

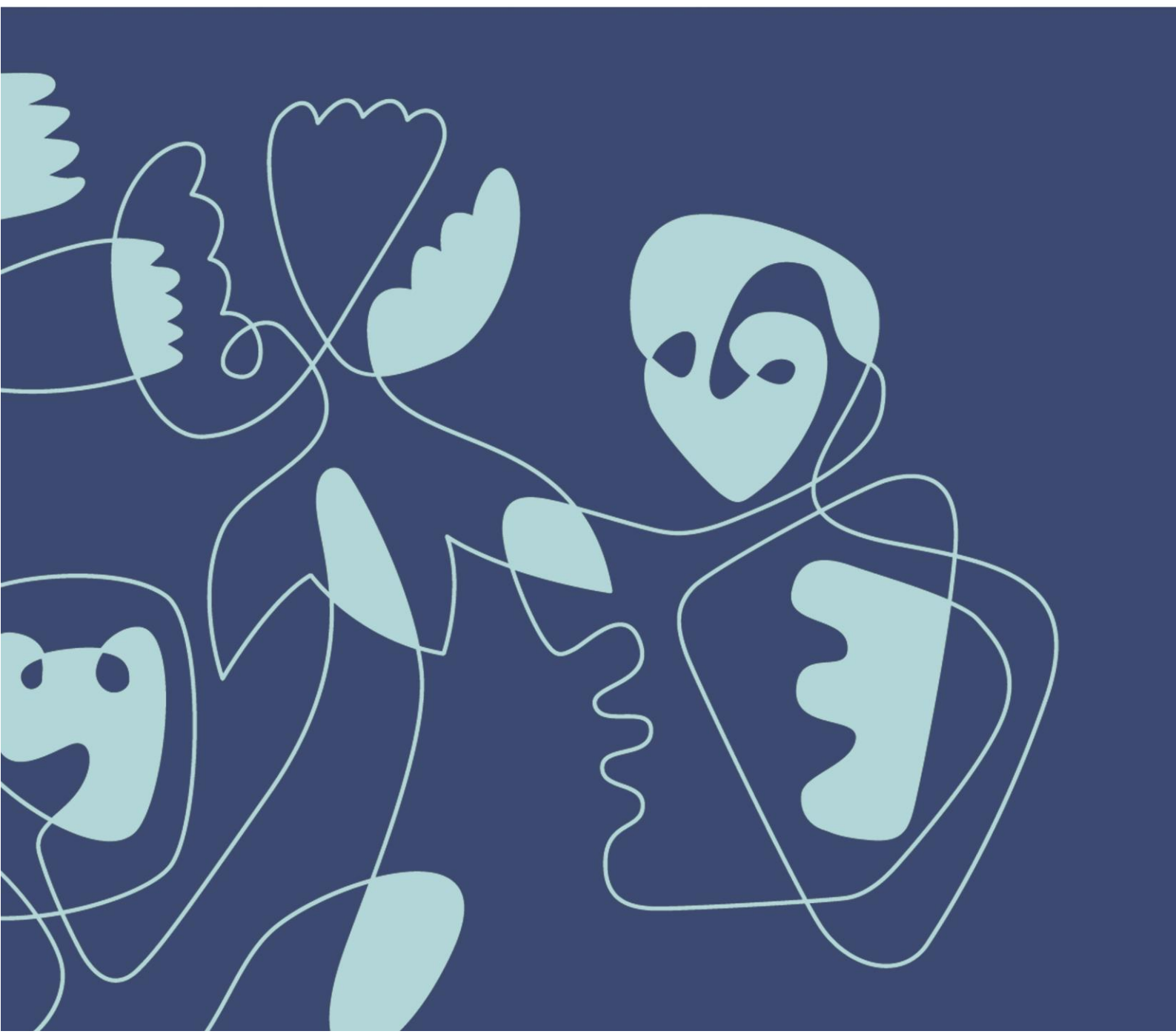


Statsforvalteren i Nordland

*Nordlaanten Staatehaaltoje*  
*Nordlánda Stáhtaháldadiddje*

# Evalueringsrapport

Pandemihåndtering på regionalt nivå i Nordland



Tittel : Evalueringsrapport – Pandemiåndtering på regionalt nivå  
Dato : 30.06.2021  
Forfatter : Seniorrådgiver Anne Stemland Olsen

Utgiver : Statsforvalteren i Nordland

## Innhold

1. Krisehåndtering.....	4
1.1 Hva er de viktigste læringspunktene så langt? .....	4
1.2 Hvordan vurderer statsforvalteren oppfølgingen av arbeidet i kommunene? .....	4
Sårbare grupper .....	5
Interkommunalt samarbeid .....	5
Ressursutfordringer .....	5
1.3 Hvordan har samarbeid og samordning med overordnede myndigheter, aktører i fylket og kommuner fungert?.....	6
Involvering .....	6
Stort informasjonsbehov .....	7
1.4 Hvordan vurderer Statsforvalterembetet nytteverdien til ulike møtearenaer?.....	8
1.5 Hvilke erfaringer har statsforvalterembetet med å kommunisere og håndtere beslutninger, r�d og tiltak fra sentrale myndigheter? .....	9
1.6 I hvilken grad har statsforvalterembetet opplevd at det har blitt stilt nye krav eller forventninger til embetet i håndteringen? .....	9
1.7 Hvilke erfaringer har statsforvalterembetet med mediehåndtering og krisekommunikasjon?...	10
1.8 Hvordan har statsforvalterembetet "rigget seg" for å vurdere utviklingen av krisen frem i tid og behov for tiltak?.....	11
1.9 Hvordan forbereder statsforvalterembetet og andre regionale aktører seg på å håndtere ulike smittescenarioer og smitteverntiltak?.....	11
1.10 Hvordan forbereder Statsforvalteren og fylkesberedskapsrådet seg på å håndtere samtidige hendelser?.....	11
Samtidige hendelser.....	12
2. Regionalt situasjonsbilde for kritiske og viktige funksjoner.....	14
2.1 Hvis funksjoner i regionen er vurdert som gul eller r�d, gi en kort beskrivelse og ev. tiltak (omfang, varighet på avvik og samfunnskonsekvenser). .....	14
2.2 Har embetet bekymring for evnen til å opprettholde kritiske og viktige samfunnsfunksjoner i tilfelle lokal smitteoppblussing?.....	15
3. Forebygging og beredskap .....	15
4. Beskriv hvordan evalueringen er gjennomført.....	16
5. Oppsummering og oppfølging.....	16



