

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.

Jo Ese
Catharina Bjørkquist
Mona Jerndahl Fineide
Gunnar Vold Hansen
Marit Kristine Helgesen
Helge Ramsdal

Høgskolen i Østfold
Oppdragsrapport 2021:2

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2021:2

© Forfatterne/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-461-5

ISSN: 1504-5331

Forord

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) tildelte i mai/juni 2020 Høgskolen i Østfold midler til en evaluering av statsforvalternes håndtering av de omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020. Dette var et resultat av at Høgskolen i Østfold i april 2020 påtok seg å dokumentere hvordan Statsforvalteren i Oslo og Viken (SFOV) håndterte covid-19 pandemien. KMD så da at det kunne være hensiktsmessig å utvide undersøkelsen til å gjelde alle statsforvalterne.

Forskning av samarbeid mellom ulike offentlige tjenester har vært en sentral del av høgskolens forskningsportefølje i mer enn ti år og en slik undersøkelse ble derfor ansett å være godt tilpasset høgskolens forskningsprofil. På bakgrunn av dette opprettet høgskolen en forskergruppe med representanter for fagmiljøet knyttet til masterstudiet i samordning av helse- og velferdstjenester ved avdeling Helse og Velferd. Data fra denne undersøkelsen vil siden danne grunnlag for vitenskapelig publisering i nasjonale og internasjonale publikasjoner. Denne rapporten er derfor første del av et større forskningsprosjekt der høgskolen belyser statsforvalternes rolle.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon gjennom intervjuer og ved å demonstrere for oss hvordan statsforvalterne har løst utfordringene ved covid-19 pandemien. Uten deres imøtekommenhet ville det ikke blitt noen rapport.

Følgende forskere har deltatt i arbeidet med rapporten:

Professor Catharina Bjørkquist

Førsteamanuensis Mona Jerndahl Fineide

Professor Gunnar Vold Hansen

Professor Marit Kristine Helgesen

Professor Helge Ramsdal

Prorektor Jo Ese har ledet arbeidet.

Fredrikstad 26.03.21

Leseveiledning

Leseren kan forholde seg til rapporten på ulike måter, og vi skal her gi en veiledning til mulige måter å lese den på.

Før selve rapporten starter gir vi et sammendrag som gir et raskt overblikk over hovedfunn og konklusjoner.

Kapittel 1 gir en grundig utdyping av problemstillingene rapporten tar opp og greier ut om metodevalg og prosjektets design. Kapittel 2 gir en oversikt over hvilke rammer og prinsipper statsforvalterne opererer under.

Kapittel 3-8 er empirinære fordypinger i ulike temaer der presentasjon av hva de intervjuede har fortalt får mye plass. Det ligger et omfattende datamateriale til grunn for denne rapporten, og disse kapitelene er de delene av rapporten som gir mest detaljert innsikt i de ulike områdene vi har arbeidet med. Innholdsfortegnelsen gir ytterligere informasjon om hvilke av kapitlene som gir dypdykk i hvilke temaer.

I kapittel 9 gir vi med bakgrunn i resultatene vi presenterte i kapittel 3-8 mer utdypende svar på de fem spørsmålene som har ligget til grunn for prosjektet og i kapittel 10 gir vi noen avsluttende kommentarer og kobler dataene til tidligere forskning og teoretiske perspektiver, for å kunne skape et grunnlag for fremtidige diskusjoner om hvordan statsforvalteren best kan bidra inn i den nasjonale kriseberedskapen.

Sammendrag

Covid-19 pandemien har vært den største krisen det norske samfunnet har møtt etter andre verdenskrig. Den har derfor satt samfunnets krise- og beredskapsevne under et stort press. I det krise- og beredskapssystemet som er etablert i Norge har statsforvalteren en viktig rolle. Høgskolen i Østfold fikk våren 2020 midler fra Kommunal og moderniseringsdepartement (KMD) for å forske på hvordan statsforvalterne håndterte innføring av omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid -19 pandemien våren 2020. Forskningsprosjektet startet opp med en kartlegging som ble gjennomført våren og sommeren 2020 ved at forskere ved Høgskolen i Østfold intervjuet sentrale personer ved alle de ti statsforvalterne. Med få unntak ble følgende intervjuet:

- Statsforvalteren selv (på intervjutidspunktet: Fylkesmann)
- Assisterende statsforvalter (på intervjutidspunktet Ass fylkesmann)
- Beredskapssjef eller tilsvarende
- Medarbeider i beredskapsstab/enhet
- Fylkeslege
- Utdanningsdirektør eller tilsvarende

Denne rapporten beskriver derfor først og fremst hvordan sentrale personer hos statsforvalterne opplevde den første tiden etter at landet ble stengt ned fra den 13. mars 2020. Covid-19 pandemien har vist seg å bli mer langvarig enn man så for seg våren 2020. Rapporten bygger bare på de beskrivelser og refleksjoner ansatte i embetene hadde i begynnelsen av pandemien. Det innebærer at minneforskyvelser og etterpåklokskap i liten grad har påvirket de utsagnene rapporten bygger på.

Utgangspunktet for rapporten er at beredskapsarbeid og krisehåndtering er det som gjerne kalles *wicked problems*. Det er problemer med uklar kunnskap om hva de skyldes, uklare mål og manglende oversikt over hvordan de kan løses. Det er derfor stor enighet om at slike problemer best kan løses gjennom samarbeid. En rekke av de krisene som samfunnet har møtt de siste 20 årene har vist at samordning har vært utfordrende. Det gjelder på nasjonalt, regionalt og lokalt plan. På nasjonalt plan har nå Justis- og beredskapsdepartement og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fått et særlig ansvar for å samordne nasjonale myndigheters innsats i en krisesituasjon. På regionalt plan har statsforvalteren fått ansvar både for å samordne regionale

aktører og for å tilrettelegge for samordning av den kommunale innsatsen. Statsforvalteren får dermed en sentral rolle i nasjonalt beredskapsarbeid.

Datasamlingen viste at alle embetene hadde forberedt seg på mulighetene for en omfattende pandemi, men at man ikke hadde sett for seg omfanget og varigheten av krisen. Embetene beskriver også hvordan de har vært sentrale i arbeidet med å samle inn data og vurderinger av utfordringer og behov i kommunene. Dette har bidratt til at sentrale myndigheter har fått mange av de oversikter de har etterspurt, uten at de har blitt overbelastet med å måtte sammenstille og vurdere disse dataene. De utfordringene som er beskrevet har i større grad handlet om manglende samordning på sentralt plan, enn hos statsforvalterne.

Statsforvalterne har også vært sentrale i kommunikasjonen mellom sentralt nivå og kommunene. Dette har ført til at man også i denne sammenhengen har kunnet redusere belastningen på sentralforvaltningen betraktelig. Flere av statsforvalterne peker på at det har vært problematisk at viktige deler av kommunikasjonen har vært sektorisert og gått direkte mellom sentralforvaltningen og kommunene. Vi ser også at hos statsforvalterne har deler av kommunikasjonen vært sektorisert. Dette skaper utfordringer for god samordning.

Det er tydelige forskjeller mellom statsforvalterne. Det kan skyldes at man tilpasser seg ulikheter i struktur og kultur i fylkene. Vi ser også at det er forskjell i hvordan statsforvalterne oppfatter sitt samordningsansvar. Noen er opptatt av å ta en lederrolle, andre er mer opptatt av å være tilrettelegger for at kommunene selv kan samarbeide. Vi ser også at noen statsforvaltere opplever balansen mellom på den ene siden kontroll og tilsyn, og på den andre siden veiledning og entreprenørskap som mer utfordrende enn andre. Hvordan de ulike beredskapsprinsippene skal vektlegges er også en utfordring for noen av statsforvalterne.

I avtalen som KMD inngikk med høgskolen, ble det etterspurt svar på følgende spørsmål:

- 1) Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?
- 2) Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?

- 3) Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen?
- 4) Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen?
- 5) Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen?

I dette sammendraget presenterer vi en kortversjon av svarene på disse spørsmålene.

Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?

Nesten alle svarer at embetene var «forberedt», i den forstand at det eksisterte planer som innbefattet pandemi-scenariet, at en var kjent med disse planene eller tilegnet seg kunnskap om dem umiddelbart etter at arbeidet med pandemien ble startet opp.

For noen embeter viste det seg at planene ikke var ajourførte. Dette hadde blant annet sammenheng med at noen av de sammenslåtte embetene ikke hadde fått samordnet planverket til den nye organisasjonen. Man var heller ikke veldig godt forberedt på utviklingen fra «helsekrise» til en mer omfattende «samfunnskrise» som innebar at hele embetet ble involvert.

Det hadde vært øvelser i de fleste embetene – også sammen med kommunene – relativt nylig (i løpet av høsten 2019), der man blant annet hadde fokusert på pandemiscenariet.

Nesten alle embetene har opplevd kriser før, og hadde derved erfaring i krisehåndtering da pandemien kom. Et kjennetegn ved lærdommene generelt fra tidligere kriser var utfordringene med koordinering av innsatsen. Det som likevel avtegner seg er inntrykket av at det ikke var forventet at konsekvensene pandemien fikk i omfang - i tid og rom - og kompleksiteten i de utfordringene som kom på ulike samfunnsområder, ville bli så store.

Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?

Viktigst er styringsrammeverket for Fylkesmannen, og instruksene for statsforvalternes rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. I tillegg kommer lovreguleringer som Smittevernloven og statsforvalterens rolle som

regionalt tilsynsorgan overfor lokal helsetjeneste i flg. Helse- og omsorgstjenesteloven. Statsforvalternes rolle er utvidet og samtidig presisert i revisjoner og nye lov- og instruksordninger, noe som reflekteres i at embetene har vokst både i antall stillinger og i et stadig bredere kompetansetilfang. Statsforvalternes oppgaveportefølje er blitt mer differensiert, og innebærer at embetet generelt er blitt komplekse organisasjoner – der det juridiske grunnlag totalt sett også åpner for ulike fortolkninger.

Funnene reflekterer tre utfordringer/dilemmaer når det gjelder det juridiske grunnlaget statsforvalterne har: om forholdet mellom kontroll- og veiledningsoppgaver, om hvilken frihet «initiativretten» i fylkesmannsinstruksen gir, og de potensielle motsetninger som er innebygget i de fire beredskapsprinsippene.

Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen?

Vi registrerer at alle embetene kort tid før eller umiddelbart etter 12. mars, fikk på plass kriseledelse og -stab. Hvilke prinsipper man har benyttet for å sette sammen en kriseledelse er ikke tydelig, men det ser ut som om flere så pandemien som en krise avgrenset til helse og at man derfor avgrenset kriseledelsen til denne sektoren. I andre embeter samsvarte kriseledelsen med den ordinære ledergruppen. Det er tydelig at møtestrukturen i de fleste tilfeller er blitt noe påvirket av at mange har hatt hjemmekontor og at møter dermed har blitt gjennomført digitalt. Når det gjelder krisestab og operativt nivå for øvrig, er det også klare forskjeller. Også her er det tydelig at noen først og fremst har sett dette som en helsekrise, men det er også eksempler på andre som har vært raske til å trekke inn andre deler av embetene. Tilbakemeldingene der man har engasjert flere sektorer og kompetanser, har vært positive.

Internt i embetene var det ikke mulig å finne uenigheter om hvordan en skulle forholde seg til pandemien generelt selv om det i enkeltspørsmål kunne være ulike oppfatninger. Men det er verdt å merke seg at flere, blant andre fra beredskapsavdelingene, som mente at den sentrale samordningen etter hvert ble erstattet av mer sektorbaserte håndteringer av pandemien.

Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen?

Utfordringer i sentralforvaltningen gjorde at det tok noe tid før relasjonene til statsforvalterne ble bedre strukturert. Dette skjedde særlig etter at Justis- og beredskapsdepartementet ble lederdepartement og beredskapssporet ble gitt en klarere styringsrolle. Da pandemien ble anerkjent som en omfattende samfunnskrise, ble samordningsutfordringene tydeliggjort på en noe annen måte enn i den tidligste fasen. Nå måtte samordningen mellom den sentrale helseforvaltning og beredskapsforvaltning struktureres i tillegg til skole- og velferdssektorene.

Statsforvalterne forholdt seg noe ulikt til fylkesberedskapsrådene. Noen inviterte alle medlemmene til regelmessige møter, mens andre forholdt seg til de aktørene på fylkesnivå som var aktuelle for problemstillingene som ble reist. Det er noen som kommenterer at NAV og Barne-, ungdoms- og familieetaten (bufetat) var aktører det var aktuelt å involvere i arbeidet som foregikk regionalt. Ellers er det helseforetakene som anses som de mest sentrale aktørene statsforvalteren inngikk samarbeid med i denne krisen. Oppgaven knyttet til dem, slik de forklares, var å få til samarbeid mellom helseforetak og kommuner. For å gjennomføre dette ble det oppfordret fra Helsedirektoratet at statsforvalteren tok i bruk helsefellesskapene som er etablert. Noen embeter gjorde dette, andre pekte på at det var utfordrende.

Kommunikasjonen med kommunene har foregått på ulike måter. Noen har benyttet seg av Crisis Information Management (CIM) og saksbehandling- og arkivsystemet ePhorte, mens andre har tatt i bruk egne lokalt utviklede løsninger som egen mail-adresse og bruk av regneark for å ha oversikt over henvendelsene. Det ble også gjennomført fellesmøter. Kommunikasjonen mellom nivåene var delvis sektorisert. Det er tydelig at mengden av henvendelser til statsforvalterne har vært så stor at det har satt det ordinære systemet under press. Det ser ut som om begrunnelsene for å ta i bruk egne lokalt utviklede systemer, i stor grad er at CIM og ePhorte blir for kompliserte løsninger.

Innholdet i kommunikasjonen dreier seg i stor grad om hvordan lover og retningslinjer skal fortolkes. I den tidlige fasen av pandemien er det kommunale karantenebestemmelser og hytteforbud som er i fokus. Det pekes på at det ble gjennomført lovlighetskontroll av lokale vedtak om karantene for, på den ene siden å sikre at de var hjemlet i lov og, på den andre, veilede

kommuner bort fra lokale karantenebestemmelser som skapte utilsiktede konsekvenser både for kommunene selv og for det lokale næringslivet. Det vises også til at smittevernloven, samt retningslinjer som innføres utover i pandemien, tolkes forskjellig lokalt og at statsforvalterne gjør en stor jobb med å veilede kommuner. Det vektlegges at fasen da samfunnet igjen skulle åpnes var utfordrende fordi det kom signaler fra nasjonalt nivå om smittevern som ikke nødvendigvis kunne tolkes som samstemte.

Nasjonalt nivå's forventinger til at statsforvalteren skulle ta en operativ rolle overfor kommunene i spørsmålet om fordeling av smittevernutstyr aksentuerte samordningsrollen, satte den på spissen, og skapte uro for at embetene skulle kompromittere sin tilsynsrolle. Det var en oppfatning at dette var en ny rolle og at statsforvalteren, ved å ta en operativ rolle, ville gripe direkte inn i gjennomføring av det kommunale smittevernarbeid. Dette ville slå tilbake på deres tilsynsvirksomhet, ved at de ville utøve tilsyn på aktiviteter de direkte hadde lagt til rette for at kommunene kunne gjennomføre. I diskusjonene om dette kommer det fram at statsforvaltere tolker samordning ulikt. Ytterpunktene ser ut til å være at samordning er å fatte beslutning for kommuner i aktuelle spørsmål, eller å holde veldig avstand og heller ikke komme med råd, for eksempel om å holde lager av smittevernutstyr. Samtidig er det et mellomstandpunkt som tolkes å være å komme med løsningsforslag til kommuner, finne et mulighetsrom i samordningsrollen som kan utvides ved behov og krympes igjen når behovet ikke lenger er til stede.

Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen?

Det som er felles for statsforvalternes valg av løsninger er at en legger til grunn at pandemien og krisehåndteringen skal styres av sentrale myndigheter som regjeringen, departementer og direktorater. I dette bildet er det viktig for statsforvalterne å forholde seg til statlige pålegg mest mulig lojalt, selv om man ikke alltid var like enige i disse. I det ligger også at man er bevisst rollen vi foran har beskrevet som en moderator av sentralforvaltningens beslutninger og anmodninger, i en prioritert oppgave som samordner av informasjon overfor både sentralforvaltning og kommuner. Også vektleggingen av ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene blir understreket som primære grunnlag for oppgaveløsning når det gjelder håndteringen av pandemien. Dette får også betydning for hvordan man tolker samvirkeprinsippet og oppgaven med å samordne mellom kommuner. Det tredje fellestrekket vi vil trekke frem er at

det synes som om statsforvalterne har en klar bevissthet om at pandemien ikke skal overskygge embetenes ordinære oppgaver og at de ikke kan forholde seg til pandemien på en slik måte at det undergraver den rollen embetet ønsker å ha, etter at pandemien er under kontroll. Samtidig er det også tydelig at sentrale kjennetegn på struktur og kultur setter rammer for hvordan statsforvalterne håndterer pandemien.

Statsforvalteren – balansekunster i pandemiens tid.

Det er liten tvil om at statsforvalterne har en meget sentral rolle i håndteringen av pandemien. Det arbeidet som er utført i denne forbindelse har skjedd under et stort press, når det gjelder arbeidsomfang og krav til å anvende ulike kompetansegrunnlag. Samtidig har en i forbindelse med mange oppgaver vært nødt til å ta raske beslutninger om veivalg i ukjent farvann. Forholdet mellom formelle rammer og standardiserte løsninger på den ene siden og fleksibilitet i håndteringen av en rekke løpende spørsmål bekrefter statsforvalterens rolle som «balansekunster» i forvaltningssystemet. Denne rollen blir utformet i skjæringspunktet for utfordringer, dilemmaer og konfliktområder i forvaltningssystemet. Basert på våre funn dreier dette seg om flere ulike dimensjoner, for eksempel:

- Mellom sektorinteresser og behov for sektorovergripende samordning.
- Mellom interne samordningsutfordringer i enkeltsektorer – for eksempel forholdet mellom kommunale helsetjenester og helseforetak/spesialisttjenester.
- Mellom lokalforvaltningen og sentralforvaltningen, i vår forbindelse særlig knyttet til Smittevernlovens mandat til kommunene/kommuneoverlegene og nasjonale myndigheter/Helsedirektoratet.

Vi ser at statsforvalterne svarer på disse utfordringene på noe ulike måter, men at dette blant annet kan reflektere regionale forskjeller. Utgangspunktet vi har tatt er at håndtering av kriser som Covid-19 pandemien, krever at man har tilstrekkelig organisatorisk fleksibilitet, slik at man kan nyttiggjøre seg ulike former for samordning. Covid-19 pandemien har vært en krise som har omfattet hele landet og som har hatt en varighet få så for seg ved starten. Dette er derfor en krise som har satt kriseberedskapen under større press enn vi har sett siden andre verdenskrig. De erfaringene vi har samlet inn tyder, etter vår mening, på at

kan være grunn til å diskutere den rollen statsforvalteren skal ha, ikke bare i relasjon til nasjonale kriser, men også mer generelt i forvaltningssystemet.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Leseveiledning.....	II
Sammendrag	III
1 Innledning, problemstillinger og forskningsdesign	4
Innledning.....	4
Gjennomføring, datagrunnlag og datasikkerhet.....	7
2 Rammer og prinsipper	11
Organisering av samfunnssikkerhetsarbeid og kriseberedskap	11
Sentrale prinsipper for beredskapsarbeid.....	15
3 Forberedthet og organisering	17
Generell beskrivelse av aktiviteten og innledende aktivitet.....	17
Organisering av embetene	20
Viktige skillelinjer	25
Beredskapsorganisering.....	25
Kriseledelse	26
Krisestab	28
Organisering av kontakten med kommunene.....	29
Organisering av interne samarbeidsrelasjoner	31
Samlet bilde av beredskapsorganiseringen i embetene.....	32
4 Om planer og reaksjoner på krisen ved oppstart av pandemien	34
Om beredskapsplaner ved pandemiens oppstart.....	35
Erfaringer med tidligere kriser – og hva kan trekkes ut av disse erfaringene i relasjon til håndteringen av pandemien.....	38
Om endringer i synet på pandemien fra nedstengningen skjedde 13. mars, og senere refleksjoner om utviklingen av pandemien.....	39
Synspunkter på den «samfunnsmessige» kriseberedskap.....	41
Oppsummering – i hvilken grad var statsforvalterne forberedt da pandemien kom?	42
5 Erfaringer med samhandling med sentrale myndigheter	44
Møter og møtestruktur.....	44

Rapportering – frister og krav.....	47
Utfordringer knyttet til intern samordning i sentralforvaltningen.....	49
Om kommunikasjon fra statsforvalterne til sentralforvaltningen	52
Generelle synspunkter på sentralforvaltningen samordningskapasitet/- evne.....	53
Oppsummering av erfaringer med samhandling med sentrale myndigheter	56
6 Samarbeid med regionale aktører.....	58
Fylkesberedskapsrådet.....	58
Helseforetak	61
Oppsummering	64
7 Samarbeid med kommuner	66
Informasjonsbehov i kommuner	66
Kommunal kompetanse og kapasitet.....	67
Kommunikasjon med kommuner	70
Samarbeid med kommunene om smittevernutstyr.....	77
Statsforvalterens mulighetsrom i kommunikasjonen med kommuner	86
Oppsummering	90
8 Lærdommer fra arbeidet.....	92
Betydning av god ressursstyring	92
Lærdommer om statsforvalteren og kommunene.....	96
Lærdommer om statsforvalterens rolle.....	98
Oppsummering: Lærdommer fra arbeidet med pandemien	100
9 Svar på de fem spørsmålene	102
Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?....	102
Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?.....	104
Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehandteringen?	106
Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehandteringen?.....	107

Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen?.....	111
10 Avsluttende kommentarer	116
Forberedthet og planer	116
Oppfølging av kriseforløp	117
Samordningsrollen	118
Oppsummering	123
Litteratur:	125

1 Innledning, problemstillinger og forskningsdesign

Innledning

I denne rapporten skal vi se nærmere på statsforvalternes håndtering av de omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020. Utgangspunktet for rapporten er forståelsen av at covid-19 pandemien var en krise som utfordret hele det norske samfunnet. En krise beskrives gjerne som trusler mot samfunnssikkerheten som har følgende tre sentrale kjennetegn: samfunnet utsettes for ekstraordinære påkjenninger, høy kompleksitet og gjensidig avhengighet mellom offentlige organisasjoner og potensial til å undergrave tillit til vitale samfunnsfunksjoner (Fimreite, Lægreid & Rykkja, 2014).

Krisehåndtering, samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid har særlig de siste 20 årene fått en helt ny oppmerksomhet i store deler av verden. I Norge er det særlig terrorangrepet den 22. juli 2011 som satte beredskapsarbeid på agendaen (Lægreid & Rykkja, 2017), men samfunnet har også hatt en rekke mindre (relativt sett) hendelser som har medført at samfunnet har aktivisert kriseberedskap. Dette gjelder for eksempel hendelser knyttet til ulike former for ekstremvær, smittsomme sykdommer både for mennesker og dyr og andre avgrensede naturkatastrofer som ras.

En grunnleggende utfordring i beredskapsarbeid er at det er vanskelig å forutse hvilke kriser vi kan møte og forløpet av disse. Hva som er riktige tiltak for å motvirke krisen er det også usikkerhet knyttet til. Det innebærer at kriser kan oppfattes som uregjerlige problemer eller som det heter internasjonalt *wicked problems* (Lægreid & Rykkja, 2015; Rittel & Webber, 1973). En grunnleggende utfordring ved *wicked problems* er at det er vanskelig å ha klare standarder for hvordan de skal løses og at de derfor setter statiske organisatoriske rammer under press. Den løsningen som vanligvis skisseres for slike problemer er utstrakt bruk av samarbeid mellom ulike aktører og fleksible organisatoriske rammer som legger til rette for slikt samarbeid (Head & Alford, 2015).

Likevel er det klart at krisehåndtering og beredskapsarbeid kan organiseres på ulike måter. Internasjonalt ser man at det er store variasjoner fra land til land. En gjennomgang av hvordan fire ulike land har håndtert covid-19 viser for

eksempel at forskjellene kan forklares med grad av sentralisering/desentralisering og enhetlig kultur (Yan et al., 2020). Dette illustrerer hvordan analyser av krisehåndtering og beredskapsarbeid må bygge på en forståelse av hvordan viktige samfunnsinstitusjoner er bygd opp og hvordan de virker. Grunnleggende elementer som formelle strukturer, prosedyrer/prosesser og uformelle strukturer vil være sentrale i en analyse av kriser (Christensen et al., 2016). Fordi covid-19 fremstår som et uregjerlig problem, er det også nødvendig å være oppmerksom på hvordan ulike aktører samarbeider og i hvilken grad de er fleksible og kan tilpasse seg situasjoner som ikke var forutsett (Head & Alford, 2015). Et viktig kjennetegn på de fleste kriser er at de krever at store deler av befolkningen må forholde seg til den på en bestemt måte. Derfor blir legitimitet et sentralt begrep i håndtering av kriser. Analyser av krisehåndtering og beredskapsarbeid må i tillegg til det vi allerede har nevnt, legge særlig stor vekt på styringskapasitet og legitimitet (Christensen et al., 2016). Styringskapasitet består av fire sentrale elementer: Koordineringskapasitet, analytisk kapasitet, reguleringskapasitet og utøvende kapasitet (Op.cit.). Det innebærer ifølge Lægreid (2020) at man må legge til grunn at et samfunn som er forberedt på å håndtere omfattende kriser kan innfri følgende kriterier:

- At de ulike myndigheter er forberedt på å handle, ved hjelp av planer og klar ansvarsfordeling.
- At de er ved hjelp av gode rutiner for innsamling av data er i stand til å vurdere hvordan krisen utvikler seg.
- At de legger til rette for og realiserer samarbeid både horisontalt og vertikalt.
- At de har en god og overbevisende kommunikasjons- og informasjonsform.

Rapporten vår bygger på flere tilnærminger. For det første har vi gått gjennom en del av de regler, veiledere og planer om samfunnssikkerhet og kriseberedskap som lå til grunn for ansvarsdelingen i samfunnet. Vi har videre intervjuet personer i sentrale posisjoner i embetene som statsforvaltere, beredskapsledere, assisterende beredskapsledere og fylkesleger. I noen embeter har vi også intervjuet personer fra utdannings- og opplæringsavdelingene. Totalt har vi intervjuet 64 personer. Vi har dessuten sett nærmere på en del av de regler, rundskriv og brev som har lagt føringer for statsforvalternes arbeid. Datasamlingen foregikk i hovedsak juni 2020. Det betyr at denne rapporten først og fremst må ses på som en beskrivelse av hvordan statsforvalterne reagerte det første kvartalet etter at regjeringen

12.mars 2020 innførte omfattende tiltak med sikte på å begrense virkningen av covid-19 pandemien.

Problemstillinger

I avtalen som KMD inngikk med høgskolen, ble det etterspurt svar på følgende spørsmål:

- 1) Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?
- 2) Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?
- 3) Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen?
- 4) Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen?
- 5) Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen?

Disse spørsmålene dannet utgangspunkt for den intervjuguiden som ble utarbeidet. Intervjuene ble likevel gjennomført som mest mulig åpne samtaler der målsettingen var å få informantene til å reflektere fritt over de erfaringene de hadde gjort med pandemien, og dette har preget hva dataene forteller. Vi har derfor ikke organisert tilbakemeldingene spesifikt i tråd med disse spørsmålene, men kommer tilbake til svarene på disse i slutten av rapporten.

De analyser og vurderinger som er gjort i denne rapporten ble foretatt på høsten 2020 og bygger på de data vi fikk gjennom intervjuer og tilgang til ulike skriftlige datakilder våren 2020. Vi registrerer at covid-19 pandemien ikke har avtatt, men at vi i løpet av høsten og vinteren har sett både en økning i smitten og stadig nye tiltak for å begrense denne. Vi har også fått tilbakemeldinger på at flere av de som ble intervjuet, i ettertid ser at de ville ha formulert seg annerledes dersom de hadde visst hvordan situasjonen skulle utvikle seg. Dette kan tolkes både som en styrke og en svakhet med denne rapporten. Svakheten er at fordi intervjuene skjedde så tidlig i pandemien, har vi verken fått med oss alt som skjedde eller de refleksjonene som sentrale aktører kan bidra med etter å ha sett konsekvensene av hva de har gjort eller ikke har gjort. Likevel kan det være en fordel at vi samlet inn data tidlig i pandemiforløpet. De beskrivelser og vurderinger som fremkommer av datamaterialet avspeiler hva som skjedde denne våren og hvilke vurderinger sentrale aktører la til grunn der og da for de tiltakene som ble iverksatt. Våre data er dermed lite farget av

hvordan aktørene i ettertid vurderer sine og andres handlinger. Slik sett mener vi at det som er styrken med denne rapporten er at den gir et øyeblikksbilde av hva som skjedde og hvilke vurderinger som lå til grunn for det arbeidet statsforvalterne gjorde våren 2020.

Gjennomføring, datagrunnlag og datasikkerhet

Både prosjektorganisering, problemstillinger og metodikk som har blitt benyttet i dette prosjektet er utarbeidet i samarbeid med oppdragsgiver. Slik det er nevnt innledningsvis, startet prosjektet etter en forespørsel fra SFOV, før KMD etter hvert ba om å få utvide prosjektet med et nasjonalt perspektiv. Dette førte til en betydelig endring i arbeidsmengden i prosjektet, mens problemstillinger og metodikk i stor grad ble videreført fra SFOV-prosjektet, med noen justeringer.

Prosjektorganisering

Arbeidet er utført av et forskerteam fra Høgskolen i Østfold bestående av seks personer. Under hele prosjektperioden har forskergruppen hatt flere kontaktpunkter med oppdragsgiver for å gjøre avklaringer, komme med oppdateringer og drøfte nye steg. Som naturlig i en periode med nedstengning, har mye av kontakten foregått på digitale flater, men i perioder med lite smitte har det også vært mulig å ha fysiske møter mellom teamet og oppdragsgiver. Forskerteamet har også hatt god hjelp fra en referansegruppe bestående av representanter fra KMD, fra embetene og fra DSB. Referansegruppen har vært nyttig i hele prosjektperioden, for å få kommentarer på foreløpige funn, kvalitetssikring av metodiske valg og for å få innspill til retningsvalg. Basert på dialogen i referansegruppen har forskerteamet også hatt kontakt med en prosjektgruppe hos DSB som styrer et prosjekt der statsforvalterne gjør en egevaluering av sin innsats gjennom pandemien. KMD har også invitert forskerteamet inn til flere møter med statsforvaltere, KMD selv, samt andre aktører der forskergruppen har orientert om prosjektet og lagt frem foreløpige funn. Dette har også vært nyttige møter for forskerteamet, både som milepæler for intern organisering av eget arbeid men også for å få innspill i analysearbeidet.

Datagrunnlaget

Det har gjennom hele prosjektet vært enighet mellom forskergruppen og oppdragsgiver om at intervjuer er en godt egnet metode for datainnsamling, men vi har også benyttet oss av situasjonsrapporter og andre dokumenter fra

både nasjonalt nivå og fra de enkelte embetene. Hovedtyngden av datamaterialet, både arbeidsmengdemessig, størrelsesmessig og kvalitetsmessig i dette prosjektet er derfor intervjuene. Hos SFOV ble det utført 11 intervjuer, som er noe mer enn hos de andre embetene; dette henger sammen med at prosjektet som tidligere forklart startet hos SFOV.

Hos alle andre embeter enn SFOV intervjuet vi med noen helt få unntak seks representanter. Dette var:

- Statsforvalteren selv (på intervjutidspunktet: fylkesmann)
- Assisterende statsforvalter (på intervjutidspunktet assisterende fylkesmann)
- Beredskapssjef eller tilsvarende
- Medarbeider i beredskapsstab/enhet
- Fylkeslege
- Utdanningsdirektør eller tilsvarende

Det ble gjennomført totalt 64 intervjuer i prosjektet. Hos SFOV ble intervjuene utført i april 2020, i de andre embetene ble intervjuene utført i juni og juli 2020. Omtrent halvparten av intervjuene ble utført ved at en eller flere representanter fra forskerteamet besøkte embetet og gjorde intervjuene ved fysisk tilstedeværelse hos informanten, den andre halvparten ble gjennomført digitalt gjennom videosamtale. I de tilfellene vi benyttet oss av intervju ved hjelp av videosamtaler, brukte vi digitale tjenester som er godkjent av Høgskolen i Østfolds kvalitetssystem for forskningsdata. Forskerteamet fikk svært god hjelp av kontaktpersoner vi hadde fått oppgitt hos alle embetene til å avtale tid, booket rom og satt opp linker til digitale flater med de aktuelle informantene, slik at det ble praktisk for oss å gjennomføre datainnsamlingen. Det var kun to av de planlagte informantene som ikke hadde mulighet til å møte oss innenfor datainnsamlingsperioden, og disse to intervjuene ble derfor ikke gjennomført.

Intervjuene hadde en varighet fra omtrent en time til opp mot to timer. I alle intervjuene ble det benyttet en semi-strukturert intervjuguide som sikret at all intervjuene var innom de viktigste temaene som prosjektet adresserer. Samtidig tillot det også at lokale forhold kunne bli utdypet eller at forhold som informanten ønsket å informere om, kunne bli tatt opp. Alle intervjuene, fysiske som digitale, ble tatt opp med diktafon. Intervjuene ble så transkribert

av et eksternt firma som høgskolen har databehandleravtale med, i løpet av juli og august 2020.

De transkriberte intervjuene ble lest og analysert i sin helhet av ulike medlemmer av forskerteamet, og den store datamengden har gjort at dette arbeidet ble nøye fordelt mellom medlemmene av teamet. Nøkkelinformasjon relatert til de spørsmål som rapporten besvarer har blitt systematisert og drøftet i forskerteamet, og særlig illustrerende sitater fra intervjuene har blitt referert i denne rapporten, i anonymisert form. I tråd med faglige konvensjoner er informantene likevel identifisert med nummer, slik at det på tross av anonymisering ikke er vilkårlighet knyttet til sitatene.

Datamaterialet består også av et utvalg av embetenes situasjonsrapporter til sentrale myndigheter. Til situasjonsrapportene er kommunene bedt om å svare følgende: situasjonsbilde, mediebilde, tiltak som er iverksatt, forventet utvikling og tiltak som vurderes eller er planlagt gjennomført. I hver sammenstilt situasjonsrapport redegjør statsforvalterne for kommunenes utfordringer samt gjennomførte og planlagte tiltak.

Vi har valgt ut tre situasjonsrapporter fra hvert av embetene, fra begynnelsen av februar 2020 til månedsskiftet mai-juni 2020, henholdsvis en fra tidlig fase, en rundt påske og en i juni, dvs. mot slutten av perioden vi studerer. Rapportene er samlet inn fordi de kunne gi informasjon om problemstillinger som var viktig for kommunene og embetene på de ulike tidspunktene. Informasjonen fra rapportene støtter i stor grad opp om eller tydeliggjør informasjonen som framkommer i intervjuene. Noen få forhold er gjort mer eksplisitte i denne skriftliggjøringen og forstås slik at dette har vært svært viktig å få formidlet videre fra embetene.

Når vi har analysert og behandlet dataene har vi gjort dette empirinært, med vårt primære utgangspunkt i intervjuene. Vi har fordelt intervjuene på ulike deltakere i forskerteamet som har lest, oppsummert og analysert intervjuene etter hvilke roller de intervjuede innehar; for eksempel har en av oss har lest alle intervjuene med fylkesleger, en annen har lest alle intervjuene med beredskapssjefer etc. Alle har benyttet de fem spørsmålene som har ligget til grunn for prosjektet i sin oppsummering av intervjuene. På denne måten har vi kunne sammenligne og sammenstille alle intervjuene etter de rollebaserte analysene var gjort. I rapportens kapitler 3-8 gir vi empirinære oppsummeringer av intervjuene, disse kapitlene er på denne måten rapportens "resultatdel".

Fra 1. januar 2021 endret fylkesmannen navnet til statsforvalteren. Ettersom denne rapporten er ferdigstilt i 2021 vil vi bruke betegnelsen statsforvalteren. Dessverre er vi ikke helt konsekvent. Det skyldes at vi blant annet forholder oss til lover og regler som fortsatt ikke har endret betegnelsen på embetene. Vi har likevel stort sett benyttet statsforvalter der informantene opprinnelig benyttet fylkesmann. Selv dette kan virke inkonsekvent, har vi valgt denne løsningen for å gjøre rapporten relevant for fremtiden.

Datasikkerhet – godkjenning og konfidensialitet

Før oppstart ble prosjektet vurdert og godkjent av personvernombudet for forskning (NSD). På grunn av tidsperspektivet gjennomførte personvernombudet ekspress-saksbehandling, en ordning NSD hadde opprettet for forskningsprosjekt med covid-19 tematikk i den første perioden av pandemien. I første fase av prosjektet FMOV-prosjektet ble brukt godkjent, og etter en revidering ble også det nasjonale prosjektet godkjent.

Som del av NSDs godkjenning av prosjektet, inngår at HiØ behandler ikke-anonymiserte data i tråd med egne retningslinjer for forskningsdata. Dette betyr at selve intervju situasjonen, lydopptak av intervjuene og transkriberte intervjuer blir behandlet i tråd med HiØs rutiner for «gule» data. Denne håndteringen har blitt drøftet med og akseptert av oppdragsgiver og av referansegruppen i prosjektet. Alle informanter har signert samtykkeskjema i tråd med NSDs retningslinjer, og er blitt informert om hvordan data fra intervjuene vil bli analysert og benyttet, samt oppbevart og slettet. Alle informanter ble også informert om at de når som helst kan trekke seg fra studien.

I all rapportering der man har benyttet intervjudata som datagrunnlag vil det være en balansegang mellom hensyn til anonymisering og hensyn til å få frem viktige funn. I denne rapporten er alle utsagn anonymisert, men intervjuobjektene er markert med en randomisert og anonymisert markør i form av et nummer mellom 1 og 64. Nummeret er helt tilfeldig og gir ikke informasjon om hverken rolle eller hvilket embete sitatet tilhører.

