

RAPPORT

Samordningsrolla til statsforvaltaren i handteringa av covid-19

Undervegsevaluering (november 2021)
Veien videre (mars 2022)

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

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

Grafisk produksjon: ETN Grafisk, Skien



Samordningsrolla til statsforvaltaren i handteringa av covid-19

Samandrag	5
1 Innleiing	7
2 Prosess og metode	11
3 Regionale situasjonsbilete	15
4 Aktørar og møte på kryss og tvers	21
5 Ti utvalde bodskapar frå statsforvaltarane	25
5.1 Betre planleggingsgrunnlag og fornying av smittevernplanar.....	26
5.2 Styrkje grunnlaget for situasjonsforståing.....	28
5.3 Betre samordning hos nasjonale styresmakter.....	30
5.4 Korte tidsfristar skapar utfordringar.....	33
5.5 Meir involvering i forkant av viktige nasjonale avgjerder.....	34
5.6 Vurdering av samordningsrolla og heimelsgrunnlaget til statsforvaltaren.....	35
5.7 Styrkje beredskapsarbeidet i kommunane.....	38
5.8 Kommunikasjon, kommunikasjon, kommunikasjon.....	42
5.9 Avklare krav til tilgjengelegheit og ønske om formalisert vaktordning.....	45
5.10 Rolla til statsforvaltaren etter smittevernlova – behov for endringar.....	47
6 Vegen vidare – forslag til tiltak	49
6.1 Rolla til statsforvaltaren etter smittevernlova.....	52
6.2 Samordninga på nasjonalt nivå.....	53
6.3 Krisestøtteverktøy.....	54
6.4 Tilgjengelegheit og vaktordning.....	55
6.5 Arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap i kommunane.....	56
6.6 Krisekommunikasjon.....	57
6.7 Samordningsrolla til statsforvaltaren.....	59
6.8 Prioriteringsmyndet til statsforvaltaren.....	60
6.9 Evaluering av innreisekjeda.....	61
6.10 Plangrunnlag for komplekse hendingar.....	62
Vedlegg	65
Vedlegg 1: Roller og ansvar.....	66
Vedlegg 2: Resultat frå trinn 1 i evalueringa.....	69
Vedlegg 3: Mal for evaluering på regionalt nivå av covid-19-handteringa.....	80
Vedlegg 4: Deltakarliste, Vegen vidare-seminar.....	87

SAMANDRAG

Statsforvaltarane har med utgangspunkt i samordningsrolla si gjort ei felles evaluering av korleis covid-19-pandemien har blitt handtert. Etter å ha samanstillt og analysert evalueringsrapportane frå embeta, har DSB og Helsedirektoratet formulert ti budskapar som statsforvaltarane på kvar sin måte trekkjer fram som tema det vil vere nødvendig å følgje opp:

1. Statsforvaltarane ønskjer at nasjonale styresmakter utviklar eit plangrunnlag for beredskap mot langvarig pandemi som kastar meir lys over tverrsektorielle avhengigheiter og ringverknader.
2. Statsforvaltarane ønskjer å styrke grunnlaget for situasjonsforståing under kriser. Enkelte embete spør om det er behov for eit meir formalisert system for analysegrunnlag, tilgang til data og samordning av data på tvers av fagkanalar under kriser.
3. Statsforvaltarane ønskjer betre samordning på nasjonalt nivå, og såg at styresmaktene i større grad nyttar ein samordningskanal til samla rapportering. Det er behov for å auke kunnskapen om eksisterande samordningsmekanismer.
4. Statsforvaltarane er kritiske til dei korte tidsfristane dei gong på gong har fått til å setje i verk nye tiltak i løpet av pandemien. Dette går ut over kvaliteten på arbeidet og svekkjer effektiviteten og legitimiteten til tiltaka.
5. Statsforvaltarane er kritiske til at embeta ikkje i større grad blir involverte i avgjerder som gjeld iverksetjing av og endringar i tiltak og rettleiing på nasjonalt plan, og dermed verken får høve til å bidra til lokal tilpassing eller førebu seg på å rettleie kommunar og publikum når det blir varsla om avgjerder.
6. Statsforvaltarane har litt ulikt syn på korleis samordningsrolla bør utøvast. Ytterpunktane er ei offensiv leiarrolle kontra ein meir tilbaketrekt tilretteleggjar. Enkelte løftar fram behov for eit sterkare heimelsgrunnlag, men embeta er ikkje samstemde på dette punktet.
7. Statsforvaltarane meiner det er viktig å styrkje evna til krisehandtering og førebyggjande arbeid med samfunnstryggleik kommunalt gjennom å sikre beredskapsfunksjonar og leiingsressursar innan t.d. helseberedskap. Det er også mangel på juridisk kompetanse og kapasitet i kommunane.
8. Statsforvaltarane oppfattar krisekommunikasjon som ei viktig samordningsoppgåve, og ser på god kommunikasjon som eit avgjerande element i kriseleiing og påverknad av hendingsutfall. Dei har på den andre sida hatt ulik tilnærming til kommunikasjonsarbeidet, og samarbeidet mellom beredskaps- og kommunikasjonsmiljøa kan med fordel styrkjast.
9. Statsforvaltarane meiner at krav om tilgjengelegheit i beredskapssamanheng må avklarast, og at dette må varetakast gjennom ei formalisert vaktordning
10. Statsforvaltarane meiner det bør det diskuterast om dei bør få eit tydeleg ansvar etter smittvernlova for å sikre regionale samordna avgjerder og iverksetjing av tiltak. Alle er samde om at dei som minimum må få ein kopi av smittevernmeldingar (MSIS) som blir sende til og frå kommunane.

I etterkant av evalueringa blie det gjennomført eit «Veien vidare»-seminar. Dette resulterte i 16 forslag til tiltak. Forslaga vil bli drøfta i relevante forum, både gjennom etablering av nye arbeidsgrupper/prosjekt og i pågåande prosessar.

Forslag til tiltak:

- a. Revisjon av smittevernlova med omsyn til rolla som statsforvaltaren skal ha.
- b. Gå gjennom og betre bruken av samordningskanalen.
- c. Utarbeide kravspesifikasjon til krisestøtteverktøy.
- d. Felles digital møte-/VTC-plattform.
- e. Krav om tilgjengelegheit hos statsforvaltarane.
- f. Formalisert vaktordning ved embeta.
- g. Vurdere innføring av ytterlegare lovkrav til samfunnstryggleiksarbeidet i kommunane.
- h. Styrkje arbeidet som blir gjort med samfunnstryggleik og beredskap i kommunane.
- i. Tydeleggjere ansvaret som statsforvaltaren har for krisekommunikasjon.
- j. Vidareføre nettverket med kommunikasjonsmedarbeidarar på tvers av embete.
- k. Nasjonale styresmakter må sikre rask utsending av skriftleg informasjon til statsforvaltaren.
- l. Tydelegare føringar frå overordna styresmakter til statsforvaltarane med omsyn til måloppnåing, ønskt effekt, føretrekt tiltaksbruk og prioritering innanfor samordningsrolla.
- m. Økt erfaringsdeling mellom embeta om tilnærming og effektar av samordningstiltak.
- n. Avklare om det er behov for ein heimel for ressursprioritering i Instruks for statsforvaltar og Sysselmeister på Svalbard når det gjeld arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering.
- o. Gjennomføre ei eiga evaluering av innreisekjeda, derimellom karantenehotellordninga.
- p. Utarbeide eit generelt planverk som set alle forvaltingsorgan med vesentlege beredskapsoppgåver i best mogleg stand til å handtere både verksemds- og sektorinterne og tverrsektorielle problemstillingar.

KAPITTEL

01

Innleiing





Pressekonferanse med regjeringa 12. mars 2020. Foto: Eirin Larsen/statsministerkontoret

Koronapandemien er ein av dei mest omfattande krisesituasjonane vi har stått overfor, og har ramma alle område i samfunnet. Framover skal vi ta lærdom av denne hendinga, som har vart i snart to år. 12. mars 2020 innførte Noreg eit av dei mest inngripande tiltaka som har vore nytta i landet i fredstid. Det var då knytt stor utryggleik til effekten av verkemidla som blei tekne i bruk. Både pandemien og tiltaka har fått omfattande konsekvensar for alle delar av det norske samfunnet.

Evna til å handtere ei så omfattande samfunnskrise avheng av tillit mellom alle dei ramma partane, pluss vilje og evne til å omstille seg og finne nye løysingar, samstundes som alle dei viktige samfunnsfunksjonane blir oppretthaldne. Krisen har vist oss kor viktig det er å ha eit godt samarbeid og ein robust grunnberedskap som toler å bli sett under langvarig press.

Denne samanstillinga og analysen av korleis statsforvaltarane har evaluert samordningsrolla si innanfor samfunnstryggleik og beredskap, er knytt opp til samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen. Instruksjonen regulerer samordningsansvaret som statsforvaltaren har under uønskte hendingar. Alle statsforvaltarembeta har evaluert hendinga i kvar sin rapport. Det er eit omfattande materiale som viser oss potensiale for verdifull erfaringslæring og erfaringsoverføring. Kunnskap om kva som fungerer godt og kvifor, er nyttig for handteringa av framtidige langvarige kriser. Erfaringane som statsforvaltarane har gjort, kastar lys over interessante problemstillingar og har avdekt funn som kan styrkje samordningsrolla til statsforvaltaren og den nasjonale kollektive evna til krisehandtering.

Det er gjort ei rekkje evalueringar på alle nivå, med NOU frå koronakommisjonen¹ som den mest omfattande. Rapportane og funna peiker i all hovudsak i same retning. Pandemien har utfordra etablerte beredskapssystem og ført til eit stort behov for samverke mellom aktørar i ulike sektorar og med ulikt mynde. Alle samfunnssektorar har vore ramma, og dette har skapt ein særskilt krevjande balansegang mellom motstridande interesser. Det avgjerande har heile tida vore omsynet til liv og helse.

Enkelte kommunar har hatt særskilt lite smitte, medan mange kommunar har opplevd høge smittetal. Sjølv om spekteret har vore stort, er fellestrekka mange. Uavhengig av om smittebelastninga har vore lita eller stor, har alle kommunane same ansvar.

Konsekvensane av smitteverntiltaka under pandemien har i seg sjølv vore årsak til aukande uro for både psykisk og fysisk helse, særleg blant barn, unge og sårbare grupper. Arbeidsplassar har gått tapt, medan det innanfor andre område har vore vanskeleg å skaffe nok arbeidskraft. Tiltaka har blitt vurderte og justerte fortlaupande både nasjonalt og lokalt. Det har vore ein krevjande situasjon for styresmakter, verksemdar og folkesetnaden elles å handtere og leve med pandemien i så lang tid.

Innleiingsvis i pandemien blei krisehandteringa på nasjonalt nivå leia av HOD, og ein handterte situasjonen som ei helsekrise. 31. januar 2020 fekk Helsedirektoratet fullmakt til å koordinere handteringa av covid-19 i sektoren. 13. mars tok Justis- og beredskapsdepartementet over ansvaret for å koordinere handteringa av krisa, då pandemien ramma alle sektorane i samfunnet. Pandemien er enno ikkje over, og vi er no inne i ein fase med normal kvardag og auka beredskap.

^{NOU} 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien.*

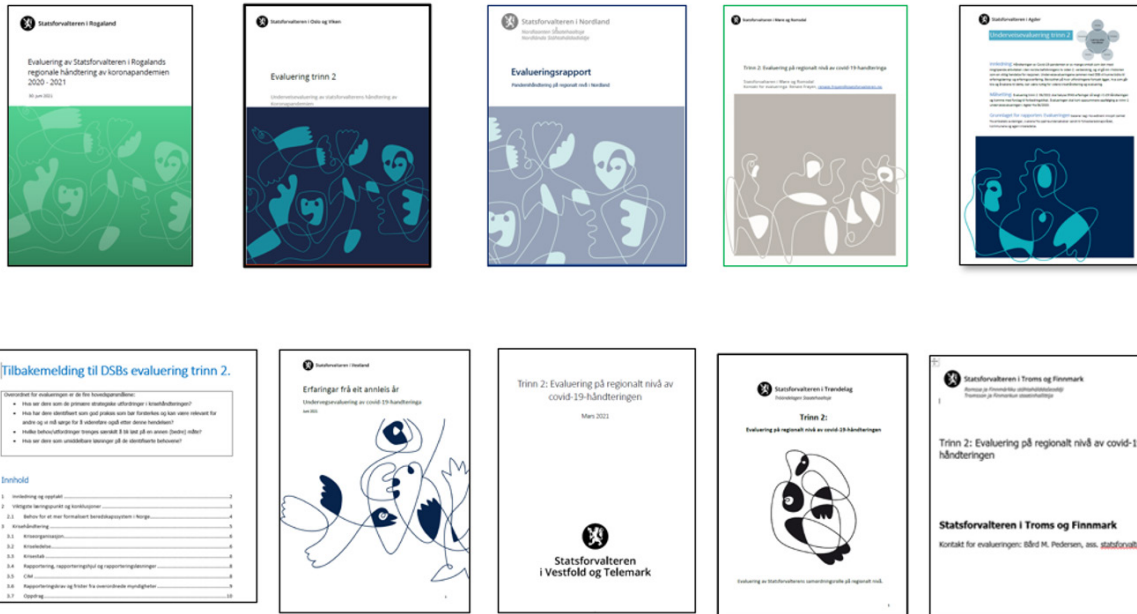
KAPITTEL

02

Prosess og metode



PROSESS OG METODE



Alle statsforvaltarane har evaluert samordningsrolla si i handteringa av covid-19. Dette har dei gjort i ein felles evalueringsprosess.

Denne evalueringsrapporten er basert på evalueringane som statsforvaltarane har gjort av covid-19-handteringa på regionalt nivå. Evalueringane i embeta er utarbeide med utgangspunkt i ein felles mal. Alle ti embeta sende inn evalueringane sine sommaren 2021.

Arbeidet er forankra i tildelingsbrev for statsforvaltarane for 2021: «Statsforvalteren skal evaluere handteringen av covid-19 for å sikre læring og utvikling av samfunnsikkerhetsarbeidet lokalt og regionalt.» Oppdraget er også i tråd med forventningane som blir stilte til evaluering i instruksjen til samfunnsstryggleik frå Fylkesmannen. I evalueringane frå statsforvaltarane er det òg identifisert problemstillingar som er relevante på tvers av sektorar og nivå.

Evalueringsprosessen, som er initiert og leia av DSB og Helsedirektoratet, er gjennomført i tett samarbeid med statsforvaltarembeta. Det overordna formålet med evalueringa er å setje søkelys på funn og læringspunkt som embeta samla sett har erfart, og korleis ein kan styrkje krisehandteringsevna for framtida. Mange erfaringar frå den pågåande covid-19-handteringa har overføringsverdi til andre typar hendingar, og målet er at dei skal bidra til å

styrkje det generelle arbeidet med risikovurderingar, beredskapsplanlegging, krisehandtering og øvingar regionalt og lokalt, men også sentralt. I tillegg er det eit mål å styrkje samordninga og samarbeidet innanfor og mellom forvaltningsnivåa.

Evalueringsprosessen har vore lagt opp i fire trinn:

- Trinn 1 – Innleiande evaluering (sept. 2020: Rapport frå trinn 1).
- Trinn 2 – Tverrsektoriell evaluering etter felles mal (30. juni 2021).
- Trinn 3 – Komparativ analyse og utarbeiding av felles evalueringsrapport (denne rapporten).
- Trinn 4 – Seminar om vegen vidare og arbeid med tiltaksplan (nov./des. 2021).

Den samla evalueringsprosessen har fleire formål. Eit av dei er å støtte og samle inn evalueringar frå statsforvaltarane. Eit anna formål er å sikre at evalueringa i embeta omfattar sentrale tema og blir gjennomført på ein tilstrekkeleg einskapleg måte til at resultatane kan aggregereast og analyserast på tvers av embeta. Eit tredje formål er at embeta, DSB og Helsedirektoratet i fellesskap skal utarbeide ein tiltaksplan som legg føringar for vegen vidare.

Datagrunnlaget for denne rapporten er:

- Rapportar frå alle ti statsforvaltarembeta utarbeidd på trinn 1 (september) og trinn 2 (juni) i evalueringprosessen.
- Evalueringmøte med alle statsforvaltarembeta gjennomført i tidsrommet frå oktober 2020 til oktober 2021.
- Møte og skriftleg dialog med enkelte eller grupper av embete i perioden frå september 2020 til november 2021.

Evalueringmøta og den kontinuerlege dialogen med embeta har gjort det mogleg å leggje inn observasjonar og refleksjonar som har blitt gjort i løpet av hausten 2021, sjølv om hovudvekta av datainnsamlinga har blitt gjennomført i perioden frå mars 2020 til juni 2021.

Sjølv om datagrunnlaget for evalueringane og vala av metodisk tilnærming varierer noko frå embete til embete, har alle embeta henta innspel frå (alle eller fleire av) fagavdelingane og embetsleiinga via intervju, møte eller skriftlege innspel. Enkelte har òg sett ned tverrfaglege evalueringgrupper i embetet. Ein viktig del av datagrunnlaget for alle statsforvaltarane er informasjon frå fortlaufande dialog med kommunar og andre aktørar, pluss diverse tilgjengeleg dokumentasjon i krisehandteringa (CIM-logg, møtereferat, situasjonsrapportar m.m.). Fleirtalet av embeta har i tillegg gjennomført undersøkingar i kommunane for å innhente data til evalueringa, gjerne via spørjeskjema. Fleire embete har gjort undersøkingar i fleire omgangar for å fange opp endringar undervegs. Halvparten av embeta har gjennomført egne undersøkingar ut mot sentrale regionale aktørar.

Drøftingane i denne rapporten byggjer heilt og halde på datagrunnlaget over. Samanstilling, felles problemstillingar, likskapar og ulikskapar blir analysert, men er avgrensa til temaa som statsforvaltarane har lagt vekt på i evalueringane sine.

Avgrensing

Utgangspunkt for evalueringa er samordningsrolla som statsforvaltaren har innanfor samfunnstryggleik og beredskap. Evalueringa har dermed fokus på denne rolla, og i den forbindelse oppfølginga av kommunane og forholdet mellom lokale, regionale og statlege aktørar. Problemstillingar innanfor fagområdet til embeta (utdanning, oppvekst osv.) blir såleis ikkje evaluerte eksplisitt, men diskuterte i samheng med samordningsansvaret som embeta har for samfunnstryggleik og beredskap. Evalueringa er tidsavgrensa til perioden frå mars 2020 til november 2021.

I denne evalueringa går ein inn på og drøftar enkelte erfaringar med handteringa av tiltak knytt til innreisekjeda (grensepasseringar, karantenehotell m.m.). Det dreier seg likevel berre om ei avgrensa evaluering av erfaringane med dette omfattande arbeidet. Evalueringa har fokus på statsforvaltarane og dekkjer ikkje heile omfanget av aktørar og problemstillingar som gjer seg gjeldande på innreiseområdet. Både statsforvaltarane, Helsedirektoratet og DSB meiner det bør gjennomførast ei eiga evaluering av innreisekjeda, deriblant karantenehotellordninga.

KAPITTEL

03

Regionale
situasjonsbilete





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

I **Agder** har covid-19-pandemien i all hovudsak hatt same forløp som i resten av landet. Fylket har ikkje vore spesielt hardt ramma og låg lenge langt nede på smittestatistikken. I ein periode var Agder éin av tre regionar i Europa som hadde grønt risikonivå. Fylket har opplevd dei same utfordringane knytt til smittevernutstyr og vaksinasjon som resten av fylka. Sommaren 2020 blei det på initiativ frå fylkeskommunen etablert eit 6 månaders beredskapslager for smittevernutstyr for kommunar som ønskte å delta i ordninga. Som resultat av dette, blei statsforvaltaren og fylkeskommunen involverte i nasjonale vurderingar rundt etablering av beredskapslager. Det har vore periodiske smitteutbrot i fylket – dei mest omfattande naturleg nok rundt regionsenteret Kristiansand. Kommunane har vist god handlekraft i å setje i verk anbefalingar, hastevedtak og forskrifter, og ingen av utbrota har vore langvarige.

Medvitet rundt regional samordning og verdien av å spele på kompetansen i FHI har vore god og bidratt til effektiv handtering av utbrot. Dei vedvarande høge krava om kapasitet til testing og smittesporing har vore belastande for kommunane. Det har ikkje vore meldt om kollaps i tenestetilbodet hos kommunar. Overgangen til ein normal kvardag med auka beredskap har bydd på dei same utfordringane som i andre fylke. Det har vore ei kommunikasjonsmessig utfordring å innføre normal kvardag med auka beredskap og samstundes påpeike at det er viktig å vaksinere seg og oppretthalde grunnleggjande 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 anten smitta eller i karantene. Sett over tid er det Bergensområdet som har hatt dei jamt over høgste smittetal gjennom heile pandemien, med Bergen kommune med nominelt høgste tal. Tal frå FHI viser at det så langt har 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 over høge smittetal gjennom heile pandemien, samanlikna med resten av fylket.

Trøndelag fekk ein særskild rask start på pandemien gjennom utbrotet i Frosta kommune i mars 2020. Utbrotet gjorde at ein i resten av fylket blei merksam på risikoen for import av smitte. Fleire kommunar innførte då såkalla søringkarantene. Etter mai 2020, fekk pandemien eit særskild roleg forløp i Trøndelag fram til smittetrenden byrja auka i starten av oktober 2020. Ein blei då merksam på importsmitte frå arbeidsinnvandring, og dette hadde eit stort fokus hos kommunane fram til våren 2021. Våren 2021 blei elles ganske roleg, men fylket fekk ei ny smitteoppblomstring frå slutten av mai, etterfølgd av ein ny topp i byrjinga av september. Deretter kom ein ny smittetopp med utgangspunkt i barn og unge, som overgjekk alt vi hadde sett tidlegare. Over 20 % av alle smittetilfella under pandemien blei registrert i tidsrommet frå slutten av oktober 2020 fram til november 2021. Kommunane har vore flinke til å slå ned utbrot, men strevar no på grunn av uklare signal frå dei nasjonale helsestyresmaktene.

Rogaland hadde i starten av pandemien relativt mange smitta samanlikna med andre fylke i Noreg. Etter kvart som både nasjonale og lokale smitteverntiltak byrja verke, fekk Rogaland ei veldig god utvikling av smittepresset sett opp mot resten av landet. Per juli 2020 var Rogaland blant regionane med færrest smitta og døde i forhold til folketalet. Rogaland var per mai 2021 på femteplass blant fylka

med flest melde tilfelle. Det har vore smittetilfelle i alle kommunar, med unntak av Utsira. Fleire utbrotsklynger i fylket førte til forskriftsfesta innstrammingar i bu- og arbeidsmarknadsregionane på mellom anna Nord-Jæren i årsskiftet 2020–2021 og på Haugalandet i mars og november 2021. Rogaland har hatt sju smittetopper: to i 2020 og fem i 2021.

Vestfold og Telemark har hatt tre rundar med smitteutbrot. Den første kom i november 2020. Fylket delte seg då inn i to soner, der sone 1 skulle vurdere regionale råd i tillegg til nasjonale. Neste runde med smittetrykk kom i mars 2021. Det var då mykje smitte i fylket, og mange av kommunane innførte strenge smittevernstiltak. Ein ny runde med mykje smitte kom i dei gamle Vestfold-kommunane i juni 2021. Denne starta med eit utbrot av deltavarianten ved ein konsert i Færder kommune. Utover dette har ikkje fylket vore plaga med mykje smitte. Smitten har også stort sett vore lokalisert i dei større kystbyane. Fleire mindre kommunar i Telemark har hatt særskild lite smitte. Nett som i dei fleste andre fylke i Noreg, auka smitten i november 2021.

I **Nordland** starta pandemien relativt roleg. At vinterferien kom ei veke seinare enn sør i landet førte truleg til mindre importsmitte. Fleire kommunar innførte «søringkarantene». Sommarferien 2020 førte til ein viss smitteauke og gav særleg bekymring i regionar med populære turistdestinasjonar (t.d. Lofoten). Det var knytt bekymring til grensekontroll og innreisekjeda, og utover hausten såg ein at importsmitte auka – særleg i samband med utanlandske arbeidrar. Det var særleg bekymring rundt vinterfisket, som er avhengig av mykje utanlandsk arbeidskraft. Spreidde lokale utbrot utover vinteren blei handterte av kommunen og ev. nabokommunar. I Bodø kommune hadde ein i februar, mars og april 2021 eit større og noko gjenstridig utbrot av den sør-afrikanske virusvarianten. Dette førte til kap. 5-tiltak i Salten-regionen. Det var lite smitte fram mot og i løpet av sommaren 2021. Etter skulestart og utover hausten, følgde ein auke i smitten, først og fremst blant uvaksinerte barn og unge i skule og barnehage.

Møre og Romsdal hadde lenge eit lågt smittetrykk. Rundt månadsskifte september/oktober 2020 opplevde fylket ein auke i talet på registrerte smitta, og smittetrykket varte ved. 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 i Volda/Ørsta i juli 2021. Elles har smitten i hovudsak spreidd seg innanfor avgrensa miljø, på same måte som vi har sett i andre delar av landet. I dei indre delane av fylket har det generelt vore lågare smittetrykk. Det har vore spreidd smitte i fylket etter at vaksinasjonstala kom opp sommaren/hausten 2021. Dette gjeld både geografisk og med omsyn til kven som vart smitta. Seint på hausten / tidleg på vinteren 2021 var dei smitta stort sett barn og unge, uvaksinerte og enkelte personar over 65 år.

Oslo og Viken har hatt høgare smittenivå enn resten av landet gjennom nesten heile pandemien, og har som følgje av dette også hatt flest innleggingar med covid-19. Fylket har hatt fleire smittebølgjer, med ei lita bølge i mars 2020, ei ny bølge frå november til januar 2020–2021, ein smittetopp i mars 2021, ein rekordsmittetopp i september 2021 og ein ny topp i november 2021. Innleggingane har stort sett følgt smitteutviklinga, med unntak av første bølge, då det var relativt fleire innleggingar i forhold til talet på kjende smitta. Handteringa byrja i januar 2020. I veke 5 i 2020 oppfordra statsforvaltaren kommunane å sjå over planverka sine. I veke 9 i 2020 byrja kommunane å levere situasjonsrapportar til SFOV, og frå og med veke 11 følgde fylket DSB-rapportering på samordningskanal. Fylket har brukt betydelege ressursar på å samanstillе rapportar frå alle kommunar og aktørar inn i rapportering til overordna nivå. 12. mars stengde regjeringa ned landet og innførte mange tiltak som også galdt Oslo og Viken. I veke 12 og 13 drog det seg til med mykje samordning og møteverksemd med kommunar, helseføretak og fylkesberedskapsråd. Smittevernustyr, testkapasitet, behov for støtte, tiltak osv. har vore tema for koordineringar. Frå veke 14 byrja vekentlege møte med politi, heimevern, sivilforsvar og statsforvaltar. Eit av temaa på desse møta var førespurnader om hjelp frå Forsvaret. Frå veke 15 har fylket hatt GIS-data som del av både

situasjonsbiletet og rapporteringa til overordna styresmakt. Det var jamleg samordning i ulike forum fram mot sommaren, også i samband med innreise for arbeidskraft til landbruk og reiseliv. Smitten i regionen vår auka utover hausten, og koordineringa og behovet for samordning av tiltak auka på seinhausten. November 2020 blei det etablert karantenehotell. Før jula 2020 blei vaksinekoordinering ei stor oppgåve. Koordineringsbehovet sett i forhold til innreisekjeda, inkludert karantenehotellordninga, eskalerte i byrjinga av januar 2021 (samstundes med handteringa av Gjerdrum). Innreiserestriksjonar, grensekontroll og grenseteststasjonar på dei største innfartsåranene til landet via sjø, luft og land har gjort det nødvendig med betydeleg koordinering. Eit utbrot av mutert virus i Nordre Follo i januar 2021 som kravde særskild mykje koordinering av regionale tiltak, førte til slutt til nasjonale regionale tiltak for enkelte kommunar, og frå midten av mars blei det innført strenge nasjonale regionale tiltak for alle kommunar i Oslo og Viken. Hausten 2021 følgde ei ny oppblomstring av smitten knytt til skulestart. Sjølv om smittetala fall utover tidleg haust, oppstod det stor utryggleik i kommunane knytt til overgangen til normal beredskap. Også dette har medført mykje koordinering. Seinhausten 2021 auka smitten på nytt, og utfordringsbiletet var krevjande grunna stor tilleggsmitte av andre luftvegsinfeksjonar og overgang frå nasjonale til lokale/regionale tiltak.