# 1. Krisehåndtering

## 1.1 Hva er de viktigste læringspunktene så langt?

- Statsforvalteren i Nordland (SFNO) har vært offensiv i sin rolle under koronapandemien. Dette har hatt en positiv effekt på embetets rolle og funksjon som samordner regionalt, både generelt og i håndtering av samtidige hendelser. Fylkesberedskapsrådets (FBR) funksjon er også styrket
- Viktigheten av etableringen av gode samhandlingsarenaer og at dette ble gjort tidlig i hendelsens forløp. Herunder er det spesielt faste møter i kriseledelse og krisestab (internt) og faste møter med Fylkesberedskapsråd og kommunene som utpeker seg. Muligheten til å formidle informasjon og budskap internt, til regionale aktører og kommunene viste seg å være en svært viktig faktor i håndteringen. Dette har bidratt til kartlegging av utfordringer, problemløsning og etablering av situasjonsforståelse.
- Tidvis svært omfattende rapporteringskrav med korte frister er utfordrende, både for embetet og kommunene
- Behov for presis kommunikasjon med overordnede myndigheter. Gode begrunnelser for tiltak som skal kommuniseres ut er nødvendige når vi skal «selge budskapet»
- Kommunene i fylket er gode på håndtering av utbrudd og hendelser, men det er en uforholdsmessighet i forventninger og krav som stilles i forhold til kapasiteten kommunene per nå klarer å ha. Kommunene håndterer med andre ord godt, men mange mangler systematikk i arbeidet, og har heller ikke ressursene som kreves for systematisk beredskapsarbeid.
- Gjenåpningsfasen har vært særlig krevende å håndtere når det kommer til kommunikasjon både fra sentrale myndigheter og ut til kommunene
- Identifisering av sårbarheter i embetets håndteringsevne ved belastning over tid. Behov for bærekraftighet i arbeidet.
- Særlig bekymringsfullt at ressursene i mange småkommuner har vært i strekk over lengre tid, både med og uten lokale smitteutbrudd. Kontinuiteten er truet ved at denne for mange i stor grad hviler på enkeltindivider og hvor tap av nøkkelpersonell kan medføre svikt i mange funksjoner.

## 1.2 Hvordan vurderer statsforvalteren oppfølgingen av arbeidet i kommunene?

Oppfølgingen av arbeidet varierer i kommunene, både som følge ressurstilgang, men også fordi det har vært svært ulike situasjoner i forskjellige kommuner underveis i pandemien. Kommunene rapporterer ukentlig i samordningskanal, men det har periodevis vært utfordrende å få svar fra enkelte kommuner.

På generell basis ser vi at kommunene som har hatt utbrudd har klart å håndtere disse godt med rask oppskalering av kapasitet til testing og smittesporing, og iverksetting av lokale smitteverntiltak som midlertidig stengte skoler osv. Det har vært utfordrende for kommunene å bygge og vedlikeholde kapasitet for å håndtere TISK. Logistikken i forbindelse med testing og særlig da i helger har for flere kommuner vært utfordrende, uten at dette nødvendigvis skyldes faktorer kommunene rår over, som f.eks. transport av tester til analyse. Flere kommuner har øvd på TISK med god rapportert effekt.

SFNO har vært representert i møter i kommunale kriseledelser ved flere lokale utbrudd i mindre kommuner og med god effekt ledet regionale møter i forbindelse med større utbrudd i regioner.

## **Sårbare grupper**

Når det gjelder skjerming av sårbare grupper har det vært mye fokus på dette, særlig gjelder det skjerming av (sårbare) barn og unge. Kommunene har håndtert utfordringen med opprettholdelse av tjenester på ulike måter. Ved smitteutbrudd har flere kommuner rapportert at de må gjennomføre kortvarige omdisponeringer for å håndtere disse. Etter nedstengingen i pandemiens innledende fase tok det flere steder lang tid å få tilbud til svake og sårbare grupper i gang igjen. Det har gjennom hele perioden blitt rapportert om reduserte tilbud enkelte steder selv om situasjonen totalt sett er betraktelig forbedret.

Når det gjelder skole- og barnehagesektoren har kommunene stått på for å opprettholde tilbud under gjeldende retningslinjer. Dette arbeidet preges av stedvis stor slitasje på de ansatte på grunn av krav til smittevern som gjør gjennomføring av oppgaver mer krevende, lav terskel for sykefravær ved symptomer og utfordringer med å få tak i vikarer.

Videre har undersøkelser (BUFDIR) vist at særlig opprettholdelse av en tilgjengelig skolehelsetjeneste og helsestasjoner har vært vanskelig for mange kommuner, i hovedsak som følge av utfordringer knyttet til personellmangel. Kommunene opplever å ha tilfredsstillende beredskapsplaner.

