

DFØ-notat 2020:2  
november 2020

# Hvordan har pandemien påvirket arbeidet i forvaltningen?

Erfaringsnotat til Forvaltningskonferansen 2020



## Innhold

Forord .....	4
1 En global pandemi .....	5
1.1 Innledning.....	5
1.1.1 Metode .....	6
1.2 De mest inngripende tiltakene Norge har hatt i fredstid .....	6
1.3 Det forvaltningspolitiske grunnlaget for krisehåndteringen .....	7
1.3.1 Forvaltningsverdiene .....	8
1.3.2 Prinsippene for organisering etter samfunnssikkerhetsinstruksen .....	8
1.3.3 Smittevernloven .....	10
1.4 Aktører i krisehåndteringen .....	11
2 Erfaringer fra departementer og virksomheter.....	13
2.1 Departementene opplever organiseringen rundt krisehåndteringen som god .....	13
2.2 Balansegang mellom tidspress og krav til gode beslutningsgrunnlag .....	15
2.3 Erfaringer med samordning .....	15
2.3.1 Opplevelse av styrket samordning på departementsnivå .....	15
2.3.2 Fylkesmannen et viktig bindeledd mellom kommune og stat .....	16
2.3.3 Oppslutning om Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sine samhandlingsarenaer .....	17
2.3.4 0-24 samarbeid ble ikke brukt som samordningsarena .....	18
2.3.5 Samordning forutsetter solid forvaltningskunnskap.....	18
2.4 Raske beslutningsprosesser går på bekostning av grundighet og involvering.....	19
2.5 Forholdet mellom stat og kommune utfordres .....	19
2.6 Forvaltningen på hjemmekontor har utviklet nye måter å løse oppgavene på .....	20
2.7 Toppledere må håndtere både pandemi og «normale» oppgaver.....	21
2.8 En langvarig krise koster krefter .....	22
3. Læringspunkter å ta med videre .....	23
3.1 Forvaltningens evne til å ta i bruk teknologi vil være viktig fremover .....	23
3.2 Evnen til å lede under usikkerhet er viktig .....	23
3.3 Forvaltningsverdiene er sentrale også i en krise .....	23
3.4 God organisering og uformelle møtearenaer er viktig.....	24
3.5 Samordning er viktig, men ikke løsningen på alt .....	24
3.6 God statlig krisehåndtering, men behov for evaluering og læring .....	26

Hvordan har pandemien påvirket arbeidet i forvaltningen?

---

## Forord

For oss i DFØ var de forvaltningspolitiske utfordringene knyttet til koronakrisen et åpenbart tema for Forvaltningskonferansen 2020. Krisen treffer hele samfunnet og utfordrer forvaltningen på alle nivå. Vi ønsket å finne ut av hvilke erfaringer forvaltningen har gjort seg, og hva sentrale personer i forvaltningen tenker om veien ut av krisen.

For å få innsikt i dette har vi snakket med en rekke departementsråder, virksomhetsledere og medarbeidere i forvaltningen. Funnene er gjengitt i dette erfaringsnotatet.

Koronakrisen er langt fra over, og dette notatet gir et øyeblikksbilde av forvaltningen i en utfordrende tid. Funnene vi presenterer gir grunnlag for å dykke dypere ned i materien og jobbe videre med enkeltproblemstillinger. Før vi begir oss ut i dette, bør vi imidlertid være ute av krisen.

Vi ønsker å takke alle dem som delte sine erfaringer med oss. Deres innsikt og bidrag har vært til stor inspirasjon og et viktig grunnlag i vårt arbeid med innlegget på konferansen og til dette notatet.

Maren Bigset Henriksen har vært prosjektleder for arbeidet. Valgjerd Bakka Skauge og Trond Kråkenes har bidratt som prosjektmedarbeidere. Takk til gode kollegaer i divisjon for styring, organisering og ledelse, som har bidratt med solide faglige innspill.

Vi håper notatet vil være interessant lesning for alle som er opptatt av forvaltningen og forvaltningsutvikling. I tillegg håper vi at notatet kan være et springbrett til ytterligere analyser når krisen er over.

Oslo, 24.11.2020

Avdelingsdirektør

Hildegunn Vollset



# 1 En global pandemi

## 1.1 Innledning

Bakteppet for valg av tema for Forvaltningskonferansen 2020 er alvorlig. For om lag et år siden spredte et nytt koronavirus seg i Kina. 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon at verden sto overfor en pandemi. Da hadde flere land allerede opplevd rask vekst i sykdomstilfeller og dødsfall. Ikke minst bidro rask oppgang i dødstallene i Nord-Italia til en erkjennelse av at pandemien var svært alvorlig. Etter dette har store deler av verden gjennomført omfattende tiltak for å stanse eller bremse pandemien, og for å begrense de økonomiske skadevirkningene. Alle samfunnssektorer er berørt og vår levemåte er endret.

I Norge har vi i stor grad klart å skåne våre mest sårbare grupper fra å bli smittet av covid-19. Konsekvenser for sårbare barn, unge, næringsliv og frivillighet er noe annet. Vi vil ikke i denne rapporten evaluere myndighetenes beslutninger. Til dette arbeidet har regjeringen nedsatt en egen koronakommisjon<sup>1</sup>.

**Vårt formål er å formidle erfaringer fra forvaltningens håndtering av denne krisen. Hvordan har forvaltningen samordnet seg for å møte en krise som rammer hele samfunnet? Hvordan har pandemien påvirket ledelse og arbeidsprosesser? Har vi lært noe under pandemien som er verdifullt å videreføre når vi er tilbake i den nye normalen? For å belyse våre problemstillinger har vi innhentet erfaringer fra departementer og direktorater som har vært sentrale i forvaltningens håndtering av pandemien.**

«Norge har opplevd en av de mest alvorlige krisene siden andre verdenskrig. Regjeringen har iverksatt svært inngripende tiltak som har hatt store konsekvenser for alle deler av samfunnet. Regjeringen valgte en slå ned-strategi i den tidlige fasen. Befolkningen har stilt opp, og innsatsen har gitt resultater. Fortsatt er det fare for oppblussing av smitte og smittespredning. Vi må derfor være forberedt på å slå ned nye utbrudd lokalt og nasjonalt. Testing, isolering, sporing og karantene vil være viktig for å beholde kontrollen framover.

Da Verdens helseorganisasjon (WHO) definerte utbruddet som en pandemi 11. mars 2020, måtte en rekke beslutninger tas på kort varsel og med stor usikkerhet. Noen måtte justeres underveis, og med dagens kunnskap kunne ulike beslutninger blitt annerledes. Regjeringens vurdering er likevel at valget av overordnet strategi var hensiktsmessig ut fra situasjonen»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-oppnevner-koronakommisjon/id2699476/>

<sup>2</sup> Prp. 1 S (2020-2021) Helse og omsorgsdepartementet

### **1.1.1 Metode**

Vi innhentet erfaringer fra forvaltningen fra to hovedkilder. Først og fremst gjennom samtaler med departementsråder og virksomhetsledere i forvaltningen. For det andre sendte vi ut en spørreundersøkelse til 31 virksomhetsledere i forvaltningen, fra alle sektorer. Spørreundersøkelsen ble sent ut 13.oktober og ble avsluttet 23.oktober. 13 respondenter svarte på våre spørsmål. I tillegg til dette har vi basert oss på tidligere kunnskapsgrunnlag utarbeidet i DFØ, informasjon fra media samt at vi har hentet eksempler og inspirasjon fra våre samtaler med bidragsyterne på Forvaltningskonferansen 2020.