I Innlandet har pandemiforløpet i all hovudsak vore prega av fem periodar med høgare smittenivå. Desse har vore samanfallande med smittesituasjonen i det sentrale austlandsområdet, men fylket fekk ikkje særleg høge smittetal før vinteren 2021/2022. Det er store regionale skilnader i fylket, og smittepress/utbrot har under wuhan-varianten (og til ein viss grad alphavarianten) vore prega av demografiske- og mobilitetsfaktorar som er særigne for regionane. Til dømes har den sørlege delen av fylket og Hamar-regionen i større grad følgt Oslo i smittesituasjon, medan hytte- og destinasjonskommunane har hatt utbrot som følgje av mobilitet mellom regionar med ulikt smittepress. Kommunane har vist stor fleksibilitet og rolleforståing i handteringa, trass i at strategien for handtering har veksla raskt mellom sentral og lokal handtering. Sjukehusa har gjort fortlaufande tilpassingar og sikra kapasitet og redundans, men med aukande konsekvensar for

planlagt aktivitet (særleg frå desember 2021).
redundans, men med økende konsekvenser for
planlagt aktivitet, særleg fra desember 2021.

I **Troms og Finnmark** blei det tidleg mobilisert auka beredskap. Første smitta person i Noreg blei registrert i Tromsø 27. februar. Statsforvaltaren hadde allereie 22. januar 2020 oppretta hending i DSB-CIM etter melding frå Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. I løpet av våren og sommaren 2020 har fylket hatt ei rekkje smitteutbrot på båtar og skip som har ført til testing, smittesporing og medisinsk oppfølging til sjøs. Det dreier seg her både om russiske og norske fartøy. Smittetrykket i fylket var elles lågt fram til Hammerfest sjukehus blei stengt i ein periode i oktober 2020 etter fleire smittetilfelle og eit lokalt utbrot i Hammerfest. Dette fekk store konsekvensar for sjukehusdrifta, og store delar av pasientbehandlinga måtte rutast til andre sjukehus i regionen.

I slutten av oktober 2020 kom eit utbrot i Setermoen leir i Bardu kommune, men dette fekk ein raskt under kontroll. Rett før jul 2020 steig talet på positive prøvesvar i Tromsø kommune, mellom anna knytt til fleire skular. I januar 2021 får fylket eit utbrot blant allierte soldatar som deltek i Vinterøvinga, og i februar og mars oppstår det eit utbrot blant unge i Tromsø, som blir kopla til vinterferien. Elles er fylket prega av mindre, lokale utbrot, i tillegg til eit større utbrot i mai og juni 2021 i Hammerfest kommune.

KAPITTEL

04

Aktører og møte på
kryss og tvers



AKTØRAR OG MØTE PÅ KRYSS OG TVERS

Dei mange møtearenaene under pandemien er ein god illustrasjon på kor mange aktørar som har behov for å samhandle og dele informasjon. Her er ei generell og forenkla oversikt over møte/forum som statsforvaltarane melder å ha delteke i:

- Møte i kriseleiing, krise- og beredskapsstaben
- Møte mellom statsforvaltaren og kommunane, tidvis også enkelte medlemmar av fylkesberedskapsrådet (FBR)
- Temamøte med kommunar (t.d. innføring av forskrift, karantenehotell)
- Møte i FBR, heile rådet eller med enkeltmedlemmar
- Møte i kommunikasjonsnettverk
- Møte i helsefellesskapa (samarbeidsarena mellom helseføretak, kommunar og statsforvaltarar)
- Møte med Statens helsetilsyn
- Møte med DSB, Helsedir, FHI – vekentleg beredskapsmøte (onsdagsmøta)
- Enkeltmøte med DSB, FHI, Helsedir, Bufdir, Udir, Landbruksdirektoratet
- Møte med regional stat ved regionskontor, til dømes Bufetat
- Møte med ministrane i Justis-, Helse-, Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
- Møte med regionale aktørar utanfor FBR
- Møte med næringa, mellom anna offshore, landbruk
- Møte med kollektivtransportselskap
- Møte med fylkeskommunar
- Møte med NHO, LO, NAV og russekull om ulike problemstillingar
- Møte med trus- og livssynssamfunn
- Møte med Statsforvaltarens fellestenester (STAF)
- Møte med politikarar
- Møte med styresmakter i naboland

I tillegg har det vore gjennomført ei rekkje webinar og digitale kurs for kompetanseheving og nødvendig rettleiing under pandemien. Ei fullstendig oversikt over møte som har blitt arrangerte på regionalt og lokalt nivå, ville blitt «uhorveleg» lang.

Mange av embeta peiker på at det er viktig å ha etablerte møtearenaer som også blir nytta i «fredstid», for å kunne samhandle godt under uønskte hendingar. Eit døme som blir trekt fram av fleire, er at det bør vere etablerte møtестrukturar mellom kommunelegar, ansvarlege for smittevern og beredskap på sjukehus og statsforvaltar.

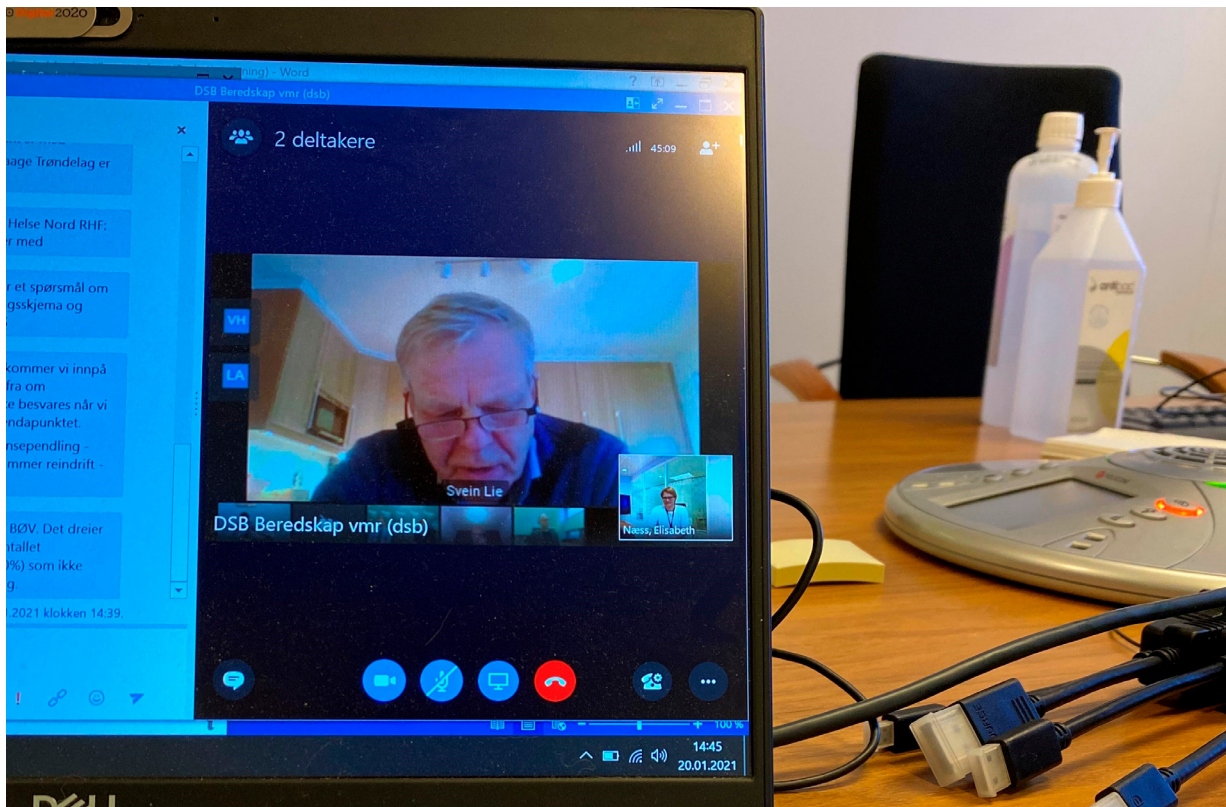
Eit av måla med helsefellesskapa mellom helseføretaka og kommunane i opptaksområdet deira er at dei skal samarbeide om beredskap som likeverdige partar. Det er eit krav i spesialisthelsetenestelova at helseføretak og kommunar skal ha avtalte beredskapsplanar. Dette samarbeidet kan ikkje avgrensast til samordning av dokument, men må vere levende og operativt gjennom fortlaufande kontakt.

Dei neste avsnitta beskriv utvalde møtearenaer som har vore prioriterte og vesentlege for statsforvaltarane å delta i.

Korleis statsforvaltarane vurderer dei vekentlege beredskapsmøta med FHI, Helsedir og DSB

Alle einingane vurderer denne møtearenaen som viktig. Han blir beskriven som avgjerande for god informasjonsutveksling, felles forståing av tiltak og prosessar, felles situasjonsbilete og rask samhandling. Det blei innleiingsvis ved fleire høve forsøkt å trekkje inn Utdanningsdirektoratet (Udir) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i denne arenaen. Dette viste seg å vere vanskeleg å få til. Hektiske kvardagar med fulle agendaer gjorde at Udir og Bufdir ikkje prioriterte desse vekentlege møta. Det blei likevel uttrykt eit sagn, og deltaking frå direktorata si side blei etterspurt gjentekne gongar, då mange av dei beredskapsmessige og helserelaterte spørsmåla greip inn i ansvars- og kompetanseområdet til utdannings- og barne- og familiedirektorata .

Dei vekentlege beredskapsmøta var viktige for betre samordning sentralt. I desse møta blei det orientert frå direktorata, andre aktørar blei inviterte inn til å informere om aktuelle tema og statsforvaltarane kunne stille førehandsinnsende spørsmål til direktorata, primært Helsedirektoratet. Embeta opplevde ofte tida til spørsmål og svar som for knapp. Spesielt i starten av pandemien var det eit stort behov for å få svart ut veldig mange spørsmål som var til avklaring hos Helsedirektoratet. Fleire meiner at det ved neste korsveg bør vurderast om spørsmåla kan svarast ut i fellesskap, eller samlast på ei nettside, med høve til å søkje opp spørsmål/svar. Handteringa av behovet for sentrale avklaringar har slik sett ikkje vore heilt tilfredsstillande, sjølv om det betra seg etter kvart.



Beredskapsmøte med statsforvaltarane, Helsedirektoratet, FHI og DSB kvar veke. Foto: Elisabeth Næss.

Møta blei gjennomførte digitalt, først på Skype og så på Webex. Det avgrensa talet på oppkoplingar var ei utfordring, og det tok lang tid før det blei laga ei lenkje for strøyming av møta, men denne fungerte bra når ho omsider kom på plass.

Beredskapsmøta blir beskrivne som særns nyttige for å samordne forståing og praksis nasjonalt og regionalt. Fleire påpeiker på den andre sida at møta kunne hatt ein litt fastare struktur, då det gjekk med mykje tid til å gjenta rapportar og informasjon som allereie var tilgjengelege og kjende for deltakarane. Dette gjekk ut over tida til avklaring av spørsmål og problemstillingar frå statsforvaltarane.

Samverkekonferansar i regi av DSB

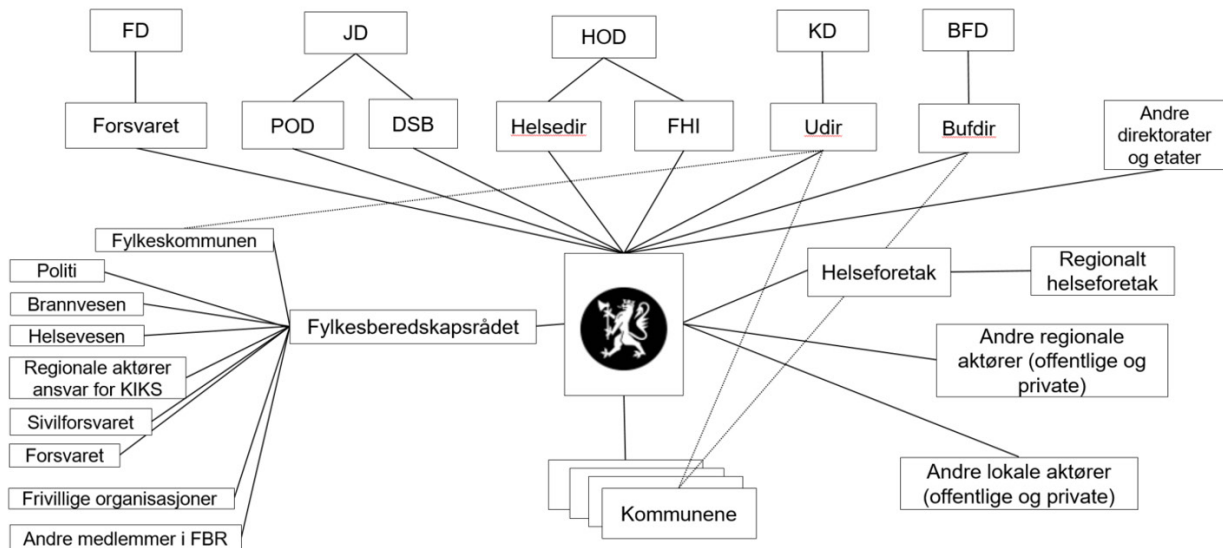
DSB opna også samverkekonferansane sine på direktoratnivå for statsforvaltarane. Embeta blei inviterte til å «lytte med». Det var frivillig å delta. Omlag halvparten av statsforvaltarane opplevde denne arenaen som utfyllande til beredskapsmøta, og hadde nytte av å kjenne til diskusjonane mellom

direktorata. Andre opplevde samverkekonferansane som ein repetisjon av beredskapsmøta, og meinte at det blei brukt for mykje tid anten på informasjon som allerede var gitt, eller på meir generelle presentasjonar som i hektiske periodar var mindre relevante. Like fullt ønskte embeta å vere til stades. Dette både fordi det på enkelte møte blei gitt presentasjonar som ikkje hadde blitt referert til eller presentert i andre forum, og fordi statsforvaltarane var involverte i ulike omtalte saker.

Møte mellom statsforvaltarane og ministrane

Møta blei oppfatta å legitimere den viktige regionale oppgåva som statsforvaltarane har, skape tettare band til departementa og styrke samordninga og heilskapsforståinga. Statsforvaltarane viser samla at dei sette pris på at ministrane tok seg tid til regionalt nivå, viste vilje til å lytte til orienteringar om utfordringsbiletet regionalt, og delte tankar rundt ei rekkje aktuelle tema. Ei felles oppfatning er nok at møta var av større verdi for ministrane enn for embeta.

AKTØRAR OG MØTE PÅ KRYSS OG TVERS



FIGUR 1. Aktørkart som viser hovudaktørane som statsforvaltarane har samarbeidd med. Omfanget av aktørar er endå større enn det som går fram av kartet, og biletet varierer noko mellom fylka. Det har òg vore variasjonar gjennom pandemien.

Møte i Fylkesberedskapsrådet (FBR)

Fylkesberedskapsrådet er eit av dei viktigaste foruma som statsforvaltarane har for regional samordning. Flesteparten av statsforvaltarane har god erfaring med bruk av FBR ved hendingar, og nytta FBR aktivt under pandemien. Spesielt trekkjer dei fram gjensidig statusoppdatering og høve til å ta opp utfordringar som går på tvers av organisasjonane. Deltakarane i FBR hadde mykje fokus på kontinuitetsplanar, i tillegg til smittesituasjonen i fylket og (andre) aktuelle regionale problemstillingar. I enkelte embete er FBR for stort til å ha statusrapportering og taletid for alle medlemmane i same møte. Då har fokus i hovudsak vore å presentere situasjonsbiletet og etablere ei best mogleg situasjonsforståing, vurdere verstefallscenario og drøfte behovet for og erfaringane med kontinuitetsplanlegging.

KAPITTEL

05

Ti utvalde
bodskapar frå
statsforvaltarane



Evalueringane frå statsforvaltarane er eit grundig og godt arbeid som byggjer på eit solid datagrunnlag (beskrive over i kapittel 2 «Prosess og metode»). Mange har gjennomført eigne undersøkingar ut mot kommunane og regionale aktørar, anten som del av denne evalueringa, eller i prosessar på eige initiativ. Fagavdelingar og embetsleiinga har i stor grad vore involvert. Kvar og ein av rapportane frå statsforvaltarane står godt på eigne bein, og oppfølginga av dei vil få betydning for beredskapsarbeidet regionalt og lokalt. DSB og Helsedirektoratet er imponert over evalueringsarbeidet embeta har utført parallelt med handteringa av pandemien.

Evalueringsrapportane løftar fram mange fleire læringspunkt og problemstillingar enn det denne komparative analysen femner om. Embeta har gått i djupna på ulike tema avhengig av regionale situasjonsbilete, til dømes grenseproblematikk, karantenehotell, gjeste- og sesongarbeidarar og utfordringar knytt til hamner og flyplassar.

Av dei fleirfaldige læringspunkta og gode anbefalingane statsforvaltarane har kome med, har DSB og Helsedirektoratet trekt ut og fokusert på det som er felles og opptek alle i stor grad, og det som er viktig for å utvikle dagens beredskapssystem og samordningsrolla som statsforvaltaren har innanfor samfunnstryggleik.

5.1

BETRE PLANLEGGINGS-GRUNNLAG OG FORNYING AV SMITTEVERNPLANAR

Før utbrotet av covid-19, hadde ein på nasjonalt nivå både ein pandemiplan med sikte på utbrot av alvorleg sesonginfluensa og ein generisk plan for alle alvorlege smittsame sjukdomar. Rapportane frå statsforvaltarane underbyggjer at covid-19 har hatt ein alvorgrad og ei varigheit som langt overgår plangrunnlaget til norske styresmakter, som i hovudsak var dimensjonert for ein alvorleg sesonginfluensa. Dette viste seg særleg ved at kontinuitetsplanlegginga for og bemanninga av tenestene blei ei langt større utfordring enn det styresmaktene var førebudde på, og at inngripande juridiske tiltak fekk ei uventa stor betydning.



Risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS) og beredskapsplanar bygde på plangrunnlaget til styresmaktene og tok ikkje høgde for ein pandemi av dette omfanget og denne karakteren. I tråd med samfunnstryggleksinstruksen for fylkesmannen hadde statsforvaltarane i forkant av pandemien utarbeidd ein risiko- og sårbarheitsanalyse for fylket (fylkesROS). Dette var gjort i tett samarbeid med regionale aktørar og som felles plattform for det regionale arbeidet med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering. Fleire av statsforvaltarane viser til å ha dekt pandemi-scenariotet i sin fylkesROS, med referanse til pandemiscenariotet i «Analyser av krisescenarioer (AKS)» frå DSB. Likevel blei covid-19 ei hending som langt overgjekk analysane og førebuingane dei ulike fylkesROS-ane viste behov for.

Pandemiscenaria i AKS og fylkesROS som var utarbeidd før covid-19, omhandla i all hovudsak kontinuitetsplanar for høgt sjukefråvær generelt og tiltak i helsesektoren spesielt, og har ikkje teke tilstrekkeleg høgde for breidda i samfunns-konsekvensane. Som ein statsforvaltar utdjuvar, var det i planverket først og fremst lagt vekt på vaksiner og ikkje dei andre utfordringane som covid-19-pandemien har gitt. Samstundes er embetet av den oppfatning at smitte- og beredskapsplanverket har vore eit godt og viktig grunnlag for kommunar, regionale aktørar og statsforvaltar. Andre embete beskriv også at det dimensjonerande pandemi-scenariotet i fylkesROS ikkje på nokon måte dekte problemstillingane som embetet blei ståande overfor under covid-19. «Hyttforbod», «lokale innreise-karantener» og utstrekt bruk av heimekontor blir nemnt som døme på problemstillingar som har dukka opp under pandemien, men som ikkje var tekne med i pandemiscenaria til embeta.

Embeta peiker på at dei nasjonale planføresetnadene og rettleiingane for pandemi ikkje var oppdaterte og/eller ikkje hadde blitt promotert tilstrekkeleg dei siste ti åra:

«Etter vår vurdering, var verken våre eller dei kommunale planverka tilstrekkeleg oppdaterte i forkant av pandemien. Hovudårsaka til dette er at det har vore lite fokus frå nasjonale styresmakter på dette området dei siste åra. Dei siste rettleiingane til kommunale smittevernplanar var meir enn ti år gamle, og rettleiinga til pandemi-planar og planar for massevaksinasjon har vore

baserte på pandemisk influensa som scenario. Tilleggsårsaker kan vere dårleg planleggingsgrunnlag grunna t.d. for lite erfaringsdata, ressursmanglar og manglande kjennskap til roller, ansvar og lovverk innanfor pandemihandtering.»

Ein statsforvaltar viser til at embetet rett i forkant av pandemien førte tilsyn med korleis kommunane varetok pandemi som scenario i beredskapsetableringa. Med bakgrunn i dette meiner statsforvaltaren at fylket var så førebudd som det var mogleg å vere på det tidspunktet då pandemien braut ut. Likevel beskriv denne statsforvaltaren at embetet blei «teke på senga».

Sjølv om planverka til embeta ikkje var tilpassa ei så langvarig og omfattande hending som denne, meiner embeta at dei generelle beredskapsplanane var til nytte som utgangspunkt for krisehandteringa. Planane lét seg også tilpasse ut frå fleire av behova som pandemihandtering medførte. Embeta har gjort justeringar i beredskaps- og kontinuitetsplanen for å få tilstrekkeleg kapasitet og uthald. Til dømes har det blitt etablert vaktordningar og arbeidsgrupper som ikkje var ein del av planverket. Det blir trekt fram som ein styrke at statsforvaltarane har evna å tilpasse kriseorganiseringa undervegs. Dette blir drøfta nærmare i kap. 5.9.

Embeta som har ført felles tilsyn med helseberedskapslova og sivilvernlova, melder at dette har vore særskild effektivt for å førebu kommunane. Slike fellestilsyn gjer at helsesektoren kjem tettare på resten av beredskapsmiljøet i kommunane. Mellom anna gjennom auka merksemd på at beredskapsplanen må beskrive samhandlinga mellom kriseleiinga og helseberedskapen i kommunen, inklusive rolla til kommunelegen. Ein statsforvaltar skriv følgjande:

«Det er vår vurdering at felles tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap vil gi stor nytteverdi for både samfunnstryggleik- og beredskapsarbeidet og helseberedskapen i kommunane og hos Statsforvaltaren. Statsforvaltaren meiner at det kan vere ein fordel om lovverket i framtida tydeleggjer krav om revidering av planverket for helseberedskap, slik at dette blir rullert i samsvar med planverka som er knytte til den kommunale beredskapsplikta.»

5.2

STYRKE GRUNNLAGET FOR SITUASJONSFORSTÅING

God situasjonsforståing er nødvendig for avgjerder om tiltak, og særleg for å prioritere ressursar. I komplekse situasjonar som varer ved, må kvar enkelt aktør sjåast som brikke i det heilskaplege situasjonsbiletet. Deling av situasjonsrapportar og anna informasjonsutveksling krev at ein har prosedyrar som aktørane både kjenner til og nyttar seg av. Samverkekonferansar er ein mekanisme som legg til rette for rask informasjonsdeling.

Skriftleg eller munnleg situasjonsrapportering frå involverte etatar og aktorar, og samanstilling og deling av felles overordna situasjonsrapportar, er viktige verkemiddel for å bidra til felles situasjonsforståing:

«God kultur for informasjonsdeling i stabs- og kriseleiingsmøta har bidrege til god situasjonsforståing. Embetet opplever at gode faglege diskusjonar rundt pandemirelaterte saker har styrkt det interne samarbeidet og såleis vore positivt for samordninga.»

Alle embeta oppgir følgjande som suksesskriterium for vellukka samordning:

- Gjensidig kjennskap til roller, ansvar og kapasitetar før hendinga oppstår.
- Felles situasjonsbiletet.
- Felles situasjonsforståing.
- Vilje til å la seg samordne, semje om tiltak.

Embета framhevar fortlaupande og tilstrekkeleg situasjonsforståing som føresetnad for å vurdere utviklinga fram i tid og behovet for tiltak. Vidare peiker dei fleste på tverrfagleg samarbeid som viktig organisatorisk grep for å evne å gjere desse vurderingane.

Embета har etablert kriseorganisasjonar på tvers av fagavdelingane i embета, og det har dermed vore eit breitt tverrfagleg samarbeid både i stab og kriseleiinga, og i arbeids-/analysegruppene som har blitt etablerte undervegs. Fleire embete viser til at dei jamlege møta i kriseleiinga, der ein har drøfta utviklinga vidare og langsiktige behov for tiltak, har vore heilt sentrale for å vurdere utviklinga fram i tid og identifisere aktuelle tiltak.

Utarbeiding av risiko- og sårbarheitsanalysar tidleg og undervegs i pandemien blir også trekt fram som viktig for å kunne vurdere utviklinga av krisen. Samstundes uttrykkjer dei fleste embета at dei ikkje har evna å setje av store ressursar til analyse undervegs i pandemien. Det blir vist m.a. til at analysearbeid krev tid og kontinuitet. Hovudintrykket frå evalueringane er at berre eit fåtal har etablert ei eller anna form for scenario-/analysegruppe, og at analysekapasiteten hos embета har variert. Eit av embета valde å organisere kriseorganisasjonen i ein strategisk og ein operasjonell del. Dette var eit grep som blei gjort undervegs i pandemien (hausten 2020). «Operativ koronagrupper» tok seg av den daglege covid-19-handteringa, og gav den strategiske gruppa innspel til problemstillingar som trong å avklarast på eit strategisk nivå. Statsforvaltaren opplevde at dette fungerte særst godt.

Situasjonsforståinga er basert på informasjonen du har tilgjengeleg. Evne til å vurdere utviklinga av krisen og behov for tiltak både på lang og kort sikt har vore særst viktig i ei så langvarig krise som denne pandemien. Fleire embete beskriv at dei har utarbeidd enkeltscenario som er særskilt aktuelle for deira fylke. Dette arbeidet har blitt brukt som hjelp i handteringa av smitteutbrot. Statsforvaltarane har brukt ei rekkje ulike datakjelder for å skape seg ei situasjonsforståing og vurdere utviklinga av krisa.

Utover informasjonen frå sentrale styresmakter blir den tette dialogen med kommunane framheva som viktig kunnskapskjelde. Fagavdelingane i embета og kontakta deira med fagmiljøa i kommunane, står sentralt. Også møte og dialog med Sverige, Finland og Russland blir i enkelte av evalueringane trekt fram som viktig for å forstå situasjonen i dei grensenære områda i nabolanda våre.

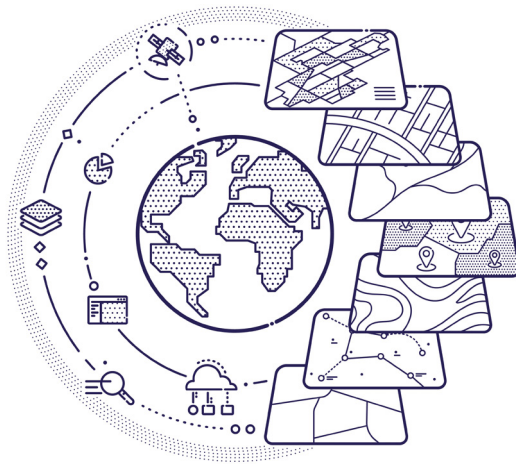


Foto: [Colourbox.com](https://www.colourbox.com)

Analysegrunnlaget frå sentrale styresmakter er i ulik grad vurdert i evalueringane til statsforvaltarane. Det ser likevel ut til å vere brei semje om at samspelet med sentrale styresmakter har vore viktig for at statsforvaltarane skal forstå og handtere situasjonen på ein god måte og vurdere utviklinga vidare. Blant embeta som drøfter dette, er det på den andre sida usemje rundt kor godt analysegrunnlaget frå sentrale styresmakter har vore. Enkelte framhevar at det er rom for forbetring i analysegrunnlaget som har kome frå sentrale styresmakter, og då særleg med omsyn til grunnlaget for kommunane. Eitt embete uttrykkjer det slik:

«Det må tidleg i ein pandemi utviklast planscenario med konkrete planføresetnader også for kommunale oppgåver. Ingenting kom før 22.05.2020. Fram til den tid hadde alle utrekningane dreidd seg om scenario for tal på innlagde ved sjukehus og intensivavdelingar.»

Fleire påpeiker dessutan at embeta er usikre på om dei har gode nok data og verktøy til å skjytte oppgåva med å halde oversikt over smittesituasjonen i fylket, etter at rolla til statsforvaltaren i smittevernlovgivinga blei redusert ved lovendringa i 2019. Statsforvaltarane ønskjer ein debatt om kor vidt embeta bør få tilgang til verktøy som gir oversikt over smittesituasjonen (t.d. sanntidsinformasjon frå laboratorium og MSIS). Rolla til statsforvaltarane etter smittevernlova blir gått nærmare inn på i kap. 5.10.