2 Rammer og prinsipper

Organisering av samfunnssikkerhetsarbeid og kriseberedskap

Også i Norge har utfordringene på samfunnssikkerhetsområdet blitt større de siste årene. Vi kan her skissere tre viktige utfordringer. For det første har vi en sektorisert sentralforvaltning som i begrenset grad klarer å samordne seg på tvers. For å motvirke fragmentering i staten har man opprettet og gitt flere organer et særlig ansvar for å samordne innsatsen i forbindelse med kriser som truer samfunnssikkerheten. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for å dette. En del av det utøvende ansvaret på det nasjonale plan er overlatt til Direktoratet for sivil beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), mens statsforvalteren har fått dette ansvaret på regionalt nivå. En rekke undersøkelser viser likevel at den norske sentralforvaltningen også på dette feltet er kjennetegnet av en viss fragmentering og at Justis- og beredskapsdepartementet i begrenset grad har en ledende rolle overfor de andre fagdepartementene innenfor det som anses som deres ansvarsområder (Lango & Lægreid, 2014).

Riksrevisjonen har siden 2007 gjennomført i alt tre evalueringer av hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet er organisert og hvordan det blir samordnet. Når det gjelder statsforvalteren var konklusjonen i 2007 at statsforvalterne la stor vekt på tilsyn og klagebehandling og at dette gikk utover andre oppgaver, som samordning (Riksrevisjonen, 2008). Det ble også gjennomført en omfattende spørreundersøkelse blant ansatte i alle statsforvalterne i 2008. Der konkluderte man med at kontakten med Justis- og beredskapsdepartementet og DSB ikke var tilfredsstillende på sikkerhets- og beredskapsfeltet (Rykkja, 2014).

I sin tredje rapport trekker Riksrevisjonen frem den nye styringsmodellen for statsforvalterne som ble innført fra 2016. Denne modellen har som mål å vri styringen i retning av mål- og resultatstyring, og blant annet legge til rette for mindre detaljert styring. Riksrevisjonen får tilbakemeldinger fra statsforvalterne om at denne nye modellen ikke har medført endringer i hvordan statsforvalterne håndterer samordningen av beredskapsarbeidet. Likevel vurderer Riksrevisjonen det slik at erfaringene fra en rekke ekstremværs hendelser de siste årene har bidratt til bedre samordningsberedskap hos statsforvalterne. Deres konklusjon i 2017 er at

samfunnssikkerhetsarbeidet er blitt bedre organisert, men Riksrevisjonen har likevel merknader til områder som kan forbedres (Riksrevisjonen, 2017).

For det andre er det en utfordring at regional forvaltning forvires på ulike måter (Rykkja, 2014). Sentrale offentlige myndigheter og tjenester som politi, heimevern og sykehus er ikke regionalisert i tråd med fylkesgrensene. Dette kan skape uklarheter både rundt avklaringer om hvem statsforvalteren skal samarbeide med og kan bidra til at de aktuelle tjenestene ikke er like kjent med lokale kjennetegn som før.

En tredje utfordring er den endringen statsforvalteren selv har gjennomgått. Et nytt rammeverk for styring av statsforvalteren ble innført fra høsten 2015. Dette har blant annet medført at det legges vekt på at departementer og direktorater vektlegger veiledning og informasjon i sine styringssignaler over for statsforvalterne (Rykkja et al., 2018). Dette reduserer den statlige standardiseringen (Torvund, 2020) og gir statsforvalterne større myndighet til selv å utforme sin rolle. Det er også grunn til å tro at dette skaper forventninger om at statsforvalterne utformer rollen sin slik at de samme prinsippene vektlegges blant annet i forholdet til kommunene. En evaluering av innføringen av dette nye styringsrammeverket viser at statsforvalterne opplever at det er utfordringer knyttet til manglende samordning av sentralforvaltningen og samordning på regionalt plan. Derimot er man stort sett fornøyd med hvordan veiledning og kontroll av kommunene foregår, men man er noe usikker på i hvilken grad kommunene følger opp (Rykkja et al., 2018).

Statsforvalteren

Statsforvalterens rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er regulert i egen instruks (Instruks for fylkesmannens og Sysselmanen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, 2015). Denne fastslår blant annet at statsforvalteren har et regionalt samordningsansvar ved håndtering av uønskede hendelser. Særlig relevant er kapittel IX som beskriver statsforvalterens ansvar på følgende måte:

IX. Fylkesmannens regionale samordningsansvar ved håndtering av uønskede hendelser

Fylkesmannen skal på regionalt nivå samordne den sivile krisehåndteringen, og mellom sivile og militære myndigheter, for å sikre optimale løsninger i samarbeid med berørte aktører, og i samsvar med

gitte instruksjer, retningslinjer og lover. Når uønskede hendelser er varslet eller har oppstått, skal fylkesmannen og berørte politimestere umiddelbart etablere gjensidig kontakt for å vurdere situasjonen.

Fylkesmannen skal:

- 1. etablere gjensidig informasjonsutveksling med regionale statlige etater, infrastruktureiere, fylkeskommune, berørte kommuner og eventuelt andre aktører*
- 2. ta initiativ til å avklare hvilke myndigheter som har ansvaret for krisehåndteringen*
- 3. skaffe oversikt over situasjonen i fylket, kartlegge kommunenes og andre berørte aktørers behov og gi en situasjonsrapport til sentrale myndigheter*
- 4. informere fylkesberedskapsrådet om situasjonen, og innkalle hele eller deler av fylkesberedskapsrådet ved større uønskede hendelser og skape enighet om hvilke sivile tiltak som bør iverksettes, samt hvilke anmodninger som skal fremmes for Forsvaret om militære tiltak*
- 5. bidra til å avklare spørsmål som måtte komme fra kommunene, fylkeskommunen, den regionale statsforvaltningen og andre aktører*
- 6. behandle anmodninger fra kommuner og regionale aktører om bistand fra Forsvaret*
- 7. ta initiativ overfor sentrale myndigheter ved behov for tilførsel av ekstra ressurser, samt videreformidle ekstra ressurser til kommunene*
- 8. bidra til å etablere god kontakt, tilrettelegge for gjensidig bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter og samordne den sivile del av totalforsvaret*
- 9. etablere kontakt med andre berørte embeter med sikte på å samordne håndteringen av uønskede hendelser på tvers av fylkesgrensene, eller der behovet for ressurser er stort*
- 10. ved behov bistå kommunene med normaliseringstiltak og samordne tiltak fra sentrale myndigheter.*

Ved uenighet mellom medlemmene i fylkesberedskapsrådet skal fylkesmannen aktivt bidra til å oppnå én felles løsning. Fylkesmannen fremlegger eventuelle saker der det ikke er enighet om hvilke sivile tiltak som bør iverksettes, for Justis- og beredskapsdepartementet via

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for videre behandling og avgjørelse. Der hvor flere embeter er berørt og det ikke oppnås enighet mellom embetene om nødvendige tiltak, skal saken fremlegges for Justis- og beredskapsdepartementet via Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap på samme måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015)

Smittevernloven (Lov om vern mot smittsomme sykdommer) er sentral i myndighetenes arbeid med å forebygge og håndtere smittsomme sykdommer. Lovens formål skisseres slik:

§ 1-1. Lovens formål

- *Denne loven har til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land.*
- *Loven skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet.*
- *Loven skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir omfattet av smitteverntiltak etter loven.*

I denne loven er ikke statsforvalterens rolle beskrevet inngående, men loven fastslår likevel i § 7-4 at:

Fylkesmannen skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot smittevernet i fylket, herunder ha oversikt over og kunnskap om lokale planer om smittevern, samt yte bistand ved behov.

Når det gjelder pandemien kan særlig følgende forhold trekkes frem:

- Loven gir myndighetene hjemmel både på nasjonalt og kommunalt plan hjemmel for å utarbeide forskrifter som begrenser befolkningens frihet (for eksempel møteforbud, karantene etc.).
- Loven fastsetter kommuner og kommunelegenes plikt til å utarbeide planer og blant annet drive forebyggende arbeid og følge opp smittesporing.
- Statsforvalteren er i loven gitt ansvaret for å følge opp kommunene både med tilsyn og veiledning.

I tillegg har statsforvalteren en sentral rolle som regionalt tilsynsorgan overfor lokal helsetjeneste. Dette er fastslått på følgende måte i Helse- og omsorgstjenesteloven:

§ 12-3. Statlig tilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i kapitlene 3 til 10 og §§ 11-2, 11-3 og 11-4. Ved tiltak etter § 9-5 tredje ledd bokstavene b og c skal det også føres stedlig tilsyn. I forbindelse med tiltak etter kapittel 9 kan tilsynet gjennomføre tilsynsbesøk uten beboerens samtykke.

Statsforvalteren skal også føre tilsyn på grunnlag av bestemmelser i en rekke andre lover. I tillegg til tilsynsoppgaver, er statsforvalteren også klageorgan i en rekke saker som gjelder enkeltvedtak overfor innbyggere.

Dette innebærer at statsforvalteren er både tilsyns- og klageorgan i en rekke saker knyttet til vedtak og tjenesteutøvelsen i kommunene og helseforetakene. Blant annet betyr det at statsforvalteren har ansvar for å gjøre vurderinger av om gitte tiltak har vært faglig forsvarlige. Hva som er faglig forsvarlig vil være en vurdering av hvilke faglige valg som kunne gjøres. Balansegangen mellom å gi generelle anbefalinger og siden vurdere om en bestemt handling var innenfor forsvarlighetsnormen, kan oppleves som utfordrende. En problemstilling som da kan reises er at dersom statsforvalteren selv har vært med på å styre rammene for tjenestetilbudet gjennom prioriteringer av utstyr og/eller personell, kan det bidra til at man kommer i en situasjon der det er uklart hvorvidt statsforvalteren kan gi en uhildet vurdering av om tjenestetilbudet var faglig forsvarlig.

I tillegg har statsforvalteren et større ansvar, blant annet knyttet til samordning av ulike organisasjoner både på regionalt og kommunalt plan. Samordningen på det regionale planet vanskeliggjøres dessuten av at verken statlig forvaltning eller andre nasjonale aktører organiserer regionale nivåer i tråd med fylkesgrensene. Også kommunene har fått nye og omfattende oppgaver (Fimreite, 2014).

Sentrale prinsipper for beredskapsarbeid

Samfunnssikkerhet, beredskapsarbeid og krisehåndtering er i Norge bygget på følgende fire overordnede prinsipper.

- **Ansvarsprinsippet**, som sier at den organisasjonen som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- **Likhetsprinsippet**, den organisasjonen man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.
- **Nærhetsprinsippet**, kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Nærhetsprinsippet må ses i sammenheng med ansvarsprinsippet.
- **Samvirkeprinsippet**, sier at myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskapsarbeid og krisehåndtering. Dette gjelder også for private aktører (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b).

Disse prinsippene kan være vanskelig å følge i gitte situasjoner (Fimreite, Lægreid & Rykkja, 2014). I noen tilfeller kan prinsippene komme i direkte motstrid med hverandre og de må derfor tolkes. Det innebærer at ulike aktører kan benytte de samme prinsippene til å argumentere for ulike løsninger. Det kan ha et potensial i seg til å svekke effektiviteten i en gitt krise- og beredskapssituasjon.

3 Forberedthet og organisering

Generell beskrivelse av aktiviteten og innledende aktivitet

Nasjonale planer

I Norge har man i flere ti-år hatt ulike former for beredskapsplaner som skal beskrive ansvar og tiltak dersom det oppstår nasjonale kriser. I tillegg til generelle beredskapsplaner, er det også utarbeidet særskilte planer for håndtering av pandemier. Dette er ansett som et så viktig område at det ble lagt frem en melding for Stortinget (Stortingsmelding nr. 16 (2012-2013) – Beredskap mot pandemisk influensa). Det medførte at man i 2014 fastsatte en oppdatert versjon av «Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa». Denne planen gir en inngående beskrivelse av hvordan man skal forberede for en mulig pandemi og hvilke tiltak som bør settes i verk dersom man rammes. Planen understreker også kommunenes og helseforetakenes plikt til å utarbeide egne lokale beredskapsplaner overfor mulige pandemier. I planen beskrives det scenariet man skal planlegge ut fra, på følgende måte:

.....vi må kunne møte en mulig pandemi med et basalt reproduksjonstall på $R_0=1,4$ som innebærer en angrepsrate på 25 % (25 % av den norske befolkning blir syk og får symptomer): helse- og omsorgstjenesten må kunne ta seg av omkring 160-280 000 ekstra kontakter, sykehusene må kunne ta imot opptil 14-16 500 innleggelses, hvorav 1400-2800 krever intensiv behandling. Lokalt kan det forventes at snaut en ut av seks hendelser (17 %) det vil si 3-500 pasienter med behov for mer intensiv behandling i toppuken.

(Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 84)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har et overordnet ansvar for å tilrettelegge for godt sikkerhets- og beredskapsarbeid. I tillegg til de beskrivelsene som forelå i den nasjonale beredskapsplanen for pandemisk influensa, sørger DSB jevnlig å utarbeide Risiko og sårbarhetsanalyser for samfunnet (ROS-analyser) Det ble også i 2019 publisert en slik ROS-analyse. I denne skisseres det 16 ulike scenarier. Et av disse er «Smittsomme sykdommer». Dette scenariet er igjen delt inne i tre – «Pandemi i Norge», «Matbåren smitte» og «Sykdomsutbrudd med antibiotikaresistente bakterier». Dette dannet nok bakgrunnen for at helse- og omsorgsministeren den 30.01.20 sendte ut en pressemelding der han understrekte at: «Norske myndigheter

følger utviklingen av koronaviruset nøye og er godt forberedt dersom viruset skulle komme til Norge.»

Innledende aktivitet – før 12. mars 2020

Det norske samfunnet kan derfor ikke sies å ha vært uforberedt på at vi kunne rammes av en pandemi. Arbeidet med å forberede seg på å måtte håndtere en pandemi var derfor allerede i gang ved årsskiftet 2019/20. Helsedirektoratet sendte for eksempel ut følgende pressemelding 22. januar 2020 der direktoratet beskriver hvordan man har tenkt å forberede seg på den situasjonen som kan oppstå:

Ettersom flere mennesker nå er smittet og viruset er registret i flere land, har Helsedirektoratet startet planlegging av hva vi skal gjøre dersom viruset kommer til Norge. Helsedirektoratet vil blant annet kartlegge behandlingsskapasitet på sykehusene og lagerbeholdning av legemidler.

Allerede her synes direktoratet å være klar over at det kan bli utfordringer knyttet til behandlingsskapasitet og lagerbeholdning av legemidler. Disse utfordringene var altså klare før man en måned senere (26. februar) registrerte den første personen i Norge som var smittet med covid-19. Samtidig ble det lagt vekt på at det er helseforetak og kommuner som har ansvaret for en rekke av de tiltakene som det kunne bli behov for å sette i verk. Helsedirektoratet sendte derfor ut et brev 31. januar 2020 der man understreket helseforetak og kommuners plikt til å utarbeide smittevernplaner. Det ble fremhevet her at: *«Planene skal være risikobaserte og derfor også omfatte tiltak for å håndtere situasjoner som viser ved utbrudd av smittsomme virusinfeksjoner (pandemier).»*

I denne sammenhengen fikk også statsforvalterne klare pålegg om å følge opp dette arbeidet: *«Helsedirektoratet ber landets fylkesmenn om å innhente oversikt over smittevernplaner i kommunene og yte bistand der det er behov for det.»* Dette ble understreket i samme brev der det heter at: *«Vi ber fylkesmennene om straks å iverksette tiltak, eventuelt yte bistand til kommuner som **ikke** har en oppdatert og fungerende smittevernplan.»*

Den 2. februar hadde man dessuten et møte i Beredskapsutvalget for biologiske hendelser. Målsettingen med møtet var at alle sektorer skulle være forberedt på å håndtere et eventuelt smitteutbrudd. Statsforvalterne har i utgangspunktet en sentral rolle i alt beredskaps- og krisearbeid. Det ble derfor tidlig etablert en ordning med gjennomføring av møter 2 ganger pr. uke med

Helsedirektoratet og DSB og alle landets statsforvaltere vedr. status og problemstillinger. 11. mars erklærte så WHO covid-19 en pandemi. Den 12. mars ble det så vedtatt å stenge ned barnehager og utdanningsinstitusjoner fra dagen etter. Dette ble så fulgt opp med at en rekke andre virksomheter ble stengt noen dager senere.

Statsforvalternes oppgaver i den innledende fasen

Ganske tidlig ble det klart at forsyningssituasjonen på smittevernsutstyr spesielt var bekymringsfull og Helsedirektoratet gikk 21. mars derfor ut med en oppfordring om en nasjonal dugnad for å øke leveransene av smittevernsutstyr.

Statsforvalterne hadde allerede før dette fått en rolle med å følge opp arbeidet med å prioritere smittevernsutstyr. Dette utfordret til en viss grad statsforvalternes rolle som tilsynsmyndighet. For det første pekte Helsedirektoratet i brev av 3. mars 2020 om at det synes å være problemer knyttet til forsyningssituasjonen og ba derfor om at kommunene rasjonerte bruken av slikt materiell. Hvordan en slik rasjonering kan gjøres uten å utfordre kravet om forsvarlig behandling, gis det ingen føringer på. Hvis statsforvalteren gir råd, kan det bli problematisk dersom det i ettertid skal vurderes om de tiltakene kommunene har satt i verk, var faglig forsvarlige. Dette illustreres delvis av det brevet Helsedirektoratet sendte ut 8. april 2020. På bakgrunn av klager fra flere fastleger om at de ikke får så mye smittevernutstyr som de trenger for å gi forsvarlige tjenester, ber Helsedirektoratet om: *«Helsedirektoratet ber alle landets fylkesmenn sikre at kommunene sørger for at alle kommunens fastleger med behov for personlig smittevernutstyr blir prioritert på lik linje med den øvrige kommunale helse- og omsorgstjenesten.»* Dersom et slikt pålegg følges opp med en veiledning, så har dette et potensial i seg til å skape konflikt mellom veiledning og tilsyn.

Videre er en av de faste oppgavene statsforvalterne har, å føre tilsyn med at blant annet kommunene sørger for å tilby nødvendige helsetjenester til sine innbyggere. Pandemien økte det generelle presset på helsetjenestene, men det medførte ikke at kommunene uten videre kunne prioritere pandemi-håndtering på bekostning av andre helsetjenester. Helsedirektoratet fant det derfor nødvendig å be statsforvalterne i brev av 20. mars 2020 å følge opp kommunene: *«Helsedirektoratet ber fylkesmennene sørge for at kommunene organiserer sin helse- og omsorgstjeneste på en slik måte at alle innbyggerne får omsorgsfulle og forsvarlige allmennlegetjenester.»*

Statsforvalterne fikk også oppgaver knyttet til utforming og gjennomføring av «kommunale vedtak om karantene- og innreise fra andre deler av landet samt andre vedtak rettet mot kritisk infrastruktur». I brev av 17. mars 2020 til Helsedirektoratet ber Helse- og omsorgsdepartementet om at direktoratet følger opp statsforvalterne med følgende tiltak:

- *Be Fylkesmennene om å ta kontakt med kommuner i sin region for i første omgang å innhente vedtakene og veilede om hvordan karantenereglene kan utformes slik at de er forholdsmessige og også ellers i samsvar med smittevernloven.*
- *Be Fylkesmennene om å vurdere lovlighetskontroll med de kommunale vedtakene etter kommuneloven kap. 27 og fatte nødvendige vedtak dersom kommunene ikke endrer karantenereglene slik at de blir forholdsmessige og ellers er i samsvar med smittevernloven (bl.a. begrensningen på syv dager i § 4-1 første ledd bokstav d).*
- *Ivareta oppfølgingen av og kontakten med Fylkesmennene for å bidra til mest mulig ensartede karanteneregler.*
- *Vurdere behovet for å be Fylkesmennene om å følge med på lokale påbud og restriksjoner etter smittevernloven som ikke er knyttet til reise og som retter seg mot kritisk infrastruktur, som for eksempel forsyning av matvarer, drift av flyplasser mv.*

Dette ga statsforvalterne klare oppgaver knyttet til oppfølging av hvilke vedtak kommuner kunne gjøre og hvordan disse ble fulgt opp. De lokale reglene som ble innført, må også sees på bakgrunn av at Regjeringen den 15. mars 2020 fastsatte egen forskrift som blant annet forbød personer som hadde fritidseiendom i annen kommune enn der vedkommende var folkerregistrert, å oppholde seg der.

Organisering av embetene

Det er ti statsforvaltere. De forholder seg til i alt 11 fylker. Statsforvalteren i Oslo og Viken omfatter både Oslo og Viken. De andre statsforvalterne omfatter hvert sitt fylke. Fylkene i Norge har en stor variasjonsbredde både i folketall, kommuneinndeling, bosetning, næringsliv og en rekke andre regionale kjennetegn. Det innebærer at statsforvalterne både har ulike utfordringer og er organisert ulikt. Hvordan man har organisert embetet vil kunne påvirke hvordan embetene håndterer de ulike oppgavene som skal løses. I denne undersøkelsen har vi særlig samlet inn data fra fylkeslegene og fra den delen

av organisasjonen som steller med samfunnssikkerhet og beredskap i tillegg til embetsledelsen. En dimensjon som kan påvirke hvordan de vi har intervjuet har opplevd situasjonen, kan være deres plass i organisasjonen, organisasjonens størrelse og hvordan den er lokalisert. Vi antar også at kjennetegn ved regionen, så som antall kommuner og deres størrelse, kan påvirke både hvilke utfordringer og løsninger som synes relevante. Vi vil derfor innledningsvis gi en kortfattet beskrivelse av noen av de kjennetegnene vi antar kan påvirke statsforvalternes arbeidsform.

<p>Statsforvalteren i Troms og Finnmark</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er et resultat av sammenslåingen av Troms og Finnmark • Samfunnssikkerhet og beredskap er egen stab direkte underlagt statsforvalteren • Fylkeslegen er en del av avdeling helse- og sosial • Embetet har om lag 240 ansatte fordelt på 5 lokasjoner • Fylket består av 39 kommuner med til sammen 270.000 innbyggere. Flertallet av kommunene er små. 30 av dem har mindre enn 5000 innbyggere. Tromsø er den største kommunen med nesten 80000 innbyggere.
<p>Statsforvalteren i Nordland</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet og beredskap er en del av Kommunal- og beredskapsavdelinga • Fylkeslegen leder Helse- og omsorgsavdelinga • Embetet har om lag 160 medarbeidere, lokalisert på seks steder i fylket. • Fylket består av 41 kommuner med om lag 240 tusen innbyggere. • 29 kommuner har mindre enn 5000 innbyggere. Bodø er den største kommunen med nesten 55.000 innbyggere.
<p>Statsforvalteren i Trøndelag</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er en sammenslåing av Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag

	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnssikkerhet og beredskap er en del av Kommunal og justisavdelingen • Fylkeslegen leder Helse og omsorgsavdelingen • Det er rundt 270 ansatte fordelt på 4 lokasjoner • Fylket består av 38 kommuner og har om lag 470.000 innbyggere • Flertallet av kommunene er mellom 10. og 25.000 innbyggere. Trondheim er størst mer enn 200.000 innbyggere
Statsforvalteren i Møre og Romsdal	<ul style="list-style-type: none"> • Samfunnstrygghet og beredskap er en egen stab direkte underlagt statsforvalteren • Fylkeslegen er en del av avdeling helse- og sosial • Embetet har om lag 150 tilsette og er lokalisert på Fylkeshuset i Molde. • Fylket har 26 kommuner med til sammen 265 tusen innbyggere. Seks av kommunene har mer enn 10.000 innbyggere, mens ingen kommuner har mindre enn 2000 innbyggere.
Statsforvalteren i Vestland	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er en sammenslåing av Sogn og Fjordane og Hordaland • Beredskap er en del av Kommunalavdelingen • Fylkeslegen leder avdeling for helse, sosial og barnevern • Embetet har om lag 300 ansatte fordelt på 3 lokasjoner • Fylket har 43 kommuner med til sammen i underkant av 640.000 innbyggere. Bergen er største kommune med over 280.000 innbyggere. Om lag halvparten av kommunene har under 5000 innbyggere.

Statsforvalteren i Rogaland	<ul style="list-style-type: none"> • Underkant av 200 ansatte samlet på ett sted • Beredskap er en egen stab direkte underlagt statsforvalteren • Fylkeslegen leder Helse-, sosial- og barnevernsavdelingen • Fylket har 23 kommuner med nesten 500.000 innbyggere. Stavanger er største kommune med om lag 130.000 innbyggere flertallet av kommunene har mer enn 10.000 innbyggere, men det er også noen svært små.
Statsforvalteren i Agder	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er en sammenslåing av Vest-Agder og Aust-Agder • Om lag 180 ansatte. Fra 1.1.21 er embetet samlet i Arendal, frem til dette var man delt mellom Kristiansand og Arendal. • Beredskap er en del av staben direkte underlagt statsforvalteren • Fylkeslegen leder Helse- og sosialavdelingen • Fylket består av 25 kommuner med om lag 310 tusen innbyggere. Kristiansand er størst med om lag 110.000 innbyggere. 11 av kommunene har mindre enn 5000 innbyggere-
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er en sammenslåing av Vestfold og Telemark • Embetet har om lag 210 ansatte fordelt på to lokasjoner. • Beredskap er en stab direkte underlagt statsforvalteren • Fylkeslegen leder Helse- og sosialavdelingen • Fylket har 23 kommuner med om lag 420.000 innbyggere. Sandefjord kommune er størst med om lag 65.000 innbyggere. Flertallet av kommunene har mer enn 10.000 innbyggere.

<p>Statsforvalteren i Innlandet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er en sammenslåing av Hedmark og Oppland, og har om lag 260 ansatte fordelt på to kontorer • Samfunnssikkerhet og beredskap er en del av virksomhetsområde beredskap, vergemål, justis, kommunal og regional samordning • Fylkeslegen er en del av Virksomhetsområdet helse, sosial, barnehage, opplæring, barnevern og familie • Fylket har 46 kommuner med om lag 370.000 innbyggere, 10 av kommunene mer enn 10.000 innbyggere. De resterende 36 har mellom 2. og 10.000 innbyggere.
<p>Statsforvalteren i Oslo og Viken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Embetet er en sammenslåing av Østfold, Buskerud, og Oslo og Akershus. Embetet betjener to fylker Oslo og Viken. • Embetet har om lag 550 ansatte. De er lokalisert på tre ulike steder. • Faggruppen innen samfunnssikkerhet og beredskap er en del av Stab for samordning, beredskap og prosjekt • Fylkeslegen leder helseavdelingen • I Viken fylke er det 51 kommuner, i Oslo kommune er det 15 bydeler. • Samlet innbyggertall i de to fylkene er om lag 1,9 millioner. Bare i Oslo bor det nesten 700.000 innbyggere. I Viken er det syv kommuner med mer enn 50.000 innbyggere, men også 16 kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

Viktige skillelinjer

Organiseringen av embetene har to tydelige skillelinjer. Det ene er om fylkeslegen er leder av egen avdeling eller om vedkommende er en del av en avdeling med mer omfattende ansvarsområde enn helse, og der fylkeslegen er underordnet en avdelingssjef. Den andre skillelinjen går mellom de embetene som har organisert samfunnssikkerhet og beredskap som en stabsfunksjon direkte underlagt embetsledelsen og de som har organisert denne funksjonen som en del av en av fagavdelingene.

Vi registrerer i tillegg at folketall er en viktig dimensjon i forståelsen av forskjellene mellom embetene. Vi antar for eksempel at antall innbyggere i en kommune er en indikasjon på hvilke ressurser kommunen selv har og i hvor stor grad de er avhengig av råd og veiledning fra statsforvalteren. En annen dimensjon som også kan tenkes å bety noe for statsforvalterens arbeid, er i hvor stor grad kommunene kan beskrives som heterogene eller homogene. En antakelse er at det er lettere å legge til rette for samarbeid mellom kommuner som er like enn mellom de som er svært ulike. Den oversikten vi har laget viser at dette er dimensjoner som varierer mellom fylkene. Dette er noe av bakgrunnen for hvordan de ulike embetene valgte å organisere arbeidet med pandemien.

Beredskapsorganisering

Mange av embetene kom tidlig i gang med å respondere på de utfordringene pandemien satte statsforvalterne overfor. Først og fremst handlet den innledende aktiviteten om møter mellom sentrale helsemyndigheter og fylkeslegene. Fylkeslegene beskriver hvordan de var i jevnlig i kontakt med Helsedirektoratet, og i møter gjennom hele februar ble de holdt orientert om situasjonen. Fylkeslegene var derfor klar over at det var en omfattende pandemi under oppseiling. Vi har foran pekt på at statsforvalterne allerede i slutten av januar fikk pålegg om å følge opp tilsyn med at kommunene hadde utarbeidet smittevernplaner og gi bistand til kommuner som ikke hadde slike planer på plass. Flere av fylkeslegene peker på at dette bidro til en klar forståelse av hvordan også Norge kunne rammes av pandemien. En av fylkeslegene beskrev dette på følgende måte:

Sånn at i slutten av januar, så ser jeg at vi hadde et internt møte. Der gjorde vi hverandre oppmerksomme på dette, og at vi måtte ha noen

dedikerte medarbeidere som fulgte litt med på dette og som tenkte å ha en rolle i det som videre sannsynlig kom til å skje (46).

I noen av embedene var også beredskapsledelsen tidlig ute for å forberede seg på at situasjonen kunne eskalere. Følgende utsagn beskriver hvordan man etter hvert så at dette var i ferd med å bli bare stadig større:

Vi startet med en stabsmøter allerede i januar. Vi samlet oss tilfeldigvis på kontoret mitt fra å begynne med, bare staben, så tok vi med informasjon, så fylkeslegen, og så formaliserte vi det litt mer etter hvert. Så hadde vi et møte med alle kommuneoverlegene og beredskapskoordinatorene i kommunene i slutten av februar, og da fikk vi et veldig klart inntrykk av at det de savnet, var ledelsesoppmerksomhet i egen kommune og politisk oppmerksomhet. Rådmannen, ordføreren og kommunestyret tok ikke inn over seg at dette var noe som hadde potensial. Og da kalte vi inn til møte både med kommunene, fylkesberedskapsrådet – det var 3. mars eller 5. mars, tror jeg (4).

En annen beredskapsleder beskrev en tilsvarende utvikling:

Helse og beredskap jobbet med dette fra 20. januar og frem til slutten av februar. Da skjønnte vi at da må vi få med de andre også (34).

Like etter den 12. mars, for noen få noen dager før, etablerte alle embedene en form for kriseledelse og krisestab knyttet til pandemien.

Kriseledelse

Den ulikheten vi har sett i organisering av embedene avspeiler seg delvis i hvordan embedene organiserer kriseledelsen. Det er også noe uklar begrepsbruk. Om det er uttrykk for reell forskjell i hva man legger i begrepene eller om det bare er et resultat av at man i intervju situasjonen blir litt upresis er det vanskelig å ha en klar oppfatning av. Det synes likevel som om alle embedene har en todelt kriseorganisasjon med kriseledelse på strategisk nivå og krisestab på operasjonelt nivå. I tillegg har man gjerne dedikerte medarbeidere som har konkrete praktiske oppgaver som skal løses.

I de fleste av embedene er det ledergruppen som fungerer som en kriseledelse. Vi ser likevel at noen av embedene tok utgangspunkt i at dette var en

helsesituasjon og at kriseledelsen derfor ble avgrenset til embetsledelsen, og ledelse av helse og beredskapsfunksjonene. Etter hvert som situasjonen eskalerte var det flere som opplevde at dette var en for snever kriseledelse og flere måtte da utvide kriseledelsen. I noen embeter var en slik utvidelse en uproblematisk løsning, men ikke alle steder skjedde det like harmonisk.

I alle embetene var det en stor del av de ansatte som hadde hjemmekontor. Det innebar for mange av dem at de hadde organisert en del faste digitale møter der i alle fall ledelsen møttes for å oppdatere hverandre på hva som skjedde i de ulike avdelingene. Hva som var kriseledelse og hva som var ledermøter ble derfor ikke alltid like tydelig.

Normalt har fylkeslegene hatt en sentral plass både i kriseledelse og -stab, men det er også eksempler på fylkesleger som føler at de ikke fikk den plassen i organisasjonen som var nødvendig for å ivareta helseperspektivet i tilstrekkelig grad. Slik vi ser det kan dette muligens være en konsekvens av at fylkeslegen i noen embeter ikke selv ledet helseavdelingen.

Også andre deler av embetene opplevde at deres rolle ikke ble tydelig nok i begynnelsen og at de selv måtte ta initiativ til å få en tilfredsstillende rolle i kriseledelsen. En av utdanningslede sa det slik:

Til slutt syntes jeg at det var så problematisk at jeg måtte bare si ifra at jeg måtte få lov til å være med i stabsmøter, og være med i møter som kriseledelsen hadde, de hadde jo møte annen hver morgen, stort sett. Og det var jo greit det, men jeg tror ingen her hadde tenkt på det (39).

På den annen side hadde mange utdanningsledere en sentral plass i embetsledelsen helt fra begynnelsen, i kraft av at de var avdelingsdirektører. I embeter der man i liten grad skilte mellom kriseledelse og embetsledelse, ble derfor de andre avdelingsdirektørene gjerne holdt oppdatert gjennom ordinære ledermøter og den informasjonen som ble utvekslet der.

Det er likevel et visst skille mellom det å være informert og det å være aktiv deltakende. En del av våre informanter var nokså tydelige på at det var stor aksept i begynnelsen for at dette var en sak for helse og beredskap. Det tok derfor tid før man så at krisen var eskalerende. Det gjorde at noen ikke helt så at nå var situasjonen blitt for vanskelig og omfattende til at den kunne håndteres av helse alene. Konsekvensen av dette var at belastningen på helse-

og beredskapsavdeling i en del tilfeller ble for stor. Det er ingen som rapporterer at dette fikk negative konsekvenser for statsforvalterens utøvelse av sine oppgaver. Likevel er det klart at det er en risiko hvis sentrale deler av en organisasjon som skal håndtere en krise blir overbelastet. Det synes derfor noe problematisk at flere Statsforvaltere allerede sommeren 2020 uttaler bekymring over det arbeidspresset enkelte av de ansatte hadde vært utsatt for, så langt i pandemihåndteringen. Det synes likevel som om denne utfordringen er håndtert ved å engasjere større deler av organisasjonen i håndtering av pandemien.

Krisestab

Begrepet stab brukes på mange ulike måter i våre intervjuer, og det er ikke helt klart for oss hvordan man organiserte virksomhetene i et strategisk og et operasjonelt nivå. Alle embetene hadde en operativ kjerne av ansatte som håndterte de daglige utfordringene knyttet til kontakt med først og fremst sentralforvaltning og kommuner.

I vår gjennomgang legger vi til grunn at krisestaben er det operative nivået hos statsforvalterne. Krisestab ble derfor satt raskt. I mange embeter, som vi har sett foran, var det beredskapssjef og fylkeslegen som var sentrale. I praksis innebar dette at man hadde en krisestab som organiserte kontakten både vertikalt og horisontalt. Flere av embetene så at man etter hvert hadde behov for å inkludere også andre deler av organisasjonen i denne krisestaben og det ble hentet inn medarbeidere fra andre deler av organisasjonen.

Beskrivelsen av arbeidet i de ulike embetene tyder på at også statsforvalterne er sektorisert og at man har ulike «siloeer» som i utgangspunktet har sine avgrensede ansvarsområder. Dette skapte en del utfordringer og i noen av embetene hadde beredskap en samordningsrolle også internt. Andre steder var det de ulike sektorlederne som selv tok initiativ til å få på plass en slik intern samordning. Flere peker på at det nokså raskt ble et behov for å få til en intern samordning. Særlig gjaldt det mellom oppvekst- og helselinja. Det understrekes behov for at de to linjene blir samkjørt slik at de gir de samme råd til oppvekstsjefene som helse gjør til kommuneoverlegene.

I flere embeter er det kritiske røster til forholdet mellom beredskapslinjen og faglinjen i relasjon til kommunene:

Beredskapsfolkene er profesjonelle på å få opp en kriseorganisasjon. Utfordringen er at faglinja ... Når er det beredskapslinje og når er det faglinje? Jeg vet jo at det er forskjellig. Vi fikk jo lov til å ha direkte kontakt med sektor fra dag én. I noen embeter fikk man jo ikke lov til det. Man fikk ikke lov til å ha kontakt med oppvekstsjefene eller barnevernslederne fra fagavdelingen fordi alt skulle gå i beredskapslinja. Poenget er at man er nødt til å kunne ha begge deler. Man må ta det beredskapsfaglige, men så må man også kunne håndtere det helse-, oppvekst- og sosialmessige i faglinja ut mot tjenestene og kommunene (55).

Dette utsagnet illustrerer at organisering av kommunikasjonen med kommunene er en utfordring. Utfordringer knytter seg både til hvem som skal stå for kommunikasjonen og hvordan den skal samordnes innad i embetet. Vi har foran presentert synspunkter som understreker hvor viktig mange opplever at samarbeidet om felles holdninger innad i embetet er. Hvordan man organiserer kontakten med kommunene varierer også mellom de ulike embetene, men felles for alle er et de på en eller annen måte organiserer en sentral der man prøver å få mesteparten av henvendelsene gjennom.