Vi har valgt å innhente informasjon fra departementsråder og virksomhetsledere spesielt ut fra en antakelse om at disse personene har god oversikt over samspillet mellom politikk og fag/administrasjon, mellom sektorer og mellom departement og underliggende virksomheter. Intervjuene ble gjennomført i september og oktober.

I intervjuene hadde vi en åpen og utforskende tilnærming, og la opp til et semistrukturert intervju med en forhåndssendt intervjuguide.

## **1.2 De mest inngripende tiltakene Norge har hatt i fredstid**

Covid-19-pandemien har fra starten av vært en nasjonal hendelse som har rammet nær sagt alle deler av samfunnet, og krisehåndteringen har vært løftet til regjeringen. Håndteringen er basert på samfunnssikkerhetsinstruksen, den etablerte ansvarsfordelingen mellom departement og underliggende virksomhet, og følger de alminnelige beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke.

Bildet under viser statsminister og helseminister på møte i Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser 12. mars 2020<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.nrk.no/norge/varsler-de-mest-inngripende-tiltakene-norge-har-hatt-i-fredstid-1.14940376>



Som tidslinjen under viser utviklet situasjonen seg svært raskt fra slutten av januar til 12. mars hvor regjeringen kunngjorde en omfattende nedstenging av Norge.

**Tidslinje med oversikt over sentrale beslutninger i den innledende fasen<sup>4</sup>**

- 31. januar: Koronavirus defineres som en allmennfaglig smittsom sykdom.
- 28. februar: Fastsatt kongelig resolusjon som gir Helse- og omsorgsdepartementet hjemmel til å fastsette regler for å begrense mangel på legemidler og utstyr.
- 6. mars: Helsemyndighetene får videre fullmakter for å sikre befolkningen helsehjelp og hindre smittespredning.
- 10. mars: Strakstiltak for å bøte på de økonomiske konsekvensene av covid-19-pandemien.
- 12. mars: Omfattende tiltak vedtatt for å hindre spredning av covid-19.
- 14. mars: Utenriksdepartementet fraråder reiser som ikke er strengt nødvendige til alle land.
- 14. mars: Innføring av strengere grensekontroll.
- 16. mars: Liste over kritiske samfunnsfunksjoner fastsatt.
- 16. mars: Utvidelse av beredskapslagre av legemidler til bruk i allmennhelsetjenesten.
- 18. mars: Regjeringen fremmer forslag om midlertidig koronalov for å holde samfunnshjulene i gang under koronakrisen.

## 1.3 Det forvaltningspolitiske grunnlaget for krisehåndteringen

Hvilke verdier og formelle rammer har ligget til grunn for forvaltningens håndtering av koronapandemien? Her redegjør vi for de viktigste forvaltningsverdiene, fastlagte prinsipper for håndtering av samfunnsikkerhet og de mest sentrale lovhjemlene.

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>

### 1.3.1 Forvaltningsverdiene

Oppslutning om smitteverntiltakene som er iverksatt avhenger i stor grad av befolkningens tillit til myndighetene. I Norge har vi sett at tilliten til både politikere og forvaltning har vært stor gjennom pandemien<sup>5</sup>. Krisen vi er i nå har vart lenge, og vi vet ikke når normalsituasjonen kommer tilbake. Mange inngripende tiltak kan bidra til frustrasjon fra innbyggere og næringsliv. En god buffer for fortsatt tillit er en forvaltning som etterlever forvaltningsverdiene, ikke minst når disse kommer under press.

Vi mener derfor at forvaltningsverdiene danner en sentral ramme og kontekst for vurdering av forvaltningens håndtering av pandemien, ikke minst sett i lys av befolkningens tillit til forvaltningen.

#### **Demokrati**

I denne verdien ligger det en forventning om et lojalt embetsverk og et embetsverk som skal ivareta innbyggernes rett til påvirkning, medvirkning og innsyn i forvaltningens arbeid.

#### **Rettsikkerhet**

Kjernen i denne verdien er å styrke og gi trygghet for den enkeltes stilling overfor myndighetene. Sentralt her er forholdsmessighet, grundighet, etterprøvbarehet og domstolskontroll.

#### **Faglig integritet**

Faglig uavhengighet og objektivitet er nødvendig for å sikre gode beslutninger og innbyggernes tillit til forvaltningen.

#### **Effektivitet**

Denne verdien vektlegger at forvaltningen skal bruke felles ressurser på den mest effektive måten. Videre skal embetsverket gjøre de viktige tingene riktig.

Hvordan og i hvilken grad har forvaltningens håndtering av korona-krisen ivaretatt disse verdiene? Og i hvilken grad er det en konflikt mellom prinsippet for god krisehåndtering på den ene siden og forvaltningsverdiene på den andre?

### 1.3.2 Prinsippene for organisering etter samfunnsikkerhetsinstruksen

Samfunnsikkerhetsinstruksen<sup>6</sup> bygger på fire hovedprinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

---

<sup>5</sup> <https://responsanalyse.no/blogg/tillitsbarometeret-2020/>

<sup>6</sup> <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>



### **Ansvarsprinsippet**

Et sentralt og avgjørende prinsipp for krisehåndtering i Norge er ansvarsprinsippet. Det vil si at det er den myndigheten som har ansvar for det aktuelle fagområdet krisen rammer, som også har ansvaret for å håndtere krisen. Dersom en krise oppstår innenfor helsesektoren, er det helsemyndighetene med Helseministeren som øverste ansvarlig som skal håndtere krisen. Fagdepartementet som eier krisen vil da i utgangspunktet også ha ansvar for å samordne mot andre sektorer som er berørt av krisen. Fagdepartement med ansvar for krise- og beredskap og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som fagansvarlig etat for krise og beredskap, skal da bare bistå Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet ved behov.

I dette prinsippet er også et viktig poeng at man skal bruke de fagorgan, de fagpersoner, de arbeidsmåter og de beslutningsprosesser som man bruker ellers. Det er fordi det ikke skal være behov for å lære seg nye fagområder, lære seg å kjenne nye personer eller lære seg nye arbeidsmåter og arbeidsrutiner i en krisesituasjon hvor man må handle raskt.

Samtidig er det en flytende overgang mellom tilfeller hvor en krise kan defineres og håndteres som en sektorkrise og når en krise går over til å bli definert som og må håndteres som en samfunnskrise. Eksempelvis ble flyktningestrømmen til Norge i 2015 en samfunnskrise da omfanget ble så stort at det ikke var mulig å håndtere av kun utlendingsmyndighetene.

Avhengig av om det er en sektorkrise eller samfunnskrise, er beslutningsprosessene de samme som ellers. Fagdepartementene styrer gjennom sine underliggende myndigheter. Regjeringen tar beslutninger gjennom regjeringskonferanser. Stortinget trekkes inn ved behov for involvering og lovedtak.

