylkesmannens samfunns-sikkerhetsinstruks beskriver en rapporteringslinje fra kommune til statsforvalter, videre til DSB og endelig til JD. Rapporteringslinjen kalles samordningskanal, og skal gi et helhetlig bilde av situasjonen med fokus på samfunnskonsekvenser. Linjen kommer i tillegg til den rapporteringen som skjer i fagkanal, det vil si fra underordnet til overordnet organ innenfor hver enkelt sektor.³

Kommunenes ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnsikkerhet og samordning på lokalt nivå. De har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom regelverket knyttet til kommunal beredskapsplikt.⁴ Sivilbeskyttelsesloven fastsetter krav til kommunal beredskapsplikt. Kravene er overbyggende, og kommer i tillegg til beredskapskrav i ulike sektorlovverk – som for eksempel helseberedskapsloven. Det står helt sentralt i regelverket at kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnsikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen.

Kommunene plikter å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Sektorlovverk og planer som er førende ved en pandemi

I regjeringens dokument "Strategi og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien" publisert 27.09.21 listes planer og regelverk som har ligget til grunn for håndteringen av koronapandemien:

- Nasjonal helseberedskapsplan
- Nasjonal strategi for beredskap mot hendelser med farlige stoffer og smittsomme sykdommer
- Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer
- Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa
- Handlingsplan for et bedre smittevern
- Smittevernloven med forskrifter, herunder forskrift om Meldingssystem for smittsomme sykdommer og forskrift om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv.
- Helseberedskapsloven
- Folkehelseloven
- Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften)
- Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

Kommunene har plikt til å ha en smittevernplan, og de har myndighet etter smittevernloven til å gjennomføre nødvendige smittebegrensende tiltak. Smittevernplanene i kommunene tar som regel pandemisk influensa som utgangspunkt. Det er influensascenarier nasjonale helsemyndigheter har lagt mest vekt på både med hensyn til smittevern og pasienthåndtering, og for kontinuitetsplanlegging for drift av kommunale tjenester generelt.

³ DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal, Publisert september 2018.

⁴ LOV 2010-06-25 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven); FOR-2011-08-22 nr. 894: Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

VEDLEGG

Helsedirektoratet har myndighet til å fatte nasjonale vedtak etter smittvernloven, dersom det ikke er tilstrekkelig med beslutninger på kommunalt nivå. FHI er statens smitteverninstitutt, og nasjonal kunnskapsleverandør til helsesektoren, og er gjennom dette faglig rådgiver både for nasjonale myndigheter og for kommunen, som de særlig bistår med oppklaring av utbrudd og smitteveier. FHI har imidlertid myndighet kun i vaksinespørsmål, og det er Helsedirektoratet som har hovedansvaret for iverksetting av nasjonale beslutninger i en smittesituasjon, jamfør også rollen som koordinerende instans for helse- og omsorgssektoren når det gjelder krisehåndtering, hjemlet i Nasjonal helseberedskapsplan. Denne rollen utøves kun når HOD gir fullmakt til Helsedirektoratet i en konkret situasjon.

Pandemi har lenge vært oppfattet som den av alle typer kjente krisehendelser som vil kunne ha mest omfattende og langvarige samfunnskonsekvenser. Derfor er det også erkjent i alle sektorer at de må ha sine egne kontinuitetsplaner for å sikre drift av kritisk viktige samfunnsfunksjoner i en situasjon med svært høyt sykefravær og mulige forsyningsproblemer. Nasjonale helsemyndigheter legger til grunn at det ikke er praktisk mulig å utvikle særplaner for alle mulige smittsomme agens. Pandemiplanen forutsettes både nasjonalt og lokalt å være utgangspunkt for tilpasninger i beredskapen som må gjøres underveis i situasjoner der samfunnet rammes av nye og ukjente agens. Det understreker betydningen av at lokale pandemiplaner er gjennomarbeidede og øvd.

Smittehendelser skiller seg ikke prinsipielt fra andre hendelser med hensyn til samvirke mellom sektorer og beredskapsaktører. Helsefaglig kompetanse vil naturlig få en større betydning for krisehåndteringen enn i de fleste andre hendelsestyper, og det er avgjørende at kommunelegen og ledelsen i helse- og omsorgssektoren for øvrig er integrert med kommunens kriseledelse.

Pandemier kan kreve betydelig evne til omlegging av drift i helse- og omsorgssektoren, med streng prioritering av hva som skal behandles, bl.a. med utsettelse av elektiv virksomhet og redusert omfang på oppfølging av kronikere. Det vil kunne bli aktuelt å skrive ut pasienter fra sykehus til kommune før man ellers ville gjort, og å opprette egne avdelinger for smittede - også på kommunalt nivå. Organiseringen av helsepersonellet kan også bli påvirket, ved at man må skille strengt mellom dem som håndterer smittede og de øvrige. I utgangspunktet vil pandemier i hovedsak kreve normale behandlings- og omsorgstiltak, men i stort omfang. Noen typer særskilte ressurser peker seg ut som veldig sentrale under en pandemi: Forbruket av smittevernutstyr vil naturlig bli svært høyt. Dersom vaksine foreligger eller blir utviklet, vil distribusjon av disse og gjennomføring av vaksinerings kreve store ressurser, og medfører gjerne en komplisert logistikk. Alternativet til vaksinasjon vil være at pandemien vedvarer til befolkningen har nådd flokkimmunitet gjennom sykdom. Det kan bety en stor sykdomsbyrde, mange dødsfall og øvrige uønskede samfunnskonsekvenser. Testing og smittesporing kan også være svært ressurskrevende.

VEDLEGG 2: RESULTATER FRA TRINN 1 I EVALUERINGEN

Denne rapporten er basert på fylkesmennenes tilbakemeldinger i første trinn av en større evalueringsprosess for regionalt nivå. Tilbakemeldingene fra fylkesmennene fremstilles i aggregert form. Alle ti embetene besvarte evalueringsskjemaet som ble sendt 1. juni med svarfrist 17. juni 2020.

Arbeidet er forankret i supplerende tildelingsbrev for fylkesmennene for 2020. Det er forventet iht. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks at fylkesmannen evaluerer håndteringen av covid-19 for å sikre læring og utvikling av samfunnssikkerhetsarbeidet lokalt og regionalt. Slik kan vi også identifisere problemstillinger som bør løftes på tvers av sektorer og nivåer. Målet med evalueringen er således å bidra med systematisk å få frem fylkesmannsembetenes egne erfaringer og vurderinger av arbeidet med covid-19-håndteringen så langt, og anvende dette i den videre samhandlingen om krisehåndteringen fremover. Målgruppen for denne rapporten er dermed både fylkesmannsembetene og direktoratene som omhandles i denne rapporten.