I noen embeter opprettet man en omfattende organisering av kommunikasjon utad. I et av embetene beskrives for eksempel at man fra 13. mars ble etablert stab og kriseledelse (ledelsen møtte 2 ganger pr. uke). Staben bestod av 2 beredskapsmedarbeidere og 2-4 fra helseavdelingen. Disse jobbet hver dag 8-20 med å videreformidle oppdrag/føringer til kommuner (og til dels andre regionale myndigheter) og å hente inn situasjonsrapporter, samt å svare på henvendelser fra kommuner/regionale myndigheter. Det ble også benyttet et beredskapsrom med tilrettelagt kommunikasjonsutstyr der krisestaben kunne kommunisere med først og fremst kommunene og behandle de henvendelsene som kom derfra. Vakthavende, loggfører og helsevakt satt sammen på beredskapsrommet. Ansatte rapporterer at det helgen etter 13. mars ble litt kaotisk, men fra mandagen mener de fleste at embetet hadde et system som fungerte.

Organisering av kontakten med kommunene

Så vidt vi har forstått har alle statsforvalterne og de fleste kommuner tilgang til CIM – som er et helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. I dette programmet finnes det også en kommunikasjonsmodul som en del av statsforvalterne tok i bruk. I et av embetene mente de at de hadde godt utbytte

av å bruke CIM, fordi de merket de ulike henvendelsene på en slik måte at de raskt identifiserte hvem som skulle ta ansvar for å svare på de ulike henvendelsene. I praksis gjorde de dette ved å organisere en vaktfunksjon som hadde som oppgave å fordele ut hvem som skulle svare ut spørsmålene. Dette skjedde ved å flagge henvendelser i CIM ved å gi rødt flagg til det Helse skulle svare ut. Beredskapsspørsmålene ble flagget med en annen farge, og juridiske spørsmål en tredje. Slik fikk de god oversikt over hvem som skulle svare ut hva. Når henvendelsene var ferdigbesvart, fjernet de flagget. Dermed fikk de også en oversikt over hvilke oppgaver de ikke hadde svart på.

Likevel er ikke dette et hjelpemiddel som har vært sentralt i alle embetene. Det synes å være to grunner til at ikke CIM brukes. Den ene årsaken er at det finnes en del kommuner som ikke har tilgang på dette. Den andre er at det åpenbart ikke er alle som er like begeistret for dette hjelpemiddelet.

En av våre informanter forklarer det slik:

Det er veldig mye som ligger i CIM. Det å kunne bla seg tilbake ... Jeg tror ikke det er det beste verktøyet. Vi har vært veldig flinke til å informere om «Nå har jeg svart på dette.», sånn at de som trenger å vite det får vite det. Så har vi tatt det opp. På disse interne møtene snakker vi om det. I en periode kom det så mye på e-post og det var så mye i CIM at hvis det var noe viktig du måtte dele måtte du også gjøre det muntlig i mange av disse møtene vi hadde for å holde hverandre oppdatert. Du hadde ikke sjans til å gå inn og lese gjennom referat fra hva som ble gjort i går. Det var nemlig hele tiden noe å ta tak i. Det var nok å gjøre det du måtte få gjort den dagen. Vi har hatt daglige møter (62).

Andre har kommunisert med kommunene via en egen mail-adresse og noen har benyttet ePhorte. Uansett hvilken kommunikasjonskanal man har benyttet, synes det som om man har etablert en form for sentral der alle henvendelser er kommet inn og fordelt videre. De fleste har også etablert en ordning slik at man har oversikt over hvem som har svart, hva de har svart og hvilke restanser som finnes. En av statsforvalterne benyttet et regneark som ble laget i embetet og som fylkeslegen hadde ideen til. Et annet embete opprettet en egen e-post adresse som kommunene kunne sende inn spørsmål til. Dette opplevde de som en grei løsning. Det var da både folk fra utdanning, fra helse, fra kommunalrett, ledere og kommunikasjonsenheten som alle leste det som kom inn i e-posten. Den avdelingen som hadde ansvaret, skulle følge

opp og besvare henvendelsene. Mens beredskap passet på at henvendelsen faktisk ble besvart.

Andre embeter benyttet seg bare av det eksisterende kommunikasjons- og arkivsystemet ePhorte. Det innebar at de måtte drive intern opplæring av ansatte slik at de kunne ha flere saksbehandlere som fulgte opp alle de henvendelsene som kom og fordelte de videre til de som kunne besvare dem. Hvilke erfaringer statsforvalterne har hatt med bruk av de ulike løsningene i kommunikasjon med kommunene, utdypes siden.

Det synes likevel som om noen av embetene har hatt utfordringer knyttet til hvordan de skulle organisere kontakten med kommunene og sørge for fungerende vaktordninger. I perioder har enkelte sentrale aktører vært tilgjengelig på telefon døgnet rundt for å følge opp de henvendelsene man har fått.

Organisering av interne samarbeidsrelasjoner

Det viste seg fort at det var behov for å trekke inn andre enn helse og beredskap. Det handlet ikke bare om ulike sektorområder, men også om hva slags kompetanse de ulike personene som ble engasjert hadde. I flere av embetene henter derfor krisestaben inn representanter fra fagavdelingene som ressurspersoner til staben. Disse var en del av embetets beredskap og var utpekt før hendelsen. Det har gjerne vært kontaktpersoner på alle de andre avdelingene (i tillegg til beredskap og helse som har vært faste medlemmer under pandemien) som man kunne rådføre seg med og det trekkes frem at det har vært god dialog. Særlig juridisk avdeling er mye brukt, samt barnehage- og utdanningsavdelingen. Men det har også vært saker innenfor landbruk, som for eksempel problematikk knyttet til at flere bønder er avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Ofte håndteres saken i linjen uten at krisestaben blir videre involvert.

Det legges særlig vekt på at juridisk kompetanse har vært viktig for å følge opp kommunene på en god måte. Det varierte litt hvor tilgjengelig man opplevde den juridiske kompetanse i embetet var. I et embete var beredskap organisert som en del av kommunalavdelingen. Det medførte at man opplevde at tilgangen på juridisk kompetanse var lett tilgjengelig.

Flere av fylkeslegene understreker hvor viktig det har vært at man har tilgang til jurister som har god innsikt i smittevernlovgivningen og som derfor kan gi

råd om hvordan kommunene kunne utforme egne tiltak og forskrifter innenfor de gjeldende juridiske rammene. Samtidig er det også fylkesleger som trekker frem at de ikke har hatt god nok hjelp til å avklare de juridiske rammene for de tiltakene kommunene har iverksatt.

Samlet bilde av beredskapsorganiseringen i embetene

Vi registrerer at alle embetene kort tid før eller umiddelbart etter 12. mars, fikk på plass kriseledelse og -stab. Hvilke prinsipper man har benyttet for å sette sammen en kriseledelse er ikke tydelig, men det ser ut som om flere så pandemien som en krise avgrenset til helse og at man derfor avgrenset kriseledelsen til denne sektoren. I andre embeter samsvarte kriseledelsen med den ordinære ledergruppen. Det fikk konsekvenser dersom fylkeslege og beredskapsleder ikke var ordinære medlemmer i ledergruppen. Vi har også sett eksempler på at ledergruppen har vært mer sentral enn en avgrenset kriseledelse. Hvorvidt man har organisert kriseledelsen på bakgrunn av klare føringer i embetenes beredskapsplaner er ikke klart. Det er tydelig at møtestrukturen i de fleste tilfeller er blitt noe påvirket av at mange har hatt hjemmekontor og at møter dermed har blitt gjennomført digitalt. Vi antar derfor at man har måttet være litt pragmatisk og funnet frem til ad-hoc løsninger som ikke helt er i samsvar med planer.

Når det gjelder krisestab og operativt nivå for øvrig, er det også klare forskjeller. Også her er det tydelig at noen først og fremst har sett dette som en helsekrise, men det er også eksempler på andre statsforvaltere som har vært raske til å trekke inn andre deler av embetene. Tilbakemeldingene der man har engasjert flere sektorer og kompetanser, har vært positive.

Vi registrerer også at kommunikasjonen med kommunene har foregått på ulike måter. Noen har benyttet seg av CIM og ePhorte, mens andre har tatt i bruk egne lokalt utviklete løsninger som egen mail-adresse og bruk av regneark for å ha oversikt over henvendelsene. Det er tydelig at mengden av henvendelser til statsforvalterne har vært så store at det har satt det ordinære systemet under press. Det ser ut som om begrunnelsene for å ta i bruk egne lokalt utviklete systemer, i stor grad er at CIM og ePhorte blir for kompliserte løsninger.

Et av embetene fremhever deres løsning med bruk av beredskapsrom der sentrale operatører har sittet og mottatt henvendelser, før de enten har svart direkte tilbake, eller har videresendt henvendelsen til andre som kan svare.

Dette er en løsning som de andre i liten grad har benyttet. Omfanget av hjemmekontor og intern kommunikasjon ved hjelp av digitale plattformer, er trolig en medvirkende årsak til at man i liten grad har benyttet beredskapsrom.

4 Om planer og reaksjoner på krisen ved oppstart av pandemien

Spørsmål om embetene var forberedt på pandemien dreier seg om flere tema: For det første hvorvidt det eksisterte planer (FylkesROS etc.) og om planene var oppdaterte og kjent i organisasjonen. Det andre spørsmålet dreide seg om planer ble fulgt i den situasjonen pandemien innebar, og om de ble ansett som gode og relevante for de utfordringene som covid 19-pandemien innebar. Det tredje temaet som viste seg å være interessant, var knyttet til embetenes erfaringer med tidligere katastrofer/hendelser, der noen embeter har hatt flere erfaringer enn andre. Det fjerde temaet var svar som viste at mange var opptatt av også det en kan betegne som den «samfunnsmessige» forberedelse for den pandemien som kom – «var Norge forberedt?» - noe som på sett og vis setter rammene for det arbeidet embetene gjør i den løpende håndteringen av pandemien. Dette siste gjaldt særlig med hensyn til kommunale planer og mangelen på smittevernutstyr. Tidsaspektet for når intervjuene ble gjennomført i de ulike embetene synes å ha hatt betydning. De siste vi intervjuet (sommeren 2020) var opptatt av at det hadde skjedd endringer i oppfatningene av grad av forberedthet når en så tilbake på situasjonen ved oppstartstidspunktene, sett i lys av de erfaringene en hadde med utviklingen av politiske og administrative tiltak i ettertid. Dette innebærer også at problemstillinger som hadde med planene og reaksjoner på pandemien gjenfinnes også innenfor de svar som ble gitt på andre spørsmål i løpet av intervjuet.

Et aspekt ved svarene er også at flere hevder at beredskapsavdelingene og embetsledelsene har hatt et generelt sterkere fokus på planer enn de øvrige delene av embetene, og også stiller sterkere krav til håndteringen av pandemien i denne første fasen enn flere av de som ble intervjuet tidlig i prosjektet. Dette innebærer at det ikke er riktig å oppfatte standarden for hva det innebærer å «være forberedt» som en felles standard på tvers av embetene og de representanter for ulike avdelinger som vi har intervjuet.

Alt i alt innebærer disse punktene at det ikke er et enkelt og entydig svar på spørsmål knyttet til oppfatninger av embetenes grad av forberedthet da pandemien kom, i tiden før og frem til begynnelsen av mars da Regjeringens nedstengingsvedtak kom. Svarene varierer både mellom embeter og mellom de ulike aktørene som er intervjuet. Variasjonsbredden er her relativt stor, noe som kan være uttrykk for faktiske ulikheter i planstatus og

beredskapsbevissthet ved embetene. Det kan også være et uttrykk for at en setter noe ulike krav til hva det innebærer å være «forberedt». Dette begrepet er selvsagt relativt uklart når det stilles som et generelt spørsmål. Vi skal her gjennomgå intervjudataene i fire punkter: 1) om planstatus, som også omfatter hvorvidt planene var oppdaterte, og problemstillinger når det gjaldt hvorfor planene eventuelt ikke var oppdaterte. Her stiller vi også spørsmål om planene fungerte i praksis i den situasjonen som forelå. 2) Erfaringer med tidligere kriser og hva som kunne trekkes ut av disse erfaringene i relasjon til håndteringen av pandemien er det andre spørsmålet vi stiller. 3) Om endringer i synet på pandemien da nedstengningen skjedde 13. mars, og senere refleksjoner om utviklingen av pandemien er det tredje punktet. 4) Her tar vi opp spørsmål rundt synspunkter på den «samfunnsmessige» forberedthet.

Om beredskapsplaner ved pandemiens oppstart.

Som antydnet over var det relativt store variasjoner i oppfatningene om hvor godt forberedt embetene var for å håndtere pandemien. Det er likevel flere likhetspunkter i svarene. For det første sier de fleste som er intervjuet at embetet har – både formelt og reelt – en viktig rolle med tanke på krisehåndtering, inkludert pandemi. Dette dreier seg om eksistensen av beredskapsplaner/fylkesROS der pandemi er nevnt som en av de mest sannsynlige og omfattende kriser samfunnet kan oppleve. Samtlige embeter hadde planer som også omfattet pandemispørsmålet, og så vidt vi kan se hadde samtlige embeter planer der pandemi var et av scenarioene som var beskrevet. Mange påpeker at da nedstengingen skjedde 13. mars hadde de både satt krisestab og etablert kriseledelse. De hadde orientert kommunene (og også noen andre aktører, som helseforetakene), og diskutert status for de kommunale beredskapsplanene. Blant de som hevdet å være «godt forberedt», ble dette beskrevet slik:

Utgangspunktet er at embetet hadde et veldig godt utgangspunkt, jf de planene som forelå og som hadde pandemi som et scenario. Dette var en situasjon som en veldig raskt oppfattet innebar at vi måtte sette kriseledelse og krisestab. [...] Embetet var ganske godt trimma, og kompetansen var god (40).

Embetsledelsene hadde generelt en felles oppfatning som viste til at planen var på plass og utløste aktiviteter i tråd med denne. Dette ble blant annet formulert slik:

Da krisen kom, ble ROS, som er scenariobasert, tatt frem, og planen her ble ansett som et godt grunnlag ved at den betegner pandemi som å ha store konsekvenser og høy sannsynlighetsgrad. [...] Da nedstengingen skjedde var vi klare til å organisere arbeidet i embetet (56).

Vi følte oss så godt forberedt som en kunne være. Gikk over planer, laget kontinuitetsplaner og etablerte vaktordninger både i helseavdelingen og staben for samfunnssikkerhet og beredskap. Etablerte vakttelefon der embetsledelsen kunne nås (33).

Oppdaterte planer?

Det er likevel et skille mellom de som mener at de var «godt forberedt» og noen som likevel utdyper at de ikke var helt klare. De sistnevnte peker på at dette dreier seg om tre forhold. For det første om hvorvidt de beredskapsplanene embetet selv hadde da pandemisituasjonen oppsto, var oppdaterte:

Planverket var imidlertid ikke oppdatert. Det skyldtes primært at det nylig hadde vært gjennomført en omorganisering ved embetet som også innebar at det tidligere felles Justis- og beredskapsavdeling til egen beredskapsavdeling. Vi oppdaget at organisasjonskartet og planene ikke var tilpasset den nye strukturen. Den første tiden arbeidet vi derfor ut fra en beslutning om organisering som senere ble endret i tråd med en justert plan (41).

Noen av de som er mer forbeholdne med å hevde at embetet var godt forberedt, peker på at planene ikke var justert etter sammenslåing av embetene i 2019. Det var derfor unntak fra opplevelsen av egen forberedthet hos en del av de nylig sammenslåtte embetene. Det pekes for eksempel på at organisasjonen ikke var klar, det var ikke fattet beslutning om oppgavefordeling og det var nye ledere i en del posisjoner som ikke var kjent med sin organisasjon.

De sammenslåtte embetene hadde startet arbeidet med å gjøre to embeter til ett, men prosessen hadde gått i et gitt tempo som måtte endres ganske mye. Fra en fylkeslege pekes det for eksempel på at det var en del motsetninger i organisasjonen og at avdelingen for å redusere disse, hadde startet arbeidet med å komme fram til felles maler for diverse arbeidsoppgaver der slike kunne brukes. Denne planen måtte endres.

Et par peker også på at det var noe ulike tradisjoner og fokus på beredskap i de to tidligere fylkene, og at dette hadde betydning både med hensyn til ytterligere fokus på beredskap, og ved at en noen steder ikke hadde slutført samordningen, men at dette skjedde så å si parallelt med at en håndterte pandemien.

Øvelser med kommunene.

Det var også ulike erfaringer med øvelser. Flere av embetene nevner at de var forberedt gjennom øvelser; både interne og med kommunene, selv om dette ikke gjaldt alle. Det store flertallet av de intervjuede oppgir likevel at de har deltatt på interne øvelser ved embetet, og med kommunene. Noen embeter hadde nylig (i løpet av høsten 2019) hatt beredskapsøvelse med kommunene der pandemi var tema.

Et annet spørsmål var hvorvidt planene hadde en beskrivelse av håndtering av pandemi som var i tråd med de realitetene som etter hvert utviklet seg. Her var det relativt entydige oppfatningen at mens planene hadde pandemi som et prioritert scenario, og beskrev implikasjonene for samfunnet på en god måte, var forståelsen av hva dette innebar for regionen og i embetene ikke tilsvarende entydige. Et gjennomgående tema er at en ikke hadde forutsett at pandemien ville ha så store samfunnsmessige konsekvenser, og at dette i sin tur innebar en stadig utvidelse av arbeidet ved embetene: Det gikk fra en helsekrise (der beredskap og fylkeslegearbeidet var i fokus) til en bredt anlagt krise som omfattet både barn og unge (skole og barnehager, som var utdanningsavdelingenes ansvar), kommunale beslutninger om nedstenging/hytteforbud, nærings- og arbeidsliv og andre sentrale samfunnsområder. Med tanke på den brede tilnærmingen til pandemien dette innebar, var planene utilstrekkelige, mente noen. Et eksempel er en beredskapsleder som viser til at vel hadde embetet en beredskapsplan som også inkluderte pandemi, men:

[...] beredskapsplanen fungerte knapt i to dager, og så måtte vi legge den til side (34).

Hvorvidt planene var hensiktsmessige, er gjenstand for ulike oppfatninger. Mens noen mente at planene var et godt grunnlag, var andre mer skeptiske. Skepsisen dreide seg dels om hvorvidt planene som sådan var tilstrekkelig konkrete til å fange de spesifikke utfordringene som pandemien representerte. Flere var opptatt av at planverket var «generisk». At planen er generisk

innebærer på den ene iden at den er fleksibel, men også at den må utfylles med konkrete tiltak med hensyn til organisering og aktiviteter for å kunne bli operativ. Slik sett kan en hevde at de som arbeidet sentralt med pandemien (embetsledelsen, beredskapsavdelingen og fylkeslegene særlig) måtte fortolke de generiske beskrivelsene som forelå innenfor rammen av den konkrete situasjonen en hadde i det enkelte embete.

Erfaringer med tidligere kriser – og hva kan trekkes ut av disse erfaringene i relasjon til håndteringen av pandemien

I intervjuene ble det gitt uttrykk for at da pandemisituasjonen oppsto, var erfaringer med tidligere kriser og katastrofer som hadde aktivert beredskapsarbeid ved embetene, relativt vanlige. Et inntrykk er at erfaringer med andre kriser og katastrofer innebærer at embetene hadde en beredskap ved at mange av de oppgavene en skulle ta for seg, så «under huden» mer enn at de var knyttet til erfaringer med beredskapsøvelser om pandemi som sådan. I intervjuene blir en rekke kriser der orkaner (Dagmar), flom, brann, (potensielt skipsforlis - Sky Viking), ras (Jølster), helsekriser som svineinfluensa og flyktningkrisen nevnt. Flere nevnte også terrorangrepet den 22. juli som et erfaringsgrunnlag, også blant de som selv ikke hadde hatt direkte berøring med denne krisen. Her ble det blant annet henvist til utredningene om erfaringene derfra. Selv om disse krisene generelt hadde utløst intense og omfattede kriseberedskapsaktiviteter i de enkelte embetene, og ikke kunne sammenliknes med pandemien, kan det virke som om erfaringene likevel har stor betydning ved å forberede organisasjonen mentalt på en enda større krise. Dette innebærer også at en nærmest beskriver at en har en iboende ekspertise på å håndtere nye kriser og at dette dreier seg om å bruke erfaringene fra tidligere på en nærmest «automatisert» måte:

Beredskapsavdelingen tok ansvar med en gang, men når dette skjedde så vi ikke først på planen.... jeg må jo innrømme at når noe sånt skjer, da går vi ikke og ser i beredskapsplanen. Da gjør vi det vi for så vidt har gjort før, men tilpasset til den nye situasjonen.... Våre erfaringer ble lagt til grunn, og så tilpasset vi aktivitetene etter situasjonen. Det var aldri noen diskusjoner internt om hvordan vi skulle gjøre ting. Det viktigste var å få på plass møtene med kommunene (59).

[...] måten det ble respondert på [da pandemien kom] skjedde først uten diskusjoner, det ble til ut fra behov som oppsto. Men det ble ganske klart med hensyn til å sette organisasjonen, og forholdt oss til det regel- og planverket som eksisterte. Erfaringer fra andre kriser som flom, brann, ulykker etc., gjorde at det gikk [greit] (58).

Det nevnes også andre eksempler på erfaringer med trening i beredskapsarbeid. Et eksempel viser til at det var en viktig forskjell på øvelser og praktiske hendelser:

Derfor hadde embetet ikke bare øvelser, men også praktiske hendelser. Føler seg rimelig godt forberedt, hadde samhandling med kommunene og intern håndtering godt oppe. Vi hadde øvelser med kommunene, men da vi kom til pandemien og spørsmålet om stenging av skoler/barnehager, sa kommunene at så langt kunne de ikke gå (30).

Beredskapsarbeidet har fått en tyngre og mer fremtredende plass ved embetet og blitt viet mye oppmerksomhet. Og både antall konkrete hendelser og kompleksiteten i hendelsene har økt med tiden. Mener embetet var godt rigget selv om ingen kan være helt forberedt på denne type kriser (37).

Om endringer i synet på pandemien fra nedstengningen skjedde 13. mars, og senere refleksjoner om utviklingen av pandemien.

Et gjennomgående syn i intervjuene er at perspektivet på covid-19 pandemien etter hvert ble endret ved at en innså at omfanget var mye større enn tilfellet var med erfaringene fra tidligere krisehåndteringer ved embetene. I utgangspunktet var dette ikke overraskende, ettersom scenarioene for pandemi i ROS-analysene nettopp var at dette mest sannsynlig ville bli mer inngripende i samfunnsfunksjoner på bred basis. De fleste erfaringene var med kriser som var avgrenset i tid og rom:

Embetene har vært forberedt på en akutt krise, kriser som kommer fort og som ikke trekker ut i tid. Både planer og tiltakskort var rettet inn mot denne typen kriser. Det sentrale er at man har et generelt fokus på beredskap slik at man raskt kan endre på oppgaver som har prioritet og hvordan ansatte bruker tiden sin (61).

Flere informanter la vekt på at man ikke var forberedt på en langvarig pandemi. Det framkommer at man ikke var forberedt på det omfanget situasjonen fikk og at det var hendelser man ikke hadde forutsett. Følgende utsagn illustrerer dette:

Det vi ikke forutså var jo at hele skole-Norge og barnehage-Norge skulle stenges ned. Jeg har aldri tenkt at noe sånn kunne skje (39).

Jeg tror ikke noen var forberedt på hva som faktisk ville møte oss. Og et godt eksempel på det er å gå inn og se på nasjonale føringer fra DSB, der det er analyser av krisescenarioer fra 2019 som beskriver blant annet pandemi. Og den beskriver en rekke samfunnsmessige konsekvenser, men det er egentlig ingen som fullt ut har tenkt hva disse konsekvensene vil ha å si for min sektor. Ansvarliggjøring knyttet til konsekvensene tror jeg manglet i svært mange risiko- og sårbarhetsanalyser. At samfunnet stengte ned som helhet, men samtidig skulle fungere, det tror jeg ikke mange var forberedt på (24).

I oppstarten var beredskapslinjen sentral og i den første fasen var medarbeidere fra avdelinger for oppvekst og utdanning, generelt lite involvert. Men etter hvert blir de som vi har beskrevet foran (på ulike tidspunkt) mer involvert.

De fleste fylkeslegene som er intervjuet oppfatter at de var personlig forberedt på pandemien da den kom. De viser også til at de like før nedstengingen kom var på et møte i Helsedirektoratet der spørsmålet om smittevern og pandemi var tema. Møtet var en forberedelse til kommunalt tilsyn som skulle gjennomføres sammen med beredskapsavdelingen om nettopp et pandemiscenario. Det pekes også på at det var jevnlig møter med Helsedirektoratet gjennom februar for å diskutere den utviklingen man så. Dette er en årsak til at de fleste fylkesleger oppfattet at de var forholdsvis godt forberedt på covid-19 pandemien og uttaler det. Samtidig ble det oppfattet som noe «uvirkelig» da pandemien ble en realitet.

En annen faktor som løftes fram for å peke på egen forberedthet er en oppfatning, som deles av langt de fleste fylkesleger, av at statsforvalteren er en god og kompetent beredskapsorganisasjon. Det framheves at når

organisasjonen er god og kjapt kan etableres, er forberedtheten i én enkelt avdeling ikke mest sentral.

Så jeg tror vi var konket lite forberedt, men vi har en bra beredskapsorganisasjon som kjapt kunne settes på plass (1).

Så vi hadde ganske raskt plattformer hvor vi var involvert alle sammen, og det var beredskap som organiserte de møtene (8).

Mange mener at organiseringen innad i embetet gikk på skinner, det pekes på at årsaken til det er at statsforvalteren har gode beredskapsplaner og dyktige folk i beredskapsavdelingen. Det påpekes også at de hadde tatt opp spørsmålet om beredskapsorganisering på interne møter hos statsforvalteren. Det er gjennomgående at man mener de respektive embetene var så forberedt man kunne være. Særlig beredskapslederne understreker at en må være forberedt på det «ukjente og uforutsette», men i dette tilfellet var det mange som ikke hadde tatt høyde for omfanget av krisen. En av beredskapslederne formulerte det som at de (beredskapsavdelingen) er en enhet som lever av å være forberedt, og at de organisatorisk sett, var forberedt. Men de var ikke forberedt på omfanget og varigheten av krisen. Særlig ble de overrasket av hvordan situasjonen eskalerte. De har derfor vært nødt til å justere planer og rutiner underveis:

Det blir derfor vanskelig å si at vi var hundre prosent forberedt. Likevel var vi forberedt på at det kunne komme en pandemi, men ...var i stor grad preget av hvordan svineinfluensaen var blitt håndtert og bygget sin tilnærming i stor grad på dette (47).

Det er likevel gjennomgående at man mener de respektive embetene var så forberedt man kunne være, men at det var usikkerheten knyttet til omfang og varighet av pandemien, som en ikke alltid hadde tatt høyde for.

Synspunkter på den «samfunnsmessige» kriseberedskap.

I intervjuene om i hvilken grad embetene var forberedt da pandemien brøt ut i landet, var det mange som understreket at mens statsforvalterne gjennomgående mente å være relativt godt forberedt på krisen, med de forbehold som er beskrevet foran, var det store utfordringer når det gjaldt den samfunnsmessige beredskap knyttet til en rekke ulike samfunnsområder. Et

synspunkt på pandemien er at den innebar en utvidelse i tid og rom etter hvert, fra en (tross alt) avgrenset «helsekrise» til en omfattende krise på mange ulike samfunnsområder. Denne utviklingen i tid og rom innebar som nevnt foran at en ikke var forberedt på at krisen kunne vare så lenge, og heller ikke at krisen ville bli så inngripende for ulike samfunnsgrupper og tjenester.

I flere av intervjuene ble synspunktene på beredskapspolitiske problemstillinger berørt. Særlig var (på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført) mangelen på smittevernutstyr og testutstyr i landet som helhet, nevnt som en utfordring. Dette fikk raskt konsekvenser for embetenes håndtering av pandemien.

Oppsummering – i hvilken grad var statsforvalterne forberedt da pandemien kom?

Basert på intervjuene avtegner det seg et relativt homogent bilde av i hvilken grad embetene var «forberedt» da pandemien kom. Dette bildet viser at det blant de fire intervjugruppene ikke synes å være store diskrepanser i oppfatninger. Nesten alle svarer at embetene var «forberedt», i den forstand at det eksisterte planer som innbefattet pandemi-scenariet. De var kjent med disse planene eller hadde tilegnet seg kunnskap om planene umiddelbart etter at arbeidet med pandemien ble startet opp. Det er imidlertid to forhold som spiller en rolle når en nyanserer svarene om dette:

For det første var mange opptatt av at selv om det eksisterte planer, og – særlig gjennom den beredskapsorganisasjonen som er etablert – hadde et organisatorisk apparat som umiddelbart kunne starte arbeidet, var likevel ikke alle klare til å starte arbeidet umiddelbart. For noen embeter skyldes det at planene viste seg å ikke være ajourførte. Dette hadde blant annet sammenheng med at noen av de sammenslåtte embetene ikke hadde fått samordnet planverket til den nye organisasjonen. Det viste seg her at det ikke var samsvar mellom planbeskrivelsene av ansvar og roller og måten den sammenslåtte strukturen var etablert.

For det andre var det noen av respondentene som understreket at selv om planer var på plass, var beredskapsarbeidet oppfattet som en relativt isolert aktivitet, og at arbeidet der i hverdagen ikke var godt kjent i hele organisasjonen.

Mot dette står det faktum at det hadde vært øvelser i de fleste embetene – også sammen med kommunene – relativt nylig (i løpet av høsten 2019), og at en der (også) hadde fokusert på pandemiscenariet. Det synes også som om embetene, gjennom beredskapsavdelingene og fylkeslegene særlig, hadde relativt god oversikt over kommunale beredskapsplaner/ROS-analyser, og at en hadde god kommunikasjon med kommunene om iverksetting av tiltak tidlig i prosessen. Flere embeter beskriver hvordan de tok initiativ til informasjonsmøter med kommunene (og noen også med helseforetak og andre regionale aktører) allerede i begynnelsen av januar.

Nesten alle embetene har opplevd kriser før, og hadde derved erfaring i krisehåndtering da pandemisituasjonen oppsto. Disse erfaringene dreide seg hovedsakelig om akutte hendelser, relativt avgrensede i tid og rom, ofte som lokale/regionale naturfenomen (ras, flom, orkan etc.), eller ulykker (skipsulykker). I tillegg hadde man erfaringer med å håndtere helsekriser (svineinfluensa). Flere nevnte også utfordringene med koordinering av innsatsen i forbindelse med terrorangrepet 22. juli 2011. Et kjennetegn ved lærdommene generelt fra tidligere kriser var utfordringene med koordinering av innsatsen. Det som likevel avtegner seg, er inntrykket av at det ikke var forventet at konsekvensene pandemiens fikk i omfang - i tid og rom - og kompleksiteten i de utfordringene som kom på ulike samfunnsområder, ville bli så store.

Flere av de intervjuede uttalte seg om grad av forberedthet på to nivåer: den interne erfaringen internt i embetet, og til en viss grad eksistensen av kommunale planer, samt lokale øvelser på den ene siden, og den samfunnsmessige beredskap på den andre siden. På det siste punktet var det klare oppfatninger om at «Norge ikke var tilstrekkelig forberedt», dette gjaldt særlig tilkomsten av smittevernutstyr og testutstyr. Dette fikk også store konsekvenser for embetenes fokus på disse spørsmålene i den videre håndtering av de oppgavene som de ble tillagt senere i prosessen.

5 Erfaringer med samhandling med sentrale myndigheter

Samhandlingen med overordnede nasjonale myndigheter var et sentralt tema i de intervjuene vi gjennomførte ved embetene. Alle de intervjuede var opptatt av utfordringer, men også de gode erfaringer, i samhandlingen med disse myndighetene. Embetets rolle i en mellomposisjon knyttet til samordningsrollen mellom sentralforvaltningen og lokale og regionale aktører – særlig kommunene – var svært omfattende og intens. Kontakten var i praksis daglig, både gjennom formelle møter og uformelle kontakter, der informasjon fra og til statlige myndigheter var et hovedfokus. Samhandling og samarbeid dreide seg også om iverksetting av nasjonale tiltak og beslutninger lokalt, og tilbakemeldinger til de ulike statsetater om lokale beslutninger og prosesser, og ikke minst om i hvilken grad nasjonalt utformede tiltak ble ansett å passe inn i den lokale sammenheng der de skulle iverksettes. Disse relasjonene til sentralforvaltningen gjorde at statsforvalternes samordningsrolle ble satt på spissen, noe vi diskuterer senere i rapporten.

Vi skal her referere synspunkter på dette ut fra fire forhold:

- Erfaringer med møter og møtestruktur: Møtefrekvens med ulike nasjonale statlige myndigheter og erfaringer med hvordan disse møtene forløp, og endret seg over tid.
- Noen mer spesifikke utfordringer knyttet til de rapporteringskrav som kommunene ble stilt overfor, og som embetene var forventet å formidle.
- Utfordringer knyttet til intern samordning i sentralforvaltningen, og hvordan en forholdt seg til manglende samordning nasjonalt i håndteringen av relasjonene til kommunene særlig.
- Observasjoner av noe ulik vektlegging av erfaringer med samhandling med ulike deler av sentralforvaltningen, mellom embetsledelse, ledelsen ved beredskapsavdelingene og fagavdelingene (fylkeslegene og oppvekst- og utdanningsavdelingene).

Møter og møtestruktur

Statsforvalterne selv deltok hovedsakelig i tre typer møter med nasjonale myndigheter, henholdsvis fellesmøter med Helsedirektoratet og DSB, med felles agenda og DSBs samvirkekonferanse. Sistnevnte er et stort tverretatlig informasjonsmøte som ble oppfattet som interessante, men bidro ikke

nødvendigvis med utfyllende informasjon om man hadde deltatt på fellesmøtet dagen før.

I tillegg hadde statsforvalterne en periode møter med statsråder flere ganger i uken, spesielt Justisministeren,

[hun] ville gjerne ha en sånn «kysten-rundt»-tilbakemelding for å få litt andre inntrykk enn det som sies embetsveien (23).

På den ene siden bidro dialogen med statsrådene som har hatt ansvar på feltet, til at statsforvalterne kunne medvirke og stille spørsmål samtidig som man fikk god støtte fra sentralt hold. På den annen side ga ikke møtene nødvendigvis noe nytt ut over det som var kjent gjennom media og pressekonferanser. Man kunne dermed bruke arenaen til å formidle kommunenes utfordringer med blant annet smittevernstyr.

Det var ytterligere ett møte med embetene og Helsedirektoratet i uken. Dette startet opp før DBS ble en del av møtet, da man behandlet dette som en helsekrise. Møtene var da med helsesektoren primært. Der deltok etter hvert fylkeslegen, som gjerne førte ordet for statsforvalteren. Utfordringer som er spesifikke for denne posisjonen, kunne tas opp. Det kom et par utfordringer som ble oppfattet som forholdsvis alvorlige, dette inkluderer kommunale karantenebestemmelsene som ble innført i en del kommuner og det såkalte hytteforbudet.

Det har vært en del overlapp mellom Helsedirektoratets møter og DSB-møter. Man ser at det er et behov for å rydde opp i dette i ettertid. På den ene siden blir det mange møter og noen gjentakelser av informasjon som blir gitt slik at man mener at tiden kunne vært benyttet på en bedre måte, for eksempel på å forberede interne prosesser. På den annen side pekes det på at de mange møtene kan være et uttrykk for manglende samordning på nasjonalt nivå og en foreløpig uavklart situasjon med hensyn til ansvar for ledelse av krisen mellom helse og beredskap.

I tillegg har utdanningsdirektørene hatt ukentlige møter med Utdanningsdirektoratet.

Intervjuene viser at en generelt mener at samspillet med de ulike delene av sentralforvaltningen har vært bra. I starten var møtene med Helsedirektoratet og DSB svært komplekse med alle typer spørsmål og detaljer, men etter hvert mener man at sentrale myndigheter fant en god struktur som hjalp

statsforvalterne godt. Møtene var, spesielt i starten, nyttige, informative og ryddige på den måten at statsforvalterne hadde fått beskjed om at de kunne sende inn spørsmål som så ble besvart i møtene.

De to møtene som Helsedirektoratet og DSB er ansvarlig for, blir beskrevet noe forskjellig. Man er samstemt i at DSB har stram og god struktur på sine møter hvor de ba om å få innmeldt saker i forkant, og holdt seg i stor grad til det. Fra statsforvalternes egne møter har man erfart viktigheten av stram møteledelse og ikke overdreven informasjon om temaer som ikke er relevant. Noen mente at kanskje direktoratene burde bli flinkere til å ha mer direkte dialog med enkeltembeter om de saker som ikke gjaldt alle embetene.

Møtene med Helsedirektoratet mener man har forløpt noe annerledes. Det er en agenda, men den holdes litt omtrentlig. Strukturen blir hevdet å være mindre gjennomtenkt og det synes som det er litt tilfeldig hva som blir tatt opp. Møtene fikk etter vært en bedre struktur og med tydeligere fokus på det som var viktig. Og statsforvalteren fikk også en forståelse av at det var tema som ikke var nødvendig å løse på dette nivået. Det var imidlertid ikke sammenfallende forståelse for hvor lenge det var nødvendig med ukentlige møter. Det blir oppgitt at Helsedirektoratet på et tidspunkt sa at så lenge ett eller to embeter ønsket å ha ukentlige møter, ville man fortsette. Det blir en utfordring, for selv om embetene ikke nødvendigvis opplevde at det er viktig bruk av ressurser, måtte man likevel delta fordi man ikke ville risikere at det ble gitt viktig informasjon om man var fraværende.

En gjennomgående utfordring er at det har vært mange sektorvise møter, som helse, beredskap og oppvekst. I tillegg forholder fagfeltene utdanning og oppvekst seg til tre ulike direktorater, henholdsvis Bufdir, Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, noe som kompliserer samordningen både for sentrale myndigheter og for statsforvalteren. Samtidig ga disse møtene et innblikk i ulike måter å respondere på pandemien i de ulike direktoratene – både med hensyn til hvor raskt de rigget et opplegg for møtestruktur og innhold i de sakene som ble tatt opp.