Tempoet blir imidlertid gjerne oppjustert i en krise hvor det er liten tid. Det betyr at ordinære rutiner og prosedyrer for å kvalitetssikre beslutninger må vike. Man må ta beslutninger på usikkert grunnlag fordi konsekvensen av å ikke ta beslutninger vurderes som potensielt verre enn å ta feil eller dårlige beslutninger.

### **Likhetsprinsippet**

Et annet sentralt prinsipp er likhetsprinsippet. Det vil si at organiseringen av arbeidet skal være mest mulig lik organisering i normaltid. Dette har sammenheng med at både kvalitet og effektivitet sikres dersom de involverte er godt kjent med faget, arbeidsmåter og arbeidsprosesser. Under flyktningekrisen i 2015 erfarte man for eksempel at det var en bedre strategi å styrke linjeorganisasjonen (linjeforsterkning) enn å sette krisestab. Betydningen av likhetsprinsippet er slik sett et resultat av erfaringer fra tidligere kriser.

### **Nærhetsprinsippet**

Det tredje prinsippet i beredskapsinstruksen er nærhetsprinsippet. Det vil si at krisehåndteringen skal legges så nær som mulig der hvor krisen befinner seg. I en pandemi innebærer dette at den enkelte kommune er nærmest til å håndtere smittevern innenfor sitt område, og kan ha hele ansvaret så lenge et utbrudd i hovedsak befinner seg innenfor en kommunes grenser. Men dersom smittespredningen går utover en større del av landet

og/eller smitteverntiltak har store samfunnsmessige konsekvenser, må ansvaret løftes til et høyere beslutningsnivå.

### **Samvirkeprinsippet**

Det siste prinsippet er samvirkeprinsippet. En større krise vil typisk involvere mange aktører innenfor ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Samvirkeprinsippet fastslår at den enkelte virksomhet som har ansvar for å håndtere krisen, har et selvstendig ansvar for å involvere de aktører som er berørt. Dette pålegger virksomhetene et betydelig ansvar som krever god kompetanse om hele forvaltningen for å vite hvem som har ansvar for hva i ulike type situasjoner.

### **1.3.3 Smittevernloven**

Når det gjelder hjemmelsgrunnlag, har de mest inngripende tiltakene hjemmel i smittevernloven. Det har vært en del oppmerksomhet i media rundt smittevernloven og fullmaktene den gir til sentrale fagmyndigheter og kommunene. Vi forstår at dette vil være en del av koronakommisjonens arbeid og ikke et spørsmål som vi vil komme inn på spesielt, utover å nevne at dette er tema som også er kommet opp i våre samtaler med sentrale aktører.

#### **Helsedirektoratet har omfattende myndighet**

Paragraf 4-1 i smittevernloven gir helsemyndighetene myndighet til å vedta forbud mot møter og sammenkomster, stenge ned virksomheter, stanse eller begrense kommunikasjoner, isolere personer, gi pålegg om rengjøring m.m. når det anses som nødvendig for å forebygge en allmennfaglig sykdom eller for å motvirke at den blir overført. Tiltakene skal være proporsjonale.

Helsemyndigheten er da i utgangspunktet kommunene ved kommunestyret. Men ved et alvorlig utbrudd av en allmennfaglig smittsom sykdom og når det anses som avgjørende å få satt tiltak i verk raskt for å motvirke overføring av sykdommen, kan Helsedirektoratet treffe denne type vedtak for hele landet eller deler av landet.

Slik vi forstår det var det denne bestemmelsen som lå til grunn for Helsedirektoratet sitt vedtak om nedstenging 12. mars 2020.

Loven gir også fullmakter til departementet om i forskrift å gi nærmere bestemmelser om de forskjellige tiltak, herunder fastsette krav til metoder og midler som skal brukes og til kvalifikasjoner hos de personer som skal sette i verk tiltak.

Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) ble vedtatt ved kongelig resolusjon 27. mars med hjemmel i smittevernlovens paragrafer 1-2, 4-1, 4-3, 7-10 og 7-11 i tillegg til helseberedskapslovens paragrafer 4-1 og 1-5.

I praksis betydde denne forskriften at beslutningsmyndigheten for den videre krisehåndteringen og innføring av nasjonale smitteverntiltak ble løftet til regjeringsnivå.

## 1.4 Aktører i krisehåndteringen

Stortingsmelding nr. 5 (2020-2021)<sup>7</sup> gir en god beskrivelse av hvordan krisehåndteringen av covid-19 har vært organisert i Norge. Følgende omtale er basert på denne meldingen.

En pandemi er en helsefaglig krise og det overordnede rammeverket for å håndtere en slik krise er fastsatt i nasjonal helseberedskapsplan. Planen beskriver lov- og plangrunnlag, aktørene, deres roller, ansvar og oppgaver, samt ressurser i forebygging og beredskap. Planen bygger på erfaringer fra øvelser og tidligere hendelser.

Det forelå før covid-19 også en egen beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer fastsatt høsten 2019. Denne er underordnet Nasjonal helseberedskapsplan. Denne er rettet primært mot ledere, leger og annet helsepersonell i primær- og spesialisthelsetjenesten.

Videre utarbeidet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap analyser av en rekke alvorlige hendelser som kunne ramme Norge. Særlig relevant her er scenarioene om pandemi og legemiddelmangel som ble påpekt i 2019:

*«De to hendelsene som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap nå mener utgjør størst risiko, er begge helsehendelser: pandemi og legemiddelmangel. De to tenkte, uønskede hendelsene har både høy sannsynlighet og store konsekvenser».*<sup>8</sup>

### **Tverrsektorielt beredskapsutvalg mot biologiske hendelser etablert**

For å håndtere de bredere samfunnsmessige konsekvensene av en pandemi, har Helse- og omsorgsdepartementet etablert et tverrsektorielt Beredskapsutvalg mot biologiske hendelser. Utvalget skal koordinere forberedelser og håndtering av naturlige smitteutbrudd og tilsiktede handlinger med biologisk materiale. Utvalget har representanter fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Mattilsynet, Statens legemiddelverk, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvaret og Utenriksdepartementet.

Regjeringens strategi har vært å håndtere koronapandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten.

### **Lederdepartementsrollen fra Helse- og omsorgsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet**

Fra 2. mars ble Helse- og omsorgsdepartementet utpekt til lederdepartement med ansvar for å koordinere håndteringen på departementsnivå. Den 13. mars overtok Justis- og beredskapsdepartementet rollen som lederdepartement på bakgrunn av de vidtrekkende

---

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>

<sup>8</sup> <https://www.dsb.no/reportasjearkiv/hva-er-de-mest-alvorlige-hendelsene-som-kan-ramme-norge/>

konsekvensene for alle deler av samfunnet knyttet til nedstengingen som ble vedtatt 12. mars.

**Kriserådet har under pandemien bestått av alle departementene**

Kriserådet består av berørte departementsråder og har i forbindelse med covid-19 hatt hyppige møter og hvor alle departementene har deltatt. Videre har strategiske og operative beslutninger i stor grad blitt fattet på regjeringsnivå. Anbefalinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet har vært sentrale beslutningsgrunnlag. Ordinære systemer for foreleggelse og behandling av regjeringens saker har vært fulgt, men det har vært behov for å operere med kortere tidsfrister.

