

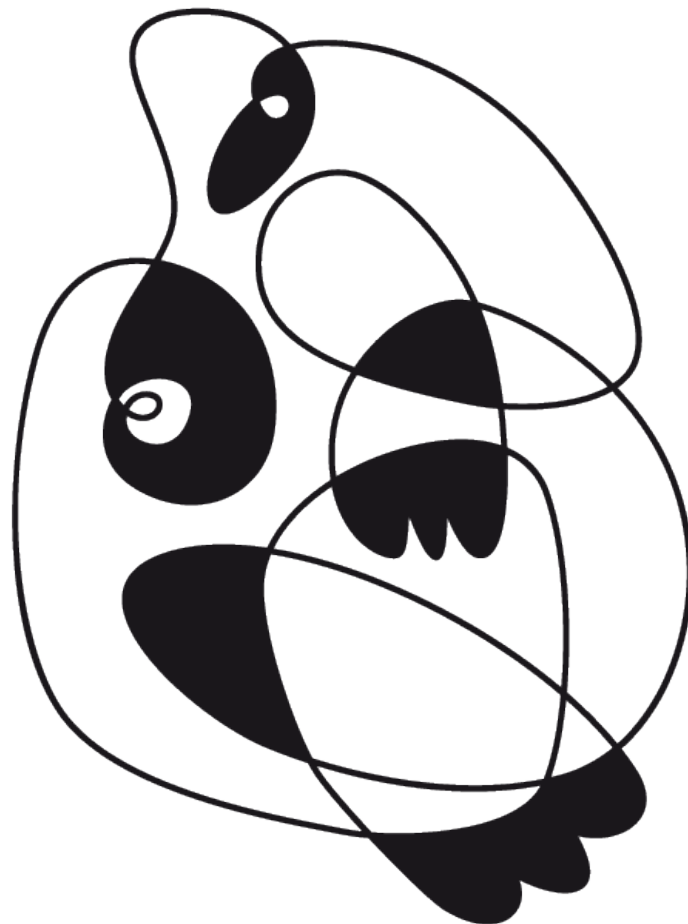


Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staathealtoje

Trinn 2:

Evaluering på regionalt nivå av covid-19-håndteringen



Evaluering av Statsforvalterens samordningsrolle på regionalt nivå.



Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

	1
0 Innledning.....	3
0.1 Hovedfunnene i undersökelsen:	3
0.2 Metode	5
0.3 SFTL krisestab organisering:	5
1. Krisehåndtering	6
Hendelsesforløp	6
Involverte aktører og deres roller og ansvar	6
1.1 Hva er de viktigste læringspunktene så langt?.....	7
1.2 Hvordan vurderer Statsforvalteren oppfølgingen av arbeidet i kommunene?	15
1.3 Hvordan har samarbeid og samordning med overordnede myndigheter, aktører i fylket og kommuner fungert?	17
1.4 Hvordan vurderer statsforvalterembetet nytteverdien til ulike møtearenaer?	18
1.5 Hvilke erfaringer har statsforvalterembetet med å kommunisere og håndtere beslutninger, råd og tiltak fra sentrale myndigheter?	20
1.6 I hvilken grad har statsforvalterembetet opplevd at det har blitt stilt nye krav eller forventninger til embetet i håndteringen?	21
1.7 Hvilke erfaringer har statsforvalterembetet med mediehandtering og krisekommunikasjon	22
Oppsummert:	22
1.8 Hvordan har statsforvalterembetet "rigget seg" for å vurdere utviklingen av krisen frem i tid og behov for tiltak?	24
1.9 Hvordan forbereder statsforvalterembetet og andre regionale aktører seg på å håndtere ulike smittescenarioer og smitteverntiltak?.....	25
2 Hvordan forbereder Statsforvalteren og Fylkesberedskapsrådet seg på å håndtere samtidige hendelser?	25
3 Regionalt situasjonsbilde for kritiske og viktige funksjoner	27
3.1 Har embetet bekymring for evnen til å opprettholde kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i tilfelle lokal smitteoppblussing?	28
4 Forebygging og beredskap	29
4.1 Hvor forberedt var fylket på et alvorlig pandemiutbrudd?.....	29

4.2	I hvilken grad har Statsforvalteren nytte av disse forberedelsene i håndteringen?	31
5	Beskriv hvordan evaluering er gjennomført.....	31
6	Oppsummering og oppfølging.....	32

0 Innledning

Håndteringen av Covid-19 pandemien er av mange omtalt som den mest inngripende aktiviteten i den norske befolkningens liv siden 2. verdenskrig, og vil gå inn i historien som en viktig hendelse for nasjonen. Vi håper våre erfaringer med pandemihåndteringen kan være med å kaste lys over interessante problemstillinger og avdekke funn som kan styrke nasjonens kollektive evne til krisehåndtering og styrke Statsforvalterens samordningsrolle.

Vårt grunnlag for denne evalueringen baserer seg i hovedtrekk på de innspill som er samlet fra embetets avdelinger, og svarene fra spørreundersøkelsene utsendt til fylkesberedskapsråd og kommunene.

0.1 Hovedfunnene i undersøkelsen:

Samordning SFTL internt

- Den interne samordningen har fungert bra hos Statsforvalteren i Trøndelag.
- Gode kommunikasjonsbudskap- og kommunikasjonstiltak har sannsynligvis bidratt til økt forståelse og etterlevelse av innførte tiltak.
- Regel- og forskriftsfortolkning har vært en krevende og omfattende jobb for embetet
- Kritiske samfunnsfunksjoner har i liten grad vært påvirket av pandemien.
- Innsynssaker til embetet har vært ressurskrevende å håndtere.

Den interne samordningen hos Statsforvalteren har fungert bra. Vi har omstilt og tilpasset oss nye oppgaver i fellesskap etter behov. Embetet har fått tildelt nye oppgaver, men i mindre grad blitt tilført nye ressurser. Avdelingene har derfor sett behov for tydelige interne prioriteringer og kontinuitetsplanlegging. En langvarig krisehåndtering har etter vår mening synliggjort behovet for regional krisesamordning.

Forventningene fra nasjonale myndigheter i bekjempelsen av pandemien har medført omfattende bruk av ressurser med stort behov for omprioriteringer for Statsforvalteren og kommunene. Internt har vi gjort oss nye erfaringer relatert til ressursforbruk og prioriteringer ved langvarige kriser. Embetet har ikke avsatt store ressurser på systematisk analyse knyttet til pandemien.

Embetet har benyttet faste ansatte til å fronte budskap i regional media og har gode erfaringer med denne tilnærmingen.

Pandemihåndteringen har vist at juridisk kompetanse er viktig både for Statsforvalteren og kommunene. Det er mulig vi kunne prioritert enda mer av våre interne juridiske ressurser til pandemihåndteringen. Juristene hos Statsforvalteren som har jobbet utelukkende med pandemihåndtering har støttet interne behov og samtidig støttet kommunene og andre aktører i fylket. Etter vår vurdering har noen kommuner ikke tilstrekkelig tilgang til juridisk kompetanse for å ivareta regelfortolkning og utarbeidelse av kommunale forskrifter. Vi vil samtidig skryte av

kommunene og den innsatsen kommunene har lagt ned i pandemihåndteringen. I Trøndelag finnes mange små kommuner, som ikke har overflod av ressurser. Forslag til formulering av lokale forskrifter fra sentrale myndigheter kan være viktig, særlig for kommunene med færrest ressurser.

Samordning eksternt regionalt og lokalt

- Den eksterne samordningen på regionalt nivå har fungert bra i Trøndelag.
- Kommunene opplever spesielt ressursutfordringer for sektorene helse og oppvekst under en langvarig krise som dette.
- Regel- og forskriftsfortolkning har vært en krevende og omfattende jobb for kommunene.
- Noen kommuner har ikke nødvendig tilgang på juridisk kompetanse.
- Tilsyn og øvelser med kommunene er forebyggende tiltak med god effekt.

Den regionale samordningen har etter vår vurdering bidratt til bedre felles regional situasjonsforståelse. Viktige aktører i regionen har fått relevant informasjon, og gitt aktørene muligheten for tilbakemelding gjennom vår samordningskanal til DSB. Vi tror kontinuiteten i embetet og den langsiktige jobben med nettverksbygging på regionalt nivå har vært viktige faktorer for å lykkes i samordningsrollen.

Det er stor variasjon mellom beredskapsressursene til kommunene i Trøndelag. De færreste kommuner har en hel stilling til dette formålet. Beredskapsfunksjonen er ofte en liten bi-oppgave som tillegges en annen stilling. Det er eksempler på at beredskapskoordinatorer har veldig krevende stilling i utgangspunktet og i en krisesituasjon er fullt opptatt med krisehåndtering i sitt fagfelt. Vi ser også eksempler på kommuneoverleger som er delt mellom kommuner og kommuneoverleger som jobber som fastlege på dagtid. For interkommunalt samarbeid i faglinjen kan nok dette være positivt, men hvis for eksempel kommuneoverlegen er felles for flere kommuner, kan man ende opp med interessekonflikt når kommunene setter krisestab eller møtes i kriseledelsen. Slike løsninger øker også risikoen for at nøkkelpersoner blir overbelastet.

Forskrifts- og regelfortolkning har vært ressurskrevende for Statsforvalteren, kommunene og andre regionale aktører. Det har vært hyppige forskriftsendringer og vi har mottatt endringene samtidig med innbyggerne. Både embetets og kommunenes tid til å forberede seg har i praksis vært fraværende. Vi mener det hadde vært hensiktsmessig om mer av informasjonen som er gitt av sentrale myndigheter kunne vært delt med embetene og kommunene før den deles med befolkningen. Mye av informasjonen er sluppet til samme tid, noe som innebærer at Statsforvalterne og kommunene ikke har likeså godt forberedt som man kunne ønske. Samtidig har vi forståelse for at kompleksitet og tidspress er forklaringer på hvorfor informasjonen deles samtidig. Men vi mener altså at det ville vært en fordel med noe mer informasjon i forkant, for å bedre kunne ivarettat befolkningens behov for informasjon.

Gjennom spørreundersøkelsen til kommunene er tilbakemeldingen at tilsyn og øvelser har en positiv forebyggende effekt.

Samordning sentralt

- Det er ønskelig med bedre samordning hos nasjonale myndigheter.
- Korte tidsfrister fra forskriftsendringer gjøres tilgjengelig til iverksettelse skaper utfordringer for Statsforvalteren og kommunene.
- Bedre struktur i informasjonshenting hos nasjonale myndigheter vil forenkle rapportering, gi bedre oversikt og kreve mindre ressurser på regionalt og lokalt nivå.

Embetets avdelinger er godt fornøyd med god og konstruktiv dialog med nasjonale myndigheter i fagkanalene, men mener samtidig det er rom for bedre samordning på sentralt beredskapsnivå. Det er mulig samordning på sentralt nivå er komplekst med flere aktører med ulike intensjoner. Nøkkelen kan ligge i tydeligere rolle og mandat hos lederdepartementet.

Det hadde vært en stor fordel for både Statsforvalteren og kommunene om informasjonsflyten fra nasjonale myndigheter var mer koordinert. Både informasjonsutsending og informasjonsinnhenting burde i større grad komme helhetlig fra nasjonale myndigheter til regionalt nivå og videre fra oss ut til kommunene. Vi opplever kommunikasjonskanalene som i overkant mange. Noe rapportering har gått i faglinja og direkte til kommunene, mens andre behov for rapportering har gått via samordningslinja. Denne situasjonen har gjort at Statsforvalteren ikke alltid vet helt hvilken informasjon kommunene har mottatt.