Utvikling og bruk av geografiske informasjonssystem

Bruk av kart som eit grunnlag for situasjonsforståing er eit tilbakevendande tema. Det blir jobba på fleire hald med å utvikle verktøy som vil kunne auke samhandlinga og koordineringa mellom ulike verksemdar, offentlege etatar og eigarar av kritisk infrastruktur i regionar og kommunar, og vere til god nytte ved evaluering. Statsforvaltaren i Oslo og Viken fekk etablert eit felles kartsystem:

«Handteringa har også illustrert behovet for gode IKT-løysingar og digitale plattformer som ein integrert og nødvendig del av krisehandteringa. Vi har erfart nytten av GIS-løysingar særleg ved situasjonsrapportering, utvikling av situasjonsbilete og situasjonsforståing. God kommunikasjon og lettfatteleg informasjon er avgjerande for å sikre at tiltak blir forstått, gjennomførte og følgde opp. Instansen som til sjuande og sist er utførande ledd i kjeda, må ha tilstrekkeleg informasjon i god tid for å kunne ta sin del av ansvaret.»

Geografiske informasjonssystem (GIS) blei også nytta i informasjonsarbeidet til Statsforvaltaren i Oslo og Viken, som kvar veke la ut oppdaterte kart om korleis kommunane vurderte risikonivået.

«Arbeidet har opna for bruk av GIS og geodata på nye og andre fagområde enn dei tradisjonelle GIS-områda i embetet. Løysinga blei etter ønskje frå andre embete og HDIR overteken av Statsforvaltaranes fellestenester (STAF) i eit eige prosjekt for å kunne nyttast nasjonalt.»

Bruken av GIS har vore særskild viktig i utviklinga av ein betre beredskap. Utviklinga av digitale kart for å vise beredskapsstatus i den enkelte kommune kan gi betre overblikk og heilskapsforståing, og samstundes vere til stor støtte i formidlinga av store og komplekse informasjonsmengder, situasjonsrapporteringa og den fortlaupande dialogen med kommunane og nasjonale styresmakter.

«Kartgrunnlag har også spelt ei viktig rolle i samband med analysar og oversikt over tiltaksnivå, TISK, smittevernuttstyr og andre kritiske faktorar for at kommunane skal klare å handtere situasjonen. I tillegg utgjør kart eit viktig element i den samordna situasjonsrapporteringa vår til DSB og Hdir.»

«Ved å utvikle fellesløysingar for alle embeta (t.d. kartvisualiseringar) kunne ein ha spart mykje ressursar som trengst til andre formål. Det kom etter kvart på plass ei felles løysing gjennom GIS-kontaktar i ulike embete. Dette var ikkje planlagt, og det blei ikkje oppfordra til frå overordna styresmakter. STAF-løysing kom også etter kvart, og denne bør vidareutviklast. Dersom ei slik løysing skal vere felles for landet, bør ho vere fleksibel nok til å tillate lokale spørsmål og tilpassingar. Rådata må også gjerast tilgjengelege for å tillate lokale analysar som ikkje nødvendigvis er felles for heile landet.»

Oppsummert meiner statsforvaltarane i det store og heile at eit felles situasjonsbilete er avgjerande som avgjerdsgrunnlag. Her ser ein eit forbettringspotensial både med omsyn til koordinering av eit felles situasjonsbilete og utvikling av ei felles situasjonsforståing. Statsforvaltarane gir uttrykk for at embeta har hatt eit mangfaldig datagrunnlag, men det er likevel behov for å diskutere tilgangen dei har til data og analysegrunnlaget frå sentrale styresmakter under kriser, og kva som er den rette balansen mellom rapportering i fagkanal og samordningskanal. Enkelte embete spør om det er behov for eit meir formalisert system for analysegrunnlag, tilgang til data og samordning av data på tvers av fagkanalar under kriser.

5.3

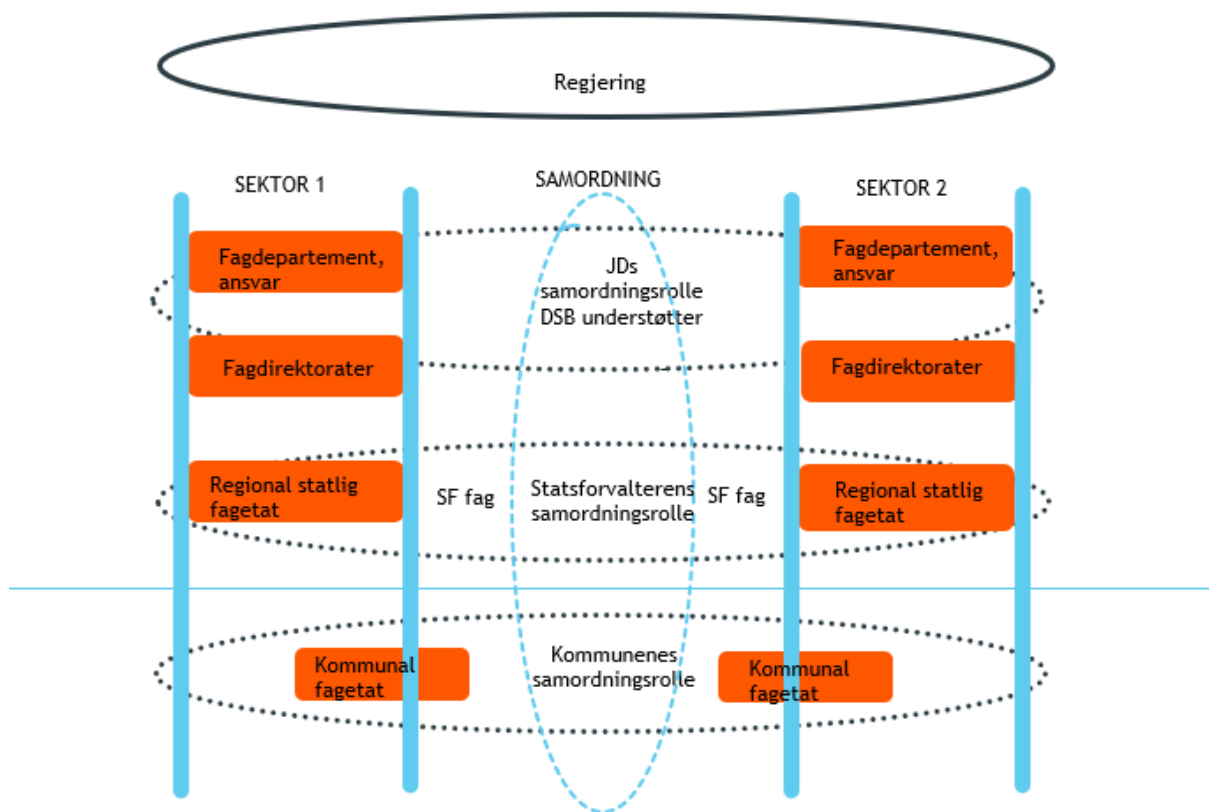
BETRE SAMORDNING HOS NASJONALE STYRESMAKTER

Aktørkartet under pandemien har vore, og er framleis, særskild omfattande. Det er mange parallelle rapporterings- og informasjonskanalar, ulike styringssignalar m.m., og det store talet på separate ansvars- og styresmaktsområde har bydd på utfordringar under pandemien. Eit breitt spekter av tverrsektorielle problemstillingar har blitt handterte, og samordning på tvers av sektorane har vore nødvendig.

Statsforvaltarane er i evalueringsrapportane sine samstemte om at styresmaktene på sentralt nivå burde ha vore betre samordna og koordinerte. Statsforvaltarane meiner at nasjonale styresmakter i større grad burde ha sørgt for å vere koordinerte både i deltaking på samordningsarenaene og i oppdrag til statsforvaltar og kommunar, og at dei i større grad burde ha nytta samordningskanalen til samla rapportering. Dette ville ha lagt til rette for eit betre og meir effektivt bidrag frå statsforvaltaren i den samla krisehandteringa, og samstundes dempa belastninga på kommunane.

Statsforvaltarane peiker også på at samordning krev kunnskap, ikkje berre om eigen sektor, men om samordningsmekanismane som den nasjonale beredskapen byggjer på. Ikkje alle styresmakter har hatt tilstrekkeleg kunnskap om dette, og enkelte sentrale styresmakter har i liten grad delteke på samordningsarenaene. Dette meiner statsforvaltarane er eit viktig punkt å følgje opp etter pandemien.

Fleire statsforvaltare gir uttrykk for at ein treng å trene samordning i det daglege. Fagkanalane vil framleis vere berebjelken i rapporteringa, men lov/forskrift og prosedyrar i dei ulike sektorane kan vere tydelegare på når det skal rapporterast til samordningskanalen. Systemet bør i det daglege «gå på tomgang», noko som krev koordinering og involvering av eit breiare spekter av aktørar mellom krisene. Ein statsforvaltar uttrykkjer det slik:



FIGUR 2. Samordningsansvaret på samfunnstryggleiksområdet til JD, DSB, statsforvaltaren og kommunane.

«Pandemien har (...) vist tydeleg at det er behov for ei overordna sentral handtering for å vareta både planlegging og koordinering på tvers av sektorar. (...) Nokon på øvste nivå [må ha] dette som hovudfokus. Systemet må difor gå på tomgang og ha ein «sjåfør». På denne måten vil ein gjennom øvingar og testing vere i stand til å utvikle system mellom krisene. Dette vil gjere systemet robust og gjere oss alle betre rusta til å handtere krisa saman når ho inntreff.»

Forholdet mellom fagkanal og samordningskanal

I løpet av pandemien har statsforvaltarane opplevd at det har kome særskilte mange rapporteringskrav på ulike plattformer og ofte med kort frist. Ei rekkje fagstyresmakter har initiert egne kartleggingar og rapporteringar gjennom statsforvaltaren til kommunane. Talet på kommunikasjonskanalar for rapportering og oppdrag blir opplevd å ha vore (vere) i overkant høgt.

Enkelte krav om rapportering frå sentrale styresmakter har kome via dei ulike fagkanalane, medan andre har kome via samordningskanalen. Statsforvaltarane er opptekne av at sentrale styresmakter følgjer rapporteringslinjer og ein skapleg rapporteringsløp i samordningskanalen, og etterlyser betre struktur og samordning av informasjonsinnhenting og rapportering.

Under større hendingar blir det sett i verk rapportering via samordningskanalen. Rapportane i samordningskanal blir først sende frå kommunane til statsforvaltarane. Embeta behandlar så desse og gjer egne vurderingar før ein samla regional rapport blir send til DSB. DSB behandlar rapportane frå statsforvaltarane, gjer egne vurderingar og sender deretter over til JD. Rapportane skal gi ei overordna, sektorovergripande oversikt. Dei skal mellom anna innehalde vurderingar av moglege samfunnsmessige konsekvensar på kort og lang sikt, pluss informasjon om ressursituasjonen lokalt, regionalt og nasjonalt.

TI UTVALDE BODSKAPAR FRÅ STATSFORVALTARANE

Frå helsestyresmaktene si side har målet med den kommunale rapporteringa vore å sikre at kommunane held oversikt over kapasitetane sine og det samla infeksjons- og risikobiletet lokalt og nasjonalt, og at dei har beredskap og tiltak som gjer at smitten ikkje påfører folkesetnaden ei betydeleg sjukdomsbyrde eller overbelastar helsetenestene. Rapporteringa bør skje i dialog mellom kommuneleiinga og kommunelegen, og vere ein god «eigenberedskapsprosess» for kommunen. Den kommunale rapporteringa gir statsforvaltarane og Helsedirektoratet informasjon om kor vidt kommunane har kontroll på smitten, og kva risikonivå kommunane er på. Innhaldet i og rutinane for rapporteringa har under pandemihandteringa gjentekne gongar blitt revidert og vidareutvikla for å sikre at behovet for informasjon frå kommunane, via statsforvaltar, blir dekt utan at rapporteringsbelastninga blir for stor.

I tillegg til fagkanalen til helsestyresmaktene, har statsforvaltarane måtte følgje med på ei rekkje andre fagkanalar. Oppdrag frå DSB og Helsedirektoratet og den vekentlege rapporteringa til dei same styresmaktene har som regel ikkje vore samordna, og såleis hatt ulike fristar. Embeta har også fått oppdrag frå en rekkje andre sentrale styresmakter, derimellom Folkehelseinstituttet (FHI), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Desse har kome i dei ulike fagkanalane. Tilleggsoppdraga som har kome i ei rekkje ulike kanalar og gjerne med korte fristar, har skapt frustrasjon og ekstra belastning både for statsforvaltarane og kommunane.

Statsforvaltarane har også tidvis opplevd å ikkje bli inkluderte i det som blir rapportert i fagkanalen. Embeta har i tillegg fått tilbakemelding frå kommunane om at sentrale styresmakter har hatt direkte dialog med lokale styresmakter. Slik embeta ser det, svekkjer dette den regionale samordninga og situasjonsforståinga. For kommunane har dette gitt ein auka ressursbruk. Statsforvaltarane legg vekt på at rapporteringa i høvesvis samordnings- og fagkanalen må samordnast betre, og at det må kome tydeleg fram kva som blir rapportert i kva kanalar, slik at ein unngår dobbeltarbeid. Sitata under beskriver gjennomgåande erfaringar og hovudbodskapane i evalueringane frå embeta:

«Når det gjeld koordinering av ulike rapporteringsløp (fagkanal og samordningskanal), er det framleis mykje å hente. Ikkje alle direktorat og departement er vande med å la seg samordne. (...) Når rapportering på samordningskanal er etablert, må rapportering på fagkanal samordnast med samordningskanalen slik at kommunar eller statsforvaltar ikkje opplever dobbeltrapportering.»

«NFD, HOD og FHI søker alle ofte både informasjon som allereie blir rapportert på gjennom samordningskanalen, og svar på oppdrag som kunne vore teke via samordningskanalen. Det blir operert med ulike fristar og ulike rapporteringspunkt som belastar kommunane og statsforvaltaren unødvendig. Det blei utfordrande å halde styr på rapporteringsfristar og -punkt frå nasjonale styresmakter, og statsforvaltaren opplevde manglande koordinering sentralt, og manglande sentral samhandlingsevne.»

Embata diskuterer også samordningsrolla til leiardepartementet og DSB. Det blir stilt spørsmål ved om ikkje leiardepartementet i krisehandteringa bør ha ei meir framstående rolle for konsolidering av informasjonsbehovet mot regionalt og lokalt nivå, enn det som har vore tilfelle under pandemien. Vidare spør enkelte embete om ikkje det er DSB som har ansvaret for å samordne oppdrag og svar frå nasjonale styresmakter i bestilling til statsforvaltarane og kommunane, gitt samordningsrolla som direktoratet har innanfor samfunnstryggleik. Fleire embete anbefalar at flest mogleg oppdrag og rapporteringspunkt går via samordningskanalen, og at nasjonale styresmakter så langt som mogleg unngår å etablere nye rapporteringslinjer.

Sjølv om hovudbiletet er at embeta etterlyser betre struktur og samordning av rapportering og oppdrag, gir enkelte embete uttrykk for at rapporteringa i samordningskanalen stort sett har fungert godt. Det har også vore ei positiv utvikling på enkelte område. Mellom anna har samordninga av vekentleg situasjonsrapportering til høvesvis Helsedirektoratet og DSB etter kvart funne eit godt spor, og ein del ad-hoc-rapportering har blitt lagt inn i samordningskanalen. Det går tydeleg fram av evalueringane frå statsforvaltarane at dei opplever varierende evne hos sentrale styresmakter til å samordne seg. Til dømes uttrykkjer eit av embeta at:

«(...) det har vore ein god og nyttig dialog mellom DSB, Helsedirektoratet og statsforvaltaren. I samspelet har vi gjort kvarandre gode. Medan denne kontakten har hatt eit tverrsektorielt preg, har kontakten mellom statsforvaltaren, Utdanningsdirektoratet og BUFdir i all hovudsak funne stad i fagkanalen. Då desse direktorata har ikkje forhalde seg til krisehandteringsorganisasjonen og kommunikasjonskanalane til statsforvaltaren, har det vore vanskeleg å få eit heilskapleg situasjonsbilde.»

Retningslinjene for samordningskanalen bør gåast gjennom, gjerast meir kjende og forankrast betre

Statsforvaltarane meiner det er nødvendig å ta ein ny gjennomgang av «retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanalen»² for å få på plass betre styring, avklare kven som skal rapportere til kven, og kva informasjon ulike aktørar er avhengige av for å utøve ansvaret og rolla dei har. Ulike rapporteringsløp, rapportering på fag- og/eller samordningskanal, og informasjonsdeling mellom sentrale styresmakter treng å bli gått gjennom og avklart. Retningslinjene bør også få ei meir formell forankring enn dei har i dag.

Statsforvaltarane har brukt ein del tid på å purre på kommunane ved manglande rapportering. Enkelte embete erfarer dessutan store variasjonar i kvaliteten på rapporteringa. Andre meiner at kvaliteten i hovudsak har vore god. Tidsfaktoren blir trekt fram som årsaksforklaring på dårleg kvalitet. Ei anna forklaring er at rapportane frå kommunane i fleire tilfelle ikkje er utarbeidde av dei mest relevante bidragsytarane. Statsforvaltarane trekkjer her fram at embeta ikkje har styresmakt til å påleggje kommunane rapportering, derimellom høve til å leggje inn prosesskrav til denne. Det er ikkje noko utover retningslinjene frå DSB for rapportering på samordningskanalen som regulerer rapporteringa til statsforvaltaren under uønskte hendingar.

Statsforvaltarane meiner at retningslinjene for rapportering og informasjonsdeling under denne pandemien ikkje har vore tydelege nok, ikkje har blitt følgde, ikkje har vore godt nok kjende, og i for stor grad har kvilt på frivilligheit og velvilje. Ein heimel for å kunne krevje rapportering, og eit krav til

kommunane om å rapportere (t.d. i forskrift om kommunal beredskapsplikt), er noko enkelte embete meiner må vurderast. Andre embete meiner ikkje det er behov for slike heimlar. Dette blir i kapittel 5.6 drøfta vidare i samband med samordningsrolla til statsforvaltarane.

5.4

KORTE TIDSFRISTAR SKAPER UTFORDRINGAR

Det har vore krevjande med tidvis særskilte omfattande rapporteringskrav med korte fristar både for statsforvaltarane og kommunane. Statsforvaltarane opplever at kommunane har strekt seg langt for å bidra med etterspurd informasjon.

Pandemihandtering med rammer, verkemiddel og reguleringar vedtekne av regjeringa har gitt ei toppstyrt krisehandtering. Dette er ei anna form for krisehandtering enn den kommunar og statsforvaltarar normalt sett opplever, til dømes ved naturhendingar eller større ulukker, der tiltaka blir sette i verk basert på avgjerder i kommunen eller kommunane som er ramma. Rapporteringsbehovet frå kommunar til sentrale styresmakter via statsforvaltar gjer seg uansett gjeldande, men under pandemien resulterte fortlaufande sentrale regjeringsavgjerder om «vegen vidare» i eit kappløp med tida. Både for å få informert heilt ut til kommunane som skulle setje i verk tiltak, og til statsforvaltarane som skulle formidle og svare på alle relevante problemstillingar som kom i retur. Statsforvaltarane er i rapportane sine samstemde om at møte- og oppdragshjula til regjeringa, som i all hovudsak førte til at kommunane fekk tilsendt oppdrag med kort frist fredag ettermiddag/helg, var frustrerende:

«Vi har fleire gongar opplevd å få oppdrag, eller snarare oppgåver, fredag ettermiddag som skal vere svarte ut på måndag. Vi kan heller ikkje sjå at fleire av desse er reelt tidskritiske, dvs. utgjør ein direkte fare for liv og helse om dei ikkje blir utførte innan fristen.

² Retningslinjer frå DSB for varsling og rapportering på samordningskanalen, publisert september 2018.

TI UTVALDE BODSKAPAR FRÅ STATSFORVALTARANE

Oppdrag burde i større grad risikovurderast, og det bør gjerast ei vurdering av tidskriticalitet før oppdraget blir gitt. Oppdrag bør ha så lang frist som denne vurderinga tilseier.»

Statsforvaltarane erkjenner behovet for toppstyrt handtering av ein pandemi, men er opptekne av at konsekvensane av ei slik handtering blir forstått, og at ein vurderer forhold som kan gjere utfordringa mindre. Alle embeta deler den oppfatninga at kunnskap ut til kommunane om tema som er i prosess, fram til det blir teke ei avgjerd, ville skapt større føreseielegheit. Vidare påpeiker ein at ei større involvering av statsforvaltarane i planlegginga, og ikkje berre formidlinga, i fleire saker ville gitt betre resultatet og ikkje minst større føreseielegheit når oppdraget først blei gitt – ein fredag ettermiddag/kveld:

«Det har vore særst utfordrande at reglar, råd og retningslinjer har blitt endra heile tida. Det har gjort jobben vår 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 regelendingar i løpet av helga eller tidleg måndag morgon.»

Statsforvaltarane meiner det har skapt mykje frustrasjon «når alt hastar like mykje!». Dei korte tidsfristane har generert spørsmål om både kvaliteten på utføringa og tilliten blant folkesetnaden til styresmaktene. Når tiltak som blir vedtekne på høgaste nivå, ikkje blir forankra hos dei som har i oppgåve å setje dei i verk, risikerer ein manglande oppslutnad om tiltaket.

«Tilliten som innbyggjarane har til den statlege krisehandteringa, kan bli svekka dersom innbyggjarane er kjende med gjeldande reglar og krav før organisasjonane som skal 'følgje dei opp'.» 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 krisehandteringsarbeid, etter at resolusjonen blei gjort gjeldande.

Spesielt fordi ansvars- og rollefordelinga mellom ulike aktørar i lita grad var avklart eller forstått i forkant. Korte tidsfristar og uklar ansvars- og rollefordeling har òg vore tilfelle ved andre tiltak knytt til innreise, som t.d. teststasjon ved grensa og innføring av nye digitale registrerings- og kontrollsystem.»

Ein annan statsforvaltar poengterer følgjande:

«Statsforvaltaren har i fleire tilfelle på vegner av kommunane meldt tilbake til DSB, Hdir eller oppdragsgivar om for korte fristar, uklare og overlappande oppdrag og manglande bestillar-kompetanse. Kvaliteten på svara har difor ofte vore deretter. Korte fristar er av og til ikkje til å unngå, men oppdrag som blir gitt på fredag eller laurdag med svarfrist kl. 09. 43 på ein måndag, bør unngåast i alle ledd, og oppdragsgivar må vurdere grundig kor mykje oppdraget hastar.»

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 pressekonferansar](#)

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 MEIR INVOLVERING I FORKANT AV VIKTIGE NASJONALE AVGJERDER

Alle embete har problematisert ulike tema som utfordra samordningsoppgåvene deira under pandemien. Tidleg involvering i planlegginga av ulike tiltak før sentrale styresmakter tek ei avgjerd, er eit av tema som blir tekne opp. På dette området

er også intensjonen klar i samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen. Statsforvaltaren skal hjelpe sentrale styresmakter med planlegging og gjennomføring av nasjonale beredskapstiltak.

Involvering av statsforvaltar i forkant av vegval og regjeringsavgjerder om vidare tiltak ville, slik statsforvaltaren ser det, ha gitt auka tryggleik i avgjerdene som blei tekne.

«Utstrekt involvering av statsforvaltarane som står nærmast utfordringane på regionalt og lokalt nivå kunne med fordel vore gjort, og det er vår oppfatning at mange uheldige konsekvensar då kunne ha vore unngått».

Involvering av statsforvaltar i forkant ville også ha lagt betre til rette for rettleingsrolla som statsforvaltaren har overfor kommunane. I evalueringane som embeta har gjort, er det stor semje om at rettleiarrolla har vore særskilt krevjande grunna manglande høve til å førebu seg før avgjerder om endra tiltak blei gjort kjende i regjeringskonferansar. Statsforvaltarane legg til at forskriftsendingar og nye tiltak sjeldan blei sende på høyring til dei.

«Mykje informasjon går direkte til kommunen frå staten, ofte frå ulike avsendarar. Både direktorat, FHI og statsforvaltaren har tidvis sendt same informasjon. Informasjonen er ofte komplisert og lite tilgjengeleg utan forklaring, som til dømes forskrifter. Dette har i enkelte tilfelle ført til ein «informasjonsoverload» som gjer at kommunane må bruke tid og energi på å rydde i informasjonen for å gjere han forståeleg.»

I evalueringsrapportane viser ein samstundes stor forståing for at regjeringa tidvis måtte ta raske avgjerder som gjorde at det ikkje var mogleg å involvere statsforvaltarane i forkant. Statsforvaltarane meiner likevel det er viktig å få fram at møtehjulet og prosessen som regjeringa valde, førte til stor belastning for den regionale og lokale forvaltninga. Verken kommunane eller statsforvaltarane er rigga slik at avgjerder om endring i tiltak eller reguleringar fremja ein fredagskveld gir dei beste løysingane. I staden gir det ei særskilt stor belastning over tid.

5.6

VURDERING AV SAMORDNINGSROLLA OG HEIMELSGRUNNLAGET TIL STATSFORVALTARANE

Ein kompliserande dimensjon i kriseleiinga er at ho sjeldan kjem føre i eit vakuum, heller ikkje under pandemien. Aktørkartet under koronapandemien har vore/er mangfaldig, og sektoriseringa med klare, separate ansvars- og styresmaktområde har tidvis gitt utfordringar. Behovet for samordning har vore/er stort. Statsforvaltaren, som bindeledd mellom kommune og stat, er ein sentral aktør i krisehandteringa, og sørgjer for samordning både vertikalt og horisontalt. Det er forventa at statsforvaltaren har ei «offensiv tilnærming til samordningsrolla», jf. kommentarane til samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen.

Embata er i evalueringsrapportane sine samstemde om dei utfordringane statsforvaltarane har møtt med omsyn til mellom anna samordning, parallelle rapporterings- og informasjonskanalar og ulike styringssignalar. Samstundes er det ikkje vanskeleg å sjå at hensikta med samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen nettopp er å nytte same metodikk og handtering på alle typar uønskte hendingar.

Samordninga til statsforvaltaren under kriser endrar ikkje andre ansvaret som andre samfunnsstryggleiksaktørar har. Ansvarsprinsippet ligg dermed fast. Tilsvarande gjeld for samordningsrolla til JD. Dette er eit viktig rammevilkår for samordninga og skaper både moglegheiter og avgrensingar. Omtalen av dette i rettleiaren til samfunnstryggleiksinstruksen frå departementa³ er relevant for samordning på alle nivå i forvaltninga, inklusive det regionale:


«Utfordringa for JD er, som for alle samordningsorgan, å skape resultat utan å ha styringsstyresmakt. Samordningsorganet kan kompensere for manglande styresmakt ved å etablere eit einskapleg rammeverk som dei ulike

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

aktørane kan halde seg til: felles risikoforståing, felles utfordringsbilette, felles vokabular, tydeleggjering av kva som er «beste praksis» på området, aktiv rettleiing, fellesarenaer, faste rapporteringsrutinar osv. I tillegg er det viktig at samordningsorganet arbeider aktivt for å byggje tillit hos dei som skal samordnast.»

Eit anna rammevilkår som har vore synleg under pandemien, er at ikkje alle aktørane det galdt, var kjende med eller følgde opp dei etablerte samordningsmekanismane som blei sette i verk under tverrsektorielle hendingar. Dette er beskrive nærmare i kapittel 3.

Kor vidt samordning basert på tillit og velvilje er eit tilstrekkeleg grunnlag, blir diskutert i evalueringane frå statsforvaltarane. Enkelte løftar fram behov for eit sterkare heimelsgrunnlag, men embeta er ikkje samstemde på dette punktet. Tilsvarande har embeta ulike tolkingar av korleis samordningsrollen skal utøvast. Ytterpunktta er offensiv leiarrolle kontra ei meir tilbaketrekt tilretteleggjarrolle.

 Instruks for fylkesmennens 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
Ikkraftredelse	19.06.2015
Endrer	FOR-2008-04-18-388
Gjelder for	Norge
Kunngjort	23.06.2015 kl. 15.50
Journalnr	2015-0635
Korttittel	Fylkesmennens samfunnsikkerhetsinstruks
Hjemme: Fastsatt ved kgl.res. 19. juni 2015. Fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet.	
I. Formål	
Formålet med instruksen er å gi retningslinjer for fylkesmennens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, og for fylkesmennens samordning av krisehåndtering ved uønskede hendelser.	