## **Interkommunalt samarbeid**

SFNO innhentet kommunenes smittevernplaner i februar 2020, men har ikke gjort noen ytterligere kontroll av dette (gjøres normalt på tilsyn). Kommunene har også gjennomført et arbeid med kontinuitetsplanlegging for samtidige hendelser.

Vi vurderer for øvrig at det vedvarende fokuset på beredskapsarbeid gjennom 2020 og 2021 gjør at kommunene generelt er godt trent i å håndtere hendelser. Dette har vi også sett flere eksempler på gjennom perioden (se punkt 1.10).

Det interkommunale samarbeidet er varierende men svært viktig. Flere kommuner har inngått samarbeidsavtaler med nabokommuner og større kommuner med større ressurser.

Det er også jevnt over god samhandling mellom kommunene og helseforetakene selv om det er enkelte regionale utfordringer her.

Håndteringen av flere utbrudd viser at det er en stor vilje til å stille opp med ressurser og kapasiteter mellom kommunene når dette er nødvendig, også uten etablerte avtaler i forkant. Likevel har vi ikke inntrykk av at de nødvendigvis er så lett å mobilisere på tvers av kommunegrensene. I en situasjon der flere kommuner har forholdsvis lik smittesituasjon og ser behov for å verne om egne ressurser ser vi at dette kan bli utfordrende.

## **Ressursutfordringer**

Fra Statsforvalterens side ser vi at den tette kontakten embetet har og har hatt med kommunene og kommunelegene på ulike møtearenaer har en positiv effekt som vi forventer at vil vedvare også etter pandemien.

Den mest kritiske faktoren når vi har vurdert kommunenes håndteringsevne er ressurstilgang, særlig i form av kompetansepersonell. Her ligger det en forholdsvis stor bekymring i hvorvidt kommunene ressursmessig vil klare å stå i en situasjon med et langvarig smitteutbrudd og den kapasiteten dette vil kreve.

Flere kommuner har ved flere anledninger, også uten registrerte smittetilfeller, rapportert om utfordring i drift og opprettholdelse av tjenestetilbud. Dette er i hovedsak som følge av smitteverntiltak og gjeldende retningslinjer fra myndighetene.

6

Mange små kommuner vil ikke klare å stå i et langvarig smitteutbrudd og det varierer i hvor stor grad kommunen klarer å ivareta nøkkelpersonell, som f.eks. kommuneoverlege.

Gjennomføringen av vaksinasjon i kommunene og stadige endringer i retningslinjer knyttet til dette er også utfordrende å håndtere for flere kommuner. Rollene i forbindelse med vaksinearbeidet oppleves ikke nødvendigvis hensiktsmessig avgrenset. Dette har resultert i at helseavdelingen har måttet håndtere mange spørsmål på mikronivå, kommunene tør ikke nødvendigvis bruke skjønn der de strengt tatt kan, og alle spørsmål går dermed oppover i linjen.

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

I hovedsak har samarbeid og samordning med overordnede myndigheter gått bra, men SFNO har gjennom pandemien opplevd at enkelte områder har et tidvis stort forbedringspotensial. Særlig gjelder dette rapporteringskrav, oppdragsdialog og kommunikasjon rundt iverksetting av tiltak.

Rapportering i samordningskanal har fungert bra, men særlig når det gjelder enkeltoppdrag har vi tidvis opplevd et svært høyt og noen ganger ukoordinert rapporteringstrykk.

Vi har forståelse for sentrale myndigheters behov for oversikt, men vi har i flere tilfeller, og særlig ved hasteoppdrag med kort svarfrist, merket oss svært lite eller fraværende oppdragsdialog fra oppdragsgiver. For øvrig har vi inntrykk av at mange situasjoner reelt sett ikke har hatt det hasteaspektet de relaterte oppdragene har fått.

Når oppdrag og rapporteringskrav har blitt oppfattet som upresise eller generelt uklare kan det åpenbart ha en negativ effekt på kvaliteten på informasjonen som går tilbake til rapportmottaker.

Vi har opplevd at ulike rapporteringsløp i fagkanaler kunne vært samordnet bedre fra overordnede myndigheter, og at flere av disse med fordel kunne inngått i ukentlig rapportering i samordningskanal. Eksempelvis har det ved enkelte anledninger vært sendt ut krav til rapportering innen korte tidsrom med tematisk lignede innhold. Det må likevel også påpekes at dialogen rundt dette har bedret seg noe, og at våre tilbakemeldinger på rapporteringskrav delvis blir tatt til etterretning.

#### **Involvering**

Samarbeidet med overordnede myndigheter har gjennom perioden naturlig nok i stor grad blitt preget av den til enhver tid gjeldende smittesituasjonen med tilhørende tiltaksnivå. Særlig ved innføring av nye tiltak, endringer i regelverk osv. har vi opplevd at det melder seg svært mange spørsmål og behov for presiseringer, samtidig som kravene til iverksetting oppleves svært store.

Det tar tid å få avklart problemstillinger og spørsmål som sendes inn i fagkanaler, og det er ikke alltid det er klart hvilken faglinje svar skal gis i.

Tiltak har ofte blitt iverksatt svært raskt uten det som oppfattes som tilstrekkelig forberedelse og konsekvensutredning. Eksempelvis ble karantenehotellordningen etablert over en helg og innført 9. november, mens refusjonsordningen for vertskommunene ikke var på plass før 22. desember.

I mange anledninger har vi opplevd at statsforvalterembetene og andre faginstanser ikke blir involvert. Vi har også sett at tiltak iverksettes basert på tidligere innspill uten at vi involveres under håndtering og utforming av tiltak. Eksempelvis varslet SFNO første gang om behovet for stenging av grenser eller sterkere grensekontroll i juni 2020, mens tiltaket ble iverksett i løpet av tre dager ved årsskiftet 20/21, uten forvarsel til embetene.