Fra statsforvalternes side er en stort sett fornøyd, og gjennomgående har møtene vært godt håndtert, men man peker særlig på utfordringer når det gjelder rapportering.

Rapportering – frister og krav

Embetene er samstemte i at det har vært en del overlappende rapportering eller rapportering som allerede er gitt til andre statlige instanser. Det er en utfordring når flere departementer og direktorater gjerne skal ha sine egne rapporter. Derfor har det vært en del dobbeltbestillinger og overlapp med rapportering som allerede var gitt til andre instanser. I slike tilfeller rapporterer embetene at det oppstår uklarhet om man skal rapportere det samme i begge eller om det skulle vært koordinert. Det gjelder særlig Helsedirektoratet og DSB, men etter kort tid ble det avklart at statsforvalterne:

...skal be om én rapport, med tanke på de to [Helsedirektoratet og DSB]. Og så får vi inn rapporter, og så tenker vi at vi skal sammenstille og sende. Og det er første gangen vi har gjort (13).

Oppfatningen er at det gjennomgående er god samhandling i linjen fra sentralt nivå til regionalt nivå til kommunene når det gjelder helseberedskap og for så vidt generell beredskap. Det at man klarte å samordne rapporteringer på både helse- og samordningssporet til én rapport blir ansett som svært bra. Utdanningsdirektoratet og Bufdir har bedt om en del sektorvise rapporter underveis. Det har, ifølge statsforvalterne, vært frustrerende for enkelte kommuner. De har fått noen henstillinger på at det er for mye rapportering på andre kanaler.

Det er flere som tar opp at Utdanningsdirektoratet og Bufdir oftere går direkte til kommunene og at det skaper utfordringer for kommunene når det er mange typer rapporter. En mulig forklaring som gis på hvorfor det ble slik, er at statsetatene kom inn i pandemien litt i utakt, særlig da det ble nedstengning. Videre pekes det på at disse direktoratene er mer vant til å kommunisere via det regionale nivået men mer direkte til kommunale sektoraktører.

I tillegg dukker det opp spørsmål om hvem kommunene skal rapportere til. Gjennomgående viser statsforvalterne til at de har anmodet statsetatene om å bli mer koordinert med hensyn til rapportering fra kommunene, noe som både ville lettet arbeidet til kommunene og til statsforvalterne. Samtidig trekkes det frem at det er viktig at man ikke samordner seg bort fra det som er fagspesifikt.

En annen utfordring er korte tidsfrister på alle rapporteringsoppdragene, spesielt fra Helsedirektoratet. Både hos statsforvalteren og i kommunene ble det oppfattet som unødvendig med alle hasteoppdragene som kom. Man var

også opptatt av at man ikke skulle slite ut organisasjonen da man så at pandemien kom til å bli en langvarig krise. Embeter med mange små kommuner peker på sentrale myndigheters manglende forståelse for presset på små kommuner hvor det er få personer som kan svare inn de mange spørsmålene.

Det var heller ikke nødvendigvis slik at statsforvalteren delte oppdragsgivers oppfatning om at alle oppdragene ble ansett som hasteoppdrag. Det ble stilt spørsmål ved kvaliteten på de svar som kom dersom en kun «fikk én dags frist til å svare» (34).

De korte tidsfristene er ikke bare en utfordring for statsforvalteren. Det blir særlig et problem når det gis en frist på en til to dager og statsforvalterne må innhente informasjonen fra kommunene. Erfaringen tyder på at det kunne være hensiktsmessig å la være å sende ut forespørsler til kommunene sent om kvelden og heller å vente til neste morgen, det gjorde irritasjonen i kommunen mindre. En av statsforvalterne sier at det synes som departementene og direktoratene:

..glemmer at det er en kommune der ute som får alle de forskjellige henvendelsene som de skal svare opp til Bufdir den ene dagen og Helsedirektoratet den andre og Justis den tredje, og statsforvalteren må liksom sende ut forespørsel etter forespørsel om oppdateringer (56).

Da fokuset kom på sårbare barn og unge, ble frister spesielt korte og med et spesielt trykk i starten.

De spørsmålene som har gått ut til kommunene, rapporteres tilbake til statsforvalteren som så gjør en sammenstilling av det kommunene har svart. Men når statsforvalteren skal skrive en samlet tolkning av kommunenes innrapportering, blir fristen til kommunene enda kortere.

Flere har også erfart at nasjonale myndigheter ikke har brukt beredskapskanalen for spørsmål og rapporteringskrav, men for eksempel postmottaket. Statsforvalteren påpeker at statsetatene må ha forståelse for at de har ett kontaktpunkt hos statsforvalteren, men at det ikke nødvendigvis er én bestemt person eller at man kan bruke postmottak. Saker som kommer i andre kanaler enn beredskapskanalen, bruker man gjerne noe lenger tid på å fordele blant annet fordi saken kan de ende opp hos feil person. Ett eksempel det vises til er der kommunikasjonssjefen fikk saken i stedet for fylkesberedskapssjefen.

Utfordringer knyttet til intern samordning i sentralforvaltningen

Et gjennomgående tema er at de intervjuede på tvers av ulike funksjoner og avdelinger opplevde at utviklingen av sentralforvaltningens håndtering av pandemien gjennomgikk det vi har identifisert som tre faser: I den første fasen, frem til Justisdepartementet ble lederdepartement, dreiet det seg om det som betegnes som et helsespor, det vil si at det var Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og FHI som var sentrale aktører, og disse relaterte seg primært til fylkeslegene. I neste fase ble beredskapsavdelingene ved embedene koplet til, samtidig som Justisdepartementet fikk en lederrolle, og DSB fikk en mer fremtredende rolle. Helsesporet ble derved supplert med et beredskapsspor. Dette innebar ikke at helsepolitiske og -faglige problemstillinger ble mindre fremtredende, men at disse - sett fra embedenes side - ble sterkere samordnet med, og ledet av Justisdepartementet. I den tredje fasen ble pandemien erkjent som en omfattende samfunnskrise, noe som innebar at ulike sektorer med tilhørende departementer og direktorater; Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Velferds- og arbeidsdirektoratet, NAV, BUFdir og andre statsetater ble koplet til. Disse ble også involvert i håndteringen av pandemien ved embedene og i kommunene. Som vist i forrige kapittel, innebar dette at krisen gradvis endret karakter, og i prinsippet ble samtlige avdelinger ved embedene i større eller mindre grad involvert i arbeidet, noe som også innebar at intern samordning ved embedene ble en utfordring. Samtidig ble håndteringen av pandemien ved embedene en refleks av sentralforvaltningens håndtering ved at den var preget av en gradvis erkjennelse av at den ville ekspandere i tid og rom. Dette innebar at mange av de intervjuede peker på at pandemiens omfang blir ansett som en overraskelse mange steder, men når håndteringen skjedde i ulike faser, ble omfanget likevel lettere å håndtere.

I den første tiden (fase 1) er det entydige synspunkter om at samordningen sentralt var preget av lite systematikk, og til dels urealistiske forventninger til hva kommunene kunne iverksette prompte, og med mange ukoordinerte krav til kommunene. Det ble hevdet at embedene sto i en slags «kommunikasjonsstorm – begge veier». Det var massive innsamlinger av data fra nasjonale myndigheter, særlig på helseområdet. Representanter for kommunene – kommuneleger og primærhelsetjenestene så flaskehalsen og var tydelige på dem – smittevernutstyr eller rapporteringskrav fra sentrale myndigheter. Men koordineringen var ikke alltid god nok, med parallelle

rapporteringer til ulike fagdirektorater og med «hinsidig korte tidsfrister»: «Det har vært helt vilt» (45).

I begynnelsen var dette en helsefokusert krise, med Helsedepartementet., Hdir og FHI som de sentrale. Da var det litt armer og bein, men da Justis overtok – da Justisministeren kom havnet ting i veldig riktig spor. De hadde en veldig god dialog med Fylkesmannen (41).

Flere er opptatt av at tidspunktet for når beredskapssporet – med Justisdepartement, DSB, og deres koplinger til beredskapsavdelingene ved statsforvalterne – kom på plass, var litt senere enn det en i ettertid kunne ønsket seg. Da Justisdepartementet ble lederdepartement (fase 2), er det en klar og samstemt oppfatning at samhandlingen endret karakter. Da ble det raskere og tydeligere linjer. Før det, ble det gitt informasjon/pålegg fra ulike direktorater og departementer som i stor grad var ukoordinerte, særlig til kommunene. Statsforvalterne kom da i en mellomposisjon der de måtte formidle krav og forventninger til kommunene. Denne posisjonen krevde også at statsforvalterne avklarte sin rolle som samordner, som vi nå skal se nærmere på.

Det vi har betegnet som den tredje fasen er preget av stor intensitet og mange ulike nasjonale vedtak og tiltak. Sammen med henvendelser om rapporteringer innebar dette et enda sterkere press på ressursene til embetene. Den totale samfunnskrisen kom til uttrykk ved at i prinsippet alle etater på en eller annen måte ble berørt. Da kom imidlertid den interne samordningen i sentralforvaltningen igjen opp som en mer spesifikk utfordring. I våre data kommer dette til uttrykk ved at det nå er noe ulike formuleringer om relasjonene til sentralforvaltningen mellom beredskapsledere, fylkesleger, lederne for velferds- og utdanningsavdelingene og embetslederne.

Dersom vi forholder oss til uttalelser i intervjuene, preges denne fasen av at koordineringsproblemene innad i sentralforvaltningen blir tydeliggjort, blant annet ved at noen nasjonale aktører relativt åpent signaliserte at de ønsket å benytte sine egne sektorkanaler. Dette er beskrevet, riktignok i forsiktige ordelag, fra embetsledelsene, slik:

.... utdanning, for det er jo det som har vært litt utfordrende. For de har ikke vært inne i den samordningen i DSB. Da de stengte skolene ned, så har det såpass stor betydning for kommunene og for vår samordning på samfunnskritiske funksjoner for hvordan det skulle håndteres, og det

har vært mye arbeid med den delen og behov for informasjon fra kommunene. Vi har etterlyst det, at ikke de har deltatt inn i det samme, både når det gjelder rapportering og forventning om rapportering – hele løpet (57).

Dette ble formulert langt mer eksplisitt fra de som representerte beredskapssporet. Her uttrykte flere at sentrale myndigheter generelt ikke er veldig gode på samordning. Dette var også tilfellet i den første fasen, men at det ble bedre underveis. Det het at det i begynnelsen var mange sektorvise møter. Det begynte med Helsedirektoratets møter, så med DSB sine møter og så kom oppvekstområdet på, med sine møter. En av beredskapslederne formulerte det slik om den første fasen, at det «så ut som om Helsedirektoratet kjørte dette helt alene» (5).

Dette blir forklart med at en innledningsvis oppfattet pandemien som en helsekrise, men at det senere, da krisen ble definert som mer overgripende, ble tydeligere at samordningen mellom de statlige sektorene ikke skjedde uten videre. Her ble det særlig pekt på utdanningssektoren, og mer spesifikt ble Utdanningsdirektoratet nevnt. Her var det vanskelig å forstå hvorfor dette direktoratet ikke var med på samvirkekonferansene. I en situasjon der akkurat skoler og barnehager har hatt så stort fokus, og så viktig som de er for at samfunnet skal kunne fungere, ble det sagt at dette var «helt uforståelig» (50). Her ble det pekt på at dette også medførte både at den regionale samordningen ble svekket, og at det ble bedt om rapporter på spørsmål som var delvis besvart, fordi helsedirektoratet hadde hatt mer eller mindre de samme spørsmålene.

Fra beredskapssiden hevdes det at ikke alle direktorater er like opptatt av samordning, eller ser fordelene av det fra det enkelte direktorats perspektiv. Noen ganger ble direktoratene bedt om de kunne ta opp henvendelser gjennom samordningskanalen, DSB. Dette var særlig etterspørsel av rapporteringer, med korte tidsfrister. Men også beredskapslederne erkjenner at dette er en balansegang, at en ikke samordner seg bort fra det som er fagspesifikt.

Det ble også pekt på fra beredskapsledere at det generelt ikke var definert en klar rolle for statsforvalterne i forhold til pandemien. Det het blant annet at Smittevernloven «må gjennomgås fra A til Å», for å unngå å gjøre uriktige eller ufullstendige vedtak. En hadde forståelse for at de første hastevedtakene var slik, men at det deretter kreves et politisk vedtak som må begrunnes. Det ble

hevdet at dette må det ryddes opp i, og hvilken rolle statsforvalterne har i forbindelse med dette (33).

Likevel var det generelle inntrykk som blir formidlet, gjennomgående (svært) positive erfaringer med et fint samspill med statsetatene.

En av de intervjuede utdyper dette slik:

Det gled som tannhjul i hverandres satsinger. Fylkesmannen kunne bidra inn, men fikk også veldig god backing sentralt. Men alltid noe usikkerhet med hensyn til kjøreregler – hvilke som gjelder til enhver tid. [...] men i det store bildet har sentrale myndigheter håndtert det helt glimrende. Opplevde at det for eksempel var nødvendig med en nivellering på regjeringsnivå om interessekonflikter mellom å oppfatte ansatte i skoler/barnehager som kritiske arbeidstakere vs. at helsesiden ønsker færrest mulig på jobb slik at færrest mulig blir definert slik. Her er det kriser i krisa – smittevern/helse vs. barn/unge på skolen, særlig sårbare barn/unge. Det er ikke så farlig, dersom Regjeringen, og vi på regionalt nivå, klarer å samordne det ... (7).

Om kommunikasjon fra statsforvalterne til sentralforvaltningen

Generelt gir de intervjuede uttrykk for at sentralforvaltningen har vært svært lydhøre overfor de synspunkter og innspill statsforvalterne har gitt. Dette gjelder også den nasjonale kriseledelsen (med regjeringsmedlemmer). Dette beskrives slik:

Det som har vært bra med det er at det har vært arenaer hvor vi som fylkesmenn har hatt mulighet til både å stille spørsmål, men også gi tilbakemeldinger direkte, litt ufiltrerte tilbakemeldinger til politisk ledelse ... (27).

De ufiltrerte tilbakemeldingene dreide seg da om at direkte kommunikasjon med statsforvalterne nærmest fungerte som en alternativ kanal til den informasjonen som kom filtrert via det administrative systemet.

Etter hvert ble sentrale myndigheters forventninger til statsforvalterne mer avklart og her ble det opplevd at sentrale myndigheter lyttet til innspill. Samtidig erfarte man at også sentrale myndigheter famlet litt, i tillegg til at

statsforvalterne noen ganger opplevde spenninger mellom politisk ledelse og departementer og direktoratene.

Generelle synspunkter på sentralforvaltningen samordningskapasitet/-evne

Alle de intervjuede hadde vurderinger av sentralforvaltningen samordningskapasitet og -evner. Det var relativt samstemte synspunkter på at sentralforvaltningen hadde utfordringer med egen samordning, men at det var ulike perspektiver på hva det innebar mellom de ulike avdelingslederne ved embetene – noen markerte en mer sektorbasert forståelse enn embetsledelsen og beredskapslederne.

Flere av beredskapslederne mente at det generelt var utfordringer med samordning i sentralforvaltningen. Det ble pekt på at dette var mer generelt en utfordring den første tiden i pandemihåndteringen, og at dette ikke bare gjaldt Helsedirektoratet (jf. helsesporet), selv om det innledningsvis virket som om Helsedirektoratet kjørte dette alene. Men også at dette var et større problem med hensyn til samordning på de andre feltene:

Jeg vil nok si at vi på utdannings- og barnevernområdet i alle fall et 30-talls ganger har meldt tilbake om konkrete ting til direktorat og departement som vi ikke forstår, eller som det er behov for å avklare, som har blitt hengende, osv. [...] Vi har fått bedre service enn noen gang fra direktoratet [DSB] (55).

Likevel uttrykkes det at direktoratene generelt har vært raske og fleksible.

Samarbeidet med nasjonale myndigheter oppfattes av fylkeslegene som i stor grad å ha gått greit. Det har vært noe forskjell på ulike direktorater i deres samarbeidsstil mot fylkeslegen, der Helsedirektoratet nok oppfattes som det direktoratet det har vært lettest å samarbeide med. Dette har også sammenheng med at samarbeidet i stor grad har vært strukturert rundt medisinskfaglige spørsmål. Det ble likevel ikke oppfattet at for eksempel Helsedirektoratet var en «modig» aktør når det kom til spørsmålet om å gi anvisninger på hvordan fylkeslegen kunne arbeide for å få regionale og lokale myndigheter til å samarbeide om fordeling av smittevernutstyr. Direktoratet ble også oppfattet som for svakt i spørsmålet om hvordan statsforvalterne kunne opptre i ulike situasjoner, det ble gjort opp til den enkelte statsforvalter å finne rett rolle i krisesituasjonen. Oppfatningen er også ganske samstemt på

at koordineringen mellom departementer på nasjonalt nivå var svak, at det ikke ble samarbeidet mellom utdanning og helse og at heller ikke DSB viste interesse for å samordne sine innspill med andre nasjonale aktører. Samarbeid mellom Helsedirektoratet og Helsetilsynet ble også etterspurt. Dette ble knyttet til at planlagt behandling på sykehus ble utsatt i covid-19 situasjonen og at de det angikk hadde rett til å klage. Spørsmålet ble stilt om hvordan statsforvalteren skulle forholde seg til dette, for eksempel når det gjaldt krav om behandling innen «forsvarlig tid» (13).

Å ha en god kommunikasjon med nasjonale myndigheter oppfattes som nødvendig nettopp fordi pandemien er en krisesituasjon der lover og forskrifter, samt føringer for hva som skal prioriteres, blir utfordret. I beredskapssituasjoner trer også tilsynsrollen tilbake. Likevel ble relasjonen mellom direktorat og (helse-)tilsyn som nasjonale oppdragsgivere for statsforvalterne opplevd som et dilemma:

Vi ser at forsvarligheten blir satt på strekk. Og det er det spillet, [...] det blir jo en spagat som vi står i mellom Helsedirektoratet og Helsetilsynet. Så når Helsedirektoratet ber oss om å kartlegge om alle kommunene har forsvarlig fastleggedekning, så gjør vi jo det i beredskapssporet. Samtidig må vi da tenke hvordan det skal følges opp tilsynsmessig (13).

Fylkeslegene deltar i, eller avholder selv møter med nasjonale, regionale, og kommunale myndigheter. Med nasjonale myndigheter arrangeres det egne møter for fylkesleger, der utfordringer som er spesifikke for denne posisjonen kan tas opp. Eksempler på slike utfordringer er kommunale karantenebestemmelser, arbeidet med samarbeid mellom helseforetak og kommuner og spørsmål knyttet til gjenåpningen av samfunnet. Samarbeid mellom helseforetak og kommuner kunne dreie seg om geografisk avstand og at prøver måtte transporteres langt før de kom til laboratorier, samt fordeling av smittevernutstyr.

Flere av utdanningsdirektørene beskriver at utdanningssektoren bruker nettverk på utsiden av statsforvalteren til å holde seg oppdatert og orientert. Noen er opptatt av at de ble sent involvert i arbeidet med pandemien, og at de skulle gjerne vært mer involvert på et tidligere tidspunkt. Dette kan være en forklaring på at utdanningsdirektører ikke mener at et eget sektorspor var så problematisk. Dette fremstilles imidlertid som et eksempel på manglende vilje til nasjonal samordning fra flere av de intervjuede, mest eksplisitt formulert av noen av beredskapslederne.

Fra utdanningsdirektørene ble dette delvis bekreftet. På spørsmål om manglende horisontal samordning hos nasjonale myndigheter heter det for eksempel:

Det er samme mekanismen på barn og unge. Når man omdisponerer alle helsesøstrene eller helsesykepleierne til å sitte i beredskap for smittearbeid så slutter de jo å jobbe med ungene. Så blir helsevesenet da plutselig overrasket over det etter to måneder. Det er jo ikke til å tro. For meg er det et eksempel på at man driver sektorvis planlegging. Man ser ikke på konsekvensen utover smittevern. Etter min oppfatning er det helse sin store utfordring. De er gode til å planlegge innenfor helse, men de tar ikke hensyn til konsekvenser som går utover sin egen drift (55).

Vi forholdt oss til vårt direktorat (64).

Samtidig innser en at dette kan fremstå som et problem sett fra statsforvalterens side, og at det på dette nivået var behov for å modifisere de sektorspesifikke bestillingene til kommunene. Noen av utdanningsdirektørene mener også dette er en utfordring for samordningen når det gjelder innhenting av rapporter fra kommunene.

Vi har merket oss at statsforvalterne har særlige utfordringer dersom sentrale myndigheter ikke er samordnet i rundt konkrete saker i forhold til kommunene. Disse utfordringene kan beskrives på to nivåer: Det innebærer at embetene kommer i en utsatt posisjon – å skulle formidle fra ulike deler av sentralforvaltningen ukoordinerte krav og henvendelser på den ene siden, og på den annen side samtidig vite at noen av disse blir ansett som utidige eller urealistiske bestillinger, sett fra kommunenes side.

I denne situasjonen blir statsforvalternes samordningsrolle satt på prøve. I praksis viser det seg enkelte ganger at det ble valgt grep for å unngå at kommunene skulle oppleve en ukoordinert (eller overivrig) sentralforvaltning. Et valgt grep var å holde tilbake, det vil si å avvente formidling av sentrale beslutninger/bestillinger inntil embetet klarte å samordne dem. Noen ganger innebar det også at en ved embetet anvendte sine egne data til å sammenstille situasjonsrapporter, snarere enn å samle inn data direkte fra kommunene. På denne måten fungerte statsforvalterne som moderator på en måte som kunne øke kommunenes tilslutning til sentrale vedtak, og derigjennom indirekte øke legitimiteten i de beslutninger sentralforvaltningen tok. For det andre innebar statsforvalternes mellomposisjon - mellom sentralforvaltning og kommunene

– at de også fungerte som en formidler av kommunale synspunkter tilbake til sentralforvaltningen, og i flere tilfeller også utenfor tjenestevei direkte til regjeringsmedlemmer. Her ble embetets samordningsrolle definert som å ta opp vanskelige spørsmål, noen ganger helt lokale/regionale problemstillinger, og - etter de data vi har – var politisk ledelse sentralt både lydhøre og raske til å kvittere ut slike problemstillinger. Denne administrasjonspolitiske kanalen synes også å reflektere statsforvalternes ofte personlige kjennskap med regjeringsmedlemmer og andre aktører i det politiske systemet, og blir av mange statsforvaltere fremhevet som et viktig særmerke med det norske forvaltningssystemet. Dette skal vi komme tilbake til i senere kapitler.

Oppsummering av erfaringer med samhandling med sentrale myndigheter

To forhold danner grunnlag for de resultater av intervjudataene vi har analysert: For det første at det, på et generelt nivå, gjennomgående uttrykkes gode (til dels nærmest begeistrede) erfaringer med måten pandemien ble håndtert på sett fra de intervjuedes perspektiv. På et overordnet nivå er det heller ikke grunnlag for å skille mellom synspunktene om dette på tvers av embetene. For det andre, til tross for dette er det likevel også stor grad av samstemmighet med hensyn til identifisering av mange, til dels alvorlige, utfordringer i relasjonene til sentralforvaltningen. Disse utfordringene er knyttet til flere sakskompleks, både om innholdet i statlige beslutninger og om prosessuelle forhold. Et aspekt ved dette er at våre data ble gjennomført over et par måneder – hovedsakelig fra midten av april til midten av juni – og vi kan da også fange opp endringer i synspunkter fra de første intervjuene (i Oslo og Viken) til de siste.

Det fremkommer at de intervjuede innser at det var utfordringer i sentralforvaltningen som gjorde at det tok noe tid før relasjonene til statsforvalterne ble bedre strukturert. Dette skjedde særlig etter at Justisdepartementet ble lederdepartement og beredskapssporet ble gitt en klarere styringsrolle. I den siste fasen, da pandemien ble anerkjent som en omfattende samfunnskrise, ble samordningsutfordringene tydeliggjort på en noe annen måte enn innledningsvis. Nå måtte samordningen mellom den sentrale helseforvaltning og beredskapsforvaltning struktureres i tillegg til skole- og velferdssektorene. Sett fra embetenes side viste det seg at noen av disse – mest markant i utdanningssektoren – blir oppfattet som den største utfordringen for samordning. Det understrekes likevel at disse utfordringene

etter hvert ble modifisert, noe som kan forklare hvorfor så mange uttrykker generell tilfredshet med måten sentralforvaltningen har håndtert pandemien når det gjelder embetene.

Internt i embetene var det ikke mulig å finne uenigheter om hvordan en skulle forholde seg til pandemien generelt, selv om det i enkeltspørsmål kunne være ulike oppfatninger. Den interne samordning var et hovedansvar som ble tillagt embetsledelsen, der særlig assisterende statsforvalter synes å ha en sentral rolle som en videreføring av de oppgaver denne generelt har. Et interessant trekk ved dette er at det i intervjuer med utdanningsdirektører fremkommer at de også – til tross for at Utdanningsdirektoratet synes å være den mest autonome aktøren i sentralforvaltningen i forhold til statsforvalterne – har forståelse for at statsforvalterens overordnede samordningsrolle innebærer at en regionalt ikke kunne videreføre denne rollen. Men det er verdt å merke seg at flere, blant annet fra beredskapsavdelingene, mente at den sentrale samordningen etter hvert ble erstattet av mer sektorbaserte håndteringer av pandemien.

6 Samarbeid med regionale aktører

I dette kapittelet presenteres statsforvalterens samarbeid med regionale aktører. Regionale aktører er i stor grad de som inngår i fylkesberedskapsrådet, og vi finner at dette rådet har embetene forholdt seg til på forskjellige måter. Noen har forholdt seg til alle på felles møter, mens andre har forholdt seg til de aktørene de mente var de mest sentrale. Samarbeidet med helseforetakene omtales av de fleste som viktig, men også relasjonene til disse ser ut til å ha vært forskjellige. Kapittelet er delt inn i avsnittene «Fylkesberedskapsrådet» og «Helseforetakene».

Fylkesberedskapsrådet

Fylkesberedskapsrådet er hjemlet i statsforvalterens samfunnssikkerhetsinstruks fra 2015 som fastsetter at alle fylker skal ha et slikt råd. Rådet skal drøfte beredskapsspørsmål og være et forum for gjensidig orientering om arbeidet på ulike områder. Vanlige medlemmer er regionale aktører fra statsforvalteren, politi, helseforetak, forsvar, sivilforsvaret, fylkeskommunen, Statens vegvesen, Bane NOR der det er aktuelt, Norges Vassdrags- og energiverk, Telenor, representant for regionale kraftselskap, Mattilsynet, NRK, nødetater, Den norske kirke, samt aktuelle frivillige aktører som Røde Kors og Norsk Folkehjelp. Aktører som deltar er antatt å ha ressurser som gjør at de kan bidra inn mot beredskapsarbeidet i fylket, og møtene er ansett som et møtested mellom aktører som kan bidra inn mot beredskapsarbeidet. Det varierer trolig hvilke aktører som er medlem i de ulike fylkenes råd.

Statsforvalterne har forholdt seg ulikt til møter med beredskapsrådet. Noen har hatt ukentlige rådsmøter den første tiden, og anser at de har vært et viktig forum for samordning. Ett eksempel det vises til er en ressursbank som ble etablert om intermediære sengeplasser. Denne ble etablert som et interkommunalt samarbeid og var en underavdeling av fylkesberedskapsrådet.

Fylkesberedskapsrådet anses som å bestå av viktige aktører fordi de representerer samfunnskritiske funksjoner og frivillige organisasjoner. Noen viser til at kontakten med rådet startet tidlig, allerede i januar/februar eller at det var en fast ordning med møter fra tidlig i mars. Noen har også hatt jevnlig kontakt med KS og NHO, noen viser til at beredskapsrådet ble utvidet med NAV og bufetat som kom inn etter hvert, i tillegg til kjente aktører som

Hovedredningsentralen eller nødetaer. Årsaken blir pekt på å være at pandemien er en samfunnssikkerhetsutfordring mer enn en redningsutfordring, og at det derfor ble et bredere spekter av aktører som kom inn i håndteringen av pandemien. Fylkeskommunen ble invitert inn fordi den er skoleeier for videregående skoler. Av en beredskapssjef pekes det på at embetet har vært opptatt av spørsmål om inntektssikring, spesielt samhandling med NAV, som anses å ha gjort en imponerende jobb.

Også andre peker på sin dialog med NAV, og mener dette har vært en viktig aktør i arbeidet med krisen fordi den har utfordret samfunnssikkerhetsperspektivet. Dette har i stor grad vært vern mot naturskader som flom og ras, eventuelt mot terror. Det reflekteres over at arbeidsledighet ikke er en problemstilling som inkluderes i spørsmålet om samfunnssikkerhet. Det vises til rapporter som kom i april 2020 angående konsekvenser knyttet blant annet til høy arbeidsledighet. Rapportene viser at spørsmålene om trygdeytelser og arbeidsledighet har pekt på utenforskap og lav tillit til lokaldemokratiet som utfordringer. Vedkommende beredskapssjef som her er intervjuet reflekterer videre over dette og sier at:

Og det syns jeg er litt interessant, fordi en av de grunnpilarene i samfunnssikkerhet ligger nettopp på ivaretagelse av demokratiet vårt. Så det er mange følgekonskvenser som man kanskje ikke har tenkt på knyttet til samfunnssikkerhet i tradisjonell forstand. Og hvordan det treffer kommunene. Fordi det er i kommunene arbeidsledigheten skjer. Og de forebyggende tiltakene bør settes inn tidlig (24).

Det vises også til at det er avholdt bilaterale møter med aktuelle samarbeidspartnere, for eksempel regional redningsentral. Der det er aktuelt pekes det på at det var møter med svenske og finske fylker, altså det som tilsvarer fylkesberedskapssjef i Sverige og Finland.

Det er også embeter som peker på at de ikke har sett behovet for å ha regelmessige møter med fylkesberedskapsrådet. Det omtales blant annet som at statsforvalteren hadde «høy terskel» for å kalle inn fylkesberedskapsrådet, og begrunnet med at «jeg vet at hvis to eller tre av oss har tett kontakt, så håndterer vi det mye raskere og mer effektivt» (23).

Det pekes på at det ikke er alle aktørene i fylkesberedskapsrådet som faktisk har ressurser å bruke inn mot pandemien, samt at andre aktører som var med i rådet ikke oppleve at pandemien utgjorde en utfordring for virksomhetene. Derfor ble aktører som ble invitert inn i rådet tilpasset til situasjonen.

Det vises også til at rådet ble delt i to der det ble invitert en engere krets av beredskapsrådets aktører i noen møter, for eksempel helse, politi, heimevern, sivilforsvaret, og i andre møter har hele rådet vært invitert. For eksempel ble det vist til at det var diskusjoner bilateralt med politiet fordi lokalt politi ble brukt til å kontrollere kommunale grenseposter, og at det var god dialog med Sivilforsvaret og Heimevernet som «ikke ble brukt i den utstrekning som kommunene har trodd de kunne kalle forsvaret inn til» (33).

Som det ble vist til over er det et synspunkt at ikke alle aktørene i fylkesberedskapsrådet faktisk bidrar med ressurser inn mot arbeidet som skal gjøres i en pandemi. For eksempel en organisasjon som NHO ble oppfattet som i liten grad å være fornøyd med nedstengingen, og satte frem klare krav til hva de mente statsforvalteren måtte ordne opp i.

Det ble også vist til at arbeidet i beredskapsrådet kunne være utfordrende fordi den regionale staten forvirrer. En informant peker på at det for noen få år tilbake var jernbanedirektør, veidirektør, arbeidsformidlingsdirektør, det var regionale ledere for alle kritiske samfunnsfunksjoner, og alle kritiske samfunnsfunksjoner var statlig ledet. Det ble argumentert for at regional stat forvirrer langs to dimensjoner. For det første organiseres kritiske funksjoner i konsernmodeller og ledelsen sitter kanskje i Oslo eller et annet sted. Regionledere har i en del tilfeller ansvar for tre, fire fylker, og samfunnssikkerhet kan også være samlet i konsernstaben. Et eksempel det vises til er Bane NOR. Det betyr at en representant fra konsernstaben i Oslo må diskutere med regionale aktører for å bidra til løsninger. Dette kunne skape utfordringer fordi vedkommende ikke vil ha samme kunnskap om forhold i fylket som en som er regionalt lokalisert. For det andre er det i større og større grad næringslivet som er ansvarlig for kritiske samfunnsfunksjoner, for eksempel EKOM. Før var det Televerket. Da satt det en regiondirektør for Televerket eller Norges Bank i fylkesberedskapsrådet. Da var det en statlig leder, og det var sikret tilgang til kompetanse på områder som ble ansett som viktig for samfunnssikkerheten. Liknende prosesser er også synlig i næringslivet. Der er det også konsernmodeller som er rådende, og kunnskapen og kompetansen om det å delta i forebyggende aktiviteter, som risiko- og sårbarhetsanalyse, beredskapsplanlegging og øvelse, den sitter ofte i Oslo. Vedkommende reflekterte videre over at det å få representanter fra slike funksjoner til å delta i fylkesberedskapsrådet som veiledere blir mer og mer utfordrende. Den utviklingen pågår nå, og det at regionalt nivå forvirrer slik det har vært kjent, gir en del utfordringer for samarbeidet, for aktørene er ikke tilgjengelige og har ikke kunnskapen om de lokale forholdene og kan ikke svare

på det embetene etterspør. Det er gjerne tre til seks fylker som parallelt etterspør den samme kompetansen fra de samme aktørene. Det oppfattes av informanten at disse aktørene ikke vil være i stand til å produsere den nødvendige informasjonen til alle.

Informantene forteller videre at ved møter om utfordring angående trafikk deltar blant annet nødetater og Statens Vegvesen. Ved møter om håndtering av rutiner ved flyplasser, og spesielt der det var internasjonale flyvninger, deltok aktører som var relevant for denne aktuelle problemstillingen. Det omtales også at møter med beredskapsrådet i stor grad har vært avholdt for at statsforvalteren skulle bli orientert om hvordan pandemien ble opplevd i ulike posisjoner i samfunnet, samt for å få til samordning med helseforetakene. Dette ble omtalt som et uttrykk for at embetet har en vertikal akse som er rollen som formidler mellom stat og kommune, og en horisontal akse mellom statsforvalteren og de andre (regionale) statsetatene.

Helseforetak

Mange har ansett helseforetakene som de viktigste aktørene i den regionale samordningen, og hatt møter med dem hver uke. Deretter er det vurdert hvilke andre aktører i fylkesberedskapsrådet det er relevant at involveres i problemstillingene krisen har reist. Av en statsforvalter omtales det på denne måten:

I stedet for å bruke mange aktørers tid hele veien har vi snevret inn (19).

Det pekes på at det i kommunikasjonen med både kommuner og foretak, samt med andre regionale aktører, er noen tema som var viktigere enn andre og at smittevern, og hvordan dette skulle praktiseres, var et av de viktigste temaene. Sykehusene ble oppfattet å være i en særstilling fordi de har større utfordringer, større oppgaver, større andeler av situasjonen enn andre aktører. Foretakene har deltatt i beredskapsrådet fordi det har vært en pandemi. De har orientert om situasjonen angående smitteutfordringene og testkapasitet slik at andre aktører vet hvordan sykehuset har det.

Helseforetakene oppfattes altså å være i en særstilling. Samhandlingen med dem ble oppfattet som krevende, og det opplyses om møter en til to ganger i uken den første perioden av pandemien. Noen peker på at dette var møter mellom fylkeslegen, helseforetak og kommunene og at de har tatt opp alt som har vært aktuelt innenfor feltet. Ett tema flere nevner som viktig i den relasjonen er smittevernutstyr. Samhandlingen mellom statsforvalteren, ofte fylkeslegen, og helseforetakene omtales også i det store som god. Det er

generelt en oppfatning at foretakene har jobbet hardt for å klare å levere sine tjenester. Av aktuelle informanter legges det vekt på at de har gitt oversikt over kapasiteten og antallet intensivplasser:

Embetet fulgte også tett opp problemstillinger der det var fare for at sykehuskapasiteten ikke [ville] være tilstrekkelig. Her var dilemmaet om hvorvidt embetet skulle gå aktivt inn for å avklare grensesnittet mellom kommunale helsetjenester og sykehusene (31).

Sitatet viser også til at det ble stilt spørsmålstegn ved om embetet skulle være aktivt for å avklare grensesnittet mellom de kommunale helsetjenestene og sykehusene. Det ville i tilfelle være en forholdsvis aktiv inngripen i relasjonen mellom foretak og kommuner, og respondenten peker på at det ble valgt å utfordre de tre kommunene i fylket som er vertskommuner for sykehusene, på hvordan de kunne håndtere pasientstrømmen fra sykehusene. Både fylkeslegen og assisterende statsforvalter deltok på møter for å avklare dette.

Noen embeter peker på at det var fylkeslegen som stod for samhandlingen med helseforetakene og at den var god også angående spørsmålet om smittevernutstyr. Noen peker på at det var forskjell på regionale helseforetak der noen i større grad hadde bedre forståelse for kommunenes utfordringer enn andre; noen var mer «bakpå» mens andre var i «førersetet». I ett embete opplevde fylkeslegen at oppgaven var at alle foretak skulle ha en aktiv rolle tilsvarende det foretaket som var i «førersetet» (59). Dette lyktes de med, og oppfatningen er at det skyldtes en svært god relasjon mellom foretak og fylkeslege.

Det vises til at det kom en anmodning fra Helsedirektoratet om å spille på helsefellesskapet som er etablert mellom sykehus og kommune, og da ble det arrangert møter med sykehuset og tilhørende kommuner i noen embeter. Denne beslutningen ga en overraskelse i ett embete da de oppdaget at embetet ikke hadde kontaktpersoner på et høyt nivå i foretakene:

Da oppdaget vi plutselig at vi hadde ikke ... Vi har kontaktpersoner i sykehuset, litt nede i beredskapssystemet, men vi hadde ikke noen andre kontaktpersoner, så vi henvendte oss da til øverste ledelse i sykehusene og fikk dem med på møtet. Så det var vel direktørene i alle sykehusene som var med i hvert sitt møte med rådmenn og ordførere fra kommunene (13).