Ulike syn på behovet for å styrke heimelsgrunnlaget

Ein føresetnad for avgjerder under kriser er ei best mogleg situasjonsforståing. Under pandemien har det blitt sett i verk ei rekkje rapporteringar frå kommunen som alle har vore viktige bidrag i denne samanheng. Ei best mogleg situasjonsoversikt i kommunane er openbert avgjerande for dei kommunale risikovurderingane og iverksetjinga av lokale tiltak. Ifølgje evalueringsrapportane, har det vore ulik grad av forståing i kommunane for at statsforvaltar har behov for å få tilsendt situasjonsrapportar jamleg for å kunne setje opp ein situasjonsoversikt for fylket. Dette

trass i at rettleiaren til forskrifta om kommunal beredskapsplikt slår fast at kommunane skal vere førebudd på å «sørgje for at det blir rapportert til statsforvaltaren på samordningskanal»⁴ i samsvar med dei beskrivne retningslinjene frå DSB. Rapportane frå kommunane har dessutan vore av variabel kvalitet. Evalueringane til statsforvaltarane viser at embeta har ulikt syn på behovet for eit sterkare heimels-grunnlag for å utøve samordningsrolla på samfunnsstryggleiksområdet. Fleire av statsforvaltarane meiner at heimelsgrunnlaget for samordninga deira generelt, og for m.å. krevje rapportering frå kommunar spesielt, burde ha vore sterkare enn det er i dag. Desse embeta argumenterer med at velvilje og frivilligheit ikkje er tilstrekkeleg. Det blir mellom anna vist til at det bør innførast rapporteringsplikt for kommunane, inkludert krav til prosess. Til dømes krav til involvering og leiingsforankring. Dette vil også kunne betre kvaliteten på rapportane. Fleire statsforvaltare opplever i dag stor variasjon både i kvaliteten på rapportane og i forankringa i kommuneleiinga / relevante fagmiljø i kommunen. Eit av embeta uttrykkjer at konsekvensen av dette ikkje berre er manglande informasjon, men også potensiell desinformasjon.

Det blir vidare viste til at «Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal» ikkje har formell forankring. Denne manglande forankringa i regelverk og forskrift gjer at behovet for rapportering ikkje blir synleggjort. Dette medfører i sin tur at det ikkje blir sett av ressursar til rapporteringa på samordningskanal. Enkelte statsforvaltarar uttrykkjer det slik:

«Ei erfaring etter covid-19 pandemien vi kan sjå allereie no, er behovet for eit meir formalistisk beredskapssystem i Noreg der både samordning, varsling og rapportering er slått fast ved instruks, og ikkje opp til velvilje frå den enkelte kommune verksemd.»

«Forskrift om kommunal beredskapsplikt inneheld ikkje pålegg om rapportering frå kommunen til statsforvaltaren. Heller ikkje andre aktørar som statsforvaltaren har i oppgåve å samordne, har formell rapporteringsplikt til Statsforvaltaren. Embetet opplever at det ikkje

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



Illustrasjonsfoto. Colourbox.com.

finst nokon raud tråd i retningslinjene for rapportering i samordningskanal frå lokalt nivå via regionalt nivå til nasjonale styresmakter.»

Andre embete meiner det ikkje er behov for eit sterkare heimelsgrunnlag. I tillegg er det ei viss bekymring for at dersom dagens reguleringar blir erstatta av krav, kan det setje på prøve det gode samarbeidet med andre aktørar og velviljen til å la seg samordne.

Ulike tolkingar av utøvinga av samordningsrolla

Evalueringane som embeta har gjort, tyder på at det er behov for ytterlegare avklaring av samordningsrolla til statsforvaltaren med omsyn til samfunnstryggleik. Dette skuldast at embeta har ulike tolkingar av samordningsansvaret, og ikkje minst verkemidla for å utøve dette ansvaret. Dette var tidleg eit av hovudfunna i denne felles evalueringsprosessen, og er naturleg nok ikkje ein type læringspunkt som har blitt løyst i løpet av pandemien. Ulike rolleforståing er også tema i rapporten frå Koronakommisjonen⁵ og i kartlegginga

hos alle embeta som Høgskolen i Østfold⁶ gjennomførte tidleg i pandemien.

Som beskrive i rapporten etter trinn 1 (jf. vedlegg 2), er embeta usamde i om dei har blitt pålagde nye oppgåver under handteringa. Nokre legg til grunn ei brei tolking av samordningsansvaret og meiner at embetet ikkje har blitt pålagt nye oppgåver. Andre meiner at embetet har blitt pålagt nye oppgåver. Det er til dømes usemje rundt kor vidt koordinering, fordeling og prioritering av smittevernustyr er nye oppgåver og ansvarsområde. Oppgåvene knytt til karantenehotellordninga og tett oppfølging av det kommunale arbeidet med dette, var også nye. Likevel kjem det fram at embeta meiner dette var oppgåver det var naturleg å leggje til statsforvaltarane. Fleire embete påpeiker at det er normalt å få nye oppgåver i ein krisesituasjon, og at det ligg innanfor samordningsrolla.

⁵ Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport frå 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.

Ulikskapen i rolleforståing kjem også til uttrykk i at embeta vel ulike tilnærmingar i utøvinga av rolla. Grovt sett handlar det om kor proaktiv og offensiv statsforvaltaren skal vere. Etter kartlegginga til Høgskolen i Østfold, blei det definert to ytterpunkt av rolleprofilar: «Leiar» og «tilretteleggjar». Enkelte embete plasserer seg i desse ytterpunkt, men dei fleste har ei pragmatisk tilnærming og vekslar mellom desse. Ein statsforvaltar seier til dømes eksplisitt at embetet har innteke ein mellomposisjon der tilnærminga varierer ut frå kva embetet oppfattar at kommunane har behov for. Embetet opplever at store bykommunar i fylket ikkje trenger hjelp frå statsforvaltaren i like stor grad som mindre kommunar. Overfor desse vel embetet difor ei meir tilbaketrent rolle. Ein annan statsforvaltar forklarar at embetet har kunna spele ei meir tilbaketrent rolle enn dei andre statsforvaltarane fordi helsefelleskapa mellom helseføretaka og kommunane i fylket fungerte som eit reelt samarbeidsområde for helseberedskap. Eit anna embete opplyser å ha hatt god effekt av ei offensiv tilnærming:

«Ved at statsforvaltarembetet har teke ei tydeleg og offensiv rolle i handteringa opplever vi å ha fått til eit veldig godt samarbeid med aktørane i fylkesberedskapsrådet. Samstundes opplever vi at det har blitt høgare forventingar til samordningsrolla som statsforvaltaren har.»

Ein statsforvaltar gir følgjande beskriving av rolla si i dialogen med sentrale styresmakter og kommunar:

«Statsforvaltaren har løfta problemstillingar til sentrale styresmakter, og bidrege til at viktige ledd i strategien har fått tilstrekkeleg merksemd frå nasjonalt hald, sett frå ståstaden til regionen vår. Dei viktigaste lokale tiltaka har vore TISK-strategien, kompetanse og kapasitet i kommunane til å oppdage og slå ned lokale utbrot. Statsforvaltaren har hatt ei aktiv pådrivarrolle overfor kommunane, og har organisert møtearenaer der kommunane har kunna dra i gang kvarandre og utveksle erfaringar.»

Eit par embete rapporterer at det har vore utfordrande å balansere mellom tilsyns- og rettleiingsrolla. Konkret har desse vurderingane mellom anna vore knytte til oppgåva som statsforvaltarane fekk med fordeling av smittevernutstyr og omprioritering av helsepersonell

i kommunen. Enkelte statsforvaltarar rapporterer at rettleiing har vore prioritert framfor lovlegkontroll, og at embeta har vore proaktive i samordningsrolla si i krisehandteringa og ikkje identifisert rollekonflikt i dette opp mot tilsynsrolla.

Koronakommisjonen (del 1) meiner at det er uheldig at statsforvaltarane har hatt så ulik praksis overfor kommunane, og peiker på ulik forståing av samordningsansvaret som mogleg årsak.

«[Kommisjonen] viser til at det i kommentarane til samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen står både at samordninga til fylkesmannen under uønskte hendingar skal vere «på eit strategisk nivå» og at instruksen legg til rette for «ei offensiv tilnærming til samordningsrolla». Det gir rom for skjønn og skilnader».⁷

5.7 STYRKJE BEREDSKAPSARBEIDET I KOMMUNANE

Ein av hovudbodskapane i evalueringane frå statsforvaltarane er at kommunane utgjør berebjelken i beredskapen i Noreg. Kommunane har mykje ansvar og oppgåver, men har ikkje nok ressursar. Det blir vidare påpeikt at det dei siste 10–15 åra har vore ei betydeleg styrking av beredskapsressursane nasjonalt, men at dette ikkje har vore tilfelle lokalt og regionalt.

Statsforvaltarane uttrykkjer uro for kapasiteten til funksjonane kommunelege og beredskapskoordinator i kommunen, og viser til at ein konsekvens av låge stillingsbrøkar er at nøkkelpersonell blir overbelasta i den kommunale krisehandteringa. Ein annan konsekvens er at kommunane ikkje har tilstrekkeleg med ressursar til å arbeide heilskapleg og systematisk med samfunnstryggleik og beredskap mellom hendingane. Til dømes har ein statsforvaltar teke initiativ til å etablere interkommunalt samarbeid for

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

å få etablert heiltidsstillingar som beredskapskoordinatorar. I tillegg gjer mangel på juridisk kompetanse og kapasitet det særskilt krevjande for kommunane å handtere kriser med ein sentral rettsleg dimensjon, slik som denne pandemien. Embeta viser her til at det er stor skilnad på små og store kommunar.

Stor arbeidsbelastning i kommunane

Kommunane har i periodar hatt særskilt stor arbeidsbelastning, og særleg TISK-arbeidet er arbeidskrevjande over tid. Kommunane har, ved behov, fått hjelp frå FHI i konkret oppklaring av utbrot og smittevegar. Det har også blitt gjort eit omfattande skoleringsarbeid om covid-19 spesielt, smittevern generelt, og særskilt om korleis personell utan helsefagleg kompetanse kan hjelpe med smittesporing og registreringsarbeid. Enkelte kommunar har ikkje blitt særleg utfordra pga. lite eller ingen smitte, men gjennomgåande har belastninga på kommunane til tider vore særskilt stor.

Samarbeid mellom statsforvaltar og universitet om skoling av helsefagstudentar i covid-19-testregime, er eit godt døme på initiativ for å skaffe ekstra ressursar til kommunar som hadde behov for dette. Studentane var på den tida uansett hindra i å få normal undervisning. Desse personellressursane kunne også stillast til disposisjon for kommunar i andre fylke. Dette er også eit døme på utøving av samordningsrolla.

Kommunar som har hatt oppgåver knytt til grense- og innreisekontroll og karantenehotellordninga, har hatt ei betydeleg ekstrabelasting. Eitt embete oppsummerer utfordringane til kommunane med «at varigheita, kompleksiteten og omfanget av oppdraget overgjekk planar og beredskapsmessige førebuingar». Det er knytt bekymring til HMS-aspekt og kor lenge kommunane maktar å oppretthalde denne kapasiteten. Bemanning av TISK-funksjonar og vaksinesenter gjennom sommaren 2021 har vore særskilt krevjande, ikkje minst ved endra signal om tempo i vaksineutrullinga. Omfordelinga av vaksinedosar mellom kommunar skapte mykje meirarbeid med planlegging av bemanning og endra innkallingar, og medførte tap av tillit til sentrale styresmakter.

Det er i stor grad takk vere TISK-strategien, saman med nasjonale råd og nasjonale og lokale restriksjonar, at nasjonen har kome seg godt gjennom krisen så langt. I det store og heile meiner statsforvaltarane at kommunane har handtert pandemien godt. Kommunane blir likevel i ei viss grad kritiserte for å ha redusert tilboda til sårbare grupper meir eller lenger enn nødvendig ut frå den lokale situasjonen, og for ei dels mangelfull handtering av besøksordningar til institusjonsbebuarar. I tillegg er statsforvaltarane kritiske til ein del av dei lokale innreise- og karantenerestriksjonane, jf. kapittel 5.10.

Ikkje førebudd på den omfattande rettslege dimensjonen av hendinga, og mangel på juridisk kompetanse i kommunane

I evalueringane sine gir embeta uttrykk for at fleire kommunar har mangla juridisk kompetanse, og verken statsforvaltarane eller kommunane var førebudd på at krisa skulle få ein så viktig rettsleg dimensjon. Heller ikkje sentralt nivå blir oppfatta å ha vore godt nok førebudd på dette. Kommunane har særleg mangla tilgang på juridisk kompetanse til å forvalte smittevernlova, og ein del lokale vedtak har vore lovstridige i innhald eller ikkje vore fatta etter rett prosedyre. Dette gjeld spesielt lokale karanteneføresegner, som statsforvaltaren i enkelte tilfelle har oppheva. Oftare har kommunane sjølv gjort om eller trekt vedtak etter dialog med embetet. Sjølv om smittevernlova heimlar særskilt inngripande tiltak, kan det verke som at heile nasjonen var lite førebudd på at juridisk arbeid skulle stå så sentralt i krisehandteringa.

Statsforvaltarane erfarte at det ikkje fanst tilstrekkeleg rettleiing, og at det mangla styringssignal og presedens for utarbeiding av forskrifter heimla i smittevernlova. Ein har frå tidlegare hendingar og øvingar vore klar over at kommunelegen kan vedta forsamlings- og arrangementsforbod, og stengje skular og barnehagar lokalt. At det skulle bli behov for eit omfattande arbeid med nasjonale og lokale forskrifter som regulerer særskilt mange sider av samfunnslivet, har fleire statsforvaltare beskrive som overraskande.

Kommunane har, og hadde særleg i den tidlege fasen av pandemien, eit stort behov for rettleiing om regelverk. Dette – og ikkje minst det å halde seg oppdatert på reguleringane som gjeld – har vore krevjande for statsforvaltarane. Uansett har dei hyppige endringane i covid-19-forskrifta og i ulike rettleiingar og retningslinjer sett kapasiteten til både kommunar og statsforvaltarar på prøve.

Fleire embete rapporterer å ha hatt behov for å samle juristane på tvers av avdelingar for å meistre utfordringane knytt til omfattande innsynskrav og rettleiing til kommunen om covid-19-forskrifta. Det er etablert eit felles juridisk nettverk for alle embeta. Eit tilsvarande nettverk finst også for kommunikasjonsmedarbeidarar, og desse nettverka har samarbeidd om innsynsspørsmål.

«Raske endringar i forskrifter og anbefalingar frå sentrale styresmakter har kravd mykje tid for å halde embetet oppdatert. Det har også vore tidkrevjande å svare ut spørsmål frå kommunar/kommuneoverlegar og andre regionale aktørar om regel- og forskriftsfortolking. Til dømes er det viktig å gi god rettleiing om kva som er rett smitteverntiltak i samband med regulering av besøk i sjukeheim og bustader for heildøgns omsorg. Det er ikkje heimel i lovverket til å innføre besøks- eller utgangsforbod for bebuarar, sjølv om det blir sett på som fornuftige tiltak for å skåne sårbare pasientar.»

«I samband med vedtak av kommunale forskrifter (...) var det uklart for kommunane og oss kva dei hadde heimel til å vedta, og korleis dette skulle gjerast. Det førte til at kommunane vedtok forskriftsføresegner som, sett i etterkant, sannsynlegvis var ulovlege. Forskriftsføresegnene blei vedtekne som hastevedtak av kommunelegar. Kommunane nytta ikkje alltid juridisk kompetanse i dette arbeidet. Arbeidet hadde også i lita grad demokratisk forankring, då kommunestyra ofte ikkje var involverte slik smittevernlova legg opp til. Verken statsforvaltaren eller kommunane var førebudde på at krisa skulle få ein så viktig rettsleg dimensjon.»

Kommunelege og beredskapskoordinator er sårbare funksjoner, og det er behov for å styrke beredskapsfunksjonane i kommunane

Med utgangspunkt i rollene og ansvaret som er definert i eksisterande planar, og på grunnlag av øvingar (ikkje nødvendigvis på smittescenario) var kommunane i hovudsak godt i stand til å setje i verk ulike tiltak – også slike ein ikkje hadde tenkt på før. Kommunane som fekk problem med å handtere utbrot og leie og setje i verk TISK-strategien lokalt, hadde gjerne låg stillingsbrøk for kommunelege og beredskaps-koordinator, og lav redundans av personell i helse- og omsorgstenesta. Der kommunane har små leiingsressursar i helseberedskapen, kan det også svikte i formidlinga til statsforvaltaren, slik at ei mangelfull situasjonsforståing påverkar høvet som regionale og nasjonale aktørar har til å hjelpe.

Statsforvaltarane påpeiker at det er stor variasjon i beredskapsressursane i kommunane. Mange av beredskapskoordinatorane i kommunen har dette som «bi-oppgåve» og liten del av stillinga si. Dette samsvarer med undersøkinga som DSB gjorde i 2020⁸, og som viste at det er stor variasjon i stillingsprosenten som blir gitt. Dei aller fleste har rolla som beredskapsansvarleg/-koordinator i tilknytning til ei anna stilling som t.d. brannsjef, teknisk sjef eller annan (leiar-)funksjon i kommunen. Rolla som beredskapsansvarleg/-koordinator utgjer i gjennomsnitt 23,9 prosent. Åtte prosent (av dei som har svart) oppgir at beredskapsrolla utgjer ei 100 prosent stilling. Ikkje så uventa er dei aller fleste av desse dei store bykommunane. Tilsvarande er det mange kommunelegar i låge stillingsbrøkar, og nokre er også delte mellom fleire kommunar.

Fleire stader har kommunelegen i utgangspunktet fungert litt på sida av den kommunale kriseleiinga, men det verker som at dette har blitt rett opp undervegs. Det har over heile landet vore skort på samfunnsmedisinsk kapasitet og kompetanse som kommunelegen må ha. Ein statsforvaltar skriv følgjande:

«Den samfunnsmedisinske kompetansen og kapasiteten har blitt utfordra i alle kommunar, og organisering og innhald i stillinga bør diskutert på nasjonalt nivå. I denne diskusjonen bør ein òg

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



Vaksinasjon. Foto: Thea Kruise-Meyer.

gå inn på rolla som statsforvaltaren har i det samfunnsmedisinske arbeidet. Det ligg til rette for at helse- og sosialavdelinga til statsforvaltaren har ei regionalt samlande fagrolle på det samfunnsmedisinske fagfeltet.»

Samarbeid og hjelp på tvers av kommunar

Over heile landet har utbrota gått i bølger med store lokale variasjonar, der nabokommunar kan vere i heilt ulik situasjon. At bølgjetoppene ikkje kom samstundes over heile landet har medverka til å unngå overbelastning av spesialisthelsetenesta, som i sin tur kunne ha påført kommunane større byrder med omfordeling av pasientar.

Ein av statsforvaltarane framhevar gevinsten ved at kommunane øvde på samarbeid på tvers av kommunar med særleg vekt på test- og smittesporingsarbeid for å vere best mogleg førebudd på å hjelpe nabokommunen ved ulikt smittetrykk.

Samarbeid mellom kommunane blir trekt fram som særskild viktig, men ser ut til å vere varierende. Embeta skriv i evalueringane sine at mange kommunar har vist stor vilje til å stille opp med ressursar og kapasitetar mellom kommunane ved behov. Kommunane har hjulpet kvarandre med å stille personell til disposisjon og omfordele smittevernutstyr. Samstundes erfarer enkelte embete at viljen til ressursdeling ikkje nødvendigvis er til stades når det oppstår situasjonar der kommunane ser behov for å verne om egne ressursar. I delar av landet med store avstandar og låge innbyggjartal har dette også vist seg praktisk vanskeleg. Personell og utstyr kunne ofte ikkje flyttast utan å svekkje beredskapen og kontinuiteten i ordinære tenester i eigen kommune.

Ein statsforvaltar beskriv likevel god erfaring med samarbeid på tvers av kommunar og i helsefelleskap:

«Enkelte kommunar har formelt samarbeid om samfunnsmedisinsk kompetanse. I utbrots-situasjonar har kommunane hjelpt kvarandre, særleg med smittesporingsarbeidet. Statsforvaltaren har samordna denne bistanden i den grad det har vore nødvendig. Kapasiteten til kommuneoverlegen har vore utfordra i nesten alle kommunane. Ulik organisering, plassering og stillingsprosent for kommuneoverlegen vanskeleggjer ei tydeleg forventning, og dette bør diskuteras på nasjonalt nivå.»

Statsforvaltaren har under pandemien etablert forum for fagsamarbeid mellom kommuneoverlegane, og dette fungerer godt. Ein deler her rutinar, praksis og erfaring. Det er etablerte arenaer for samhandling mellom spesialisthelsetenesta og kommunen.»

Statsforvaltarane sjølve har hatt litt ulik tilnærming til behovet for nabobistand og anna forsterking, og til dømes Innlandet har lagt vekt på både å tryggje kommunane gjennom rettleiing og utsending av liaison, og å byggje opp ein ressursbank på regionalt nivå.

5.8

KOMMUNIKASJON, KOMMUNIKASJON, KOMMUNIKASJON

Kommunikasjon er eit avgjerande element i krisehandtering. Kor godt styresmaktene evnar å kommunisere risiko, tiltak og konsekvensar, har vesentleg betydning for utfallet av krisa. Kommunikasjon til folkesetnaden før, under og etter kriser er ein sentral og integrert del av all krisehandtering, slik at lokale, regionale og sentrale styresmakter har ein god og koordinert beredskap og krisehandteringsevne. Eit representativt sitat frå ein av statsforvaltarane er:

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

Under pandemien har det vore ein føresetnad at folkesetnaden følgjer smittevernråda frå styresmaktene. Koronakommisjonen skriv at kommunikasjonen som styresmaktene har hatt overfor folkesetnaden, i hovudsak har vore tillitvekkande. Statsforvaltarane har i rolla som samordnarar inkludert kommunikasjon med folkesetnaden i krisehandteringa, og samtlege har planar for det. Like fullt viser evalueringane at embeta har løyst oppgåvene litt forskjellig, og at rolleforståinga på dette området varierer. Enkelte har sjølve teke ei tydeleg rolle i media, medan andre har vore bindeledd mellom nasjonale styresmakter og kommunane og støtta kommunikasjonsstrategiane deira.

«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 mange spørsmål direkte frå innbyggjarar i perioden med 'hytteforbod' i 2020, men omfanget blei betrakteleg mindre etter den tid.»

«Fylkeslegen vår har vore ein særskild aktiv gjest i NRK-sendingar både i radio og på TV. I periodar har fylkeslegen vore dagleg gjest i studio, der vi har formidla informasjon og budskapar til folkesetnaden. Det har vore ein medviten strategi for å byggje tillit til og skape truverdigheit for informasjonen frå statsforvaltaren.»

«Ein viktig diskusjon som blei teken på eit tidleg tidspunkt, var spørsmålet om rolleforståing. Det er kommunane som er førstelinje mot folkesetnaden. Vi ser det ikkje som ei viktig oppgåve for statsforvaltaren å kommunisere direkte mot folkesetnaden i kriser. Rolla vår er å vidareformidle informasjon frå statlege styresmakter til kommunane, og å hjelpe

kommunane på kommunikasjonsområdet ved behov. Dette er slått tydeleg fast i planen vår for krisekommunikasjon.»

Uansett om statsforvaltarane har teke ei aktiv rolle i media og på ulike kommunikasjonsplattformer, eller hatt ei meir tilbaketrekt rolle, har alle hatt eit medvite og strategisk forhold til betydninga av kommunikasjon med folkesetnaden. Samstundes har det vore særskildt krevjande, gitt det store informasjonsomfanget og -behovet.

«Informasjonstilgangen er stor på sentralt nivå, med mange aktørar som har sine egne nettsider der dei legg ut informasjon. Når det er vanskeleg for statsforvaltaren å finne fram, er det sannsynlegvis ei utfordring også for folkesetnaden elles. Det er mykje viktig informasjon som ligg på mange forskjellige portalar og nettstader, og dette gjer det vanskeleg å halde seg oppdatert. Dette er ei utfordring for alle som skal dra nytte av informasjonen, og er etter vårt syn ei typisk sentral samordningsoppgåve ein bør sjå nærmare på.»

«God kommunikasjon er viktig ved alle kriser, og pandemien har på ingen måte vore eit unntak i så måte. Både konsekvensane og omfanget av pandemien 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 ut til kommunane og vidare til innbyggjarane. Det har òg vore eit breitt spekter av fagsektorar som har delt informasjon gjennom faglinjene sine, og det har vore brukt mange ulike kommunikasjonsformer. Til tider har det vore særskildt krevjande å fange opp og få kontroll på all relevant informasjon, då omfanget har vore så stort.»

Når det i tillegg har vore korte tidsintervallar mellom avgjerder og innføring av tiltak som skulle formidlast lokalt og regionalt, blir det desto meir krevjande. Også fordi situasjonen endra seg raskt. I tillegg har tidspresset resultert i mangel på samordna styresmaktinformasjon til alle målgrupper i samfunnet:

«Denne hendinga viser også behov for samordning mellom kritiske samfunnsfunksjonar og dialog/

deltaking frå alle desse – også næringslivet. Under koronahandteringa har vi opplevd at private skular og barnehagar, private helsetilbydarar, transportørar og flyplassar ikkje fekk informasjon om beredskapstiltak eller førebyggjande informasjon.»

«Det har vore utfordrande å kommunisere med framandkulturelle, både religiøse grupperingar, arbeidsinnvandrarar og andre. Betre kontakt med fylkeskommunen i samband med IMDi-opdraget deira har vore til hjelp og bør vidareutviklast. Det same gjeld bruk av dei fleirkulturelle råda i kommunane som kommunikasjonshjelparar.»

Heilskapsprinsippet i «Statens kommunikasjonspolitikk»⁹ inneber at ansvarlege styresmakter skal samordne kommunikasjonen med andre relevante statlege, kommunale og private verksemdar. Men når tida blir opplevd som knapp, kan det fort gleppe. Fleire av statsforvaltarane peiker på at ønsket om å vere raskt ute, av og til øydela for den gode kommunikasjonen.

Korleis bodskapar har blitt formidla heng tett saman med dei regionale situasjonsbileta og situasjonsforståinga samla sett, jf. kapittel 5.2.

Informasjonsnettverk og samordningsmøte har vist seg avgjerande for både avklarings- og strategiar for handteringa framover:

«(...) Samordninga av krisekommunikasjon i fylket er middels god. På spørsmål om korleis ein kan styrkje ei slik samordning, kjem det forslag om å auke bruken av informasjonsnettverk, gjere krisekommunikasjon til eit fast punkt på dagsorden i møte, og løfte samordningsansvaret til fagdirektør/avdelingsdirektør for å få meir 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 kommunikasjonsrådgjevarane i statsforvaltarembeta, har vore ein styrke for kommunikasjonsarbeidet til

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

TI UTVALDE BODSKAPAR FRÅ STATSFORVALTARANE

kommunikasjonsrådgivaren, embetet som heilskap, og kommunane i fylket.»

Det viste seg nyttig å etablere eit nettverk med kommunikasjonsmedarbeidarar på tvers av regionar:

«Kommunikasjonsrådgivarane i statsforvaltarembeta har gjennom pandemien hatt regelmessige teams-møte med erfaringsutveksling knytt til handteringa. Desse regelmessige møta har stor verdi, og vi ønskjer å halde fram med dei etter pandemien. Vi utøver same mynde, og det er nyttig å diskutere og høyre korleis embeta løyser ulike problemstillingar.»

Dette nettverket vil kunne bli viktig for framtidig handtering og bidra til ein felles strategi i kommunikasjon med folkesetnaden under kriser – uavhengig av korleis kvart embete vel å løyse oppgåvene sine. Regionale og lokale skilnader vil uansett prege kommunikasjonen, samstundes som det er felles utfordringar som kan løftast når det gjeld å få avklaringar og svar frå nasjonale styresmakter:

«Det har erfaringsmessig vore meir krevjande å handtere kommunikasjonen etter nasjonale tiltak i covid-19-forskrifta enn når kommunane sjølv har vedteke lokale forskrifter. Årsaka er sjøvsagt at kommunane treng avklaringar, presiseringar og eventuelle unntak frå dei nasjonale føresegnene. Det har også vore sær mange førespurnader knytt til karantenehotell og grenseteststasjonar.»

Kommunikasjon med media og folkesetnad er ein balansegang som krev fagkunnskap og erfaring på den eine sida, og eit tett samarbeid mellom kommunikasjonsmedarbeidarar og beredskapsmedarbeidarar på den andre. Evalueringane frå statsforvaltarane indikerer at dette samarbeidet ikkje har vore tilstrekkeleg etablert.

Oppsummert har statsforvaltarane hatt litt ulik tilnærming til kommunikasjon med folkesetnaden gjennom media. I enkelte fylke har statsforvaltaren personleg, fylkesberedskapssjefen eller fylkeslegen vore sær synleg og gitt t.d. intervju med vurderingar av situasjonen i regionen til dels dagleg (i eitt tilfelle med eit fast, dagleg innslag i regionale media), medan andre først og fremst har vore opptekne av å vidareformidle budskapet frå nasjonale

styresmakter. Statsforvaltarane er likevel samde i at krisekommunikasjon er ei samordningsoppgåve.