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

### **Stort informasjonsbehov**

SFNOs samhandling med kommunene i fylket har gjennom hele pandemien vært god. Faste møtepunkter og samarbeidsorgan med alle kommunene (som beskrevet i pkt. 1.4) har vært svært viktige. Dette har vi fått god tilbakemelding på, både enkeltvis underveis og i evalueringen som ble gjennomført i juni 2020 (vedlegg 1).

Oppmøtet har vært godt og det har vært stor vilje til samarbeid. I situasjoner som større smitteutbrudd eller samtidige hendelser har det vært tettere kontakt med de aktuelle kommunene gjennom egne møter og ved at disse når det har vært aktuelt, har vært invitert inn i Fylkesberedskapsrådet (FBR).

Kommunene har hatt et svært stort informasjonsbehov, særlig ved endring i regelverk og ved innføring av nye tiltak. SFNO har gjennom hele perioden tilstrebet å tilrettelegge for best mulig håndtering på kommunalt nivå.

En faktor som tidvis har preget samhandlingen med kommunene er det tidligere beskrevne høye rapporteringstrykket. Tilbakemeldingene fra kommunene har da vært tydelige og beskrivende for et metningspunkt.

Samarbeid og samordning med andre aktører i fylket har i hovedsak skjedd gjennom etablerte møtepunkter i FBR, med de regionale helseforetakene og Nordland fylkeskommune (tema transportberedskap og kollektivtransport). Dette ble også evaluert i juni 2020 med gode tilbakemeldinger. SFNO opplever fortsatt at denne samhandlingen er god.

Ved særskilte hendelser og situasjoner har det vært tettere kontakt med enkeltaktører i fylket, og vi har i alle tilfeller opplevd god oppslutning på samordningsinitiativ, og i den grad det kan bedømmes, resultat av disse.

## 1.4 Hvordan vurderer Statsforvalterembetet nytteverdien til ulike møtearenaer?

### Felles beredskapsmøte med DSB, Hdir og Statsforvalterne:

Viktig møtearena som er nyttig for å samordne forståelse og praksis nasjonalt og regionalt. Møtene kunne med fordel fått en fastere struktur, evt. tydeligere møteledelse, da mye tid går med til gjentakelse av rapporter og informasjon som allerede er tilgjengelig og kjent for deltakerne. Dette etterlater mindre tid til avklaring av spørsmål og problemstillinger statsforvalterne måtte ha. DSBs bruk av møtebro opplevdes tidvis utfordrende, dette ble utbedret mot slutten av perioden da møtebroen ble erstattet med webex.

Samvirkekonferanse: Opplevs mindre nyttig og uten en tydelig hensikt. Ofte har møtet fremstått som en repetisjon av felles beredskapsmøte, mye tid brukes på informasjon som allerede er gitt eller mer generelle presentasjoner som i hektiske perioder er mindre relevante. Møtet har som følge av dette ofte ikke blitt prioritert.

Møter med ministre og departement: Nyttig og viktig arena for å kunne gi direkte innspill på hva Statsforvalterne og kommunene opplever som særskilte utfordringer i de gitte situasjonene møtene avholdes.

Møter i fylkesberedskapsrådet: Svært viktig møtearena for gjensidig oppdatering, informasjonsutveksling og vedlikehold av situasjonsforståelse. Uvurderlig for samordning på regionalt nivå.

Møter mellom SFNO og kommunene: Svært viktig arena for dialog med kommunene, formidling av informasjon, oppdatering ved nye tiltak og deling av situasjonsbilde.

Møter med kommuneoverlegene: Nyttig for erfaringslæring og faglig oppdatering.

Møte med regionalt helseforetak: Nyttig for gjensidig situasjonsoppdatering, særlig i perioder med økt smitte.

MOU (Memorandum of understanding): Møtearena mellom Statsforvalterne i Nord-Norge og Länsstyrelsen i nordlige Sverige og Finland, holdes på fylkesberedskapssjefsnivå hver 14. dag. Nyttig arena for å ha oversikt over tiltak og utvikling i naboland. Spesielt viktige kontaktpunkter når grensetiltak har blitt innført på både norsk og svensk side.

Regional transportkoordinering: Møtearena mellom fylkeskommuner og statsforvaltere i nord, Helse Nord og Widerøe. Veldig nyttig i tidlig fase av pandemien når mye var uklart. Ukentlige møter er holdt gjennom hele perioden, men behovet har blitt mindre etter hvert som ting har blitt mer klarlagt.

Møter SFNO, SFTRFI og Bufetat region nord: Annenhver uke ved behov. Tema koronasituasjon, effekter og behov for oppfølging.

Møter mellom SF og Bufdir: hvordan pandemien påvirker barn og unge, og spesielt de sårbare barn og unge og deres familier.

Temamøter: SFNO tok ved flere anledninger initiativ til temamøter ved ulike anledninger, eksempelvis ved forberedelser til vinterfisket og utbruddet av sør-afrikansk variant i Bodø/Salten regionen mars 2021



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

Statsforvalteren har gjennom hele pandemien brukt svært mye tid på formidling av informasjon og håndtering av henvendelser om forståelse for regelverk, råd og beslutninger fra sentrale myndigheter. Vår oppfatning er at statsforvalterens rolle i arbeidet med veiledning av kommunene har vært svært viktig. Dette arbeidet har i hovedsak foregått gjennom faste møter med kommunene og i stadig økende grad gjennom henvendelser og løpende dialog med enkeltkommuner. Konvensjonelle mediekkanaler og sosiale media har også vært brukt.