Et par embeter viser til at deres samarbeid med helseforetakene, samt samarbeidet mellom helseforetak og kommuner, ble tilrettelagt innenfor helsefellesskapene. I et embete pekes det på at slike fellesskap er etablert

mellom helseforetaket og en eller noen kommuner, men ikke med alle, og at statsforvalteren dermed måtte drive påvirkningsarbeid overfor noen aktører for å få etablert et tettere samarbeid. Kommuner kunne være ganske misfornøyde og statsforvalteren gjorde da en innsats for å tilrettelegge for dialogen:

[...] det var en dialog vi prøvde å stimulere til, også fordi vi hadde fått i oppdrag å gjøre det, men fordi vi synes det var naturlig. Det er en naturlig akse å stimulere. Og å ta et sånt møte, da er vi i rollen vår og anmoder om et ordinært samarbeid, at det bør nå spilles på og brukes i en sånn situasjon (13).

Dialog mellom disse nivåene ble ansett som viktig og fylkeslegen har fått en sentral rolle, begrunnet i at det er en helsehendelse. Da vitaliseres helsefelleskapene, som noen peker på at embetet har vært involvert i lenge, fordi de hjalp kommunene å lage de opprinnelige avtalene med foretakene. Tjenestene ble vurdert som å være avhengig av hverandre og at de måtte spille hverandre gode for å få fram den gode samhandlingen. Det pekes på at embetet har kommet med forslag og gjort aktørene oppmerksomme på ulike måter å løse utfordringene på. Embetet skal bidra med å påpeke utfordringer og dette var en utfordring som ble sett i sammenheng med overordnet strategisk samhandlingsutvalg. Dette var det naturlig å spille på i denne sammenhengen, og embeter var medvirkende til at samhandling kom på agendaen:

Vi identifiserte jo ganske tidlig at det samarbeidet måtte finne sted, eller i alle fall planlegges mellom kommune og spesialist, det måtte bli avgjørende, tenkte vi. [...] Og der var også en struktur som kommunene og sykehusene var vant til å forholde seg til, fordi det korresponderte med det som heter LSU, lokale samarbeidsutvalg (8).

Det ble påpekt at det var viktig å benytte eksisterende strukturer og finne ut hvordan de fungerer, dvs. være fleksibel i sin tilnærming for å fremme samarbeid. Videre ser det ut til at det var en strategi for fylkesleger å løfte fram aspekter ved arbeidsoppgaver knyttet til pandemien som også viser at ulike instanser er gjensidig avhengig av hverandre, og at det ville bli utfordrende både for helseforetak og kommuner å løse oppgaver alene. Én løsning som nevnes er interkommunale smitteverngrupper der sykehuset deltok. I ett embete ble det pekt på at en slik gruppe ble arbeidsgruppe for det store fagrådet fordi den kunne operere på et mer strategisk nivå. Det ble også pekt på at helsefelleskapene ble brukt som utgangspunkt for møter:

Det jeg synes at vi har fått til, det ene er det interne, det er nå så, men det vi har fått til, det er et samarbeid mellom kommunene og helseforetaket, og det er det som er annerledes enn andre steder. Det har vi virkelig fått til å gli, vi har bygget på nasjonale helsepolitiske råd om at vi som Fylkesmann, helt uavhengig av pandemien, skal understøtte helsefelleskap og helsefelleskapstenkingen (63).

Helsefelleskap er ulike måter kommuner og helseforetak samarbeider på og er strukturer som skal fremme samarbeidet. En fylkeslege peker på at ordet ble brukt bevisst fordi det skulle inn i samtalene for å understøtte samarbeidet, for målet var nettopp å få til samarbeid.

For en del embeter gikk det altså greit å tilrettelegge for samarbeid mellom helseforetak og kommuner og aktørene responderte på initiativene. Andre opplevde ikke at dette gikk greit:

[...] vi har et prosjekt som heter helsefelleskap, som skal sikre det samarbeidet, men det går ikke. Det har ikke blitt løst ennå. Vi ser at [andre] får de det til, mens hos oss får de det ikke til (4).

Dette fikk denne respondenten til å reflektere over at to linjer i helsevesenet, primærhelsetjenesten som er kommunenes ansvar og spesialisthelsetjenestene som er foretakenes ansvar, er en strukturell sårbarhet, og at det er denne sårbarheten Helsedirektoratet vil adressere ved å peke på regionale helsefelleskap. De skal sørge for at virksomheten er sømløs mellom nivåene, samt at logistikken og planleggingen, med smittevernmateriell og legemidler, skal være en integrert beredskap mellom sykehus og kommuner.

Samarbeidet mellom kommuner og helseforetak er altså forskjellig mellom embetene. Mens noen tar i bruk den eksisterende strukturen helsefelleskap, gjør andre ikke det når det skal tilrettelegges for samarbeid. Trolig er det slik at hvis helsefelleskapene ikke danner utgangspunktet for samarbeid før pandemien vil det heller ikke gjøre det under pandemien.

Oppsummering

I avsnittet er det vist at statsforvalterne forholdt seg noe ulikt til fylkesberedskapsrådene, der noen inviterte alle medlemmene til regelmessige møter, mens andre forholdt seg til de aktørene på fylkesnivå som var aktuelle for problemstillingene som ble reist. Det er noen som kommenterer at NAV og bufetat var aktører det var aktuelt å involvere i arbeidet som foregikk regionalt.

Ellers er det helseforetakene som anses som de mest sentrale aktørene statsforvalteren inngikk samarbeid med i denne krisen. Oppgaven knyttet til dem, slik de forklares, var å få til samarbeid mellom helseforetak og kommuner. For å gjennomføre dette ble det oppfordret fra Helsedirektoratet at statsforvalteren tok i bruk helsefellesskapene som er etablert. Noen embeter gjorde dette, andre pekte på at det var utfordrende.

7 Samarbeid med kommuner

I dette kapitlet presenteres statsforvalterens samarbeid med kommunene. Også dette samarbeidet omtales som i all hovedsak å ha vært godt. Det oppleves stor forskjell i behovene til små og store kommuner, der de små generelt oppfattes som sårbare. Dette er spesielt knyttet til samfunnsmedisinsk kompetanse, men også til deres evne til å ta det ansvaret som ligger i ansvarsprinsippet. Vi har tidligere vist til at den kontakten statsforvalteren hadde mot sentralt nivå var sektorisert. Dette ser vi også i den kontakten embetet har mot kommuner. Kapitlet er delt inn i avsnittene «Informasjonsbehov i kommuner», «Kommunal kompetanse og kapasitet», «Kommunikasjon med kommuner», «Samarbeid med kommunene om smittevernustyr» og «Statsforvalterens mulighetsrom».

Informasjonsbehov i kommuner

Alle embetene peker på at det ble uro i regionens kommuner da koronaspørsmålet kom på dagsorden en gang i månedsskiftet januar/februar 2020. Kommunene stilte mange spørsmål innledningsvis og det kom spørsmål embetet ikke klarte å svare på, for heller ikke de hadde nok kunnskap. Det påpekes at statsforvalterne kjenner på informasjonsbehovet kommunene har, spesielt den første tiden, og det oppfattes at det er viktig for kommunen at de har noen å spørre, som kan rettlede dem og som kan samordne informasjonen. Det gjelder både informasjon fra sentrale myndigheter til kommunene, men ikke minst informasjon om de praktiske utfordringene kommunene møtte og som statsforvalteren formidlet til sentrale myndigheter.

Det var stor forståelse for kommunenes behov for informasjon og behovet ble forsøkt svart ut så raskt som mulig. Statsforvalterne ble også bedt av kommuner om å sende spørsmål oppover, og det påpekes at det tar tid å få svar og at kommunene noen ganger var utålmodige og at embetet kjenner på at nå må det komme svar fra sentralt nivå. Tiden det har tatt har altså vært en kilde til misnøye i kommunene som også er kanalisert til statsforvalteren. Det ble likevel opplevd at kommunene hadde forståelse for at det ikke var mulig å svare på alt der og da. Problemet, slik embetene opplevde det, er at kommunene skal veiledes, men at endringene skjer så raskt at selv ikke statsforvalteren kan holde seg oppdatert.

Kommunal kompetanse og kapasitet

Nærhetsprinsippet peker på betydningen av det lokale selvstyret, og på geografi som spesialiseringsprinsipp i krisehåndtering. Det kommunale selvstyre manifesterer seg særlig nå det gjelder smittevernlovgivningen som gir kommunelegene et eget ansvar for å gjennomføre tiltak knyttet til pandemien i sin kommune. Det poengteres fra statsforvalterne at kommuner er ulike og at det derfor blir ulik form på kommunikasjonen mellom embetet og de forskjellige kommunene. De store kommunene klarte i stor grad seg selv og hadde minst behov for støtte, dette dels fordi de har store administrasjoner og kompetent personell.

Generelt har store kommuner mye beredskapskompetanse, og embetene opplever profesjonalitet. Store kommuner kan være opptatt av at statsforvalteren ikke har så mye å bidra med overfor dem, og embetene har respekt for kompetansen disse kommunene har og den jobben de gjør.

Forskjellen i kompetanse i kommunene har vært utfordrende for statsforvalterne, og det var de små og mellomstore kommunene som ble oppfattet å ha størst behov for embetenes kompetanse. Mange av de små kommunenes manglende kompetanse ble kommentert på, og det var et synspunkt embetene hadde, at små kommuner var en ekstra utfordring under pandemien:

De har ikke nok eller rett folk til å gjøre de oppgavene de skal gjøre. I så måte har det nok vært en vekker – spesielt for oss, men forhåpentligvis også for kommunene. Nå skal vi samarbeide med dem for å forsøke å identifisere de utfordringene vi har og finne ut av hvordan ting kan løses (42).

Her ble det også kommentert på hva som skulle skje i nær framtid knyttet til spørsmålet om kompetanse. Kommunal kompetanse, men også kapasitet, omtales i stor grad som kommunelegenes stillingsprosent, og denne ble av langt de fleste omtalt som liten og bekymringsfull. Det ble sagt at en mellomstor kommune kunne ha kommunelege i opptil 60 prosent stilling, mens mindre kommuner omtales med alt fra 4 til 20 prosentstillinger for kommuneleger. Det pekes på at fylkeslegene kjenner kommunenes situasjon godt og en del embeter peker på at de har mange små kommuner med «ensomme», unge og uerfarne kommuneleger eller de var «fremmedkulturelle» og at dette var årsaker til stor etterspørsel etter fylkeslegens bistand. Kommunenes utfordringer ble omtalt på denne måten:

I små kommuner har ikke en kommunelege så mange å spille ball med. De har myndighet etter Smittevernloven – men noen ganger brøt de med lov fordi de ikke kjente loven godt nok. Og vi har noen små (øy-)kommuner som bare stengte seg inne, men det skjedde også med gjennomfartskommuner (41).

Fylkeslegene er bekymret for den kommunale samfunnsmedisinske kapasiteten til å takle pandemien, og i ett embete ble det kommentert at de lurte på om noen kommuner i det hele skjønnte at de måtte ha en viss beredskap:

Vi har jo hele tiden vært bekymret for andelen kommuneoverleger, og da snakker vi ikke bare om antallet, men også prosentvise stillinger. [...] Problemet er jo at vi har ikke noe forskriftsfestet eller lovfestet som sier noe om hvor stor den kommuneoverlegejobben skal være. De skal bare ha den funksjonen. [...] hvordan skal du da sikre at kommunene har kommuneoverlegefunksjonen intakt den dagen det skjer? (43).

Forskriftene sier altså ikke noe om hvor stor stillingen til kommunelegen skal være, bare at kommuner skal ha en slik funksjon. Fylkeslegene oppgir at de lenge har vært opptatt av den kommunale kapasiteten og sett på den som et svakt punkt som ble tatt opp med kommunene fordi den ville bli sentral for å greie å håndtere pandemien. Samtidig pekes det på at det er et moment nå som benyttes for å få kommunene til å øke sine stillinger for kommuneleger:

Vi kjenner jo kommunene godt og det har vært mangel på samfunnsmedisinsk kompetanse i årevis. [...] I alle disse årene har vi samlet kommuneoverleger én til to ganger i året for å bygge det nettverket, fordi det er et svakt punkt. Og nå har kommunene skjønnet det etter hvert. [...] Nå har vi moment på det, da må vi jo bruke det. [...] De øker stillingene sine til kommuneoverleger nå. [...] (63).

Eksisterende situasjon med små kommunelegestillinger påpekes å være en helt annen enn det som faktisk forventes fra nasjonale myndigheter. Der forventes det at det er samfunnsmedisinsk kompetanse til stede 24/7. «Hverken de store eller de små kommunene har det» (32), mente vedkommende fylkeslege. Ett av synspunktene på årsaker til at kommunelegefunksjonen var for liten, var kommunesammenslåingene, og at i slike prosesser hadde kommunene sterkt redusert sine stillinger for kommuneleger.

De aller minste kommunene slet altså, og det gis eksempler på at de ikke hadde smitte, men likevel var de svært redde for å få det. I ett embete pekes det på at

statsforvalteren innledet dialog med andre kommuner som eventuelt kunne hjelpe de små hvis det ble behov. Store kommuners større administrative kapasitet gir dem andre forutsetninger enn mindre kommuner til å arbeide med for eksempel planlegging og smittesporing:

De minste kommunene kom opp i ting de ikke hadde noen planer for. De kunne ikke forutse det. Og de har hatt behov for å bli inkludert i en del fora som de gjerne ikke har vært i. Det handler jo mye om at de har hatt kommuneoverlege, samfunnsmedisiner, i 5 prosent stilling [...] (32).

Igjen vises det til kommunestørrelse og geografi og at små kommuner har flere grunner til å verdsette statsforvalterens arbeid, blant annet at de ikke er integrert i de samarbeidsfora som eksisterer. Under presenteres et sitat som viser til en måte fylkeslegen jobber på for å integrere små kommuner i større fellesskap eller samarbeid:

[Små kommuner] har gjerne kommet til oss hvis det er ting de strever med, også vet vi at det finnes fora der de jobber med det. [...] De [små kommunene] har ikke hatt noen plass rundt en del av disse samarbeidsbordene. De har hatt behov for å få en inngang i de eksisterende foraene. Og det har de fått (32).

I tråd med at små kommuner har liten administrativ kapasitet har de også mindre kapasitet enn store kommuner til å arbeide med planlegging. Fylkeslegene peker på at de er bedt fra nasjonalt nivå å spørre kommuner om de har beredskapsplaner. Det har kommunene, men fylkeslegene peker også på at de vet ikke hva som er innholdet i dem. Ettersom planene deres i stor grad handler om å vaksinere innbyggerne, vil kommunene trolig få bruk for planene i nær framtid, i pandemiens første fase er de likevel mindre aktuelle. Det er dermed uklart hvor god hjelp de får av å ha arbeidet seg gjennom en pandemiplan. Som det skal kommes tilbake til under, er fordeling av smittevernutstyr en problemstilling i seg selv, og fordi det er svært lite utstyr til fordeling, spiller det liten rolle om planene eventuelt sier noe om dette.

Hovedinntrykket til fylkeslegene er at kommunene gjennomgående er flinke til å snu seg fort, og at beredskapsorganisasjonen i kommunene fungerer bra, forbausende bra, som en uttrykte det. Deres rolle i å bekjempe pandemien har vært at de leverer på utfordringene de ble stilt overfor:

Så er det sånn at kommunene nå har jobbet veldig godt med å få på plass sykehusplasser, institusjonsplasser, rigge planene sine for hvordan de skal ta imot pasienter som er institusjonstrengende i kommunen (43).

Kommunikasjon med kommuner

Statsforvalterne mener at de kjenner kommunene godt – særlig på fagsiden. De kjenner ressursituasjonen, utfordringene deres og dermed også nøkkelpersonene. De viser også til at embetet tradisjonelt har hatt en god og veletablert dialog med kommunene, og at kontakten umiddelbart ble styrket da pandemien brøt ut. Som det ble vist til over hadde mange kommuner utfordringer mht. kompetanse og et stort informasjonsbehov i starten. Det ble derfor etablert ulike kommunikasjonskanaler med kommunene i pandemiens første periode, ikke minst for at kommunene uhindret skulle kunne kommunisere med statsforvalteren. Embetene opplever at kommunikasjonen med kommunene er tett og god, den omtales også som usedvanlig god, og alle peker på at kommunikasjonen har vært løpende. De fleste embetene har som vi har pekt på foran, kommunisert med kommuner via e-postadresser der de har kunnet sende inn spørsmål, CIM omtales også, men i mindre grad enn forventet. Spørsmålene kommunene stilte ble sendt inn til møter som ble avholdt en eller to ganger i uken. Gjerne to ganger i den tidligste perioden. Ved å be kommunene sende inn spørsmål på forhånd kunne svarene forberedes. På denne måten ble det også mulig å føre en logg over innkomne spørsmål og avgitte svar, samt at alle involverte ville vite hvor de kunne finne oversikter over innkomne spørsmål og avgitte svar.

Hvordan kommunikasjonen ble organisert varierte mellom embeter. Det ble i ett embete pekt på at all kommunikasjon fra statsforvalteren har gått via beredskapsavdelingen og at det har vært tett kontakt med kommunene. I et annet embete ble det laget en «distribusjonsliste» og at kommunene har definert hvem som skulle stå på den. Det ble kommunelegene/smittevernlegene, andre som har ansvar for smittevern, også innenfor barnehage, og/eller dem kommunen mente hadde behov for viktig informasjon raskt når den kom. Denne listen ble kalt «koronavarpling». I flere embeter ble det vist til at statsforvalter og assisterende statsforvalter delte ordførerne mellom seg og ringte rundt til alle midt i krisen for å hør hvordan situasjonen var i kommunene og om de hadde behov for støtte. Det er flere som oppgir at de tok kontakt med ordførere via telefon og at denne kontakten også kunne være uformell. Det ble også vist til at det i ett embete ble opprettet en egen post på hjemmesiden der spørsmål og svar kontinuerlig ble lagt ut. Alle avdelinger var involvert i dette, også for eksempel landbruk. Dermed kunne alle kommunene se svarene som ble gitt på spørsmål fra enkeltkommuner. E-postadresser ble etablert spesielt for kommunikasjonen om korona slik at kommunene hadde kun én e-postadresse å forholde seg til

uavhengig av om det var utdanningsspørsmål, juridiske spørsmål eller helsefaglige spørsmål. Det ble sagt om dette at «den viktigste samordningskanalen vi har er en beredskaps-e-postadresse som går til kommunen» (14).

Om slike «postkasser» ble det også kommentert at kommunikasjonen var bedre enn forventet. Det kom mange spørsmål fra kommunene om alt fra innviklede juridiske problemstillinger til hvem som skal vaske i barnehagen. Alle spørsmålene ble svart ut og kommuner ga tilbakemelding om at postkassen fungerte godt.

E-post eller CIM har vært de mest brukte informasjonskanalene, et embete peker på at de kunngjorde et vakttelefonnummer, men at det var det nesten ikke aktivitet på. Noen kommunale representanter tok direkte kontakt med beredskapssjefen, mens det meste gikk på e-post.

Møter med kommuner

Alle embetene har arrangert møter med kommunene i regionen. De fleste peker på at møtene er faste og at det ble arrangert to møter i uken den første perioden. Det er likevel embeter der det er holdt flere og færre møter i uken. Det varierer også når møtene startet opp og hvordan de ble organisert. Noen omtaler at alle kommuner deltok samtidig, på Skype eller Teams, mens andre omtaler at de også delte kommunene i grupper. Alle benyttet den etablerte e-postadressen eller CIM for å samle spørsmål kommunene sendte inn på forhånd, og svarte dem ut i møtene eller videreformidlet til nasjonalt nivå. Møtene kunne bli store med mer enn 200 deltakere, størrelsen kommenteres fra de fleste embeter, og det ser ut til at det er stor tilfredshet med den digitale kommunikasjonen som muliggjorde slike møter. Det omtales at læringskurven mht. digital kommunikasjon kunne være bratt og at det ble tatt noen steg for å lære seg digitale medier på et par måneder som de ellers ville brukt fem, seks, sju år på, hvis det ikke hadde vært for pandemien. Det uttrykkes begeistring for muligheten som skapes til å kunne møte alle kommunene, og ha hyppige møter uten problemer. De tidligste møtene ble i noen embeter avholdt med alle aktuelle deltakere samtidig som et «samkjør av kommunemøter» og skapte en praksis som ble gjennomført situasjonsspesifikt knyttet til korona. Dette ble gjort fordi alle kommunale aktører skulle få samme informasjon. Kommunale aktører på slike store fellesmøter var ordfører, kommunedirektør, beredskapsleder og kommuneleger.

Det ble omtalt at møtene med kommuner var den viktigste rollen embetet tok. Noen omtaler møtene som dialogmøter og peker på at de har hatt veldig

mange møter og tett dialog med kommunene, men likevel tettere med noen kommuner enn med andre; dette skillet går gjerne på kommunal kapasitet. Helt innledningsvis i perioden var det de kommunale beredskapskontaktene som ble invitert til møte, det vil si kommunedirektøren, som inviterte med de fagavdelingene som embetet ønsket å ha med i møtene. Møtene ble altså initiert og styrt fra embetet, og strukturert ved at kommunale representanter spilte inn spørsmål i forkant, for så å få dem svart ut i møtene. Erfaringen er at dette fungerte bra. Det fungerte spesielt godt når det kom henvendelser inn til embetet fra en kommune eller virksomhet, der problemstillingen berørte mange. Det ble videre reflektert over at møtene kunne gjøre kommunene trygge, og forberedt på at det ville komme både informasjon og oppgaver kommunene måtte gjennomføre.

Kommunene søker en trygg havn, jfr. avsnittet om kommunal kapasitet, og det vises også til at noen kommuner var veldig aktive en periode og stilte mange spørsmål til statsforvalteren. Det kunne komme spørsmål døgnet rundt, både på søndagskvelder og midt på natten og det gjenspeiler kommunenes store behov for informasjon og veiledning. En statsforvalter peker på at:

Da måtte vi invitere kommunen med ordfører og rådmann til et telefonmøte med fylkesmann for å spørre om hvordan de egentlig hadde det, altså om det gikk bra, og hva som var problemene for å egentlig få roa dem litt ned (12).

Hos en statsforvalter var det en oppfatning om at pågangen for informasjon og veiledning dreide seg om at kommunene ville ha ledelse - «Rett og slett ledelse» (4). Oppfatningen var at i de tilfellene der embetet hadde veiledet for eksempel angående gjestehavner og campingplasser, så ble veiledningen gjennomført på en offensiv måte og at det lønte seg i relasjonen med kommunene:

For kommunenes del fremstår Fylkesmannen som en aktør som både driver med ledelse, gir samordning et innhold, og utgjør en forskjell (4).

Dette ble også framhevet av fylkesleger som pekte på at de i perioden har hatt full tyngde på råd, veiledning, hjelp og støtte til kommunene og at kommunene kunne ta opp de spørsmålene de oppfattet at de hadde behov for å diskutere. Det pekes fra mange på at det kunne bli veldig store møter fordi kommunene ville ha med mange personer, og at møtene innledningsvis i perioden i stor grad ble preget av enveiskommunikasjon. Dette endret seg ut over i perioden ettersom både statsforvalteren og kommunene skaffet erfaring med viruset og med arbeidet for å stoppe spredningen.

Kommunikasjonen med kommunene var sektorisert og embetene holdt møter i det de kaller ulike kanaler. Det pekes på at det ble organisert to ukentlige møter med kommunene der ett foregikk i fagkanalen helse, der også sykehus kunne delta for å sikre at en nådde dem som var smittevern faglig ansvarlige (kommunelegene). Det ble altså skilt mellom de generelle, tverrsektorielle fellesmøtene med alle kommunene og aktuelle sektorer, og bilaterale møter mellom en eller to representanter fra statsforvalteren og respektive kommunale representanter, altså møter innenfor sektoren. Møtene ble delt i det som kalles kanaler eller spor. Den vanligste måten å omtale dette på er helsesporet og beredskapssporet. Fylkeslegen snakker med kommuneoverlege og smittevernlege, mens beredskap snakker med beredskapskoordinator og rådmann. Kriseledelsen og embetsledelsen snakker med ordfører og rådmann. Også oppvekstdirektøren har hatt egne møter med kommuner eller eventuelt at oppvekstdirektøren ble invitert til å delta i fylkeslegens møter.

Fylkeslegen ser ut til å være den regionale aktøren som deltok på flest møter med kommuner. Dette kan begrunnes i at det i stor grad arbeides med pandemien ut fra en medisinsk vinkel, og fordi det var mange møter ble fylkeslegene veldig synlige for kommunene.

Det er kun ett embete som peker på at strategien med å ha møter i beredskaps- og helsesporet over tid ble endret slik at det ble ett felles møte med kommunene, og at dette dekket både helse, beredskap og andre spørsmål som kom opp.

Noen embeter valgte altså også å kommunisere med kommuner i grupper og det er i hovedsak to argumenter for å gjøre dette. Det første er at kommunikasjonen med kommunene ble organisert med dem som tilhørte samme lokale helseforetak. Dette ble gjort for å skape kontakt både mellom nabokommuner og mellom kommuner og foretak, og anses som sentralt for å skape et miljø der det kan deles på utstyr, og der kommunene ellers kan avhjelpe hverandre med personell hvis det skulle bli nødvendig. Det pekes i ett embete på at spesielt spørsmålet om personellressurser har vært diskutert:

Nei, der har det vært diskutert, ikke sant – og NAV, ikke minst, der har det vært diskutert hvordan man skal få ressurser. Er det nok personell, og hvilken type kategori personell? Der har sykehus og NAV diskutert seg imellom hvordan man kan gjøre det. Lage lister sammen med denne oversiktslista som Helsedirektoratet ordnet. Det gjør jo at man har hatt en relativt god kontroll på kompetent personell (16).

Et annet embete peker på at det ble laget en veldig tydelig regi på møtene, og at sykehuset ble bedt om å orientere om samarbeidsarenaene, og fordi møtene var regionalisert fikk hver enkelt kommune fortelle om sin opplevelse av pandemien. De møtene ble sett som en naturlig del av statsforvalterens rolle, der kommunene skulle veiledes inn i samarbeidet som eksisterte mellom sykehus. Det ble vist til både Samhandlingsreformen, Helse- og omsorgsloven og Spesialisthelsetjenesteloven, og at disse omtaler dette samarbeidet. Det oppfattes at grunnlaget for samarbeid er tydelig. Helse- og omsorgsloven har også krav til samarbeid om beredskapsplaner. Det sies for eksempel at det hadde vært fristende å bore mer i det og sagt til kommunene at: «Vi forventer at dere har beredskapsplaner» (13). Men det gjorde statsforvalteren ikke for det ville være å gå inn i en tilsynsrolle.

Dette er en organisering av møtene som gjøres for å ta initiativer overfor, og ha møter innenfor rammene av, helsefelleskapene. Disse er omtalt foran. Det andre tar opp at informasjonstrykket mot kommunene var massivt, og at kommunikasjonen med kommunene kunne forenkles og bli toveis hvis kommunene samles i mindre grupper. Det ble også framført at dialogen måtte være kontinuerlig og dypere enn den ville blitt hvis det bare skulle sendes skriftlig kommunikasjon og bes om rapporter. En fylkeslege pekte på at de, ved å kommunisere med grupper av kommuner, også fikk et regionalt perspektiv på kommunikasjonen, samt at de fikk konsentrert noen innsatser på regionalt nivå ved å legge til rette for samarbeid mellom kommuner. Her ble det pekt på at det var en fordel å samle kommunene rundt lokalsykehusene:

De er nabokommuner og må støtte hverandre. [...] Da tenker vi at det å ha samlet kommunene rundt et lokalsykehus har gjort at man har fått et regionalt perspektiv (20).

I et nylig sammenslått embete ble det fortalt at møtene ble arrangert etter de gamle fylkesgrensene fordi det var overkommelig. Så da ble det én runde for hvert tidligere fylke og det foretaket som kommunene i det området er i opptaksområdet til. I tillegg hadde fylkeslegen hatt dialog også mot helseforetaket, uten at beredskapsavdelingen var koblet på.

Møtene ble altså spisset på flere måter. For det første rundt lokalsykehus og for det andre med egne møter for ordførere og rådmenn, og separate møter med kommunelegene og dem de ville ha med seg. I tillegg omtales det at møter er holdt i «ordførerkanaalen». I denne deltok også beredskapsavdelingen.

At kommunikasjonen var sektorisert også i kommunene, og at det så ut til å foregå lite samordning og informasjonsdeling på tvers, ble kommentert av et

embete som stilte spørsmål ved den interne samordningen i regionens kommuner:

[...] vi opplever at vi kan sitte på et kommunemøte og orientere om en problemstilling, og gjerne flere ganger om samme ting, med forskjellige vinklinger og forskjellige publikum, men samme budskap. Vi har for eksempel [avholdt møter] for beredskapskoordinator én gang og for ordfører og rådmenn en annen gang. Og vi snakker om den samme tingen. Og så opplever vi at dette når på ingen måte gjennom. Det er fremdeles forskjellige oppfatninger. Vi lurte på hva skal vi gjøre for å få kommunene til å bli enhetlige i hvordan de oppfatter ting (6).

Kommunikasjonen i relasjonen mellom statsforvaltere og kommuner er altså i stor grad sektorisert og foregår enten i helsesporet eller beredskapsspetet.

Oppvekstsektoren

Også innenfor oppvekst, barnehager, skoler og barnevern, ble det kommunisert innenfor sektoren. Oppvekst og utdanning hos statsforvalteren hadde hovedansvaret for kommunikasjonen med den kommunale oppvekstsektoren, men representanter fra barnevern og fra fylkeslegen deltok også på møter. Det er avholdt møter ukentlig eller hver 14. dag. Noen embeter begynte med slike møter umiddelbart da pandemien startet, mens andre oppgir at de begynte med møter da skoler og barnehager skulle gjenåpnes. Det vises til at statsforvalteren tok kontakt med kommunene og snakket med kommunalsjef på utdanningsområdet i en tidlig fase av krisen for å få kunnskap om hvordan det stod til og hvordan opplæringstilbudet fungerte. Barnehagene var stengt den tidlige perioden. Respondenter hos statsforvalteren viser til at de var tilgjengelig på telefonen den første tiden, og at embetet ble bindeleddet mellom skoler og barnehager i fylket og Utdanningsdirektoratet:

I hele denne perioden har det vært en veldig god vei inn, at når skole og barnehage har lurt på ting, så har vi informert Utdanningsdirektoratet og fått svar, og videreformidla det til sektor (51).

I den innledende fasen var det mange spørsmål knyttet til hvilken plikt kommunene hadde til å holde barnehage- og skoletilbud tilgjengelig for barn som enten hadde foreldre i samfunnskritiske posisjoner, eller for barn og unge med særlige behov. Dette var to store kategorier av spørsmål. Det varierte i kommunene angående hvordan de orienterte seg, og informasjon måtte gis på

ulike måter. Det dreide seg om hvordan spørsmål om spesialundervisning skulle håndteres fordi slik undervisning ikke lenger kunne gjennomføres ut fra enkeltvedtakene som var gjort i kommunene. Det var for eksempel ikke mulig å følge de individuelle opplæringsplanene, og det var rettet oppmerksomhet mot at barn med spesialpedagogisk hjelp, enten i skole eller barnehage, var i den gruppen sårbare barn som skulle ivaretas i større grad enn andre. Skole- og barnehageeiere peker på at de har hatt disse barna spesielt i tankene når de har laget opplegg, og at de har sørget for at det skulle være opplegg for dem. Det vises til at det, når avdelingen har vært i kontakt med kommuner, har vært oppmerksomhet mot hvordan disse barna har blitt ivaretatt. I det store er oppfatningen at dette gikk bra, men det er noen unntak som statsforvalteren har fått opplysninger om fra foreldre som mener ting ikke har fungert. Slike spørsmål er tatt opp med aktuelle kommuner, og det ble pekt på i intervjuer at det har vært pedagogiske tilbud som ikke har vært gode nok, og at det har vært et område det har vært oppmerksomhet mot.

Det ble vist til at kommuner henvendte seg til statsforvalteren for å få veiledning og at de forventet å få gode svar der. Dette er mest aktuelt i den perioden samfunnet igjen åpnet etter den første nedstengningen, og i et embete vises det til at de, via media, så at kommuneoverleger har reagert på at sentrale myndigheter sier at kommunene tolker nasjonale retningslinjer «for strengt», og at det var mulig å for eksempel drive skole omtrent slik som normalt. Kommunene har tidligere fått kritikk for å gjøre egne vurderinger etter smittevernloven (se under), og når de følger nasjonale retningslinjer, får de kritikk for å følge dem «for strengt» og ikke gjøre egne lokale vurderinger. Statsforvalteren ser at dette setter kommunene i en vanskelig situasjon, som kan utvikle seg til en tillitskrise mellom kommunene og nasjonale myndigheter. Dersom nasjonale myndigheter ønsker større grad av lokale vurderinger, må dette komme tydelig fram av nasjonale retningslinjer. Veiledningen statsforvalteren gir åpner for lokale vurderinger fordi den gis slik at kommunene reflekterer og selv kommer fram til den beste løsningen. Men kommunene ble opplevd som «desperate» på utdanningsområdet, og fordi dette var en kritisk situasjon i helt ukjent terreng, var oppfatningen at kommunene måtte få støtte. De ble dermed samlet i møter der de som hadde gjort gode erfaringer la disse fram i plenum. Det ble hentet eksempler fra både store og små kommuner. Ellers ble det etablert tilsvarende rutiner innenfor skolesektoren som på andre sektorer. Det ble kommunisert på CIM og e-post, det ble rapportert ukentlig og møter ble avholdt på Teams. Der ble det ofte diskutert juridiske spørsmål.

På skoleområdet ble det vist til at det ble arbeidet for å få kommunikasjonen klar og betydningsfull slik at skoleeierne skjønnte hvilke oppgaver de hadde med å ta i bruk smitteveilederne, følge opp hjemmeundervisning, finne ut hva ved opplæringsloven som gjaldt, og hva det var forskriftsmessig unntak for. Kohortregimet som ble innført ble oppfattet som veldig strengt og utfordrende. Statsforvalteren kommuniserte med skole- og barnehageeiere om veilederen og fortolkning av smittevernreglene. De ble kommunisert ofte og tydelig fra både oppvekst- og helseavdelingen, slik at barnehager og skoler ble trygge på at de kunne åpne opp igjen og på hvordan de kunne forholde seg til regler som framstod som strenge. Det ble vektlagt at kommuner måtte samarbeide internt for å vurdere reglene, og en oppvekstdirektør viser til at det ble kommunisert på følgende måte med kommuner:

Dette er helt greit. Dere trenger ikke å gjøre sånn». De tok i mer enn de trengte fordi de var redde. De var redde for å gjøre feil. Delvis var det også fordi at informasjonen fra sentralt nivå var tvetydig (55).

Åpningen av samfunnet, spesielt skoler og barnehager, ble altså oppfattet som en utfordring mht. hvordan smittevernregimet skulle iverksettes. Dette ble spesielt en sak knyttet til skoleskyss og skolebusser, og hvordan kapasiteten hos fylkeskommunen ble oppfattet å være. Andre problemstillinger var av sosioøkonomisk karakter og ble tatt opp i relasjonen med NAV og kommunalt barnevern. En informant fortalte om at noen kommuner for eksempel stengte barnevernet og ansatte ble bedt om å ha hjemmekontor. Statsforvalteren intervenerte i slike situasjoner og ga beskjed om at dette ikke var en aktuell løsning (31).

Samarbeid med kommunene om smittevernutstyr

Lov og ansvarsprinsippet sier at kommunene har ansvaret for smittevernarbeidet. Det ble vist til over at det kom mange signaler fra statlige myndigheter som statsforvalteren formidlet til kommunene. Signalene har ikke vært like enkle å forholde seg til for alle kommuner, og fylkeslegene peker på at de har fått veldig mange henvendelser fra kommuner om hvem som har ansvaret for spørsmålene om smittsomme sykdommer og helsehjelp. Et sentralt punkt som pekes på av noen er at statsforvalteren ikke er smittevernsmyndighet, men hvordan embetene har håndtert dette har variert. Noen har tatt tydelige initiativer overfor kommunene, mens har andre benyttet andre typer strategier for å gi støtte og veiledning.

Spørsmålet om samarbeid mellom helseforetak og kommuner omfatter også spørsmålet om smittevernutstyr. Dette kunne være utfordrende for eksempel i spørsmålet om fordeling av smittevernutstyr der embetet tidlig i pandemiens forløp ble bedt om å gjennomføre fordelingen, det ble oppfattet som en operativ oppgave, noe en del embeter stilte seg spørrende til. Det ble vist til over at små kommuner fikk medisinfaglige utfordringer fordi deres kompetansemiljøer er små. Oppfatningen er at det medførte engstelse og noen ganger frykt, og det ble reist spørsmål om hva som ville skje i en liten, gjerne avsidesliggende kommune, hvis legen ble syk.

Smittevernutstyr

Det er uklart om smittevernutstyr er inkludert i kommunale beredskapsplaner, men utfordringen med utstyr eksisterte uavhengig av kommunal kapasitet og kompetanse. De fleste kommunene innså at de ikke hadde tilstrekkelig beholdning av smittevernutstyr på sine respektive lagre, og slikt utstyr ble et tilbakevendende spørsmål i relasjonen mellom statsforvalteren og kommunene. Embetene forholdt seg til utstyrsmangelen på forskjellige måter der noen tok en aktiv rolle i fordelingen av utstyret, mens andre inntok en mer passiv eller formidlende/samordnende rolle. Statsforvalterne valgte ulike «grader av å innta en aktiv rolle» (41), de har hatt forskjellige grunntanker om dette der noen er «på» og går inn i detaljer, mens andre har en mer teknisk tilnærming og samordner mer på avstand.

