



ULLENSAKER  
KOMMUNE

/22  
09

**EVALUERING AV OVERORDNET  
KRISELEDELSE UNDER COVID-19  
/ EN RAPPORT OM ULLENSAKER KOMMUNES  
HÅNDTERING AV KORONAPANDEMIEN**

## Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrunn og formål .....</b>	<b>4</b>
<b>Metode .....</b>	<b>5</b>
<b>Organisering av overordnet kriseledelse .....</b>	<b>6</b>
<i>Myndighet og delegering.....</i>	<i>6</i>
<i>Kriseledelsens sammensetting.....</i>	<i>7</i>
<i>Krisestabens sammensetting .....</i>	<i>7</i>
<i>Kommunens særskilte plikter ifm. Det internasjonale helsereglementet .....</i>	<i>8</i>
<i>IHR vaktteam og kommuneoverlegens oppgaver.....</i>	<i>9</i>
<b>Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.....</b>	<b>9</b>
<b>Evalueringskriterier .....</b>	<b>11</b>
<i>Overordnet beredskapsplan for Ullensaker kommune.....</i>	<i>11</i>
<i>Deling av informasjon, rapportering og kommunikasjon .....</i>	<i>12</i>
<b>Samarbeidet mellom sektorene i overordnet kriseledelse .....</b>	<b>13</b>
<b>Deltakernes opplevelse av gjennomføringen av overordnet kriseledelse .....</b>	<b>13</b>
<b>Gjennomføring av digitale møter.....</b>	<b>14</b>
<b>Kompetanse og opplæring .....</b>	<b>15</b>
<b>Læring og forbedring underveis i krisehåndteringen.....</b>	<b>16</b>
<b>Overordnet kriseledelses rolle .....</b>	<b>17</b>
<b>Prosesser i og utenfor overordnet kriseledelse .....</b>	<b>18</b>
<b>Sektorenes rolle i kriseledelsen .....</b>	<b>19</b>
<b>Stabens og støttefunksjonenes rolle i krisehåndteringen.....</b>	<b>21</b>
<b>Beredskapsplanen i en langvarig krise .....</b>	<b>24</b>
<b>Håndtering av kriseledelsens oppgaver .....</b>	<b>24</b>
<b>Samvirke med eksterne aktører .....</b>	<b>27</b>
<b>Krisekommunikasjon .....</b>	<b>28</b>
<b>Anbefalinger .....</b>	<b>30</b>
<i>Anbefalinger knyttet til gjennomføring av overordnet kriseledelse .....</i>	<i>31</i>
<i>Anbefalinger knyttet til roller og organisering i kriseledelsen .....</i>	<i>31</i>
<i>Anbefalinger knyttet til stabens og støttefunksjonenes rolle og oppgaver.....</i>	<i>32</i>
<i>Anbefalinger knyttet til planverk, rutiner og verktøy .....</i>	<i>32</i>
<b>Konklusjon.....</b>	<b>34</b>



## Sammendrag

Forskrift om kommunal beredskapsplikt innebærer en plikt for kommunen til å gjennomføre evaluering etter både øvelser og uønskede hendelser. Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap i Ullensaker kommune har gjennomført denne evalueringen på vegne kommunedirektøren.

Overordnet kriseledelse skal ivareta behovet for et overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats. Hensikten med denne evalueringen er å beskrive de erfaringene kommunen har gjort seg under pandemien hittil. Videre skal evalueringsrapporten identifisere læringspunkter, hva som bør forsterkes og hva som eventuelt bør endres i kommunens krisehåndtering.

Formålet med en overordnet kriseledelse er at kommunen skal ha en beredskapsorganisasjon som trer i kraft, helt eller delvis, ved uønskede hendelser hvor den ordinære linjeorganisasjonen ikke (alene) er den hensiktsmessige organisasjonsformen for å redusere konsekvensene av hendelsen, opprettholde prioriterte kommunale tjenester og bidra til å normalisere situasjonen. Overordnet kriseledelse ble satt 12.mars 2020. Helse- og sosialsektoren og beredskapskoordinatoren hadde derimot fulgt utviklingen siden januar på grunn av kommunens særskilte ansvar.

Evalueringen viser at overordnet kriseledelse har vært et viktig forum for informasjonsutveksling og koordinering på tvers av sektorene, og for å etablere et samlet situasjonsbilde for kommunen. Det har derimot vært en rekke utfordringer knyttet spesielt til de pålagte oppgavene som kommunen måtte håndtere for statlige myndigheter på og ved Oslo lufthavn (OSL) – som én av kommunene med særskilte oppdrag gjennom det Internasjonale helsereglementet<sup>1</sup>.

Møtene i kriseledelsen har stort sett vært preget av godt samarbeid og tillit mellom sektorene og politisk ledelse, og kommunens beredskapsplanverk har vært viktig for at kriseledelsen og støttefunksjoner i staben kunne arbeide effektivt. Det har likevel vært en stor grad av oppgaver og koordineringsutfordringer som ble løst, uavhengig av gjeldende planverk på grunn av pandemiens egenart og utvikling. Videre viser evalueringen at det har vært intense og krevende perioder for enkelte funksjoner. Omdisponeringer av både oppgaver og personell har preget arbeidstiden til mange av kommunes ansatte.

De overordnede prinsippene for beredskapshåndtering ble ivaretatt<sup>2</sup>, mens lokale tilpasninger og omdisponeringer ble utført underveis under pandemiens utvikling. Overordnet kriseledelse har fattet noen beslutninger i krisehåndteringen som krevde

---

<sup>1</sup> Det internasjonale helsereglementet (IHR 2005) dreier seg om regler for varsling av og vern mot internasjonale helsetrusler, særlig epidemier. Folkehelseinstituttet er kontaktpunkt for WHO's varsling om helsetrusler etter IHR-reglene, og hvor Norge bistår flere andre land med å bygge kapasitet og kompetanse til å følge opp reglene. Ullensaker kommune er utpekt av Helsedirektoratet som en kommune med særskilt ansvar etter dette reglementet. Ansvaret innebærer at kommunen må ha kjernekapasiteter som skal dekkes kontinuerlig for håndtering av mottak av smittede og skadde personer fra utlandet.

<sup>2</sup> De overordnede prinsippene for beredskapshåndtering: Ansvars-, nærhets-, likhets- og samvirkeprinsippet. Se side 6.

omprioriteringer i de kommunale tjenestene. Samtidig har organiseringen bidratt til at de funksjonene som var til stede under møtene i kriseledelsen, både har gitt og utvekslet informasjon, oppdateringer, oversikter og initiert oppgaver som videre ble håndtert i linjen.

Evalueringen viser videre at beredskapsplanverket, i all hovedsak, er tilpasset akutte kriser, men at det i mindre grad, er tilpasset langvarige kriser. Langvarige kriser krever mer kontinuitetsplanlegging. Det er derfor noe uklart i planverket hvilken rolle overordnet kriseledelse skal ha i en langvarig krise. Kommunen har vist en pragmatisk tilnærming underveis i krisen, og tilpasset seg både behovet for en akutt krisehåndtering og for en langvarig hendelseshåndtering. Evalueringen viser at det er behov for å gjennomgå planverket for å tydeliggjøre kriseledelsens rolle og oppgaver i en langvarig krise. I juni 2020 ble det produsert en «operativ beredskapsplan pandemi – covid-19», den skulle gjøre kommunen mer forberedt for håndteringen av den langvarige pandemien. Det var essensielt at man sikret tilstrekkelig tjenesteproduksjon i kommunen ved økt sykkelighet i befolkningen og økt sykefravær i egen organisasjon. Man avgrenset til forhold innenfor kommunens helsetjenester og støttefunksjoner til denne. I pandemiens foreløpig siste fase, startet kommunen arbeidet med kontinuitetsplanlegging for alle dens tjenesteområder. Å sikre tilstrekkelig personell til tjenestene i krisesituasjoner er helt nødvendig, og kommunen gjorde gode tiltak for dette.

Samtidig viser evalueringen at kriseledelsen og dens stab/støttefunksjoner har forbedringspotensialer på flere områder. Ved eventuelle endringer av beredskapsplanen, bør det legges vekt på å beholde intensjonen om en generell plan som skal håndtere ulike typer kriser med ulik karakter i tid og omfang. En beredskapsplan skal være generisk og fleksibelt til å håndtere flere typer hendelser og av ulikt omfang og tidsbruk.

## **Bakgrunn og formål**

Evalueringen skal hovedsakelig ha hovedfokus på den overordnede kriseledelsen og dens krisestab/støttefunksjoner. Men den skal også berøre samspillet med eksterne aktører, på nasjonalt nivå. Ullensaker kommunes særskilte posisjon tilknyttet ansvar i det internasjonale helsereglementet fordrer mye oppgaver og koordinering med ulike statlige myndigheter. Kommunen har gitt innspill til Koronakommisjonens rapport som skal synliggjøre dens ønsker og behov for bedre oppgaveløsning i forbindelse med det internasjonale helsereglementet. Innspillene vil bli gjenstand for en samlet vurdering med anbefalinger fra Ullensaker til statlige myndigheter. Derfor vil ikke denne evalueringen ha en særskilt gjennomgang av samarbeidet ved Oslo lufthavn og karantenehotellene.

Formålet med evalueringen av overordnet kriseledelse er å innhente kunnskap om styrker og svakheter i krisehåndteringen til bruk for læring og forbedring. Den skal gi kunnskap om hvordan blant annet ledelse, styring og organisering har fungert for den overordnede kriseledelsen. Hva kan den lære, forbedre og videreutvikle av rutiner og systemer?

- Gi kunnskap om hvordan styring, organisering og ledelse har fungert i forbindelse med kommunens krisehåndtering av pandemien på overordnet nivå
- Faglig utvikling og kvalitet i kommunes overordnede tverrsektorielle arbeid med beredskap og krisehåndtering
- Økt kunnskap om styrker og svakheter, som grunnlag for endrings- og utviklingsarbeid – samt oppfølging av denne
- Bedret samarbeid med ulike samvirkeaktører, på alle nivå og sektorer
- Bedret kommunikasjon og informasjonsdeling både internt i kommunen, til ulike deler av befolkningen og med eksterne samvirkeaktører

Førsteutkastet til evalueringen ble ferdigstilt medio juli 2022, og behandler perioden fra nedstengningen 12. mars 2020 til 14. januar 2022, da det var en «ny-normalisering med økt beredskap».

Pandemiens ulike faser:

Fase	Tidsrom
Nedstengning 1	12.03.20 – 27.04.20
Gjenåpning 1	27.04.20 – 22.06.20
Normalisering	23.06.20 – 01.09.20
Opptopping	02.09.20 – 05.11.20
Nedstengning 2	06.11.20 – 27.04.21
Gjenåpning 2	28.04.21 – 18.06.21
Ny normal hverdag med økt beredskap (4. smittebølge)	25.09.21 – medio november
Nye restriksjoner (5. smittebølge)	Slutten av november 21 – 13. 01.22
Ny-normalisering	14.01.22 – d.d.