Covid-forskriften har til tider vært krevende å tolke, særlig når det gjelder innreise- og karanteneregler og unntak fra disse. Per i dag er vår oppfatning at forskriften fremstår så uoversiktlig og komplisert at den er behøver en totalrevisjon.

Kommunene har gjennom hele perioden hatt et svært stort informasjonsbehov. Hyppige endringer i forskrifter og råd fra sentrale myndigheter har medført svært mange henvendelser om dette. I tillegg har det ofte vært behov for avklaringer fra både DSB og Hdir og særlig i første del av pandemien tok dette lang tid.

En annen utfordring har vært at vi i mange tilfeller opplever å stille presise spørsmål til Hdir som besvares på siden av det faktiske spørsmålet, gjerne med lengre juridiske utledninger som ikke er hensiktsmessige sett opp mot det opprinnelige spørsmålet. Dette vanskeliggjør og forsinker vår veiledning og kommunikasjon med kommunene.

Sentrale myndigheter har gjennom perioden gjerne formidlet beslutninger på pressekonferanser kl. 14 eller 16, etter hvert også i helger, og uten at Statsforvalteren har blitt forberedt på hva som kommer. Mangelen på informasjon i forkant har vanskeliggjort vårt arbeid når det kommer til veiledning av kommunene. Dette kan eksemplifiseres ved innføringen av karantenehotellordningen som ble offentliggjort uten forvarsel for vår del en torsdag med iverksettelse av tiltaket påfølgende mandag (9. november) og stenging av grensene 2. januar. Informasjonsbehovet for kommunene ble i disse tilfellene enormt og svært vanskelig å møte på en hensiktsmessig måte.

Statsforvalteren har brukt svært mye ressurser på håndtering av nasjonale tiltak. Mye kunne vært gjort bedre om Statsforvalterne hadde blitt involvert i forkant av avgjørelser. Vi mener sentrale myndigheter må bli flinkere til å innhente regionale vurderinger i forkant av at nasjonale tiltak innføres slik at konsekvenser kan belyses. Både forskjellene i smittesituasjon, geografi og demografi taler for at ulike deler av landet kan ha ulike tiltak.

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

Forventningene til Statsforvalterens rolle har endret seg gjennom perioden, der forventningen til funksjon har blitt større, særlig i forhold til synlighet og tydelighet i håndtering og kommunikasjon. Det har også vært en om ikke uttalt, så i alle fall opplevd forventning om og krav til tilgjengelighet og tilstedeværelse gjennom døgnet. Kravet til tilgjengelighet oppleves dermed økt, uten at det har skjedd en formalisering av dette. Dette gjelder i hovedsak for embetsledelse, beredskapsseksjon og helseavdelingen. Statsforvalteren i Nordland er ikke organisatorisk rigget for krisehåndtering 24/7 over tid.

Statsforvalterens helseavdeling har under pandemien fått flere nye roller som gjør avdelingen mer operative enn vanlig, eksempelvis i forhold til fordeling av smittevernutstyr, disponering av personell og koordinering av vaksiner. Helseavdelingen har ingen formell makt gjennom smittevernlov eller covid-19 forskriften, likevel oppleves det generelt som at embetets har fått en uformell makt fra sentrale myndigheter. I møter og lignende opptre vi som rådgivere og mener mye, dette lytter kommunene nøye til. Behovet for veiledning og rådgivning i forhold til organisering og praktisering av regelverk og anbefalinger i kommunene har vært svært stort, og embetet kan gjennom håndteringen av dette oppfattes å ha en myndighet vi reelt sett ikke har. Kombinasjonen av den rådgivende, koordinerende rollen, med en mulig oppfattelse av uformell myndighet oppleves utfordrende med tanke på tilsyns- og kontrollfunksjonen Statsforvalteren har.

Med at Statsforvalterembetet har tatt en tydelig og offensiv rolle i håndteringen opplever vi at vi har fått et veldig godt samarbeid med aktørene i fylkesberedskapsrådet. Samtidig opplever vi at forventningene til samordningsrollen til Statsforvalteren har økt. Det er en lavere terskel fra medlemmene i fylkesberedskapsrådet å be om møter ved andre hendelser. Dette utfordrer beredskapsseksjonen med at kravet til tilgjengelighet har økt.

### **1.7 Hvilke erfaringer har statsforvalterembetet med mediehåndtering og krisekommunikasjon?**

Krisekommunikasjon er en viktig del av Statsforvalterens krisehåndtering (ref. SFNO beredskapsplan og krisekommunikasjonsplan). Det har jevnt over vært stort informasjonsbehov knyttet til Covid-19 utbruddet, både internt og eksternt siden februar/mars 2020. Vi etablerte tidlig egne «koronasider», både på intranett og vår hjemmeside. Bruk av intranett har vært en viktig kanal for informasjon ut til alle ansatte i hele perioden. I tillegg har det vært jevnlig allmøter, ledet av statsforvalteren.

Det har vært av stor betydning at øverste leder har vært synlig og tydelig for sine medarbeidere (skaper trygghet og tillit), ikke minst i de periodene ansatte har vært på hjemmekontor. Bruk av hjemmesiden har vært et viktig supplement i kommunikasjon med våre kommuner, andre samarbeidspartnere, media og befolkningen generelt.

Når det gjelder ekstern informasjon og dialog, har vi hele tiden prøvd å kommunisere aktivt gjennom mange kanaler: Direkte (faste digitale møter med kommuner, fylkesberedskapsrådsmøter, nasjonale myndigheter mfl.) egen nettside, sosiale medier og ikke minst regional og nasjonal media.