Den innledende evalueringen har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Helsedirektoratet (Helsedir), som har utarbeidet rapporten, viktige tilbakemeldinger på erfaringene i embetene så langt, herunder om embetenes oppfatning av tilstanden i kommunene. Mange innspill går også på styring, dialog og oppfølging mellom direktorats- og fylkesmannsnivå. Ut over at tilbakemeldingene anvendes i den fortløpende dialogen og samvirket mellom nasjonalt og regionalt nivå i den pågående covid-19-håndteringen, vil sammenstillingen være et godt grunnlag for det videre evalueringsarbeidet (trinn 2–4) som er initiert i samarbeid med fylkesmannsembetene.

Rapporten er resultatet av trinn 1 i et evalueringssløp med i alt fire trinn. Hensikten med den samlede prosessen er å støtte og samle fylkesmannsembetenes evalueringer, sikre at evalueringen i embetet omfatter sentrale temaer og at evalueringen foregår på en tilstrekkelig enhetlig måte for derigjennom også å kunne aggregere og analysere resultatene på tvers av fylkesmannsembetene. Til slutt i evalueringssløpet vil det gjennomføres et seminar der en tiltaksplan utarbeides og det legges føringer for videre oppfølging.

Mange erfaringer fra den pågående covid-19-håndteringen har også en overføringsverdi til andre typer hendelser, og vi anbefaler embetene å ta inn erfaringene i det generelle arbeidet med risikovurderinger, beredskapsplanlegging og øvelser.

Oversikt over trinnene i evalueringsprosessen

Prosesstrinn	Beskrivelse	Tidspunkt
Trinn 1: Innledende evaluering	Flere embeter har utarbeidet underveisevalueringer. Rapporteringskjema: DSB sender noen få utvalgte spørsmål med kort svarfrist. Hensikten er å hjelpe de embetene som ikke er i gang med evaluering, samtidig som det vil gi et førsteinntrykk av erfaringer fra embetene så langt.	Innledende evalueringsskjema sendes embetene 1. juni Frist for innsending 17. juni Rapport basert på tilbakemeldingene ferdig 15. september
Trinn 2: Tverrsektoriell evaluering etter felles mal	Felles mal for alle embetene: Tverrsektoriell evaluering med fokus på embetenes samordningsrolle, forholdet mellom aktører og kritiske samfunnsfunksjoner. Malen utarbeides i samarbeid mellom DSB og Helsedir.	Sendes embetene september Frist for innsending desember 2020
Trinn 3: Komparativ analyse av embetenes evalueringer	Komparativ analyse av embetenes evalueringsrapporter skrevet etter samme mal. • Hvilke problemstillinger er felles? • Hva er det behov for å jobbe videre med? Involvering av embetene: Det settes ned en gruppe med representanter fra embetene som sammen med DSB og Helsedir utarbeider en overordnet rapport.	Analysen gjennomføres i perioden januar – mars 2021
Trinn 4: Veien videre Erfarings-seminar og arbeid med tiltaksplan	Veien videre: Erfaringsseminar for å diskutere analysen, og på bakgrunn av dette utarbeide forslag til tiltaksplan. Evalueringsfunnene og tiltaksplanen følges opp i prioriteringer og styringen av embetene.	Erfaringsseminar og tiltaksplan gjennomføres og utarbeides i april 2021

2.1

RESULTATER FRA EVALUERINGEN I TRINN 1

2.1.1 PLANVERK, SAMORDNINGSROLLEN OG NYE OPPGAVER FOR FYLKESMANNSEMBETENE

Fylkesmannsembetene ble bedt om å beskrive hvordan planverk, rutiner og strukturer har stått i forhold til hvordan oppgaveløsningen og organiseringen har blitt i håndteringen av covid-19. Stemmer «kartet med terrenget»?

Tilpasninger i planverk og prosedyrer har vært nødvendig

For de fleste embetene har tilpasninger i egne planverk vært nødvendig. Mange tiltakskort tok, etter embetenes egne vurderinger, ikke høyde for den omfattende nedstengingen av samfunnet og varigheten på hendelsen. Under oppstarten av krisehåndteringen ble kriseledelsen i flere embeter, etter deres egen oppfatning, mer operativ enn strategisk. Dette har blitt bedre etter hvert. Organisering og møtstruktur har for enkelte blitt endret. For å løse arbeidsoppgavene har det også blitt opprettet arbeidsgrupper som ikke var en del av planverket.

De fleste embetene påpeker at planverket ikke var tilpasset en så langvarig hendelse som denne, og at de forhåndsdefinerte tiltakskortene ikke stemte overens med faktisk behov for oppgaveutførelse. Embetene har foretatt justeringer av beredskapsplan, kontinuitetsplan og vaktordning for å ha tilstrekkelig kapasitet og utholdenhet.

Ett embete peker eksplisitt på at planverket for helsesamarbeid mellom kommuner, helseforetak og regionale helseforetak ikke var godt nok. Embetet peker på manglende eller utilstrekkelige beredskapslagre av smittevernmateriell og ikke forberedte systemer for kartlegging, prioritering og fordeling av materiell. Dette har imidlertid i stor grad gått seg til underveis. Blant annet med ny modell for samspillet mellom regionalt helseforetak, fylkesmannsambetet og kommunene.

Det var innledningsvis i hendelsen tidvis utfordringer knyttet til å møte forventninger kommunene hadde til å få bistand fra Forsvaret. Mange bistandsanmodninger ble fremmet, men kun et fåtall ble videreformidlet og effektivert, da kravet fra Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) om at sivile ressurser måtte være uttømt eller ikke tilgjengelig, ikke var avklart. Dette medførte noe utfordringer i en kortere periode. Ny prosedyre for håndtering av bistandsanmodninger (Forsvaret og Sivilforsvaret), har ifølge fylkesmennene vist seg å være hensiktsmessig, og kommunene og andre aktører har blitt mer bevisste på bedre lokale planer for å dekke ekstraordinære ressursbehov. Ett embete påpeker at fylkesmannsambetenes oppgave med å samordne behov for støtte fra Forsvaret til det sivile samfunn, ikke er formalisert i generell instruks for Forsvaret.

Forskjellige oppfatninger av innholdet i fylkesmannens samordningsansvar

DSB fikk tidlig tilbakemelding fra enkelte embeter om nye oppgaver eller ansvarsområder i forbindelse med håndteringen av covid-19, både egengenererte og fra overordnede myndigheter. Det var derfor ønskelig å undersøke hvorvidt dette var en felles erfaring eller om dette gjaldt kun noen få embeter.

Embetene tolker samordningsansvaret ulikt. Noen tolker dette vidt og oppfatter derfor ikke å ha fått nye oppgaver. Dette til tross for at de har tatt på seg oppgaver som de ikke hadde forutsett, som f.eks. fordeling av smittevernustyr. Andre igjen tolker at embetet har blitt tillagt nye oppgaver.