Statsforvalteren ønsker å understreke at krisehåndtering i det store bildet er mye mer enn pandemihåndtering. Vi må ikke ende opp med å konkludere at vi er gode på all krisehåndtering, selv om håndteringen av pandemien etter vår mening har fungert bra. Statsforvalteren vil i denne sammenheng påpeke at for eksempel tilsiktede hendelser har en helt annen verktøykasse enn utilsiktede hendelser, særlig når det kommer til muligheter for kommunikasjon. Det er mye som ikke kan sammenlignes i håndteringen av tilsiktede og utilsiktede hendelser og det er derfor viktig at dette understrekes fra de sentrale myndighetene, når resultatet fra evalueringen framlegges.

0.2 Metode

For gjennomføring av evalueringen valgte embetet å sette sammen en gruppe med representanter fra alle avdelingene og sende ut spørreundersøkelser til kommuner og fylkesberedskapsråd (Vedlegg 3 og 4). Det har vært digitale møter med prosjektgruppen underveis. Avdelingene har jobbet selvstendig med sine oppgaver fra avdelingsperspektiv, samtidig som vi ventet på resultat fra spørreundersøkelsene. Disse to spørreundersøkelsene ble laget med bakgrunn i malen for trinn 2 fra DSB. 32 av 38 kommuner besvarte undersøkelsen og 29 medlemmer i fylkesberedskapsrådet besvarte undersøkelsen. Rapportene fra undersøkelsene er vedlagt evalueringen. Avdelingenes innspill er sammenstilt av beredskapsseksjonen. Avdelingene har sammen med embetsledelsen fått mulighet til å gi innspill på den sammenstilte rapporten.

Prosjektledelse:

Embetsledelse: Ass statsforvalter Øystein Johannessen

Beredskap: Terje Adsen, Tore Brønstad

Deltakere:

Stab/ kommunikasjon: Torill Ellingsen

Kommunal og Justisavdelingen (KOBA): Stule Lund

Oppvekst og Velferd (OPVE): Margrethe Taule

Helse og Omsorg (HEOM): Marit Kverkild

Landbruk (LAND): Anstein Lyngstad

Klima og Miljø (KLMI): Marit Lorvik

Organisasjon og Utvikling (ORGU): Kristin Fiva Edvardsen Buchholdt

Reindriftsavdelingen (REIN): Elsemari Iversen

0.3 SFTL krisestab organisering:

Samfunnssikkerhet- og beredskapsseksjonen hos Statsforvalteren i Trøndelag har totalt 7 ansatte. Fylkesberedskapssjefen er stabssjef, og i henhold til embetets beredskapsplan har vi i tillegg operert

med en vaksjefunksjon under denne hendelsen. Innen seksjonen rulleres funksjonen «Vaksjef» på ukesbasis. Vaksjefen holder fylkesberedskapssjef løpende orientert om situasjonen. Det er videre vaksjefen som i prinsippet leder stabsmøtene i embetet og følger opp oppgaver som kommer til embetet via beredskaps-/samordningslinja. Vaksjef ivaretar rapporteringsansvar og sørger samtidig for korrespondanse med nasjonale myndigheter, kommunene og andre regionale aktører på samordningskanal. Vaksjef løser også andre oppdrag, enten ved å gjøre oppgaven selv eller delegere til fagavdelingene og beredskapsseksjonen. Ved behov løftes saker og problemstillinger til kriseledelsen. Kriseledelsen består av embetets ledergruppe samt fylkesberedskapssjef og har hatt ukentlige møter for orienteringer og beslutning av saker på strategisk nivå.

Ved møter i krisestaben er i utgangspunktet alle embetets avdelinger representert. De mest involverte avdelingene som Helse og omsorg (HEOM) og Oppvekst og velferd (OPVE) har vært representert med faste kontaktpersoner, for kontinuitet, raskere avklaringer og overføring av oppgaver til faglinjen. Møtefrekvens i krisestab har variert fra daglig i starten av hendelsen og gradvis redusert til ukentlig, med avbrudd i løpet av sommerferien.

Vi har brukt DSB-CIM som verktøy for krisehåndtering og loggført relevant informasjon fortløpende. I henhold til beredskapsplanen har avdelingene avgitt personellressurser til loggføring i CIM som støtte til vaksjef. I løpet av pandemihåndteringen har vi utviklet CIM ved å legge til ekstra funksjonalitet. Vi ser imidlertid at brukerterskel på CIM er en utfordring for fullstendig utnyttelse av verktøyet ved embetet. Det er gjennomført intern opplæring i CIM for å sikre at involverte har nødvendig kompetanse.

1. Krisehåndtering

Hendelsesforløp

Se vedlegg 1 for visualisering av tidslinje for Trøndelag.

Det er i hovedtrekk samsvar mellom aktivitetene som har foregått i krisestab/kriseledelse og i avdelingene. Det er etter vårt syn også samsvar mellom den sentrale tidslinjen og den regionale tidslinjen, hvilket betyr at vi får med oss det viktig informasjon knyttet til pandemihåndteringen, og formidler denne til regionen.

Involverte aktører og deres roller og ansvar

Oversikten over aktører, roller og ansvar ble så omfattende at vi valgte å gjøre den til et eget vedlegg. Dette illustrerer den store kontaktflaten embetet har i utøvelsen av sitt oppdrag, både i og utenfor samordningsrollen. Som en generell betraktning vil vi samtidig framheve at gode relasjoner bygges over tid og gjør kommunikasjon og samarbeid enklere når krisen inntreffer. Samordning på regionalt nivå anser vi som en arena der relevante aktører samles i den hensikt å oppnå felles situasjonsforståelse. Felles situasjonsforståelse fører videre til bedre problemløsning, noe Statsforvalteren mener å ha oppnådd i Trøndelag. Med referanse til DIFI's rapport¹ om samordning fra 2014 vurderer vi den regionale samordningen i Trøndelag til å være fremmede for samarbeid, både i plan- og policysammenheng. Statsforvalteren mener også at relevante aktører gjennom vårt regionale samordningsarbeid sannsynligvis har blitt bedre i stand til å utvikle felles strategi, plan og

¹ https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

tiltak på tvers av sektorene. Statsforvalterens regionale samordningsarbeid har etter vår mening hatt positive synergier.

SE VEDLEGG 2 - oversikt involverte aktører

1.1 Hva er de viktigste læringspunktene så langt?

Hva har vært de viktigste tiltakene regionalt og lokalt for å håndtere situasjonen så langt?

Oppsummert:

- Møter internt og eksternt for informasjonsutveksling og skape felles situasjonsbilde (oversikt over møter finnes i vedlegg 2)
- Prioritere ressurser til pandemihåndteringen.
- Omlegging intern drift og rask omlegging til digitale møtearenaer og tilrettelegging av hjemmekontor
- Oppfølging av egen sektor fra embetets avdelinger
- Faste kontaktpersoner med ansvar for særskilte oppgaver i pandemihåndteringen.
- Vaktsjef skaper kontinuitet og holder oversikt over løpende oppgaver.

Basert på de innspill avdelingene har levert, finner vi at de viktigste interne samordningsverktøyene har vært møtene i krisestaben og kriseledelsen. OPVE og HEOM har i tillegg hatt egne møter for intern samordning gjennom krisehåndteringen. Det har vært viktig å ikke bruke mer ressurser enn nødvendig fra avdelingene til pandemihåndtering, slik at faste oppgaver i størst mulig grad blir håndtert. En dynamisk tilnærming med ressursbruk etter behov, har vært nødvendig, spesielt siden dette har vært en langvarig krisehåndtering. En utfordring med denne tilnærmingen kan være at felles situasjonsforståelse blir noe dårligere blant de avdelinger som er minst involvert.

Fylkesberedskapsrådet har vært en viktig arena for samordningen på regionalt nivå. I tillegg fremheves møter med helseforetak, kommuneoverlegemøter, kommunedirektørmøter og sektormøter innen oppvekst og velferd som de viktigste arenaene for dialog. Møte med kommunikasjonsansvarlige i kommunene har vært et viktig møtepunkt. Oppfølgingsmøter innenfor kommuneøkonomi har også vært viktig for å få oversikt og gi informasjon om skjønnsmidler og fordeling.

Den tette dialogen med kommunene og helseforetak, (HF) både i møter og løpende, har vært avgjørende for embetet i pandemihåndteringen. Dette har gitt Statsforvalteren mulighet til å være formidler av styringssignaler og gitt grunnlag for å høste lokale erfaringer for formidling til sentrale myndigheter. Det har aldri før vært en så tett dialog mellom HF og kommunene i fylket. I kommunene har det vært mobilisert svært godt for TISK-arbeid (Test –Isolasjon-Smittesporing-Karantene). Godt samarbeid med HF og KS-representant har også vært avgjørende for god håndtering når det gjelder smittevernstyr.

Kartlegginger og jevnlige møter med barnehagemyndighet, skoleeier, flyktningetjenestene, barneverntjenestene, NAV- ledere har tilrettelagt for tett dialog. Dialogen har gitt god oversikt over situasjonen i sektorene oppvekst og velferd, både gjennom systematisk kartlegging og jevnlige møtepunkter. Tett samarbeid med nasjonale myndigheter innen oppvekst og velferd har gitt raske avklaringer på spørsmål fra sektor angående gjeldende rett. Embetet har raskt blir kontaktet dersom

sektor har hatt behov for regelverksfortolkning og veiledning. Tett dialog med sektor gjennom hele pandemien er etter vår erfaring årsaken til god oversikt.

Statsforvalteren mener at personer disponert til å jobbe med pandemihåndtering internt i embetet har vært viktig og riktig. Dette har blant annet bidratt til kontinuitet og trygghet på at viktige oppgaver og oppfølging blir ivaretatt. Eksempelvis PPE (Personal Protective Equipment), som har krevd tett oppfølging. Kontinuitet innen PPE har gitt fordeler som å ha med lokal representant i KUF-møtene (Koordineringsgruppe for Utstyr og Fordeling) Andre eksempler på særskilte oppgaver med egen kontaktperson er karantenehotell, innreiseregistreringssystem, regional risikovurdering, evaluering, koronakommisjonen og oppfølging av vaksinasjon.

Omlegging av Intern drift er en krevende oppgave som krever endringer av regelverk, tidsregistreringssystem, permisjonsrettigheter og ikke minst informasjon til alle ansatte om endringene. Embetet erfarer god kommunikasjon med sentrale myndigheter, der KMD var raskt ute med regelendringer og DFI/DFØ støttet arbeidsgiver med fortolkninger. Denne interne tilretteleggingen av egen administrasjon er for de fleste usynlig, men allikevel avgjørende for embetets evne til å håndtere pandemien. Rask omlegging og tilrettelegging for hjemmekontor har vært viktig for den interne håndteringen av situasjonen. Løsningen har gitt stor fleksibilitet for de ansatte, økt robustheten mtp. bemanning og vi har erfart at de aller fleste oppgaver har vært mulig å løse fra hjemmekontor. Mange savner imidlertid de korte avklarende "gangmøtene" eller uformelle møteplasser med mulighet for kjappe avklaringer.