Den fremste talspersonen hos Statsforvalteren i Nordland har først og fremst vært statsforvalteren selv. I tillegg har særlig fylkesberedskapssjef, fylkeslege, utdanningsdirektøren og kommunal- og beredskapsdirektøren vært utpekte talspersoner i media.

Vi har god erfaring med å bruke media som kanal for å få ut informasjon til befolkningen og vi erfarer at Statsforvalteren har blitt mye brukt som kilde, og også har stor tillit - særlig i krisetid.

Vi har også i samarbeid med Nordland Politidistrikt og lokal redningsledelse gått ut med felles utspill i media for å informere befolkningen. F.eks. film, pressemelding, intervju angående «hytteforbudet» og grensekontroll.

De fleste pressehenvendelser om koronaviruset er koordinert gjennom kommunikasjonssjef. Når det gjelder innsynsbegjæringer, var det en stor pågang. Det har særlig helse- og omsorgsavdelingen fått merke. Dette var utfordrende i starten av krisen og har tatt mye kapasitet, men blitt håndtert fortløpende.

Det er inngått en avtale med STAF for å sikre journalføring av dokumenter som går inn i CIM. Det har vært utfordrende at man skal tilstrebe meroffentlighet, samtidig som at bruken av u. off. særlig de første månedene, gradering etter sikkerhetsloven er og har vært utstrakt.

Internt har samhandlingen mellom de ulike delene i kriseorganisasjonen vært god - for det meste. Faste, og i tidlig fase daglige møter i kriseledelse og krisestab har vært helt nødvendig. Dette har bidratt til god situasjonsforståelse underveis. Dette er nødvendig for å få til god samordning og informasjonsdeling.

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

11

Eksternt har de faste møtepunktene med kommunene og fylkesberedskapsrådet vært de viktigste tiltakene i møte med utvikling av krisen og eventuelle behov for tiltak. Dette har gitt mulighet til å forholdsvis tidlig oppdage regionale trender i utvikling og avdekke mulige nye utfordringer som krever at tiltak blir gjort. Samtidig har vi også kunne videreformidlet kunnskap om hendelser i andre fylker og delt kunnskap på tvers av kommunene.

Gjennom hele håndteringsperioden har det vært et nært samarbeid internt i organisasjonen når det kommer til pandemihåndteringen. Beredskap og helseavdelingens koronateam har løpende kontakt og møtes ofte. Vaktfunksjonene hos helse og beredskap samarbeider om å håndtere henvendelser og oppdukkende saker. En tett påkoblet embetsledelse er også en viktig forutsetning for vår evne til å agere når vi identifiserer et mulig problemområde. Her kan vi peke på for eksempel utfordringen med vinterfiske og utenlandske sesongarbeidere, som dialogen med kommunene og andre regionale aktører tidlig pekte på som en utfordrende og uunngåelig utvikling i situasjonen.

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

SFNO har fulgt utviklingen av pandemien tett gjennom hele forløpet og fulgt opp kommunenes evne til å håndtere de ulike smittescenariene og smitteverntiltak. De etablerte møtearenaene med regionale aktører (i hovedsak fylkesberedskapsrådet) har ivaretatt samordningsbehov i forberedelsene.

Internt har embetet fulgt gjeldende smitteverntiltak/råd med for eksempel bruk av hjemmekontor. Det har vært utarbeidet et eget scenario for håndtering av smitte i små øysamfunn. Dette scenariet ble brukt under utbrudd i Hamarøy kommune da det var frykt for smitte inn i et mindre samfunn uten veiforbindelse. Det har også blitt utformet egne avtaler mellom Bodø og de tre øykommunene Røst, Værøy og Træna.

### **1.10 Hvordan forbereder Statsforvalteren og fylkesberedskapsrådet seg på å håndtere samtidige hendelser?**

SFNO gikk tidlig ut med en oppfordring til kommunene om å kontinuitetsplanlegge nettopp for å være forberedt på samtidige hendelser. Samtidig gjennomførte vi også en gjennomgang av samtlige scenarioer i FylkesROS for Nordland der disse ble revidert i perspektivet av pågående pandemi. Håndteringen av koronapandemien har blitt en ny normalsituasjon både hos SFNO, kommunene og

de regionale aktørene. Fordi alle parter berøres av, og er involvert i håndteringen av korona har man også opplevd at aktørene og kommunene i større grad er forberedte på hendelser fordi beredskap har hatt et vedvarende stort fokus siden pandemiens begynnelse.

## Samtidige hendelser

### Ras i Junkerdal:

En skredhendelse i Junkerdalen 13. april førte til en oppdemming av Junkerdalselva. Bekymringen var i hovedsak knyttet til risiko for skader eller ødeleggelse av Storjord bru på E6, noe som ville medført et brudd i hovedveiaksen nord-sør i Norge. SFNO koordinerte og ledet felles møter med de involverte etatene og Saltdal kommune.

### Stor fare for vårflo:

NVE varslet 8. mai om flomfare på gult nivå for hele Nordland. Flomfaren vedvarte frem til medio juni, men som følge av heldig værutvikling unngikk man faktiske flomhendelser. SFNO fulgte situasjonen tett hele perioden, og flomfaren var tema i de faste møtene med kommuner og Fylkesberedskapsråd. SFNO var i tillegg i løpende dialog med enkelte aktører, særlig da NVE.