VEDLEGG

Fylkesmannsembetene ble direkte involvert i kartlegging og prioritering av smittevernutstyr. Dette er ikke oppdrag som er direkte gjenspeilet i embetsoppdrag eller tildelingsbrev, men kom som oppdrag fra Helsedirektoratet. Det er imidlertid noe uenighet om hvorvidt koordinering, fordeling og prioritering av smittevernutstyr er nye oppgaver og ansvarsområder.

System for kartlegging, prioritering og fordeling av smittevernmateriell, og system for kartlegging og tilgang til helsepersonell, ble i stor grad utviklet underveis. Embetene peker på at dette også er en positiv erfaring som viser evne og vilje fra alle parter til endringer og løsninger i en krevende situasjon.

Fylkesmannen har ikke fått delegert hjemmel i covid-19-forskriften, f.eks. til å pålegge omfordeling av smittevernutstyr. Noen embeter opplever at oppgaver knyttet til telling/oversikt over smittevernutstyr er problematisk. Flere påpeker at dette er en oppgave de ikke forutså, men samtidig framhever noen at det er normalt at man får nye oppgaver i en krisesituasjon og at det ligger innenfor samordningsrollen.

Flere etterlyser nasjonale koordineringsinitiativ, ikke bare når det gjelder smittevernutstyr, men også for veiledningsoppgaver. Ett embete mener fylkesmannsembetene burde vært involvert tidligere i utarbeidelse av veiledere og nasjonale strategier. Dette kunne gitt embetene bedre forståelse og evne til å veilede kommunene.

En tilbakemelding er at «DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal» ikke er kraftig nok til å sørge for den informasjonsutvekslingen det er behov for i kriser. Dokumentet bør omskrives til en kongelig resolusjon, mener ett embete.

Fylkesmannen ble 1. januar 2020 skrevet ut av forskrift om meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS forskriften). Ett embete mener dette har vist seg uheldig både i informasjonsøyemed og for å få til samordning av smitteverntiltak.

Utfordring å balansere rollen som tilsynsmyndighet og rådgiver

Ett fylkesmannsembete melder at helseavdelingen i embetet har hatt en utfordring med rollen som både rådgiver og tilsynsfører etter smittevernloven, og kan som klageinstans gjøre seg inhabil. Embetet har også lite erfaring med å føre tilsyn etter denne loven.

Ønske om kompetanseheving og ny plattform for digitale møter

Embetene ble spurt om hvilke endringer det har vært/er behov for. Omlegging av daglig drift til langvarig krisehåndtering krever endringer på flere områder både lokalt og regionalt. Teknologiske løsninger og møtestruktur for over 100 kontaktpunkter har vært, og er svært utfordrende. Det er behov for kompetanseheving på teknologiske løsninger. Spesielt gjelder dette CIM og digitale møteplattformer, både åpne og graderte løsninger.

Med omfattende smitteverntiltak har det vært, og er fortsatt, behov for nye løsninger for samspill i krisehåndteringen. Det uttrykkes ønske om en felles tilnærming til hvilke digitale møteplattformer som skal benyttes.

2.1.2 SAMARBEID MED OVERORDNEDE MYNDIGHETER, ANDRE AKTØRER I FYLKET OG KOMMUNER

Fylkesmannsembetene ble spurt om hvordan samarbeidet og samordningen med overordnede myndigheter, andre aktører i fylket og kommuner, har fungert. I tillegg ble embetene spurt om de har hatt de nødvendige virkemidlene for å håndtere covid-19-utbruddet.

Mange og til tider lite koordinerte rapporteringskrav med for korte frister

Embetene har noe ulik opplevelse av samordningen, men et gjentakende punkt er utfordringer knyttet til rapporteringsløp, koordinering av disse, tidsfrister og rapporteringskrav. Noen embeter melder om for korte frister, uklare bestillinger, endring av bestillinger og forventning om at fylkesmannen er tilgjengelig 24/7.

En del av embetene beskriver at kommunene i perioder har blitt "nedlesset" med krav til rapporteringer og spørsmål som til dels overlapper hverandre. Både tidspunkt for rapporteringer, svarfrist, innhold og detaljeringsgrad har til tider vært utfordrende for kommunene. Rapporteringsfrister fra statlige myndigheter har til tider vært for korte.

Det er meldt inn at saker med korte frister ikke bør sendes til postmottak, men til beredskapsadresser. Det har også vært utilstrekkelig vurdering av hva som er tidskritisk og viktig informasjon. Hvorvidt rapportering virkelig haster eller ikke, må fremkomme tydeligere.

«Hasteforespørsler med svært kort svarfrist er lite nyttig. Om man ønsker gode svar må spørsmål være godt formulert og stilles med adekvat tid til innsamling og prosessering av informasjon. Vi har brukt unødvendig mye tid på å måtte tolke informasjonsforespørsler, hvorvidt de faktisk haster osv. Her vil for eksempel tidspunkt for utsendelse påvirke hvordan det oppfattes, eks. kvelder, helligdager osv. Hasteforespørsler bør være reell hast, og når det haster er ikke postmottak rette mottaker.»

Utfordringer i koordineringen mellom fagkanal og samordningskanal

Bestillinger på rapportering fra nasjonalt nivå som ikke er koordinert med etablerte samordningskanaler skaper frustrasjon i kommunene og vanskeliggjør fylkesmannens samordningsrolle. Dette gjelder ikke bare fagkanal helse, men flere savner en ytterligere samordning av rapporteringskrav fra de ulike direktoratene. For eksempel Helsedir, DSB, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir).

Enkelte direktorater har krevd rapportering direkte fra kommunene. Rapportering på fagkanal har ikke alltid inkludert fylkesmannen i utsendelsen.

På grunn av fylkesmannens særskilte ansvar for å samordne og svare på spørsmål knyttet til rapporteringskrav vil en avklaring av oppdrag og rapportering i hhv. fagkanal og samordningskanal nasjonalt forenkle arbeidet på regionalt- og lokalt nivå.

Et annet aspekt ved forholdet fagkanal og samordningskanal er den store informasjonsmengden fra direktoratsnivå til fylkesmannen, og utfordringer med å fortolke og videreformidle denne informasjonen. Samt at det ikke alltid er tydelig hva direktoratene var ute etter, slik det fremkommer her:

«I ein periode kom det veldig mykje informasjon frå direktorata, utan at desse alltid var samordna. Ein del av utsendinga var òg «uklår» informasjon som vi brukte tid på å få tydeleggjort frå direktorat, og kommunisert til kommunar. Spesielt i starten brukte Helsedir òg lang tid på å svare ut spørsmål. Tydelegare informasjon kunne kanskje avgrensa mengda med spørsmål tilbake frå oss og kommunar til Helsedir.»

Fylkesmannsembetene opplever at det ved hendelsens start ikke var en klar fordeling mellom fagkanal og samordningskanal, hvilket medførte mange spørsmål til embetene.