Klima- og miljøavdelingen hadde tidlig dialog med alle avfallsselskap, større avfallsbehandlings-bedrifter, og større kommuner for kartlegging av situasjon og oppfordring til gjennomgang av beredskapsplaner. For Landbruksavdelingen ble initiativet om kontinuitetsplanlegging i kommunene, og avløser-lagene godt mottatt og fulgt opp. Videre var landbruksavdelingen involvert i arbeidet med smittevernveilederen for sesongarbeidere, men det har vært liten dialog med Mattilsynet vedrørende videre rolle i oppfølging etter at veilederen ble vedtatt. Reindriftsavdelingen har fulgt opp reindriftsnæringens behov gjennom dialog med LMD. I enkelte tilfeller har det vært behov for å belyse reindriftens særegenhet, gjennom å få på plass unntak eller komme med presiseringer til gjeldende forskrift.

Beredskapsseksjonen har hatt en vaksjef på ukentlig rullering. Vaksjef har mottatt og håndtert informasjon som har kommet på samordningskanal, ivaretatt rapportering og fordeling av oppgaver. De mest involverte avdelingene har i tillegg hatt faste kontaktpersoner på rullering, etter samme modell som vaksjef. I perioder med høy belastning har vaktfunksjonen vært etablert med hjemmevaktordning. Statsforvalteren ønsker i denne sammenhengen at DSB blir tydeligere på når det forventes at embetene har døgkontinuerlig vaktordning eller har behov for økt tilgjengelighet på kveld/helg. Dette kan løses ved at det innføres enhetlig beredskapssystem, der alle embeter forholder seg til samme mal for beredskapsnivåer. Standardisering er stikkordet og i denne sammenheng er vår anbefaling at DSB sitter i førersetet.

Eksempler på hva som har gått ekstra bra, og hvorfor?

Oppsummert:

- Godt internt samarbeid, informasjon og koordinering har styrket embetets pandemihåndtering.
- Omlegging til digitale møter internt og eksternt.
- God samhandling mellom sykehus og kommuner.
- God oversikt og grundighet i fordeling av smittevernutstyr.

- Oppfølging og dialog med kommunene i samordnings- og faglinjen har gitt oversikt over utfordringer i fylket.
- Bruk av faste kontaktpersoner til oppfølging av større oppgaver skaper kontinuitet og sporbarhet.

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.

Bruk av digitale møter både internt og med eksterne har fungert veldig godt. Når lokasjon har blitt irrelevant og det er lav terskel for å delta, har digitale løsninger ført til økt deltakelse på møter både internt og eksternt, noe som igjen gir et godt utgangspunkt for felles situasjonsforståelse og informasjonsutveksling.

Samhandlingen mellom sykehus og kommuner har vært god fordi det ble lagt til rette for en arena med direkte muntlig kontakt. Slik ble gjensidig god situasjonsforståelse etablert. Små kommuner med lang avstand til sykehus deltar også, noe som har vært viktig selv om volumet av smitte har vært størst i mer sentrale og sykehushnære områder. Transport av prøver er et konkret eksempel som krever tett samhandling. Små kommuner med liten eller ingen smitte har sannsynligvis hatt nytte av å lytte til utfordringene i større kommuner med et mer aktivt TISK-arbeid.

Trøndelag har så langt ikke vært nødt til å utløse akuttleveranser av PPE fra nasjonalt beredskapslager. Dette skyldes lave smittetall, men også god oversikt og mye manuell fordeling/omfordeling av PPE (ikke basert bare på fordelingsnøkkel). Oppfølging av smittevernutstyr er også eksempel på en ny oppgave tilordnet Statsforvalteren. Denne oppgaven har vært kompleks og har krevd tett oppfølging for å ivareta kommunenes og helseforetakenes behov.

Vi har gjennom pandemien hatt tett oppfølging av kommunene, med jevnlige møter både i faglinjen og i samordningslinjen. Embetet har lagt vekt på å være tydelig i sitt budskap til kommunene. Samtidig har disse arenaene gitt kommunene muligheten til toveiskommunikasjon via flere kontaktpunkter og sannsynligvis senket terskelen for å ta opp utfordringer med embetet. Statsforvalteren har fått godt innblikk i relevante lokale problemstillinger og tatt disse videre med nasjonale myndigheter for avklaring.

Embetet har valgt å benytte faste kontaktpersoner for oppfølging av større oppgaver som eksempelvis smittevernutstyr, karantenehotell og vaksinasjon. Vi opplever klare fordeler med faste kontaktpersoner, ettersom det gir trygghet for at saksområdet blir fulgt opp på en god måte. God fagkunnskap og sporbarhet hos embetet fremheves i tillegg som fordeler. En ulempe kan være avhengigheten man skaper til denne ressurspersonen innenfor gitte saksområde. For embetet oppleves imidlertid fordelene større enn ulempene.

Hva har så langt vært mest utfordrende i krisehåndteringen? Hvorfor?

Oppsummert:

- Veiledning på forskrift som endres hyppig har vært ressurskrevende, både internt og eksternt.
- Regelfortolkning og kommunenes egne forskrifter med noe variert juridisk forankring.
- Til tider lite samordning mellom involverte departement.
- For korte tidsfrister på oppdrag og for lite informasjonsdeling i forkant av forskriftsendringer fra nasjonale myndigheter.

- Stor slitasje blant helsepersonell og utfordringer i oppbemanning av TISK-funksjoner, etterslep på helsetjenester som ikke er covid-19 relatert.
- Hjemmeundervisning og stor slitasje i barnehage- og skolesektoren.
- Samfunnssikkerhetsinstruksen for Fylkesmannens beredskapsarbeid gir ikke rom for å pålegge kommunene rapportering, kun anmode.

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 relatert til pandemien våren 2020, 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.

Embetet vil også peke på utfordringer knyttet til uenighet/ulik tolkning av noen av bestemmelsene i regelverket knyttet til COVID-19 mellom fagdirektoratene/departementene_(KD/Udir og HOD/Hdir). Dette gjør veiledningen til sektor krevende, medfører unødig tidsbruk, samtidig som regionale og nasjonale myndigheter framstår om lite samkjørte. Dette viser viktigheten av samordning på sentralt nivå. Vi ender opp med mye merarbeid og frustrasjon i en situasjon der ressursene allerede er under sterkt press.

Det finnes flere eksempler på oppdrag og forskriftsendringer med meget korte frister fra informasjon blir gitt, til endringene trer i kraft. Som eksempel trekkes fram karantenehotellordningen, endringer til karantenehotellordningen og innføring av obligatorisk test ved grensepassering. Mangelen på tid til forberedelser knyttet til endringene, har vært utfordrende både for Statsforvalteren og kommunene. Befolkningen ender opp som skadelidende, ettersom man blir liggende på etterskudd med informasjon og det oppstår usikkerhet rundt hva om gjelder. Dette kan videre gi grobunn til misnøye i befolkningen og bidra til dårligere oppslutning omkring anbefalinger og tiltak. Etter vår oppfatning ville bedre dialog i forkant mellom embetene og sentrale myndigheter vært fordelaktig og samtidig ivarettat vår og kommunenes behov for å forberede tiltak.

Bemanningsutfordringer i skole og helsesektoren. Kommunene og helseforetakene bruker mye ressurser på pandemien og må i tillegg håndtere at ansatte er i karantene og evt. isolasjon. Både på tjeneste - og administrativt nivå, krever pandemien mye. Det finnes flere eksempler fra kommunene på at det er utfordrende å opprettholde tilstrekkelig tjenestetilbud innen skole, barnehage og helse.

Bruk av hjemmeundervisning på gult nivå i videregående skoler har vært mye diskutert innen skole og oppvekst. I Trøndelag har vi hatt god dialog med utdanningssektoren og dermed forhindret dette i størst mulig grad. Temaet har krevd mye dialog og arbeid for å sikre at nivå skal vurderes av kommunen, mens tiltakene skal gjennomføres av skoleeier. Statsrådets avklaring av at heller ikke begrenset grad av hjemmeundervisning kan aksepteres på gult nivå, var avklarende, men kom seint.

Statsforvalteren har gjennom "Samfunnssikkerhetsinstruksen" i prinsippet liten mulighet til å kreve rapportering fra kommunene og må derfor oppfordre og anmode. Det skal tilføyes at kommunene i Trøndelag har vært lydhøre for Statsforvalterens anmodninger og tilleggsbestillinger knyttet til pandemihåndteringen. Statsforvalteren er pålagt rapporteringsplikt i kap 9, Instruks for fylkesmannens og sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. 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 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. Statsforvalteren mener manglende forankring og rød tråd er uheldig fordi manglende forankring i regelverk og forskrift, gjør at behovet for rapportering ikke synliggjøres. Dette medfører samtidig at det ikke blir avsatt tilstrekkelige ressurser til rapportering i alle ledd.

Hva anser embetet som særskilt bekymringsfullt fremover?

Oppsummert:

- Belastningen på kommuneoverlegene og øvrig personell i TISK-arbeidet.
- Belastning på kommunenes ansatte i oppvekstsektoren.
- Opprettholde lojalitet og etterlevelse av smittevernregler.
- Juridisk kompetanse i kommunene
- Rettssikkerheten til enkeltgrupper fortsetter å settes på prøve ved innføring av tiltak / påbud.
- Etterlevelse av tiltak når vaksinasjon er nært forestående.
- Økt mobilitet i befolkningen i forbindelse med arbeidsinnvandring og ferie.
- Pandemiens langsiktige konsekvenser for regionen.

Belastningen på kommuneoverlegene og øvrig personell i TISK-arbeidet er en problemstilling som ofte har blitt rapportert til DSB i den ukentlige situasjonsrapporten. Kommuneoverlegene er sentrale i kommunenes bekjempelse av pandemien. Nye oppdrag knyttet til pandemien involverer ofte kommunelegen. Større smitteutbrudd har vist at kommunenes TISK personell blir sterkt utfordret og opplever stor arbeidsbelastning. "Fredstidsbemanningen" i en kommune er sannsynligvis ikke godt nok dimensjonert for å håndtere økte omfang av arbeidsoppgaver, som ofte er resultatet av en krisesituasjon.

Kommunene har opplevd høy belastning for ansatte i oppvekstsektoren. Denne belastningen har vært utfordrende å stå i over tid. Vi er nå inne i en vinterperiode med forventning om økt fravær på grunn av lav terskel for å være hjemme ved sykdom og karantene for nærkontakter ved COVID-19 utbrudd. Samtidig har smittepresset vært høyt i månedene desember og januar. Dette vil utfordre kapasiteten i tjenestene våre, spesielt i barnehage og skole, men også i barneverntjenestene og NAV kontorene.

Statsforvalteren mener lojalitet og etterlevelse av anbefalinger og smittevernregler fra nasjonale og lokale myndigheter, er avhengig av treffsikre tiltak. Tiltakene må samtidig være tilstrekkelig målrettet til å gå etter de som ikke etterlever pålegg og anbefalinger. Enkelttiltak og anbefalinger som ikke henger logisk sammen kan svekke tillit og etterlevelse. FHI sier selv i sine risikovurderinger at nær halvparten av alle smittetilfeller ikke blir oppdaget. Man må anta at noen av disse tilfellene handler om ubevisst atferd. Samtidig er det er også meget sannsynlig at dette handler om bevisst atferd for enkelte. Tillitsbaserte ordninger er i utgangspunktet en bra tilnærming. Samtidig blir det viktig med mekanismer som kan følge opp tilliten og avdekke områder med behov for ekstra oppfølging. Dette vil videre gi informasjon som kan omdannes til målrettede tiltak med større treffsikkerhet, som samtidig vil bli oppfattet som mer rettferdig av befolkningen. Embetet registrerer i media en generell økende kritikk mot tiltaksbyrden på landsbasis. Det er sannsynligvis en sammenheng mellom befolkningens tålmodighet og kritikken mot tiltaksbyrden. Viktigheten av målrettede og treffsikre tiltak er med stor sannsynlighet proporsjonal med lengden på pandemien.