Ønske om felles tilnærming til handtering av krav om innsyn

Statsforvaltarane ønskjer i tillegg at det blir gjort ei vurdering av om det er behov for ei felles tilnærming til korleis kvart embete handterer førespurnader frå media om innsyn. Dette gjeld både omfang, verdivurdering, koordinering med andre aktørar m.m.:

«Beredskapsstaben fekk fleire krav om innsyn våren og sommaren 2020, men færre etter sommaren. Før sommaren kunne mengda til tider vere krevjande å handtere. I tillegg var det vanskeleg å vurdere kva dokument ein kunne gi innsyn i. Vi ville ha sett pris på klarare nasjonale regler rundt kva nasjonale styresmakter meiner ein kan gi offentleg innsyn i og ikkje. Det er ei utfordring når embeta får likelydande innsynskrav, men behandlar dei ulikt. Det har ført klager frå at media om at vi driv forskjellsbehandling. Saka er teken opp i kommunikasjonsforum og vi er samde om å ha ein tettare dialog for å sjå om vi kan bli meir «likelydande».

Under krisehandtering er tid alltid ein knapp ressurs. Omfattande innsynskrav er krevjande å svare ut under stort tidspress, og det oppstår gjerne fleire dilemma. Avveginga om å uttrykkje sårbarheit og omsynet til openheit krev både kompetanse og erfaring. Statsforvaltarane meiner kompetanse om regelverket, intensjonen til lovgivaren, tolkingsspørsmål osv. bør styrkast (jf. vedlegg 2, rapport etter trinn 1 i evalueringa).

5.9

AVKLARE KRAV TIL TILGJENGELEGHEIT OG ØNSKE OM FORMALISERT VAKTORDNING

Balansen mellom *augeblikkskapasiteten* til kriseleinga på den eine sida og *uthaldet* på den andre, er erfaringsmessig ei utfordring under handtering av kriser. Dette gjer seg i særleg grad gjeldande ved hendingar som strekkjer seg over tid, og der kompleksiteten er stor. I evalueringsrapportane frå statsforvaltarane blir naturleg nok påpeikt. Ei ytterlegare utfordring som statsforvaltarane trekkjer fram, er manglande vaktordning, særleg sett opp imot forventinga som sentrale styresmakter har til at dette til ei kvar tid skal vere på plass. Rolla til statsforvaltaren som bindeledd mellom kommunar og sentral stat under handtering av ei uønskt hending som covid-19, og kriseorganisering for å skape føreseieleg nærvære og handtering over så lang tid, har blitt løyst noko ulikt. Erfaringane frå pandemien avdekkjer sårbarheiter i høvet som embeta har til kontinuitetsplanlegging for langvarig krisehandtering.

Kriseorganiseringa har fungert, men avhengigheita av nøkkelpersonar er ei sårbarheit

Hovudinstrykket er at statsforvaltarane har nytta det eksisterande systemet for krisehandtering, og at dette i hovudsak har fungert godt. Alle embeta etablerte både kriseleing og stab, og desse gjekk på tvers av fagavdelingane i embeta. Utover dette ser kriseorganiseringa ut til å variere. Det varierer mellom anna kor vidt fylkesberedskapssjef og fylkeslege har inngått i kriseleinga. Fleirtalet viser til at kriseorganiseringa har vore i endring og utvikling gjennom heile pandemihandteringa, og at embeta dermed har evna å tilpasse organiseringa undervegs. Samstundes blir det vist til at statsforvaltarembeta ikkje er dimensjonerte til å stå i ei slik krise over så lang tid.

Omfanget og varigheita av pandemien har gjort det nødvendig å sikre robustheit i kriseorganisasjonen. Statsforvaltarane har difor inkludert større delar av organisasjonen, ikkje berre på grunn av breitt fagleg

spenn i krisehandteringa, men for å gjere embeta i stand til å stå i høg beredskap over tid. Døme på tiltak som er sette inn, er tilføring av ekstra ressursar til dei mest involverte avdelingane/seksjonane og etablering av vaktordning.

Sjølv om dei fleste av eller alle fagområda og funksjonane ved embeta har vore involverte i krisehandteringa, er det likevel tydeleg at det er beredskapseiningane og helseavdelingane som har hatt den største arbeidsbelastinga gjennom heile pandemien. Den store belastning på enkelte fagområde har medført at nøkkelpersonar i sentrale funksjonar har hatt eit høgt arbeidspress over lang tid. Statsforvaltarane understrekar at nøkkelpersonane, og resten av embetet, har vist stor innsatsvilje og fleksibilitet. Likevel erkjenner fleire embete at støtteressursar ikkje kan tre inn i alle roller og funksjonar. Dei skriv også at det manglar redundans for fleire nøkkelpersonar, og dersom det er mogleg å bygge opp ein «back up» tek dette lang tid. I tillegg har det vore krevjande å prioritere mellom ordinære oppgåver og beredskapsarbeid over så lang tid. Det er heller ikkje alle arbeidsoppgåvene i embetet som kan setjast til side til fordel for krisehandtering.

Vaktordning ved embeta har vore ein suksessfaktor og heilt nødvendig

Etablering av vaktordning har vore nødvendig for å imøtekome forventinga som sentrale styresmakter har til tilgjengelegheit og oppdragsløysing. Statsforvaltarane opplever at forventingane har auka under pandemien. Embeta meiner at desse forventingane og eit eventuelt krav om 24/7-beredskap ved embeta, må avklarast.

Statsforvaltarane pliktar å ha system for på kort varsel å kunne ta imot, vurdere og vidareformidle beredskapsmeldingar og setje i verk rapportering til sentrale styresmakter (jf. samfunnstryggleiks-instruksen for fylkesmannen). Det er opp til embeta å velje kva slags system som skal etablerast.

Berre to embete hadde ei formalisert vaktordning i forkant av pandemien (nedfelt i avtalar og beredskapsplan, godtgjersle for beredskapsvakt m.m.). Den mest vanlege praksisen forut for pandemien var at fylkesberedskapssjef ved behov har vore tilgjengeleg utanfor arbeidstid. Enkelte nemner at dette også gjeld assisterande fylkesberedskapssjef og fylkeslegen.

TI UTVALDE BODSKAPAR FRÅ STATSFORVALTARANE

Kontaktinfo til fylkesberedskapssjef, og eventuelt også assisterande, var distribuert til alle kommunane, nasjonale styresmakter mfl. Enkelte beskriv at fylkesberedskapssjefen hadde ansvar for å følgje med på beredskapsmeldingar utanfor arbeidstid, og «under pandemien var ikkje dette ei berekraftig løysing».

Erfaringa frå pandemien er eintydig. Etablering av ei eller anna form for vaktordning har vore heilt nødvendig for krisehandteringa til embeta under pandemien. Inkludert for intern samordning og situasjonsforståing.

Behovet for ei formalisert vaktordning ved embeta har vore ein tilbakevendande diskusjon over mange år. Fleirtalet av embeta meiner at pandemien har tydeleggjort dette behovet, og at det er på høg tid at dette kjem på plass. Enkelte uttrykkjer det slik:

«Ein viktig suksessfaktor for kriseberedskapen til statsforvaltaren har vore å etablere vaktordning som kjerne i handteringa av hendinga. (...) Vaktordninga har vore avgjerande for beredskapskapasiteten som embetet har til å sikre kontinuitet i mottak og vidareformidling av nasjonale avgjerder og tiltak, følgje opp den samordna situasjonsrapporteringa og vareta behovet for raske avklaringsfrå kommunar og andre knytt til dei nasjonale vedtaka gjennom covid-19-forskrifta.»

«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.»

«Beredskapsstaben og andre nøkkelpersonar hos [embetet] har stått på 24/7 utan ei formalisert vaktordning. Arbeidet deira er avgjerande for strukturert og god oppfølging av pandemien, og for at vi heile tida skal ha eit oppdatert situasjonsbilette. [Embetet] meiner tida er overmogen for ei avtalefesta vaktordning hos statsforvaltaren. Vi meiner at DSB og Hdir bør bidra til at ei slik ordning kjem på plass.»



Statsforvaltarane har under pandemien vore merksame på parallelle uønskte hendingar

Statsforvaltarane har under heile pandemien vore ekstra merksame på risikoen for parallelle uønskte hendingar. Fylkesberedskapsrådet har vore nytta aktivt av fleire for å avdekkje potensielle hendingar så tidleg som mogleg. Fleire statsforvaltare trekkjer fram at jamlege møte med rådet er eit effektivt tiltak for å vere godt førebudd. Det skaper mellom anna låg terskel for å ta opp tema på eit tidleg tidspunkt.

Fleire embeta har også utarbeidd ROS-analysar med søkelys på moglege hendingar som kan inntreffe. Til dømes blei det i samarbeid med medlemmar i fylkesberedskapsrådet utarbeidd ein analyse som deretter blei delt med heile rådet og kommunane i fylket. Ein statsforvaltar held ved like ein regional ROS-analyse som blir rullert kvar fjerde veke. Hensikta er å vere førebudd på andre uønskte hendingar som kan inntreffe undervegs i pandemien. Arbeidet blir gjort i samarbeid med politi og andre aktørar.

Det er stor variasjon i kor belasta embeta har vore med andre hendingar under pandemien. Dei fleste har hatt nokre, men dei spenner frå relativt kortvarige hendingar utan langvarige konsekvensar, til hendingar av særst stort omfang. Eit døme er Gjerdrum-skredet i romjula 2020. Dette var ei særst alvorleg hending som kosta fleire menneskeliv, og der ein stor del av folkesetnaden måtte evakuerast og fleire kommunale tenester var nede. Statsforvaltaren i Oslo og Viken meiner dette blei handtert på ein tilfredsstillande måte frå embetet si side, men understrekar likevel at det var krevjande å gi nødvendig støtte og oppfølging til kommunen.

Embetet deltek også i det vidare arbeidet med oppfølging og evaluering av hendinga.

Embета trekkjer fram at pandemien har gitt etablerte og faste samordningsarenaer som ville ha avhjelpt ei parallellhandtering. «Vi har stått i ein kontinuerleg beredskapssituasjon over lang tid no, og er 'varme i trøya'», beskriv eitt embete. Likevel vil samtidige hendingar av eit visst omfang heilt klart utfordre embeta. Det er same vaktordninga/stabsfunksjonane som handterer pandemien, som også må handtere andre uønskte hendingar. Sjølv om fleire av embeta har planar for at staben kan supplerast med meir personell, vil personellmangel til handtering av andre hendingar parallelt med pandemien, heilt klart vere den største utfordringa.

5.10

ROLLA TIL STATSFORVALTAREN ETTER SMITTEVERNLOVA – BEHOV FOR ENDRINGAR

Statsforvaltaren skal ha særleg fokus på smittevernet i fylket. Dette inneber mellom anna å ha oversikt over og kunnskap om lokale planar om smittevern, og å yte bistand ved behov (jf. smittevernlova). På den andre sida har statsforvaltaren etter smittevernlova ikkje styresmakt anna enn i klagesaker som gjeld utestenging frå arbeidsplass eller undervisning, pluss at statsforvaltarane foreslår korleis smittevernemda skal setjast saman. Klager på andre tvangstiltak eller mangel på smitteverntiltak blir behandla i nemnd.

Statsforvaltarane meiner pandemien har synleggjort at ei mogleg samordningsrolle for statsforvaltarane etter smittevernlova bør diskuterast. Statsforvaltarane saknar også den gamle ordninga med at dei fekk kopi av MSIS-meldingar. Dei meiner desse meldingane er viktige for situasjonsforståinga. Enkelte ønskjer også at statsforvaltarane skal få styresmakt til å fatte vedtak på regionalt nivå, i staden for at det må fattast ein serie med parallelle vedtak i nabokommunar, eller at nasjonale

styresmakter går for langt i å detaljregulere for heile landet når smittesituasjonen er varierende.

Med eit slikt system kan statsforvaltarane avlaste sentralt nivå, og embeta kan bidra med lokalkunnskap. Statsforvaltarane kan på grunnlag av kjennskap til kommunane og regionen, og i kraft av rolla som samordningsstyresmakt, vere eit effektivt avgjerdsnivå som sikrar god koordinering og avverjar ikkje-føremålstenlege reguleringar. Enkelte av dei lokale restriksjonane kommunane innførte, blir vurderte av statsforvaltarane som lite nyttige. Dette gjeld særleg der kommunar i same bu- og arbeidsmarknadsregion ikkje gjekk i takt, eller der tiltaka var i strid med nasjonale føringar (t.d. søring-karantene). Statsforvaltarane påpeiker at statleg samordning utfordrar ansvars- og nærleiksprinsippa, men ser det som ei moglegheit i tilfella der kommunane ber om hjelp eller ikkje blir samde. Ei konkret problemstilling som ein av statsforvaltarane rapporterer, er tiltak knytt til kollektivtrafikk som kryssar kommunegrensar, der ulike kommunalt fatta vedtak utan nødvendig koordinering eller semje gir lite føremålstenlege resultat. Statsforvaltaren vil på den andre sida vere avhengig av smittevernfaglege råd og risikovurderingar frå nasjonale helsestyresmakter som grunnlag for regional styresmaktutøving. Ein statsforvaltar skriv følgjande:

«Smittevernet i Noreg er i dag organisert med ansvar på to nivå: statleg og lokalt. I staden for auka bruk av statleg samordning bør regionalt nivå få meir styresmakt gjennom statsforvaltaren. Vi kjenner fylket og aktørane på regionalt og kommunalt nivå, har kompetanse gjennom fylkeslegen, har forum for samordning og har erfaring med samordning. Dessutan opplever vi at kommunane har større forventingar til samordninga vår enn det gjeldande praksis og lovverk mogleggjer.»

Ein annan statsforvaltar peiker på manglande kompetanse som årsak til ueigna lokale reguleringar, jamfør beskrivinga av behovet for at statsforvaltarane tek ei leiande rolle i det samfunnsmedisinske arbeidet:

«Statsforvaltaren registrerte ved gjennomgangen av dei kommunale karantenevedtaka at dei medisinskfaglege vurderingane til

TI UTVALDE BODSKAPAR FRÅ STATSFORVALTARANE

kommunelegane var særskjellige, sjølv om den faktiske smittevernsituasjonen i kommunane var tilnærma lik. Dette resulterte i at nabokommunar kunne ha heilt ulike tilnærmingar til situasjonen, der éin kommune ikkje fatta kommunale karantenevedtak, medan nabokommunen innførte «full pakke». Det var også særskilnader i korleis kommunelegane forma den medisinskfaglege grunngivinga. Slik statsforvaltaren ser det, bør kommunelegane skolerast både i kva vilkår i smittevernlova som må vere oppfylte for at ein skal kunne innføre kommunale karantenevedtak, og korleis den smittevernfaglege vurderinga bør utformast for å fylle vilkåra i lova. Verken vurderingane frå kommunelegen eller den samla vurderinga til kommunane tok særleg omsyn til oppfordringa i rettleiaren om å samordne aktuelle tiltak i same bu- og arbeidsmarknadsområde.»

Ein tredje statsforvaltar kommenterer lokale vedtak slik:

«Vi meiner at det er behov for utgreiing av kor vidt, og eventuelt i kva omfang, smittevernlova § 4-1 gir heimel for lokal innreisekarantene og restriksjonar. Vi hadde lokalt døme på slike særskilte vidtrekkande vedtak der vi stilte spørsmål ved gyldigheita.»

Same statsforvaltar uttrykkjer seg positivt om prosessen med felles tiltak i ein av bu- og arbeidsmarknadsregionane sine:

«Vår oppfatning er at erfaringane med dei regionale tiltaka i all hovudsak er gode. Prosessen og samarbeidet mellom lokale, regionale og sentrale styresmakter har vore smidig, effektivt og lite byråkratisk. Jamleg dialog med kommunane gjorde at lokale, regionale og sentrale styresmakter reagerte raskt når situasjonen kravde det.»

KAPITTEL

06

Vegen vidare –
forslag til tiltak



VEGEN VIDARE - FORSLAG TIL TILTAK

Evalueringsrapporten «Statsforvalternes samordningsrolle i håndteringen av covid-19 - underveisevaluering» var klar 18. november 2021. Med denne som utgangspunkt arrangerte ein evalueringsseminar «Veien videre» i Drøbak 29.11–1.12.2021. Der deltok statsforvaltarane, DSB og Helsedirektoratet.¹

Veien videre-seminaret var det siste trinnet i den felles evalueringsprosessen som er beskriven i kapittel 2, Prosess og metode. Seminaret hadde ei todelt målsetjing: 1) å validere og bli samd om evalueringsrapporten, og 2) å utarbeide skisse til Vegene vidare-rapport etter deduksjonsmetoden. Dvs. sjå på overordna læringspunkt og velje forslag til tiltak og kva som må vurderast og følgjast opp som resultat av evalueringa.

«Veien videre» er utarbeidd av statsforvaltarane, DSB og Helsedirektoratet. Oppsettet i rapporten følgjer malen i det metodiske rammeverket for «Veien vidare» etter evalueringar:

- Beskriving av læringspunkt, samanfating av konklusjon i evalueringa
- Forslag til tiltak
- Effekt
- Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing

Målet med Vegene vidare-rapporten er å fremje forslag til forbetringar og justeringar av planar, prosedyrar, avtalar, samarbeid osv., både på strategisk og operasjonelt nivå. For å oppnå dette gir rapporten ei blanding av generelle og meir konkrete anbefalingar retta mot bestemte aktørar. DSB og Helsedirektoratet vil, i samarbeid med statsforvaltarane, vere pådrivarar for vidareutvikling av beredskaps- og krisehandteringssystemet – både for den utviklinga som finn stad innanfor dei enkelte verksemdene, og for den utviklinga som skjer i tverrgående samarbeidsforum.

«Veien vidare» har vore på høyring hos alle embeta og hos leiinga i DSB og Helsedirektoratet.

Evalueringsgruppa i DSB og Helsedirektoratet vil ta ansvaret for oppfølging overfor styresmaktene vi har peikt ut som ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing av tiltak.

Dei foreslåtte tiltaka kjem inn under ti læringspunkt. Desse er utleide av dei ti hovudbodskapane i evalueringa, jf. kapittel 5. Lista over hovudbodskapar korrelerer på den andre sida ikkje med lista over læringspunkt. Årsaka er at ein i arbeidet med å finne tiltak har prioritert enkelte tema framfor andre. Det har blitt utarbeidd tiltak til følgjande læringspunkt:

1. Pandemien har synleggjort at rolla til statsforvaltaren etter smittevernlova bør justerast.
2. Parallele rapporteringskanalar gir opphav til frustrasjon og ulik situasjonsforståing, og er uttrykk for mangel på samordning på nasjonalt nivå.
3. Krisestøtteverktøya blir nytta i ulik grad og dekkjer ikkje behova.
4. Auka forventing til tilgjengelegheit og behov for vaktordning.
5. Kommunane har ikkje nok ressursar til krisehandtering og beredskapsarbeid.
6. Krisekommunikasjon krev god samordning både vertikalt og horisontalt.
7. Statsforvaltarane har ulik tilnærming til samordningsrolla.
8. Prioriteringsmyndet til statsforvaltaren er ikkje tydeleg nok.
9. Behov for evaluering av innreisekjeda
10. Behov for plangrunnlag for komplekse hendingar.

¹ Du finn den detaljerte deltakarlista som vedlegg.



Oscarsborg festning med sikt mot Drøbak. Biletet er teke under Veien vidare-seminaret, november 2021. Foto: Vegard Nore.

6.1

ROLLA TIL STATSFORVALTAREN ETTER SMITTEVERNLOVA

Læringspunkt: Erfaringane frå pandemien har synleggjort at rolla til statsforvaltaren etter smittevernlova bør justerast

Statsforvaltaren har under pandemien opplevd at kommunane, regionale aktørar og overordna styresmakter forventar meir samordning frå embeta enn det som er mogleg å få til ut frå gjeldande praksis og lovverk. Mynde til å fatte vedtak med heimel i smittevernlova ligg i dag på sentralt og kommunalt nivå. Statsforvaltaren har særskilt avgrensa mynde. Statsforvaltarane meiner det bør vurderast om dei bør få eit tydelegare og utvida ansvar etter smittevernlova for å sikre regionale samordna avgjerder og iverksetjing av tiltak. Embeta argumenterer med at dei kjenner fylket og aktørane på regionalt og kommunalt nivå, sit med kompetanse gjennom fylkeslegen og har forum for og erfaring med samordning. Alle embeta er samde om at dei som minimum må få beskjed om utbrotsvarsel i fylket. Ved eventuell endring av rolla til statsforvaltaren må ein ta omsyn til tilsynsmyndet som statsforvaltaren har, slik at det ikkje blir bygd inn ein rollekonflikt.

Statsforvaltaren skal ha oversikt over situasjonen i fylket, og tilstanden i kommunar med utbrot utgjer ein særskilt viktig del av biletet. Statsforvaltarane har også ei generell rettleingsplikt som gjer at dei treng å vite kva råd Folkehelseinstituttet (FHI) gir kommunane. Ei koordinert oppfølging frå statsforvaltaren, FHI og Helsedirektoratet vil forenkle arbeidet for kommunar som står i krevjande situasjonar eller skal førebu seg på ei forventa krise.

Forslag til tiltak: Revisjon av smittevernlova med omsyn til rolla som statsforvaltaren har

Smittevernlova er i dag betre tilpassa mindre utbrot enn ein pandemi. Det er behov for å setje søkjelys på korleis den viktige koordineringsrolla til statsforvaltaren kan utførast i alvorlege smittesituasjonar. Det bør greiast ut om statsforvaltarane bør delegerast mynde til å fatte vedtak. Dette for å sikre gjennomføring av tiltak etter smittevernlova i bu- og arbeidsmarknadsregionar dersom aktuelle kommunar ikkje set i verk koordinerte og samstemte tiltak. Dersom statsforvaltaren får mynde til å fatte vedtak, bør klageinstans fastsetjast.

Oppgave-, ansvars- og styresmaktfordeling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå ved ein omfattande pandemi bør gåast gjennom og analyserast som grunnlag for revisjon av smittevernlova. Dette bør inkludere ein omtale av koordineringa mellom FHI, Helsedirektoratet og statsforvaltarane i oppfølginga av kommunane.

Varsel om utbrot må formidlast til statsforvaltarane, slik det blei gjort fram til revisjonen i 2019. Ei endring tilbake til slik det var før 2019, bør setjast i verk omgåande.

Effekt: Ansvaret og myndet til statsforvaltaren er avklart og tydeleg i smittevernlova. Avgjerder blir fatta på lågaste effektive nivå. Dette gjer arbeidet enklare for kommunane ved å sikre god koordinering og avverje ikkje-føremålstenlege reguleringar.

Statsforvaltaren får rettidig informasjon om utbrot, og såleis eit godt utgangspunkt for korrekt situasjonsforståing.

Forslag til ansvarlege for vurdering og eventuell

iverksetjing: Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) – men det vil vere viktig å involvere også statsforvaltarar, kommunar og FHI.

6.2

SAMORDNINGA PÅ NASJONALT NIVÅ

Læringspunkt: Parallele rapporteringskanalar gir opphav til frustrasjon og ulik situasjonsforståing, og er uttrykk for mangel på samordning på nasjonalt nivå

God situasjonsforståing er ein grunnføresetnad for god krisehandtering. For å oppnå god situasjonsforståing er informasjonsflyt, kommunikasjon og samhandlingsarenaer avgjerande. Semje om kva kanalar som skal nyttast for samordning og effektiv koordinering mellom de involverte aktørane, er nøkkelen til å lukkast.

I dag ser det ut til å vere uvisse rundt kven som bør vere med i dei ulike fora, og i kva kanalar informasjonen bør utvekslast.

Statsforvaltarane ønskjer betre samordning på nasjonalt nivå, og såg at styresmaktene i større grad nytta samordningskanal til rapportering. Denne rapporteringskanalen skal gi eit overordna og sektorovergripande bilete av situasjonen, og vurdere samfunnskonskvensane i eit heilskapsperspektiv. Det blir rapportert vertikalt frå kommune til statsforvaltar, vidare til DSB og til slutt til Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Rapportane blir òg delte på tvers på kvart nivå.

Enkelte møtearenaer (t.d. samverke-/beredskapsmøte) er spesielt viktige for samordning og informasjonsflyt. På møtearenaer som har til hensikt å samordne på tvers av sektorar, er det viktig å få med alle etatane det gjeld. Det har vore utfordrande at enkelte direktorat berre nyttar eigen fagkanal. Dersom samordningsmøta samlar alle direktorata som statsforvaltarane er avhengige av å gi informasjon til og få informasjon frå, vil det vere enklare å oppnå felles forståing av tiltak og prosessar, eit felles situasjonsbilde og rask samhandling.

Det er behov for å auke kunnskapen om eksisterande samordningsmekanismer blant alle aktørar på sentralt nivå. Nokre av embeta spør om det er behov for eit meir formalisert beredskapssystem under kriser.

Statsforvaltarane ser også enkelte utfordringar ved utføringa av leiardepartementsrolla, og meiner denne har framstått noko utydeleg under pandemien. Ansvaret og myndet til leiardepartementet bør kommuniserast tydelegare og tidleg i hendinga.

Forslag til tiltak: Å gå gjennom og betre bruken av samordningskanalen ved å:

- Skape ei tydeleg rolleavklaring mellom nasjonale aktørar, mellom anna ved å få klart fram kva som ligg i leiardepartementsrolla.
- Etablere mekanismar for å peike på kva direktorat som skal delta på samordningsarenaene, og kven som skal leie og koordinere desse. Det kan vere aktuelt å utarbeide retningslinjer for deltaking, hyppigheit og agenda på samordningsarenaer.
- Tydeleggjere samordninga på direktoratsnivå, og då særleg samordningsrolla til DSB.
- Revidere og forskriftsfeste retningslinjene for varsling og rapportering på samordningskanal. Det er behov for å avklare kva som skal rapporterast via høvesvis fagkanal og samordningskanal. Informasjonsflyten mellom dei to kanalane må også avklarast. Hensikten er m.a. å påleggje etatar å dele informasjon og eventuelt rapportere i samordningskanal. Det bør også stillast krav om at informasjon blir delt «nedover» i forvaltningsnivåa etter at sentrale og regionale styresmakter har danna seg eit heilskapsbilete. Det bør vurderast å ta med «informasjonsdeling» i tittelen på retningslinjene for å synleggjere at fortlaupande informasjonsdeling frå sentralt nivå skal føregå i same kanal. Aktørane som er omfatta av føresegnene, må informerast om vedtekte retningslinjer. Når dette er gjort, må retningslinjene øvast. Det kan her vere aktuelt å setje opp kurs ved DSB-kurssentera.
- Leggje til rette for hospitering mellom forvaltningsnivåa for å betre forståinga for oppgaveløysing på dei ulike nivåa. Dette vil også kunne bidra til å auke forståinga for hastegrad på dei forskjellige oppdraga og bestillingane som blir gitt.

Effekt:

- Ein styrkt samordningskanal vil gi betre informasjonsflyt, situasjonsbilete og situasjonsforståing.
- Tydelegare plikt- og ansvarsavklaringar vil gi auka etterleving av rutinane.
- Betre samordning på nasjonalt nivå vil også medføre mindre dobbeltarbeid og meir effektiv ressursbruk for statsforvaltarane og kommunane.

Forslag til ansvarlege for vurdering og iverksetjing: DSB i samarbeid med JD (KSE), statsforvaltarane og ev. eit utval direktorat.

6.3

KRISESTØTTEVERKTØY

Læringspunkt: Krisestøtteverktøya blir nytta i ulik grad og dekkjer ikkje behova

Krisestøtteverktøy er ein viktig del av samordninga. Det er ei utbreidd oppfatning blant statsforvaltarane at dersom krisestøtteverktøya i dei ulike sektorane er kompatible, vil det forenkle samordninga og gjere det mogleg å etablere eit felles situasjonsbilete raskare.

Bruken av krisestøtteverktøyet CIM har vore ei tilbakevendande problemstilling, både når det gjeld funksjonalitet, bruk og kompetanse. CIM har vist seg å ha høg brukarterskel, og det krevst ei viss erfaring med CIM i organisasjonen for å kunne bruke systemet optimalt. Då det er tungvint å oppdatere situasjonsrapportar, blir desse supplerte med andre skjema og andre system for rapportering for å dekkje ulike behov. Fleire statsforvaltarar og kommunar er misnøgde med CIM. Dei føler at leverandøren ikkje lyttar til brukarane, og at verktøyet ikkje dekkjer krava som bør stillast til eit krisestøtteverktøy.

Systemet som blir nytta til loggføring, oppgåvefordeling, deling av situasjonsrapportar og anna samhandling, må vere brukarvennleg. Systemet bør vere så lite personavhengig som mogleg, godt kjent og i allmenn bruk før krisa inntreffer.

Felles verktøy for krisehandtering kan innebere både rapporteringsløysingar og geografiske informasjonsystem (GIS). Kartgrunnlag bør kunne delast «live» i krisestøtteverktøyet for raskare og enklare felles situasjonsforståing. Det må vurderast om CIM er verktøyet vi treng, og oppfyller krava som blir stilte til eit fullverdig kriseinformasjonsverktøy.