## Metode

Evalueringen er foretatt av kommunens egne ressurser, ved seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap. Det er benyttet *Forms* spørremodul (en del av Microsoft Office 365), som er sendt til samtlige som har hatt funksjoner i overordnet kriseledelse og til et utvalg av personer som har hatt viktige nøkkelfunksjoner i støttende oppgaver til kriseledelsen. Det har vært mulighet for å skrive med egne ord til samtlige av spørsmålene i undersøkelsen. Seksjonen har også gjennomført dokumentanalyse.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført anonymt, og seksjonen mottok svar fra 19 av 23 mulige respondenter. Resultatene av spørreundersøkelsen er benyttet for å gi mer bakgrunnsinformasjon til de ulike dokumentene som ble benyttet i evalueringen.

Noen av resultatene fra spørreundersøkelsen gjengis i evalueringsrapporten. Det er viktig å være klar over at undersøkelsen har et lavt antall respondenter.

Det er gjennomgått en rekke dokumenter i forbindelse med evalueringen. Noen av disse er:

- Lover og regelverk
- Sentrale styringsdokumenter for samfunnssikkerhet og beredskap i Ullensaker kommune
- Utvalgte referater og loggføringer fra møter i overordnet kriseledelse
- Annen dokumentasjon, som blant annet, e-poster og nedtegnelser fra kontakt med samarbeidende aktører

Seksjonen har også benyttet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin mal «Råd for evaluering av covid-19-håndteringen» og Oslo kommunes evalueringsrapport av kommunens overordnede og tverrsektorielle krisehåndtering, utformet av Deloitte AS som utgangspunkt for denne evalueringsrapporten.

## Organisering av overordnet kriseledelse

Krisehåndteringen i Ullensaker kommune er skissert i dens overordnede beredskapsplan. Planen beskriver hvordan kommunens overordnede kriseledelse skal organisere seg i kriser, og hvordan den skal lede og håndtere krisesituasjoner. Denne planen gir overordnede føringer til underliggende delplaner og enhetenes egne beredskapsplaner. De førende prinsippene innen krisehåndtering innen samfunnssikkerhet og beredskap er likhet, ansvar, nærhet og samvirke.

- Likhetsprinsippet – den organisasjonen man etablerer under kriser og i krig, skal være mest mulig lik organisasjonen man opererer med til daglig
- Ansvarsprinsippet – den virksomhet som har ansvar for et fagområde/tjenestetilbud i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og håndtering av ekstraordinære hendelser. Dette inkluderer også ansvaret for å gi informasjon til publikum og media innenfor eget fagområde
- Nærhetsprinsippet – en krise skal håndteres på lavest mulig operativt nivå
- Samvirkeprinsippet – myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter

## Myndighet og delegering

Ordfører har egne fullmakter i noen sammenhenger, hvor denne kan disponere midler av kommunens budsjett til nødvendig hjelp til kriserammede – ved behov. Behovene kan være forpleining, skadebegrensende tiltak og nødvendige sikringstiltak for å verne liv, helse, verdier og miljø ved akutt behov for opprydding og utbedring av materielle skader, i tråd med de avgjørelser som kriseledelsen fatter.

Det er ikke fastsatt noen beløpsgrense, men bruk av midler etter disse bestemmelsene skal så snart som praktisk mulig, legges fram for Formannskapet, som foretar nødvendige budsjettjusteringer. Kommunedirektøren gis også fullmakt til å omdisponere personell og eiendom/bygninger/maskiner og annet materiell til

hjelpetiltak og nødvendige oppgaver som krisesituasjonen krever, i tråd med de avgjørelser som kriseledelsen fatter.

Når en krise berører mer enn én sektor, skal det iverksettes overordnet kriseledelse. Det er ordfører og/eller kommunedirektør som tar avgjørelsen om det skal settes kriseledelse. Koronapandemien ble for omfattende til at Helse- og omsorgssektoren kunne håndtere den alene, derfor ble kriseledelse satt i starten av hendelsen. Det har vært gjennomført møter i kriseledelsen etter behov, og de har variert i intensitet, med bakgrunn i pandemiens utvikling. Under pandemien har alle 3-4 sektorer (den 4. sektoren, organisasjon og utvikling ble omorganisert under pandemien, da dennes kommunaldirektør sluttet i kommunen) hatt pågående oppgaver, som har krevd samarbeid og kontinuitetsplanlegging.

Kriseledelsen skal koordinere og lede alle overordnede tiltak når en krise inntreffer. Det er virksomheten, Ullensaker kommune, som mottar og utfører de prioriterte oppgavene – på vegne av kriseledelsen. I den grad som ordinær drift opprettholdes, er det enhetslederne som fortsatt har ansvaret for sine enheter. Den strategiske og overordnede kriseledelsen skal heller ikke delta operativt på det eventuelle skadestedet eller lignende.

Kriseledelsen består av funksjoner som er ansatt i kommunen, men man kan vurdere å kalle inn ressurser både internt og eksternt, vurdert etter krisens egenart og utvikling.

## **Kriseledelsens sammensetting**

I henhold til beredskapsplanen, består kriseledelsen består av:

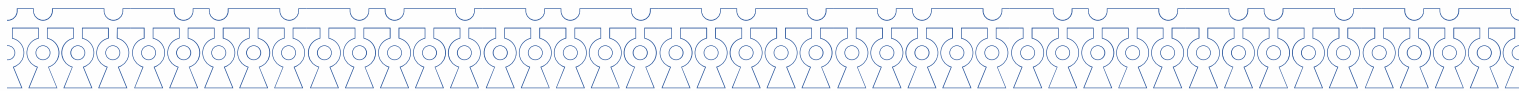
- Ordfører (og/eller varaordfører)
- Kommunedirektør
- Kommunaldirektørene
- HR- og organisasjonssjef
- Kommunikasjonsansvarlig
- Beredskapsleder og/eller rådgiver beredskap
- Kommuneoverlege
- Evt. Loggfører for dokumentasjon i krisestøtteverktøyet, DSB-CIM

Rådgiver beredskap er kriseledelsens bindeledd til krisestaben.

## **Krisestabens sammensetting**

Kriseledelsen er avhengig av et støtteapparat i bakkant, dette utføres av krisestaben. Denne består av:

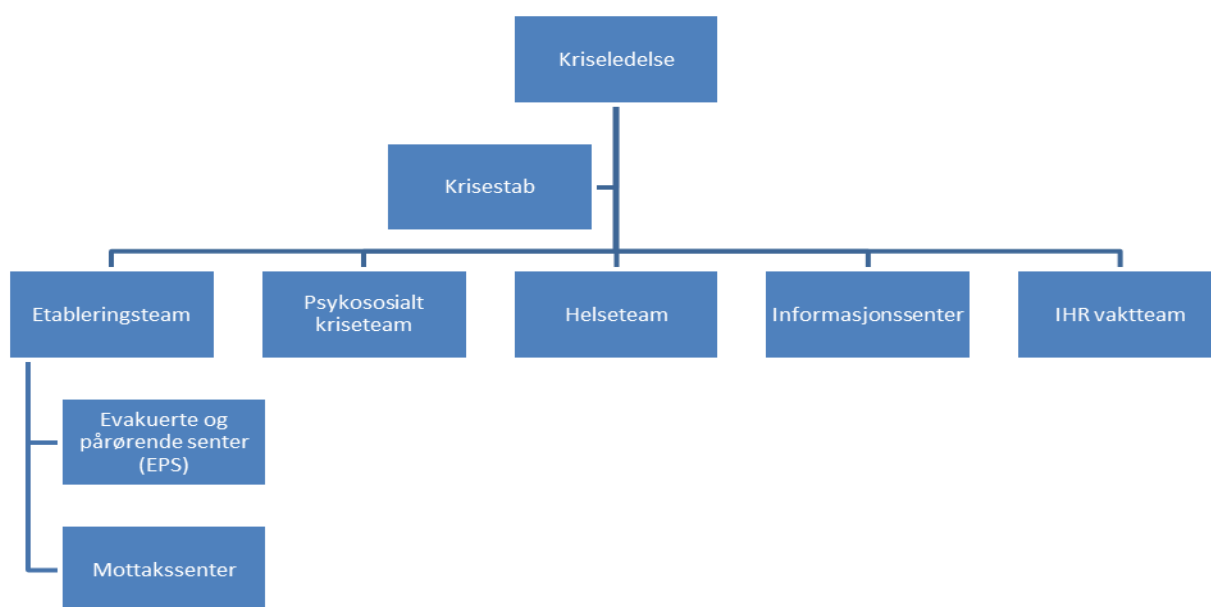
- Leder krisestab
- Telefonoperatører/loggførere i DSB-CIM



- Kommunikasjonsmedarbeidere
- IKT-ansvarlig/sambandsansvarlig
- GIS-operatører (kartverk)
- Evt. Jurist
- Evt. Økonomisjef

Når det gjelder den øvrige organiseringen av kommunens kriseorganisering, vises det til den overordnede beredskapsplanen.

Figur 1: Organisering av beredskapsarbeidet i Ullensaker kommune



## Kommunens særskilte plikter ifm. Det internasjonale helsereglementet

Det internasjonale helsereglementet (IHR) er et internasjonalt regelverk som administreres av Verdens helseorganisasjon (WHO). Regelverket har til formål å hindre spredning av smittsomme sykdommer og stoffer som kan føre til sykdom over landegrensene. Bestemmelsene omfatter varslingsplikter og informasjon over landegrensene og bestemmelser knyttet til kommunikasjon og handel. Reglementet skal også bidra til at nasjonale myndigheter iverksetter begrensninger på internasjonale reiser og handel som ikke er nødvendige for å hindre smittespredning.

Kommunene skal yte primærhelsetjenester og sosialtjenester til dem som oppholder seg i kommunen, til enhver tid. Ansvarer gjelder også i en krisesituasjon. For å sikre at kommunene er i stand til dette, har de iht. lov om helsemessig og sosial beredskap



og smittevernloven plikt til å utarbeide beredskapsplaner. Plikten til å yte helse- og sosialtjenester omfatter også virksomhetene ved internasjonale grenseoverganger, havner og lufthavner. Dette representerer en tilleggsutfordring i en beredskapssituasjon for Ullensaker, for eksempel behovet for å organisere forsvarlig mottak av et høyt antall passasjerer eller pasienter og andre utfordringer ved en pandemi eller andre alvorlige hendelser. Helsedirektoratet har, som følge av krav stilt i det internasjonale helsereglementet, utpekt Ullensaker, Bergen, Oslo og Tromsø kommuner som ansvarlig for særskilte beredskapsforberedelser ved internasjonale flyplasser og havner. Formålet er å forebygge og motvirke internasjonal spredning av smittsom sykdom og sikre en internasjonal koordinert oppfølging. I tillegg skal kommunene være forberedt på å ta imot nordmenn som har vært utsatt for uønskete hendelser i utlandet, for eksempel evakuering fra krise- og katastrofeområder. De utpekte kommunene skal blant annet sørge for at havner og flyplasser har tilgang på lokaler for videre hendelseshåndtering. Videre får kommunen ofte koordineringsoppgaver med andre aktører for personale og utstyr som er nødvendig for kontroll av passasjerer, bagasje, last, containere, transportmidler, humant biologisk materiale, postsendinger og varer, inkludert dyr og planter. Målet er å forebygge spredning av en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse og bidra til å hindre unødige og strenge grensehindre ved smittsomme sykdommer.

## **IHR vaktteam og kommuneoverlegens oppgaver**

Ansatte ved politiet, tollvesenet, havner, flyplasser, Mattilsynet, Forsvaret, Kystvakten, Kystverket, Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet som innen sitt ansvarsområde blir kjent med informasjon som kan gi mistanke om en alvorlig hendelse som utgjør eller kan utgjøre en folkehelsefare gjennom spredning av sykdom over landegrensene, og som kan kreve en internasjonalt koordinert bekjemping, skal uten hinder av lovbestemt taushetsplikt umiddelbart varsle kommuneoverlegen.