Gode møtearenaer, men behov for å vurdere større bredde i deltakelse

Noen embeter stiller spørsmål ved hvor godt direktoratene er "rigget" for å kunne svare på tidskritiske spørsmål. Kommunene har hatt et omfattende behov for å få svar på spørsmål om fortolkning av regler, faglig veiledning, tilgang til ulike ressurser osv. Fylkesmennene opplevde at Helsedirektoratet og dels øvrige sentrale etater, ikke var i stand til å imøtekomme kommunenes forventninger til slik service. I alle fall i den første tida etter nedstengningen. Det er viktig for kommunenes evne til å håndtere hendelsen at henvendelser fanges opp, rutes riktig internt i direktoratene og besvares i rimelig tid, og at fylkesmennene holdes inne i denne informasjonsloopen.

Spørsmål fra fylkesmannen til direktoratene svares ut under samvirkekonferansene og beredskapsmøtene som DSB fasiliterer, men disse ble ikke etablert før etter den innledende fasen da presset og behov for svar fra direktoratene var ekstra stort. Det oppleves som særlig nyttig at Helsedirektoratet svarer ut spørsmål fra embetene i samvirkekonferanser og beredskapsmøter.

Til tross for at møtearenaene med overordnede myndigheter stort sett blir opplevd som tilfredsstillende, er det flere som savner en tydeligere koordinering mellom direktoratene, også i forhold til direktorater som ikke har deltatt på møtene. Bufdir og Udir nevnes i denne sammenhengen spesielt.

Fylkesmennene vurderer at det er et meget godt samarbeid mellom regionale aktører, og Fylkesberedskapsrådene har hittil fungert godt. Kommunale beredskapsråd ser i liten grad ut til å ha blitt benyttet.

Digitale møtearenaer fungerer, men ikke optimalt. Her er det mulighet for tekniske forbedringer.

2.1.3 KOMMUNENES HÅNTERING OG FORBEREDELSE PÅ EN NY SMITTETOPP

Fylkesmannsembetene har gjort en vurdering av hvordan kommunene har håndtert situasjonen og om det har vært spesielle utfordringer som ikke har fått oppmerksomhet. Fylkesmennene har også undersøkt hvordan kommunene i fylket er forberedt på en ny smittetopp. Direktoratenes inntrykk er at embetene, i tråd med sitt oppdrag, har koordinert og lagt til rette for kommunenes egne evalueringer. Det er stor grad dette som igjen ligger til grunn for embetenes evalueringer og vurderinger.

Forberedt, men ressursutfordringer

Flere embeter fremhever at kommunene ikke er dimensjonert for langvarig krisehåndtering, eller for å stå i beredskap over lengre tid. Det er økonomi, personell og smittevernuttstyr som innrapporteres å være mest krevende for kommunene.

Embetene har kartlagt og funnet at de fleste kommunene har kontinuitetsplaner. Likevel peker flere på at tilgang på kvalifisert personell og ressursallokering er, og vil bli, en utfordring. Dersom det kommer nye smitteutbrudd, vil forflytning av personell mellom tjenestene på nytt få konsekvenser for daglig drift og tjenesteyting innenfor en rekke områder. Selv om kommunene har planer for omdisponering av personell, er nedskalering av tjenester utfordrende. Enkelte embeter melder om kommuner som har inngått samarbeid for å redusere denne sårbarheten.

Det er utfordrende for kommunene å opprettholde beredskap og samtidig ivareta svake hjemmeboende brukere. Få av kommunene har konkretisert hvordan de prioriterer tjenestene til sårbare grupper. Kapasiteten til oppfølging/overvåking av syke hjemme ved et scenario med mange smittede har i liten grad blitt tatt tak i.

De små kommunene vil kunne rammes hardt av lokale utbrudd ved at nøkkelpersonell påvirkes enten av sykdom eller karantene. Dette kan få særlig store konsekvenser for institusjoner og legefunksjoner. Mange av kommunene har planlagt for omdisponering av personell innad i kommunen, men for utvalgte grupper vil dette likevel bli vanskelig (eks. lege, sykepleier). Mange av kommunene har planlagt «korona-turnus», eller inndeling i ulike «vaktlag», for å skjerme personell for smitte/karantene. Ved et større utbrudd vil imidlertid en slik organisering bli svært krevende å gjennomføre.

Videre oppgir mange at det er gjort kartlegginger av hvilket personell kommunen kan framskaffe selv. Noen har også inngått avtaler med private leger, studenter og LIS-leger (leger i spesialisering), men påpeker at usikkerheten knyttet til tidspunkt for smittetopp vanskeliggjør konkrete avtaler.

Kommunelegen er en kritisk ressurs

Pandemien har synliggjort kommunelegens sentrale betydning for beredskap og krisehåndtering. Etter embetenes syn er et tett samarbeid mellom kommunelegene i fylket derfor se ut til å være nødvendig. Slitasje og kapasitetsproblemer gjelder særlig kommunelegestillingen, som i mange tilfeller ikke er dimensjonert for langvarig krisehåndtering. Det er ikke alltid noen stedfortreder for kommunelegen.

For lite oppmerksomhet på uforutsette økonomiske utgifter

Evne til å håndtere uforutsette utgifter, kan få betydning for det generelle tjenestetilbudet i kommunen. Det er flere embeter som har fått tilbakemelding fra kommunene om at uforutsette økonomiske utgifter er en utfordring som har fått for lite oppmerksomhet.

Anskaffelse av nok smittevernmateriell har vært en stor utfordring, og kan fort bli det igjen

Et lokalt utbrudd vil generere et stort utstyrsbehov, selv i kommuner der innbyggertallet er lavt. Dette vil være særlig gjeldende dersom utbruddet kommer i en institusjon, eksempelvis sykehjem.

Opplevelse av mangel på avklaringer fra statlige myndigheter

Enkelte embeter oppfatter at en del kommuner opplever at det er mangelfull nasjonal avklaring av konkrete saker, som f.eks. hvordan kommunene skal håndtere tilreisende turister og grensepasseringer. Det meldes om en del kommuner hvor det ankommer turister fra "røde land", og turistnæringen har ikke klare føringer for hvordan dette skal håndteres.

Det er en del usikkerhet knyttet til hvor bindende Helsedirektoratets veiledere er, og om kommunene opplever å ha nok spillerom for å foreta lokale vurderinger. På den andre siden er det en del ønsker om sterkere nasjonal normering, for eksempel med hensyn til håndtering av utenlandske turister.

Det er også noe kritikk mot at helsemyndighetenes planleggingsgrunnlag for beregning av smittetall (R) kom for sent, og likeledes veiledning for karantenevedtak. Status nå er, etter fylkesmennenes vurdering, at kommunene i hovedsak fatter velfunderte vedtak, og at kommunene har fått gode planleggingsverktøy.