**Regjeringen opprettet eget utvalg for behandling av koronasaker**

Regjeringen opprettet et eget utvalg for behandling av koronasaker i mars – Regjeringens covid-19-utvalg (RCU). Faste deltakere har vært statsministeren, helse- og omsorgsministeren, justis- og beredskapsministeren, næringsministeren, barne- og familieministeren og finansministeren. I tillegg har utenriksministeren deltatt fast i møtene og andre statsråder har deltatt når de har hatt saker. Møtene i RCU har blitt avholdt ukentlig og kommer i tillegg til de ordinære regjeringskonferansene, der også covid-19 saker er blitt behandlet.

Helsedirektoratet har koordinert helse- og omsorgssektorens arbeid og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har understøttet Justis- og beredskapsdepartementet sin krisehåndtering gjennom tverrsektoriell samordning på etatsnivå og samordning mellom forvaltningsnivåer.

## 2 Erfaringer fra departementer og virksomheter

I perioden fra mars og frem til november 2020 har det utviklet seg nye måter å levere tjenester på og nye måter å jobbe på. Vi sammenstiller her erfaringer fra departementer og direktorater som har opplevd krisen på ulike måter. Felles for alle er at det har vært behov for å gjøre en rekke vurderinger og treffe mange beslutninger innenfor et ganske nytt og ukjent landskap. Det betyr at forvaltningsapparatet så vel som demokratiet har blitt satt på prøve.

### 2.1 Departementene opplever organiseringen rundt krisehåndteringen som god

#### **Tradisjonelt departementsarbeid i høyt tempo**

Alle vi har snakket med fra departementene understreker verdien av å bruke kjente strukturerer til å håndtere krevende saker som berører flere departementsområder. Krav til frister og ordinære høringsrunder er i mange tilfeller satt til side. Det har dreid seg om å få mest mulig på bordet på kortest mulig tid, slik at beslutninger kan fattes.

I praksis har dette arbeidet vært preget av tradisjonelt departementsarbeid i høyt tempo: To regjeringsskonferanser i uken med forberedende regjeringssnotatprosesser, ukentlige møter i RCU, daglige politisk-administrative toppmøter i departementene, hyppige møter i Kriserådet og i perioder daglige pressekonferanser.

Stortinget har også vært involvert og behandlet blant annet lovforslag og kompensasjonsordninger innenfor svært korte tidsrammer.

#### **En krise som må håndteres i alle departementsområder**

Krisen har rammet alle samfunnsområder, og flere av departementene har raskt håndtert konsekvenser av pandemien. I tillegg til at pandemien utgjør en trussel mot liv og helse ser vi at tiltak mot pandemien bidrar til en historisk økonomisk nedgangsbølge med tilhørende arbeidsledighet. Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kulturdepartementet er blant departementene som sammen med kriserammede næringer har forsøkt å finne kompenserende tiltak. Så langt har den norske statskassen brukt i over 126, 3mrd. på økonomiske krisetiltak<sup>9</sup>. Dette inkluderer ikke lån og andre ordninger. I tillegg kommer påslag på kompensasjonsordningene som nylig er vedtatt i Stortinget.

---

9

<https://www.regjeringen.no/contentassets/53adf7ea24b54e4a961005443231fd08/no/pdfs/stm2020210001000dddpdfs.pdf>

### Finansdepartementet i en ny rolle

Finansdepartementet har hatt en sentral rolle i håndteringen av de økonomiske konsekvensene av krisen. På mange måter har de hatt en motsatt rolle ved at det har handlet om å finne frem «raske penger» i stedet for å skjerme pengebruken. Dette har vært avgjørende for norsk næringsliv og norske arbeidsplasser.

Tabell 1.1 Økonomiske tiltak for 2020 som er vedtatt eller foreslått i møte med pandemien. Mrd. Kroner

	Bevilgning 2020
<i>Tiltak overfor bedrifter</i> .....	66,1
Motvirke inntektsbortfall for bedrifter mv. <sup>1</sup> .....	34,8
Kompensasjonsordning for bedrifter med stor omsetningssvikt.....	7,0
Luftfartssektoren, inkl. tapsavsetning til garantiordning.....	14,3
Tapsavsetning, statlig lånegarantiordning via bankene.....	10,0
<i>Utvidelser av inntektssikringsordninger for personer</i> .....	16,5
<i>Øvrige kompensasjonsordninger</i> <sup>2</sup> .....	11,1
<i>Tiltak for sektorer med samfunnskritiske oppgaver</i> <sup>3</sup> .....	25,4
<i>Andre tiltak</i> .....	7,2
<b>Sum økonomiske tiltak</b> .....	<b>126,3</b>

### Justis- og beredskapsdepartementet lederdepartement

Justis- og beredskapsdepartementet har siden nedstengingen i mars hatt et overordnet ansvar som lederdepartement som følge av sin samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

De viktigste aktørene i det løpende arbeidet med håndtering av pandemien på departementsnivå har vært Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet med god støtte fra Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, regjeringens Krisestøtteenhet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. I den politiske styringen og koordineringen gjennom RCU har i tillegg til justis- og helseministerne, statsministeren, næringsministeren og finansministeren vært faste medlemmer.

Som støtte i rollen som lederdepartementet spiller Krisestøtteenheten en sentral rolle. Enheten bidrar med støtte og rådgivning til lederdepartementet under en krise. Krisestøtteenheten er også fast sekretariat for kriserådet. Videre har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap en sentral rolle i å tilrettelegge for samordning mellom ulike virksomheter på etatsnivå.

I all hovedsak er etablerte arenaer og styringslinjer brukt under håndteringen av pandemien, jf. prinsippene for krisehåndtering beskrevet i kapittel 1. RCU ble imidlertid opprettet 11. mars da man så det var behov for andre strukturer (arenaer) som inkluderte de rette deltakerne. I tillegg har det vært opprettet en rekke ulike arbeids- og koordineringsgrupper med fagpersoner både i og utenfor forvaltningen. Også partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjoner har bidratt aktivt.

Departementsrådene vi har snakket med viser til at tidligere øvelser og erfaring har gitt erfaringer som har vært nyttige under krisen.

## 2.2 Balansegang mellom tidspress og krav til gode beslutningsgrunnlag

Alle peker på at beslutningsprosessene har gått veldig fort. Beslutninger som har konsekvenser for hele samfunnet, er tatt uten at alle sider av saken er belyst. Dette er en krevende situasjon å stå i for alle involverte.

Det er godt kjent at flere har påpekt at konsekvenser for sårbare barn og unge ikke ble tilstrekkelig vurdert i den tidlige fasen av krisehåndteringen. Både Barneombudet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har tydelig uttrykt at situasjonen i mars med stenging av barnehager og skoler medførte store konsekvenser for de mest sårbare barna<sup>10</sup>. Dette var konsekvenser som ikke var belyst. Andre har påpekt at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av tiltakene i den tidlige fasen ikke var godt nok vurdert.

Det var et generelt problem at det ikke var etablert systemer og prosesser for å vurdere konsekvenser av svært inngripende tiltak på kort varsel. Dette har blitt betydelig bedre underveis i krisehåndteringen.



Illustrasjon av Helene Viktoria Brynhildsen Hansen, DFØ

## 2.3 Erfaringer med samordning

### 2.3.1 Opplevelse av styrket samordning på departementsnivå

For å danne oss et inntrykk av hvordan samordning har foregått på departementsnivå, har vi gjennomført intervjuer med et utvalg departementsråder, leder i Krisestøtteenheten og en ekspedisjonssjef ved Statsministerens kontor.

Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene er at regjeringen som samordningsorgan har fungert svært godt i krisehåndteringen.

«Når det gjelder samordning i forvaltningen har vi mye å gå på. Men systemet vi har rundt regjeringens beslutninger er et veldig kraftig samordningsgrep.»

---

<sup>10</sup> [https://www.nrk.no/norge/barnevernet-frykter-barn-ikke-far-hjelp-under-koronaen\\_-\\_-kan-bli-en-alvorlig-situasjon-1.15005731](https://www.nrk.no/norge/barnevernet-frykter-barn-ikke-far-hjelp-under-koronaen_-_-kan-bli-en-alvorlig-situasjon-1.15005731)

Krevende saker er håndtert raskt og under stor usikkerhet, og det har vært en erkjennelse av at det er viktigere å ta beslutninger på tross av stor usikkerhet. Inntrykket av et handlingsorientert regjeringsapparat er tydelig. Det vil si at man har klart å forberede og treffe beslutninger i stor grad. Men dette har slik sett vært en svært styrt samordning med solid forankring på toppen av styringssystemet.

### **Effektiv beslutningssamordning ved bruk av kjente strukturer og rutiner**

I håndtering av koronaspørsmål har samordning av beslutninger vært sentralt. Kjente strukturer og rutiner oppfattes som en styrke for samordningen i denne krisen. Helt konkret har alle pekt på at styrken ved å samordne via bruk av regjeringsnotat (r-notat) er at alle vet hvordan dette fungerer. Alle respondenter har gitt uttrykk for at samordning av saker til regjeringen har foregått på en effektiv måte.

*«Det har gått veldig fort. Rutinen ligger i bunn, men man bare øker tempoet betraktelig»*

Kjente strukturer, erfaring, øvelser og planverk pekes på som viktige forklaringsfaktorer for god krisehåndtering og samordning.

### **Gode relasjoner styrker samordningen**

I tillegg kommer gode personlige relasjoner og en politisk ledelse som tar det lederskapet som forventes. I forbindelse med gode relasjoner nevnes særlig departementsrådslunsjene som arenaer for avklaringer av saker. En av våre respondenter foreslår også å gi departementsrådene et formalisert mandat til å samordne krevende saker før de sendes til regjeringen med eventuelle uenighetspunkter mellom statsrådene.

*«Alle departementsrådene kjenner hverandre. Dette fører til god kultur. Dersom uenigheter oppstår, sendes det ikke videre i systemet»*

## **2.3.2 Fylkesmannen et viktig bindeledd mellom kommune og stat**

Fylkesmannen i Oslo og Viken har en koordinerende rolle for alle embetene i krisehåndteringen. Fylkesmannen har en viktig rolle i å være et bindeledd mellom kommunene og staten. Fylkesmannen har også ansvaret for å samordne beredskapsarbeid og krisehåndtering på regionalt nivå.

Hovedinntrykket fra Fylkesmannen er at kommunene har håndtert krisen godt. Kapasitet, kompetanse og ressurser er varierende i kommunene. I starten av pandemien var det en generell utfordring med tilgang til smittevernutstyr til kommune. I arbeidet med å få plass dette spilte Fylkesmannen en sentral rolle. Fylkesmannen mener at kommunene har fulgt opp innbyggerne sine godt, men de har hatt store utfordringer med nok fagpersonell og smittevernutstyr.



Fylkesmannen oppfatter at samordningen har vært svært viktig ovenfor kommunene. Kommunene sier selv de har blitt møtt av et hav av rapporteringskrav fra ulike virksomheter, noen ganger på samme temaer. Her var det viktig for Fylkesmannen å bidra til å forenkle rapporteringsbyrden for kommunene gjennom å samordne og forenkle. Fylkesmannen opplever stor grad av tillit fra både oppdragsgivere i departementene og fra kommune, og er bevisst på balansegangen mellom lokale og sentrale smitteverntiltak. Det pekes på verdien av felles møtearenaer med både regjering og lokale politikere for å skape felles forståelse. Fylkesmannen opplever at regjeringen har vist stor forståelse for lokale utfordringer.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har registrert noe mer diskusjon om sentrale og lokale tiltak i løpet av høsten. Diskusjonen mellom helse- og omsorgsminister Bent Høie og byrådsleder Raymond Johansen i Oslo er eksempel på dette<sup>11</sup>.

### 2.3.3 Oppslutning om Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sine samhandlingsarenaer

En pandemi rammer alle deler av samfunnet, og den har en potensielt lang varighet sammenlignet med andre mer akutte krisesituasjoner. Dette medfører at det er flere kriseeiere, og de prinsippene som gjelder under krise, jf. Samfunnssikkerhetsinstruksen, kan komme til kort når det er behov for tverrsektorielt samarbeid og samordning. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er gitt en sentral rolle i å samordne kommuner, fylker og direktorater når det kreves tverrsektorielt samarbeid.

Under håndteringen av pandemien har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vist til tre samhandlingsarenaer som særlig viktige:

- **Samvirkekonferanser:** På disse konferansene kan alle direktorater som ønsker å delta møte. Dette er en viktig arena, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har under koronakrisen opplevd at fler og fler vil bli med. Dette er en arena de ønsker å videreutvikle, de ønsker også at man skal få tydeligere mandat slik at man sikrer deltakelse fra viktige aktører.
- **Sentralt totalforsvarforum:** eies/styres av enten forsvarsstaben eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Deltakere er alle direktører på sivilsiden sammen med alle forsvarssjefene. Har ordinært to møter i året, men har hatt to ekstraordinære møter under koronakrisen.
- **Dialogmøter med Fylkesmennene:** de har hatt ukentlige møter i samarbeid med Helsedirektoratet.

For at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skal kunne utøve sin rolle er de helt avhengige av tillit. Det har sammenheng med at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i all hovedsak har myke virkemidler. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap selv opplever økende tillit fra forvaltningen, og knytter det til måten de arbeider på gjennom samarbeid og samhandlingsarenaer.

---

<sup>11</sup> [https://www.nrk.no/osloogviken/raymond-johansen\\_-\\_helseministeren-gikk-for-langt-1.15178940](https://www.nrk.no/osloogviken/raymond-johansen_-_helseministeren-gikk-for-langt-1.15178940)

### 2.3.4 0-24 samarbeid ble ikke brukt som samordningsarena

Etablerte samordningsarenaer som er vist til i avsnittene over har hatt en viktig funksjon. Mange peker på verdien av etablert samarbeid, personlig kjennskap osv. som forklaringer på rask respons på krisen. Det er derfor interessant når enkelte av våre respondenter peker på at det godt etablerte 0-24 samarbeidet ikke har blitt brukt under krisen, selv om det ble tidlig slått alarm om blant annet skolestengingens konsekvenser for barn og unge.

Konsekvenser og vurderinger for barn og unge ble i stedet belyst av koordineringsgruppe og ekspertgrupper ledet av noen av de samme aktørene som inngår i 0-24 samarbeidet. Aktører som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) var ikke en del av ekspertgruppen.