For at kommunen skal være bedre forberedt på slike oppgaver, har den etablert et IHR vaktteam i henhold til kommunens beredskapsplan. Teamet består av kommuneoverlegene i Ullensaker og Nes kommuner. Det er etablert en vaktordning for IHR hendelser ved Oslo lufthavn. Vaktordningen finansieres av Ullensaker kommune. Vakthavende kommuneoverlege er blant annet ansvarlig for smittevern, og har delegert myndighet til å beslutte når et fly skal parkeres og tømmes i henhold til ulike retningslinjer. Ved mistanke om smittsom sykdom om bord, skal vakthavende kommuneoverlege følge de nasjonale retningslinjene som gjelder. I smittevernloven er kommunene gitt fullmakter til å fatte vedtak for å begrense utbrudd av smittsomme sykdommer, herunder stenging av virksomheter og forbud mot møter. Kommuneoverlegen er medisinsk faglig rådgiver for kommunen i saker om helse- og sosialberedskap og er fagansvarlig for arbeidet for å forebygge og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

## **Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse**

Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) er en kartlegging av uønskede hendelser som kan inntreffe, og en beskrivelse av hvordan de vil kunne påvirke

kommunen og dens tjenester. Den gir en samlet oversikt over risikoer og sårbarheter i kommunen. Siste versjon ble godkjent i kommunestyret 08.10.2019 revidert i 2019, og den skal rulleres og oppdateres innen 2022/23.

Formålet med ROS er å benytte kunnskapen om risikoer og sårbarheter som et grunnlag for å arbeide systematisk, kunnskapsbasert og helhetlig med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorer i kommunen, for å redusere risiko for tap av liv, helse, skade på miljø og materielle verdier.

Analysen skal ligge til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på overordnet nivå, og som en del av grunnlaget i de kommunale enhetenes egne ROS-analyser. Den skal bidra til å identifisere og gi prioriteringer for risikoreduserende tiltak og barrierer. Disse barrierene kan være forebyggende, som i framtiden kan hindre eller minimalisere konsekvensene av uønskede hendelser. Eller så kan de være skadebegrensende, som vil si at de skal begrense skadevirkningene hvis en uønsket hendelse inntreffer.

I den nåværende ROS er det 14 fare- og ulykkeshendelser identifisert, og disse blir analysert nærmere basert både for hvor sannsynlige de kan være, og hvilke konsekvenser som de kan gi. I Ullensakers risikomatrise er hendelsen «pandemi» vurdert som en «kritisk» konsekvens, men som «mindre sannsynlig» som hendelse. I henhold til de kriteriene som er beskrevet i kommunens ROS, vil det si at en pandemi er antatt å inntreffe en gang hvert 10-50 år, og det kan bli mer enn 5 døde og/eller mer enn 20 alvorlige syke.

I risikobeskrivelsen beskrives en større pandemi som vil få store konsekvenser, og som vil kunne ramme Ullensakers evne til å levere en rekke kritiske tjenester. En pandemi vil sette søkelys på ulike kritiske tjenester som det er av særlig betydning at kommunen kan klare å levere, som f.eks. legevakt, andre helsetjenester og kritiske infrastrukturer, som vann. En pandemi-hendelse vil også kunne føre til moderate konsekvenser for kommunens økonomi. Alle koronarelaterte utlegg som kommunen fikk ved utførelse av dennes IHR-relaterte oppgaver ved OSL skulle fullkomponeres fra staten.

Kommunen har gjort en rekke tiltak, både før, under og etter ny-normaliseringen for å imøtekomme de krav og tiltak som har kommet. Blant annet tiltak og pålegg som har blitt gjennomført i henhold til myndighetskrav, egne lokale smitteverntiltak, kontinuitetsplanlegging, styrket samarbeid med øvrige kommuner på øvre Romerike, beredskapsplaner som bl.a. inkluderer pårørendesenter og informasjonstelefon, kommunikasjonsstrategi, mv. I henhold til IHR-oppgavene er Ullensaker også førstelinje-ansvarlig ved smittesituasjoner ved OSL. De mange og raskt omskiftelige tiltakene som ble innført av statlige myndigheter under pandemien, har derimot ført til betydelige utfordringer for Ullensaker. Det har blant annet vært utfordringer med uklare føringer, for lite ressurstilgang for alle oppgavene og for korte tidsfrister for føringene. Mye av disse erfaringene, ble kommentert i et innspill til hørings svar til Koronakommisjonens rapport, del 2, innen utgangen av august 2022.

## Evalueringsskriterier

### Overordnet beredskapsplan for Ullensaker kommune

Overordnet beredskapsplan beskriver hvordan beredskapen i Ullensaker kommune er organisert ved kriser og uønskede hendelser som rammer kommunen som helhet, eller som kan kreve sentral, overordnet koordinering og ledelse. Hensikten med planen er at kommunen skal ha en beredskapsorganisasjon som iverksettes, helt eller delvis, ved uønskede hendelser hvor den vanlige linjeorganisasjonen ikke (alene) er den beste organiseringen for å redusere konsekvensene av hendelsen, opprettholde kommunale tjenester og til å normalisere situasjonen.

Kommunens organisering av kriseledelsen med støttefunksjoner, er beskrevet under avsnittet «Myndighet og delegering». Planen beskriver hvordan overordnet kriseledelse skal støtte kommunens sektorer og enheter med overordnet koordinering av tiltak og dens ressurser for å verne om liv og helse, materielle og immaterielle verdier og miljø, tilpasset den til-enthver-tid, gjeldende «Overordnet ROS-analyse for Ullensaker kommune». Overordnet beredskapsplan består også av en rekke vedlegg, som blant annet, varslingslister med kontaktinformasjon, bistandsoversikter for ulike eksterne aktører, evakueringslister og andre avtaler som kan bli relevante ved uønskede hendelser.

Planene skal være oppdaterte, og som utgangspunkt revideres minimum hvert år, samt etter uønskede hendelser og øvelser – hvis det er hensiktsmessig. Kommunestyret skal hvert 4. år orienteres om kommunens beredskapsarbeid og planverk. Kommunen har både smittevernplan og diverse evakueringslister, men disse inngår ikke i denne evalueringen.

Overordnet beredskapsplan er blant annet utarbeidet med bakgrunn i:

- Lov 25.06.2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Forskrift 07.10.2011 om kommunal beredskapsplikt
- Lov 01.06.2018 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Lov 22.06.2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 23.06.2000 om helsemessig- og sosial beredskap (helseberedskapsloven)
- Lov 15.12.1950 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven)
- Lov 16.12.2011 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)

Beredskapsplanen bygger videre på sentrale forskrifter, standarder, avtaler, samt retningslinjer og veiledninger gitt av blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

## Deling av informasjon, rapportering og kommunikasjon

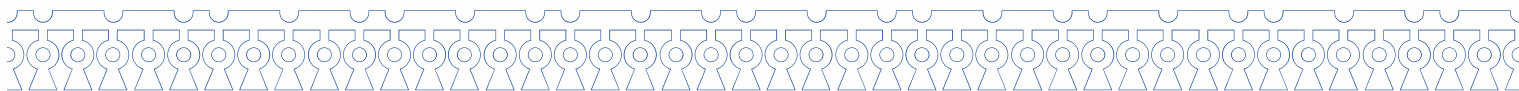
Når kriseledelsen er etablert, er det den som har det overordnede informasjonsansvaret. Informasjon om situasjonen og status for krisehåndteringen skal deles mellom alle involverte sektorer og enheter. I praksis, vil det si at de involverte sektorlederene (kommunaldirektørene) informerer videre i egen sektorlinje. På grunn av manglende ressurser for både loggføring, møterefekat med beslutningspunkter og rapportskrivning, har det ikke alltid vært skriftlige kilder for deling av informasjon. Delt informasjon skal bidra til en felles forståelse av situasjonen, og synliggjøre de prioriteringer og beslutninger som overordnet kriseledelse har fattet.

Samtlige sektorer har likevel et selvstendig ansvar for å dele korrekt informasjon og korrigere for eventuelle misforståelser. Ullensaker kommune baserer sitt kommunikasjonsarbeid på «Kommunikasjonsstrategi for Ullensaker kommune». Prinsippet for kommunikasjonsarbeid under en krise er:

- Formidle viktige og presise budskap raskt i krisesituasjoner
- Kriseinformasjonen skal bidra til å skape ro og trygghet – og gi publikum råd hvordan den bør forholde seg
- Sørge for et enhetlig budskap innad i kommunen, eksternt og med andre aktører
- Gi riktig fakta og rette opp feil informasjon i eksterne kanaler
- Kommunikasjonen skal synliggjøre ansvarsforhold og myndighetskoordinering

God krisekommunikasjon etter disse prinsippene, forutsetter jevnlig øvelser og evaluering i etterkant av reelle hendelser. Den første statusrapporten bør deles så raskt som mulig, og senest etter det første møtet i kriseledelsen. Dette forutsetter, imidlertid, at involverte sektorer, enheter og eventuelt andre aktører, sender den informasjon som er nødvendig, så raskt som mulig for å muliggjøre den overordnede statusrapporten.

De involverte sektorene og enhetene må være forberedt på å dele informasjon om situasjonen, egne iverksatte og planlagte tiltak, gi status på tilgjengelige ressurser som kan bistå andre, samt egne behov for mottak av bistand ved overordnede beslutninger. All informasjon som deles, må være korrekt og kvalitetssikret. Hvis det er mulig, bør man oppgi korrekt kilde for informasjonen. Hvis det derimot ikke er mulig å verifisere informasjonen, skal det likevel komme frem i informasjonen at den ikke er verifisert, basert på usikre kilder eller antakelser. Kriseinformasjon er et lederansvar. Når kriseledelse er etablert, er det kriseledelsen som har informasjonsansvaret. Kriseledelsen har ansvaret for kontakt med pressen, utarbeidelse av skriftlig informasjonsmateriell og pressemeldinger når kriseledelse er etablert. Den kan delegerer myndighet til krisestaben i det omfang som er formålstjenlig. Alt informasjonsarbeid skjer i samråd med kommunedirektør og ordfører. Frekvens for informasjonsdeling, samt bestemmelse om hvem som er mottakere av informasjonen, skal bestemmes for hver hendelse.