Det er en forventning fra nasjonale myndigheter om at kommunene skal ta ansvar for rettslige reguleringer for å håndtere krisen. Det er en bekymring at mange kommuner har begrenset tilgang til juridisk kompetanse å benytte i arbeidet med forskrifts- og regelverksutforming. Påbud og forbud som blir vedtatt i lokale smittevernforskrifter kan være svært inngripende, både overfor enkeltindivider, næringsliv og organisasjonsliv. Det har vært stilt spørsmål fra befolkningen om rettssikkerheten er godt nok ivaretatt ved innføring av tiltak / påbud. Det kreves at det blir gjort grundige vurderinger av smittevernlovens vilkår, og vurderinger opp mot annet gjeldende regelverk og overordnet regelverk (Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)).

Covid-19 vaksineringsstartet i løpet av første kvartal 2021. Vaksinerings av hele befolkningen vil sannsynligvis ta flere måneder selv om alt går etter planen. Det vil være viktig å opprettholde gode smitteverntiltak og motivere befolkningen over en lengre periode, slik at smitteoppblomstring kan forhindres samtidig som vaksinerings pågår. Pågående vaksinerings kan føre til ønske om økt mobilitet blant de som allerede er vaksinert. Det kan derfor bli krevende å beholde et enkelt budskap om smittevern som treffer alle, hvis vaksinasjonsprosessen drar ut i tid.

Mobilitet i befolkningen har med stor sannsynlighet medført smitteoppblomstring på nye steder i landet og gitt utfordringer knyttet til smittesporing. Det har vært fokus på å forhindre importsmitte fra arbeidsinnvandrere og reiser i inn- og utland i forbindelse med ferieavvikling. Statsforvalteren har jobbet tett med både kommuner og politi for at verktøy som innreiseregistreringssystemet skal være et effektivt verktøy for å forhindre importsmitte.

Statsforvalteren i Trøndelag er bekymret for de langsiktige økonomiske konsekvensene som sannsynligvis vil oppstå i forlengelsen av pandemien. Økt arbeidsledighet gir mindre inntekter til kommunene og øker samtidig utgiftene. De yngste, som er på vei inn i arbeidslivet vil sannsynligvis få større utfordringer med å skaffe seg jobb. Det er ofte sammenheng mellom høy arbeidsledighet og andre sosiale utfordringer til befolkningen, som ikke bare går utover individet, men hele familien.

Hvilke konkrete tiltak gjennomføres regionalt for å videreutvikle beredskapen fremover?

Oppsummert:

- Prioritering av ressurser til pandemihåndteringen hos Statsforvalteren i Trøndelag.
- Videreutvikle bruken av beredskapsverktøyet CIM både internt og eksternt.
- Fortsatt kontinuitetsarbeid med fokus på interkommunalt samarbeid.
- Målgruppeorienterte, treffende kommunikasjons tiltak til riktig tid.

For Statsforvalteren i Trøndelag er det fortsatt viktig med prioritering av ressurser til pandemihåndteringen. Embetet vil fortsette å bruke personlig oppfølging på store og komplekse tildelte oppdrag. Allerede etablerte arenaer for samordning videreføres og utvikles. Embetet vurderer fortløpende situasjonen og justerer møtefrekvens, oppfølging og behov for ressurser til pandemihåndteringen fortløpende.

Økt erfaring med bruk av CIM gjør at embetet kan utvikle hvordan verktøyet brukes i beredskapsarbeidet. Som hovedregel er embetet konsekvent med bruk av CIM fremfor fagkanal for formidling til kommunene. I enkelte tilfeller kan det være i tvil om vi når ut til riktig adressat i kommunene via beredskapskanalen. Vi jobber med oppfølging av kommunene på dette punktet. Selv om CIM er foretrukket til kommunikasjon med kommunene, kommer fortsatt enkelthenvendelser fra fagnivå som blir svart ut direkte i fagkanal. Kommunikasjon i fagkanal er fortsatt hensiktsmessig så fremt man er konsekvent med å journalføre i CIM. I møte med sektor har Statsforvalteren et spesielt fokus på viktigheten av kontinuitets- og beredskapsplanlegging. I et fylke som Trøndelag, med mange små kommuner, har vi lagt stor vekt på at det må samarbeides på tvers av kommunegrensene og at kunnskap må deles. Det bør etter vår mening vurderes utvikling av rapporteringsmodul og mer automatisk deling av kontaktinformasjon i CIM. Det er viktig å sikre målgruppeorienterte kommunikasjons tiltak for å videreutvikle informasjonsbehov i krisen, til riktig tid. Egne møter med kommunikasjonsansvarlige i kommunene har vært en effektiv kanal for å komme ut med viktig informasjon, og få tilbakemeldinger fra kommunene.

Gjennom ulike kommunikasjons tiltak har vi forsterket Statsforvalteren som en institusjon som kommuniserer direkte med befolkningen i regionen. Vi har framhevet vår fylkeslege og fagdirektør

smittevern i det materiale vi produserer i egne kanaler. Dette, sammen med aktiv deltakelse i media, har på mange måter ført til at vi har blitt den foretrukne ressurs for mediene i Trøndelag. De to har stilt seg tilgjengelig for presse i pressemøter, nettmøter med leserne, direktesendinger i avis, radio og tv.

Statsforvalter Frank Jenssen har også vært ute i pressen med entydige og gode budskap som kommuniserer direkte til befolkningen i Trøndelag. Budskapene har vært oppfordringer til å følge nasjonale og lokale smittevernregler, takke for innsatsen til befolkningen gjennom krisen, og ikke minst støtte budskap om at vi må holde ut så lenge det er nødvendig.

Hvordan oppfatter Statsforvalteren sitt eget embetes kapasitet til å stå i en meget langvarig beredskapssituasjon?

Oppsummert:

- Økt oppgavemengde som følge av pandemihåndtering, uten tilførsel av ekstra ressurser til embetet har vært utfordrende for enkelte avdelinger og seksjoner hos Statsforvalteren i Trøndelag.
- Utfordrende når Statsforvalterens krav til leveranse på andre oppdrag ikke, eller kun i liten grad, justeres fra overordnet hold.
- Struktur i beredskapsarbeidet og god samordning internt har positiv effekt på embetets evne til krisehåndtering.
- Etablering av vaktordninger for å imøtekomme nasjonale myndigheters forventning til tilgjengelighet og oppdragsløsning.

Økt oppgavemengde relatert til pandemihåndteringen har spesielt vært krevende for Helse- og omsorgsavdelingen. HEOM har i praksis brukt flere hele stillinger i beredskapsarbeidet. Dette er ikke kompensert med ekstra bemanning. Involverte ansatte er ikke fritatt for andre oppgaver, og selv om volum av planlagte tilsyn er redusert, gjelder det ikke tilsynssaker, øvrig saksbehandling og utviklingsoppdrag. Selv om noen oppgaver kan prioriteres bort, er veksten i pandemirelaterte oppgaver større. Flere avdelinger ved embetet opplever press på oppgaveløsning som gir risiko for økt stressnivå og overbelastning over tid, selv om arbeidet er meningsfullt. Det er samtidig en realitet at enkelte oppgaver embetet har ansvaret for, blir nedprioritert til fordel for pandemihåndtering. Bruk av kontaktpersoner tilordnet spesielle saksfelt har fungert godt, men gir noen sårbarheter i en langvarig beredskapssituasjon. Ved ferie, fravær eller annet bortfall av kontaktperson, vil ytterligere behov for ressurser bindes opp. Andre løpende oppgaver kontaktpersonen har ansvaret for kan bli nedprioritert, siden pandemioppgavene ofte har høyere prioritet.

Støtte fra beredskapsseksjonen har vært helt avgjørende for at HEOM har greid å strukturere beredskapsarbeidet. Det samme har samhandlingen med andre avdelinger, spesielt OPVE.

For å ivareta nasjonale myndigheters forventning til håndtering av pandemien har Statsforvalteren periodevis opprettet vaktordning utenfor normal arbeidstid. Tilnærmingen med vaktordning fungerer i bedre grad enn bruk av varslingsliste, ettersom belastningen ved vaktordning spres blant flere ansatte. Ved langvarig krisehåndtering er vaktordning for å spre belastningen blant ansatte helt nødvendig. Vaktordning er ressursmessig krevende for budsjettsituasjonen og det belaster embetet sterkt uten at det blir kompensert med ekstramidler.

1.2 Hvordan vurderer Statsforvalteren oppfølgingen av arbeidet i kommunene?

Kommunenes evne til å følge opp krav, forventninger og behov knyttet til testing, isolasjon, smittesporing og karantene:

Oppsummert:

- Gjennom kommunenes håndtering og embetets fokus mener vi at kommunenes krav, forventninger og behov knyttet til TISK er bra, men variert. Vi er litt usikre på status i de kommuner som ikke har hatt utbrudd så langt.

Embetet har benyttet ulike kommunikasjonsformer for å nå fram med viktige budskap til kommunene. Jevnlig vektlegging av TISK budskap i fagmøter, med oppfølging på fokusområder i beredskapskanalen. TISK-kapasiteten er jevnt over god hos kommunene i fylket, men evnen til å oppskalere og håndtere større utbrudd utfordrer alle kommuner i større eller mindre grad. Vi er trygge på at kommuner som har hatt smitte, vil takle lokale oppblomstringer. Embetet har også etterspurt spesifikk informasjon i rapportering for å sette TISK på agendaen. Vi har også vært pådriver for at spesielt kommuner med liten eller ingen smitte har gjennomført TISK-øvelser og oppfordret dem til å delta på helsedirektoratets serie med TISK-webinar.

Fra oppvekstsektoren er det observert eksempler på gode samhandlingsrutiner mellom helse og oppvekst i kommunene, spesielt under nedstengningen. Arbeidet med identifisering og oppfølging av særlige sårbare barn og familier har vært sentralt i så måte. Embetet ser også at oppvekstsektoren som arena blir viktig i kommunenes arbeid med smittesporing.

Status og planer i kommunene for å skjerme – og opprettholde - tjenester til barn, unge og andre sårbare grupper

Oppsummert:

- Det er forskjeller i kvaliteten på kommunenes operative planer for å sikre tjenester til barn, unge og andre sårbare grupper.

Statsforvalterens inntrykk er at det var variasjon i nedstenging av tjenester i pandemiens første fase, men etter hvert drives det på nært normalt nivå for sårbare grupper. Ulikhet i besøksrestriksjoner på sykehjem har vært den største risikoen. Embetet observerer også store ulikheter mellom kommunene når det kommer til å ha gode nok operative planer for å sikre tjenester til barn og unge under slike situasjoner.

De fleste kommunene har søkt om tilskudd til arbeid med å aktivisere og hindre ensomhet blant sårbare eldre, både hjemmeboende og eldre i institusjon. Dette er også en form for oppfølging av stor betydning. Kun 6 kommuner søkte om ekstra midler til smitteverntiltak innen rus og psykiske helsetjenester, men her var også potten til fordeling betydelig mindre.