Kommunene har planer for alternative lokaler

Nærmest alle kommunene har planlagt for alternative lokaler/covid-enheter. Mange har tilgang til eldre bygningsmasse som kan være egnet for ivaretagelse av inneliggende pasienter. En del kommuner har planlagt å ta i bruk andre lokaler som hotell, skoler og internat. Kommunene har i varierende grad vurdert det konkrete utstyrs- og fasilitetsbehovet i slike enheter, eksempelvis medisinsk-teknisk utstyr. Kommunene har imidlertid identifisert problemer med å bemanne disse enhetene med kompetent personell. I følge fylkesmennene er det behov for å avklare nærmere hvilke pasienter som egner seg for innleggelse i slike enheter. I sum er det usikkert i hvilken grad slike enheter kan betraktes som en reell kapasitet i kommunene.

VEDLEGG

2.1.4 INNSYNSBEGJÆRINGER, MEDIEHÅNTERING OG KOMMUNIKASJON MED BEFOLKNINGEN

Fylkesmannsembetene ble bedt om å beskrive eventuelle utfordringer relatert til kommunikasjon med befolkningen, innsynsbegjæringer og mediehåndtering. Det er arbeidet med innsynsbegjæringer fra media som oppgis å ha vært den største utfordringen. Kommunikasjon med befolkningen og media for øvrig har fungert greit.

Tidkrevende og utfordrende innsynsbegjæringer

Embetene melder om at det er omfattende og tidkrevende å håndtere alle innsynsbegjæringer:

«Innsynsbegjæringer i stort monn har vært den største utfordringen. Arbeidet med disse har vært tidkrevende og utfordrende. Håndteringen av disse burde vært samordnet mellom fylkesmennene».

I tillegg til at det er mange innsynsbegjæringer, er de også vært kompliserte. Det er krevende å svare under stort tidspres. Mye informasjon i CIM legger ikke til rette for innsyn (ikke postlister), noe som også kan utløse ganske omfattende og uspesifiserte innsynsbegjæringer.

Det foreslås også en nasjonal ordning/løsning for håndtering av innsynsbegjæringer under kriser (eierskap til delte dokumenter) i stedet for at embetene skal benytte store ressurser på å lage ordninger hver for seg.

Vurdering av offentlighet – behov for kompetanseheving

Flere embeter mener at det er behov for en grundig gjennomgang av hvordan ulike virksomheter vurderer offentlighet, både etter offentleglova og etter sikkerhetsloven. Det stilles blant annet spørsmål ved bruken av unntatt offentlighet med hjemmel i ulike paragrafer. Hvordan skal for eksempel §21 benyttes? Ett embete viser også til at det er usikkerhet om hvordan embetet sikkert og effektivt skal håndtere, lagre og videreformidle sensitiv informasjon.

Noen av embetene viser til at gradering av dokumenter etter sikkerhetsloven gjør det vanskelig å dele informasjon som fagavdelinger i embetet hadde stor nytte av før det ble gradert.

Et embete anser at det har vært en overdreven bruk av unntatt offentlighetsbestemmelser, og mener at det er prinsipielt uheldig å nekte innsyn i dokumenter fra forvaltningen når det samtidig gjennomføres de mest inngripende tiltak overfor innbyggerne siden andre verdenskrig.

Avveiningen om å tilkjenne sårbarhet og hensynet til åpenhet krever både kompetanse og erfaring. Kompetanse om regelverket, lovgivers intensjon, tolkningsspørsmål osv. bør styrkes.

Mediehåndtering og informasjon til befolkningen har fungert godt

Mediehåndtering og kommunikasjon med befolkningen har gått fint, men det har vært mange henvendelser å svare ut.

Enkelte embeter har vært aktive i kommunikasjon med befolkningen i ulike kommunikasjonskanaler. For eksempel viser ett embete til at NRK er medlem i Fylkesberedskapsrådet og en viktig kanal for å nå ut med informasjon til befolkningen i fylket. Andre beskriver at fylkesmannen har en begrenset rolle og ansvar for kommunikasjon med befolkningen, og at i denne situasjonen går svært mye informasjon/kommunikasjon fra nasjonalt hold med hyppige pressekonferanser og en rekke informasjonskampanjer. Lokalt er det kommunene som har informasjonsansvaret overfor egne innbyggere.

Et av embetene har rapportert inn at det har vært veldig tidkrevende å holde seg oppdatert på status, noe som etter dette embetets vurdering kunne vært løst ved å sende ut informasjon om endringer i forbindelse med pressekonferansene, gjerne før pressekonferansene slik at man kunne vært bedre forberedt. Embetet har også fått tilbakemeldinger fra medlemmer i Fylkesberedskapsrådet om at det er krevende å iverksette tiltak fredag kveld. Det uttrykkes også en bekymring for at informasjon kan glippe når den bare gis i pressekonferanser, og ikke følges opp i skriftlige beskrivelser av hva som skal iverksettes (formidlet per brev el. lign.). Et annet embete har spilt inn at fylkesmennene ville hatt bedre forutsetning for å utøve veiledningsrollen om man hadde vært tidligere involvert i utarbeidelsen av veilederne.

2.2

OPPSUMMERING

Denne rapporten har identifisert følgende sentrale funn, vurderinger og anbefalinger fra fylkesmennene:

- Tilpasninger i planverk og prosedyrer har vært nødvendig
- Forskjellige oppfatninger av innholdet i samordningsansvaret
- Utfordring å balansere rollen som tilsynsmyndighet og rådgiver
- Ønske om kompetanseheving og ny plattform for digitale møter
- Mange og til tider lite koordinerte rapporteringskrav med for korte frister
- Utfordringer i koordineringen mellom fagkanal og samordningskanal
- Gode møtearenaer, men behov for å vurdere større bredde i deltakelse
- Kommunene er forberedt på ny smittetopp, men har ressursutfordringer, særlig med hensyn til personell
- Kommunelegen er en kritisk ressurs i beredskapsplanlegging og krisehåndtering
- For lite oppmerksomhet på uforutsette økonomiske utgifter
- Anskaffelse av nok smittevernmateriell har vært en stor utfordring, og kan fort bli det igjen
- Opplevelse av mangel på avklaringer fra statlige myndigheter
- Kommunene har planer for alternative lokaler, men det er usikkerhet ved hvor konkrete og "klare" disse lokalene er for bruk
- Tidkrevende og utfordrende innsynsbegjæringer
- Vurdering av offentlighet – behov for kompetanseheving og delte meninger om grunnlag for og effekt av at informasjon skjermes for allmenn innsyn
- Mediehåndtering og informasjon til befolkningen har fungert godt

Helsedirektoratet vil særlig understreke:

- Vi kjenner oss igjen i fylkesmennenes beskrivelser, blant annet fra direktoratets egen kartlegging av kommunenes beredskap. Dette er svært viktige tilbakemeldinger som må tas på alvor. Derfor er også flere av disse problemstillingene tatt med inn i diskusjoner med fylkesmennene i møter også gjennom sommeren.
- Dialogen med fylkesmennene er svært viktig, og de ukentlige møtene med embetene videreføres. Tilbakemeldinger om hvorvidt nasjonale tiltak virker etter hensikten og alternative løsninger, er en viktig del av denne dialogen.
- Fylkesmennenes rolle i håndteringen av covid-19 er svært sentral, også som iverksetter av nasjonal politikk. Det er viktig at fylkesmennene er tett på kommunene fremover, for å sikre at beredskap lokalt etableres som forventet og at de planer som legges er realiserbare. Dette krever bistand med veiledning, men også tydelig kommunikasjon om hvilke forventninger som stilles. Dette gjelder ikke minst i oppfølgingen av storbyene.