Våre respondenter mener at manglende forankring av 0-24 samarbeidet på departementsnivå, uten et fast lederdepartement, kan være en viktig årsak til at dette ikke er blitt en viktig arena under krisen. Det medførte at det ble etablert nye arbeids- og koordineringsgrupper framfor å bruke en arena som allerede var etablert og som hadde en bredere involvering.

### 2.3.5 Samordning forutsetter solid forvaltningskunnskap

Våre respondenter har pekt på at effektiv samordning forutsetter solid forvaltningskunnskap. Oversikt over hvem som gjør hva i forvaltningen er avgjørende. For de som har en samordningsrolle er det viktig for tilliten at de kjenner andre virksomheters fagområder og oppdrag. Samordningen må skape verdi.

*«Vi kan ikke ha samordning for samordningens skyld»*

Videre er kjennskap til organisering og strukturer viktig. Godt samarbeid i «fredstid» er viktig når krisen inntreffer. Dermed er også vektlegging av ledelse og relasjoner sentralt i arbeidet.

Om vi skal oppsummere hva som har bidratt til å fremme effektiv samordning under krisen vil dette i stor grad være sammenfallende med øvrige funn om hva som bidrar til effektiv samordning:

- Tydelig politisk forankring
- Bruk etablerte strukturer og arenaer for samordning
- Skap felles problemforståelse
- Tillit og relasjonsbygging
- Forvaltningskompetanse

## 2.4 Raske beslutningsprosesser går på bekostning av grundighet og involvering

De fleste vi snakket med er tydelig på at det har vært nødvendig å ta beslutninger raskt og at man har hatt et godt apparat som har maktet å ta beslutninger svært raskt over lang tid. Det pekes på at gode rutiner sikrer gode beslutninger.

Samtidig peker flere også på utfordringer. I noen tilfeller mener enkelte at beslutninger kunne vært bedre utredet. Det handler både om å ha systemer for å innhente faglige vurderinger raskt og organisering – hvem tar beslutninger når og hvem blir involvert. Kanskje særlig ble de samfunnsøkonomiske konsekvensene for dårlig belyst i starten. Videre pekte noen på at skolestening og konsekvensene for sårbare barn ikke ble vurdert før nedstengingen i mars.

*«Dette er intet tempo å trakte etter, og dette elementet er ikke noe å ta med seg ut av krisen».*

Det er imidlertid viktig med aksept for å kunne ta beslutninger med høy risiko ved denne type kriser. Det betyr at man kan ta feil og det må være aksept for at man kan ta feil. Da er det også kritisk at enkeltaktører ikke risikerer å bli hengt ut eller bli syndebukk i ettertid.

I våre intervjuer har vi hørt eksempler hvor politikere har foreslått tiltak i kriseøyemed som egentlig ikke har hatt noe med krisen og gjøre. Det indikerer at det kan være en fare for at unntakssituasjoner kan bli misbrukt ved at tiltak blir merket som krisetiltak uten egentlig å være det. Et annet viktig poeng som flere påpekte, er at denne måten å ta beslutninger på ikke må bli en «vane». Normalt er det viktig at beslutninger er grundig konsekvensutredet for å sikre kvalitet, jf. utredningsinstruksen.

## 2.5 Forholdet mellom stat og kommune utfordres

Flere vi snakket med peker på at forholdet mellom stat og kommune tidvis har vært krevende under håndteringen av pandemien. Kommunene omtales som egenrådige, særlig i startfasen. Deretter har det gått seg til.

*«Loven gir store fullmakter. Å finne balansen er krevende. Vil ikke utelukke at man må se på det kommunale selvstyret i fremtiden»*

Lokale smitteverntiltak har flere ganger de siste månedene vært kilde til diskusjon. Kommunene har mye delegert myndighet etter smittevernloven. Dette gir også mening da et smitteutbrudd ofte er lokalt, og kommunen kjenner de lokale forholdene best.

I forbindelse med håndtering av covid-19 har staten sentralt i stor grad samarbeidet med Kommunenes sentralforbund (KS) om utarbeidelse av ordninger. Kommunene har ikke gitt tilbakemeldinger om at de har vært for lite involvert.

Det har imidlertid vært eksempler hvor det har vært faglig uenighet om lokale tiltak innført av enkelte kommuner og faglige vurderinger sentralt. Sentrale myndigheter mener i enkelte tilfeller at kommuner har gått for langt og innført uforholdsmessig strenge tiltak som har hatt store konsekvenser for næringsliv.

Avvik fra nasjonale tilrådninger, enten det går i strengere eller mildere retning, er stadig oftere blitt kilde til diskusjon mellom lokale og sentrale myndigheter. Denne høsten er den aktuelle situasjonen i Oslo og regionen rundt eksempel på det<sup>12</sup>.

Det kan uansett synes som oppgavefordelingen mellom statlige og kommunale myndigheter i en pandemi lik covid-19 vil bli en del av evalueringen.

## 2.6 Forvaltningen på hjemmekontor har utviklet nye måter å løse oppgavene på

I likhet med samfunnet ellers, flyttet også forvaltningen arbeidet hjem. Kontorer ble erstattet med provisoriske arbeidsplasser ved kjøkkenbenk, soverom og stue. Mange statlige virksomheter har gjennomført medarbeiderundersøkelser i denne perioden. Resultater viser at de fleste opplever at arbeidsoppgavene fint lar seg løse fra hjemmekontoret<sup>13</sup>. For øvrig er sosiale behov samt bedre tilpassede fysiske arbeidsplasser blant behovene, dette er i tråd med generelle funn fra arbeidsmiljøkartlegginger i løpet av denne perioden.

Hvor raskt og effektivt forvaltningen kunne løse sine oppgaver fra hjemmekontoret ser ut til å ha overrasket flere, inkludert ledere i forvaltningen. Mange har uttalt at endringer som det ellers ville ha tatt år å gjennomføre nå er gjort i løpet av uker eller dager.

Utlendingsdirektoratets direktør Frode Forfang skriver følgende i sin blogg:

*«Fra utsiden skal det det knapt være mulig å merke forskjell. Medarbeidere sitter hjemme og fatter vedtak om blant annet asyl, familieinnvandring, statsborgerskap, i tillegg til andre type oppgaver. Til og med sentralbord og veiledning av brukere over telefon, er langt på vei flyttet til hjemmekontor. Blant få oppgaver som gjøres fra vanlig kontor, er intervjuing av asylsøkere fordi dette er sensitive samtaler. Men asylsøkeren deltar på Skype fra lydsikrede rom i asylmottak.*

---

<sup>12</sup> [https://www.nrk.no/osloogviken/raymond-johansen\\_-\\_helseministeren-gikk-for-langt-1.15178940](https://www.nrk.no/osloogviken/raymond-johansen_-_helseministeren-gikk-for-langt-1.15178940)

<sup>13</sup> [https://arbeidsgiver.difi.no/sites/arbeidsgiver/files/da\\_statsforvaltningen\\_flyttet\\_hjem.pdf](https://arbeidsgiver.difi.no/sites/arbeidsgiver/files/da_statsforvaltningen_flyttet_hjem.pdf)

*Det meste av den løpende produksjonen og saksbehandlingen fungerer altså, uten vanlig kontor»<sup>14</sup>.*

Med medarbeiderne på hjemmekontor følger også nye og endrede krav til ledere i forvaltningen. Fjernledelse handler ikke lenger bare om å lede enkelte medarbeidere som sitter geografisk spredt. Flere av de som tidligere ble ledet på avstand forteller at de nå kjenner seg mer inkludert, fordi alle nå benytter digitale verktøy til faglige og sosiale møteplasser<sup>15</sup>.