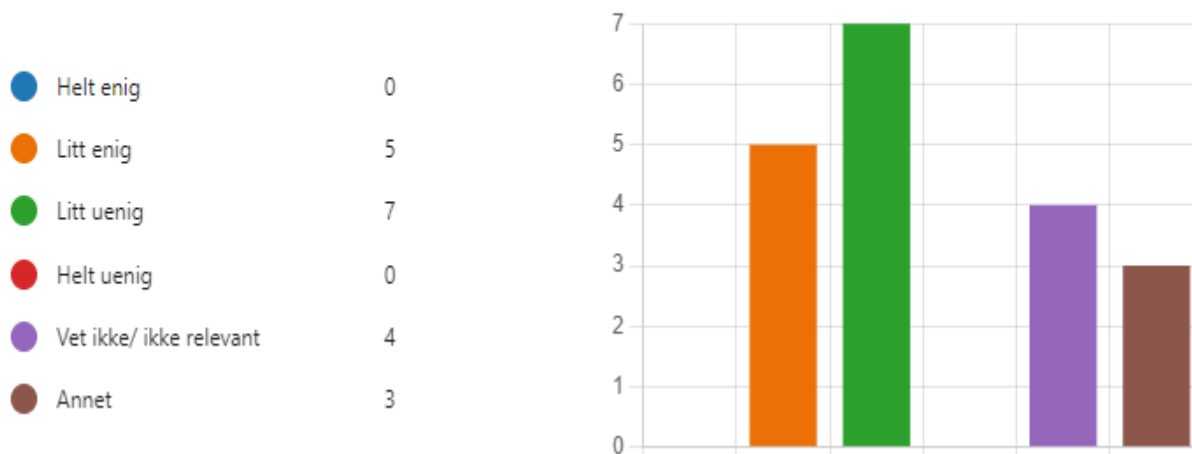


## Samarbeidet mellom sektorene i overordnet kriseledelse

Spørreundersøkelsen viser at de involverte aktørene i overordnet kriseledelse har hatt et greit og produktivt samarbeid under hele krisen. En av respondentene skriver at hen opplever at all informasjon har blitt delt så godt man har kunnet, men mangel på system og struktur i håndtering av informasjonen har i for stor grad gjort informasjonen privat/avhengig av enkeltpersoner. Loggføring og oppfølging fra beredskapskoordinator (nå benevnes funksjonen: *rådgiver beredskap*) har imidlertid vært svært bra og utover det som kan forventes. En annen skriver at hen ble informert og kontaktet, men savnet nok informasjon om helheten. Noen savnet en fast møteagenda. Det virker som mye informasjon ble avklart løpende i linjen, og av kriseledelsen direkte mellom møtene.

5. Jeg opplever at all nødvendig informasjon har blitt delt mellom deltakerne i kriseledelsen.

[Flere detaljer](#)



## Deltakernes opplevelse av gjennomføringen av overordnet kriseledelse

Møtene i overordnet kriseledelse har fulgt utviklingen av pandemien, og følgelig ikke hatt faste møter. I høykontur-perioder, har det vært ukentlige møter. I all hovedsak har møtene vært et forum for informasjonsutveksling og koordinering mellom sektorene. Her har også beslutninger knyttet til innføring og endringer i smitteverntiltak vært tatt. 60% av respondentene svarte at kriseledelsen har vært ledet godt. Kriseledelsen har utført både strategiske og operasjonelle oppgaver da kriseledelsens stab ikke er bemannet (ressurslisten er ikke fylt opp). En skriver at «hyppighet og pauser som har vært, kan ses nærmere på med tanke på informasjonsflyten ...», og de fleste svarte «personlig har jeg fått vite det som jeg har trengt for å ivareta mine oppgaver da nødvendig informasjon og dialog ellers har ved behov vært benyttet.»

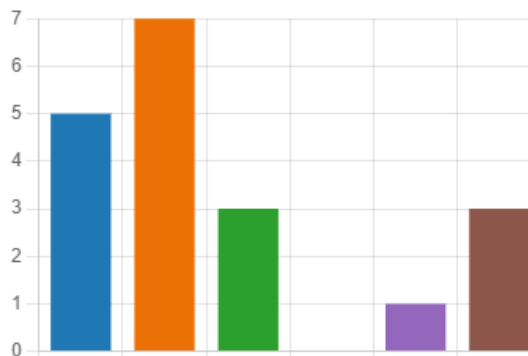
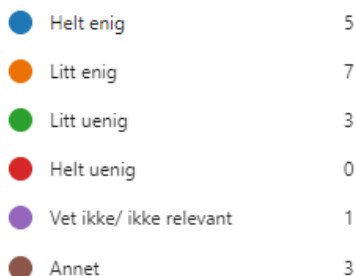
Agenda og gjennomføring av møtene har vært håndtert i tråd med forventningene. Det har imidlertid ikke blitt lagt langsiktige planer for håndtering av pandemien, noe

som har medført svært stor belastning på enkeltpersoner og deler av organisasjonen. Strategiske organisatoriske grep tidligere i pandemien kunne ha gjort at dette ble unngått.

3. Kriseledelsen, har etter min mening, vært ledet på en god måte i det tidsrommet jeg har deltatt der.

[Flere detaljer](#)

Innblikk



En respondent skriver at «dag til dag perspektivet og med tanke på håndtering av smittebølger var håndteringen relevant, om enn noe reaktiv og med vekt på føre var. Det ble imidlertid ikke lagt langsiktige planer for håndtering for å avlaste organisasjonen med tanke på sannsynlig varighet av en pandemi.»

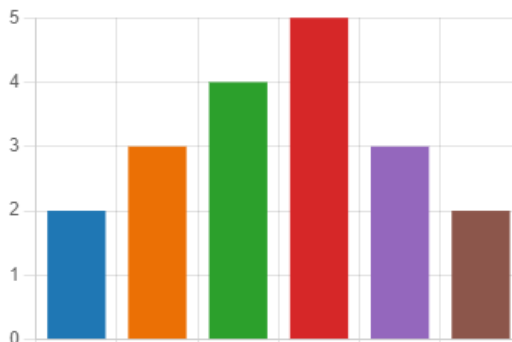
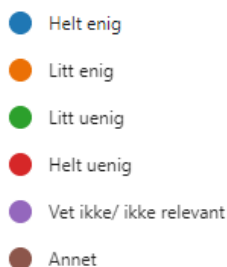
En annen skriver «Kunne inkludert flere av de som stod ute i drift mer.» Sitatet kan tyde på manglende informasjonsgivning videre i linjen for sektoren. Videre skriver en «kriseledelsen har i møter hatt en fast agenda hvor alle som har trengt å ta noe opp har hatt mulighet for dette.»

## Gjennomføring av digitale møter

Møtene i overordnet kriseledelse har i perioder med høy smittefare også blitt gjennomført digitalt, i kombinasjon med fysiske møter. Svarene fra undersøkelsen viser i all hovedsak at deltakerne har opplevd dette som positivt. De som av ulike årsaker ikke kunne møte fysisk, ble deltakere i møtene digitalt. En respondent skriver «I de forskjellige fasene har vi vært nødt til å bruke digitale møter og eller kombinasjon av dette for å få samlet alle. I begynnelsen var de fleste i kriseleden satt i karantene grunnet utenlandstur og telefonmøter ble benyttet med fast agenda som fungerte godt. Er av den oppfatningen at dette ikke var til noen hinder for god og effektiv oversikt og fremdrift. Utover i pandemitiden og møtegjennomføringen har vi fått med flere på en lettere måte ved å bruke både telefon, Teams i tillegg med fysisk oppmøte.»

10. Digitale møter har ført til mindre grad av åpenhet mellom deltakerne i kriseledelsen enn hva som ville ha vært tilfelle med fysiske møter.

[Flere detaljer](#)

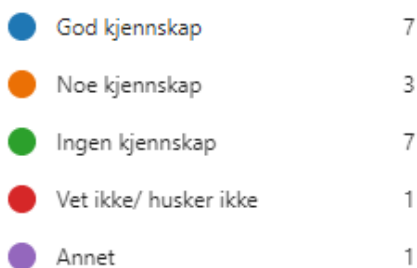


## Kompetanse og opplæring

Deltakerne i kriseledelsen opplever at de har kunnskap om overordnet beredskapsplan. Manglende gjennomføring av øvelser og begrenset opplæring i beredskapsplanverket kan derimot ha bidratt til uklarheter blant deltakerne når det gjelder kriseledelsens og egen sektors rolle og funksjon i krisehåndteringen. En svarer «Har det nå, men hadde det ikke forut for krisen, og overordnet beredskapsplan var ikke en plan vi forholdt oss til i perioden jeg var direkte involvert i krisearbeidet.» En annen skriver «Ja, jeg hadde det, men var ikke alltid enig i valgene de tok, spesielt rådmann.»

7. Hvor god kjennskap har du til innholdet i overordnet beredskapsplan før 12. mars 2020?

[Flere detaljer](#)



Kjennskap til innholdet i overordnet beredskapsplan før Norge stengte ned 12. mars 2020, var noe sprikende blant respondentene. Ved spørsmål om hvor gjeldende respondentene synes gjeldende beredskapsplan var for håndteringen av pandemien, svarte en deltaker at «gjenspeiles i at det måtte utarbeides ny plan spesifikt rettet inn mot pandemien våren 2020.» Kommunen utformet den gang en «Operativ beredskapsplan pandemi – Covid-19. Ullensaker kommunes håndtering av Koronasituasjonen på kort sikt». Ullensaker kommune var i en krevende situasjon med tanke på mulige kortsiktige konsekvenser av pandemien. Man tok innover seg utfordringsbildet og scenarier som ble skissert av Folkehelseinstituttet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Helsedirektoratet knyttet opp imot økt sykkelighet i befolkningen og økt sykefravær i tjenestene. I planarbeidet som ble gjort tidligere som bakgrunn for dette arbeidet ble det synliggjort hvordan tjenestene kan

prioritere produksjonen og hvilken «minimumsbemanning» som må være til stede for å ivareta produksjonen i tråd med forventningene. Økonomiavdelingen har herunder, med utgangspunkt i sentrale føringer tilknyttet scenarier, kostnadsberegnet pandemiens konsekvenser for Ullensaker kommune. Det ble tatt høyde for en «smitteperiode» på 15 uker. Det å sikre tilstrekkelig personell til tjenestene i krisesituasjoner var helt nødvendig.

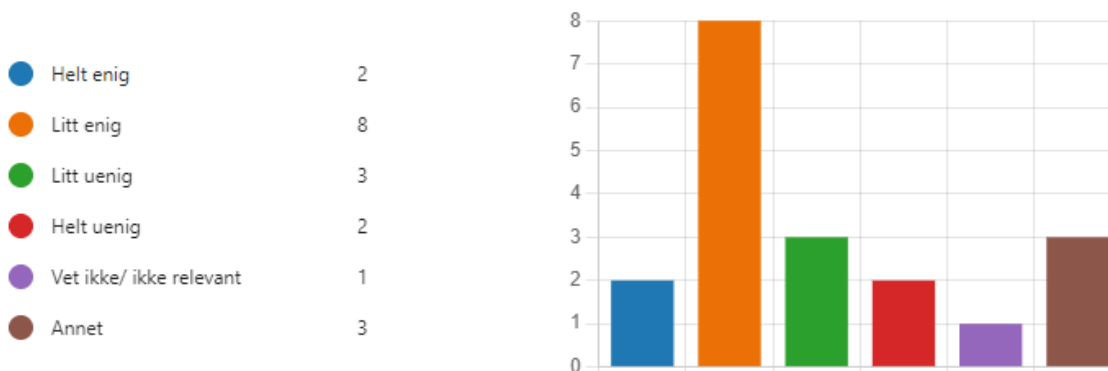
I henhold til lovkrav, skal det holdes øvelse for kriseledelsen minimum annet hvert år, og at scenariene for øvelsen bør hentes fra egen overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. En respondent skriver «den overordnede planen er god, men noe kan forbedres. Rammene i den overordnede er gode. Det er underliggende forutsetninger som må forbedres. Spesielt ressurslistens roller må gås gjennom og besettes.» Mens en annen mener «Helt uenig i at den overordnede beredskapsplanen var tilstrekkelig. Planverk i forhold til smittevern og vaksinasjon var ikke på plass/ikke oppdatert.» Underveis i håndteringen, kom dette imidlertid på plass.