VEDLEGG

- Kommunelegenes rolle er kritisk. Det er sentralt at sårbarheten som er identifisert erkjennes, og følges opp med kommunenes kriseledelse fremover. Denne sårbarheten har også betydning for hvilke nasjonale rammer som settes, bl.a. fordi den reelle kapasiteten til smittesporing lokalt i betydelig grad er betinget av kommunelegene.
- Kommuneøkonomien er adressert av direktoratet, og det er et pågående arbeid med dette som følge av oppdrag fra HOD.
- Tilbakemeldingene fra fylkesmennene understreker betydningen av å følge opp med en fase 2 av evalueringen i løpet av høsten.

DSB mener fylkesmannsembetene viser en god evne til å organisere, endre og justere planverk. Embetene har også evnet å innføre nye prosedyrer og modeller. Spørsmålet er om det kan være behov for å jobbe videre, forankre, eller standardisere disse?

Funnene i evalueringen kan tyde på at det er behov for å tydeliggjøre hva som ligger i deler av samordningsrollen. Det ser ut til at embetene praktiserer ansvaret ulikt og det er derfor behov for å konkretisere samordningsrollen og ev. justere Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. Det kan også være aktuelt å foreta endringer i forankringen og statusen til «DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal».

Evalueringen har fått frem en rekke sentrale spørsmål som bør avklares: Hva er grensene for beredskapsoppgaver som ikke følger direkte av samfunnssikkerhetsinstruks og årlige styringsdokumenter mv som fylkesmannsembetene kan få, og hvordan kan spesielt oppgaver på smittevernfeltet hjemles?

Evalueringen viser at bestillinger med korte tidsfrister til rapportering må ha en god forankring og være begrunnet. Ofte kan bestillinger være mer eksplisitte på hva rapporteringen skal bestå i. Den som bestiller må også være tilgjengelig for å svare ut uklarheter om innhold.

CIM-opplæring og bruk av verktøyet har vært en tilbakevendende problemstilling. Funksjonalitet, anvendelse og kompetanse på bruk av tekniske krisehåndteringsverktøy bør gjennomgås på et senere tidspunkt. Mange virksomheter, herunder fylkesmannsembetene, benytter en plattform for digitale møter som direktoratene ikke har. Dersom direktoratene hadde benyttet samme plattform ville dette forenklet digital samhandling. Evalueringen viser at det er nødvendig å jobbe for å få enhetlige og gode plattformer.

Et viktig tiltak er å trygge befolkningen på at vi vil ha nok smittevernmateriell, og at nasjonale føringer vil sikre at materiell av tilstrekkelig kvalitet rettidig distribueres til kommuner som har behov for det, også til andre sektorer med utstrakt brukerkontakt, som for eksempel barnevern.

Det meldes om betydelig usikkerhet om hvor bindende Helsedirektoratet veiledere er, og hva som er spillerommet for lokale vurderinger og tilpasninger. Representanter for fylkesmenn og kommuner bør helst medvirke i utformingen av ny/revidert veiledning. Imidlertid har hendelseshåndteringen hittil vært preget av et stort tids- og produksjonspress.

Flere embeter etterlyser en nasjonal ordning/løsning for håndtering av innsynsbegjæringer under kriser, kompetanseheving i embetene og på direktoratsnivå. Evalueringen viser med all tydelighet at det er utfordrende å finne balansen mellom å avdekke sårbarhet og hensynet til åpenhet.

2.3

VIDERE ARBEID

I trinn 2 vil DSB og Helsedirektoratet utarbeide en mal for overordnet/tverrsektoriell evaluering med fokus på fylkesmannens samordningsrolle, oppfølgingen av kommunene, forholdet mellom aktører og kritiske samfunnsfunksjoner. Malen har et tredelt formål; være en støtte for fylkesmannens evaluering, sikre at evalueringen i embetet omfatter sentrale temaer/spørsmål, sikre en enhetlig tilnærming som gjør det mulig å aggregere resultatene på tvers av fylkesmannsembetene. Evalueringmalen skal etter planen sendes til embetene i september.

I trinn 3 vil det gjennomføres en komparativ analyse av embetenes evalueringsrapporter. Analysen vil fokusere på to hovedspørsmål:

- Hvilke problemstillinger er felles?
- Hva er det behov for å jobbe videre med?

Arbeidet vil ledes av DSB og Helsedirektoratet, og en arbeidsgruppe med representasjon fra samtlige fylkesmenn. Gruppen skal etter planen levere utkast til komparativ analyse februar 2021.

I trinn 4 vil resultatene fra trinn 3 tas inn i en «Veien Videre-prosess». Dette består i at DSB og Helsedirektoratet arrangerer erfaringsseminar, som på bakgrunn av den komparative analysen, anbefaler tiltak og utarbeider forslag til tiltaksplan. Deltakere på erfaringsseminaret vil være representanter fra samtlige fylkesmannsembeter. I tillegg inviteres forskerne fra Høgskolen i Østfold som på oppdrag av Kommunal og moderniseringsdepartementet har gjort intervjuer i alle embetene.

Evaluering og tiltaksplan vil brukes som innspill til styring av embetene. Funnene og tiltaksplanen må følges opp i prioriteringer og styring av embetene. Erfaringsseminar er planlagt gjennomført i april 2021.

VEDLEGG 3: MAL FOR EVALUERING PÅ REGIONALT NIVÅ AV COVID-19-HÅNDTERINGEN

KRISEHÅNDTERING

Hendelsesforløp

Både underveis i håndteringen, og med tanke på en sluttevaluering, er beskrivelse av hendelsesforløp, iverksatte tiltak og andre hovedaktiviteter svært viktig.

Lag gjerne en tidslinje over hva som skjedde når, for eksempel grafisk eller i tabellformat. Ved å synliggjøre hovedaktivitetene og tiltakene som er iverksatt har man et nyttig pedagogisk verktøy for både egen oversikts del og i kommunikasjonen med andre involverte aktører. Hendelsesloggen er ofte et godt utgangspunkt for å beskrive forløpet.