Lånekassen har delt erfaringer som viser at en felles satsing på kompetanse om digital transformasjon fikk et løft som følge av at hele virksomheten, uavhengig av lokasjon deltok på samme digitale arena. Dette bidro til å skape kultur og fellesskap på tvers av kontorer<sup>16</sup>.

Det er en generell oppfatning at forvaltningens erfaringer med hjemmekontor, nye arbeidsformer og måter å levere tjenester vil være læringspunkt å bygge videre på etter pandemien.

## **2.7 Toppledere må håndtere både pandemi og «normale» oppgaver**

I lys av pandemien og krisehåndteringen har vi spurt om det er noen egenskaper som er særlig viktige hos ledere. Det er mange svar på dette spørsmålet. Evnen til å se helheten, beholde roen, improvisere, leve med usikkerhet, ha stor arbeidskapasitet er noe som nevnes. Mange nevner at tidligere erfaringer med kriser og øvelser oppleves svært nyttig. En av våre respondenter var tydelig på at den største utfordringen er at krisen legger seg på toppen av de ordinære oppgavene. Det betyr at som leder må man være mer på jobb.

I tillegg nevner flere at det er viktig å ha gode relasjoner til politisk ledelse, departementsrådskollegaer og egen ledergruppe som sentrale støttespillere. Flere har også hatt mange møter med sine tillitsvalgte.

Så å si alle vi har snakket med i departementene trekker fram statsrådenes og regjeringens evne til kriseledelse som svært god. Viljen og evnen til å fatte beslutninger har vært til stede, det samme har viljen til å kommunisere åpent at beslutninger er tatt under stor grad av usikkerhet.

Et poeng som er brakt inn av enkelte er at ikke alle ledere egner seg i kriser. Oppfatningen er at dette må adresseres og vurderes ved rekruttering av toppledere.

---

<sup>14</sup> <https://udibloggen.no/2020/05/12/trenger-vi-kontoret/>

<sup>15</sup> [https://arbeidsgiver.difi.no/sites/arbeidsgiver/files/da\\_statsforvaltningen\\_flyttet\\_hjem.pdf](https://arbeidsgiver.difi.no/sites/arbeidsgiver/files/da_statsforvaltningen_flyttet_hjem.pdf)

<sup>16</sup> <https://arbeidsgiver.difi.no/nyhet/2020/08/lanekassen-har-satt-digital-transformasjon-pa-agendaen-alle-ansatte>

### **Forsterkede krav til lederrollen**

Alle ledere som har svart på våre spørsmål svarer ja til at de opplever at det stilles nye krav til lederrollen under pandemien. Når dette utdypes kan det imidlertid synes som det dreier seg en «forsterkning» av kjente krav. Det pekes på tøffere prioriteringer som følge av økte og endrede arbeidsoppgaver og tettere oppfølging av medarbeidere ved hjelp digitale verktøy. I tillegg kommer oppgaver som retningslinjer for hjemmekontor og arbeidstidsspørsmål. Her etterlyses flere sentrale tiltak, i stedet for at alle må finne ut av lokalt.

Lederne påpeker viktigheten av å bruke de ressursene man har i organisasjonen under en langvarig krise. Man må bruke kompetansen, ha tillit til sine medarbeidere og tørre å delegere. I en undersøkelse gjennomført av Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarer tre av fire virksomheter at de ansatte har fått endrede oppgaver<sup>17</sup>.

Erfaringene er at det har gått bra å gi medarbeidere mye tillit. Det har generelt vært stor evne til kreativitet og vilje til å stå på for å finne løsninger. Pandemien har utløst både omstillingsvilje og fleksibilitet.

## **2.8 En langvarig krise koster krefter**

Pandemien har utfordret virksomhetenes evne til rask omstilling. Mange vi har snakket med peker på at de var godt forberedt gjennom god digital infrastruktur. En tydelig brukerorientering gis det også inntrykk av, og flere ledere peker på ansattes vilje til en ekstra innsats. Utfordringen gjør seg gjeldende når krisen er av lang varighet. Vårt inntrykk er at mange ledere og medarbeidere opplever at det er mer krevende med arbeidssituasjonen denne høsten enn det var i vår.

I noen virksomheter har det vært et arbeidslag som har jobbet svært mye, og som nå har behov for avlastning. For de som jobber med krisehåndtering kan også andre kriser legge seg på toppen av pandemien, dette så vi for eksempel ved datainnbruddet på Stortinget denne høsten. Kontinuitetsplanlegging, fleksibel bruk av ressurser og bygging av kompetanse er derfor viktige læringspunkter.

---

<sup>17</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statens-arbeidsgiverbarometer-hvordan-har-statlige-virksomheter-handtert-koronakrisen/id2704945/>

## 3 Læringspunkter å ta med videre

Pandemien er ikke over, og fortsatt håndteres krisen av forvaltningen på ulike nivå. Vi ønsker imidlertid å trekke ut noen erfaringer som det kan være viktig å ta med videre, både i krisehåndtering og inn en ny normalsituasjon.

### 3.1 Forvaltningens evne til å ta i bruk teknologi vil være viktig fremover

Det er enighet om at forvaltningens evne til å utnytte teknologi har skutt fart under pandemien. Dette er et betydelig fortrinn for norsk forvaltning, og vil være viktig å ta med videre etter krisen. Vi vet at staten har, og kommer til å ha, svært store utgifter som følge av pandemien. Med et mindre handlingsrom over statsbudsjettet er det viktig for statlige virksomheter å fortsette digitaliseringen samt utvikle nye måter å levere tjenester på.

*Eksempel fra Mattilsynet som har utviklet nye digitale tjenester i 2020:*

*«Kinesiske inspektører har fått inspisere norsk lakselakteri på link, og sau på beite har blitt kontrollert med dronar. Unntaksåret 2020 har tvinga Mattilsynet til å bli kreative og meir digitale»<sup>18</sup>.*

### 3.2 Evnen til å lede under usikkerhet er viktig

I flere tidligere rapporter om ledelse i forvaltningen er frykten for å gjøre feil understreket. I en krisesituasjon opplever ledere at det «å gjøre noe» er det viktigste, og at det er legitimt å være åpen om usikkerheten rundt beslutninger. Flere har også understreket viktigheten av samspillet med politisk ledelse, kollegaer og medarbeidere. Undersøkelser viser også at partssamarbeid har fungert svært godt under krisen.

Videre er åpenhet som inngir tillit, tross usikkerhet, blitt sett på som en styrke i lederskapet. At ledelse for mange er blitt utøvd digitalt, er også en ny og viktig læring.

Vi mener erfaringene fra måten å lede på under pandemien med vekt på tillit og delegering, er viktige å ta med videre. Ledertrening og lederutvikling i praksis gir den beste effekten. En langvarig krise som dagens pandemi kan endre synet på hva som er god ledelse.