## Læring og forbedring underveis i krisehåndteringen

Man har ikke foretatt underveis-evaluering med tanke på hva som har fungert bra eller mindre bra i krisehåndteringen. Kriseledelsen har ikke vært konstant, men hatt møter etter pandemiens og statlige myndigheters utvikling og føringer.

11. Jeg opplever at det underveis i pandemien har vært gjennomført nødvendige tiltak for å håndtere endrings- og forbedringsbehov i kriseledelsen og dens støttefunksjoner.

[Flere detaljer](#)



De første par månedene av pandemien ble av flere oppfattet som ganske kaotisk. En respondent skriver at «vår største utfordring har vært at staten har endret på regelverk og håndtering av hendelsen med korte varsler- frister som har ført til at kommunen måtte gjøre raske endringer med liten tid til å kvalitetssjekke føringene opp mot løpende tilpasnings av gjennomføring av vedtaksendringene.»

Siden svardelen for halvparten ble «litt enig» og «litt uenig», kan det tyde på at deltakerne ikke synes at kriseledelsen har gjennomført nødvendige tiltak for håndtering av endrings- og forbedringsbehov. Det kan bero på at man har hatt en fleksibel og pragmatisk tilnærming til håndteringen. På den andre siden, kan det bero på et behov for å vurdere status og innretning av kriseledelsen i all den tiden som krisen har vart.



Kommunen har omprioritert ansatte, samt engasjert andre for å bekle de ulike oppgavene som kommunen måtte håndtere, både på vegne av egne innbyggere og for de statlige, pålagte oppgavene ved OSL. En respondent svarer at man ofte måtte snu på driften etter kort tid, da lovendringer medførte nye føringer. Ofte kom endringene, før det juridiske var på plass – og før kommunen var orientert.

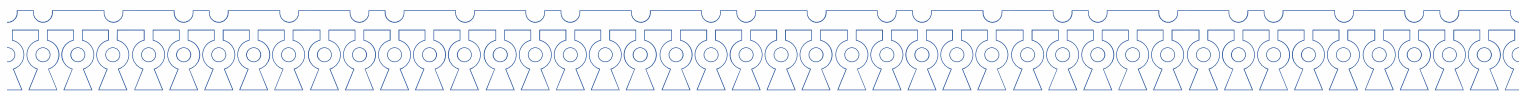
## Overordnet kriseledelses rolle

Målet for kommunens beredskapsarbeid er å skape trygghet for innbyggere og besøkende, og til enhver tid ha en beredskap som er i stand til å håndtere hendelser og krisesituasjoner som kan inntreffe. Kriseledelsen skal hele tiden ha et overordnet situasjonsbilde, koordinere tiltak og langsiktig planlegging av kommunens innsats. Sektorene ivaretar behovet for oversikt og koordinering av egen sektor, og planlegging av sektorens innsats i tråd med kriseledelsens beslutninger.

Ved en krise kan ordfører og/eller kommunedirektør beslutte om overordnet kriseledelse skal etableres. Formålet ved å etablere kriseledelse ved en uønsket hendelse er å støtte krisehåndteringen i linjen, ved å koordinere informasjon, etablere felles situasjonsbilde, koordinering av ressurser og benytte kommunedirektørens og ordførerens fullmakter til å foreta strategiske beslutninger for kommunen som helhet.

Evalueringen viser at det i perioder har vært et stort fokus på enkelttiltak og områder som kunne vært delegert i linjeorganisasjonen. En respondent skriver at «Kriseledelse over en så lang periode uten å vurdere alternativ organisering med klart mandat og fullmakter kunne ha frigjort ressurser hos kriseledelsen på et mye tidligere tidspunkt. Det har vært uklart hva kriseledelsen skal ta stilling til og hva som faktisk er delegert.» En annen skriver «Kriseledelsens arbeid har i stor grad vært en godt bevart "hemmelighet". Den har vært lite synlig, og det har ikke vært noe enhetlig budskap på hvordan kommunen skulle løse oppdraget. Det er løst godt på tross av kriseledelsens synlighet og ikke på grunn av. Det ble våren 2020 utarbeidet en rapport på bestilling fra rådmann. Der fikk vi tydelig signal fra organisasjonen om at det var behov for en synlig ledelse. Dette ble ikke bedret etter rapporten.»

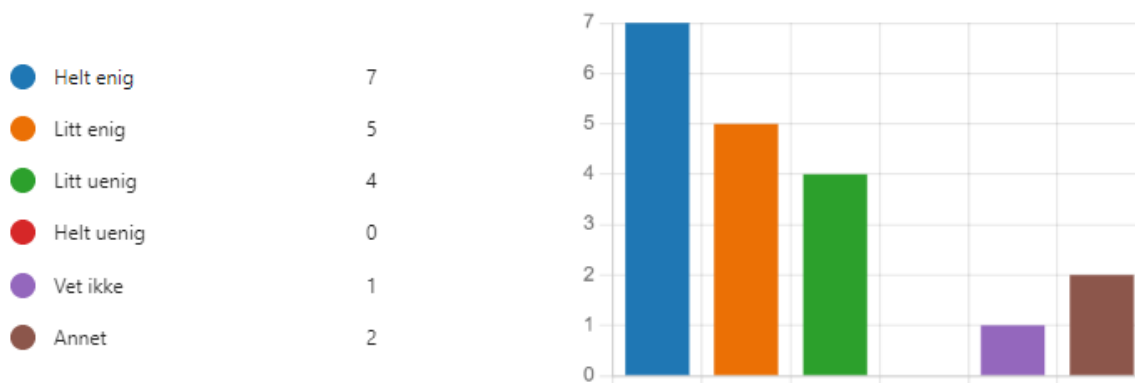
I beredskapsplanen står det «Når kriseledelse er etablert, er det kriseledelsen som leder håndteringen av krisen. Organisasjonen handler «på ordre» fra kriseledelsen. I den grad ordinær drift opprettholdes, har enhetsleder fortsatt ansvaret for denne». Svarene fra undersøkelsen kan tyde på at dette skapt noe bry for flere. En skriver «Opplever det motsatt. Flere diskusjoner burde ha vært løftet ut fra kriseledelsen og tatt andre steder.» En annen «Var ikke en del av kriseledelsen. Men, det ble tatt mange og gode beslutninger i linjen pga. lite synlig kriseledelse. Det burde vært gitt koordinerte styringssignaler som linjen kunne jobbet etter.» Videre skriver en annen: «Raske endringer har medført at beslutninger har blitt utenfor kriseledelsen. Under andre kriser ville nok flere av disse blitt besluttet av kriseledelsen». En annen skriver: «litt enig, men i utgangspunktet ble det meste som kunne vente fanget opp gjennom den faste agendaen. Men siden det var mange regelendringer med korte implementering frister måtte mye tas i linja og utenfor kriseledelsen da det ikke var tid/rom til å gjennomføre dette. Toppledelsen var alltid involvert i de store endringene».



Svarene kan tyde på en usikkerhet om egen og kriseledelsens rolle under den langvarige pandemien. Utfordringen blir å kombinere en langvarig krise med tilnærmet normal drift. Det oppleves likevel ikke at det har vært en konflikt knyttet til beslutningsstrukturen, snarere en vilje til å tilpasse seg situasjonen underveis.

13. Det har vært tydelig for meg hva som har vært kriseledelsens ansvar og/eller rolle i denne krisen.

[Flere detaljer](#)



Under pandemien opplevde flere av respondentene at det ikke var tid for langsiktig planlegging, det har vært ressursmangel for både oppfølging av smittevernplan, pandemiplan, etc. Kommunen opprettet imidlertid en ny stilling, som beredskapsleder og den opprettet etter hvert en egen seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap i løpet av 2021/22.

Ved spørsmål om i hvilken grad kommunen er forberedt på å opprettholde sine kritiske leveranser dersom den får en økning i smitte, eller ved andre samtidige hendelser, svarer de aller fleste «i stor grad» eller «i noen grad». Samtidig svarer en respondent; «Mener det må være en evaluering av de forskjellige oppgavene som vaksinasjon, karantenehotell, isolasjonshotell, testing, evaluering av de forskjellige tjenesteområdene, hvordan håndterte vi skole, barnehage og dagtilbud mv. Viktig å evaluere dette nå, slik at vi er styrket dersom det kommer en ny kritisk leveranse.» En annen skriver: «Det som i praksis er en nedbemanning innen kommunikasjon under krisen, og dessuten i etterkant av krisen, tilsier at man er dårlig rustet på kommunikasjon ved smitteøkning og ved andre samtidige hendelser.»

## Prosesser i og utenfor overordnet kriseledelse

Kriseledelsen har både fungert som et forum for informasjonsutveksling og koordinering, men har i liten grad prioritert diskusjoner om langsiktige effekter knyttet til håndteringen av krisen. På grunn av pandemiens kompleksitet og tidsaspekt har det vært nødvendig å operere med mange drøftings- og beslutningsarenaer. Samtidig er det nok en mergevinst ved å involvere flere i erfaringene fra de bilaterale diskusjonene, som kan tas i hele kriseledelsen. Når ikke flere sentrale funksjoner blir orientert om vurderingene og anbefalingene som blir gitt i de bilaterale arenaene, kan det skape en begrensning av kriseledelsens funksjon når det gjelder koordinering av tiltak og deltakerens engasjement i møtene.

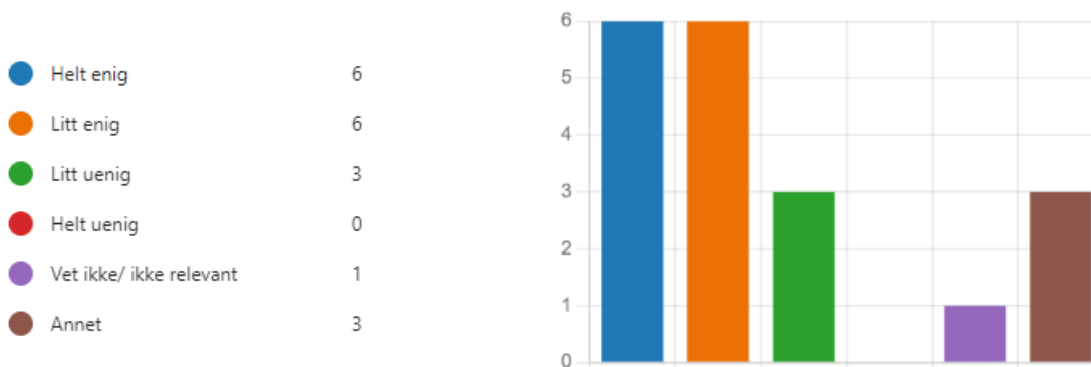
En svarer «litt enig, men i utgangspunktet ble det meste som kunne vente, fanget opp gjennom den faste agendaen. Men siden det var mange regelendringer med korte implementeringsfrister måtte mye tas i linja og utenfor kriseledelsen da det ikke var tid/rom til å gjennomføre dette. Toppledelsen var alltid involvert i de store endringene». En annen «Det som var veldig vanskelig, var at mange beslutninger ble tatt på statlig nivå og at vi i kommunen hadde veldig lite tid til å gjøre oss klare for det som kom fra regjeringen.» Ikke alle diskusjonene var relevante for kriseledelsen, som helhet, men var relevante for et fåtall aktører. Balansegangen mellom for mye, og for lite informasjon må kriseledelsen vurdere selv. Pandemien var, i sin natur, en «langsom krise» - som kunne gi rom for mer informasjon og diskusjoner.