5 kommuner har søkt om kompensasjon for næringsdrivende fastleger med covid-19-relatert fravær. Tildeling skjer løpende og med etterskuddsvis søknad. Trolig har de fleste kommuner hatt fastleger med fravær, men det er usikkert hvor ordningen hvor mye ordningen er tatt i bruk. Det vil vise seg etter hvert som embetet mottar søknader.

Den tette kontakten mellom Statsforvalteren og kommunene i oppvekstsektoren har vært viktig. Det er gjennomført kartlegginger, jevnlig møter og erfaringsdeling på tvers av kommunegrensener.

Statsforvalteren har vært tydelig på viktigheten av, og forventningene til at barn og unge skal bære den minste tiltaksbyrden. Spesielt viktig har det vært å ivareta behovene til sårbare barn og unge. Vi har inntrykk at de fleste kommunene har blitt mer bevisst behovet for kontinuitetsplanlegging. Det uttrykkes imidlertid fortsatt bekymring for ressursituasjonen. Embetet er usikker i hvor stor grad oppvekstsektoren har fått nyttiggjort seg de ekstra midlene som har blitt fordelt til kommunene. Vi ser gjennom kartlegging at det har vært en økning i antall bekymringsmeldinger til barneverntjenestene og at innholdet i bekymringsmeldingene er alvorlige. Dette understøtter viktigheten av at sårbare grupper må vies spesiell oppmerksomhet.

Samhandlingen mellom helseforetak (HF) og kommuner (helsefelleskap)

Oppsummert:

- God samhandling mellom kommuner og HF

Samhandlingen mellom kommuner og HF har fungert godt, med gode møtearenaer. Dette omtales ikke lokalt som helsefelleskapsmodell, men i praksis er dette langt på vei etablert. Med forbehold om at det for smittevernutstyr i perioden med knapphet var misnøye med prosentvis fordeling mellom HF og kommuner. Dette er likevel noe som har roet seg nå.

Nødvendige tiltak for å sikre at det foreligger samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommuner mht. beredskap

Ved planlegging av covid-19 havn i Trondheim, initierte embetet dialog mellom kommune og HF, slik at det ble utarbeidet rutiner for håndtering av fartøy ved anløp. Statsforvalteren har inntrykk av at helseforetakene har gode samarbeidsrutiner med kommunene i Trøndelag.

Samarbeid mellom kommuner i oppfølgingen av covid-19, blant annet med tanke på samfunnsmedisinsk kompetanse og bistand ved ekstraordinære behov

Oppsummert:

- Kommunene samarbeider om samfunnsmedisinsk kompetanse
- Statsforvalteren har vært pådriver for samarbeid på tema

Flere kommuner har felles kommuneoverlege, og kommuner i regioner har et naturlig samarbeid, men det har vært lite behov for gjensidig støtte. Et unntak er etablering av felles teststasjon på Innherred. Embetet har oppfordret til å etablere plan for samarbeid ved behov, men denne planleggingen er i beste fall umoden. Det er likevel lettere for kommunene å se behov for samarbeid om TISK, enn tjenesteyting som må skje lokalt i egen helse- og omsorgstjeneste. Legevakt er fra før etablert som interkommunalt samarbeid i flere regioner og er viktig både for å sikre legevaktstjenesten og i en beredskapssammenheng. I spørreundersøkelsen til kommunene svarer omtrent 13% at de har inngått nye avtaler med spesialisthelsetjenesten under pandemihåndteringen.

Involvering av frivillige organisasjoner – eller andre aktører - som støtte og avlastning til kommunene

Oppsummert:

- Under halvparten av kommunene rapporterer å ha inngått avtaler med frivillige organisasjoner

Statsforvalteren har begrenset kunnskap om den totale bruken av frivillige organisasjoner i pandemihåndteringen, men vi har inntrykk av at de til en viss grad er mobilisert. Dette har vi blant

annet sett gjennom søknader på tilskudd til tiltak for å hindre ensomhet og stimulere til aktivitet hos sårbare eldre. Her har frivillige organisasjoner og frivilligsentraler søkt på egen hånd eller i samarbeid med en kommune. Spørreundersøkelsen til kommunene forteller at ca 40% har inngått avtaler med frivillige organisasjoner.

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?

Oppsummert:

- Ca halvparten av kommunene rapporterer å ha oppdaterte beredskapsplaner
- Hovedinntrykket er at kommunenes arbeid i praksis er bedre enn hva tilbakemeldingen på egne planer tilsier.

Tilbakemeldingen fra kommunene forteller at litt under halvparten av kommunene mener beredskapsplanen var god nok for håndtering av denne type hendelse. Litt under halvparten mener at eget planverk kunne vært bedre. Over halvparten av kommunene mener at det er behov for revisjon av helhetlig ROS, beredskapsplan, smittevernplan og plan for helsemessig og sosial beredskap etter denne hendelsen.

Kommunene arbeider aktivt med beredskapen og forberedelse for TISK, men på hvilken måte de skriver planer for forankring er mer varierende. Det viktigste tiltak for å styrke kommunal planlegging er stadig arbeid med situasjonsforståelsen og påminning, noe vi gjør. Kommunene følges opp gjennom tilsyn og kommunebilder, hvilket gir embetet en god indikasjon på utfordringsbildet i den enkelte kommune.

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

Oppsummert:

- Samarbeid med DSB og Helsedirektoratet i samordningskanal har vært relevant og nyttig.
- Korte frister og ustrukturert rapportering fra nasjonale myndigheter har vært utfordrende.
- Fylkesberedskapsrådet har vært en relevant arena for informasjonsutveksling for å skape et felles situasjonsbilde i regionen.
- Møter med kommunedirektørene, har vært en viktig arena for kommunene og embetet.

Statsforvalteren er fornøyd med hvordan DSB har håndtert samordningsrollen. Embetet synes det har vært god dialog mellom DSB, Helsedirektoratet og statsforvalterembetene. Sentrale myndigheter har vært lydhøre for innspill fra embetene. Andre direktorater kunne også vurdert tilstedeværelse, for enda bedre samarbeid og helhetsforståelse. Statsforvalteren har vurdert responstid under hele pandemien og forsøkt å justere vakt og arbeidstid for nøkkelpersonell på en hensiktsmessig måte. Beredskapen har derfor vært varierende og i samsvar med smittesituasjonen i fylket. I store deler av håndteringen har det vært 24/7 beredskap i lys av korte tidsfrister på oppdrag og beredskapsmeldinger både helg og kveld. Sentrale myndigheter bør i større grad ha en formalisert forventning ovenfor embetene slik at beredskapsordningene får bedre struktur og forankring. En enhetlig nasjonal trafikklysmoell her er ønskelig.

Samvirkekonferansene med fylkesberedskapsrådet og kommunedirektørmøter trekkes fram som viktige arenaer for informasjonsdeling. Svarene i spørreundersøkelsene til både kommunene og fylkesberedskapsrådet bekrefter embetets interne vurderinger om at dette har fungert på en god måte. Embetets avdelinger bruker allerede etablerte samarbeidskanaler som de viktigste verktøyene for kommunikasjon eksternt, både mot sentralt og lokalt nivå. Allerede etablerte kanaler er viktige fordi relasjoner er på plass. Sammen med rapporteringen fra kommunene, har faglinjemøtene gitt god kunnskap om situasjonen i fylket og gitt muligheten til å gi tett oppfølging og grundig rapportering til DSB i samordningskanalen.

Tilbakemeldinger fra kommunene viser at det har vært krevende med all rapporteringen sentrale myndigheter krever i pandemihåndteringen. Noe krav om rapportering fra nasjonale myndigheter har kommet i faglinjen og noe har kommet i samordningslinjen. Vi har også fått tilbakemelding fra kommunene på at sentrale myndigheter har hatt direkte dialog med lokale myndigheter. Kommunene mener det ligger betydelig forbedringspotensial i å samordne rapporteringen fra nasjonale myndigheter. Statsforvalteren er ikke uenig. Konsekvensen for kommunene ved lite samordnet rapporteringsregime, er blant annet økt ressursbruk. For Statsforvalteren er konsekvensen at vi ikke har et fullstendig situasjonsbilde. Vi har forståelse for et omfattende informasjonsbehov fra nasjonale myndigheter. Kanskje bør lederdepartementet i krisehåndteringen innta en mer framtrædende rolle for konsolidering av informasjonsbehovet mot regionalt og lokalt nivå.

Statsforvalteren har hatt tett dialog med kommunene, som må roses for sin innsats i pandemihåndteringen. Dialog samordnet gjennom kommunedirektørmøtet og fagmøter om helse, oppvekst, landbruk, kommunikasjon og økonomisk kompensasjon til kommunesektoren med fordeling av ekstra skjønnsmidler til kommunene. I tillegg til nettmøter er det informert via våre nettsider, pressemeldinger, brev og konferanser med kommunene. Vi har gitt fortløpende veiledning til kommunene på ulike midlertidige forskrifter. Tilgjengeliggjøring og systematisering av informasjon har vært en klar målsetting. Det er også gjennomført kartlegginger innen både økonomi, oppvekst og helse som har gitt nyttig informasjon, både for å gi tilbakemelding til sentrale myndigheter på generelt grunnlag, men også mer spesifikt om oppvekst, helse eller økonomiske konsekvenser av krisen. Ett eksempel er grunnlag for fordeling av skjønnsmidler til kommunene.

Vi mener at en viktig suksessfaktor for å lykkes i krisehåndtering er et enhetlig og felles budskap ovenfor kommunene og andre regionale aktører. Hvis man ikke lykkes på dette punkt vil forsøk på samordning sannsynligvis bli kontraproduktivt. Budskapet kan og bør gjentas ofte og i flere kanaler, men det er viktig at man til enhver tid er oppdatert i sitt budskap.

Statsforvalteren er av den oppfatning at valg av smittesporingsverktøy burde vært besluttet av sentrale myndigheter på et tidlig tidspunkt. Alt for mange kommuner ventet med anskaffelser av forskjellige årsaker. Noen kommuner ventet på nabokommunen. Andre var usikre på grunn av kostnad og økonomi. Når man nå sitter med forskjellig smittesporingsverktøy oppleves utfordringer med samarbeidet mellom kommunene.

1.4 Hvordan vurderer statsforvalterembetet nytteverdien til ulike møtearenaer?

Oppsummert:

- Felles møte med DSB/Helsedirektoratet og statsforvaltere er en viktig og riktig arena. Noen sentrale aktører burde i større grad deltatt for bedre samordning sentralt

- Ministermøtene gir tettere bånd til departementene og er viktig legitimering av embetets jobb regionalt.
- Møter om vaksiner, karantenehotell og smittevernutstyr er nyttige og gir tettere dialog og oppfølging.
- Fagmøter mellom regionalt og sentralt nivå har vært nyttige for å utfylle samordningskanalen.

Samordningsmøtet mellom DSB, Hdir og statsforvalterne har vært en god arena for informasjonsutveksling med sentrale myndigheter. Embetet undres imidlertid over at noen direktorat i liten grad prioriterer å delta på samordningsmøtene. Vi synes også at det ble tildelt for få oppkoblingspunkter pr embete til de digitale samordningsmøtene og at ordningen med lenke for strømming av møtene tok for lang tid å få på plass. Samvirkekonferansen har vært nyttig i den forstand at andre aktører har fått tid til å informere om relevant informasjon.