### 3.3 Forvaltningsverdiene er sentrale også i en krise

Det politisk-administrative systemet med inkludert regjering og storting har vist stor evne til å styre samfunnet gjennom krisen. Det har blitt besluttet en rekke tiltak nasjonalt og lokalt,

---

<sup>18</sup> <https://www.nationen.no/nyhet/rapporten-tydeleggjorde-ting-vi-matte-bli-betre-pa-det-var-nyttig/>

og befolkningen har i stor grad sluttet opp om tiltakene. Tilliten til myndighetene har så langt ikke blitt svekket som følge av krisehåndteringen.

Vår vurdering er at stor åpenhet omkring krisehåndteringen i tillegg til god politisk forankring har bidratt til å bygge opp under denne tilliten. Åpenhet omkring interne uenigheter mellom faginstanser og mellom faginstanser og politiske myndigheter synes ikke å ha undergravet befolkningens tillit til krisehåndteringen, snarere tvert imot. Det tyder på at forvaltningsverdiene er viktige også i krisetider.

### **3.4 God organisering og uformelle møtearenaer er viktig**

Som vi har pekt på over er verdien av kjente prinsipper og strukturer blitt understreket. Imidlertid har verdien av uformelle møtearenaer også blitt løftet fram. For departementsrådene er eksempelvis departementsrådslunsjene en viktig møteplass for både faglige og sosiale formål. Å bli kjent med hverandre reduserer avstanden mellom departementene. Som et supplement til den øvrige strukturen fungerer dermed denne møteplassen svært godt. Den samme erfaringen gjør også ledergrupper seg i departementsområdene eller innad i en virksomhet.

Vi mener at uformelle møtearenaer er viktig for å få de formelle strukturene til å bli mer effektive. Uformelle arenaer kan også være med å skape «trygghet» for å utvikle høyere toleranse for risiko.

### **3.5 Samordning er viktig, men ikke løsningen på alt**

Erfaringene fra samordning på departementsnivå er hovedsakelig gode. Krisen har vart lenge, og rutiner for rapporter og kunnskapsinnhenting er blitt bedre og bedre. Vi spurte om de positive erfaringene kan overføres til andre krevende samordningsutfordringer. Det var ikke mange som mente at erfaringene fra krisen uten videre kunne anvendes i normale tider. Det ble vist til komplekse samfunnsutfordringer og varige interessekonflikter som begrunnelse. Satt på spissen, og med glimt i øyet, sa en respondent, «Å få til samordning krever mer enn en pandemi».

Vi mener likevel at det er grunnlag for forsiktig optimisme. Samordningen har vært god gjennom god styring på regjeringsnivå og på etatsnivå. Våre intervjuobjekter har også påpekt at beslutninger som har blitt tatt høsten 2020 har vært bedre fundert og bedre samordnet enn tilfellet var i den tidlige fasen. Det har vært bedre samordning og bedre konsekvensutredning enn tilfellet var i starten av pandemien. Det betyr at det har vært en god læring allerede. Dette er viktig å ta med seg videre.

Flere av våre respondenter har imidlertid stilt seg noe kritiske til bruken av samordningsbegrepet, og uttrykt behov for å nyansere. Det som oppfattes som et samordningsproblem, kan kanskje være noe annet?



Komplekse tverrgående spørsmål som ikke er gjenstand for en regjeringsbehandling kan oppleves som vanskeligere å samordne. Våre respondenter nevner at dette kan være typisk store tverrgående prosjekter eller komplekse tverrgående problemer som skal løses, som f.eks. 0-24-arbeidets mål om å redusere frafall i videregående skole. I motsetning til det sentrale beslutningsapparatet hvor «alle vet hvordan det fungerer» med r-notater, pekes det på at det ofte ikke finnes noen etablert struktur for håndtering av slike komplekse samordningsproblemer.

Respondentenes inntrykk er at det dermed lett kan skapes nye komplekse og ukjente strukturer som kompliserer samhandlingen. Et nytt lag med rapportering, nye beslutningsstrukturer og lignende kan komplisere utfordringene heller enn å bidra til å løse de.

En informant var særlig opptatt av at vi trenger noen i lederdepartementene som har nok kunnskap på tvers. Innen digitaliseringsfeltet trenger vi eksempelvis noen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har god innsikt i de digitaliseringsprosjektene som skjer i hver sektor – først da kan man komme i en posisjon for reell samordning. Slik er det ikke i dag.

Et annet eksempel er 0-24-samarbeidet som mangler et klart definert lederdepartement. Det skulle vært en kjernestab som visste om hva som foregikk i de andre departementene. Det kreves kompetanse og vilje til å ta ansvar for å få til god samordning. Da kunne også denne arenaen vært benyttet i forbindelse med koronapandemien, noe som kunne ha gjort samarbeidet lettere og sikret bredere involvering fra starten.

Finansdepartementet sitt samordningsansvar i budsjettarbeidet fungerer godt. De har vilje og kompetanse til å ta dette ansvaret. Det er slike samordningsgrupperinger man ønsker og som fremmer samordning. Det samme gjelder forskningspolitikken som Kunnskapsdepartementet eier i dag.

Samtidig påpeker flere at legitime interessekonflikter ikke bør blandes med samordningsutfordringer. Et godt eksempel kan være klimautfordringen som berører mange sektorer, og hvor det kan være stor uenighet både om problemforståelse og prioriteringer. Flere peker på at den nylig utarbeidede departementsstrategien<sup>19</sup> overser hva som er interessekonflikter.

Samordningsutfordringer må derfor konkretiseres mer: I en del tilfeller er det nok med politisk forankring og prioritering, mens andre ganger må faglige motsetninger og uenigheter bli løst. Er problemet særlig komplekst må det i tillegg mobiliseres ressurser og kompetanse for å finne adekvate løsninger.

---

<sup>19</sup> [https://www.idunn.no/stat/2020/02/gode\\_hver\\_for\\_oss\\_men\\_best\\_sammen](https://www.idunn.no/stat/2020/02/gode_hver_for_oss_men_best_sammen)

### **3.6 God statlig krisehåndtering, men behov for evaluering og læring**

Det pågår nå en evaluering av myndighetenes håndtering av koronakrisen i regi av Koronakommisjonen. Trolig setter flere virksomheter i gang egne evalueringer med sikte å finne læringspunkter. Uten å evaluere stiller vi spørsmålet, er nå forvaltningen bedre rustet til å møte neste krise?

Professor Per Lægreid konkluderer i sitt innlegg på DFØ-webinar 18. november at krisehåndteringen har vært kjennetegnet av god statlig kapasitet, godt lederskap, godt samarbeid og høy grad av tillit. Dette samsvarer med våre inntrykk og blir viktige faktorer å ta med seg videre.

Videre blir forvaltningens evne til å lære avgjørende. Flere av de vi snakker med har pekt på viktigheten av å jobbe tverrfaglig med utvikling av scenarier. Kompetanse og kreativitet blir av flere nevnt, det vil si at krisescenario handler om å være beredt til å finne nye typer løsninger og arbeidsmåter for å løse nye typer problemer. Videre blir det påpekt at læring fra siste krise ikke i for stor grad kan bestemme forberedelsene til neste som kan være helt annerledes.

Pandemien har vært og er fortsatt en tøff læring for alle, og et synlig bevis på hvordan samfunnet og viktige funksjoner et tett vevd sammen. Vi tror denne læringen vil gjøre både samfunnet og forvaltningen bedre rustet til å møte nye kriser.