Spørreundersøkelsen viser at flere av deltakerne er helt eller delvis enige, i at saker med behov for koordinering har vært tatt opp i kriseledelsen. Samtidig viser resultatene at flere også har opplevd at saker med behov for koordinering, ikke har vært diskutert i kriseledelsen. Praktiske hensyn, som spesielt har vært av tidskritisk art, ikke ble tatt i kriseledelsen. Ofte kom føringene fra statlige myndigheter til tider i uken eller på døgnet, som ikke gjorde en samlet kriseledelse hensiktsmessig eller mulig.

En respondent svarer «toppledelsen kommunaldirektørene, rådmann og ved behov også ordfører vært involvert sammen med linja avklart nødvendige hastesaker. Eller er det meste fanget opp med den faste møteagendaen og det har vært innkalt til ekstra møter når dette har vært nødvendig.»

17. Jeg opplever at kriseledelsen har diskutert viktige problemstillinger til rett tid i denne krisen når det gjelder håndteringen av pandemien i Ullensaker kommune som helhet.

[Flere detaljer](#)



## Sektorenes rolle i kriseledelsen

Kommunaldirektørene har fast rolle i kriseledelsen. Krisesituasjoner skal håndteres i henhold til nærhetsprinsippet – og lavest mulig nivå. Krisesituasjonens art og omfang avgjør nødvendigheten av eventuelt etablering av den strategiske og operative krisehåndteringsorganiseringen på sentralt nivå. Som en følge av pandemiens langvarighet og kompleksitet, ble det bestemt at kommunen skulle etablere en ny stilling, som beredskapsleder for det overordnede beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet. Kommunen hadde allerede en beredskapsrådgiver, og prioriterte en lederstilling for dette fagfeltet. Seksjon for samfunnssikkerhet og

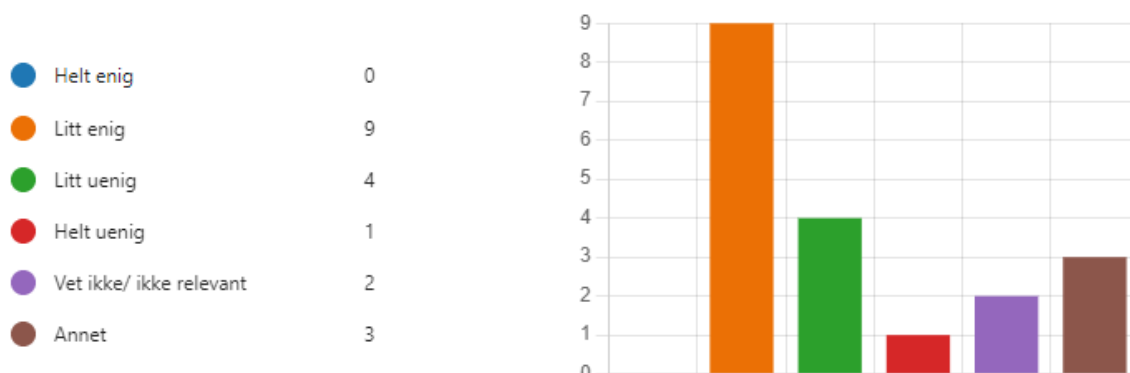
beredskap skal arbeide tverrsektorielt og overordnet. Beredskapsleder skal fungere som en del av kriseledelsen, mens beredskapsrådgiver fortrinnsvis skal være bindeleddet til beredskapsstaben og, ved behov, være primærkoordinator for kommunen ved etablering og drift av mottakssenteret. Siden beredskapsleders rolle ikke er tatt med i den nåværende beredskapsplanen, er den heller ikke definert i denne.

Beredskapsleder har en naturlig og viktig rolle som faglig rådgiver i kriseledelsen, men denne rollen har ikke det nødvendige helhetsinntrykk i kommunens virksomhet til å ha lederansvaret for vurdering av dilemmaer når det gjelder lovetterlevelse, ressurser og langsiktige konsekvenser. Beredskapsleder inngår ikke i kommunedirektørens strategiske ledergruppe, og deltar heller ikke fast på verken kommunestyre- eller formannskapsmøtene. Funksjonen får dermed ikke full innsikt i all informasjon og kunnskap om forholdet mellom arbeidet som skjer i sektorene og arbeidet som skjer i den strategiske ledergruppen.

Alle sektorene har vært deltakende i kriseledelsen gjennom hele pandemien. Spørreundersøkelsen viser at sektorene opplever og erkjenner sin rolle ulikt i kriseledelsen. En skriver «opplever at kriseledelsen har tatt opp saker underveis så langt som mulig, men som svart over vanskelig da avgjørelser har måttet tas umiddelbart. Men har hatt mange gode støttespillere som har bidratt.» Mens en annen skriver «opplever at vi har blitt skjøvet fra skanse til skanse, og dermed blitt reaktive. Det ligger kanskje i krisens natur, men samtidig kunne mer langsiktige strategier, risikovillighet og annet hjulpet i analysene av de løpende situasjonene vi stod oppe i.»

16. Jeg opplever at kriseledelsen har diskutert viktige problemstillinger til rett tid i denne krisen når det gjelder behovene i min sektor.

[Flere detaljer](#)



Evalueringen kan tyde på at sektorene underveis i krisen, har fått økt sin forståelse av eget ansvar og at sektorene gradvis har blitt mer autonome og trygge i oppfølgingen av sitt eget ansvarsområde. De jevnlig møtene i kriseledelsen kan ha bidratt til at sektorene ikke bare er opptatt av å løse egne, men hverandres utfordringer på tvers av sektorer. Sektorene har hatt ulike belastninger og utfordringer gjennom krisen, og det er naturlig at dette påvirker den enkelte tilnærming til forståelsen av krisen.

## Stabens og støttefunksjonenes rolle i krisehåndteringen

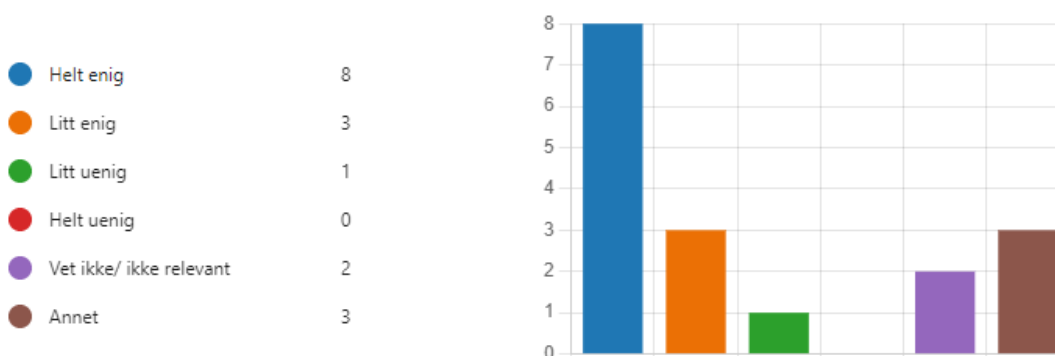
Staben skal støtte kriseledelsen ved at de utfører de bestillingene som denne gir dem. Kriseledelsen er den som aktiverer krisestaben etter behov. Under pandemien, ble det derimot opprettet en rekke støttefunksjoner av ulik varighet, for både oppgavene som fulgte ved OSL, samt for kommunen som helhet. Det er derimot ikke en reaktiv prosess, staben kan selv utføre proaktive tiltak, for å støtte kriseledelsen i dennes beslutningsgrunnlag. Selv om håndteringen av krisen skal skje i henhold til beredskapsprinsippene, betyr ikke det at de skjer uavhengig av kriseledelsens arbeid. Oppdragene i forbindelse med IHR for reisende til Norge, var alltid en del av kriseledelsens oppdrag, i tillegg til håndteringen av pandemien for egne innbyggere og besøkende til Ullensaker. Et av svarene fra spørreundersøkelsen kan tyde på at dette ikke var kjent i støttestabene: «Jeg anerkjenner ikke spørsmålstillingen. Stab/støttefunksjonen har jobbet for å løse lokale og nasjonale oppdrag, og har hatt svært lite med kriseledelsen å gjøre. Heller ikke fått koordinerte styringssignaler. Arbeidet har ikke hatt noe med at kriseledelsen skal nå sine mål (og hvilke mål har de hatt?) Kriseledelsen er selv ansvarlig for å nå sine mål.»

I beredskapsplanen står det at beredskapsrådgiver har «den operative kommando» over personell som er underlagt krisestaben når denne er aktivert. Under pandemien ble ikke den ordinære krisestaben satt, siden verken flere av disse stillingene ikke var besatt, eller at det nødvendigvis var slik man organiserte seg under denne hendelsen. Derimot hadde flere av støttefunksjonene tett og god kontakt med beredskapsrådgiver gjennom hele krisen, mens andre støttefunksjoner forholdt seg til andre kontaktpersoner i kommunen.

20. Jeg har hatt en god forståelse for hvordan min støttefunksjon skal bidra til å nå målene for kriseledelsen under pandemien. (Gjelder kun stabs-/støttefunksjoner)

[Flere detaljer](#)

[Innblikk](#)