Statsforvalterens møter med justisministeren har vært en viktig kanal for å sette regionale spørsmål på agendaen. At ministeren tar seg tid til å lytte på regionalt nivå er en viktig anerkjennelse av jobben vi gjør. Vi opplever dermed tettere bånd til departementsnivået, noe som oppleves som en tydelig legitimering av Statsforvalterens rolle. Embetets fagavdelinger har i ulik grad hatt møter med sine respektive sentrale myndigheter i fagkanal. Disse møtene oppleves som viktige, slik at man raskt kan oppnå avklaringer på spørsmål forankret i ansvarlig departement. Det hadde vært fordelaktig om departementsnivået i større grad var bevisst nytten av å dele denne informasjonen i samordningslinja, via møtene mellom DSB og statsforvalterne.

For å illustrere påstanden i avsnittet over beskrives følgende opplevelse fra embetets oppvekst- og velferdsavdeling: I møtene med sektor er både veiledning om regelverk og faglig forsvarlig drift og erfaringsutveksling viktig. OPVE har hatt mange og jevnlig møter med Udir, Bufdir og Helsetilsynet, noe færre med NAV. Dette har vært viktige møter, både for å gi og få informasjon om status, behov og utfordringer. I perioder fremkommer det imidlertid at det er litt for lite samkjøring mellom de ulike fagdirektoratene, noe som fører til dobbeltarbeid på vårt nivå.

Møter innenfor vaksiner, karantenehotell og smittevernutstyr har helt klart vært både nyttige og nødvendige for embetet. Møtene har bidratt til bedre oppfølging, oversikt og tettere dialog med sentrale myndigheter.

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

Oppsummert:

- Sentrale myndigheter har generelt opptrådt tydelig, men det har vært noen uklarheter
- Mye informasjon på forskjellige nettsteder og portaler. Samling hadde vært fornuftig
- Konstruktiv og god dialog vedrørende nye forskrifter.
- Bedre dialog og informasjon i forkant av sentrale myndigheters beslutninger, råd og tiltak hadde vært en klar fordel
- Veiledere har generelt vært bra og blitt oppdatert ved behov med god kommunikasjon rundt endringene.
- Sentrale myndigheter har stort behov for detaljert informasjon.

Embetets avdelinger er generelt enige om at sentrale myndigheter har opptrådt tydelig og vært tilstrekkelig konkrete. Sentrale myndigheter har vært flinke til å svare ut relevante problemstillinger raskt, noe som har vært viktig, særlig når det har vært operert med korte tidsfrister. Som eksempel har det vært utfordrende å definere hva som kan defineres som utgifter til smittevern og TISK og hva som er andre utgifter. Et annet eksempel er avklaringer om hvilket kommunalt nivå som skal beslutte reduksjon av tilbudet i barnehage og skole og de økonomiske rammene knyttet til vikarbruk. Dekning av utgifter til karantenehotell kan også nevnes som eksempel.

Dialogen i skjæringspunktet mellom lokale og nasjonale myndigheter om forståelsen av de nye forskriftene har vært konstruktive og gode. Nasjonale myndigheter har på en bra måte vært opptatt av å være fleksible og løsningsorienterte når det gjelder krav til formelle prosedyrer for de ulike lokale politiske organer.

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.

Vi har i hovedsak videreformidlet informasjon mottatt fra sentrale myndigheter til kommunenes beredskapsepostkasse og i tillegg formidlet relevant informasjon til Fylkesberedskapsrådet. Samtidig har vi brukt andre møter som arena for informasjonsspredning. Kommunikasjonsrådgiverne har jobbet målrettet for å spre både informasjon og kunnskap under hele pandemien. Inntrykket er at løsningen har fungert godt og vi har forventet at kommunene følger opp det som sendes ut eller formidles i møter.

Veiledere har stort sett vært gode, men kom litt sent på plass. Ved behov for oppdatering har dette gått raskt, med god kommunikasjon rundt endringene. Flere av våre avdelinger har vært involvert i utforming av veiledere. Tidlig i pandemien burde veilederne vært på plass raskere.

Sentrale myndigheter har hatt stort behov for detaljerte opplysninger fra kommunene gjennom pandemien. Mye av informasjonen er viktig for å måle virkningen av tiltak og for å kunne justere kursen videre. Det har i denne sammenheng vært behov for mye kontaktinformasjon. Smittevernkontakter og vaksinekontakter nevnes i denne sammenheng. Både kommunen og embetene har brukt mye tid på administrering og ajourhold av slike lister. Her må det ses på mer

funksjonelle løsninger via DSB-CIM, hvor det meste av kontaktinformasjon allerede finnes, slik at man eksempelvis slipper excel-løsninger i tillegg. Overordnede nivåer må automatisk kunne hente oppdaterte funksjonsbaserte kontaktdata via CIM løsningen. Det er etter vår mening bedre å samarbeide om utvikling av funksjonalitet i CIM, enn å starte andre initiativ som ender opp med andre løsninger.

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

Oppsummert:

- Det har i stor grad kommet nye krav og forventninger til Statsforvalteren i Trøndelag.
- Embetet har foretatt tilpasninger og prioriteringer som følge av pandemihåndteringen.
- Embetet savner bedre retningslinjer som forankrer samordningsoppgaver.

Generelt opplever Statsforvalteren at det har vært god dialog med sentrale myndigheter, som på sin side har hatt forståelse for situasjonsendring og påfølgende behov for omprioritering av fokus. Noen oppgaver ved embetet er satt på vent, mens andre har blitt løst på nye måter.

Statsforvalteren har etablert en mer robust vaktordning utover normal arbeidstid, siden embetet opplever at nasjonale myndigheter forventer at vi skal være tilgjengelige 24/7.

Embetet har prioritert pandemihåndtering og fortløpende håndtert nye oppgaver relatert til pandemien. Eksempelvis har beredskapsseksjonen fått tilleggsoppgaver som gjør at faste oppgaver blir nedprioritert. Flere andre avdelinger i embetet beskriver samme situasjon.

Ansatte hos Statsforvalteren involvert i pandemihåndteringen har vist en fremragende fleksibilitet og evne til å løse oppdukkende oppdrag.

I enkelte tilfeller har omprioritering også vært viktig for å skåne kommunene, eksempelvis gjennom reduksjon av tilsynsaktivitet. Hensikten har vært å bidra positivt i kommunens evne til å ivareta pandemihåndteringen.

Kommunene har også vist stor fleksibilitet i pandemihåndteringen. Evnen til å løse kartleggingsoppdrag og svare ut spørsmål med korte tidsfrister underbygger dette inntrykket. Kommunene har vært lydhøre for Statsforvalterens dialog i forskjellige kanaler og i stor grad rapportert.

Embetet opplever at DSB har en klar forventning om at Statsforvalteren er det regionale kontaktpunktet for å svare ut anmodninger og informasjonsbehov. Forskrift om kommunal beredskapsplikt inneholder ikke plikt om rapportering. Heller ikke andre aktører som Statsforvalteren er forventet å samordne, er formelt gitt noe rapporteringsplikt til Statsforvalteren. Sett fra vårt ståsted hadde det vært en klar fordel med et mandat for rapportering i samordningslinjen. Vår spørreundersøkelse til fylkesberedskapsrådet viser at de fleste medlemmer som har svart, rapporterer i egen faglinje (90%). Når det kommer til sideveis rapportering i samordningskanal er det 21% som gjennomfører det.

1.7 Hvilke erfaringer har statsforvalterembetet med mediehandtering og krisekommunikasjon

Oppsummert:

- En god eksisterende kommunikasjonsstrategi har vært dekkende for behovet under pandemien.
- Etablering av kommunikasjonskrisestab.
- Å bruke etablerte kanaler for å nå ut til alle er i god samordningsånd.
- Viktig med åpenhet og tilgjengelighet.
- Håndtering av innsynsbegjæringer er tidkrevende.

Egen strategi for kommunikasjon under krisen, inkludert strategi for å nå spesielle målgrupper (medier, befolkningen, kommunene mv.)

Statsforvalteren i Trøndelag har benyttet den gjeldende krisekommunikasjonsstrategien for embetet. Målgrupper som er definert i den er kommune i Trøndelag, andre samarbeidsaktører, befolkningen og media. Ulike strategier er benyttet for å kommunisere med disse målgruppene – strategier som fører til ulike kanalvalg for å nå gruppene. Det er kanaler som møtearenaer, medieomtale, samlinger, e-poster og egne kanaler.

Koordinering av strategien med fylkesberedskapsrådet, kommunene og eventuelle andre aktører i fylket

En egen kommunikasjonsstrategi for koronapandemi eksplisitt, er ikke utarbeidet. Embetet har derimot benyttet sin krisekommunikasjonsstrategi – de andre medlemmene har sine. Men da den overordnede nasjonale kommunikasjonsstrategien ble lansert, ble dette delt med og koordinert med våre samarbeidsaktører.

Spesielle kommunikasjonstiltak som følge av krisen

Vi etablerte en egen kommunikasjonsstab fra 13. mars 2020. Det betyr at vi styrket kommunikasjonsenheten i krisestaben med flere representanter fra fagavdelingene. I tillegg arbeidet embetets to kommunikasjonsrådgivere i turnus, som også inkluderte kvelder og helger. Kommunikasjonsstaben ble nedjustert den 19. april samme år.

Vi har også etablert et eget møtepunkt med kommunikasjonsansvarlige i kommunene, der vi har delt informasjon og erfaringer. På disse møtene har vi også hatt deltakelse fra FHI og Helsedirektoratet. Tilbakemeldingene fra kommunene er at disse møtene har vært til stor nytte.

Det er også grunn til å nevne at Statsforvalteren i Trøndelag har hatt en proaktiv holdning til mediene. Av den grunn har vi jevnlig hatt kontakt og møter med lokale og regionale medier. Vi har blant annet gjennomført flere "nettmøter" med de største mediehusene i Trøndelag. Der har vi stilt våre talspersoner tilgjengelig for kommentarer for å svare på spørsmål fra leserne og for å komme med kommentarer til dagsaktuelle temaer.

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 i Trøndelag, og være den foretrukne helsekilden.

Vi har produsert en rekke grafiske videoer med budskap om forhåndsregler og tiltak til befolkningen. De er blitt delt av mange av kommunene i fylket, og vi har kjøpt rekkevidde i sosiale medier for flere av videoene.

Til egne ansatte har vi etablert et eget område på intranett med «ansattinformasjon» om korona. Dette er oppdatert av organisasjons- og utviklingsavdelingen. Parallelt med at info ble lagt ut på vårt intranett ble det sendt mer utfyllende info til lederne på epost (hvordan forstå de nye midlertidige reglene og praktisk føring rundt arbeidstid/permisjoner/overtid og hviletid osv. Det er også avholdt en rekke interne digitale allmøter, med tema Covid-19.

Valg av og erfaring med ulike kommunikasjonskanaler (mediene, egen nettside, sosiale medier, digitale møter o.l.)

Vår erfaring er at det vi publiserer i egne kanaler, blir gjengitt i lokale og regionale medier. Noen ganger uten endringer, andre ganger at de kontakter oss for å få «egen vri» på innholdet.

Vi har vært proaktive overfor lokale og regionale medier, fordi de vi ser at deres rekkevidde overgår alt vi selv gjør av tiltak. De når kort og godt langt flere av innbyggerne i Trøndelag.

Kommunikasjonsrådgiverne samhandler godt med redaksjoner i fylket, og vi opplever at det er god rolleforståelse hos journalistene. Samtidig stiller vi oss og våre fagfolk tilgjengelige for mediene ved henvendelser fra dem.