Innledningsvis var kanalene for å skaffe smittevernutstyr vanskelige og kronglete å finne fram i, og de forandret seg fra dag til dag. Respondenter peker på at forholdet til helseforetakene i stor grad dreide seg om smittevernutstyr og at det var forvirring og bekymring, samt at de kjente på et trykk fra kommunene angående dette. Smitteutbrudd i små kommuner, som et par regioner peker på at de har mange av, gjorde dem veldig sårbare, og mangelen på utstyr ble påtakelig. Fra andre ble det pekt på at smittevernutstyr ikke var så mye i fokus, selv om det var tema for møter både med kommuner, helseforetak og Helsedirektoratet. Fordelingsnøkkelen mellom foretakene, lageret og kommunene var et tilbakevendende tema for mange.

Det ble pekt på at både fylkeslegene og kommunene, og for så vidt helseforetakene, var uforberedt på at det skulle bli mangel på smittevernutstyr. Det ble oppfattet som kritisk og «nesten absurd at det var mangel på utstyret etter at fylkeslegen har tatt opp spørsmålet om å bygge opp lagre i flere år»:

Det største problemet sett fra vår side, var at vi var helt uforberedt da det gjaldt smittevernutstyr. Det er nesten utilgivelig, tenker jeg. Vi har hatt mange samtaler om beredskapslager av medikamenter ut fra en opplevelse av at det er medikamentmangel jevnt og trutt i fredstid, og at dette kunne bli katastrofalt i en krisetid. Det har ikke materialisert seg ennå i en endelig ordning (60).

Fylkesleger viste til at assisterende fylkeslege har hatt tilsyn sammen med beredskap hvert fjerde år. Da har pandemi og smittevernutstyr, dvs. forbruksmateriell, vært tema. Det pekes igjen på at det ikke er et lovverk som gjør det mulig å pålegge kommuner å ha utstyr, slik at embetet ikke kunne gi kommunene avvik for det, men det er gitt merknader knyttet til utstyr. I et embete ble det påpekt at dette er «just in time»-prinsippet og at «Hvis vi får en pandemi, så får ikke dere utstyr for da trengs dette utstyret globalt. Og da har alle kommunene sagt «det er for dyrt å holde lager, så det gjør vi ikke». Det ble videre pekt på i et intervju at slik har det vært generelt: «Alt som koster penger, skrapes helt ned» (43).

Spørsmålet om lager har også vært tema da tilgangen til smittevernutstyr bedret seg utover i pandemien. Kommuner mener det er for kostbart å leie lokaler for å ha lager. Det ble også påpekt at også moderne sykehus ble bygget uten lager:

[...] det var noen som sa til meg at nå bygger vi jo sykehus uten lagerplass, at det er ikke meningen at man skal ha smittevernutstyr på lager. At det skal kjøpes inn med en gang (57).

Just in time-prinsippet slår altså inn overfor helsevesenet både på regionalt og kommunalt nivå, og det ble sagt i ett embete at de regnet med at det blir en diskusjon i etterkant om hva vi trenger av nasjonale beredskapslagre og vaksiner.

Det ble også vist til at det var mangelen på utstyr som gjorde kommunale myndigheter «redde og frustrerte» (30), jfr. over. Da det viste seg at fordelingen mellom helseforetak og kommuner innebar at foretakene skulle fordele mest til seg selv, «da ble det varmgang» (30), altså kommunene ga uttrykk for sin frustrasjon. Embetene søkte å løse dette spørsmålet på best mulig måte, men påpekte at de ikke har myndighet til å omfordele mellom kommuner:

[...] skal vi prioritere ressursene? Skal smittevernmateriellet dit eller dit? X kommune har masse smittevernutstyr, Y kommune har ingenting, [...]. Vi kan ikke ta materiellet til X kommune og omplassere det. Vi skulle

gjærne hatt den myndigheten, for å sette det helt på spissen, altså at du har en regional myndighet som kan ta den beslutningen der (4).

I dette embetet ble det pekt på at de fikk til omfordeling på frivillig basis, men at det ikke var friksjonsfritt og at embetet ble presentert som en «landeveisrøver» av angjeldende kommuner.

I et embete viser de til en hendelse der en stor legevakt sa: «Nå må vi stenge, for vi har ikke smittevernutstyr og kan ikke ta imot folk.» Dette reflekterte intervjupersonen over og mente at det under en slik henvendelse ligger en bønn om at statsforvalteren skulle gjøre noe. Og det dreide seg om, var: «Skaff oss smittevernutstyr!» (13). Hendelsene viser til at kommunene var fortvilte over situasjonen, spesielt før den nasjonale ordningen med å få tilgang til utstyr var på plass. De viser også til at statsforvalterne etter en tid fikk oppdraget med å fordele smittevernutstyr mellom kommuner. Dette omtales på følgende måte av en statsforvalter der de fikk:

[...] en noe uklar bestilling om at vi skulle ha noe med den fordelingen å gjøre. Også sentralt mellom Helsedirektoratet og regionale helseforetak var det uklart hvem som skulle gjøre hva mht. smitteutstyr (21).

En praktisk problemstilling statsforvalterne var opptatt av var fordelingsnøkkelen – hva som skulle til sykehus og hva som skulle til kommunene. Det ble av noen vist til at fordelingsnøkkelen måtte endres fordi det ble opplevd at kommunene fikk for liten andel. Andre pekte på at fordelingsnøkkelen var bestemt sentralt, og at det da ikke ble diskusjon om dette regionalt. Fra nasjonale myndigheter ble det forventet at statsforvalteren skulle ta en rolle knyttet til denne fordelingen, og noen gjorde det, mens andre ikke gjorde det. De som tok rollen med å fordele smittevernutstyr mellom sykehus og kommuner var opptatt av å gjøre en god jobb:

[...] det ble gjort en nitid jobb. Dette mente vi var riktig at fylkesmannen skulle gjøre, det måtte koordineres (30).

Det ble også laget egne modeller for fordelingen av utstyret og det vises til ett eksempel i sitatet under:

Vi laget en modell der smittevernutstyret som kom ble fordelt ut til kommunegrupper og så ble det viderefordelt til den enkelte kommune etter en fordelingsnøkkel. Vi bedrev da en, i samforståelse mellom fylkesmannen og KS, omfordeling for å sikre at ingen kom helt katastrofalt ut (60).

Rollen ble oppfattet som å gi råd slik at kommunene visste hva de trengte, og det ble pekt på at det ble antatt at det nå var etablert et system som vil være til god hjelp hvis det kom større smitteutbrudd fremover. Samarbeid mellom kommunene ble oppfattet som viktig, for eksempel om covid19-senger og legevaktsamarbeid. Det har ikke vært noen som har tatt til motmæle mot den aktive rollen, er det en statsforvalter som viser til, der ble det tatt initiativ til etablering av ressursbank og inspirasjonskorps, samt til fordeling av smittevernutstyr. Slike initiativ ble tatt opp på kommunemøtene, og det skjedde i samarbeid med kommunene.

Det pekes også på andre måter å være aktiv, og i et embete ble det etablert en smitteverngruppe som for eksempel ringte alle tannlegene i fylket og fikk munnbind derfra. Disse ble fordelt til helseforetak og kommuneleger. Arbeidet som ble gjort ble omtalt som at smitteverngruppen «sørget for hvem som fikk» (41), og det poengteres at embetet inntok en aktiv rolle, ved å fordele den delen som gikk til kommunene slik at de som hadde størst smittetrykk fikk. Smitteverngruppen kontrollerte at utstyret ble fordelt og at ingen opparbeidet seg lagre. Oppfatningen i embetet var at dette ble slik fordi Helsedirektoratet først hadde gitt oppdaget med fordeling til helseforetakene. Det gikk ikke bra, ble det reflektert over, de sikret seg selv, og så ble det for lite til kommunene.

Noen embeter er klare på at de valgte å samordne, veilede, legge føringer og lage kjøreregler. Det ble begrunnet med at kommunene så at det var en fordel at kommunene gikk «noenlunde i takt» (37) slik at det ikke ble for store variasjoner mellom dem, om hvordan en skulle håndtere for eksempel skolestenginger. Det pekes på at det er levert løsningsforslag, men fordi statsforvalteren også fører tilsyn har noen vært opptatte av at de må ha en distanse til dem som skal utøve tjenesten. Pandemien og fordelingen av smittevernutstyr ga altså statsforvalteren en ny operativ rolle, og dette var en operativ rolle statsforvalteren var ukjent med:

Vi har fått noen roller som er helt ukjente for oss i fylkesmannsembetet, blant annet dette med smittevernutstyr. Vi har fått en mye mer operativ rolle inn i det, og faktisk hands-on fordele smittevernutstyr mellom kommunene (8).

Den operative rollen som fordeler av smittevernutstyr opptok fylkeslegene spesielt, blant annet fordi de da la premisser for smittevernsarbeidet kommunene kunne drive, samt at de mente det ville medføre at rådgivnings- og tilsynsrollene statsforvalteren har ble uklare. Samtidig preget dette oppdraget hele embetet:

Denne rollen burde vært gitt til andre. [...] vi er tilsynsmyndighet. Vi sitter ikke og er et organ som beslutter noe. Det kunne kanskje rokke ved uavhengigheten vår og tilsynsrollen vår. Men tror at sentrale myndigheter her ikke tenkte prinsipielt, men praktisk: hvem er det som sitter nærmest og faktisk gjør en vurdering av dette? Da var det kanskje fylkesmannsembetene (27).

En fylkeslege omtaler spørsmålet om å ta den operative rollen på denne måten:

Og vi har ikke tatt den rollen som Helsedirektoratet ba oss om å ta, at vi skulle fordele smittevernutstyr. Min innstilling er at det er tre prinsipper ved beredskap, og ett av dem er at de som gjør ting i fredstid skal gjøre ting i krisetid. Vi er ingen aktør, og det skal vi heller ikke være i beredskapssammenheng (63).

I situasjonen var det stort behov for at noen skulle ta styring, enten på nasjonalt eller regionalt nivå, og statsforvalterne fikk altså denne rollen. At statsforvalteren kan møte seg selv i døren i sine roller overfor kommuner er ikke en ukjent problemstilling for dem. Kommuner og andre spør om råd og dette kan skape usikkerhet knyttet til tilsynene som så skal gjennomføres innenfor de samme områdene der aktører har fått statsforvalterens råd. Da ble det av mange opplevd at statsforvalteren på den ene siden kunne innta et standpunkt om å være samordnende, mens embetet på den andre siden kunne være mest opptatt av tilsynsrollen og ikke ville uttale seg i dette spørsmålet. Det ble reflektert over at dette var en balanse:

Det var denne balansen mellom å være tilsynsmyndighet og samtidig samordne ting. Der opplevde jeg også at dette er en prosess (9).

Det påpekes også av andre at det har fungert relativt bra å balansere disse rollene, og at det er lagt vekt på å gi mest mulig råd.

I de embetene der den operative rollen ikke ble tatt, pekes det på at helseforetakene og kommunene ble involvert i en felles diskusjon av fordeling av smittevernutstyr:

Helseforetakene var villige til å ta det gjennom sine koordineringsgrupper og ta ansvar. Vi ble da enige om det. Kommunene ble med på det, og så har det gått helt fint (19).

Noen embeter og fylkesleger tok altså den operative rollen med å fordele smittevernutstyr, mens andre ikke gjorde det. Begrunnelsen for dem som gjorde det er at statsforvalteren kjenner kommunene bedre enn

helseforetaket. Statsforvalteren har tillit i kommunene, «så det har fungert» (30). Det ble videre vist til at forvalteren har en instruks som sier at embetene skal ta initiativ, og å viderefremme ekstra smittevernutstyr til kommunene ble sett som en del av det initiativet de skulle ta.

Fordelingen av utstyr skulle også rapporteres, og oppfatningen var at dette var en utfordring, i hovedsak fordi det har vært ulike rapporteringsregimer. Det ble også vurdert dithen at nasjonalt nivå famlet i denne saken, både i spørsmålet om rapportering og i spørsmålet om kommunal kartlegging av eget behov for smittevernutstyr. Andre påpeker at embetes initiativ i denne saken – som embetet ikke er pålagt å ta – skal støtte kommunene «[...] i og med at de nasjonale myndighetene her har vært mer tilbakesente» (37).

Knyttet til kartleggingen var det også et ønske at statsforvalteren skulle delta i å tolke de dataene som kom inn, og det kom fram at kommunene tenkte ulikt i sin rapportering av behov. Noen oppga behov tre måneder fram i tid, mens andre var opptatt av behovet de hadde for neste uke. Rapporteringsregimene endret seg over tid. Det begynte med et system som gikk gjennom Altinn og som ble oppfattet som å fungere i kommunikasjonen med kommunene. De forstod hva de skulle gjøre og det fungerte bra. I ett embete ble det vist til at kommunikasjonen ble håndtert av fylkeslegens folk som koordinerte det for fylket. I dette embetet pekes det på at spørsmålet om smittevernutstyr var de uforberedt på:

Jeg var nok litt mer redd for at det skulle få større konsekvenser for driften av samfunnskritiske funksjoner som EKOM, strøm, vareleveranser og den type ting, enn det som vi har opplevd nå (5).

Men det viste seg at det var ikke utstyr å fordele, det kom ingen leveranser av utstyr. Kommunene kartla opp til tre ganger uten at de fikk noen leveranse av utstyr. Det som til slutt ble et viktig spørsmål knyttet til prosessene med smittevernutstyr er at noen embeter mener de ble opplevd som en propp i fordelingen av utstyr. Den viktigste årsaken oppfattes å være at det ble kjent at det ikke var etablerte prosedyrer for hvordan kommuner som var i en prekær situasjon skulle få tilgang til smittevernutstyr fra et nødlager. Altså det var mangel på informasjon om etablerte prosedyrer eller de endret seg raskt. Men det påpekes at embetene gjorde sin del av arbeidet med å fordele utstyr «[...] så har jo helseforetakene tatt sin del og fordelt det, og fylkesmannen har på vegne av kommunene tatt sin del og fordelt det» (37).

Som det ble vist til over, var det noen embeter som prøvde å unngå å ta den operative rollen ved å oppfordre kommunene til å jobbe sammen regionalt.

Tanken bak det var at når en kommune mangler smittevernutstyr, må dens ledere henvende seg til nabokommunen for å få hjelp, ikke til statsforvalteren. Og tilsvarende, knyttet til andre typer problematikk, ble kommunene også oppfordret til å snakke sammen regionalt, samt ha kontakt med helseforetakene.

Det vises også til at noen embeter i denne situasjonen tok opp spørsmålet om intermediære sengeplasser som kommunene etter Helse- og omsorgstjenesteloven er pålagt å ha. Statsforvalterens involvering i dette spørsmålet brukes som et eksempel på hvordan den «operative» rollen ble definert og handlet om hvilken kapasitet kommunene hadde for intermediære sengeplasser. De som involverte seg i dette begrunnet det med at sengekapasiteten ved foretakene kunne bli sprengt på grunn av pandemien. Også her var motivet altså et opplevdd behov for samordning mellom kommunene, det å unngå at hver kommune drev med sitt, men at det kunne tas et regionalt grep der kommunene samarbeidet om kapasitet til å ta imot pasienter. En av begrunnelsene som ble gitt for dette var at de fleste kommuner i regionen er små, og ikke ville ha forutsetninger, i form av finansiering og kompetanse, til selv å etablere tilstrekkelig kapasitet.

Det ble uttrykt bekymring for at noen statsforvaltere var for aktive i dette spørsmålet. Beslutningen om intermediære sengeplasser fattes i relasjonen mellom foretaket og kommunene, og det var altså ulike oppfatninger om hvor mye embetet skulle gå inn og styre for å få foretakene og kommunene til å snakke sammen om slike plasser.

Kommunale karantenebestemmelser

Smittevernloven er tydelig på at det er kommunen og kommuneoverlegen som kan treffe tiltak etter loven på kommunalt nivå, og at Helsedirektoratet har dette ansvaret på nasjonalt nivå. Statsforvalteren har ikke noen rolle knyttet til smittevern. Det kommer fram at kommunene fortolket loven ulikt. Ett eksempel som kan illustrere dette er to nabokommuner der det ble valgt ulik tilnærming til spørsmålet om å holde drive-in kinoer åpne, der den ene stengte fordi kinoen samlet mer enn 50 personer, mens den andre tillot at kinoen å være åpen. Det aktuelle embetet mente det var den første tolkningen som var korrekt, men det var først etter at dette ble bekreftet fra nasjonalt nivå, at statsforvalterens tolking ble lagt til grunn. Det ble pekt på at forarbeidene til loven ikke var optimale som grunnlag for kommunale vurderinger og beslutninger, samt at embeter var i dialog med kommuner før de bestemte seg for hva de skulle gjøre angående karantenebestemmelser. Embetene mener at

de ga råd og veiledning, og noen ganger lyttet kommunale myndigheter på disse, andre ganger ikke.

Det vises til at det kom mange spørsmål fra kommunene angående smittevern og noen av problemstillingene kommunene reiste var viktige. Embeter viser til at det var vanskelig å få svar på juridiske tolkningsspørsmål fra sentrale myndigheter, og her måtte embetet svare kommunene og gi råd etter beste evne. Hytteforbudet er ett eksempel på dette, og det vises også til at det ble forsøkt å avklare spørsmål rundt hytteforbudet med andre embeter, uten at dette var vellykket. Det oppfattes av aktuelle statsforvaltere at det var veldig trykk på hytteforbudet, og det var en utfordring at kommuner vedtok tiltak det ikke var hjemmel for. I de aktuelle embeter var lokale bestemmelser et tema på nesten alle møtene:

Kommunene [...] hadde en tendens til den første tiden å vedta smitteverntiltak som ikke hadde lovhjemmel, og juristene ved fylkesmannsembetet tok opp flere saker og foreslo opphevelse av kommunale vedtak på grunn av manglende lovhjemmel (23).

Også spørsmål om dispensasjoner fra hytteforbudet var viktig, og det kom krav om unntak fra bestemmelsene. Embetene måtte være klar på at disse ikke kunne etterkommes – og at en «måtte ta en for laget» (30) i disse situasjonene. Det kom også spørsmål om det kunne være forskjellige praksiser hos ulike statsforvaltere.

Det er en oppfatning at det har vært et ønske fra nasjonalt nivå at man ikke skulle drive med regionale eller kommunale løsninger i den tidlige fasen av pandemien. Noen kommuner aksepterte ikke statsforvalterens vurderinger når de måtte oppheve egne tiltak, og tok saken til departementet. Statsforvalterne opplevde at deres lovtolkning ble bekreftet. Dette førte i ett embete til konflikter med noen kommuner i en periode. Også i andre embeter pekes det på at det, knyttet til smittevern og kommunale karantener, var det som kalles «noen trefninger» (33) med kommuner som var uenige i at deres karantenevedtak ble opphevet.

Statsforvalteren har hele tiden gitt råd og holdt løpende kontakt mellom nasjonalt og kommunalt nivå. Statsforvalteren har prøvd å forstå hvorfor kommunene innfører egne bestemmelser og formidle deres bekymringer til nasjonalt nivå. Det er også formidlet tilbake til kommunene hva regjeringen mener er riktig tenkning, og hvorfor. Statsforvalteren har altså tilrettelagt for dialog i dette spørsmålet. Embeter mener de hjalp kommunene å finne gode løsninger og begrenset dermed antallet kommuner som innførte egne

løsninger. Dette var viktig også fordi næringslivet fikk problemer da det var ulike regler for kryssing av kommunegrenser og innførsel av varer til kommunene.

Hytteforbudet ble derimot innført av nasjonale myndigheter. Dette var også et mobilitetshindrende tiltak og ble begrunnet med at mange kommuner mangedobler innbyggertallet i hyttesesongen. Det var kunnskap om at hvis smitten spredde seg raskt ville det ikke være kapasitet i aktuelle kommuner. Kommunene brukte mye av sin kapasitet på smittesporing blant egne innbyggere og de ville ikke hatt kapasitet til å spore smitte også blant tilreisende.

Kommunene opplevde at de «paradoksalt nok» (7), ble kritisert for å være for strenge i egen praktisering av smittevernloven, samtidig som nasjonale myndigheter innførte hytteforbud som de mente fungerte godt for å hindre spredning av viruset. Både karantenebestemmelser og hytteforbud er mobilitetshindrende, og embetene viser til at det var beredskapssituasjonen i landet og i de enkelte kommunene som var det mest sentrale hensynet å ta, ikke egentlig smittevern.

Statsforvalterens mulighetsrom i kommunikasjonen med kommuner

Det kan se ut til at utformingen av statsforvalterens samordningsrolle har vært i spill i pandemiens første fase. Embetene ble bedt om å ta på seg en rolle knyttet til fordeling av smittevernutstyr, og dette var en operativ rolle som de oppfattet at de ikke skulle ha. Noen utførte dette uten å stille så mange spørsmål, mens andre stilte mange spørsmål og tok ikke denne rollen. Utfordringen ved å ta den operative rollen er at statsforvalteren kan kompromittere egen oppgave som tilsynsmyndighet og oppgaven med å gjennomføre legalitetskontroll. Det ble vist til at dialogen med nasjonale myndigheter på akkurat dette området ikke avklarte hva som var de nasjonale forventningene til embetene og hvordan statsforvalteren skulle opptre. «[...] det har ikke vært en ferdig scoret pasning, det som kommer fra myndighetene. Det er mange spørsmål» (62). Det operative oppdraget med å fordele smittevernutstyr skapte et dilemma for statsforvalteren, og en fylkeslege konkluderte med at «rolleforståelsen kanskje ikke var helt klar i de tidlige fasene» (8). Statsforvalteren har sin instruks fra DSB, samfunnssikkerhetsinstruksen, og den fortolkes som å ha et stort spenn og gi stor frihet til å ta initiativ og vise autoritet, for å samordne, veilede og sørge for

enhetlige løsninger. Statsforvalteren har også noen virkemidler – for eksempel skjønnsmidler – å spille på, og dette fortolkes som at det gir en mulighet til å ta initiativ til interkommunalt samarbeid, særlig overfor små kommuner. Slike initiativer kan tas for eksempel for å peke på at små kommuner som er litt alene, nettopp er for små, for sårbare og at de må samarbeide med andre. Det vises i stor grad videre til at beredskapsrollen ikke er operativ, at embetene er en myndighetsinstans som skal bidra til å avklare de spørsmålene som måtte dukke opp om lovverk og samordning, samt avklare roller for de ulike sektorene. Embetet skal samordne og det innebærer ikke at statsforvalteren kan bestemme over andre aktører. En statsforvalter snakket om det på denne måten:

Vår grunnholdning er at samordningsrollen gjør at vi tilbyr en samordningsarena, det er det viktigste bidraget vårt, men vi skal ikke bestemme over noen. [...] Fylkesmannen kan bare gi ordre i krigstid, da blir vi aktør (63).

Den operative rollen embetene ble bedt om å ta medførte at representanter for dem reflekterte over sin samordningsrolle:

Det er ulike grader av samordning, instruksjonen legger til rette for en offensiv tilnærming til samordningsrollen (16).

Det pekes på at det er en gjensidig forståelse mellom nivåene om hvordan embetenes samordningsrolle utformes. Embetene gjennomfører for eksempel beredskapstilsyn med kommunene, da veiledes det og gis råd, selv om det ikke skal gis for inngående råd. En informant forklarte at:

Når kommunen spør oss: «Ja, synes du dette er godt nok? Er dette en god plan?» Så er det klart at det er vanskelig å la være å si at «Ja, denne planen synes vi har følgende sterke sider», og så har den noen svake sider. Jeg tenker at da må vi liksom tenke litt på: Hva tenkte lovgiver og hva tenker oppdragsgiver? Vår rolle skal være å bidra til at samfunnet potensielt blir tryggere og at samfunnet blir bedre i stand til å håndtere det (49).

Som det ble pekt på over er muligheten for å kompromittere egen habilitet en kjent problemstilling, men pandemien medførte at problemstillingen ble aksentuert fordi det ble et behov for å presisere og avgrense, tydeliggjøre rollen. Rollen defineres altså i stor grad som å gi råd, men også som å bruke et juridisk skjønn der det er mulig og nødvendig. Dette ble pekt på som et mulighetsrom der embetene deltok i å utforme løsningsforslag for kommuner

og at dette kunne gjøres fordi embetet har distanse til dem i kommunene som skal utøve tjenesten, altså distanse til kommunene og det politiske systemet:

Jeg opplevde at det var min rolle å peke på et mulighetsrom, men ikke at du trer inni et voldsomt mulighetsrom, selv om jeg hadde veldig lyst til det (9).

Det ble uttrykt at mulighetsrommet gjør at statsforvalteren er i stand til å styre og lede basert på de fullmaktene embetet har. Rollen er på den ene siden klar og avgrenset – det er en samordnende rolle, på den annen side er det mange muligheter for hvordan samordning kan utformes:

[...] som fylkesmann, så har vi en så spesiell funksjon og rolle som du kan krympe eller utvide, og du kan bruke den. Jeg tror det er kjempeviktig å være stødig i vår rolleoppfatning. Og vi har en fylkesmann som er tydelig og som har en veldig stødig rolleoppfatning (63).

Rollen kan krympes eller utvides, det er mulighetsrommet. Det innebærer at samordning forstås som å få ulike aktører til å bevege seg i samme retning når det er nødvendig, at de ikke ødelegger for hverandre, men heller kan støtte hverandre gjennom for eksempel å dele på utstyr. Det uttrykkes at kommuner og Helsedirektoratet forventer at statsforvalteren er aktiv, at embetet tar tak i problemstillinger:

Det er ulike grader av samordning, instruksjonen ligger til rette for en offensiv tilnærming til samordningsrollen (16).

Statsforvaltere har selv tatt initiativ til å diskutere problemstillingen som dreier seg om tolkning av samordningsrollen: «Hvor aktiv eller hvor passiv skal den rollen tolkes» (16). Det er ulike måter å gjøre ting på, det kan være et resultat av statsforvalternes ulike bakgrunner. Noen har en politisk bakgrunn som kan legge betingelser for handling, og det er ulike kulturer i fylker som medfører at oppgaver løses på ulike måter. Noen er styrende overfor kommunene og bestemmer for dem, mens andre holder seg mer på avstand. Å ta initiativ til at kommuner skal ha et lager av smittevernsutstyr oppfattes som å være en aktiv rolle, og noen embeter mener at slike initiativer ligger innenfor deres rolleutforming. Andre tar den motsatte vinklingen knyttet til det samme spørsmålet: «det er vi langt ifra å gjøre [hos oss]» (12).

Spesielt for embeter som har mange små kommuner i sin region ble det erfart at det å ta initiativ var viktig og i den sammenheng å være kommunenes stemme inn mot nasjonale myndigheter. Det dreier seg både om at små kommuner har mindre kompetanse enn større kommuner og mengden

informasjon som var i spill i den tidlige fasen av koronaepidemien og kompleksiteten i informasjonen, jfr. over. Men initiativ dreide seg også om det å kunne gi et samlet bilde av situasjonen i fylket til nasjonalt nivå – vise et helhetsbilde – spesielt i starten av pandemien, da smittespredningen var veldig ulik rundt omkring i landet.

Embetene understreker også at selv om statsforvalteren tilhører den nasjonale styringslinjen, har de ikke vært bekymret for å gi kommunale tilbakemeldinger til nasjonalt nivå. Kommunene rapporterte sin situasjon til statsforvalteren ukentlig og denne rapporten dannet grunnlag for embedets rapport til nasjonale myndigheter. Men kommunene fikk også andre rapporteringsoppdrag som kom i tillegg til dette. Mange av tilleggsrapportene kommunene måtte avgi har hatt korte tidsfrister og det skapte utfordringer både for embedet og kommunene. En beredskapssjef omtaler det på denne måten:

Dokumentene eller oppdragene har hatt en tendens til å komme etter arbeidstiden er slutt og med en veldig kort svarfrist. Fylkesmannen har da måttet være klare for å sende forespørselene videre ut med det samme, slik at embedet ikke skulle være en brems når det gjaldt tidsaspektet som var gitt. Det har vært ganske omfattende (27).

De ukoordinerte rapporteringskravene som til å begynne med kom fra nasjonalt nivå, var en utfordring i statsforvalterens relasjon med kommunene, og kravene hadde implikasjoner for kommunene som statsforvaltere var usikker på om nasjonale myndigheter forstod:

[...] dette slår ut på den og den måten og «Er det virkelig meningen»? (62).

Vedkommende går videre og reflekterer over at det kunne ha vært interessant å se i hvilken grad det var riktig å be om den type rapportering fra kommunene da de var midt i sin tidlige krisehåndtering. Det ble altså stilt spørsmål ved om nasjonalt nivå's krav om rapporter var innenfor det faglig forsvarlige, men også om det var noe i oppdragene embedetene ble gitt, som kunne bidra til å kompromittere embedetenes habilitet som fagmyndighet. Samordningsrollen, men kanskje spesielt samordning av nasjonale signaler mot kommunalt nivå, ble aksentuert under pandemien fordi det kom mange krav til kommuner om å rapportere til nasjonalt nivå. Det er balansert mellom nasjonale myndigheters behov for god informasjon til riktig tid, og det å samtidig «ha forståelse for at kommunene ikke bare kan sitte og rapportere, men faktisk løse krisene sine også» (41).

Oppsummering

Kapittelet har vist at statsforvalternes kommunikasjon med kommuner var intensiv i den første perioden av pandemien og at den tok flere former. Den ble i all hovedsak gjennomført som møter, det rapporteres om to ganger i uken i den tidlige perioden og at dette avtok til en gang i uken etter hvert. Møtene ble spisset og gjennomført digitalt i det som omtales som helse-, beredskaps- eller ordførersporet, samt at utdanningssektoren også hadde egne møter i en del tilfeller. Nivåene kommuniserte også ved at det ble etablert egne e-postadresser hvor det kunne sendes spørsmål, og kommunikasjon foregikk via CIM. I embetene snakkes det mindre om CIM enn hva som var forventet. Kommunikasjonen mellom nivåene var altså sektorisert, og kapittelet viser at dette var kommunenes foretrukne måte å gjennomføre den på. Samtidig vises det til at kommunikasjonen gjennomføres i eksisterende strukturer, og kommunikasjonen framstår som stivhengig, dvs. den gjennomføres på samme måte i krisesituasjonen som den blir gjennomført i «normalsituasjoner».

Innholdet i kommunikasjonen dreier seg i stor grad om hvordan lover og retningslinjer skal fortolkes. I den tidlige fasen av pandemien er det kommunale karantenebestemmelser og hytteforbud som er i fokus. Det pekes på at det ble gjennomført lovlighetskontroll av lokale vedtak om karantene for, på den ene siden å sikre at de var hjemlet i lov og, på den andre, veilede kommuner bort fra lokale karantenebestemmelser som skapte utilsiktede konsekvenser både for kommunene selv og for det lokale næringslivet. Det vises også til at smittevernloven, samt retningslinjer som kommer utover i pandemien, tolkes forskjellig lokalt og at statsforvalterne gjør en stor jobb med å veilede kommuner. Det vektlegges at fasen da samfunnet igjen skulle åpnes var utfordrende fordi det kom signaler fra nasjonalt nivå om smittevern som ikke nødvendigvis kunne tolkes som samstemte.

Nasjonalt nivå's forventinger til at statsforvalteren skulle ta en operativ rolle overfor kommunene i spørsmålet om fordeling av smittevernutstyr aksentuerte samordningsrollen, satte den på spissen, og skapte uro for at embetene skulle kompromittere sin tilsynsrolle. Det var en oppfatning at dette var en ny rolle og at statsforvalteren, ved å ta en operativ rolle, ville gripe direkte inn i hvilket smittevernarbeid kommunene kunne gjennomføre. Dette ville slå tilbake på deres tilsynsvirksomhet, ved at de ville utøve tilsyn på aktiviteter de direkte hadde lagt til rette for at kommunene kunne gjennomføre. Senere i rapporten vil vi gå nærmere inn på statsforvalterens rolle – der blant annet samordningsrollen og forholdet mellom kontroll-

/tilsynsfunksjoner og samordning, rådgivning og veiledning blir nærmere belyst. Her blir også spørsmål om hvordan en kan finne et mulighetsrom i samordningsrollen som kan utvides ved behov og krympes igjen når behovet ikke lenger er til stede.

8 Lærdommer fra arbeidet

På det tidspunktet intervjuene ble gjennomført hadde informantene høstet betydelig erfaring rundt håndtering av pandemien. Embetene hadde i løpet av de siste måneder foretatt ulike organisatoriske grep og -tilpasninger underveis, basert på erfaringer rundt hva som fungerte og ikke fungerte i de ulike kontekstene og situasjonene. Dette kapitlet tar for seg temaer som ble formidlet da vi under intervjuet stilte et åpent spørsmål om informanten hadde gjort seg noen tanker om hva statsforvalteren kan lære av de erfaringer som er gjort, så langt i forløpet. Informantene hadde mange tanker rundt dette temaet. Overordnet kan vi dele erfaringene inn i tre; betydningen av god ressursstyring, om forholdet mellom statsforvalteren og kommunene og om statsforvalterens rolle.

Betydning av god ressursstyring

For stor arbeidsbelastning for enkelte funksjoner

På tidspunktet gjennomførte intervjuene var det tydelig at arbeidsbelastningen hadde vært ekstrem i flere embeter, og når informantene blir bedt om å reflektere over hva man har lært, er det mange som ser hvordan ting kunne vært dimensjonert og organisert mer hensiktsmessig. Samtidig er det forfatterens vurdering at det er svært vanskelig å "treffe planken" for riktig organisering i en uoversiktlig situasjon. De fleste intervjuene er foretatt i juni 2020, i en periode der man har mye bedre oversikt enn man hadde i mars/april. De følgende lærdommene bør derfor sees i lys av dette.

Det kan se ut som at enkelte funksjoner hos statsforvalterne går igjen når det gjelder for høyt arbeidspress, og dette nevnes særlig av fylkeslege og beredskapssjef, selv om også utdanningsdirektør går igjen i noen intervjuer. Et sitat fra en statsforvalter kan illustrere dette:

Vi må gjøre ting litt annerledes neste gang. Det går på dette med rovdrift på enkelte funksjoner – som jeg sa er det fylkeslegen og fylkesberedskapssjefen. Det går på å ha tydeligere krav om å delegere. Fylkeslegen er jo direktør på helseavdelingen. [Vedkommende] skal jo sitte og styre avdelingen. Han skal ikke selv gjøre alle oppgavene. Det har vi lært. Det er også dette med å ha en vaktplan for å stå i det over lenger tid. Kommer det en bølge to kan det godt hende det står på i seks måneder i stedet for tre, sånn som det gjorde nå. Da må vi være forberedt på det og fordele oppgavene bedre (42).

Det å være bedre rigget til å skape levelige arbeidsforhold over tid, er en lærdom som blir trukket frem fra alle hold i materialet. Noen nevner også at rutiner for overtidsarbeid etc. ikke har vært gode nok for å håndtere situasjonen, men det å ha organisering og bemanning som kan håndtere en krisesituasjon som strekker seg over tid er en viktig lærdom.

Noen trekker frem at man i for stor grad la vekt på umiddelbar krisehåndtering. Dette er imidlertid forståelig at man gjorde, da situasjonen var uoversiktlig. En slik reaksjon er også i tråd med det planverket som forelå. Imidlertid så man i ettertid at det å rigge en stor krisestab kunne være en for sterk reaksjon, og at det var bedre å bruke ressursene andre steder.

Riktig kompetanse på riktig sted

I intervjuene legges det vekt på at en sentral lærdom er hvor viktig det er at ledere tar ansvar for å bruke riktig kompetanse på rett sted. Det er også sentralt at de menneskene som blir satt til å jobbe sammen kjenner hverandre eller blir raskt kjent med hverandre, og at det er kontinuitet i hvem som håndterer hvilke oppgaver. En viktig prosess med ressursstyring er å ha den rette kompetanse, som eksempelet der en fylkeslege peker på at ledelsen i embetet ikke skjønnte at det måtte benyttes juristkompetanse. Det synes å være noe tautrekking mellom embetsledelsen og fylkeslegen om hvilken kompetanse som var sentral i en pandemigruppe:

Det tok litt tid før jeg fikk ressurser inn. Så i starten synes jeg det var kinkig. [...] Det tok litt tid før ledelsen så at det må dyttes inn mer ressurser fra avdelingen. Og det var en litt vanskelig fase (43).

En annen fylkeslege fortalte om noen hindre for å få organisert opp et team:

Vi laget et koronateam. Det var litt vanskelig å få det organisert. Dette er nok litt mer internt, men på et tidspunkt opplevde jeg at vår organisering var til hinder for å komme opp og være operativ raskt – med tanke på hvem som definerte koronateam, hvem som snakket om organisering osv. Jeg ville ha dette i gang, jeg ville ha dedikerte folk som kunne vie hele sin arbeidstid til dette (9).

Mer sammensveiset ledergruppe og embete

Flere statsforvaltere og assisterende statsforvaltere rapporterer at embetets ledergruppe og embetet som helhet er mer sammensveiset og fungerer bedre som en enhet under håndteringen av koronaepidemien. Det er også flere som rapporterer om at det er lettere å utøve rollen som leder i embetet under håndteringen av korona. En av statsforvalterne reflekterer over dette og forteller at de ansatte er mer "mottakelige for ledelse" og faktisk ønsker å bli ledet i slike situasjoner. Statsforvalteren har gjort seg den lærdom at ledelse i beredskap er kanskje den enkleste formen for ledelse i den betydning at mennesker ønsker å bli ledet og setter pris på at noen bestemmer hvordan man skal jobbe og sørger for at alle drar i samme retning.

Digitale flater

En gjennomgående tilbakemelding er at man har blitt gode på alle typer digital samhandling, og at dette er noe man har sterke ambisjoner om å fortsette med etter pandemien er over.