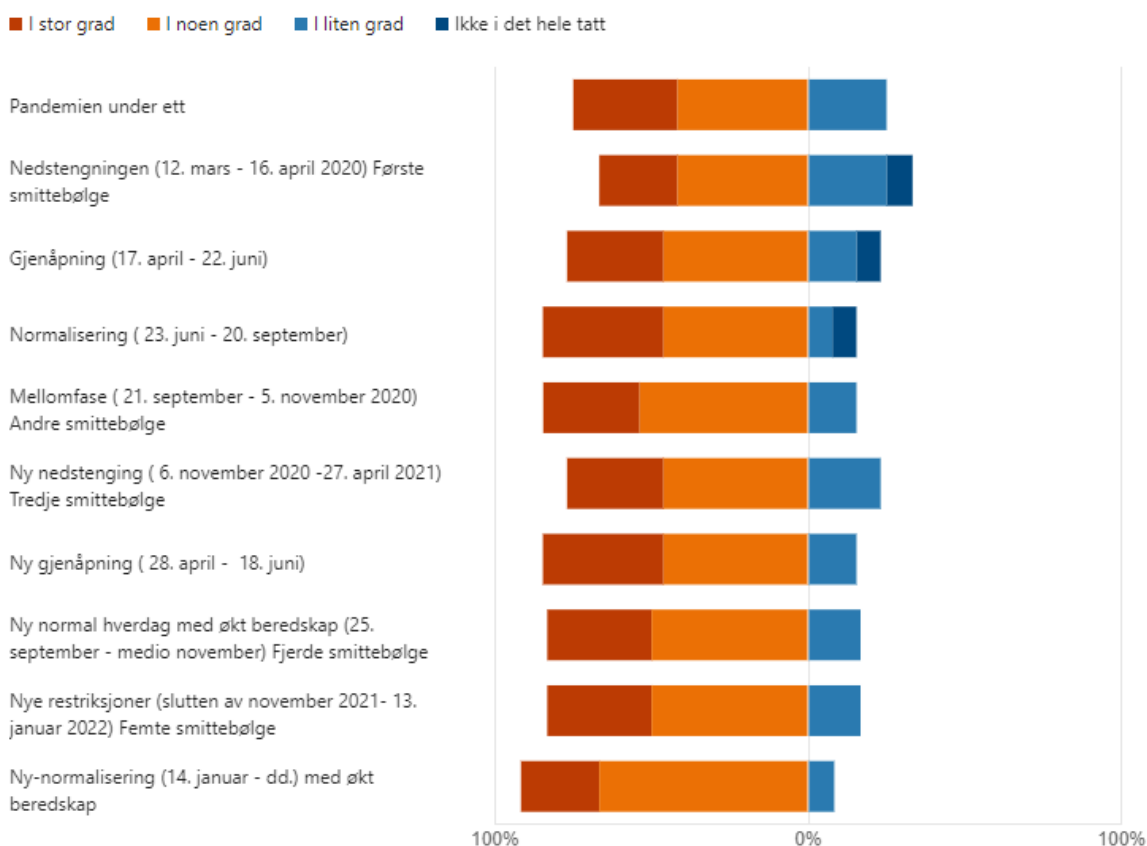


Svarene kan også tyde på at kommunikasjonen mellom kriseledelsen og støttefunksjonene ikke har vært av en slik art, at støtteelementene har forstått at de har vært en forlengelse av kriseledelsens oppgavehåndtering. Siden de stabsfunksjonene som likevel var iverksatt og støttefunksjonene som ble etablert, ble organisert på en annen måte enn det planverket legger til grunn, kan det ha medført en viss usikkerhet knyttet til roller og ansvarsforhold. Det ble ikke foretatt noen formell vurdering eller beslutning knyttet til at organiseringen avviker fra planverket. Svarene fra undersøkelsen støtter analysen: «Utover det gitte ansvaret, gitt linjefunksjonene, så er det ikke vært gitt ansvarsdeling på oppdrag utover normalen.

Dette er allikevel løst godt, da stabsfunksjonene selv har tatt ansvar for å gjøre avklaringene.» En annen svarer: «Ikke vært definert klare ansvar/oppgaver, men alltid kunnet spørre noen om bistand.» En tredje svarer: «litt enig, men støttefunksjonen som er definert i planverket var ikke satt - ressurslista bør gjennomgås og fylles opp.» En fjerde svarer: «Uklar ansvarsfordeling og organisering av TISK, mange forskjellige ledere av et område som egentlig er kommuneoverlegens ansvar, men uten at kommunens kriseledelse ble involvert.»

22. I hvilken grad opplever du at din støttefunksjon har hatt tilfredsstillende sammenheng mellom oppgaver og ressurser i følgende faser av pandemien? (Gjelder kun stabs-/støttefunksjoner)

[Flere detaljer](#)



Som figurene viser, har ikke staben/støttefunksjonene følt at de har hatt tilstrekkelig tilgang på personell eller andre ressurser for å kunne ivareta deres oppgaver og en forsvarlig arbeidsbelastning. Krisestaben og støttefunksjonene har ikke blitt rigget til å bemanne alle sine funksjoner over den tiden som pandemien har vart. Dermed har enkelte nøkkelfunksjoner vært svært sårbare for frfall av enkeltpersoner. Over tid, har det vært en svært høy arbeidsbelastning på enkelte personer. Det har ikke vært tilfredsstillende rammer når det gjelder fordeling av høy arbeidsbelastning over tid.

Staben har også et forbedringspotensial knyttet til dokumentasjon av beslutninger og diskusjoner i staben. Det ble delvis ført loggføringer, men i store trekk, ble ikke diskusjoner, beslutningspunkter, prioriteringer og ikke-prioriteringer ført, og på hvilket beslutningsgrunnlag som avgjørelser ble tatt, mv. Desto lengre en krise varer, desto viktigere er det med dokumentasjon og følgen av eksempelvis økonomiske konsekvenser. Beslutninger og diskusjoner som ikke blir tilstrekkelig dokumentert, kan medføre usikkerhet og konflikter på hva det er informert om, og til hvilke tider.

TISK-arbeidet nevnes som en funksjon som ikke hadde en overordnet koordinering, før kommunen engasjerte en lege til denne oppgaven. Før denne kom på plass, opplevde man organiseringen som fragmentert, med stadig utbytte av ledelse for de ulike funksjonene.

23. Jeg opplever at min støttefunksjon har bidratt som forventet til å oppnå kriseledelsens formål i denne krisen. (Gjelder kun stabs-/støttefunksjoner)

[Flere detaljer](#)

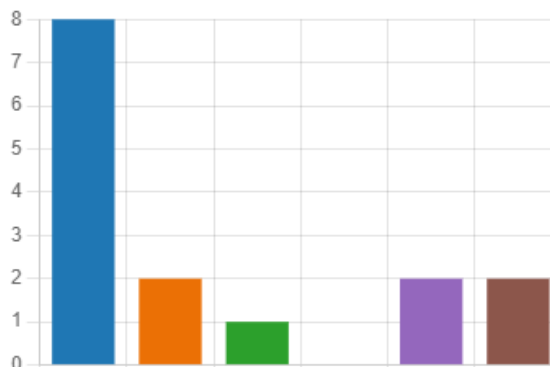
<span style="color: blue;">●</span> Helt enig	10
<span style="color: orange;">●</span> Litt enig	2
<span style="color: green;">●</span> Litt uenig	0
<span style="color: red;">●</span> Helt uenig	0
<span style="color: purple;">●</span> Vet ikke/ ikke relevant	3



24. Støttefunksjonen som jeg er/ har vært tilknyttet, har etter min mening vært satt sammen med riktig personell med riktig kompetanse, for å løse funksjonens oppgaver under pandemien. (Gjelder kun stabs-/støttefunksjoner)

[Flere detaljer](#)

<span style="color: blue;">●</span> Helt enig	8
<span style="color: orange;">●</span> Litt enig	2
<span style="color: green;">●</span> Litt uenig	1
<span style="color: red;">●</span> Helt uenig	0
<span style="color: purple;">●</span> Vet ikke/ ikke relevant	2
<span style="color: brown;">●</span> Annet	2



Selv om kommunen engasjerte både egne og eksterne ressurser til de mange oppgavene som fulgte av TISK-arbeidet, viser undersøkelsen at det ikke alltid har vært hensiktsmessig å ha en skriftlig beskrivelse av de oppgavene som skulle håndteres. Oppdragene ble utført på grunn av fleksibilitet og løsningsorientering. En skriver: «Eksisterende planverk var til liten eller ingen nytte.»

Stabens kompetanse oppleves generelt som god, men flere av støttefunksjonene virker ikke å ha særlig kjennskap til overordnet planverk og kriseledelsens oppgaver, se ellers, avsnittet «Kompetanse og opplæring». Kommunen har ikke hatt tilstrekkelig fokus og prioritering på å gjennomføre funksjonsbaserte øvelser og opplæring, og har dermed under pandemien, vært prisgitt den kompetanse som de enkelte har innenfor de ulike funksjonene som de ble satt til å utføre. Som et minimum, burde det allerede vært engasjert personer i de faste funksjonene som er beskrevet i den gjeldende beredskapsplanen.

## Beredskapsplanen i en langvarig krise

Beredskapsplanen skal, i all hovedsak, også gjelde for langvarige kriser. Det ble likevel behov for en egen kontinuitetsplan tidlig i pandemien. Kommunen har hatt en pragmatisk tilnærming til arbeidet i kriseledelsen underveis i pandemien. Planen inneholder både rutiner for krisekommunikasjon, evakuering, ressursoversikt, opplæring og øvelser, mv. Det er derimot ikke utarbeidet og fulgt opp prosedyrer for noen av rutinene, samt gjennomført øvelser og opplæring av alle deler av beredskapsplanen. Planverket har likevel blitt fulgt i store trekk, slik at man slapp å bruke tid på å etablere strukturen i oppstarten. Selv om planverket ikke er helt treffende for enhver krise, er den generisk. Den har det vært førende og satt rammene for de krisene man har sett for seg i risiko- og sårbarhetsvurderingene. Situasjonsforståelsen ble raskt etablert i starten av kommunens pandemihåndtering, og tilpasninger ble gjort underveis i krisen.

Arbeidet i kriseledelsen har ikke benyttet proaktiv stabsmetodikk, fullt ut. Metodikken ble introdusert for kriseledelsen forut for pandemien, men har ikke blitt trent på. Dette kan ha begrenset kriseledelsens evne til å etablere felles fokusområder, på tvers av sektorene. Den nåværende beredskapsplanen nevner ikke proaktiv stabsmetodikk, men intensjonen av de føringene som er beskrevet er kompatibel med metodikken<sup>3</sup>. Tilnærmingen til proaktiv stabsmetodikk skal gjøre at kriseledelsen skal være i stand til å forutse konsekvensene av hendelsen og sørge for at ledelsens respons blir proaktiv og fremtidsrettet, snarere enn reaktiv og på etterskudd av hendelsens utvikling. En av de sentrale elementene er blant annet å etablere en strategisk plan for håndtering av krisen, og kontinuerlig beslutte fokusområder og prioriterte oppgaver for krisehåndteringen frem til deres neste møte. Siden man ikke fullt ut benyttet denne metoden, kan det også være ukjent for flere i kriseledelsen.

I beredskapsplanen vil det være behov for å justere enkelte prosedyrer og tiltakskort, blant annet for å ivareta behovene under langvarige kriser, analysearbeid og for mobilisering av personell til både stabsarbeid og nødvendige støttefunksjoner. Generelle tiltakskort er situasjonsuavhengige, og kan brukes i enhver uønsket hendelse der beredskapsplan blir iverksatt. Funksjonskort vil beskrive oppgaver som ligger til de ulike funksjonene, krisestaben og ulike støttefunksjoner. Undersøkelsen viser at det har vært behov for løpende tilpasninger ut fra behovene i den situasjonen man var i, som ikke alltid er dekket i tiltakskortene.

## Håndtering av kriseledelsens oppgaver

Deltakerne i kriseledelsen opplever at de, samlet sett, har oppnådd sitt formål på en god måte i pandemien. I henhold til beredskapsplanen skal kriseledelsen koordinere og lede alle overordnede tiltak når en krise inntreffer. Den skal ivareta behovet for et overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats.