Involverte aktører og deres roller og ansvar

Lag en overordnet oversikt over eksterne aktørene som fylkesmannsembetet har vært i kontakt med i håndteringen. Beskriv kort forholdet mellom de involverte og betydning for samordningen regionalt, for eksempel:

- Medlemmer av fylkesberedskapsrådet
- Fagetater/direktorer
- Departementer
- Regionale helseforetak
- Frivillige organisasjoner
- Interne fagavdelinger i embetet
- Andre viktige aktører på regionalt nivå

Hva er de viktigste læringspunktene så langt?

- Hva har vært de viktigste tiltakene regionalt og lokalt for å håndtere situasjonen så langt?
- Hva har gått ekstra bra, og hvorfor?
- Hva har så langt vært mest utfordrende i krisehåndteringen? Hvorfor?
- Hva anser embetet som særskilt bekymringsfullt fremover?
- Hvilke konkrete tiltak gjennomføres regionalt for å videreutvikle beredskapen fremover?
- Hvordan oppfatter fylkesmannen sitt eget embetes kapasitet til å stå i en meget langvarig beredskapssituasjon?

Hvordan vurderer fylkesmannen oppfølgingen av arbeidet i kommunene?

Relevante momenter:

- Kommunenes evne til å følge opp krav, forventninger og behov knyttet til testing, isolasjon, smittesporing og karantene
- Status og planer i kommunene for å skjerme – og opprettholde - tjenester til barn, unge og andre sårbare grupper
- Samhandlingen mellom helseforetak og kommuner (helsefellesskap)
- Nødvendige tiltak for å sikre at det foreligger samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommuner mht. beredskap
- Samarbeid mellom kommuner i oppfølgingen av covid-19, blant annet med tanke på samfunnsmedisinsk kompetanse og bistand ved ekstraordinære behov
- Involvering av frivillige organisasjoner – eller andre aktører - som støtte og avlastning til kommunene

- I hvilken grad kommunenes beredskapsplaner er oppdatert og i samsvar med myndighetenes beslutninger og føringer og råd. Hva ser eventuelt fylkesmannen som vesentlige svakheter / utfordringer, og hvilke tiltak er – eller vil bli – iverksatt regionalt for å sikre forsvarlig beredskap i kommunene?

Hvordan har samarbeid og samordning med overordnede myndigheter, aktører i fylket og kommuner fungert?

Relevante momenter:

- Bruk av Fylkesberedskapsrådet
- Bruk av andre etablerte samarbeidsarenaer
- Etablering av nye samarbeidsrelasjoner
- Informasjonsdeling
- Rapporteringskrav og frister fra overordnede myndigheter
- Koordinering av ulike rapporteringsløp (fagkanal og samordningskanal)
- Informasjon som faller utenfor alle rapporteringsløp

Her ønsker vi oppdaterte vurderinger i forhold til det som ble rapportert i trinn 1.

Hvordan vurderer fylkesmannsambetet nytteverdien til ulike møtearenaer?

Relevante møtearenaer:

- Beredskapsmøter (Helsedir, DSB og FM)
- Samvirkekonferanser (etater og FM)
- Fylkesmennenes møter med justisministeren
- Møter i Fylkesberedskapsrådet
- Andre møtearenaer mellom fylkesmannsambetene og regionale og nasjonale myndigheter.
- Andre møtearenaer mellom fylkesmannsambetene og kommuner.

Her ønsker vi oppdaterte vurderinger, og mer utfyllende i forhold til det som ble rapportert i trinn 1.

Hvilke erfaringer har fylkesmannsambetet med å kommunisere og håndtere beslutninger, råd og tiltak fra sentrale myndigheter?

Relevante momenter:

- Tydelighet i lover og forskrifter
- Behov for Fylkesmannens tolkning og veiledning overfor kommunene og Fylkesberedskapsrådet
- Dialog med ulike myndigheter angående de nye forskriftene
- Forholdet mellom sentrale, regionale og lokale forskrifter
- Sentrale myndigheters formidling av beslutninger, råd og tiltak
- Veilederne fra sentrale myndigheter for å klargjøre forskrifter og smittevernkrav

Her ønsker vi oppdaterte vurderinger i forhold til det som ble rapportert i trinn 1.

I hvilken grad har fylkesmannsambetet opplevd at det har blitt stilt nye krav eller forventninger til embetet i håndteringen?

Relevante momenter:

- Krav eller forventninger fra sentrale og lokale myndigheter
- Endring av embetets rolle som følge av nye forskrifter
- Tiltak for å innfri nye krav eller forventninger

VEDLEGG

Her ønsker vi oppdaterte vurderinger i forhold til det som ble rapportert i trinn 1.

Hvilke erfaringer har fylkesmannsmbetet med mediehåndtering og krisekommunikasjon?

Relevante momenter:

- Egen strategi for kommunikasjon under krisen, inkludert strategi for å nå spesielle målgrupper (medier, befolkningen, kommunene mv.)
- Koordinering av strategien med Fylkesberedskapsrådet, kommunene og eventuelle andre aktører i fylket
- Spesielle kommunikasjonstiltak som følge av krisen
- Valg av og erfaring med ulike kommunikasjonskanaler (mediene, egen nettside, sosiale medier, digitale møter o.l.)
- Erfaring fra kommunikasjon med ulike målgrupper (medier, befolkningen, kommunene mv.).
- Håndtering av henvendelser til fylkesmannsmbetet fra medier, befolkningen, kommunene og andre målgrupper?
- Håndtering av innsynsbejæringer (omfang, verdivurdering, koordinering med andre aktører mv.)

Her ønsker vi oppdaterte vurderinger, og mer utfyllende i forhold til det som ble rapportert i trinn 1.

Hvordan har fylkesmannsmbetet "rigget seg" for å vurdere utviklingen av krisen frem i tid og behov for tiltak?

Relevante momenter:

- Kunnskapsgrunnlag fra kommunene
- Kunnskapsgrunnlag fra andre aktører i fylket/FBR og sentrale myndigheter
- Kunnskapsdeling i embetet for å kunne utøve samordningsrollen (samarbeid mellom "fag" og "beredskap/samordning")

Hvordan forbereder fylkesmannsmbetet og andre regionale aktører seg på å håndtere ulike smittescenarioer og smitteverntiltak?

Beskriv regionale aktørers forberedelser på basis av Helsedirektoratets planforutsetninger for kommunene, jf. scenariene i Regjeringens covid-19- strategi og Regjeringens nasjonale beredskapsplan basert på strategien.

Relevante momenter:

- Kontinuitetsplanlegging for kritiske leveranser på regionalt og lokalt nivå
- Fylkesmannsmbetets samordning av forberedelsene og aktuelle tiltak
- Involvering av Fylkesberedskapsrådet
- Samordning med helseforetak og regionalt helseforetak

Hvordan forbereder fylkesmannen og fylkesberedskapsrådet seg på å håndtere samtidige hendelser?