Flere av embetene er spredt over betydelige geografiske avstander. I slike embeter har det vært vanlig med utstrakt aktivitet på digitale flater også i tiden før pandemien. Flere av disse embetene reflekterte i intervjuene rundt at man gjennom å ha vært tvunget til å allerede benytte digitale flater i en situasjon med normal drift, var godt forberedt på å måtte bruke digitale flater i en krisesituasjon. Rutiner både for hvordan man enkeltvis og i fellesskap bruker hjemmekontor og møtestrukturer har vært utprøvd. I disse embetene har man gjennom pandemien fått en bevissthet om at denne type erfaring har stor overføringsverdi til pandemisituasjoner og tilsvarende hendelser der det ikke er mulig å møte hverandre, men likevel trenger å samhandle tett for å løse oppdraget sitt.

I tiden før pandemien var det hos flere embeter strategier for å legge møter med regionale aktører som man har samordningsansvar for på digitale flater. Dette gjelder særlig embeter med stor geografisk avstand, for eksempel mellom kommuner. Flere rapporterer om at frem til starten av 2020 var dette et arbeid som var vanskelig og hadde lite fremgang. Sitatet under illustrerer hvordan pandemien har ført til kolossale fremskritt i så måte:

Vi har tidligere sett at det har vært kjempeutfordrende å få kommunene med på sånne typer (digitale) møter, men mystisk nok, da vi kom til

denne krisen, klarer vi jo helt utmerket å kjøre kommunemøter der 99 stykker er med og alt går knirkefritt (2).

I andre kommuner var man ikke vant til digitale flater i det hele. Et av embetene forteller at man også var svært lavt bemannet på IT support. Dette førte til at man var bekymret i starten på hvordan dette ville fungere, men etter noe innkjøring er man også her overrasket over hvor godt det har fungert. Alle embetene rapporterer at man i større grad vil benytte digitale flater etter at pandemien er over:

Vi har fått en ny måte å kommunisere på som ikke bare var velegnet i korona-situasjonen, men som også er velegnet for videre dialog i fremtiden. Vi kommer til å ta tak i den og bruke den videre. Det samme er det med de allmøtene som vi har hatt internt, når vi har vært på hjemmekontor. Det kommer vi også til å fortsette med (42).

Felles for alle embetene er at man er overrasket over hvor uproblematisk overgangen til digitale flater har gått:

Jeg synes det som er mest fantastisk er hvor robuste vi var teknisk, uten å vite det. Jeg visste ikke at jeg kunne lede så mange møter, meglet på Teams (57).

Digitaliseringen har gjort at flere har blitt oppmerksomme på viktigheten av god informasjonsflyt. Når alle sitter på hjemmekontor mister man en del muligheter til uformell prat og informasjonsutveksling som skjer når man er fysisk samme sted. Selv om en unison tilbakemelding er at det er mye kontakt mellom medarbeidere, er det likevel slik at terskelen for å ta kontakt med en kollega eller leder på noen områder oppleves som høyere når man er på hjemmekontor. Derfor har flere trukket frem at gode og andre rutiner for informasjonsflyt som er tilpasset en arbeidshverdag der alle er på hjemmekontor, er en viktig lærdom. Noen har brukt intranett til denne type informasjonsflyt, men løsningene bærer preg av å ha blitt utviklet under pandemien.

Digitalisering har også ført til at muligheten til å møte toppledelse nasjonalt, for eksempel ministre, er mye større. Det er en opplevelse av at ulike deler av sentralforvaltningen også ble mye bedre på bruk av digitale verktøy den første

tiden, men at læringskurven her var bratt. En informant ga uttrykk for frustrasjon på grunn av mangel på brukerstøtte:

Vi er så avhengige av at all teknologi fungerer i en sånn situasjon. De som skal løse dette for oss pakket jo sammen og dro hjem, hele gjengen. Det har tidvis vært kjempEFRustrerende. Vi har hatt så dårlig tilgang på brukerstøtte. Det gjelder oss som har vært på kontorene her og som har vært avhengig av videoutstyr. Til en senere anledning må de forventningene settes fra første stund (29).

Lærdommer om statsforvalteren og kommunene

Kommunene handlet raskt

Nærhetsprinsippet peker særlig på betydningen av det lokale selvstyre, og innebærer at geografi er et sentralt organiserende prinsipp i krisehåndtering. Det kommunale selvstyre manifesterer seg særlig i smittevernlovgivningen, som gir kommunelegene et eget ansvar for å gjennomføre tiltak i sin kommune knyttet til pandemien. Hovedinntrykket fylkeslegene gjør seg om kommunene og deres rolle i å bekjempe pandemien kan uttrykkes som at kommunene er gjennomgående flinke til å snu seg fort, og at kommunene fungerer «forbausende bra og leverer på utfordringene de blir stilt overfor» (60). Det understrekes også hvor viktig kommunens rolle er i håndteringen av kriser, og hvor viktig det er at kommunene både krever og tar dette ansvaret. I flere av intervjuene snakkes det også om at man har lært om hvor viktig det er med en "god kommunestruktur", i betydningen at noen av statsforvalterne opplever stor variasjon i hvor godt kommunene klarer å håndtere situasjonen.

Behov for en generisk plan for pandemiske sykdommer

Fylkeslegene peker på at de er bedt fra nasjonalt nivå om å spørre kommuner om de har beredskapsplaner. Det har kommunene, men fylkeslegene peker også på at de vet ikke hva som er innholdet i dem. Ettersom de kommunale planer i stor grad handler om å vaksinere innbyggerne, vil kommunene trolig få bruk for planene i nær framtid. I pandemiens første fase er de likevel mindre aktuelle. Det er dermed uklart hvor god hjelp de får av å ha arbeidet seg gjennom en pandemiplan. Som vi har vist til tidligere, var fordeling av smittevernutstyr en problemstilling i seg selv, og fordi det er svært lite utstyr til fordeling, spiller det liten rolle om planene eventuelt sier noe om dette.

Betydning av samarbeid mellom kommuner

Over ble det vist til at en fylkeslege samlet kommuner i grupper rundt lokalsykehusene, mens andre bare har påpekt at for å få dybde i kommunikasjonen med kommuner er det nødvendig å gjøre det i grupper. Ett aspekt ved dybde i kommunikasjonen er å få til bedre samarbeid mellom kommuner, spesielt om den samfunnsmedisinske kompetansen.

Fylkesleger har oppfordret til samarbeid mellom kommuner. De har påpekt på generelt nivå at samarbeid er et gode, og de har løftet fram spesifikke områder de mener at samarbeid bør foregå. Eksempler på dette er samarbeid om samfunnsmedisinsk kompetanse for eksempel ved ferieavvikling, om smittevernsarbeid som prøvetaking, om smittevernutstyr og etter pandemiens første fase, om lagermuligheter for smittevernutstyr (63). En utdanningsdirektør uttalte det slik:

I denne perioden tror jeg nok at veldig mange har fått synliggjort at de trenger bistand – i større grad enn de har gjort før. Da er de også villige til å få den (61).

Det synes således å være større grad av oppmerksomhet og bevissthet om samarbeid mellom kommuner nå, nettopp på grunn av pandemien. Statsforvalteren har også aktivt oppfordret kommunene til å samarbeide.

De mindre kommunene kan ha stor nytte av å samarbeide med andre kommuner. Det er også bekymring for belastningen på personellet i små kommuner. Mange av statsforvalterne uttrykker at de har hatt et særlig fokus på oppfølging av disse kommunene.

Å få til samarbeid mellom helseforetak og kommuner

Samarbeid mellom helseforetak og kommuner ble ansett som viktig i pandemien. Som det er vist til foran var det fylkesleger som henviste til at deres kontakt med helseforetakene ikke var den beste, og det ble lett etter grep for å bedre denne. Et par fylkesleger benyttet de såkalte helsefelleskapene, dvs. den allerede etablerte strukturen for samarbeid mellom disse instansene som ble etablert i forbindelse med Samhandlingsreformen. Dette er en struktur som var der i utgangspunktet og som skal fortsette å være der etter at pandemien er over. Det ble påpekt at det var viktig å benytte eksisterende strukturer og finne ut hvordan de fungerer, det vil si å være fleksibel i sin tilnærming for å fremme samarbeid. Videre ser det ut til at det var en strategi

for fylkesleger å løfte fram aspekter ved arbeidsoppgaver knyttet til pandemien som også viste at ulike instanser er gjensidig avhengig av hverandre og at det ville bli utfordrende både for helseforetak og kommuner å løse oppgaver alene.

At embetet fremstår enhetlig overfor kommunene

Pandemien har vist embetene viktigheten av en god relasjon til kommunene. Dette beskrives både som at man før en krisesituasjon har gode rutiner for hvordan samarbeid skal foregå, men også at man i pandemisituasjonen lærer mye om hvordan slike relasjoner bygges og vedlikeholdes. Viktige momenter som knyttes til det å ha gode relasjoner er enighet om ansvarsfordeling, kommunikasjonslinjer, møtestruktur osv., men også at det er gode individuelle relasjoner mellom personene på begge sider av kommunikasjonslinjene gjennom at mennesker hos statsforvalteren kjenner nøkkelpersonell i kommunene.

Embetene har lært at god struktur for kommunikasjon med kommunene er viktig. Strømlinjeformede og forutsigbare opplegg for informasjon, og avklare hvem som kan svare på hva, og hva som må bringes videre til sentrale myndigheter.

Lærdommer om statsforvalterens rolle

En generell oppfatning er at statsforvalterens rolle og anseelse i kommunene er blitt styrket gjennom arbeidet med pandemien. Det blir hevdet at pandemien har vært en krise som har synliggjort behovet for statsforvalterne i kommunene. Kommunene og embetet er blitt bedre kjent med hverandre, behovet for statsforvalteren har blitt synliggjort i kommunene, men også internt hos embetene. Man ser i større grad viktigheten av eget arbeid, og at man som embete fungerer godt sammen.

Lært at hvordan embetet utøver sin rolle varierer

Hvordan man har forstått rollen sin har variert. Dette er særlig knyttet til hvor proaktiv statsforvalteren skal være. Noen mener denne lærdommen har avdekket et behov for en gjennomgang og evaluering av selve statsforvalterrollen. Når statsforvalterne omtaler hverandre, er det flere som sier at andre statsforvaltere har gått lenger og "tok tak i og initierte ting som vi nok ikke ville ha gjort" fordi "Ansvaret for å gjøre tiltak og organisere arbeid for

å ta hånd om pandemien ... den lå jo, slik jeg ser det... hos sykehusforetaket og kommunen" (31).

I mange intervjuer blir det nevnt at man gjennom pandemien har lært mye om et viktig "dilemma" i statsforvalterrollen, det vil si forholdet mellom veilederrollen og tilsynsrollen. Dette er ett av punktene der intervjuobjektene fra de ulike embetene i størst grad sammenligner seg med andre embeter, dette er et gjennomgående trekk i det totale intervjumaterialet fra prosjektet. Det er imidlertid ikke en entydig lærdom embetene i fellesskap trekker fra erfaringene fra pandemisituasjonen, for det er ulike oppfatninger om hvordan et "riktig" forhold mellom tilsynsrollen og veilederrollen bør være. I flere av intervjuene uttrykker intervjuobjektet at de har lært om positive sider ved å gå for den løsningen på dilemmaet man selv har valgt, uavhengig om man har valgt å være mer eller mindre proaktiv i å veilede kommuner. Det er imidlertid slik at alle embeter ser ut til å mene at det å gå aktivt inn i og veilede kommuner er et brudd med det etablerte synet på hva statsforvalterens rolle bør være.

En tilbakemelding som går igjen i det som blir tatt opp i avsnittet over (veileder vs. tilsyn) er at en lærdom er at det er behov for en nasjonal evaluering av statsforvalterrollen som inkluderer at man kommer til større enighet om hva statsforvalterrollen bør være. Når dette blir tematisert i intervjuene er det flere, særlig statsforvalterne selv og assisterende statsforvaltere, som formidler synspunkter på hva en slik evaluering bør konkludere med, men her varierer innspillene stort langs akse tilsyn – veileder. Det blir spilt inn at det i en krisesituasjon tross alt bør være viktigst å bidra til å løse en alvorlig situasjon, enn å være bekymret for at man skulle komme i en rollekonflikt på et senere tidspunkt.

De som har erfaringer med for eksempel naturkatastrofer der kun ett embete er berørt har lært at forventningene til statsforvalterne er veldig ulike avhengig om krisen er nasjonal eller regional. Ved regionale kriser er det en forventning om at statsforvalterne skal agere, mens i forbindelse med pandemien har statsforvalterne i mye større grad vært mer et ledd i en styringslinje.

Noen av informantene er opptatt av at rollen varierer fra embete til embete. Særegenheter som mange grenseoverganger (til ulike land), store avstander, ulik størrelse på kommuner, ulik næringsstruktur gjør at embetene har særegne behov som ikke andre statsforvaltere har. Det samme perspektivet gjelder ut mot kommunene, at det er viktig å kommunisere målrettet mot

kommunene, være tett på de som står i det operativt og må løse særegne problemstillinger i egen kommune.

Oppsummering: Lærdommer fra arbeidet med pandemien

Dette kapitlet tar for seg temaer som ble formidlet da vi under intervjuet stilte et åpent spørsmål om informanten hadde gjort seg noen tanker om hva statsforvalteren kan lære av de erfaringer som er gjort, så langt i forløpet.

Det første temaet handler om betydningen av god ressursstyring. Enkelte funksjoner, særlig fylkesberedskapssjef og fylkeslegen, var utsatt for stor arbeidsbelastning over lang tid og det er flere som ser i ettertid hvordan håndteringen kunne vært dimensjonert og organisert mer hensiktsmessig. Et annet forhold som ble trukket frem, var betydningen av å ha den riktige kompetanse på rett sted. At embetets ledergruppe og embetet som helhet er mer sammensveiset og fungerer bedre som en enhet under håndteringen av koronaepidemien ble også løftet opp som en viktig lærdom som handler om ressursstyring. Det siste punktet her - og som ble ansett som sentralt av informantene - er at de er blitt gode til å håndtere alle typer digital samhandling og at det har vært relativt uproblematisk overganger til digitale flater. Dette er noe man har sterke ambisjoner om å fortsette med etter at pandemien er over.

Det andre temaet handler om forholdet mellom statsforvalteren og kommunene der embetet er et sentralt bindeledd. Her trekkes frem betydningen av at kommunene handlet raskt, noe som viser kommunenes omstillingsevne. De kommuner som har gjennomtenkte planer for kommunikasjon med sine innbyggere kommer godt ut av det, og det er av relativt stor betydning at kommunene samarbeider seg imellom eksempelvis om felles planverk, rundt samfunnsmedisinsk kompetanse og om smittevernsarbeid og smittevernutstyr. Betydning av samarbeid mellom kommunene og helseforetakene i de etablerte «helsefelleskapene» ble også trukket frem. At embetet fremstår enhetlig overfor kommunene ble også trukket frem som en viktig lærdom.

Det tredje temaet tar for seg statsforvalterens rolle. Gjennom pandemien har mange fått erfare et sentralt "dilemma" i statsforvalterrollen, det vil si forholdet mellom veilederrollen og tilsynsrollen. Her er det ulike oppfatninger

rundt hvordan et "riktig" forhold mellom tilsynsrollen og veilederrollen bør være. En lærdom som går igjen knyttet til dette temaet er at det er behov for en nasjonal evaluering av statsforvalterrollen som inkluderer at man kommer til større enighet om hva denne rollen bør være.

9 Svar på de fem spørsmålene

Vi pekte innledningsvis på at oppdragsgiver etterspurte svar på følgende spørsmål:

- 1) Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?
- 2) Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?
- 3) Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen?
- 4) Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen?
- 5) Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen?

Disse spørsmålene var grunnlag for intervjuguiden som ble utarbeidet. Intervjuene ble likevel gjennomført som mest mulig åpne samtaler der målsettingen var å få informantene til å reflektere fritt over de erfaringene de hadde gjort med pandemien. Vi har ikke organisert tilbakemeldingene som er presentert i Del 2 foran spesifikt i tråd med de fem spørsmålene. Vi skal derfor i kapittel 9 oppsummere de funn som belyser spørsmålene. I en avsluttende kommentar i kapittel 10 setter vi våre resultater inn i en bredere faglig ramme, der vi henviser til tidligere studier av statsforvalterne og organisasjons- og forvaltningsteoretiske perspektiver som er relevante for vår analyse.

Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?

Vi har tatt utgangspunkt i at dette spørsmålet dreier seg om tre tema:

Det første temaet her er hvorvidt embetene opplevdes å være «forberedt» på pandemien da den kom. Dette temaet har vi knyttet til spørsmål om det eksisterte planer, og om disse planene for krisehåndtering var anvendelige for pandemien. Basert på intervjuene avtegner det seg et relativt homogent bilde av i hvilken grad embetene var «forberedt» da pandemien kom. Nesten alle svarer at embetene var forberedt i den forstand at det eksisterte planer som innbefattet pandemi-scenariet, at det ved embetet var kjennskap til disse planene eller at en tilegnet seg kunnskap om dem umiddelbart etter at arbeidet med pandemien ble startet opp.

Det er imidlertid to forhold som spiller en rolle når en nyanserer svarene om dette:

For det første var mange opptatt av at selv om det eksisterte planer, og – særlig gjennom den beredskapsorganisasjonen som var etablert – hadde et organisatorisk apparat som umiddelbart kunne starte arbeidet, var likevel ikke alle klare til å starte arbeidet. For noen embeter skyldes det at planene viste seg ikke å være ajourførte. Dette hadde blant annet sammenheng med at noen av de sammenslåtte embetene ikke hadde fått samordnet planverket for den nye organisasjonen, og at det viste seg at det ikke var samsvar mellom planbeskrivelsene av ansvar og roller og måten den sammenslåtte strukturen var etablert. For det andre var det noen som understreket at selv om planer var på plass var beredskapsarbeid oppfattet som en relativt isolert aktivitet, og at arbeidet der i hverdagen ikke var godt kjent i hele organisasjonen.

Det andre temaet er hvordan en oppfattet omfanget eller dimensjonen av krisen. Vi tolker dette spørsmålet som at det omhandler hvordan en håndterte forholdet mellom en – tross alt – mer avgrenset «helsekrise» og den totale «samfunnskrise» det viste seg å bli. Utviklingen fra «helsekrise» til en mer omfattende «samfunnskrise» innebar at hele embetet ble involvert; direkte og indirekte. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom måten en organiserte krisearbeidet den første tiden etter 12. mars da nedstengingen skjedde. Før eller umiddelbart etter 12. mars etablerte alle embeter kriseledelse og -stab. Hvilke prinsipper man har benyttet for å sette sammen en kriseledelse på er ikke tydelig, men det ser ut som om flere så pandemien som en helsekrise og at man derfor avgrenset kriseledelsen til denne sektoren. I andre embeter samsvarte kriseledelsen med den ordinære ledergruppen. Når det gjelder krisestab og operativt nivå for øvrig, er det også klare forskjeller. Også her er det tydelig at noen først og fremst har sett dette som en helsekrise, men det er også eksempler på andre embeter som har vært raske til tidlig å trekke inn andre deler av organisasjonen. Tilbakemeldingene der man har engasjert flere sektorer og kompetanser, har vært positive.

Det tredje temaet er hvorvidt statsforvalterne hadde de ressurser - her forstått som arbeidskapasitet/ansatte og kompetanse som krevdes for å håndtere krisen. Erkjennelsen av at krisen ble større i omfang og varighet enn en først så for seg er generell, og etter hvert opplevde man et enormt arbeidstrykk, uforutsette oppgaver og at kompetanse fra de fleste fagområder ved embetet ble mobilisert.

Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?

Vi har innledningsvis i rapporten redegjort for de formelle grunnlag for statsforvalternes arbeid. Viktigst i vår sammenheng er styringsrammeverket for statsforvalteren, og instruksene for statsforvalternes rolle i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. I tillegg kommer lovreguleringer som smittevernloven og statsforvalterens rolle som regionalt tilsynsorgan overfor lokal helsetjeneste i flg. Helse- og omsorgstjenesteloven. Statsforvalternes rolle er i et lengre tidsperspektiv utvidet og samtidig presisert i revisjoner og nye lov- og instruksordninger, noe som reflekteres i at embetene har vokst både i antall stillinger og i et stadig bredere kompetansetilfang. Statsforvalternes oppgaveportefølje er blitt mer differensiert, og innebærer at embetet generelt er blitt komplekse organisasjoner – der det juridiske grunnlag totalt sett også åpner for ulike fortolkninger. Dette kan oppfattes som en videreføring av rollen som «balansekunstner» mellom stat og lokalforvaltning, og mellom ulike sektorer og samordningsoppgaver statsforvalterne historisk har hatt. Vi vil peke på tre utfordringer/dilemmaer funnene reflekterer i forhold til de juridiske grunnlag statsforvalterne har som ble utfordret i møtet med pandemien: om forholdet mellom kontroll- og veiledningsoppgaver, om hvilken frihet «initiativretten» i fylkesmannsinstruksen gir, og de potensielle motsetninger som er innebygget i de fire beredskapsprinsippene.

Den første utfordringen er knyttet til forholdet mellom tilsyn- og veiledningsoppgaver. Dette forholdet ble generelt ansett som et dilemma, selv om det var ulike oppfatninger om hvor viktig dette var i praksis. Noen av våre informanter pekte på at det kan oppstå konflikt mellom de tilsyns- og klagebehandlingsoppgavene statsforvalterne har og de oppgaver de blant annet ble pålagt i forbindelse med fordeling av smittevernutstyr. En slik konflikt kan oppstå fordi statsforvalteren har et omfattende ansvar for å vurdere hvorvidt tjenester som kommunene har utført har vært i samsvar med faglige standarder og innenfor gjeldende lovverk. Dersom statsforvalterne på forhånd har påvirket ytelsen av kommunale tjenester gjennom fordeling av utstyr og/eller på annen måte har gitt tydelige anbefalinger om kommunale prioriteringer, kan dette bidra til at saksbehandlingen ved tilsyn og klagebehandling hos statsforvalteren ikke kan anses å være uhildet. Her kan det se ut som om det foreligger en viss motstrid mellom hensynet til at tilsyn

og klagebehandling skal være uhildet og forventningene om hvordan statsforvalterne skal håndtere kriser. Utfordringen er at statsforvalteren slik kan kompromittere sine oppgaver som tilsynsmyndighet og ansvarlig for legalitetskontroll. Det ble vist til at dialogen med nasjonale myndigheter på akkurat dette området ikke avklarte hva som var de nasjonale forventningene til embetene og hvordan statsforvalteren skulle opptre. Dersom det er ønskelig at statsforvalternes ansvar i krisehåndtering skal trumfe deler av det regelverket statsforvalterne skal administrere etter ulike særlover, bør dette trolig tydeliggjøres.

Den andre utfordringen dreier seg om oppgaver knyttet til statsforvalterinstruksen. Hvordan man har tolket rollen har variert noe. Dette er særlig spørsmålet om hvor operativ statsforvalteren skal være, det som i relasjon til instruksen blir betegnet som «initiativretten». Her kan en tale om ulike «rolleprofiler» embetene er kjennetegnet ved. Noen har uttrykt en klar markering ved at rollen primært skal innebære samordning gjennom tilrettelegging, og at andre aktører, som kommunene, skal ha den utførende rollen. Men det er også de som mener at statsforvalteren må være proaktiv; i det ligger også å ta initiativ til ulike tiltak der en i samarbeid med lokale aktører organiserer og (i hvert fall i en overgangsperiode) leder arbeidet. Konkret kom dette til uttrykk både i sammenheng med tidlige initiativ til fordeling av smittevernutstyr, etablering av ulike interkommunale samarbeidstiltak og «sosialpolitiske» tiltak for eldre, barn og unge og andre aktører, der en også benyttet egne skjønnsmidler. De fleste inntok en pragmatisk og praktisk holdning til ulike rolleprofiler for sin egen del ved embetet, men denne lærdommen har avdekket et behov for en gjennomgang og evaluering av selve statsforvalterrollen.

Den tredje utfordringen dreier seg om erfaringer med håndteringen av de fire beredskapsprinsippene. Ut fra de erfaringer en generelt har med komplekse og kritiske problemer, er samordning, samarbeid og fleksibilitet viktige også i anvendelsen av disse prinsippene. Beredskapsprinsippene er i stor grad fulgt opp av statsforvalteren og dette har påvirket hvilken rolle embetet har hatt under pandemien. Det ser ut som om ansvars- og likhetsprinsippene har bidratt til noen ganger å hemme statsforvalterens samordningsrolle. *Ansvarsprinsippet* understreker at den som ordinært har ansvar for et fagområde også har ansvaret i en krisesituasjon. *Likhetsprinsippet* fremhever målsettingen om at organisasjonen i en krisesituasjon skal være mest mulig lik den ordinære. Disse prinsippene kan ha bidratt til at deler av den

sektoriseringen man har på alle nivåer i forvaltningssystemet er blitt opprettholdt. Våre data tyder på at det i alle fall innledningsvis var en stor grad av sektorisering på nasjonalt plan, men at dette ble mindre tydelig etter at Justis- og beredskapsdepartementet/DSB tok et tydeligere samordningsansvar. Vi ser at fragmenteringen både på nasjonalt og lokalt plan avspeiler hverandre og at statsforvalterne i stor grad kommuniserer innenfor de sektorvise kanalene, men at flere av våre informanter opplever dette som en ulempe. Noen har derfor opplevd at statsforvalternes potensial for å samordne er blitt hemmet av disse prinsippene.

Målsettingen om at en krise skal håndteres på lavest mulig nivå har fått betegnelsen *nærhetsprinsippet*. Det er liten tvil om at dette har vært en utfordring for små kommuner. Det er en rekke beskrivelser av hvor begrenset ressursene i en del av disse kommunene er, særlig når det gjelder kommuneleger. Flere kommuner har derfor etterspurt støtte og veiledning fra statsforvalteren. Inntrykket er likevel at statsforvalterne stort sett har vært svært imøtekommende overfor kommunene, selv om det ansvaret normalt har skullet ligge hos kommunene.

Det er i stor grad samvirkeprinsippet og statsforvalterens samfunnssikkerhet- og beredskapsinstruks som har legitimert de ulike samordningstiltakene. Noen embeter har lagt vekt på å tilrettelegge for frivillig samarbeid mellom kommunene, mens andre har tatt en mer aktiv rolle som samordningsinstans. Noen av disse variasjonene kan forklares med regionale forskjeller, mens andre åpenbart er et resultat av ulike strategier i embetene.

Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen?

Vi registrerer at alle embetene kort tid før eller umiddelbart etter 12. mars, fikk på plass kriseledelse og -stab. Hvilke prinsipper man har benyttet for å sette sammen en kriseledelse er ikke tydelig, men det ser ut som om flere innledningsvis så pandemien som en helsekrise og at man derfor avgrenset kriseledelsen til denne sektoren. I andre embeter samsvarte kriseledelsen med den ordinære ledergruppen. Det fikk konsekvenser dersom fylkeslege og beredskapsleder ikke var ordinære medlemmer i ledergruppen. Vi har også sett eksempler på at ledergruppen har vært mer sentral enn en avgrenset kriseledelse. Hvorvidt man har organisert kriseledelsen på bakgrunn av klare føringer i embetenes beredskapsplaner er ikke klart. Det er tydelig at møtestrukturen i de fleste tilfeller er blitt noe påvirket av at mange har hatt

hjemmekontor og at møter dermed har blitt gjennomført digitalt. Vi ser derfor at man har måttet være litt pragmatiske og funnet frem til ad-hoc løsninger som ikke helt er i samsvar med hvordan ting er planlagt.

Når det gjelder krisestab og operativt nivå for øvrig, er det også klare forskjeller. Også her er det tydelig at noen først og fremst har sett dette som en helsekrise, men det bidro i noen tilfeller til at enkelte personer, særlig fylkeslegen, fikk en svært høy arbeidsbelastning. Det ble tatt flere initiativ for å redusere arbeidstrykket gjennom å overføre enkeltmedarbeidere fra andre avdelinger til krisestaben, samtidig som ansatte i ulike avdelinger fikk nye arbeidsoppgaver. I flere av embetene hentet derfor krisestaben inn representanter fra andre fagavdelinger som ressurspersoner til staben. Disse var oftest en del av embetets beredskapsplan og var utpekt før hendelsen. Dette handlet ikke bare om ulike sektorområder, men også om hvilken kompetanse de ulike personene som ble engasjert hadde.

Det viste seg at det særlig var behov for juridisk kompetanse. Det legges vekt på at juridisk kompetanse har vært viktig for å følge opp kommunene på en god måte. Det varierte litt hvor tilgjengelig man opplevde at den juridiske kompetansen i embetet var. I et embete var beredskap organisert som en del av kommunalavdelingen, og det medførte at man opplevde at tilgangen på juridisk kompetanse var lett tilgjengelig. Flere av fylkeslegene understreker hvor viktig det har vært at man har hatt tilgang til jurister som har god innsikt i smittevernlovgivningen og som derfor kan gi råd om hvordan kommunene kunne utforme egne tiltak og forskrifter innenfor de gjeldende juridiske rammene. Samtidig er det også fylkesleger som klager over at de ikke har hatt god nok hjelp til å avklare de juridiske rammene for de tiltakene kommunene har iverksatt. Tilbakemeldingene der man har engasjert flere sektorer og kompetanser, har vært positive.

Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen?

Samhandling med nasjonale myndigheter

To forhold danner grunnlag for vår oppsummering av intervjudataene: For det første at det, på et generelt nivå, gjennomgående uttrykkes gode (til dels nærmest begeistrede) erfaringer med måten pandemien generelt ble håndtert på sett fra de intervjuedes perspektiv. På et overordnet nivå er det heller ikke

grunnlag for å skille mellom synspunktene om dette på tvers av embetene. For det andre, til tross for dette er det likevel også stor grad av samstemmighet med hensyn til identifisering av mange, til dels alvorlige, utfordringer i relasjonene til sentralforvaltningen. Disse utfordringene er knyttet til flere sakskompleks, både om innholdet i statlige beslutninger og om prosessuelle forhold.

Det som særlig skapte utfordringer for statsforvalterne var de ukoordinerte bestillinger av kommunale rapporter fra ulike deler av sentralforvaltningen. I tillegg til å overlape med hensyn til hvilke opplysninger en ønsket, var de også mange ganger opplevd som å ha urealistiske tidsfrister. For statsforvalterne var dette en utfordring ved at en ved embetene - i egenskap av å være «den nære stat» - forsto kommunenes irritasjon over slike henvendelser. Statsforvalterne kom slik i en vanskelig mellomposisjon. I noen tilfeller valgte embetet å samordne ulike statsetaters bestillinger til kommunene, eller å kritisere statsetaters tidsfrister. På denne måten kan en hevde at statsforvalterne fungerte som moderatorer eller meklere i relasjonen mellom sentral- og lokalforvaltningen. Dette synes å medføre at embetets legitimitet hos regionale og lokale aktører ble styrket.

Det fremkommer at de intervjuede innser at det var utfordringer i sentralforvaltningen som gjorde at det tok noe tid før relasjonene til statsforvalterne ble bedre strukturert. Dette skjedde særlig etter at Justisdepartementet ble lederdepartement og beredskapssporet ble gitt en klarere styringsrolle. I den siste fasen, da pandemien ble anerkjent som en omfattende samfunnskrise, ble samordningsutfordringene tydeliggjort på en noe annen måte enn innledningsvis. Nå måtte samordningen mellom den sentrale helseforvaltning og beredskapsforvaltning struktureres i tillegg til skole- og velferdssektorene. Sett fra embetenes side viste det seg at noen av disse – mest markant i utdanningssektoren – ble oppfattet som den største utfordringen for samordning. Det understrekes likevel at disse utfordringene etter hvert ble modifisert, noe som kan forklare hvorfor så mange uttrykker generell tilfredshet med måten sentralforvaltningen har håndtert pandemien i forhold til embetene.

Samhandling med regionale myndigheter

Den viktigste arenaer for samhandling med regionale aktører er fylkesberedskapsrådet. Det viste seg at statsforvalterne forholdt seg noe ulikt til innkalling til møter i rådet. Noen inviterte alle medlemmene til regelmessige

møter, mens andre forholdt seg til de aktørene på fylkesnivå som var aktuelle for problemstillingene som ble reist. Det er noen som kommenterer at NAV og bufetat var aktører det var aktuelt å involvere i arbeidet som foregikk regionalt. Ellers er det helseforetakene som anses som de mest sentrale aktørene statsforvalteren inngikk i samarbeid med i denne krisen. Oppgaven knyttet til dem, slik de forklares, var å få til samarbeid mellom helseforetak og kommuner. For å gjennomføre dette ble det oppfordret fra Helsedirektoratet at statsforvalteren tok i bruk helsefelleskapene som er etablert. Noen embeter gjorde dette, andre pekte på at det var utfordrende.

Det ble også vist til at den regionale staten forvitrer - langs to dimensjoner: For det første organiseres kritiske funksjoner i konsernmodeller med ledelse lokalisert i Oslo eller andre steder utenfor den aktuelle regionen. Regionledere har i en del tilfeller ansvar for tre, fire fylker, og samfunnssikkerhet kan også være samlet i konsernstaben. Dette kommer i tillegg til at flere offentlige virksomheter, innenfor kirken, forsvar osv. er organisert på tvers av fylkesgrensene. For det andre er det i økende grad næringslivet som er ansvarlig for kritiske samfunnsfunksjoner, og også der er det ofte også konsernmodeller som er rådende. Ved at regionalt nivå svekkes med hensyn til ledelse og styring gir dette en del utfordringer for samarbeidet, ettersom aktørene ikke er tilgjengelige og ikke har kunnskapen om lokale forhold, og da ikke kan svare på det embetene etterspør. Dette gjelder deltakelse på øvelser, i risiko- og sårbarhetsanalyser, samt i annen beredskapsplanlegging.

Samhandling med kommunene

Statsforvalternes samhandling med kommunene var intensiv, særlig i den første perioden av pandemien, og at den tok flere former. Den ble i all hovedsak gjennomført som digitale møter. Det vanlige var at statsforvalteren og assisterende statsforvalter hadde, i perioder nesten daglige, møter med kommuneledelsene. Etter hvert avtok møteintensiteten noe, og møtene ble spisset og gjennomført i det som omtales som helse-, beredskaps- eller ordførersporet, samt at utdanningssektoren også hadde egne møter i en del tilfeller.

Kommunikasjonen med kommunene har foregått på ulike måter. Noen har benyttet seg av CIM og ePhorte, mens andre har tatt i bruk egne lokalt utviklete løsninger som egen mail-adresse og bruk av regneark for å ha oversikt over henvendelsene. Det er tydelig at mengden av henvendelser til statsforvalterne har vært så store at det har satt det ordinære systemet under press. Det ser ut

som om begrunnelsene for å ta i bruk egne lokalt utviklete systemer, i stor grad er at CIM og ePhorte blir for kompliserte løsninger.

Et av embetene fremhever deres løsning med bruk av beredskapsrom der hadde man representanter både fra helse og beredskap på vakt samtidig. Operatørene har sittet og mottatt henvendelser, før de enten har svart direkte tilbake, eller har videresendt henvendelsen til andre som kan svare. Beskrivelsene av hvordan dette ga muligheter både til å få god innsikt i hverandres arbeidsområder og til å utfylle hverandre slik at man kunne gi gode tilbakemeldinger til blant annet kommunene, tyder på at dette var en svært effektiv organisering.

Dette er en løsning som de andre i liten grad har benyttet. Samordning internt i embetet mellom ulike fagavdelinger, og spørsmålet om samarbeid og samordning på tvers av ulike lokasjoner og mellom enheter i de sammenslåtte enhetene blir likevel generelt ansett som å ha fungert bra, men har skapt utfordringer for den interne samordningen innad i noen embeter. Omfanget av hjemmekontor og intern kommunikasjon ved hjelp av digitale plattformer, er trolig en medvirkende årsak til de få problemene som er registrert.

Kommunikasjonen mellom nivåene var i stor grad sektorisert, og dataene våre viser at dette var kommunenes foretrukne måte å gjennomføre den på. Samtidig vises det til at kommunikasjonen gjennomføres i eksisterende strukturerer, og kommunikasjonen framstår som stivhengig, dvs. den gjennomføres på samme måte i krisesituasjonen som den blir gjennomført i «normalsituasjoner».

Innholdet i kommunikasjonen dreide seg i stor grad om hvordan lover og retningslinjer skulle fortolkes. I den tidlige fasen av pandemien var det kommunale karantenebestemmelser og hytteforbud som var i fokus. Det pekes på at det ble gjennomført lovlighetskontroll av lokale vedtak om karantene for, på den ene siden å sikre at de var hjemlet i lov og, på den andre, veilede kommuner bort fra lokale karantenebestemmelser som skapte utilsiktede konsekvenser både for kommunene selv og for det lokale næringslivet. Det vises også til at smittevernloven, samt retningslinjer som kom utover i pandemien, tolkes forskjellig lokalt og at statsforvalterne gjør en stor jobb med å veilede kommuner. Det vektlegges at fasen da samfunnet igjen skulle åpnes var utfordrende fordi det kom signaler fra nasjonalt nivå om smittevern som ikke nødvendigvis kunne tolkes som samstemte.

De ukoordinerte rapporteringskravene som til å begynne med kom fra nasjonalt nivå var en utfordring i statsforvalterens relasjon med kommunene, og kravene hadde implikasjoner for kommunene som statsforvalteren var usikker på om nasjonale myndigheter forsto.