### Uvær 21-23 september

Uvær i fylket i perioden 21-23 september fikk flere alvorlige konsekvenser. Flere bruer i Rana kommune ble ødelagt av flom, i en periode var totalt 1200 personer isolert i kommunen. Nordlandsbanen var i en periode stengt som følge av jordskred, stengt E6 og innstilte båt og fergesamband. SFNO overvåket situasjonen, distribuerte farevarsel og var i dialog med berørte kommuner. Møte i Fylkesberedskapsrådet ble gjennomført og fylkesberedskapssjefen tiltrådte i tillegg i politiets stab etter ønske fra Nordland politidistrikt. Rapportering i samordningskanal

### Ekstremværet Frank:

Ekstremværet Frank traff Nordland 21. januar. Som følge av værforholdene ble grensene (dermed grensekontroll og teststasjoner) stengt en periode. Konsekvensene av Frank ble mindre alvorlige enn man hadde fryktet med kun noe materielle skader. SFNO fulgte situasjonen tett og gjennomførte møte i Fylkesberedskapsrådet, deltok i samvirkemøte med DSB i tillegg til at et eget møte med grensekommuner, politi og Statens vegvesen ble gjennomført mtp. grensestenging. Rapportering i samordningskanal. Det gjennomføres egen evaluering av hendelsen

### Rødt farevarsel skred/skred RV80

25. februar ble det sendt ut rødt farevarsel for skred i region Helgeland, Salten og Svartisen. Det gikk flere sørpe- og jordskred mot vei og jernbane i fylket. Mest alvorlig var et sørpeskred mellom Bodø og Fauske som resulterte i en omkommet person og stengt vei og jernbane i en lengre periode. SFNO gjennomførte møter i Fylkesberedskapsrådet og deltok i LRS. Rapportering i samordningskanal.

### Utfordringer for vannforsyning i Nordland:

I fra slutten av januar til begynnelsen av mars opplevde man flere steder i Nordland store utfordringer med vannforsyninger som følge av en lengre periode med kaldt og nedbørsfattig vær. Situasjonen i flere kommuner ble såpass kritisk at bistand fra bla. forsvaret og sivilforsvaret var nødvendig for å sikre vanntilførsel til kommunene. SFNO opprettet en egen arbeidsgruppe med aktuelle aktører i regionen og fulgte situasjonen tett hele veien. Blant annet ble kommunene bedt om å inkludere status på vannsituasjon i sin ukentlige situasjonsrapport. Det ble også gjennomført samvirkemøte med DSB. Rapportering i samordningskanal. Evalueringsarbeidet pågår.

### EKOM-utfall i Beiarn:

Tidlig 15. april førte et steinras til fiberbrudd og påfølgende EKOM-utfall i av Beiarn kommune. Dette varte frem til ca. 1800. I tillegg var det bortfall av nødnett i to timer under hendelsen. SFNO fulgte situasjonen og hadde tett dialog med Telenor, Beiarn kommune og nødetater. Evalueringsarbeid pågår.

Hendelsene har hatt ulik karakter, enkelte har skjedd uten forvarsel, mens andre har gitt bedre tid til forberedelse. Uavhengig av karakter har hendelsene og forløpet til disse blitt håndtert i henhold til rutine i de allerede etablerte samordningsarenaene og møtepunktene SFNO har. Herunder faste kommunemøter og møter i fylkesberedskapsrådet.

Alle beredskapsaktører og kommunene har tenkt beredskap hele tiden. Det var merkbart under arbeidet med mulig vårfloam da vi oppsummerte i et fylkesberedskapsrådsmøte at vi aldri hadde vært så forberedt på å håndtere noe nettopp fordi vi hadde tenkt beredskap i alle ledd i månedsvis under pandemihåndteringen.

## 2. Regionalt situasjonsbilde for kritiske og viktige funksjoner

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

14

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

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

På styringsområdet har vi flere kommuner som var i ferd med å miste kontrollen på styring i en tidlig fase av pandemien. Statsforvalteren tok her grep og gikk i dialog med disse kommunene og fikk i gang samarbeid med større nabokommuner for å opprettholde styringen av kommunene frem til den første bølgen av pandemien roet seg i april.

Helseområdet har gjennomgående vært på gult nivå hele perioden, og enkelte steder tidvis også over på rød (derav farge i tabellen). Det kommunale tjenestetilbudet var sårbart i flere kommuner også før pandemien og har vært under stort press hele veien.

Bemannings situasjonen som følge av innreiserestriksjoner for utenlandsk arbeidskraft, retningslinjer for fravær ved symptomer og generell mangel på kvalifisert arbeidskraft har for mange kommuner vært svært utfordrende å håndtere. Dette i kombinasjon med flere tilførte oppgaver relatert til TISK og vaksinasjon har ifølge kommunenes rapportering ført til reduksjon i flere helsetjenestetilbud, noe som hos flere av kommunene rapporteres å være en vedvarende situasjon. I utbruddssituasjoner har tjenestetilbud ved flere tilfeller måttet stenge fullstendig.

Barnehage og skoler har under hele perioden vært underlagt nasjonale retningslinjer og sektoren har vært svært påvirket av nødvendige krav til smittevern og forsvarlig drift. Dette har gjennom hele perioden ført til stor belastning og påvirkning på drift. I hovedsak er dette rapportert å skyldes bemanningsutfordringer forårsaket av strenge retningslinjer for fravær ved mulige symptomer (både hos barn og voksne) kombinert med redusert tilgang på vikarer. Grad av påvirkning har vært forskjellig hos de ulike kommunene, der særlig de minste har rapportert om utfordringer.

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

SFNO er bekymret for kommunenes evne til å opprettholdelse av både styring og helse- og omsorgstjenester ved lokale smitteutbrudd av noe varighet. Dette gjelder særlig de mindre kommunene. Erfaringer fra perioden viser at flere kommuner har utfordringer med å opprettholde tjenester innenfor helse- og omsorg og også barnevern, også uten at kommunen er i en utbruddssituasjon.