Samtidige hendelser, slik som for eksempel bortfall av elektronisk kommunikasjon eller nedetid på kritiske informasjonssystemer samtidig med et akutt smitteutbrudd, kan utfordre håndteringen i fylket.

Relevante momenter:




- Relevante hendelser for fylket
- Tiltak for å samkjøre forberedelsen i fylket
- Kapasitet og mulighet til å håndtere

Konklusjon: Hva kan vi lære og hva bør endres?

VEDLEGG

REGIONALT SITUASJONSBILDE FOR KRITISKE OG VIKTIGE FUNKSJONER

Vurder i hvilken grad kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i regionen har vært påvirket under covid-19-hendelsen. Bruk det som er rapportert på samordningskanal til DSB som hovedkilde. Bruk eventuelt også andre kilder - oppgi i så fall hvilke kilder som er brukt.

Ingen avvik. Evnen til å opprettholde funksjonen har ikke vært påvirket eller kun i svært liten grad.	
Enkelte avvik. Evnen til å opprettholde funksjonen har vært påvirket i moderat grad.	
Betydelig avvik. Evnen til opprettholde funksjonen har vært påvirket i stor grad.	

Kritisk samfunnsfunksjon		Ansvarlig dep.	Regional status i eget embete
1.	Styring og kriseledelse	JD	
2.	Forsvar	FD	
3.	Lov og orden	JD	
4.	Helse og omsorg	HOD	
5.	Redningstjeneste	JD	
6.	Digital sikkerhet i sivil sektor	JD	
7.	Natur og miljø	KLD	
8.	Forsyningssikkerhet	NFD	
9.	Vann- og avløp	HOD	
10.	Finansielle tjenester	FIN	
11.	Kraftforsyning	OED	
12.	EKOM- og tjenester	KMD	
13.	Transport	SD	
14.	Satellittbaserte tjenester	KMD	
15.	Arbeids- og velferdstjenester	ASD	
16.	Renovasjon og håndtering av farlig avfall	KLD	
17.	Medier	KUD	
18.	Gravferd	BFD	
19.	Opprettholde virksomhet og sysselsetting på norsk sokkel	OED	
20.	Barnehager og skoler	KUD	

Hvis funksjoner i regionen er vurdert som gul eller rød, gi en kort beskrivelse og ev. tiltak (omfang, varighet på avvik og samfunnskONSEKVENSER).

- Dersom det ikke har vært avvik, har det vært bekymring knyttet til å opprettholde kritiske og viktige samfunnsfunksjoner?

Har embetet bekymring for evnen til å opprettholde kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i tilfelle lokal smitteoppblussing?

- Gi en kort beskrivelse (hvilke(n) funksjon(er), omfang, varighet og samfunnskONSEKVENSER).

Konklusjon: Hva kan vi lære og hva bør endres?

FOREBYGGING OG BEREDSKAP

Hvor forberedt var fylket på et alvorlig pandemiutbrudd?

- Var smittevern- og andre relevante beredskapsplaner regionalt og lokalt godt nok utviklet og øvd før Covid-19-utbruddet?
- Var læringspunkter fra tidligere hendelser innarbeidet i disse planene?
- Når var smittevern- og helseberedskapsplanene sist revidert?
- Har smittevern- og helseberedskapsplanene vært koordinert med andre relevante beredskaps- og kontinuitetsplaner?
- Var pandemiutbrudd eller relevante problemstillinger tema i gjennomførte tilsyn?
- Var ansvarsdelingen mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå ved pandemiutbrudd tilstrekkelig avklart?

I hvilken grad har fylkesmannen nytte av disse forberedelsene i håndteringen?

Relevante momenter:

- Bruk og nytte av fylkes-ROS og oppfølgingsplan
- Bruk av eksisterende planverk
- Gjennomførte øvelser
- Tilsyn med kommunal beredskapsplikt,
- Tilsyn med helseberedskapen,
- Fellestilsyn helseberedskap og kommunal beredskapsplikt
- Andre relevante tilsyn
- Øvrige virkemidler som fylkesmannsembetet har sett behov for

VEDLEGG

Hvor stor gevinst/effekt opplever fylkesmannsembetet at det var å gjøre disse forebyggende tiltakene mot kommunene i forkant av utbruddet i Norge?

For eksempel økt bevissthet og oppmerksomhet etc.

Konklusjon: Hva kan vi lære og hva bør endres?

Beskriv hvordan evalueringen er gjennomført

Hvem som har vært involvert i evalueringen, datainnsamlingsprosessen (evalueringssmøte, spørreundersøkelser, intervjuer mv.) og kildegrunnlaget. Gi en kort beskrivelse av hvorvidt kildegrunnlaget dekker innspill og vurderinger fra alle sentrale aktører og funksjoner.

Evalueringen kan ta utgangspunkt i krav til fylkesmannens samordnings- og pådriverrolle, slik dette blant annet beskrives i:

- Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks.
- Helseberedskapsloven og smittevernloven med forskrifter.
- Sivilbeskyttelsesloven med forskrift.
- Covid-19-forskriften.
- Tildelingsbrev og virksomhets- og økonomiinstruksen til fylkesmennene.

Oppsummering og oppfølging

Oppsummer læringspunkter og tiltak som har kommet fram gjennom evalueringen, og plasser ansvaret for oppfølging. Bruk for eksempel en tabell:

Læringspunkt	Bakgrunn/begrunnelse	Tiltak	Ansvar
Krisehåndtering			
Regionale situasjonsbildet for kritiske og viktige funksjoner			
Forebygging og beredskap			

VEDLEGG 4: DELTAKERLISTE, VEIEN VIDERE-SEMINAR

Reenskaug hotell, Drøbak

29.11-1.12 2021

Fylkesberedskapssjefer og evalueringskontakter

Asgeir Johan Jordbru, SFNO
Anne Stemland Olsen, SFNO
Dag Auby Hagen, SFAG
Haavard Stensvand, SFVL
Mari Severinsen, SFVL
Reidar Johnsen, SFRO
Marte Bergesen Tennfjord, SFRO
Marit Strengen, SFOV
Anine Jensen, SFOV
Dag Otto Skar, SFTL
Terje Adsen, SFTL
Ingvild Aartun, SFVT
Live A. Borrebæk, SFVT
Stine Sætre, SFMR
Renate Frøyen, SFMR
Asbjørn Lund, SFIN
Monica Lunde, SFIN
Ronny Schjelderup, SFTF

Fylkesleger

Karin Müller Mikaelsen, SFMR
Sjur Lehmann, SFVL

Helsedirektoratet

Vegard Nore
Åsmund Berg Nilsen

DSB

Harald Rasmussen
Elisabeth Næss
Thea Kruuse-Meyer
Guro Hjortland Pedersen



DSB
Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

+47 33 41 25 00

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

 /DSBNorge  @dsb_no

 dsb_norge  dsbnorge

ISBN 978-82-7768-528-1 (PDF)
HR 2453
Juni 2022