Nasjonalt nivå's forventinger til at statsforvalteren skulle ta en operativ rolle overfor kommunene i spørsmålet om fordeling av smittevernutstyr satte samordningsrollen på spissen, og skapte uro for at embetene skulle kompromittere sin tilsynsrolle (se foran). Det var en oppfatning at dette var en ny rolle og at statsforvalteren, ved å ta en operativ rolle ville gripe direkte inn i hvilket smittevernarbeid kommunene kunne gjennomføre. Dette ville slå tilbake på deres tilsynsvirksomhet, ved at de ville utøve tilsyn på aktiviteter de direkte hadde lagt til rette for at kommunene kunne gjennomføre. I diskusjonene om dette kommer det fram at statsforvaltere tolker samordning ulikt. Ytterpunktene ser ut til å være at samordning er å fatte beslutning for kommuner i aktuelle spørsmål, eller å holde avstand og heller ikke komme med råd, for eksempel om å holde lager av smittevernutstyr. Samtidig er det et mellomstandpunkt som tolkes å være å komme med løsningsforslag til kommuner, finne et mulighetsrom i samordningsrollen som kan utvides ved behov og krympes igjen når behovet ikke lenger er tilstede.

Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen?

Det siste spørsmålet har vist seg vanskelig å gi et entydig svar på. Vi har tolket spørsmålet slik at det dreier seg om hvordan de ulike embetene har håndtert de oppgavene en har hatt i forbindelse med pandemien, og hvilke grunner en oppgir for å svare ut de aktivitetene en har valgt å sette fokus på (eller valgt ikke å fokusere på). Vi observerte at det var relativt stor variasjonsbredde i svar om dette. Vi har derfor søkt å identifisere det vi betegner som ulike «rolleprofiler», det vil si at en samlet sett fremstår som å ha prioritert ulike oppgaver, særlig knyttet til de som er forankret i statsforvalterens samordningsrolle.

Det som er felles for statsforvalternes valg av løsninger er at en legger til grunn at pandemien og krisehåndteringen skal styres av sentrale myndigheter som regjering, departementer og direktorater. I dette bildet er det viktig for statsforvalterne å forholde seg til statlige pålegg mest mulig lojalt, selv om man ikke alltid var like enige i disse. I det ligger også at man er bevisst rollen vi foran har beskrevet som en mekler/moderator i forhold til sentralforvaltningens beslutninger og anmodninger, i en prioritert oppgave som samordner av informasjon overfor både sentralforvaltning og kommuner. Også vektleggingen av ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene blir understreket som primære grunnlag for oppgaveløsning i forhold til håndteringen av pandemien. Dette får også betydning for hvordan man tolker samvirkeprinsippet og oppgaven med å samordne mellom kommuner. Det tredje fellestrekket vi vil trekke frem er at det synes som om statsforvalterne har en klar bevissthet om at pandemien ikke skal overskygge embetenes ordinære oppgaver og at de ikke kan forholde seg til pandemien på en slik måte at det undergraver den rollen embetet ønsker å ha etter at pandemien er under kontroll.

Til tross for de mange fellestrekkene i oppgaveløsninger finner vi likevel noen viktige ulikheter om hvordan statsforvalternes rolle skal utformes, og der det kan synes som om håndteringen av oppgaver som skal løses under høyt tids- og arbeidspress reflekterer mer overordnede og generelle diskrepanser om hvordan en forstår statsforvalternes rolle i forvaltningssystemet. Disse diskrepansene knytter seg ikke til embetets kjerneoppgaver slik disse er uttrykt som de felles kjennetegn skissert foran, men om valg av oppgaver/løsninger som prinsipielt knytter an til statsforvalternes samordningsrolle, og særlig den «initiativ-retten» som statsforvalterinstruksen nevner. I våre intervjuer ble dette et gjennomgående tema, selv om de fleste mente at de usikkerheter om fortolkningen av dette som en mente kom til uttrykk i praksis ble løst på en pragmatisk måte.

Et aspekt er at det ikke er lett å skille mellom de synspunktene som dreier seg om *embetets* håndtering, og statsforvalterne/ass.statsforvaltere – det som betegnes som embetsledelsen - som *personer*. Et trekk ved dataene er at det synes som de personlige vurderinger i embetsledelsen av embetets generelle rolle i forvaltningssystemet spiller en relativt viktig rolle for måten embetene har opptrådt. Dette kommer til uttrykk ved at en i stor grad ser på embetet som ledelsesstyrt, og at lederrollen som statsforvalter har en klar betydning for hvordan det mer generelle bildet av embetets håndtering i bestemte

situasjoner og saker blir utformet. Vi har tentativt kommet frem til at variasjonsbredden i rolleutforming kan ta utgangspunkt i et skille mellom to markant ulike *rolleprofiler* som kan identifiseres i intervjudataene. Skillene mellom dem er relativt tydelige, og vi skal her vise hva som kjennetegner disse rolleprofilene. Vi vil understreke at de fleste embetene preges at det vi betegner som en «pragmatisk» rolleprofil, som fremstår som en samlebetegnelse på der flertallet av embeter befinner seg. Et interessant funn er at i intervjuene ble de to «ytterpunktene» i rolleprofiler påpekt av de fleste i embetsledelsene vi intervjuet. Øvrige embeter fordelte seg slik at noen kan hevdes å være innenfor den rammen av en av disse to arketyper rolleprofilene, men mindre eksplisitte og entydige i sine formuleringer om dette. Vi vil ta utgangspunkt i disse to rolleprofilene, for å illustrere hvordan en svarer på hvordan oppgaver skal løses innenfor de formelle rammer statsforvalterne opererer.

1. Referanserammen for *den ene rolleprofilen* er de formelle grunnlag lov og forskrifter setter for arbeidet med pandemien. Typisk er at en spør: Er planverket i orden? Har vi en fungerende krisestab? Har vi bemannet oss godt nok? Og det interne evaluering grunnlaget for om embetet har gjort jobben er tilsvarende om hvorvidt en oppfyller de krav og forventninger som ble satt på grunnlag av «planverket». Fokus er da om en mener at denne krisen ble håndtert etter «læreboka», særlig med hensyn til hvordan ansvaret ble fordelt. Her er igjen grunnlaget at en klarer å fordele oppgaver i tråd med beredskapsprinsippene, med en best mulig avklaring av fordeling av ansvar - hva skal statsforvalterne ha ansvar for, hva kommunene skal ha ansvaret for og hva sentrale myndigheter skal ha ansvaret for. Om dette heter det i intervju at her var en nok kanskje litt over snittet opptatt av å tydeliggjøre dette, i og med at ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene ble opplevd som den største utfordringen i arbeidet. Når det gjelder ansvarsprinsippet har en her vært særlig opptatt av å tolke samordningsrollen på beredskapsområdet slik at en skal sørge for at «ressursene finner hverandre», og at de som har ansvaret til vanlig også har ansvaret i en kritesituasjon.

Denne rolleprofilen innebærer at en velger å stå klart på de overordnede prinsippene slik en fortolket disse, tuftet på et beredskapsforvaltningsperspektiv, og i tråd med en juridisk tenkemåte. Det het at til tross for at det hadde vært påtrykk om at statsforvalteren skulle involvere seg sterkere i operative oppgaver, ble dette avvist, og viste til at beredskapsprinsippene måtte gjelde uansett. Det ble antydnet at de som

påtok seg en mer operativ rolle i forhold til for eksempel fordeling av smittevernutstyr, ikke hadde et like nært forhold til disse prinsippene som en hadde i dette embetet. Grunnene til at en var tilbakeholdne med å påta seg en mer operativ rolle ble derved knyttet til mulige konsekvenser på lang sikt – noe man måtte ha et bevisst forhold til. Et eksempel på dette var en mulighet for at embetene skulle prioritere fordeling av helsepersonell, og at slike oppgaver ville innebære at en kom i en «veldig skvis» mellom operative oppgaver og tilsynsrollen.

Det ble erkjent at den rollen en da valgte, innebar en fare for at en vil kunne bli oppfattet som å være for usynlige og fjerne. Dette må også ses i sammenheng med at en ikke hadde en offensiv mediestrategi, men valgte primært direkte kontakt med kommuner, helseforetak og statlige myndigheter. En mente likevel at den rollen som var valgt, stort sett ville bli oppfattet å ha fungert bra. En forutsetning for å ivareta denne rollen – både i forhold til kommunene og statlige myndigheter - var å ha den tette løpende kontakten, være tilgjengelig og formidle informasjon. Dette ble fremhevet som den største utfordringen, med mange kommuner som var svært ulike med hensyn til kommunestørrelse.

2. Referanserammen for *den andre rolleprofilen* peker tilbake til at flere embeter da pandemien kom tok opp spørsmålet om hvordan en mer generelt skulle forholde seg til den rollen embetet ville/burde ha i håndteringen i sin region. Det ble henvist til instruksene som gjaldt for samfunnssikkerhet og beredskap, men også den generelle instruksene til statsforvalterne, og på dette grunnlaget ble det uttrykt at en ønsket å ta en lederposisjon i regionen overfor folk flest og kommunene ved å være med å bidra til å samordne og å informere. Dette ble kort sagt koplet til Statsforvalterinstruksens formulering om «initiativretten», og en foretok da en operasjonalisering av denne retten som innebar at en skulle være offensive på en rekke områder. Følgelig tok en initiativ til å beslutte om for eksempel fordeling av smittevernutstyr, interkommunalt samarbeid om intermediære sengeplasser, etablering av et callsenter for spørsmål om koronapandemien for regionen, etablering av et «inspirasjonskorps», og spesielle tiltak overfor barn og unge, og eldre som er ensomme og isolert.

De eksemplene på hvilke initiativ statsforvalteren tok, knytter seg til at en tok aktive, organisatoriske grep om problemstillinger som alle embetene på ulike måter responderte på. Forskjellen er at en her eksplisitt formulerte de intervensjoner som ble foretatt i disse sakene som konkretiseringer innenfor

rammen av Statsforvalterinstruksens formuleringer om samordningsoppgavene embetet har, og den «initiativretten» denne ga.

I tillegg til disse initiativene, der noen av dem forutsatte at en gikk direkte inn i beslutninger som ellers måtte foretas gjennom samordning av andre aktører – som sykehus og kommuner – var en utstrakt kommunikasjonsvirksomhet. Møter i Fylkesberedskapsrådet skjedde hver uke. I tillegg hadde statsforvalteren pressekonferanse (minst) hver uke, der informasjon om arbeidet med pandemien ble formidlet.

Flere av de tiltakene som er beskrevet foran, reflekterer at en velger å se bort fra de potensielle motsetninger mellom å beslutte i saksforhold der en senere skal foreta tilsynsoppgaver. Det ble sagt at det var fullt forenlig med det å være en tydelig tilsynsmyndighet å drive aktiv veiledning og at en hadde lang erfaring i å håndtere dette. Men en var klar over dilemmaet, der spørsmålet er i hvilken grad embetet blir så aktive i det operative arbeidet at det nærmest blir en del av løsningen, og at en nærmest opererte på vegne av kommunene, eller sammen med kommunene, så mye at en kunne bli inhabile til å vurdere hvordan de utførte jobben sin. Men her ble det sagt at i den kritesituasjonen pandemien innebar, var vurderingen at en var langt mer opptatt av å være med å bidra til at en faktisk kunne håndtere situasjonen, og sikre at det faktisk var kapasitet, enten det gjaldt smittevernutstyr, helsepersonell eller sengeplasser, enn at en skulle være bekymret for om det kom i konflikt med at embetet på et senere tidspunkt skulle gjøre en evaluering eller føre tilsyn.

De to rolleprofilene vi har beskrevet er basert på konkrete funn fra noen embeter, men reflekterer samtidig noen av de valg alle embetene sto overfor – for eksempel med hensyn hvorvidt en på eget initiativ skulle påta seg en «operativ» rolle knyttet til de mange løpende saker som embetene ble forelagt både fra sentrale myndigheter og fra kommunene og andre regionale aktører. Men et aspekt ved de to rolleprofilene vi har beskrevet her er at de er utviklet med grunnlag i noen måter å svare ut hvordan pandemien skulle håndteres, og reflekterer at de formelle rammer for statsforvalterne gir rom for relativt store variasjoner i oppgaveløsninger. Som nevnt foran dreier dette seg primært om fortolkningen av hva som ligger i samordningsoppgavene, og den «initiativretten» som instruksverket viser til. Disse problemstillingene var det generelt et ønske om å avklare nærmere – samtidig som det i våre data fremgår at en mente det også måtte være rom for ulike måter å håndtere sine oppgaver på.

10 Avsluttende kommentarer

Denne rapporten handler i hovedsak om hvordan Statsforvalterne selv har beskrevet og vurdert de utfordringer og løsninger de har registrert i den første fasen av covid-19 pandemien. Det er slik vi har tolket oppdraget vårt. Denne rapporten må derfor ikke sees på som en evaluering av statsforvalternes innsats i pandemihåndteringen. En evaluering handler vanligvis om å analysere hvorvidt gitte mål er nådd (Vedung 1998). Det er ikke gjort i denne rapporten. Vi har vært mest opptatt av å vise hvordan statsforvalterne agerte da krisen oppsto og hvordan de selv har forklart sine handlinger. Til tross for dette skal vi her til slutt koble en del av dataene til tidligere forskning og en del teoretiske perspektiver og på denne måten skape grunnlag for fremtidige diskusjoner om hvordan statsforvalteren best kan bidra inn i den nasjonale kriseberedskapen.

Forberedthet og planer

Et grunnleggende spørsmål knyttet til all krisehåndtering er i hvilken grad myndighetene var forberedt på krisen (Lægneid, 2020). Tilbakemeldingene er nokså entydige på at alle embetene hadde planer for hvordan man skulle håndtere en pandemi. Det som likevel er tydelig at de planene som forelå i begrenset grad kunne sies å være omfattende nok. Det er særlig omfanget og varighetene av krisen som har vært overraskende. Samtidig vet vi at planlegging kan være en komplisert øvelse (Mintzberg, 2000). Dette gjelder særlig dersom det er situasjoner med stor grad av usikkerhet, som ved *wicked problems*. Det er derfor ikke overraskende at statsforvalterne har konkludert med at planene ikke fullt ut dekket de utfordringene pandemien førte med seg.

Mintzberg (2000) hevder også at planlegging ofte bygger på erfaringer. En måte å styrke erfaringsgrunnlaget for en beredskapsplan, kan være gjennomføring av kriseøvelser (Rykkja, 2014). Noen av embetene peker på at de har gjennomført beredskapsøvelser med kommuner. Noen av disse har vært avgrenset til statsforvalteren og en kommune, andre har vært med flere kommuner. Noen av øvelsene har vært rene beredskapsøvelser, andre har vært et samarbeid mellom beredskapsavdeling og helseavdeling. Det er ingen som rapporterer om omfattende krise- og beredskapsøvelser som omfatter store deler av samfunnet og alle kommunene. Rykkja (2014) beskriver de erfaringene daværende Hordaland hadde med en omfattende

beredskapsøvelse i 2007. Et interessant poeng med hennes beskrivelse av øvelsen er omfanget av planleggingsprosessen. Det tyder på at behovet for planer i en reell beredskapssituasjon er store. Evalueringen etter øvelsen viste at det var behov for å styrke samordningen og avklare ansvarsforholdene i en pandemisituasjon. Dette reiser spørsmålet om flere og mer omfattende øvelser kunne ha styrket kvaliteten på planer og forberedtheten hos statsforvalterne.

Oppfølging av kriseforløp

Uavhengig av hvor god og omfattende planleggingen var før krisen oppsto, er evnen til å håndtere krisen avhengig av hvordan myndighetene er i stand til å samle inn og analysere data fra kriseforløpet (Lægreid, 2020). Det kan være liten tvil om at statsforvalteren har hatt en sentral rolle med å samle inn og bearbeide en del av de data som har dannet grunnlag for sentralforvaltningens behandling av pandemien. Statsforvalteren har samlet inn data fra sin region og videresendt det oppover i systemet. Vi registrerer likevel at det bare gjelder for deler av de data som er samlet inn. Noen data samles inn ved at enkelte deler av forvaltningen tar direkte kontakt med kommunene og samler inn data uten å gå via statsforvalteren. Peters (2005) peker på at en måte man kan ivareta behovet for samordning av ulike politikkområder, er å etablere et samordningssenter. På nasjonalt plan skal i prinsippet DSB ha en slik rolle, men vi har sett at det tok noe tid før direktoratet og Justis- og beredskapsdepartementet fikk en tydelig lederrolle sentralt. Statsforvalteren synes derimot å ha kunnet fungere som et regionalt samordningssenter overfor kommunene fra første stund. Like tydelig har ikke rollen vært overfor andre regionale aktører. Det synes også som om den rapporteringen som har gått utenom statsforvalteren fra kommunene til sentralforvaltningen, er blitt etablert noe ut i pandemiforløpet. Det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt man da har utnyttet det potensialet som kan ligge i å benytte statsforvalteren som regionalt samordningssenter fullt ut.

En viktig hensikt med å samle inn data i løpet av en krise, er at man skal kunne endre tiltak og strategier i tråd med den utviklingen datasamlingen avdekker. Trondal (2020) hevder at den norske sentralforvaltningen i stor grad baserer sin aktivitet på standardisering. Det utfordrer i så fall anbefalingen om at fleksibilitet er et sentralt hjelpemiddel i håndteringen av kriser (Head & Alford, 2015). Våre data tyder på at de fleste statsforvalterne er opptatt av å tilpasse sin kontakt med kommunene både til lokal kultur og lokale kjennetegn for

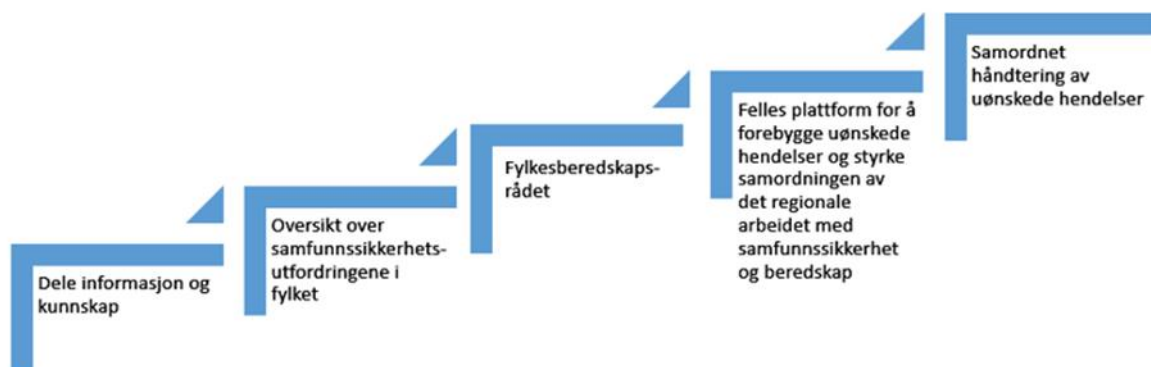
øvrig. Slik sett kan statsforvalterne ha skapt rom for at statlig styring og veiledning blir mindre standardisert og mer tilpasset lokale utfordringer.

Samordningsrollen

Den grunnleggende strategien i behandling av nasjonale kriser er ulike former for samordning (Lango & Læg Reid, 2014). Samordning er et begrep som mangler en klar definisjon (Axelsson & Axelsson, 2014). Det er derfor ikke overraskende at ulike fagtradisjoner gir begrepet ulikt innhold (Alm Andreassen, 2019). Vi tar i denne sammenhengen en pragmatisk tilnærming til samordningsbegrepet og tar utgangspunkt i at samordning kan beskrives ved hjelp av ulike dimensjoner. Ved hjelp av disse dimensjonene skal vi gi en beskrivelse av hvordan statsforvalterne utformer samordningsrollen og antyde noe om hvorfor rollene utformes forskjellig.

Struktur og prosess

Statsforvalterens samordningsrolle i en krisesituasjon er for en stor del regulert gjennom en egen instruks (Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering). I kommentarene til denne instruksen presenteres følgende samordningstrapp:



Vår tilnærming til samordning er at det både handler om struktur og prosess (Axelsson & Axelsson, 2014). Struktur kan for eksempel handle om hvordan man organiserer informasjonskanaler eller det kan handle om hvordan man organiserer arenaer for samordning. Prosess handler om hvordan man kommer frem til hva og hvordan man skal samordne en innsats. Disse faktorene bør være tilpasset hverandre dersom man skal få til en effektiv samordning. Uten tilfredsstillende felles arenaer, kan det være vanskelig å få til en god samordningsprosess. Dersom vi tar utgangspunkt i

samordningstrappen, fritt etter Helgesen (2015) og Peters (2018), kan vi tydeliggjøre samordningsprosessen i følgende trinn:

- Informasjonsbearbeiding
- Problemforståelse
- Dialog og diskusjon
- Enighet og prioritering av løsningsalternativer
- Samordnet innsats

(Helgesen, 2015; Peters, 2018).

Vi ser at statsforvalterne har hatt en rolle i alle disse leddene, men også at det har vært forskjeller i hvordan de ulike embetene har løst sine oppgaver. Hvilke oppgaver de har påvirkes av hva slags samordning som skal oppnås.

Vertikal og horisontal samordning

Samordning kan både være vertikal og horisontal (Peters, 2018). Vertikal samordning innebærer at statsforvalteren har en sentral rolle i samordningen mellom stat og kommune. Horisontal samordning innebærer at statsforvalteren skal bidra til samordning mellom ulike regionale aktører. En annen dimensjon ved samordning, er oppdelingen i ulike samordningsformer. I denne sammenhengen er det særlig to former som er relevant. På den ene siden hierarkisk samordning, på den andre siden gjensidig tilpasning (Mintzberg, 1979; Peters, 2018). Hierarkisk samordning innebærer at samordningen styres ovenfra og nedover, for eksempel ved at staten gjennom lover og andre regler fastsetter hva og hvordan de ulike aktørene skal agere. Gjensidig tilpasning innebærer at de aktørene som skal samarbeide selv blir enige om hva som skal gjøres og hvordan de skal fordele oppgavene. I praksis er ikke disse to samordningsformene gjensidig utelukkende. Man kan for eksempel tenke seg at hva som skal gjøres er fastsatt gjennom hierarkiske pålegg, mens fordeling av oppgavene mellom aktørene gjøres ved gjensidig tilpasning.

Våre data viser at kommunikasjonen med kommunene har vært omfattende, særlig i begynnelsen av pandemien. Statsforvaltere kan rapportere om flere tusen henvendelser i løpet av de første månedene. Det er tydelig hvordan statsforvalterne på den ene siden avlaster sentralforvaltningen ved å samordne datarapporter og andre henvendelser før data og forespørsler sendes videre til sentralforvaltningen. På den andre siden er det også tydelig

at statsforvalterne, i alle fall i den innledende fasen, også måtte samordne og bearbeide en del av de henvendelsene som kom fra sentralt hold og skulle videreformidles til kommunene. Tilbakemeldinger tyder også på at flere av statsforvalterne også måtte klargjøre for sentralforvaltningen at kommunene hadde begrenset kapasitet både til å følge opp krav om rapportering og pålegg om iverksetting av tiltak. Slik sett fremstår den rollen som statsforvalterne har hatt som viktig å gjøre den vertikale samordningen mest mulig effektiv.

Den kjennskapen statsforvalterne har til kommunene i sin region er også viktig for å kunne kvalitetssikre kommunikasjonen mellom kommunalt og nasjonalt nivå. Et avgjørende element i en kommunikasjonsprosess er en felles forståelse av sammenhengen kommunikasjonen foregår i (Clark & Brennan, 1991). Nærheten statsforvalterne har til kommunene i fylket, gjør at embetet har bedre forutsetninger for å forstå både spørsmål og frustrasjoner som kommer fra kommunene. Den funksjonen statsforvalterne har hatt som kommunikasjonskanal mellom sentralforvaltningen og kommunene, kan derfor ha bidratt til å unngå misforståelser.

En utfordring som flere peker på er at deler av informasjonen fra kommunene går direkte til sentralforvaltningen eller andre regionale statlige aktører. Det innebærer at strukturen på informasjonskanalene ikke er entydige slik at statsforvalterne heller ikke har full oversikt når de bearbeider informasjonen fra kommunene. Dette er et problem som tilsynelatende svekker samordningsprosessene. Også formidlingen av statlige pålegg har i noen tilfeller foregått i kanaler som statsforvalterne ikke deltar i. Dette svekker statsforvalternes muligheter både til å gi en samlet rapportering oppover og til å samordne pålegg overfor kommunene. Dette synes å svekke statsforvalternes samordningsrolle.

Hierarkisk samordning og gjensidig tilpasning

Strukturen ved vertikal og hierarkisk samordning er først og fremst kjennetegnet ved faste informasjons- og kommandolinjer. Statsforvalterne har i tillegg en egen arena for samordning – Fylkesberedskapsrådet. Der har statsforvalterne anledning til å samle kommuner og regionale aktører. Hver enkelt statsforvalter har stor frihet til selv å bestemme hvem som skal delta i rådet og det synes å være store forskjeller i hvordan embetene har satt sammen fylkesberedskapsrådene og hvordan disse er brukt. I prinsippet kan de benyttes i de fleste leddene i en samordningsprosess fra innsamling av informasjon til fordeling av arbeidsoppgaver. I en vertikal og hierarkisk

samordningsprosess er det sentralforvaltningen som gjennomfører diskuterer seg frem til en prioritering av løsningsalternativer og statsforvalteren kan da bruke fylkesberedskapsrådet til å formidle og utdype de løsningene som er valgt. Dette kan være en effektiv løsning som alle statsforvalterne synes å ha benyttet seg av.

Fylkesberedskapsrådet synes også å være en egnet arena for samordning mellom kommuner og andre regionale aktører. Ved gjensidig tilpasning kan man da få til en samordning mellom de ulike deltakerne i rådet. Utfordringen er at dette er en mer komplisert prosess der i prinsippet all de fem trinnene i en samordningsprosess skal gjøres i fellesskap. Den grunnleggende ideen i alt samarbeid er at man samlet kan yte en bedre innsats enn hver for seg (Hudson, 2004). Ved å samles på i en felles arena der man har en åpen dialog og diskusjon, skapes det muligheter for å finne frem til løsninger som deltakerne ikke ville sett hver for seg (Freeman, 2008). Erfaringene tyder på at dette har vært vanskelig delvis på grunn av størrelsen på rådene og delvis fordi digitale løsninger ikke har gitt samme muligheter for utveksling av dialog og informasjon. Det synes derfor som om fylkesberedskapsrådene i stor grad har vært benyttet som arenaer for informasjon og arbeidsdeling.

Formell og uformell autoritet

Det ser også ut som om statsforvalterne i ulik grad har benyttet fylkesberedskapsrådene til å fremme forslag om konkrete tiltak foreslått av statsforvalteren selv. Autoritet og legitimitet er i denne sammenhengen viktige begrep. Vi kan snakke om formell autoritet, det vil si at noen gjennom lover og andre regler er gitt myndighet til å bestemme over andre. Andre former for autoritet knyttes gjerne til at noen representerer viktige ressurser som kunnskap og/eller nyter stor tillit og dermed gis legitimitet til å ta valg på andres vegne. Noen statsforvaltere har tatt en tydelig ledelse i flere samordningsprosesser og fått organisert felles tiltak i sine fylker. Det kan være flere forklaringer på dette.

For det første kan det handle om å tilpasse seg regionale forskjeller. De formelle rammene åpner for slike ulikheter, for å tilpasse virksomheten til lokale forhold. Flo mener at lokale forhold har direkte påvirkning på arbeidet i embetene, for eksempel knyttet til naturgitte forutsetninger, folketall og næringsliv. Antallet kommuner – og særlig antallet små kommuner - og den politiske kulturen i hvert fylke varierer også (Flo 2014: 630). For mange kommuner er ressursituasjonen en utfordring. Mange potensielle aktører i en

nasjonal krise, særlig små kommuner, vil ha utfordringer knyttet til å bidra med de ekstra ressursene som kan kreves ved en krise. Vi har foran sett at i noen fylker har flertallet av kommunene under 5000 innbyggere, mens den typiske kommunen i andre fylker er vesentlig større. Vi ser også at noen steder er vanskelig å transportere utstyr og personell mellom kommunene og at smitteomfanget har variert fra landsdel til landsdel. Den formelle kompetansen blant ansatte i mindre kommuner er lavere enn i store kommuner (Christensen, 2020). I en krisesituasjon der det blir behov for ekstra personell, for eksempel helsepersonell som det i utgangspunktet er mangel på, kan ansvarsprinsippet hemme muligheten for å få kvalifisert hjelp til å løse utfordringene knyttet til krisen. Alt dette er faktorer som påvirker håndteringen av pandemien og som har gjort at kommunene i visse sammenhenger har gitt statsforvalteren autoritet til å lede samordningen på regionalt plan.

En annen forklaring handler om hvordan man tolker regelverket og beredskapsprinsippene. Det kan synes som om det er visse motsetninger mellom de fire beredskapsprinsippene; ansvar-, likhet-, nærhets- og samvirkeprinsippet (Fimreite, 2014). De tre første prinsippene har det til felles at de for en stor del gir kommunene samme ansvar i en krisesituasjon som i en normalsituasjon. Det kan være utfordrende av flere grunner. Det ligger i krisens natur at den ofte omfatter flere organisatoriske enheter som må samarbeide med sikte på å skape en helhetlig og samordnet innsats. For å skape en samordnet innsats anses det vanligvis som en fordel at alle aktørene føler ansvar for helheten og ikke bare sin del av innsatsen (Øvertveit, 1996). Målsettingen om fleksibilitet for å håndtere wicked problems, innebærer at man må løse opp på de strukturene som en byråkratisk organisasjon normalt er bygget opp av (Head & Alford, 2015). Samvirkeprinsippet synes å ha en ambisjon om å motvirke disse problemene. Flere av embetene legger derfor til grunn at samvirkeprinsippet sett i sammenheng med statsforvalterens samordningsansvar gir statsforvalteren en klar legitimitet til å utøve autoritet i regionale samordningsprosesser.

Det er tydelig at statsforvalternes samordningsrolle er sammensatt. Rollen kan oppsummeres i følgende punkter.

- Samordningsrollen omfatter både vertikal og horisontal samordning.
- Struktur på informasjonskanalene er ikke godt nok tilpasset statsforvalterens samordningsrolle

- I noen sammenhenger er statsforvalteren ledd i en hierarkisk samordning, i andre legges det mer vekt på gjensidig tilpasning.
- Statsforvalteren utøver både formell autoritet legitimert i lover og andre regler, og uformell autoritet i kraft av at de fungerer som problemløser for utfordringer som kommunene ikke klarer å løse selv.

Vi har pekt på at samarbeid ofte krever en form for fleksibilitet (Head & Alford, 2015). Statsforvalterne gir selv uttrykk for at de har lagt vekt på slik fleksibilitet og at de har tilpasset seg behovene i sin region. Det har medført at det er iverksatt ulike løsninger i ulike regioner og at man har begrenset enhetlige og standardiserte tilnærminger til kommunale problemer (Torvund, 2020).

Oppsummering

Det er liten tvil om at statsforvalterne har en meget sentral rolle i håndteringen av pandemien. Det arbeidet som er utført i denne forbindelse har skjedd under et stort press – både når det gjelder arbeidsomfang og krav til å anvende ulike kompetansegrunnlag. Samtidig har en i forhold til mange oppgaver måttet ta raske beslutninger om veivalg i ukjent farvann. Forholdet mellom formelle rammer og standardiserte løsninger på den ene siden og fleksibilitet i håndteringen av en rekke løpende spørsmål bekrefter statsforvalterens rolle som «balansekunstner» i forvaltningssystemet.

Vi registrerer at alle embetene hadde forberedt seg på mulighetene for en omfattende pandemi, men at man ikke hadde sett for seg omfanget og varigheten av krisen. Vi stiller derfor spørsmål ved om gjennomføring av flere sektorovergrepene beredskapsøvelser burde vært gjort.

Det kan ikke være tvil om at statsforvalteren har vært sentral i arbeidet med å samle inn data og vurderinger av utfordringer og behov i kommunene. Dette har bidratt til at sentrale myndigheter har fått mange av de oversikter de har etterspurt, uten at de har blitt overbelastet med sammenstilling og vurderinger av disse dataene. De utfordringene som er beskrevet har større grad handlet om manglende samordning på sentralt plan, enn hos statsforvalterne. Vi har derfor ikke grunnlag for å peke på hva statsforvalterne kunne gjort annerledes.

Statsforvalterne har også vært sentral i kommunikasjonen mellom sentralt nivå og kommunene. Dette har ført til at man også i denne sammenhengen har

kunnet redusere belastningen på sentralforvaltningen betraktelig. Vi antar også at statsforvaltnernes nærhet til kommunene kan ha bidratt til å redusere misforståelser og oppklare uklarheter begge veier. Flere av statsforvalterne peker på at det har vært problematisk at viktige deler av kommunikasjonen har vært sektorisert og gått direkte mellom sentralforvaltningen og kommunen. Vi ser også at hos statsforvalterne har deler av kommunikasjonen vært sektorisert. Dette skaper potensielle utfordringer for god samordning.

Det er tydelige forskjeller mellom statsforvalterne. Det kan skyldes at man tilpasser seg ulikheter i struktur og kultur i fylkene. Det anses i så fall som en fordel. Vi ser også at det er forskjell i hvordan statsforvalterne oppfatter sitt samordningsansvar. Noen er opptatt av å ta en lederrolle, andre er mer opptatt av å være tilrettelegger for at kommunene selv kan samarbeide. Vi ser også at noen statsforvaltere opplever balansen mellom på den ene siden kontroll og tilsyn, og den andre siden veiledning og entreprenørskap som mer utfordrende enn andre. Hvordan de ulike beredskapsprinsippene skal vektlegges er også en utfordring for noen av statsforvalterne. Etter vår mening er det behov for å vurdere om samvirkeprinsippet bør ha en sterkere stilling i forhold til de andre – i alle fall ved nasjonale kriser der samordningsbehovet trolig er størst.

Utgangspunktet vi har tatt er at håndtering av kriser som covid-19 pandemien, krever at man har tilstrekkelig organisatorisk fleksibilitet, slik at man kan nyttiggjøre seg ulike former for samordning (Head & Alford, 2015). Covid-19 pandemien har vært en krise som har omfattet hele landet og som har hatt en varighet få så for seg ved starten. Dette er derfor en krise som har satt kriseberedskapen under større press enn vi har sett siden andre verdenskrig. De erfaringene vi har samlet inn tyder, etter vår mening, på at er det grunn til å diskutere den rollen statsforvalteren skal ha i nasjonale kriser.

Litteratur:

- Alm Andreassen, T. (2019). Tilnærminger i forskning om samordning og samarbeid. I C. Bjørkquist & M. Jerndahl Fineide (Red.), *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester* (s. 19–46). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Axelsson, R., & Axelsson, SB (2014). Organisering av samverkan: Modeller, svårigheter och möjligheter. I E. Willumsen, & A. Ødegård (red.), *Tverrprofesjonelt samarbeid: Et samfunnsoppdrag*. Universitetsforlaget.
- Askim, J., Vabo, S. I., & Klausen, J. E. (2017). Hvordan skal det gå med kommunereformen? *Stat & Styring*, 27(02), 10-15.
- Christensen, D. A. (2020) Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet. *Stat & Styring*, 30(01), 14-18.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897.
- Christensen, T., Fimreite, A. L., Lægreid, P. (2014). Kriseledelse: et spørsmål om tillit – og selvtillit. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s. 213-227). Oslo. Universitetsforlaget.
- Clark, H. H., & Brennan, S. E. (1991). Grounding in communication. In L. Resnick, J. M. Levine, & S. D. Teasley (Eds.), *Perspectives on socially shared cognition* (pp. 127–149). Washington, DC: APA.
- Fimreite, A. L. (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s 11-34). Oslo. Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2014). Utfordringer og implikasjoner. I AL Fimreite, P. Lango, P. Lægreid, & LH Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s 245-254). Oslo. Universitetsforlaget.

- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814 – 2014*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Freeman, R. (2008). Learning by meeting. *Critical policy analysis*, 2(1), 1-24.
- Hansen, T., Indseth, M., Sletnes, I. og Tjerbo, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. NIBR-rapport 2009:19. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hanssen, G. A., Heløe, L. A. og Klausen, J. E. (2004). *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. NIBR-rapport 2004:7. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Helgesen, M. (2015). *Bedre Tverrfaglig Innsats*. NIBR-rapport 2015:24
- Hudson, B. (2004). Analysing network partnerships: Benson re-visited. *Public management review*, 6(1), 75-94.
- Indseth, M., Klausen, J. E., Smith, E. og Winsvold, M. (2011). *Samordning av statlige tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode*. NIBR-rapport 2011:28, Oslo Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015a). Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering FOR-2015-06-19-703. Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartement.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015b). Meld. St. 13 (2015–2016). Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen. Kap. 2, Prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartement.
- Lango, P. (2014). Samordning for samfunnssikkerhet. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s 37-59). Oslo. Universitetsforlaget.
- Lango, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). Etter 22. juli. Justis-og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s 60-76). Oslo. Universitetsforlaget.
- Lægreid, P. (2020) Styringskapasitet og styringslegitimitet. *Stat & Styring*, 30(02), 34-38.

- Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for 'Wicked Problems'. Analyzing Coordination Arrangements in two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (6): 475-493.
- Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2017). Introduksjon til temanummer om samfunnstryggleik og krisehandtering. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(01), 5-9.
- Peters, B. G. (2005). The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center. *Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh*.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11.
- Riksrevisjonen (2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*. (Dokument 3:4 2007-2008). Oslo: Departementets servicesenter.
- Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. (Dokument 3:8 2016-2017). Oslo: Departementenes servicesenter
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rykkja, L. H. (2014). Fylkesmannen som samordningsinstans. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.). 2014. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s. 123-143). Oslo. Universitetsforlaget.
- Rykkja, L. H., Rubecksen, K., & Flo, Y. (2018). Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen. RAPPORT 1 – 2018; Bergen: Rokkansenteret.
- Trondal, J. (2020). Covid-19 stresstester forvaltningens kriseberedskap. *Stat & Styring*, 30(02), 30-33.
- Vedung, E. (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.
- Yan, B., Zhang, X., Wu, L., Zhu, H., & Chen, B. (2020). Why Do Countries Respond Differently to COVID-19? A Comparative Study of Sweden, China, France, and Japan. *The American Review of Public Administration*, 0275074020942445.