Forslag til tiltak: Å utarbeide kravspesifikasjon til krisestøtteverktøyet, og bli samde om val av verktøy, inklusive rapporteringsløysingar og GIS

Dette inneber å

- identifisere funksjonar i verktøyet som legg til rette for god informasjonsflyt mellom beredskapsaktørane som er involverte i ei krise
- inkludere behov som har blitt identifisert under handteringa av pandemien, og som også har relevans for handtering av andre typar hendingar

Følgjande moment bør vurderast:

- Kartløysingar (GIS), fleksible rapporteringsmalar som lett kan justerast ved behov.
- Logg og arkivfunksjon som er intuitiv for brukaren. Krisestøtteverktøyet må fungere til både loggføring og arkivering, utan dobbeltarbeid.
- Verktøyet må vere brukarvennleg også som analyseverktøy. Bør kunne nyttast til dagleg drift, kriseførebuingar som t.d. ROS-analyse (fungerer ikkje i dag), beredskapsplanar, e-post, møtereferat, SMS-varsling og tiltakskort med direkte loggføring av utførte aktivitetar.
- Søkjefunksjonar med løysingar som tilfredsstiller krava til offentlegheit og gjer det mogleg å svare på innsynskrav. Søkjefunksjonaliteten bør vere betre enn i dag.
- Høve til å følgje ein kommunikasjonstråd på lik linje med e-postsystem. E-post og svar blir per i dag logga som separate loggpunkt, og dette gjer det vanskeleg å følgje historikken i ettertid.
- Funksjonar som styrkjer evaluering etter hendingar, mellom anna høve til å rekonstruere tidslinjer. Dette er viktig for å evaluere situasjonsforståinga og utvikle verktøy for deling av situasjonsbilete.

- Kopling til ein felles terminologidatabase for å sikre lik forståing av faguttrykk.
- Standardiserte symbol til bruk på kart (med kopling til terminologidatabasen)
- Kostnader som ein mogleg terskel for implementering av funksjonar (grunnpakke kontra ekstra modular).

Effekt:

- Betre informasjonsflyt, situasjonsbilete og -forståing, som i sin tur vil føre til meir effektiv handtering og gjere at ein slepp dobbeltarbeid.
- Lågare rapporteringsbyrde for statsforvaltarane og kommunane samstundes som informasjonskvalitet og -pålitelegheita blir styrkt.
- Betre etterleving av arkiv- og offentlegheitslova.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: DSB i samarbeid med statsforvaltarane og eventuelt referansegruppe med kommunar og samverkeaktørar.

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

Statsforvaltarane viser til at dei har behov for videokonferanseløysingar som har alle graderingar (U, B, H).

Når det gjeld behovet for gradert VTC, peiker statsforvaltarane på at behovet er aukande, og at embeta har eit ansvar for samfunnstryggleik i heile krisespekteret. Statsforvaltarane bør difor ha dei nødvendige verkøya for å vareta dette ansvaret på ein best mogleg måte. Dagens situasjon er prega av tungvinne og lite føremålstenlege arbeidsprosessar, med til dømes lang reiseveg til stader med gradert VTC for å delta i møte. Spørsmålet om gradert VTC bør difor avklarast snarast.

Effekt: Meir effektiv samhandling, færre møtetekniske forstyrningar, betre informasjonsdeling og auka informasjonskvalitet. Enklare å gjennomføre øvingar med øvingsmoment som krev graderte sambandssystem. Effektiv ivaretaking av ansvaret til statsforvaltaren i heile krisespekteret, derimellom ansvaret knytt til totalforsvaret (jf. Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt

arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering, kap. IV og IX).

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: Statsforvaltarane i samarbeid med JD, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og DSB.

6.4

TILGJENGELEGHEIT OG VAKTORDNING

Læringspunkt: Auka forventing til tilgjengelegheit og behov for vaktordning

Statsforvaltarane pliktar å ha system for på kort varsel å kunne ta imot, vurdere og vidareformidle beredskapsmeldingar og setje i verk rapportering til sentrale styresmakter (jf. Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering). Det er opp til embeta å velje kva slags system som skal etablerast. Berre to embete hadde ei formalisert vaktordning i forkant av pandemien (nedfelt i avtalar og beredskapsplan, godtgjersle for beredskapsvakt m.m.). Ut frå erfaringane gjennom pandemien er statsforvaltarane tydelege på at etablering av vaktordning har vore ein suksessfaktor i krisehandteringa til embeta, og heilt nødvendig for å imøtekomme forventingane som sentrale styresmakter har til tilgjengelegheit og oppdragsløysing. Vaktordning har også vore nødvendig for å avlaste enkeltpersonar og sikre tilgang til rett kompetanse (jurist, helsefagleg) til rett tid. Det har i enkelte tilfelle også vore avgjerande for at kommunar får raskt svar på spørsmål og såleis kan ta avgjerder utanom vanlig arbeidstid. Statsforvaltarane opplever vidare at forventingane som embeta må innfri med omsyn til tilgjengelegheit og «responstid», har auka under pandemien.

Behovet for ei formalisert vaktordning ved embeta har vore ein tilbakevendande diskusjon over mange år. Fleirtalet av embeta meiner at pandemien har

tydeleggjort behovet, og at det er på høg tid at dette kjem på plass.

Det er variasjon i korleis dei ulike embeta løyser oppgåvene sine, og enkelte ønskjer meir tilgjengelegheit enn andre. Det bør difor formulerast eit minimumskrav til tilgjengelegheit for embeta. På bakgrunn av eit definert minimumskrav bør det formaliserast ei vaktordning for embeta.

Forslag til tiltak: Statsforvaltarane ønskjer at DSB tydeleggjer minimumskrav til tilgjengelegheit/vaktordning hos statsforvaltarane og behovet for å styrkje denne under kriser.

Kravet bør gjerast kjent for samarbeidspartnarane til statsforvaltarane (politidistrikta, kommunane, Sivilforsvaret, Heimevernet osv.).

Effekt: Krava til tilgjengelegheit er avklarte, tydelege og føreseielege både for statsforvaltarane og for aktørane som embeta samhandlar med mellom og under kriser.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: DSB.

Forslag til tiltak: Formalisert vaktordning ved samtlege embete.

Krav om vaktordning må kompensere, vere sentralt regulert og avtalefesta. Kompetansehevingstiltak bør setjast i verk for personell som inngår i ordninga.

Effekt:

- Robust beredskap og krisehandtering hos embeta, mellom anna gjennom eit kontinuerleg oppdatert situasjonsbilete.
- Mindre belastning på enkeltpersonar.
- Auka krisehandteringskompetanse hos embeta.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev.

iverksetjing: Statsforvaltarane i samarbeid med JD, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og DSB.

6.5

ARBEID MED SAMFUNNSTRYGGLEIK OG BEREDSKAP I KOMMUNANE

Læringspunkt: Kommunane har ikkje nok ressursar til krisehandtering og beredskapsarbeid

Ein av hovudbodskapane i evalueringane frå statsforvaltarane er at kommunane utgjer berebjelken i beredskapen i Noreg. Kommunane har mykje ansvar og oppgåver, men har ikkje nok ressursar. Det blir vidare påpeikt at det dei siste 10–15 åra har skjedd ei betydeleg styrking av beredskapsressursane nasjonalt, men at dette ikkje har vore tilfelle lokalt og regionalt. Statsforvaltarane uttrykkjer særleg bekymring for kapasiteten til funksjonane kommunelege og beredskapskoordinator i kommunen. Pandemien har dessutan utfordra den juridiske kompetansen hos kommunane.

Statsforvaltarane melder at status i kommunane, no og forut for pandemien, er at dei ofte oppfyller enkelte krav som beredskapsplan og gjennomføring av øvingar, medan mange sviktar på det systematiske arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Kommunane handterer hendingar når desse oppstår, men har sjeldan høve til å etablere og oppretthalde eit systematisk arbeid på fagområdet. Dette skuldast mellom anna manglande kompetanse og økonomiske ressursar.

Statsforvaltarane meiner det er viktig å styrkje evna til krisehandtering og førebyggjande arbeid med samfunnstryggleik i kommunane.

Forslag til tiltak: Å tildele kommunane meir middel for å styrke beredskapen og samfunnstryggleiksarbeidet.

Slike middel kan nyttast til mellom anna regionalt samarbeid, nettverkssamlingar, kompetanseheving, førebyggjande samfunnstryggleik og fleire tilsetjingar.

Statsforvaltarane meiner kvar kommune bør ha eigen kommunelege og beredskapskoordinator, begge med tilstrekkeleg stor stillingsprosent og høve til vikar. Dersom det blir etablert fellesstillingar på tvers av

kommunar, bør dette kome som eit tillegg til basisressursar.

Kommunane har særskilte økonomi, topografi og demografi, og auka økonomiske midlar vil gi ulike effektar i ulike kommunar. Det bør difor vurderast å rute ekstra midlar gjennom statsforvaltaren, som kjenner regionen godt og veit kor midlane vil treffe best. Det vil òg kunne vere aktuelt å øyremerkje midlane for å sikre at dei blir nytta til å styrke beredskapen og samfunnstryggleiksarbeidet.

Forslag til tiltak: Å vurdere innføring av ytterlegare lovkrav til samfunnstryggleiksarbeidet i kommunane:

- Lovkrav til kapasitet og kompetanse for nøkkelfunksjonar innanfor beredskap og førebyggjande samfunnstryggleiksarbeid: Beredskapskoordinator og kommuneoverlege.
- Vurdere revisjon av forskrift om kommunal beredskapsplikt: Krav om kommunalt beredskapsråd, inkludert krav til mandat og aktivitet.

Skjerpa lovkrav må sjåast i samanheng med kor godt kommunen evnar å møte desse (jf. forslag til tiltak over), og kva som trengst av juridisk kompetanse.

Forslag til tiltak: Å styrkje arbeidet i kommunen med samfunnstryggleik og beredskap gjennom å

- følgje opp kartlegginga av kommunelegefunksjonen
- bidra til å knyte kommunelegen til leiinga i kommunen for å styrkje rettleiarrolla
- lage rettleiar/kompetansepakke/kurs for kommunelegefunksjonen
- lage rettleiar/kompetansepakke/kurs for beredskapskoordinatorrolla og andre nøkkeloppgåver innanfor beredskap i kommunane
- bidra til å fremje samarbeid mellom kommunar og eventuelt mellom nøkkelfunksjonar på tvers av kommunar Oppgåver/tiltak som kommunane kan samarbeide om, er
 - felles risikovurderingar i bu- og arbeidsområde
 - felles øvingar
 - fleirkommunale beredskapsråd

Desse foreslåtte tiltaka vil krevje oppfølging frå statsforvaltaren, og ein bør òg vurdere behovet for å styrkje beredskapsressursane til embeta.

Effekt:

- Eit systematisk samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeid i kommunane, både innanfor førebygging og beredskap.
- Høg beredskapsevne og større uthald, kompetanse og kapasitet i kommunane.
- Definerte nøkkelroller i det kommunale arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap er styrkte.
- Målretta og effektiv rettleiing og oppfølging frå statsforvaltarane med støtte frå DSB og Helsedirektoratet.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: DSB og Helsedirektoratet i samarbeid med statsforvaltarane, HOD, JD, KDD og ev. Legeforeningen.

6.6

KRISEKOMMUNIKASJON

Læringspunkt: Krisekommunikasjon krev god samordning både vertikalt og horisontalt

Kommunikasjon med media og folkesetnaden krev fagkunnskap og erfaring, samstundes som det må vere tett samarbeid mellom kommunikasjonsmedarbeidarane og kriseleiinga elles. Evalueringane frå statsforvaltarane indikerer at samarbeidet mellom kommunikasjonsmedarbeidarane og beredskapsapparatet ikkje har vore tilstrekkeleg etablert. Statsforvaltarane har vidare hatt ulike tilnærmingar til kommunikasjon med folkesetnaden gjennom media. I enkelte fylke har statsforvaltaren personleg, fylkesberedskapssjefen eller fylkeslegen vore særskilte synlege og t.d. gitt intervju med vurderingar av situasjonen, til dels dagleg. Eit embete hadde faste daglege innslag i regionale media. Andre embete har først og fremst vore opptekne av å vidareformidle budskapet frå nasjonale styresmakter. Statsforvaltarane er samde i at krisekommunikasjon er ei samordningsoppgåve.

Forslag til tiltak: Å tydeleggjere ansvaret som statsforvaltaren har for krisekommunikasjon

Det må vurderast om krisekommunikasjon treng å kome tydelegare fram som samordningsoppgåve i Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering.

Effekt: Felles forståing av ansvaret som ligg i krisekommunikasjon, og samordningsansvaret på området, pluss tydelegare ansvarsforhold opp mot lokale og nasjonale styresmakter.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: DSB i samarbeid med statsforvaltarane.

Forslag til tiltak: Å vidareføre nettverket med kommunikasjonsmedarbeidarar på tvers av embete som har danna seg under pandemien, og å invitere inn beredskapsmedarbeidarar som bidragsytarar i nettverket

Effekt: Meir einskapleg tilnærming og erfaringsoverføring pluss meir effektiv ressursbruk.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: Statsforvaltarane.

Grunnlaget for kommunikasjonen mellom statsforvaltaren, folkesetnaden og media har også vore utfordrande ved at hyppige skifte i strategi og tiltak frå regjeringa som har blitt offentleggjort på pressekonferansar, ikkje har blitt etterfølgd av skriftleg materiell til embeta.

Det må vere klart eigaransvar til den overordna kommunikasjonsbodskapen frå nasjonale styresmakter, med tilstrekkeleg ressursar til kontinuerleg oppfølging ved endring i budskap, og dei ulike styresmaktene må vere koordinerte. Nettsider bør vere lagt opp med enkel navigasjon til infomateriell og malar for bruk i kommunikasjonsjobben. Det kan here vere aktuelt å samle alle budskapane på éi bestemt nettside. Behov for tilrettelagt informasjon og omsetjing til ulike målgrupper bør alltid vurderast.

Forslag til tiltak: Nasjonale styresmakter må sikre rask utsending av skriftleg informasjon til statsforvaltaren

Dette bør fortrinnsvis skje i forkant av pressekonferansar eller møte der det blir formidla nye føringar, slik at kommunen og statsforvaltaren rekk å førebu seg. Alternativt kan det gjerast rett i etterkant.

Det bør utarbeidast enkle, standardiserte infomalar. Nasjonale tiltak kan presenterast i ein mal med rom for at kommunen kan leggje til eigne lokale tiltak på same infomateriell.

Effekt:

- Sikrar best mogleg grunnlag for kommunikasjonsoppgåvene til statsforvaltaren.
- Betre forankring av kommunikasjonsbodskap.
- Raskare spreiiing av informasjon til alle delar av folkesetnaden ved endringar.
- Mindre ressursbruk i alle ledd.
- Ein unngår at informasjon som blir gitt, blir oppfatta ulikt.
- Forenkla krisehandtering og rettidig informasjon.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: JD.

6.7

SAMORDNINGSROLLA TIL STATSFORVALTAREN

Læringspunkt: Statsforvaltarane har ulik tilnærming til samordningsrolla

Det kjem fram i evalueringa at statsforvaltarane har ulike tilnærmingar til samordningsrolla. Kulturskilnader, rollekonfliktar, leiingsprioriteringar og ulikskapar mellom kommunar gjer at statsforvaltarane nyttar ulike verkemiddel og tiltak, og har ulik ressursbruk, proaktivitet og innsats for å nå måla sine og oppnå ønskt effekt.

Samstundes vil det uthole samordningsrolla til statsforvaltarane dersom det er for stort spenn i korleis ein tolkar henne. Særs ulik forståing og tilnærming til samordningsrolla er heller ikkje i tråd med formålet om å sikre ein meir einskapleg praksis på tvers av embeta, slik det blei framheva i forarbeida til Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering. Det blei vist til at

«det går ei linje i samfunnstryggleiksarbeidet frå kommunen, via [statsforvaltar] til strategisk sentral krisehandtering. For at dette skal fungere optimalt, må det etablerast ein einskapleg praksis over heile landet»².

Statsforvaltaren har heile tida eit samordningsansvar. Rolla vil likevel endre karakter under uønskte hendingar, og i forarbeida blir det peikt på at ulik rolleforståing blant statsforvaltarane i verste fall kan «føre til redusert handteringsevne på nasjonalt nivå grunna manglande oversikt, initiativ og samordning regionalt, og gi auka konsekvensar for folkesetnaden i kommunane som blir ramma»³.

Fleire av statsforvaltarane ønskjer å oppretthalde tolkinga si av samordningsrolla og handlingsrommet som dette gir. Samordningsrolla blir ikkje opplevd like problematisk som det kom fram av den første rapporten frå koronakommisjonen.⁴ Enkelte meiner at måloppnåing, effekt av verkemiddel og tiltak, pluss oppleving av samordningsansvar, er vanskeleg å måle på tvers av embeta når føresetnadene er så ulike frå embete til embete og situasjon til situasjon. Andre embete ser denne variasjonen som utfordrande og ønskjer ei meir einskapleg tilnærming. Desse legg mellom anna vekt på at ulik praksis mellom embeta er krevjande å ta stilling til for andre aktørar, og særleg for dei som har fleire statsforvaltarar å forhalde seg til. Ved særsl ulik praksis kan ein skape utryggleik hos andre aktørar. Poenget er ikkje nødvendigvis at alle statsforvaltarane skal vere heilt like, likt organisert eller heve beredskapen samstundes, men at alle embete er samde om visse felles rammer.

Høgskolen i Østfold, som gjennomførte ei kartlegging hos alle statsforvaltarane tidleg i pandemien, kjem òg til at embeta forstår rolla si ulikt.⁵ Det er særleg usemje rundt kor proaktiv statsforvaltaren skal vere, og kva som er «rett» forhold mellom tilsynsrolla og rettleiarrolla/samordningsrolla under kriser. Enkelte peiker på «at det i ein krisesituasjon trass alt bør vere viktigare å bidra til å løyse ein alvorleg situasjon, enn å vere bekymra for at ein seinare kan hamne i ein rollekonflikt»⁶. Andre er opptekne av at rolla varierer frå embete til embete pga. ulik demografi, geografisk plassering (grenseovergangar, store avstandar m.m.) og andre særeigne aspekt. Ei tilbakemelding som går att, er at det er behov for ei nasjonal evaluering av statsforvaltarrolla som gjer at ein blir meir samkøyrde om kva denne rolla bør innebære. Forskarane konkluderer med at det kan vere grunn til å diskutere rolla statsforvaltaren skal ha, ikkje berre i relasjon til nasjonale kriser, men også meir generelt i forvaltningssystemet.

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

³ Ibid.

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.

Forslag til tiltak: Tydelegare føringar frå overordna styresmakter til statsforvaltarane med omsyn til måloppnåing, ønskt effekt, føretrekt tiltaksbruk og prioritering innanfor samordningsrolla

Slik statsforvaltarane ser det, er det oppgåva til DSB å følgje opp og operasjonalisere eit rammeverk for korleis embeta skal vareta samordningsrolla, og å

- gå gjennom og oppdatere Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering med tydelegare mandat. Til dømes mynde til å omfordele og prioritere når det skortar på ressursar, og å krevje rapportering frå både kommunar og fylkesberedskapsråd (jf. læringspunkt 8 og 2). Dette vil også sikre større likskap i samordningsrolla.
- lage ein rettleiar til Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering som sikrar einskapleg praksis innanfor eit kritisk minimum av prosedyrar m.m., utan å bli for rigid. Det må vere opning for ulikskap mellom embeta også.
- avklare forholdet mellom samordningsrolla og tilsyns- og kontrollrolla under kriser.

Effekt:

- Tydelegare føringar og forventingar frå DSB kan gjere embeta meir samkøyrde i synet på samordningsrolla.
- Statsforvaltaren kan enklare vurdere tilnærminga si til samordningsrolla og ha ei meir einskapleg tilnærming.
- Betre samhandling med andre beredskapsaktørar og mellom myndenivå.
- Det vil vere enklare for andre aktørar å forhalde seg til statsforvaltaren. Dette gjeld særleg for aktørar som må forhalde seg til fleire embete.
- Embeta vil stå meir samla til å kunne utvikle felles verktøy og prosedyrar som styrkjer samordningsrolla.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: DSB i samarbeid med statsforvaltarane.

Forslag til tiltak: Økt erfaringsdeling mellom embeta om tilnærming og effektar av samordningstiltak.

Effekt: Meir einskapleg tilnærming og meir effektiv ressursbruk.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: DSB i samarbeid med statsforvaltarane.

6.8

PRIORITERINGSMYNDET TIL STATSFORVALTAREN

Læringspunkt: Prioriteringsmyndet til statsforvaltaren er ikkje tydeleg nok

I tråd med Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering skal statsforvaltaren bidra til samordning for mest mogleg effektiv handtering av uønskte hendingar. Statsforvaltaren skal under kriser dessutan «ta initiativ overfor sentrale styresmakter ved behov for tilførsel av ekstra ressursar, og vidareformidle ekstra ressursar til kommunane»⁷. Forventingane til korleis statsforvaltaren skal samordne, prioritere og vidareformidle ekstra ressursar til kommunane er beskrivne både for fredstider og ved væpna konflikt, krigsfare og liknande tilhøve. Rolla, og kor tydeleg ho er beskriven, varierer mellom dei ulike situasjonane. Dette meiner fleire statsforvaltare er ei utfordring.

Under pandemien har det vore ulike problemstillingar der prioritering har vore eit tema. Til dømes prioritering av ulik samfunnskritisk verksemd, prioriteringar når det gjeld forsyning til landet og prioriteringar i samband med innreisekjeda. Statsforvaltaren har fått i oppgåve og ansvar

⁷ Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering, kap. IX.

av overordna styresmakter å fordele og prioritere til dømes førespurnader om bistand, smittevernutstyr, vaksineutstyr og hurtigtestar ved skort på ressursar. I kva grad er det forventa at statsforvaltar bidrar inn i nemnde prioriteringar? Er Instruks for statsforvaltaren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering tydeleg nok som heimelsgrunnlag?

Forslag til tiltak: Å avklare om det er behov for ein heimel for ressursprioritering i Instruks for statsforvaltar og Sysselmeister på Svalbard når det gjeld arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering

Statsforvaltarane har den beste føresetnaden til å prioritere mellom kommunar ved skort på ressursar, men manglar tydeleg heimel. Det er difor behov for å drøfte prioriteringsmyndet som statsforvaltaren har i fred, krise og krig.

Statsforvaltarane meiner at prioriteringsmyndet må vere likt på tvers av ansvarsområde ved skort på ressursar (t.d. drivstoff, mat, medisinar, smittevernutstyr osv.).

Effekt:

- Førebudde prioriteringsmekanismer som nyttar kompetansen og oversikta til statsforvaltaren i prosessen.
- Avklarte roller og mynde ved skort på ressursar, og dermed gjensidig forståing frå oppdragsgivar og oppdragsmottakar om det juridiske aspektet.

Forslag til ansvarlege for vurdering og iverksetjing: DSB i samarbeid med statsforvaltarane.

6.9

EVALUERING AV INNREISEKJEDA

Læringspunkt: Behov for evaluering av innreisekjeda

Statsforvaltarane har her evaluert handteringa av covid-19-pandemien med utgangspunkt i samordningsrolla si. I evalueringa blir det beskrive og drøfta ulike erfaringar med handteringa av tiltak knytt til innreisekjeda (grensepasseringar, karantenehotell m.m.).

Det er like fullt berre ei avgrensa evaluering av erfaringane med dette omfattande arbeidet, og ho dekkjer på ingen måte omfanget av aktørar og problemstillingar som gjer seg gjeldande på innreiseområdet.

Statsforvaltarane har fått førespurnader frå grensekommunar der det blir meldt om behov for ei eiga evaluering av temaet innreisekjede. Fleire av grensekommunane har i dette arbeidet stått overfor heilt nye former for utfordringar, både praktiske og juridiske, samstundes som dei har handtert eit stort press og misnøye frå folkesetnaden, som har opplevd reglane som vanskelege. Kommunane har klart å løyse mange oppgåver utan at føresetnadene var til stades, og det kan vere nyttig læring i å sjå nærmare på korleis.

Kommunane skal evaluere handteringa av hendingar som inntreff innanfor kommunegrensene (jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt), og dermed også arbeidet med innreisekjeda. Evalueringa vil omfatte ei rekkje andre aktørar, og mange problemstillingar vil vere felles på tvers av kommunar. Det kan difor vere føremålstenleg å gjere dette i ein felles prosess for å få eit heilskapleg bilete.

Både statsforvaltarane, Helsedirektoratet og DSB meiner det bør gjennomførast ei eiga evaluering av innreisekjeda, derimellom karantenehotellordninga, der samtlege grensekommunar og innreiseaktørar (politiet, tollvesenet, Avinor og hamnestyresmakter mfl.) får delta.

Forslag til tiltak: Å gjennomføre ei eiga evaluering av innreisekjeda, derimellom karantenehotellordninga

Evalueringa bør omfatte alle involverte aktørar, og vurdere roller, mynde og kommunikasjon. Dialog med ansvarlege styresmakter i naboland bør også inngå som ein del av mandatet.

Effekt:

- Erfaringsutveksling og læring for grensekommunane og andre grenseaktørar som deltek.
- Eit heilskapleg bilete av arbeidet med innreisekjeda.
- Handtering av opplevingar og felles «debriefing» for aktørane som har stått i dette arbeidet over lang tid.
- Viktig supplement til Koronakommisjonen del II om temaet innreisekjede.

Forslag til ansvarlege for vurdering og iverksetjing: JD.

6.10

PLANGRUNNLAG FOR KOMPLEKSE HENDINGAR

Læringspunkt: Behov for plangrunnlag for komplekse hendingar

Rapportane frå statsforvaltarane underbyggjer at covid-19 har hatt ein alvorsgrad og ei varigheit som langt overgår plangrunnlaget til norske styresmakter, som i hovudsak var dimensjonert for ein alvorleg sesonginfluensa. Dette viste seg særleg ved at kontinuitetsplanlegging for og bemanning av helse- og omsorgstenestene blei ei langt større utfordring enn det styresmaktene var førebudde på, og at inngripande juridiske tiltak fekk uventa stor betydning. Før utbrotet av covid-19, hadde ein på nasjonalt nivå både ein pandemiplan med sikte på utbrot av alvorleg sesonginfluensa og ein generisk plan for alle alvorlege smittsame sjukdomar.

Risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS) og beredskapsplanar som var tufta på plangrunnlaget til styresmaktene, tok ikkje høgde for ein så omfattande og alvorleg pandemi som dette.

Erfaringar frå pandemihandteringa er også at samfunnskonskvensar, anna enn for sektoren det gjeld direkte, i for lita grad er analyserte. Planverket varetok heller ikkje dette perspektivet i tilstrekkeleg grad. Eit generisk planverk som beskriv handtering av komplekse hendingar i heile krisespekteret (fred, krise og krig), må byggje på felles kunnskap. Erfaringar frå pandemihandteringa bør inngå i nye tverrsektorielle risiko- og sårbarheitsanalysar som til dømes Analyse av krisescenario (AKS).

Dei største utfordringane ligg i grenseflatene mellom ansvarsområde og forvaltingsnivå. Dersom til dømes planane for forsyning av smittevernmateriell og vaksinar ikkje fungerer på nasjonalt nivå, blir ansvaret for oppfølging skyvd nedover. Det trengst difor eit plangrunnlag for komplekse hendingar som rammar på tvers av sektorar og samfunnsfunksjonar, og som får store samfunnskonskvensar.

Forslag til tiltak: Å utarbeide eit generisk planverk som set alle forvaltingsorgan med vesentlege beredskapsoppgåver i best mogleg stand til å handtere tverrsektorielle problemstillingar for verksemda.

Planverket må ha eit detaljnivå som gir aktørane rammar å planleggje ut frå, men som ikkje er så detaljert at det blir krevjande å tilpasse den enkelte sektor.

Ein måte å skaffe eit grunnlag for planverket på er å gjennomføre tverrsektorielle beredskapsanalysar av eit utval scenario, til dømes frå Analysar av krisescenario (AKS) og frå eit utval tverrsektorielle og komplekse hendingar som har satt handterings-evna til samfunnet på prøve. Hensikta er å vurdere kva som bør vere dimensjonerande for innsatsfaktorar og verkemiddel, og få avklart eventuelle svake punkt ved dagens beredskap.

Effekt:

- Styrking av dagens beredskap og handteringsevne ved at premissene for ein tilstrekkeleg robust grunnberedskap blir tydeleggjort.
- Det blir etablert ei betre felles forståing av kva forvaltinga skal vere førebudd på
- Betre rolleavklaring mellom aktørane. Arbeidsprosessane vil her vere av avgjerande betydning.
- Tydeleggjer kva som er dimensjonerande for statsforvaltarane sitt planverk for å vareta samordningsrolla under ulike typar hendingar.

Forslag til ansvarlege for vurdering og ev. iverksetjing: JD.