Vår vurdering er at vi har utnyttet egne kanaler på en god måte, der de ulike kanalene har litt ulik sjargong. Daglige oppdateringer, budskap og nyheter er blitt gjort tilgjengelige via nettsider, sosiale medier og andre kanaler.

Erfaring fra kommunikasjon med ulike målgrupper (medier, befolkningen, kommunene mv.)

Mye av erfaringene er lik det som er sagt under punktene kommunikasjonskanaler og spesielle kommunikasjonstiltak. Det er brukt mange ulike kanaler – tradisjonelle, fag og sosiale, samt digitale kanaler. Alt med tanke på å nå de ulike målgruppene våre.

Håndtering av henvendelser til statsforvalterembetet fra medier, befolkningen, kommunene og andre målgrupper?

Som vi har beskrevet tidligere har vi valgt å være tilgjengelige for pressen, f.eks. etter møter i fylkesberedskapsrådet. Vi har også vært aktive i arbeidet opp mot lokale og regionale medier, for å tilby mediene tilgang til talspersoner. Ved å få ut ny informasjon/budskap har vi dermed nådd befolkning, kommuner og andre målgrupper.

Dette har gitt oss omfattende og bred dekning, noe som har forsterket Statsforvalteren som en institusjon som kommuniserer direkte med befolkningen i regionen.

Kommunene har hatt mulighet til kontakt med oss via andre arenaer som kommunedirektørmøter, fagkanalene – da spesielt helse- og omsorgsavdelingen og oppvekst- og velferdsavdelingen. Disse fagavdelingene har opprettet egne møtearenaer med kommunene, slik vi på kommunikasjon har gjort med kommunenes kommunikasjonsrådgivere. I tillegg kommer det vi har publisert på nettsider og sosiale kanaler.

Håndtering av innsynsbegjæringer (omfang, verdivurdering, koordinering med andre aktører mv.)

Det har vært en vesentlig økning i antall innsynsbegjæringer, og mange av dem har vært til dels svært omfattende. (Eks. innsyn i all kommunikasjon mellom DSB, Helsedirektoratet og Statsforvalteren). Vi ser at media og enkeltpersoner har sendt samme innsynsbegjæringer til DSB/Helsedirektoratet og statsforvalterembetene samtidig. Dette er nok en strategi de har valgt for å få et raskere svar, men det binder ressurser i flere organisasjoner.

I begynnelsen av pandemien lagde vi en egen rutine for håndtering av innsynsbegjæringer internt, noe som skulle bidra til lik praksis internt, men som ikke løste «samordningen» mellom embetene. Her ser vi at ulike fag har etablert teams og yammer-nettverk, der man diskuterer og samhandler om ulike innsynsbegjæringer.

I sum har embetet brukt betydelige ressurser på dette området. Det har vært krevende og man bør kanskje se nærmere på håndtering av innsynsbegjæringer før neste krise. Samtidig er vi opptatt av at publikum og mediene får innsyn i tråd med offentlighetsloven, også ved slike hendelser.

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

Oppsummert:

- Fortløpende vurdering av rapporter og budskap i fylkesberedskapsråd og andre relevante fagmøter.
- Scenariogruppe med fokus på langsiktige utfordringer.
- Følge utviklingen i kommunene gjennom ukentlige fastsettelse av risikonivå,

Fagavdelingene har hatt en viktig rolle gjennom sin jevnlige kontakt med kommunene. Denne kontakten har gitt god situasjonsforståelse. Kommunenes ukentlige rapportering i samordningskanal har også gitt et bra bilde på situasjonen i kommunene. Samlet har dette gitt et godt grunnlag for vurdering av situasjonen, som har hjulpet med å holde riktig fokus. Relevante problemstillinger har blitt videreformidlet til sentrale myndigheter. I situasjoner hvor det har vært høyt smittetrykk i enkeltkommuner, har fylkeslegen og beredskapsseksjonen hatt tett dialog med kommunelegen og kommunens ledelse.

Situasjonsbildet fra kommunenes rapportering er formidlet internt i krisestab/kriseledelse og eksternt til Fylkesberedskapsrådet og kommunedirektørmøtene. Fylkesberedskapsrådet og kommunedirektørmøtene har i tillegg blitt brukt til formidling av relevante tema fra deltakerne. Embetet opprettet våren 2020 en intern tverrfaglig scenariogruppe for å jobbe mer målrettet med de utfordringene som lå i det lange perspektivet. Hensikten var hovedsakelig å gjøre kommunene oppmerksom på sannsynlige langsiktige utfordringer til hjelp i planlegging, forberedelser og interkommunal koordinering.

Analysearbeid er tidkrevende og krever kontinuitet. Embetet har ikke hatt kapasitet/prioritert å bruke store ressurser på analyse i pandemihåndteringen. Krisestaben etablerte primo 2021 en analysegruppe, tverrfaglig sammensatt, som ukentlig vurderer risikovurderingen for fylket og som følger opp kommuner med risikonivå 3 og høyere.

1.9 Hvordan forbereder statsforvalterembetet og andre regionale aktører seg på å håndtere ulike smittescenarier og smitteverntiltak?

Oppsummert:

- Embetet har satt fokus på kontinuitetsplanlegging og samarbeid
- Vaktordning for enkelte funksjoner
- Eget koronateam på HEOM
- Ros – plan – tiltak som fokus både internt og eksternt
- Egen nedsatt scenariogruppe som har sett på aktuelle langsiktige scenarier og tiltak for å møte/håndtere disse

Selv med store tilpasninger internt, har krisehåndteringen fungert bra hos Statsforvalteren. Den interne håndteringen har ved behov blitt tatt opp i krisestaben og løftet opp i kriseledelsen. Prioriteringer har vært nødvendige. Velvillighet og den enkeltes pliktoppfyllelse har vært et uvurderlig bidrag for organisasjonen, når behovet for å yte ekstra innsats har gjort seg gjeldende. HEOM opprettet et eget koronateam, med ukentlige statusmøter. Organisert vaktordning på helg i langhelger i april og mai, samt fra november og frem til i dag. Dette understreker at behovet for ekstra jobbing i stor grad har vært til stede, særlig for de mest involverte avdelingene. Andre tiltak har eksempelvis vært etableringen av hjemmevaktordning med hjemmel i fremforhandlet særavtale i perioder med høy belastning. OPVE trekker fram tidlig utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyse, med påfølgende utarbeidelse av beredskapsplan og tiltak.

Kontinuitetsplanlegging har vært et viktig budskap fra tidlig i vår. Scenariogruppen nevnt i pkt 1.8 har vært viktig for å se på problemstillinger i et mer langsiktig perspektiv. Gjennom de forskjellige møtepunktene har viktigheten av kontinuitetsplanlegging ofte blitt gjentatt. Det har vært nødvendig med gjentakelser med fokus på et enkelt samordnet budskap som formidles i flere kanaler. I tillegg har vi ved noen anledninger prøvd å framtvinge bevissthet rundt spesielle tema ved å stille konkrete rapporteringsspørsmål til kommunene. Særlig kan nevnes fokus på kommunenes evne til å ivareta TISK arbeidet, men også interkommunalt samarbeid, oppfølging av smittevernutstyr og vaksinerings.

2 Hvordan forbereder Statsforvalteren og Fylkesberedskapsrådet seg på å håndtere samtidige hendelser?

Oppsummert:

- Samtidige hendelser vil være ekstra ressurskrevende for Statsforvalteren.
- Noen samtidige hendelser kan ha negativ innvirkning på pandemihåndteringen.
- Statsforvalteren benytter samme vaksjefsordning for samtidige hendelser.
- Fylkesberedskapsrådets medlemmer håndterer samtidige hendelser ulikt.
- Begrenset tilgang på graderte digitale verktøy påvirker evnen til å drive effektiv kommunikasjon ved tilsiktede hendelser.

Samtidige hendelser over tid vil være krevende for Statsforvalteren, med sannsynlig behov for harde prioriteringer. EKOM-bortfall vil som eksempel være særlig krevende for et embete med flere lokasjoner, ettersom evnen til å drive effektiv kommunikasjon påvirkes negativt. Det vil sannsynligvis ta lengre tid å samle nøkkelpersonell ved bortfall av digitale verktøy. Dette utfordrer evnen til å

samordne, drive effektiv kommunikasjon og raskt skape felles situasjonsforståelse. Særlig i en situasjon med begrensninger for fysisk fremmøte, der denne pandemien fungerer som et godt eksempel. En av konsekvensene kan være at beslutninger tar lengre tid eller blir fattet på vesentlig dårligere kunnskapsgrunnlag. En annen konsekvens kan være utfordringer med å samle et rettidig enhetlig situasjonsbilde og formidle dette til nasjonale myndigheter. Pandemihåndteringen er et godt eksempel på viktigheten av å kunne handle raskt. EKOM bortfall ville derfor hatt negativ innvirkning på embetets pandemihåndtering.

Statsforvalteren benytter i utgangspunktet samme vaksjefordning som håndterer pandemien til håndtering av samtidige hendelser, men skiller på hendelsene og ressursene ved å opprette separate hendelser i CIM. Siden embetet har flere kontorsteder, er det mindre sannsynlig at alle beredskapsressursene kan bli slått ut av covid-19.

For fylkesberedskapsrådets medlemmer er håndteringen ulik. Som eksempel vet vi at enkelte tjenester er gitt bedre redundans. Denne ekstra robustheten skal ivareta både smittevern og styrke beredskapen ved samtidige hendelser.

Tilsiktede hendelser kan sannsynligvis møte noe av de samme problemstillingene som beskrives ved samtidige hendelser, uten at vi opplever samtidighet. Tilgangen til digitale plattformer og kommunikasjonsverktøy for gradert håndtering er generelt lite utbredt, både i kommunene og blant fylkesberedskapsrådets medlemmer.

3 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 å 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	
1. Arbeids- og velferdstjenester	ASD	
2. Renovasjon og håndtering av farlig avfall	KLD	
3. Medier	KUD	
4. Gravferd	BFD	
5. Opprettholde virksomhet og sysselsetting på norsk sokkel	OED	
6. Barnehager og skoler	KD	

Fra uke	Til uke	Helse- og omsorg	Skole og barnehage
12	17	Redusert	Stans
17	22	Redusert	
23	24	Redusert	Stans
32	35	Redusert	
52	2	Redusert	

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

Når det gjelder kritiske og viktige samfunnsfunksjoner har Statsforvalteren i Trøndelag gjort en vurdering av dette hver uke siden 9. mars 2020. I tabellen nedenfor er det oppgitt perioder hve det ikke har vært normaldrift innenfor samfunnskritiske og viktig samfunnsfunksjoner i Trøndelag:

Fra uke	Til uke	Helse- og omsorg	Skole og barnehage
12	17	Redusert	Stans
17	22	Redusert	
23	24	Redusert	Stans
32	35	Redusert	
52	2	Redusert	

Oppsummeringen er i tråd med det bildet vi har formidlet til DSB.

Helse og Omsorg:

Redusert funksjonsevne grunnet omprioriteringer som har ført til redusert tilbud. Utsatte konsultasjoner for å ivareta pandemiberedskap. I tillegg bemanningsutfordringer og bemanningsslitasje grunnet fravær, karantene, stort arbeidspress mv.

Barnehage og skoler:

Noe stengte skoler og perioder med hjemmeundervisning i fjor vår medførte redusert tilbud. Med et økende smittetrykk, lav terskel for å være hjemme ved sykdom og bruk av karantenebestemmelsene er risikoen for at barnehage og skole ikke kan gi et forsvarlig tilbud til stede.