Etablering og gjennomføring av organisasjon for TISK og vaksinerings er også krevende for kommunene, og gjør at mange viktige ressurser er i bruk allerede før et eventuelt utbrudd. Vi så også som tidligere nevnt at flere kommuner hadde utfordringer med å opprettholde kontroll på styring i en tidlig fase.

Erfaringsmessig ser vi likevel at vi har systemer og verktøy i fylket og i embetet som klarer å håndtere slike situasjoner. Eksempelvis planer for håndtering i mindre kommuner som ble laget i en tidlig fase av pandemien.

## **3. Forebygging og beredskap**

Det er utfordrende å skulle beskrive fylkets grad av forberedelse på pandemiutbrudd. Scenarioet er inkludert i FylkesROS for Nordland basert på AKS og ble øvd av kommunene som scenario i SFNOs årlige beredskapsøvelse i 2017. Likevel er det dimensjonerende scenariet i AKS som Fylkes-ROS bygger på, på mange måter svært ulikt fra realiteten som inntraff ved nedstengingen av Norge 12. mars 2020, særlig med tanke på hvor smittomt viruset er og det faktum at helt andre problemstillinger havnet i fokus som f.eks. hytteforbud, lokale innreisekarantener og tiltak som utstrakt bruk av hjemmekontor.

Tilsyn på helseberedskap var planlagt gjennomført våren 2020 men dette ble av åpenbare årsaker ikke gjennomført. I den grad forberedelser og forebyggende tiltak hadde effekt er det i stor grad gode

rutiner på rapportering, varsling og møter med fylkesberedskapsråd og kommuner som er viktig å fremheve.

SFNO gjennomførte i en tidlig fase (før nedstengingen av Norge) innhenting av kommunale smittevernplaner, møter med svenske og finske motparter (tidligere etablert MOU-samarbeid) og ba kommunene gjennomføre kontinuitetsplanlegging for møte med en (da) mulig pandemi.

En viktig problemstilling som har blitt tydeliggjort gjennom intern evaluering (se vedlegg) er at embetets evne til å stå i en håndteringssituasjon over lengre tid er utfordrende med tanke på menneskelige ressurser og slitasje på disse.

#### 4. Beskriv hvordan evalueringen er gjennomført

Evalueringen er gjennomført av beredskapsseksjonen ved SFNO.

Det er ved bruk av spørreskjema basert på tilsendt mal sendt innhentet informasjon fra alle fagavdelinger ved embetet (svarfrist 31. oktober og 11. juni). Resultatet av dette er varierende med bakgrunn i de ulike avdelingenes rolle i håndteringen av pandemien.

Det ble også gjennomført samtaler i desember og juni med deltagere i fra helseavdelingen og beredskapsseksjonen for å kunne diskutere erfaringer og inntrykk. Relevant informasjon er også hentet ut fra DSB-CIM.

Erfaringer gjort av beredskapsseksjonen og helseavdelingens koronateam er tillagt størst vekt i rapporten med bakgrunn i rollen disse har hatt i håndteringen av pandemien.

Evalueringen tar i hovedsak utgangspunkt i Statsforvalterens rolle som samordningsinstans gitt i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, sivilbeskyttelsesloven, covid-19 forskriften, helseberedskapsloven samt smittevernloven.

Funn gjort i ekstern og intern evaluering gjennomført juni og juli 2020 er også tatt med i vurderingene som er gjort.

#### 5. Oppsummering og oppfølging

Kommunene i Nordland er gode på håndtering, både når det gjelder smitteutbrudd og andre hendelser. Likevel oppleves det å være et misforhold i forventninger fra sentrale myndigheter og krav som stilles sett opp mot kapasiteten kommunene flest innehar.

På sentralt og regionalt hold har beredskapsnivået blitt styrket over flere år, mens kommunene ikke har vært gjennom den samme satsningen. Kommunene er vår viktigste beredskapsaktør og selve bærebjelken i beredskaps-Norge. Men kommunen er ikke satt i stand til å håndtere de oppgaver og forventninger som sentrale myndigheter har til dem.

Et eksempel på dette er at arbeidet med Totalforsvaret som gjennom flere år hadde et stort fokus på nasjonalt og regionalt nivå, men i liten grad er kommunalt nivå involvert. Samtidig er kommunene gitt store oppgaver innenfor totalforsvaret.



Den kommunale beredskapsfunksjonen må styrkes. I Nordland er det nå initiativer for å etablere interkommunalt samarbeid for å få på plass heltidsstillinger som beredskapskoordinatorer. Dette er initiativ som sentrale myndigheter burde vurdere å sette av midler til for å få etablert. Nordland kan gjerne være pilotfylke for en ordning.

Det har gjennom hele perioden vært stilt store krav til leveranse fra Statsforvalteren.

I det store og hele er SFNO tilfreds med måten embetet har løst oppdraget man er gitt. Vi har identifisert flere områder med forbedringspotensial, særlig gjelder dette oppdragsdialogen med overordnede myndigheter og muligheten til å møte kommunenes behov. I mye av dette tilstreber vi forbedring underveis ved hjelp av tilbakemeldinger og dialog.

Internt har vi også identifisert behov i organisering av arbeidet både for å sikre hensiktsmessige og effektiv håndtering og sikre evne til å stå i situasjonen over tid.

Evalueringen peker foreløpig på flere positive faktorer som videreføres i arbeidet, herunder etablerte møtearenaer med kommuner og fylkesberedskapsråd, samt tett internt samarbeid.

**STATSFORVALTEREN I NORDLAND**

Fridtjof Nansens vei 11, Pb 1405, 8002 Bodø || [sfnopost@statsforvalteren.no](mailto:sfnopost@statsforvalteren.no) || [www.statsforvalteren.no/nordland](http://www.statsforvalteren.no/nordland)