Vedlegg

1. Roller og ansvar.
2. *Covid-19-evaluering på regionalt nivå. Resultat frå trinn 1.*
Rapport frå DSB og Helse-
direktoratet, september 2020.
3. Mal for evaluering trinn 2,
september 2020.
4. Deltakarliste.

VEDLEGG 1: ROLLER OG ANSVAR

Statsforvaltaren har eit ansvar for samordning av samfunnstryggleik og beredskap i fylket som blir regulert av samfunnstryggleiksinstruksen til fylkesmannen.¹ Samordningsansvaret inneber å leggje til rette for samarbeid mellom aktørane for å styrkje samfunnstryggleiksarbeidet både i det daglege og ved handtering av uønskte hendingar. Samarbeid med regionale aktørar er vesentleg i dette arbeidet. Vidare går det ei linje i samfunnstryggleiksarbeidet frå kommunen, via stasforvaltaren og regionale samfunnstryggleiksaktørar til strategisk sentral krisehandtering. Samordningsansvaret som statsforvaltaren sit med, endrar ikkje ved ansvaret til andre samfunnstryggleiksaktørar.

Gjennom instruksen blir statsforvaltaren pålagd

- å samordne, halde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap i fylket (fylkesROS)
- å rettleie og vere pådrivar for eit målretta og systematisk arbeid med samfunnstryggleik og beredskap i fylket
- å utnemne og leie eit fylkesberedskapsråd
- ansvar for eigenberedskap ved å sikre ein førebudd og øvd kriseorganisasjon
- ansvar for regional samordning ved handtering av uønskte hendingar

FylkesROS skal utarbeidast i nært samarbeid med regionale aktørar i fylket. På bakgrunn av fylkesROS skal det utarbeidast ein fireårig oppfølgingsplan. Planen skal beskrive ansvaret som statsforvaltaren har for oppfølginga av funn i ROS-analysen, og pådrivarrolle som statsforvaltaren har i oppfølginga overfor andre samfunnstryggleiksaktørar.

Fylkesberedskapsrådet er eit viktig forum for å vareta samordningsansvaret. Fylkesberedskapsrådet skal bestå av representantar for regionale aktørar med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar, leiarar frå politiet og andre naudetatar, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjonar, fylkeskommunen og statlege etatar med vesentlege beredskapsoppgåver i fylket.

Ettersom statsforvaltaren kan invitere andre aktørar, og vil samansetjinga av råda variere på tvers av fylka. Statsforvaltaren leiar fylkesberedskapsrådet.

Ved uønskte hendingar skal statsforvaltaren

«på regionalt nivå samordne den sivile krisehandteringa, og mellom sivile og militære styresmakter, for å sikre optimale løysingar i samarbeid med aktørane det gjeld, og i samsvar med gitte instruksar, retningslinjer og lover. Når uønskte hendingar er varsla eller har oppstått, skal fylkesmannen og politimeistrane det gjeld, straks etablere gjensidig kontakt for å vurdere situasjonen.»²

¹ FOR-2015-06-19 nr. 703: Instruks for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering (samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen).

² FOR-2015-06-19 nr. 703, Instruks for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard sitt arbeid med samfunnstryggleik, beredskap og krisehandtering (samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen, kap. IX).

Retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal

Som ein del av krisehandteringa i Noreg, blir det og sett i verk situasjonsrapportering til overordna styresmakt. Situasjonsrapporteringa har som hensikt å halde overordna styresmakt oppdatert på situasjonsutviklinga, og å løfte relevante problemstillingar. Samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen beskriv ei rapporteringslinje frå kommune til statsforvaltar, vidare til DSB og til slutt til JD. Rapporteringslinja blir kalla samordningskanal, og skal gi eit heilskapleg bilete av situasjonen med fokus på samfunnskonskvensar. Linja kjem i tillegg til rapporteringa som skjer i fagkanal – det vil seie frå underordna til overordna organ innanfor kvar enkelt sektor.³

Ansvar for kommunane for samfunnstryggleik og beredskap

Kommunane har ei sentral rolle i arbeidet med samfunnstryggleik og samordning på lokalt nivå. Dei har gjennom regelverket for kommunal beredskapsplikt eit grunnleggjande ansvar for å vareta tryggleiken til folkesetnaden.⁴ Sivilvernlova slår fast krav til kommunal beredskapsplikt. Krava er overbyggjande og kjem i tillegg til beredskapskrav i ulike sektorlovverk (t.d. helseberedskapslova). Det står heilt sentralt i regelverket at kommunen skal jobbe systematisk og heilskapleg med samfunnstryggleiksarbeidet på tvers av sektorar i kommunen.

Kommunane pliktar å utarbeide ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse som skal leggjast til grunn for arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap i kommunen. Med utgangspunkt i risiko- og sårbarheitsanalysen skal kommunen utarbeide ein beredskapsplan. Beredskapsplanen skal innehalde ei oversikt over tiltaka som kommunen har førebudd for å handtere uønskete hendingar.

Plikta omfattar kommunen som styresmakt innanfor sitt geografiske område, som verksemd og som pådrivar overfor andre aktørar.

Sektorlovverk og planar som er førande ved ein pandemi

I regjeringsdokumentet «Strategi og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien» publisert 27.09.21 blir det gitt ei oversikt over planar og regelverk som har lege til grunn for handteringa av koronapandemien:

- Nasjonal helseberedskapsplan.
- Nasjonal strategi for beredskap mot hendingar med farlege stoff og smittsame sjukdomar.
- Nasjonal beredskapsplan mot utbrot av alvorlege smittsame sjukdomar .
- Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa.
- Handlingsplan for betre smittevern.
- Smittevernlova med forskrifter, derimellom forskrift om Meldingssystem for smittsame sjukdomar og forskrift om varsling av og tiltak ved alvorlege hendingar av betydning for internasjonal folkehelse.
- Helseberedskapslova.
- Folkehelselova.
- Forskrift om smitteverntiltak m.m. ved koronautbrotet (covid-19-forskriften).
- Mellombels lov og forskrift om innreiserestriksjonar for utlendingar av omsyn til folkehelsa.

Kommunane pliktar å ha ein smittevernplan, og har mynde etter smittevernlova til å gjennomføre nødvendige tiltak for å avgrense smitte. Smittevernplanane i kommunane tek som regel utgangspunkt i pandemisk influensa. Det er influensascenario nasjonale helsestyresmakter har lagt mest vekt på både med omsyn til smittevern og pasienthandtering, og for kontinuitetsplanlegging for drift av kommunale tenester generelt.

³ Retningslinjer frå DSB for varsling og rapportering på samordningskanalen, publisert september 2018.

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

VEDLEGG

Helsedirektoratet har mynde til å fatte nasjonale vedtak etter smittvernlova dersom det ikkje er tilstrekkeleg med avgjerder på kommunalt nivå. FHI er som statleg smitteverninstitutt og nasjonal kunnskapsleverandør til helsesektoren ein fagleg rådgivar både for nasjonale styresmakter og for kommunen, som dei særleg hjelper med oppklaring av utbrot og smittevegar. FHI har på den andre sida berre mynde i vaksinespørsmål. Det er Helsedirektoratet som har hovudansvaret for å setje i verk nasjonale avgjerder i ein smittesituasjon – jamfør også rolla som koordinerande instans for helse- og omsorgssektoren når det gjeld krisehandtering, heimla i Nasjonal helseberedskapsplan. Denne rolla blir berre utøvd når HOD gir fullmakt til Helsedirektoratet i ein konkret situasjon.

Pandemi har lenge vore oppfatta som den av dei kjende krisehendingane som vil kunne gi dei mest omfattande og langvarige samfunnskonsekvensane. Alle sektorar erkjenner difor at dei må ha sine egne kontinuitetsplanar for å sikre drift av kritisk viktige samfunnsfunksjonar i ein situasjon med særst høgt sjukefråvær og moglege forsyningsproblem. Nasjonale helsestyresmakter legg til grunn at det ikkje er praktisk mogleg å utvikle særplanar for alle moglege smittsame agensar. Pandemiplanen blir både nasjonalt og lokalt føresett å vere utgangspunkt for tilpassingar i beredskapen som må gjerast undervegs i situasjonar der samfunnet blir ramma av nye og ukjente agensar. Det understrekar kor viktig det er at lokale pandemiplanar er gjennomarbeidde og øvde.

Smittehendingar skil seg ikkje prinsipielt frå andre hendingar med omsyn til samverke mellom sektorar og beredskapsaktørar. Helsefagleg kompetanse vil naturleg nok få større betydning for krisehandteringa enn ved dei fleste andre hendingstypar, og det er avgjerande at kommunelegen og leiinga i helse- og omsorgssektoren elles er integrert med den kommunale kriseleiinga.

Pandemiar kan krevje betydeleg evne til omlegging av drift i helse- og omsorgssektoren, med streng prioritering av kva som skal behandlast, m.a. med utsetjing av elektiv verksemd og redusert omfang på oppfølging av kronikarar. Det vil kunne bli aktuelt å skrive ut pasientar frå sjukehus til kommune tidlegare enn elles, og å opprette egne avdelinga for smitta – også på kommunalt nivå. Organiseringa av helsepersonellet kan også bli påverka, ved at ein må skilje strengt mellom dei som handterer smitta pasientar, og dei som ikkje gjer det. I utgangspunktet vil pandemiar i hovudsak krevje normale behandlings- og omsorgstiltak, men i stort omfang. Enkelte typar særskilde ressursar utmerkar seg som veldig sentrale under ein pandemi: Forbruket av smittevernutstyr vil naturleg nok bli særst høgt. Dersom vaksinar er tilgjengelege eller blir utvikla, vil distribusjon av desse og gjennomføring av vaksining krevje store ressursar og gjerne medføre komplisert logistikk. Alternativet til vaksinasjon vil vere at pandemien varer ved til folkesetnaden har oppnådd flokkimmunitet gjennom sjukdom. Dette kan innebere ei stor sjukdomsbyrde, mange dødsfall og andre uønskte samfunnskonsekvensar. Testing og smittesporing kan også vere særst ressurskrevjande.

VEDLEGG 2: RESULTAT FRÅ TRINN 1 I EVALUERINGA

Denne rapporten er basert på tilbakemeldingar frå fylkesmennene på første trinn av ein større evalueringssjemaet for regionalt nivå. Tilbakemeldingane frå fylkesmennene er framstilte i aggregert form. Alle ti embeta fylte ut evalueringsskjemaet som blei sendt ut 1. juni med svarfrist 17. juni 2020.

Arbeidet er forankra i supplerande tildelingsbrev for fylkesmennene for 2020. Det er forventa ut frå samfunnstryggleksinstruksen for fylkesmannen at fylkesmannen evaluerer handteringa av covid-19 for å sikre læring og utvikling av samfunnstryggleksarbeidet lokalt og regionalt. Slik kan vi også identifisere problemstillingar som bør løftast fram på tvers av sektorar og nivå. Målet med evalueringa er såleis å bidra med systematisk å få fram erfaringane og vurderingane som fylkesmannsembeta sjøve har gjort når det gjeld arbeidet med covid-19-handteringa så langt, og nytte dette i den vidare samhandlinga om krisehandteringa framover. Målgruppa for denne rapporten er dermed både fylkesmannsembeta og direktorata som rapporten omhandlar.

Den innleiande evalueringa har gitt Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) og Helsedirektoratet (Helsedir), som har utarbeidd rapporten, viktige tilbakemeldingar på erfaringane i embeta så langt, derimellom korleis embeta oppfattar tilstanden i kommunane. Mange innspel går også på styring, dialog og oppfølging mellom direktorat- og fylkesmannsnivå. Ut over at tilbakemeldingane blir nytta i den fortløpande dialogen og samvirket mellom nasjonalt og regionalt nivå i den pågåande covid-19-handteringa, vil samanstillinga vere eit godt grunnlag for det vidare evalueringssjemaet (trinn 2–4) som er initiert i samarbeid med fylkesmannsembeta.

Rapporten er resultatet av trinn 1 i eit evalueringssjemaet med i alt fire trinn. Hensikta med den samla prosessen er å støtte og samle evalueringane frå fylkesmannsembeta, sikre at evalueringa i embetet omfattar sentrale tema og sjå til at evalueringa blir gjennomført på ein tilstrekkeleg einskapleg måte til at det er mogleg å aggregere og analysere resultatane på tvers av fylkesmannsembeta. Til slutt i evalueringssjemaet vil det bli gjennomført eit seminar der ein utarbeidar ein tiltaksplan og legg føringar for vidare oppfølging.

Mange erfaringar frå den pågåande covid-19-handteringa har også ein overføringsverdi til andre typar hendingar, og vi anbefaler embeta å ta inn erfaringane i det generelle arbeidet med risikovurderingar, beredskapsplanlegging og øvingar.

Oversikt over trinna i evalueringsprosessen

Prosesstrinn	Beskriving	Tidspunkt
Trinn 1: Innleiande evaluering	Fleire embete har utarbeidd undervegsevalueringar. Rapporterings skjema: DSB sender nokre få utvalde spørsmål med kort svarfrist. Hensikta er å hjelpe embeta som ikkje er i gang med evaluering, og å danne seg eit førsteinntrykk av erfaringane frå embeta så langt.	Innleiande evalueringsskjema blir sendt til embeta 1. juni. Fristen for innsending er 17. juni. Rapporten basert på tilbakemeldingane er ferdig 15. september.
Trinn 2: Tverrsektoriell evaluering etter felles mal	Felles mal for alle embeta: Tverrsektoriell evaluering med fokus på samordningsrolla til embeta og forholdet mellom aktørar og kritiske samfunnsfunksjonar. Malen blir utarbeidd i samarbeid mellom DSB og Helsedir.	Sendast til embeta i september Fristen for innsending er desember 2020.
Trinn 3: Komparativ analyse av evalueringane som embeta har gjort	Komparativ analyse av evalueringsrapportane til embeta skriven etter same mal. • Kva problemstillingar er felles? • Kva er det behov for å jobbe vidare med? Involvering av embeta: Det blir sett ned ei gruppe med representantar frå embeta som saman med DSB og Helsedir utarbeider ein overordna rapport.	Analysen blir gjennomført i perioden januar – mars 2021.
Trinn 4: Vegen vidare Erfaringsseminar og arbeid med tiltaksplan	Vegen vidare: Erfaringsseminar for å diskutere analysen og utarbeide forslag til tiltaksplan på bakgrunn av dette. Evalueringsfunna og tiltaksplanen skal følgjast opp i prioriteringar og styringa av embeta.	Erfaringsseminar og tiltaksplan skal gjennomførast og utarbeidast i april 2021.

2.1

RESULTAT FRÅ EVALUERINGA I TRINN 1

2.1.1 PLANVERK, SAMORDNINGSROLLA OG NYE OPPGÅVER FOR FYLKESMANNSEMBETA

Fylkesmannsembeta blei bedne om å beskrive korleis planverk, rutinar og strukturer har stått i forhold til oppgaveløysinga og organiseringa i handteringa av covid-19. Stemmer «kartet med terrenget»?

Planverk og prosedyrar har måtta tilpassast

Dei fleste embeta har vore nøydde til å gjere tilpassingar i eigne planverk. Ut frå vurderingane som embeta sjølve gjorde, var det mange av tiltakskorta som ikkje tok høgde for den omfattande nedstenginga av samfunnet og varigheita av hendinga. Under oppstarten av krisehandteringa blei kriseleiinga i fleire embete, etter deira oppfatning, meir operativ enn strategisk. Dette har etter kvart betra seg. Organisering og møtstruktur har for enkelte blitt endra. For å løyse arbeidsoppgåvene har det også blitt oppretta arbeidsgrupper som ikkje var ein del av planverket.

Dei fleste embeta påpeiker at planverket ikkje var tilpassa ei så langvarig hending som denne, og at dei førehandsdefinerte tiltakskorta ikkje stemde med det faktiske behovet for oppgåveutføring. Embeta har gjort justeringar i beredskapsplanen, kontinuitetsplanen og vaktordninga for å få tilstrekkeleg kapasitet og uthald.

Eitt embete peiker eksplisitt på at planverket for helsesamarbeid mellom kommunar, helseføretak og regionale helseføretak ikkje var godt nok. Embetet viser til manglande eller utilstrekkelege beredskapslager av smittevernmateriell og ikkje-førebudde system for kartlegging, prioritering og fordeling av materiell. Dette har heldigvis i stor grad gått seg til undervegs. Mellom anna med ein ny modell for samspelet mellom regionalt helseføretak, fylkesmannsembetet og kommunane.

Innleiingsvis var det tidvis utfordringar knytt til det å møte forventingane som kommunane hadde til å få bistand frå Forsvaret. Det blei sett fram mange førespurnader om bistand, men berre eit fåtal blei vidareformidla og effektuerte, då kravet frå Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) om at sivile ressursar måtte vere uttømde eller utilgjengelege, ikkje var avklart. Dette førte til enkelte utfordringar i ein kortare periode. Den nye prosedyren for handtering av førespurnader om bistand (Forsvaret og Sivilforsvaret) har ifølgje fylkesmennene vist seg som føremålstenleg, og kommunane og andre aktørar har blitt meir medvitne på betre lokale planar for å dekkje ekstraordinære ressursbehov. Eitt embete påpeiker at oppgåva til fylkesmannsembeta med å samordne behov for støtte frå Forsvaret til det sivile, ikkje er formalisert i den generelle instruksen for Forsvaret.

Ulike oppfatningar av kva samordningsansvaret til Fylkesmannen inneber

DSB fekk tidleg tilbakemelding frå enkelte embete om nye oppgåver eller ansvarsområde – både eigengenererte og frå overordna styresmakter – i samband med handteringa av covid-19. Ein ønskte difor å undersøkje om dette var ei felles erfaring eller noko som berre galdt nokre få embete.

Embeta tolkar samordningsansvaret ulikt. Enkelte tolkar dette vidt, og oppfattar difor ikkje å ha fått nye oppgåver. Dette trass i at dei har teke på seg oppgåver dei ikkje hadde sett føre seg (t.d. fordeling av smittevernutstyr). Andre meiner tvert om at embetet har blitt pålagt nye oppgåver.

VEDLEGG

Fylkesmannsembeta blei direkte involverte i kartlegginga og prioriteringa av smittevernutstyr. Dette er oppdrag som ikkje er direkte spegla i embetsoppdrag eller tildelingsbrev, men som kom som oppdrag frå Helsedirektoratet. Det herskar her ei viss usemje rundt kor vidt koordinering, fordeling og prioritering av smittevernutstyr er nye oppgåver og ansvarsområde.

System for kartlegging, prioritering og fordeling av smittevernmateriell, og system for kartlegging og tilgang til helsepersonell, blei i stor grad utvikla undervegs. Embeta peiker på at dette også er ei positiv erfaring som viser evne og vilje frå alle parter til endringar og løysingar i ein krevjande situasjon.

Fylkesmannen har ikkje fått delegert heimel i covid-19-forskrifta, t.d. til å påleggje omfordeling av smittevernutstyr. Enkelte embete opplever oppgåver knytt til teljing av / oversikt over smittevernutstyr som problematiske. Fleire påpeiker at dette er ei oppgåve dei ikkje hadde venta, men enkelte framhevar samstundes at det er normalt at ein får nye oppgåver i ein krisesituasjon, og at det ligg innanfor samordningsrollen.

Fleire etterlyser nasjonale koordineringsinitiativ, ikkje berre når det gjeld smittevernutstyr, men også for rettleiingsoppgåver. Eitt embete meiner at fylkesmannsembeta burde ha vore involverte tidlegare i utarbeidinga av rettleiarar og nasjonale strategiar. Dette kunne ha gitt embeta betre forståing og evne til å rettleie kommunane.

Ei tilbakemelding er at «retningslinjene frå DSB for varsling og rapportering på samordningskanal» ikkje er kraftige nok til å sikre informasjonsutvekslinga som trengst i kriser. Dokumentet bør skrivast om til ein kongeleg resolusjon, meiner eitt embete.

Fylkesmannen blei 1. januar 2020 skriven ut av forskrift om meldingssystem for smittsame sjukdomar (MSIS-forskrifta). Eitt embete meiner at dette har vist seg uheldig både i informasjonsaugemed og for å få til samordning av smitteverntiltak.

Utfordrande balanse mellom rolla som tilsynsstyresmakt og rådgivar

Eitt fylkesmannsembete melder at helseavdelinga i embetet har hatt ei utfordring med rolla som både rådgivar og tilsynsførar etter smittevernlov, og kan som klageinstans gjere seg inhabil. Embetet har også lite erfaring med å føre tilsyn etter denne lova.

Ønske om kompetanseheving og ny plattform for digitale møte

Embata blei spurde om kva endringar det har vore/er behov for. Omlegging av dagleg drift til langvarig krisehandtering krev endringar på fleire område både lokalt og regionalt. Teknologiske løysingar og møtестruktur for over 100 kontaktpunkt har vore og er sær utfordrande. Det er behov for kompetanseheving på teknologiske løysingar. Dette gjeld spesielt CIM og digitale møteplattformer (både opne og graderte løysingar).

Med omfattande smitteverntiltak har det vore, og er framleis, behov for nye løysingar for samspel i krisehandteringa. Det blir uttrykt ønske om ei felles tilnærming til kva digitale møteplattformer som skal nyttast.

2.1.2 SAMARBEID MED OVERORDNA STYRESMAKTER, ANDRE AKTØRAR I FYLKET OG KOMMUNAR

Fylkesmannsembeta blei spurde om korleis samarbeidet og samordninga med overordna styresmakter, andre aktørar i fylket og kommunar har fungert. I tillegg blei embeta spurde om dei har hatt verkemidla som trengs for å handtere covid-19-utbrotet.

Mange og til tider lite koordinerte rapporteringskrav med for korte fristar

Embeta opplever samordninga litt ulikt, men eit punkt som går att, er utfordringar knytt til rapporteringsløpa og koordineringa av desse, tidsfristar og rapporteringskrav. Enkelte embete melder om for korte fristar, uklare bestillingar, endring av bestillingar og forventning om at fylkesmannen er tilgjengeleg 24/7.

Ein del av embeta beskriv at kommunane i periodar har blitt «nedleste» med krav til rapporteringar og spørsmål som til dels overlappar kvarandre. Både tidspunkt for rapporteringar, svarfrist, innhald og detaljgrad har til tider vore utfordrande for kommunane. Rapporteringsfristane frå statlege styresmakter har iblant vore for korte.

Det er meldt inn at saker med korte fristar ikkje bør sendast til postmottak, men til beredskapsadresser. Det har også vore utilstrekkeleg vurdert kva som er tidskritisk og viktig informasjon. Kor vidt rapportering verkeleg hastar eller ikkje, må kome tydelegare fram.

«Hasteførespurnader med særskort svarfrist har lite for seg. Dersom ein ønskjer gode svar, må spørsmåla vere velformulerte og stillast med adekvat tid til innsamling og prosessering av informasjon. Vi har brukt unødvendig mykje tid på å måtte tolke informasjonspørsmål, kor vidt dei faktisk hastar osv. Her vil til dømes tidspunktet for utsendinga påverke korleis det blir oppfatta, t.d. kveldar, helgedagar osv. Hasteførespurnader bør vere reell hast, og når det hastar, er ikkje postmottak rett mottakar.»

Utfordringar i koordineringa mellom fagkanal og samordningskanal

Bestillingar på rapportering frå nasjonalt nivå som ikkje er koordinerte med etablerte samordningskanalar, skaper frustrasjon i kommunane og gjer samordningsrolla til fylkesmannen vanskelegare. Dette gjeld ikkje berre fagkanal helse, men fleire saknar ei ytterlegare samordning av rapporteringskrav frå dei ulike direktorata. Til dømes Helsedir, DSB, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir).

Enkelte direktorat har kravd rapportering direkte frå kommunane. Fylkesmannen har ikkje alltid vore inkludert i utsendinga ved rapportering på fagkanal.

Grunna det særskilde ansvaret som fylkesmannen har med å samordne og svare på spørsmål knytt til rapporteringskrav, vil ei avklaring av oppdrag og rapportering i høvesvis fagkanal og samordningskanal nasjonalt forenkle arbeidet på regionalt- og lokalt nivå.

Eit anna aspekt ved forholdet fagkanal og samordningskanal er den store informasjonsmengda frå direktoratsnivå til fylkesmannen, og utfordringar med å fortolke og vidareformidle denne informasjonen. Det har dessutan ikkje alltid vore tydeleg kva direktorata har vore ute etter, slik det går fram her:

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

VEDLEGG

Fylkesmannsembeta opplever at det i starten av hendinga ikkje var ei klar fordeling mellom fagkanal og samordningskanal, og at dette resulterte i mange spørsmål til embeta.

Gode møtearenaer, men behov for å vurdere større breidde i deltakinga

Enkelte embete stiller spørsmål ved kor godt «rigga» direktorata er til å svare på tidskrisiske spørsmål. Kommunane har hatt eit omfattande behov for å få svar på spørsmål om tolking av reglar, fagleg rettleiing, tilgang til ulike ressursar osv. Fylkesmennene opplevde at Helsedirektoratet, og dels også andre sentrale etatar, ikkje var i stand til å innfri forventingane frå kommunane om slik hjelp. I alle fall i den første tida etter nedstenginga. For at kommunane skal klare å handtere ei hending godt, er det viktig at førespurnader blir fanga opp, ruta rett internt i direktorata og behandla innan rimeleg tid. Dette er ein informasjonsloop som fylkesmennene treng å inngå i.

Spørsmål frå fylkesmannen til direktorata blir svart ut under samverkekonferansane og beredskapsmøta som DSB fasiliterer, men desse blei ikkje etablerte før etter den innleiande fasen då presset og behov for svar frå direktorata var ekstra stort. Det blir opplevd som særleg nyttig at Helsedirektoratet svarer ut spørsmål frå embeta i samverkekonferansar og beredskapsmøte.

Trass i at møtearenaene med overordna styresmakter stort sett blir opplevde som tilfredsstillande, er det fleire som saknar ei tydelegare koordinering mellom direktorata (også dei direktorata som ikkje har delteke på møta). I denne samanhengen blir spesielt Bufdir og Udir trekte fram.

Fylkesmennene ser på samarbeidet mellom regionale aktørar som særst godt, og meiner at Fylkesberedskapsråda hittil har fungert godt. Kommunale beredskapsråd ser i lita grad ut til å ha blitt nytta.

Digitale møtearenaer fungerer, men ikkje optimalt. Her er det rom for tekniske forbetringar.

2.1.3 KORLEIS KOMMUNANE HANDTERER OG FØREBUR SEG PÅ NYE SMITTETOPPAR

Fylkesmannsembeta har gjort ei vurdering av korleis kommunane har handtert situasjonen og om det har vore spesielle utfordringar som ikkje har fått merksemd. Fylkesmennene har også undersøkt korleis kommunane i fylket har førebudd seg på ein ny smittetopp. Direktoratata kjem til at embeta, i tråd med oppdraget sitt, har koordinert og lagt til rette for eigne kommunale evalueringar. Det er i stor grad desse som i sin tur ligg til grunn for evalueringane og vurderingane til embeta.

Førebudd, men med ressursutfordringar

Fleire embete framheva at kommunane ikkje er dimensjonerte for langvarig krisehandtering, eller for å stå i beredskap over lengre tid. Det er økonomi, personell og smittevernustyr som blir rapportert å vere mest krevjande for kommunane.

Embeta har kartlagt og funne at dei fleste kommunane har kontinuitetsplanar. Likevel peiker fleire på at tilgang på kvalifisert personell og ressursallokering er og blir ei utfordring. Dersom det kjem nye smitteutbrot, vil flytting av personell mellom tenestene på nytt få konsekvensar for dagleg drift og tenesteyting innanfor ei rekkje område. Sjølv om kommunane har planar for omdisponering av personell, er nedskalering av tenester utfordrande. Enkelte embete melder om kommunar som har inngått samarbeid for å redusere denne sårbarheita.

Det er utfordrande for kommunane å oppretthalde beredskap og samstundes vareta svake heimebuande brukarar. Få av kommunane har konkretisert korleis dei prioriterer tenestene til sårbare grupper. Kapasiteten til oppfølging/overvaking av sjuke heimebuande ved eit scenario med mange smitta har i lita grad blitt teken tak i.

Dei små kommunane kan blir hardt ramma under lokale utbrot ved at nøkkelpersonell blir påverka av anten sjukdom eller karantene. Dette kan få særleg store konsekvensar for institusjonar og legefunksjonar. Mange av kommunane har planlagt for omdisponering av personell i kommunen, men for utvalde grupper vil dette likevel bli vanskeleg (t.d. legar, sjukepleiarar). Mange av kommunane har planlagt «korona-turnus» eller inndeling i ulike «vaktlag» for å skjermje personell for smitte/karantene. Ved eit større utbrot vil likevel ei slik organisering bli særskild krevjande å gjennomføre.