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

Oppsummert:

- Mindre kommuner er mest sårbare for kapasitetsproblemer.
- Kontinuitetsplanleggingen og beredskapstenkning er generelt bra blant Fylkesberedskapsrådets medlemmer
- Kommunene har generelt lite avsatte ressurser til beredskap

Statsforvalterens inntrykk er at mange virksomheter i Trøndelag med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner har gode kontinuitetsplaner. Store kommuner har det fortrinn at flere ressurser gir større robusthet, selv om kapasitetene naturlig nok vil bli satt på prøve. Mindre kommuner kan få utfordringer ved store utbrudd, som i større grad vil utfordre kommunens funksjoner. Eksempel på funksjon er brann og redning, som kan få kapasitetsproblemer ved karantene og isolasjon blant sitt personell. Her finnes imidlertid samarbeidsavtaler mellom de interkommunale brannvesen i regionen, slik at personell kan fordeles og brukes andre steder ved behov. Et annet eksempel er kommunenes evne til å gi et barnehage- og skoletilbud ved lokal smitteoppblomstring - spesielt

knyttet til viktigheten av at barn av foreldre med samfunnskritiske funksjoner skal ha et tilbud og ivaretagelse av sårbare grupper.

Embetet har brukt fylkesberedskapsrådet til å la medlemmer formidle hvordan de driver kontinuitetsplanlegging og forebygging slik at deres kritiske samfunnsfunksjoner kan ivaretas. Hensikten er at gode tips og tiltak formidles til forsamlingen og at dette kan være til hjelp og løfte den kollektive beredskapen. Fylkesberedskapsrådets representanter svarer i spørreundersøkelsen at 45% av virksomhetene har bekymringer for å opprettholde kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i tilfelle smitteoppblomstring. 62% driver aktivt med kontinuitetsplanlegging i stor grad, mens 24% i noen grad. 91% av medlemmene rapporterer i faglinjen, mens bare 21% melder å rapportere sideordnet i samordningskanal.

Gjennom spørreundersøkelsen til kommunene ser vi at det er stort sprik i avsatte ressurser til beredskap. Kun to kommuner i Trøndelag har 100% stilling eller mer avsatt til beredskapskoordinator. 80% av kommunene har mindre enn 50% ressurs som beredskapskoordinator og 20% av kommunene har ikke avsatte ressurser til beredskapskoordinator. Det er sannsynligvis sammenheng mellom kommunenes størrelse og ressurser.

Dette forteller Statsforvalteren at det sannsynligvis er noe variert evne blant kommunene til å opprettholde kritiske og viktige samfunnsfunksjoner. Det er sannsynligvis sammenheng mellom kommunene og virksomhetenes avsatte beredskapsressurser og evnen og vilje til å avsette tid til planlegging og kontinuitetsarbeid. Dette vil naturligvis også gjenspeile evnen til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner over tid. Få ressurser til beredskap i kommunene gir lite tid til utvikling av gode systemer og prosesser, noe som ikke fremmer samordning i beredskapsarbeidet.

4 Forebygging og beredskap

4.1 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?

Statsforvalteren i Trøndelag gjennomførte i 2019 en heldags skrivebordsøvelse med tema pandemi, der 41 av 48 kommuner deltok. Fra spørreundersøkelsen til kommunene leser er tilbakemeldingen at 65% identifiserte læringspunkter og 30% gjorde endringer i organisering, beredskapsplan eller ROS-analyse etter øvelsen. I fylkesberedskapsrådets spørreundersøkelse melder 45% av de som svarte at planer for å håndtere pandemi var på plass og 38% hadde øvd på relevant scenario tidligere.

Var læringspunkter fra tidligere hendelser innarbeidet i disse planene?

Generell tilbakemelding fra kommunene tyder på at læringspunkter sannsynligvis har blitt benyttet til å utbedre eksisterende planer.

Når var smittevern- og helseberedskapsplanene sist revidert?

Ifølge spørreundersøkelsen har ca 25% av kommunene i Trøndelag revidert disse planene i 2020, mens ca 37% i 2019. Ca 10-15% reviderte i 2018 og resten av kommunene har planer som er eldre enn 2016.

Funn fra felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap (gjennomført siden 2016) har vist at flere kommuner ikke hadde plan for helsemessig og sosial beredskap, samt at smittevernplan ikke var oppdatert.

Har smittevern- og helseberedskapsplanene vært koordinert med andre relevante beredskaps- og kontinuitetsplaner?

Ifølge spørreundersøkelsen svarer over 80% av kommunene at smittevernplanen har vært veldig nyttig eller helt avgjørende for covid-19 håndteringen. 47% av kommunene har hatt nytte av kommunens plan for helsemessig og sosial beredskap. Vi får ikke noe klart svar på koordinering mot andre planer, men ser at ca. 70% av kommunene har hatt veldig nytte eller helt avgjørende nytte av kommunens beredskapsplan. Embetet anser det derfor sannsynlig at koordinering har funnet sted mellom sentrale planer i kommunen.

Var pandemiutbrudd eller relevante problemstillinger tema i gjennomførte tilsyn?

Statsforvalteren (FMST fram til 2018) har ført tilsyn med helsemessig og sosial beredskap, samordnet med tilsyn med kommunal beredskapsplikt siden 2016. I disse tilsynene har helseberedskap vært tema, herunder smittevernplan, samfunnsmedisinsk kompetanse og kommunelegens rolle. Noen kommuner har hatt pandemiutbrudd i sine helhetlige ROS-analyser, men dette har ikke vært sentralt tema på tilsynene før i 2020.

Tilbakemeldingen fra kommunenes spørreundersøkelse forteller at tilsyn med kommunal beredskapsplikt er nyttig. Tilbakemeldingen fordeler seg grovt slik: 27% svarer noe nyttig, 40% svarer veldig nyttig og 7% svarer helt avgjørende.

Var ansvarsdelingen mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå ved pandemiutbrudd tilstrekkelig avklart?

Oppsummering:

- Både Statsforvalteren og kommunene synes kommunikasjonslinjene med sentrale myndigheter kunne vært tydeligere definert.
- Kommunenes rapporterte ressursutfordringer tyder på at ansvarsdelingen ikke var tydelig avklart.
- Som tommelfingerregel bør ekstra ressurser følge ekstra oppgaver.

Sentrale myndigheter har i noen tilfeller hatt direkte dialog med kommunene mens i andre tilfeller hatt dialog med kommunene via Statsforvalteren. Vi synes kommunikasjonslinjene har vært noe uklare, noe som kan tyde på at ansvarsdelingen ikke var tilstrekkelig avklart i forkant. Å følge etablert kommunikasjonslinjer er et særdeles viktig beredskapsprinsipp som er nødvendig for lik situasjonsforståelse hos alle involverte.

Hvis ansvarsdelingen hadde vært tilstrekkelig avklart på forhånd burde for eksempel ikke kommunene hatt så store ressursutfordringer i helsesektoren. Alle kommuner melder om ressursutfordringer og særlig de minste kommunene. Dette kan tyde på at man på forhånd ikke har klart å ta inn over seg alle de oppgavene som krever ressurser under en pandemi. Statsforvalteren har også fått nye oppgaver som følge av pandemihåndteringen. Det hadde sannsynligvis vært en fordel med en tettere kobling mellom ekstra oppgaver og tildeling av ekstra ressurser på alle nivåer der dette har vært en utfordring.

Statsforvalteren oppfordrer nasjonale myndigheter til å ikke glemme de minste kommunene! Embetet synes kommunepakka med kommunikasjonshjelpemidler er et godt eksempel der sentrale myndigheter bidrar med gode løsninger som er til stor hjelp for alle kommuner.

4.2 I hvilken grad har Statsforvalteren nytte av disse forberedelsene i håndteringen?

Oppsummering:

- Tilsyn og øvelser er viktig arbeid som prioriteres. Embetet kommer tettere på kommunene gjennom dette arbeidet og får godt informasjonsgrunnlag for videre oppfølgingsarbeid.

Embetet har pandemi beskrevet i gjeldende fylkes-ROS og øvde i 2019 pandemiscenarioet i øvelse SODD, en skrivebordsøvelse som hadde god oppslutning blant kommunene. 30% av kommunene melder i spørreundersøkelsen at de gjorde endringer i organisering, beredskapsplan eller ROS-analyse etter øvelsen. Tilsyn og aktivt beredskapsarbeid ovenfor kommunene er etter vår mening nyttig og gjør oss bedre kjent med kommunenes sterke og svake sider. Vi lager årlig Kommunetrappa på grunnlag av DSBs kommuneundersøkelse og vår kjennskap til kommunene. I tillegg bidrar vi med innspill fra status på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i den enkelte kommune i embetets kommunebilde som lages ifbm. kommunenbesøkene til Statsforvalteren. Embetet høster god tilbakemelding på våre kommunesamlinger med beredskapsfokus for beredskapskoordinatorene hvor hovedhensikten er relasjonsbygging og faglig påfyll.

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

65% av kommunene som svarte på spørreundersøkelsen mener at læringspunkter etter øvelsen var til hjelp i pandemihåndteringen.

67% av kommunene mener tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap har hatt positiv effekt på håndtering av pandemien.

60% av kommunene har hatt noe nytte og 25% veldig nytte av kommunens helhetlige ROS-analyse.

70% av kommunene har hatt nytte av kommunens beredskapsplan

Embetets oppfatning er at aktiviteter som øving og tilsyn er forebyggende aktiviteter med stor effekt, som sannsynligvis bidratt positivt i kommunenes håndtering av pandemien.

5 Beskriv hvordan evaluering er gjennomført

Besvart under punktet metode i innledningen

6 Oppsummering og oppfølging

Læringspunkt	Bakgrunn/begrunnelse	Tiltak	Ansvar
Krisehåndtering			
Ressurser	Ressursutfordringer	Styrke beredskap, kommuneoverlege og juridisk kompetanse kommunalt	Nasjonale myndigheter
Enhetlig nasjonal styring	Sentrale myndigheters kritiske informasjonsbehov uklart grunnet mange aktører	Rolle, mandat og myndighet tilordnet lederdepartement må styrkes for en mer samordnet sentral håndtering	Nasjonale myndigheter
Utvikle eksisterende løsninger istedenfor nye initiativ.	CIM er valgt som beredskapsverktøy. Alle bør være lojale og søke å utnytte potensialet i valgt verktøy	Utvikle bedre løsninger for kontaktdeling og rapportering i CIM	DSB
Likt format og nivåinndeling for beredskapsplaner	Ivareta mer enhetlig håndtering av samme situasjon på tvers av administrative grenser	Lik ramme for planverk	Nasjonale myndigheter (lederdepartement) / DSB
Regionale situasjonsbildet for kritiske og viktige funksjoner			
Rapportering	Bedre retningslinjer for rapportering i samordningslinjen.	Øving og utvikling av rapporteringsverktøy	Nasjonale myndigheter / DSB /Statsforvalteren
Forebygging og beredskap			
Ressurser	Robusthet for langvarige krisesituasjoner	Økt bemanning lokalt og regionalt. Ordninger for 24/7 beredskap når dette forventes av nasjonale myndigheter	Nasjonale myndigheter og DSB (forankring lov og forskrift) Statsforvalterens beredskapsplan
Øving	Øvelse styrker beredskapen og gir læringspunkter som forbedrer både organisasjon og planer	Øve oftere enn nå og kanskje vurdere mer øving mellom regionalt og sentralt nivå	DSB