Vidare oppgir mange at det er gjort kartleggingar av kva personell kommunen sjølv kan skaffe seg. Enkelte har også inngått avtalar med privatpraktiserande legar, studentar og LIS-legar (leger i spesialisering), men påpeiker at utryggleiken knytt til tidspunkt for smittetopp vanskeleggjer konkrete avtalar.

Kommunelegen er ein kritisk ressurs

Pandemien har synleggjort den sentrale rolla som kommunelegen har når det gjeld beredskap og krisehandtering. Embeta meiner difor at eit tett samarbeid mellom kommunelegane i fylket er nødvendig. Slitasje og kapasitetsproblem gjeld særleg kommunelegestillinga, som i mange tilfelle ikkje er dimensjonert for langvarig krisehandtering. Det finst ikkje alltid nokon vikar for kommunelegen.

For lite merksemd på ikkje-planlagde økonomiske utgifter

Evna til å handtere ikkje-planlagde utgifter kan få betydning for det generelle tenestetilbodet i kommunen. Fleire embete har fått tilbakemelding frå kommunane om at ikkje-planlagde økonomiske utgifter er ei utfordring som har fått for lite merksemd.

Anskaffing av nok smittevernmateriell har vore ei stor utfordring, og kan fort bli det igjen

Eit lokalt utbrot vil generere eit stort utstysbehov, også i kommunar der innbyggjartalet er lågt. Dette gjeld særleg dersom utbrotet oppstår ved ein institusjon som t.d. ein sjukeheim.

Oppleving av mangel på avklaringar frå statlege styresmakter

Ifølgje enkelte embete, opplever ein del kommunar at det er mangelfull nasjonal avklaring av konkrete saker som t.d. korleis kommunane skal handtere tilreisande turistar og grensepasseringar. Det blir meldt om kommunar der det kjem turistar frå «raude land», og turistnæringa manglar klare føringar for korleis dette skal handterast.

Det er ein del utryggleik knytt til kor bindande rettleiarane frå Helsedirektoratet er, og om kommunane opplever å ha nok spelerom til å gjere lokale vurderingar. På den andre sida er det ein del ønske om sterkare nasjonal normering, til dømes med omsyn til handtering av utanlandske turistar.

Helsestyresmaktene blir òg kritiserte for å ha vore for seine med å sende ut rettleiing for karantenevedtak og planleggingsgrunnlag for utrekning av smittetal (R). Etter vurderinga som fylkesmennene har gjort, er status no at kommunane i hovudsak fattar velfunderte vedtak og har gode planleggingsverktøy.

Kommunane har planar for alternative lokale

Nesten alle kommunane har planlagt for alternative lokale/covid-einingar. Mange har tilgang til eldre bygningsmasse som kan vere eigna for pleie av innlagde pasientar. Ein del kommunar har planlagt å ta i bruk andre lokale som t.d. hotell, skular og internat. Kommunane har i varierende grad vurdert det konkrete utstys- og fasilitetsbehovet i slike einingar (t.d. behovet medisinsk-teknisk utstyr). Derimot har kommunane identifisert problem med å bemanne desse einingane med kompetent personell. Ifølgje fylkesmennene, er det behov for å avklare nærmare kva pasientar som kan leggjast inn i slike einingar. I sum er det usikkert i kva grad slike einingar kan betraktast som ein reell kapasitet i kommunane.

2.1.4 KRAV OM INNSYN, MEDIEHANDTERING OG KOMMUNIKASJON MED FOLKESETNADEN

Fylkesmannsembeta blei bedne om å beskrive eventuelle utfordringar relatert til kommunikasjon med folkesetnaden, krav om innsyn og mediehandtering. Det er arbeidet med krav om innsyn frå media som blir oppgitt å ha vore den største utfordringa. Kommunikasjon med folkesetnaden og media elles har fungert greitt.

Tidkrevjande og utfordrande krav om innsyn

Embeta melder om at det er omfattande og tidkrevjande å handtere alle krav om innsyn:

«Krav om innsyn i stort monn har vore den største utfordringa. Arbeidet med desse har vore tidkrevjande og utfordrande. Handtering av desse burde ha vore samordna mellom fylkesmennene».

Krava om innsyn er ikkje berre mange, men også kompliserte. Det er krevjande å svare under stort tidspress. Mykje informasjon i CIM legg ikkje til rette for innsyn (ikkje postlister), og dette kan utløyse ganske omfattande og uspesifiserte krav om innsyn.

Det blir foreslått ei nasjonal ordning/løysing for handtering av krav om innsyn under kriser (eigarskap til delte dokument), slik at embeta slepp å nytte store ressursar på å lage ordningar kvar for seg.

Vurdering av offentlegheit – behov for kompetanseheving

Fleire embete meiner at det er behov for ein grundig gjennomgang av korleis ulike verksemder vurderer offentlegheit, både etter offentleglova og etter tryggleikslova. Det blir mellom anna stilt spørsmål ved bruken av «unnateke offentleg innsyn» med heimel i ulike paragrafar. Korleis skal til dømes §21 nyttast? Eitt embete viser også til at det er uvisse rundt korleis embetet skal handtere, lagre og vidareformidle sensitiv informasjon på ein sikker og effektiv måte.

Enkelte av embeta viser til at gradering av dokument etter tryggleikslova gjer det vanskeleg å dele informasjon som fagavdelingane i embetet hadde stor nytte av før det blei gradert.

Eitt embete meiner at føresegner for «unnateke offentleg innsyn» har vore nytta unødig mykje, og meiner at det er prinsipielt er uheldig å nekte innsyn i dokument frå forvaltninga når ein samstundes gjennomfører dei mest inngripande tiltaka overfor innbyggjarane sidan andre verdskrig.

Avveginga om å uttrykkje sårbarheit og omsynet til openheit krev både kompetanse og erfaring. Kompetanse om regelverket, intensjonen til lovgivaren, tolkingsspørsmål osv. bør styrkast.

Mediehandtering og informasjon til folkesetnaden har fungert godt

Mediehandtering og kommunikasjon med folkesetnaden har gått fint, men det har vore mange førespurnader å svare ut.

Enkelte embete har vore aktive i kommunikasjonen med folkesetnaden i ulike kommunikasjonskanalar. Til dømes viser eitt embete til at NRK er medlem i Fylkesberedskapsrådet og ein viktig kanal for å nå ut med informasjon til folkesetnaden i fylket. Andre beskriv at rolla og ansvaret til fylkesmannen når det gjeld kommunikasjon med folkesetnaden er avgrensa, og at det i denne situasjonen kjem særst mykje informasjon/kommunikasjon frå nasjonalt hald med hyppige pressekonferansar og ei rekkje informasjonskampanjar. Lokalt er det kommunane som har informasjonsansvaret overfor eigne innbyggjarar.

Eitt av embeta rapporterer at det har vore veldig tidkrevjande å halde seg oppdatert på status, og meiner at dette kunne ha vore løyst ved å sende ut informasjon om endringar i samband med og gjerne i forkant av pressekonferansar, slik at ein kunne ha vore betre førebudd. Embetet har også fått tilbakemeldingar frå medlemmar i Fylkesberedskapsrådet om at det er krevjande å setje i verk tiltak ein fredagskveld. Det blir også uttrykt bekymring for at informasjon kan gleppe når han berre blir gitt i pressekonferansar, og ikkje følgt opp i skriftlege beskrivingar av det som skal setjast i verk (formidla per brev e.l.). Eit anna embete påpeiker at fylkesmennene ville hatt betre føresetnad for å utøve rettleingsrolla dersom ein hadde vore involvert tidlegare i utarbeiding av rettleiarane.

2.2

OPPSUMMERING

Denne rapporten har identifisert følgjande sentrale funn, vurderingar og anbefalingar frå fylkesmennene:

- Planverk og prosedyrar har måtta tilpassast.
- Ulike oppfatningar av kva samordningsansvaret inneber.
- Utfordrande balanse mellom rolla som tilsynsstyresmakt og rådgivar.
- Ønske om kompetanseheving og ny plattform for digitale møte.
- Mange og til tider lite koordinerte rapporteringskrav med for korte fristar.
- Utfordringar i koordineringa mellom fagkanal og samordningskanal.
- Gode møtearenaer, men behov for å vurdere større breidde i deltakinga.
- Kommunane er førebudde på nye smittetoppar, men slit med ressursutfordringar, særleg med omsyn til personell.
- Kommunelegen er ein kritisk ressurs i beredskapsplanlegging og krisehandtering.
- For lite merksemd på ikkje-planlagde økonomiske utgifter.
- Anskaffing av nok smittevernmateriell har vore ei stor utfordring, og kan fort bli det igjen.
- Oppleving av mangel på avklaringar frå statlege styresmakter.
- Kommunane har planar for alternative lokaler, men det er uvisst kor konkrete og «klare» desse lokala er for bruk.
- Tidkrevjande og utfordrande krav om innsyn.
- Vurdering av offentlegheit – behov for kompetanseheving og delte meiningar om grunnlaget for og effekten av at informasjon blir skjerm for allment innsyn.
- Mediehandtering og informasjon til folkesetnaden har fungert godt.

Helsedirektoratet vil særleg understreke følgjande:

- Vi kjenner oss att i beskrivingane frå fylkesmennene, mellom anna frå kartlegginga som direktoratet sjølv har gjort av den kommunale beredskapen. Dette er særst viktige tilbakemeldingar som må takast på alvor. Fleire av desse problemstillingane er difor tekne med inn i diskusjonar med fylkesmennene i møte også gjennom sommaren.
- Dialogen med fylkesmennene er særst viktig, og møta med embeta kvar veke blir vidareførte. Tilbakemeldingar om alternative løysingar og kor vidt nasjonale tiltak fungerer etter hensikta, er ein viktig del av denne dialogen.
- Fylkesmennene spelar ei særst sentral rolle i handteringa av covid-19 og arbeidet med å setje nasjonal politikk ut i livet. Det er viktig at fylkesmennene er tett på kommunane framover for å sikre at det blir etablert lokal beredskap som forventa, og at det blir lagt planar som lèt seg gjennomføre. Dette krev bistand med rettleiing, men også tydeleg kommunikasjon om forventingane som er stilte. Dette gjeld ikkje minst i oppfølginga av storbyane.

VEDLEGG

- Kommunelegane spelar ei kritisk rolle. Det er avgjerande at den identifiserte sårbarheita blir erkjend og følgt opp med den kommunale kriseleiinga framover. Denne sårbarheita har også betydning for kva nasjonale rammer som blir vedtekne, m.a. fordi den reelle kapasiteten til smittesporing lokalt i stor grad avheng av kommunelegane.
- Kommuneøkonomien er adressert av direktoratet, og det blir jobba kontinuerleg med dette som følgje av oppdrag frå HOD.
- I tilbakemeldingane sine understrekar fylkesmennene kor viktig det er å følgje opp med ein fase 2 av evalueringa i løpet av hausten.

DSB meiner fylkesmannsembeta viser god evne til å organisere, endre og justere planverk. Embeta har også evna å innføre nye prosedyrar og modeller. Spørsmålet er om det kan vere behov for å jobbe vidare, forankre eller standardisere desse.

Funna i evalueringa kan tyde på at det er behov for å tydeleggjere kva som ligg i delar av samordningsrolla. Det ser ut til at embeta praktiserer ansvaret ulikt, og det er difor behov for å konkretisere samordningsrolla og ev. justere samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen. Det kan også vere aktuelt å gjere endringar i forankringa og statusen til retningslinjene frå DSB for varsling og rapportering på samordningskanal.

Evalueringa har fått fram ei rekkje sentrale spørsmål som bør avklarast: Kor går grensene for beredskapsoppgåver som ikkje følgjer direkte av samfunnstryggleiksinstruksen, dei årlege styringsdokumenta m.m. som fylkesmannsembeta kan få, og korleis kan spesielt oppgåver på smittevernfeltet heimlast?

Evalueringa viser at bestillingar med korte tidsfristar til rapportering må ha god forankring og vere grunngitte. Bestillingar kunne ofte med fordel ha vore meir eksplisitte på kva rapporteringa skal bestå i. Bestillar må òg vere tilgjengeleg for å svare på spørsmål dersom noko er uklart.

CIM-opplæring og bruk av verktøyet har vore ei tilbakevendande problemstilling. Funksjonalitet, bruk og kompetanse på bruk av tekniske krisehandteringsverktøy bør gåast gjennom på eit seinare tidspunkt. Mange verksemder, derimellom fylkesmannsembeta, nyttar ei plattform for digitale møte som direktorata ikkje har. Dersom direktorata hadde nytta same plattform, ville dette ha forenkla den digitale samhandlinga. Evalueringa viser at det er nødvendig å jobbe for å få på plass einskaplege og gode plattformer.

Eit viktig tiltak er å tryggje folkesetnaden om at vi kjem til å ha nok smittevernmateriell, og at nasjonale føringar vil sikre at materiell av tilstrekkeleg kvalitet blir distribuert i tide til kommunar som treng det, og til andre sektorar med utstrekt brukarkontakt (t.d. barnevernet).

Det blir meldt om betydeleg uvisse rundt kor bindande rettleiarane frå Helsedirektoratet er, og kor mykje spelerom ein har for lokale vurderingar og tilpassingar. Representantar for fylkesmenn og kommunar bør helst medverke i utforminga av ny/revidert rettleiing. Hendingshandteringa har på den andre sida hittil vore prega av eit stort tids- og produksjonspress.

Fleire embete etterlyser ei nasjonal ordning/løysing for handtering av krav om innsyn under kriser, kompetanseheving i embeta og på direktoratnivå. Evalueringa viser med all tydelegheit at det er utfordrande å finne balansen mellom å vere open og å gjere seg sårbar.

2.3

VIDARE ARBEID

I trinn 2 vil DSB og Helsedirektoratet utarbeide ein mal for overordna/tverrsektoriell evaluering med fokus på samordningsrolla til fylkesmannen, oppfølginga av kommunane, forholdet mellom aktørar og kritiske samfunnsfunksjonar. Malen har eit tredelt formål: å vere til støtte for fylkesmannen i evalueringsarbeidet, å sikre at evalueringa i embetet omfattar sentrale tema/spørsmål, og å sikre ei einskapleg tilnærming som gjer det mogleg å aggregere resultatata på tvers av fylkesmannsembeta. Evalueringsmalen skal etter planen sendast til embeta i september.

I trinn 3 vil det bli gjennomført ein komparativ analyse av evalueringsrapportane frå embeta. Analysen vil ha fokus på to hovudspørsmål:

- Kva problemstillingar er felles?
- Kva er det behov for å jobbe vidare med?

Arbeidet vil bli leia av DSB og Helsedirektoratet, og samtlege fylkesmenn skal vere representerte i arbeidsgruppa. Gruppa skal etter planen levere utkast til komparativ analyse februar 2021.

I trinn 4 vil resultatata frå trinn 3 takast inn i ein «Vegen vidare-prosess». Denne består i at DSB og Helsedirektoratet arrangerer erfaringsseminar for å anbefale tiltak og utarbeide forslag til tiltaksplan på bakgrunn av den komparative analysen. Deltakarane på erfaringsseminaret vil vere representantar frå alle fylkesmannsembeta. Forskarane frå Høgskolen i Østfold som utførte intervju i alle embeta på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vil òg bli inviterte til å delta.

Evalueringa og tiltaksplanen vil bli nytta som innspel til styring av embeta. Funna og tiltaksplanen må følgjast opp i prioriteringar og styring av embeta. Erfaringsseminar skal etter planen gjennomførast i april 2021.

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

KRISEHANDTERING

Hendingsforløp

Både undervegs i handteringa, og med tanke på ei sluttevaluering, er beskriving av hendingsforløp, iverksette tiltak og andre hovudaktivitetar særskilt viktig.

Lag gjerne ei tidslinje over kva som skjedde når, til dømes grafisk eller i tabellformat. Ved å synleggjere hovudaktivitetane og tiltaka som er sette i verk, har ein eit nyttig pedagogisk verktøy for både eiga oversikt og i kommunikasjonen med andre involverte aktørar. Hendingsloggen er ofte eit godt utgangspunkt for å beskrive forløpet.

Involverte aktørar og deira roller og ansvar

Lag ei overordna oversikt over eksterne aktørar som fylkesmannsembetet har vore i kontakt med i handteringa. Beskriv kort forholdet mellom dei involverte, og betydninga for samordninga regionalt. Dette kan sjå til dømes slik ut:

- Medlemmar av fylkesberedskapsrådet.
- Fagetatar/direktorat.
- Departement.
- Regionale helseføretak.
- Frivillige organisasjonar.
- Interne fagavdelingar i embetet.
- Andre viktige aktørar på regionalt nivå.

Kva er dei viktigaste læringspunkta så langt?

- Kva har vore dei viktigaste tiltaka regionalt og lokalt for å handtere situasjonen så langt?
- Kva har gått ekstra bra, og kvifor?
- Kva har så langt vore det mest utfordrande i krisehandteringa? Kvifor?
- Kva ser embetet på som særskilt bekymringsfullt framover?
- Kva konkrete tiltak blir gjennomførte regionalt for å vidareutvikle beredskapen framover?
- Korleis oppfattar fylkesmannen kapasiteten hos eige embete til å stå i ein særskilt langvarig beredskapssituasjon?

Korleis vurderer fylkesmannen oppfølginga av arbeidet i kommunane?

Relevante moment:

- Evne hos kommunane til å følgje opp krav, forventingar og behov knytt til testing, isolasjon, smittesporing og karantene.
- Status og planar i kommunane for å skjerme og oppretthalde tenester til barn, unge og andre sårbare grupper.
- Samhandling mellom helseføretak og kommunar (helsefellesskap).
- Nødvendige tiltak for å sikre samarbeidsavtalar mellom helseføretak og kommunar med omsyn til beredskap.
- Samarbeid mellom kommunar i oppfølginga av covid-19, mellom anna med tanke på samfunnsmedisinsk kompetanse og bistand ved ekstraordinære behov.
- Involvering av frivillige organisasjonar eller andre aktørar som støtte og avlastning til kommunane.

- I kva grad dei kommunale beredskapsplanane er oppdaterte og i samsvar med avgjerdene, føringane og råda til styresmaktene. Kva ser fylkesmannen eventuelt som vesentlege svakheiter/utfordringar, og kva tiltak er eller kjem til å bli sette i verk regionalt for å sikre forsvarleg beredskap i kommunane?

Korleis har samarbeid og samordning med overordna styresmakter, aktørar i fylket og kommunar fungert?

Relevante moment:

- Bruk av Fylkesberedskapsrådet.
- Bruk av andre etablerte samarbeidsarenaer.
- Etablering av nye samarbeidsrelasjonar.
- Informasjonsdeling.
- Rapporteringskrav og fristar frå overordna styresmakter.
- Koordinering av ulike rapporteringsløp (fagkanal og samordningskanal).
- Informasjon som fell utanfor alle rapporteringsløp.

Her ønskjer vi oppdaterte vurderingar med omsyn til det som blei rapportert i trinn 1.

Korleis vurderer fylkesmannsembetet nytteverdien til ulike møtearenaer?

Relevante møtearenaer:

- Beredskapsmøte (Helsedir, DSB og FM).
- Samverkekonferansar (etatar og FM).
- Møte mellom fylkesmennene og justisministeren.
- Møte i Fylkesberedskapsrådet.
- Andre møtearenaer mellom fylkesmannsembeta og regionale og nasjonale styresmakter.
- Andre møtearenaer mellom fylkesmannsembeta og kommunar.

Her ønskjer vi oppdaterte og meir utfyllande vurderingar i forhold til det som blei rapportert i trinn 1.

Kva erfaringar har fylkesmannsembetet med å kommunisere og handtere avgjerder, råd og tiltak frå sentrale styresmakter?

Relevante moment:

- Tydelegheit i lover og forskrifter.
- Behov for tolking og rettleiing frå fylkesmannen overfor kommunane og Fylkesberedskapsrådet.
- Dialog med ulike styresmakter om dei nye forskriftene.
- Forholdet mellom sentrale, regionale og lokale forskrifter.
- Korleis sentrale styresmakter formidlar avgjerder, råd og tiltak.
- Rettleiarane frå sentrale styresmakter for å avklare forskrifter og smittevernkrav.

Her ønskjer vi oppdaterte vurderingar med omsyn til det som blei rapportert i trinn 1.

I kva grad har fylkesmannsembetet opplevd at det har blitt stilt nye krav eller forventingar til embetet i handteringa?

Relevante moment:

- Krav eller forventingar frå sentrale og lokale styresmakter.
- Endring av rolla til embetet som følgje av nye forskrifter.
- Tiltak for å innfri nye krav eller forventingar.

VEDLEGG

Her ønskjer vi oppdaterte vurderingar med omsyn til det som blei rapportert i trinn 1.

Kva erfaringar har fylkesmannsembetet med mediehandtering og krisekommunikasjon?

Relevante moment:

- Eigen strategi for kommunikasjon under krisa, inkludert strategi for å nå ut til spesielle målgrupper (media, folkesetnaden, kommunane mfl.).
- Koordinering av strategien med Fylkesberedskapsrådet, kommunane og eventuelle andre aktørar i fylket.
- Spesielle kommunikasjonstiltak som følgje av krisa.
- Val av og erfaring med ulike kommunikasjonskanalar (media, eiga nettside, sosiale medium, digitale møte o.l.).
- Erfaring frå kommunikasjon med ulike målgrupper (media, folkesetnaden, kommunane mfl.).
- Handtering av førespurnader til fylkesmannsembetet frå media, folkesetnaden, kommunane og andre målgrupper.
- Handtering av krav om innsyn (omfang, verdivurdering, koordinering med andre aktørar m.m.).

Her ønskjer vi oppdaterte og meir utfyllande vurderingar i forhold til det som blei rapportert i trinn 1.

Korleis har fylkesmannsembetet «rigga seg» for å vurdere behovet for tiltak og utviklinga av krisa fram i tid?

Relevante moment:

- Kunnskapsgrunnlag frå kommunane.
- Kunnskapsgrunnlag frå andre aktørar i fylket/FBR og sentrale styresmakter.
- Kunnskapsdeling i embetet for å kunne utøve samordningsrolla (samarbeid mellom «fag» og «beredskap/samordning»).

Korleis førebur fylkesmannsembetet og andre regionale aktørar seg på å handtere ulike smittescenarior og smitteverntiltak?

Beskriv førebuinga til regionale aktørar ut frå planføresetnadene som Helsedirektoratet har vedteke for kommunane, jf. scenarior i covid-19- strategien og den nasjonale beredskapsplanen til regjeringa.

Relevante moment:

- Kontinuitetsplanlegging for kritiske leveransar på regionalt og lokalt nivå.
- Korleis fylkesmannsembetet samordnar førebuingane og aktuelle tiltak.
- Involvering av Fylkesberedskapsrådet.
- Samordning med helseføretak og regionalt helseføretak.

Korleis førebur fylkesmannen og fylkesberedskapsrådet seg på å handtere samtidige hendingar?

Samtidige hendingar som til dømes bortfall av elektronisk kommunikasjon eller nedetid på kritiske informasjonssystem medan eit akutt smitteutbrot er i gang, kan utfordre handteringa i fylket.

Relevante moment:




- Relevante hendingar for fylket.
- Tiltak for å samkøyre førebuinga i fylket.
- Kapasitet og moglegheit til handtering.

Konklusjon: Kva kan vi lære og kva bør endrast?

VEDLEGG

REGIONALT SITUASJONSBILETE FOR KRITISKE OG VIKTIGE FUNKSJONAR

Vurder i kva grad kritiske og viktige samfunnsfunksjonar i regionen har vore påverka under covid-19-pandemien. Bruk det som er rapportert på samordningskanal til DSB, som hovudkjelde. Bruk eventuelt også andre kjelder (hugs i så fall å namngi dei).

Ingen avvik. Evna til å oppretthalde funksjonen har i lita grad eller ikkje i det heile vore påverka.	
Enkelte avvik. Evna til å oppretthalde funksjonen har i moderat grad vore påverka.	
Betydeleg avvik. Evna til å oppretthalde funksjonen har i stor grad vore påverka.	

Kritisk samfunnsfunksjon		Ansvarleg dep.	Regional status i eige embete
1.	Styring og kriseleiing	JD	
2.	Forsvar	FD	
3.	Lov og orden	JD	
4.	Helse og omsorg	HOD	
5.	Redningsteneste	JD	
6.	Digital tryggleik i sivil sektor	JD	
7.	Natur og miljø	KLD	
8.	Forsyningstryggleik	NFD	
9.	Vatn og avløp	HOD	
10.	Finansielle tenester	FIN	
11.	Kraftforsyning	OED	
12.	EKOM og tenester	KMD	
13.	Transport	SD	
14.	Satellittbaserte tenester	KMD	
15.	Arbeids- og velferdstenester	ASD	
16.	Renovasjon og handtering av farleg avfall	KLD	
17.	Media	KUD	
18.	Gravferd	BFD	
19.	Oppretthalde verksemd og sysselsetjing på norsk sokkel	OED	
20.	Barnehagar og skular	KUD	

Dersom funksjonar i regionen er vurderte å vere på gult eller raudt nivå, gir du ei kort beskriving og oppgir ev. tiltak (omfang, varigheit på avvik og samfunnskonsekvensar).

- Dersom det ikkje har vore avvik: Har det vore bekymring knytt til det å oppretthalde kritiske og viktige samfunnsfunksjonar?

Er embetet uroa for evna til å oppretthalde kritiske og viktige samfunnsfunksjonar i tilfelle lokal smitteoppblussing?

- Gi ei kort beskriving (funksjonar, omfang, varigheit og samfunnskonsekvensar).

Konklusjon: Kva kan vi lære og kva bør endrast?

FØREBYGGING OG BEREDSKAP

Kor førebudd var fylket på eit alvorleg pandemiutbrot?

- Var smittevern- og andre relevante beredskapsplanar regionalt og lokalt godt nok utvikla og innøvde før covid-19-utbrotet?
- Var læringspunkt frå tidlegare hendingar innarbeidde i desse planane?
- Når var sist gong smittevern- og helseberedskapsplanane blei reviderte?
- Har smittevern- og helseberedskapsplanane vore koordinerte med andre relevante beredskaps- og kontinuitetsplanar?
- Var pandemiutbrot eller relevante problemstillingar tema i gjennomførte tilsyn?
- Var ansvarsdelinga mellom statleg, regionalt og kommunalt nivå ved pandemiutbrot tilstrekkeleg avklart?

I kva grad har fylkesmannen hatt nytte av desse førebuingane i handteringa?

Relevante moment:

- Bruk og nytte av fylkes-ROS og oppfølgingsplan.
- Bruk av eksisterande planverk.
- Gjennomførte øvingar.
- Tilsyn med kommunal beredskapsplikt.
- Tilsyn med helseberedskapen.
- Fellestilsyn helseberedskap og kommunal beredskapsplikt.
- Andre relevante tilsyn.
- Andre verkemiddel som fylkesmannsembetet har sett behov for.

VEDLEGG

Kor stor gevinst/effekt opplever fylkesmannsembetet at desse førebyggjande tiltaka mot kommunane i forkant av utbrotet i Noreg har gitt?

Til dømes auka medvit og merksemd osv.

Konklusjon: Kva kan vi lære og kva bør endrast?

Beskriv korleis evalueringa er gjennomført

Kven som har vore involverte i evalueringa, datainnsamlingsprosessen (evalueringssmøte, spørjeundersøkingar, intervju m.m.) og kjeldegrunnlaget. Gi ei kort beskriving av kor vidt kjeldegrunnlaget dekkjer innspel og vurderingar frå alle sentrale aktørar og funksjonar.

Evalueringa kan ta utgangspunkt i krav til samordnings- og pådrivarrolla til fylkesmannen, slik desse er beskrivne i mellom anna:

- Samfunnstryggleiksinstruksen for fylkesmannen.
- Helseberedskapslova og smittevernlova med tilhøyrande forskrifter.
- Sivilbeskyttelseslova med forskrift.
- Covid-19-forskrifta.
- Tildelingsbrev og verksemds- og økonomiinstruksen til fylkesmennene.

Oppsummering og oppfølging

Oppsummer læringspunkt og tiltak som har kome fram gjennom evalueringa, og plasser ansvaret for oppfølging. Bruk til dømes ein tabell:

Læringspunkt	Bakgrunn/grunngeving	Tiltak	Ansvar
Krisehandtering			
Regionale situasjonsbilete for kritiske og viktige funksjonar			
Førebygging og beredskap			

VEDLEGG 4: DELTAKARLISTE, VEGEN VIDARE-SEMINAR

Reenskaug hotell, Drøbak

29.11-1.12 2021

Fylkesberedskapssjefar og evalueringskontaktar

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

Fylkeslegar

Karin Müller Mikaelsen, SFMR
Sjur Lehmann, SFVL

Helsedirektoratet

Vegard Nore
Åsmund Berg Nilsen

DSB

Harald Rasmussen
Elisabeth Næss
Thea Kruuse-Meyer
Guro Hjortland Pedersen



Direktoratet for
samfunnstryggleik
og beredskap

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
August 2022