---

<sup>3</sup> Det vises til at *Proaktiv stabsmetodikk vil bidra til at det gjennomføres en analytisk tilnærming til hvordan ressurser skal benyttes, hvilke fokusområder som skal prioriteres og hvilke tiltak som skal iverksettes, samt bidra til at de relevante aktørene har et felles og oppdatert situasjonsbilde.*

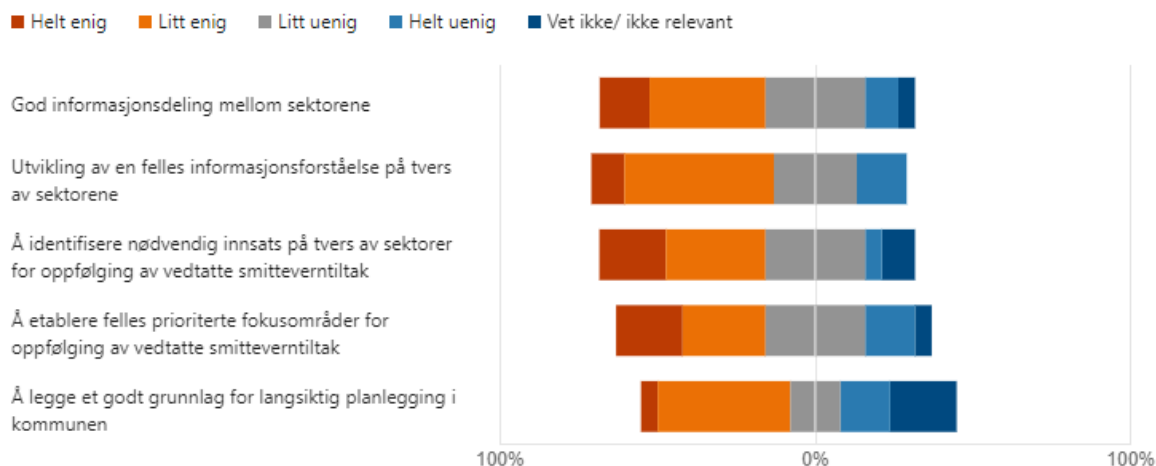




Deltakerne i spørreundersøkelsen svarer mest «litt enig» eller «litt uenig» om kriseledelsen, samlet sett, har bidratt til å ha oppnådd sitt formål på en god måte i de ulike fasene av pandemien.

26. Etter min mening har kriseledelsen bidratt til:

[Flere detaljer](#)

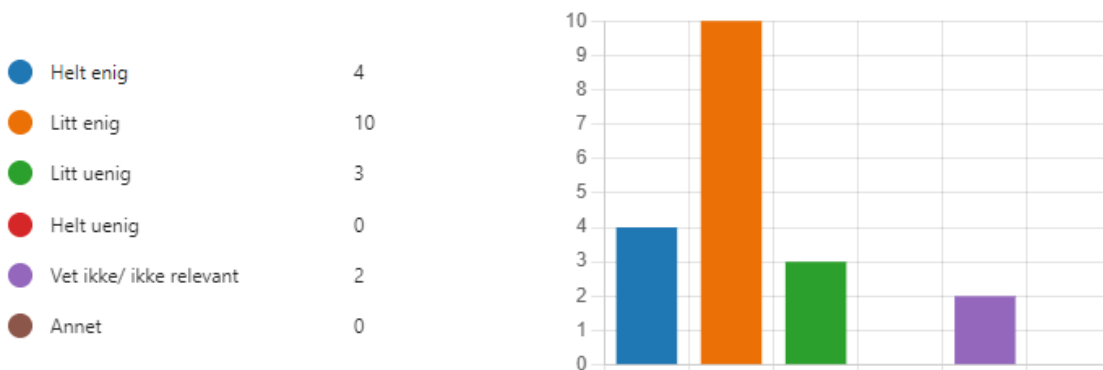


En respondent skriver: «Jeg opplever at det ikke har vært fokus på langsiktig planlegging, men reaktivt og ad-hoc preget. Dette har gjort at vi har løst de mest utrolige oppdrag, men også kostet mye i form av menneskelige ressurser.» En annen: «Kommunikasjon hadde et desperat behov for flere menneskelige ressurser, noe det var vanskelig å få fra de øvrige sektorene, særlig fra helse.» Ellers «ikke samlet internkommunikasjon - ulike løsninger på enhetsnivå.» Det kan virke som flere ble oppdaterte på kommunes egen hjemmeside og deres Facebook-side.

Mangel på drøfting og dokumentasjon av denne, kan være et risikomoment knyttet til felles situasjonsforståelse på tvers av sektorer. Når kriseledelsen blir en arena der en diskuterer og blir enige om felles fokusområder, eller når enhetene og sektorene gir uttrykk for uenighet – bør dette tas opp og dokumenteres. Kommunaldirektørene kan raskt komme i prioriteringsdilemmaer mellom krisehåndtering og ordinære driftsoppgaver. Det kan bidra til at styringssignalene som gis til enhetene i et kommuneperspektiv, kan avvike fra styringssignalene fra som kriseledelsen opererer med i krisehåndteringen. Man antar at likevel at situasjonsforståelsen og prioriterte fokusområder har blitt bedre utover pandemihåndteringen. Kriseledelsen har derimot ikke vært like gode til å dele og publisere informasjonen i de riktige kanaler til mottakerne.

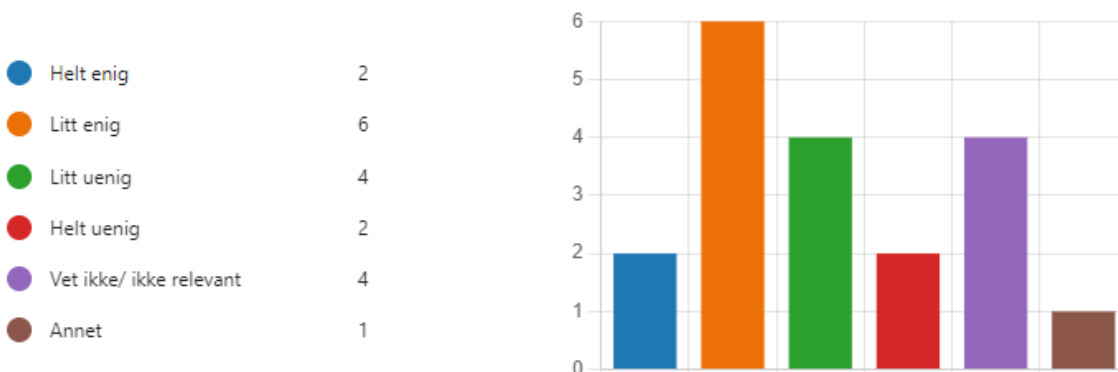
27. Etter min mening, har kriseledelsen bidratt til å identifisere nødvendig innsats på tvers av sektorer for oppfølging av vedtatte smitteverntiltak.

[Flere detaljer](#)



28. Etter min mening, har kriseledelsen bidratt til å legge et godt grunnlag for langsiktig planlegging i kommunen.

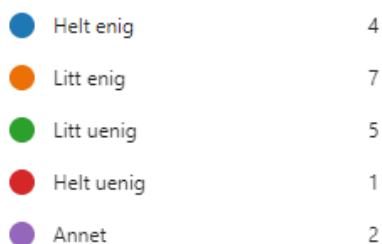
[Flere detaljer](#)



30. Etter min mening, har kriseledelsen bidratt til god prioritering av ressurser på tvers av sektorene.

[Flere detaljer](#)

[Innblikk](#)



Kriseledelsen har vært aktivt deltakende i diskusjoner om innretting av smitteverntiltakene i kommunen, og har gjennom staben og støttefunksjonene bidratt til å monitorere etterlevelsen og effektene av tiltakene. Dette gjelder også tiltakene ved OSL. Tilrettelegging av tiltak har hatt en kort til middels lang horisont. Overordnet risikovurdering har i liten grad vært et styringsverktøy når det gjelder koordinering av tiltak. Selv om kriseledelsen foretar prioriteringer, er det staben og støttefunksjonene som har fulgt opp håndteringen av risikoene. Staben og støttefunksjonene får dermed oppgaver med å koordinere og følge opp med aktuelle, eksterne aktører. Selv om oppmerksomheten til kriseledelsen ikke har vært tilstrekkelig fokusert på langtidsplanlegging, ville bruk av proaktiv stabsmetodikk kunne synliggjort deres langsiktige fokusområder. Selv om det kan være utfordrende å ha fokusområder på

lengre sikt, vil statusmøter avdekke omprioriteringer og dermed nye fokusområder. Krisens egenart med hyppige endringer og stor uforutsigbarhet, gjør det enda viktigere med slike statusmøter. Det var en periode så mange tiltak, som raskt skulle erstatte de foregående, at man ikke rakk å måle de ønskede effektene av de man allerede hadde innført. Dette var oftest, statlige tiltak.

Koordinering av ressurser er et av grunnelementene i beredskapsplanen.

Undersøkelsen viser at kommunen har hatt behov for omplassering og engasjement av eksterne støttefunksjoner. Inngangsanalysen for både eksisterende og nye (anbefalte) tiltak for pandemiscenario i den overordnede ROS, viser at den ikke synliggjør behovene for å bemanne opp funksjoner som pandemien har vist at vi har engasjert, spesielt for ledelse og koordinering av kommunens TISK-arbeid, både ved OSL og for kommunen selv. Behovene gjaldt særlig kapasitetstilførsel til oppgaver som opprettelse og drift av teststasjoner, smittesporing, testing, koronatelefon, transport, vakthold, karantene- og isolasjonshoteller og andre tilgrensende oppgaver.

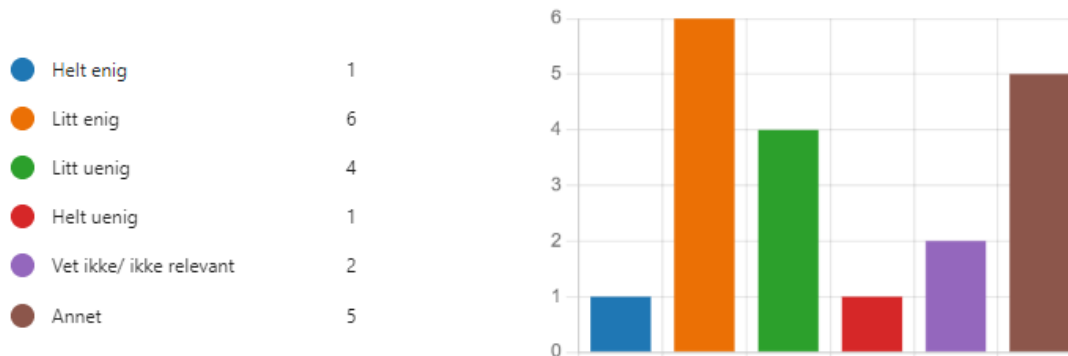
## Samvirke med eksterne aktører

Pandemien hadde en karakter som gjorde at kommunen ikke kunne agere uavhengig av eksterne aktører. Det var både nasjonale, regionale og lokale tiltak for å begrense smittespredning. Kriseledelsen har hatt en tett og systematisk dialog med spesielt statlige myndigheter, mens funksjonene i stabs- og støtteelementene har hatt en tilsvarende dialog med regionale og lokale aktører, i hovedsak. Det er likevel et forbedringspotensial i samarbeidet med eksterne aktører. Ifølge den overordnede beredskapsplanen skal kriseledelsen holde kontakt og oppdatere høyere organisasjonsledd, eksempelvis statsforvalteren. Samarbeid om krisekommunikasjon med involverte aktører er særs viktig, og behandles i neste avsnitt. Aktører som kommunen har hatt et betydelig samvirke med gjennom hele krisehåndteringen, har blant annet vært Politiet, statsforvalteren, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, hotellene på Gardermoen, Dr. Dropin, samt flere frivillige aktører og andre.

I spørreundersøkelsen blir det opplyst om områder hvor kommunen/kriseledelsen har hatt forbedringspotensial. En skriver: «Det har vært helt eventyrlig at en krise av disse dimensjoner har vært så avhengig av kjennskap til enkeltpersoner i eksterne organisasjoner, spesielt i starten av pandemien. Lokalt samarbeid har fungert godt da det tidlig ble satt i system med felles *taskforce* o.l. Strukturen falt bedre på plass etter hvert.» En annen; «Mangelfull informasjonsdeling knyttet til samhandling med sentrale myndigheter.» Det er derimot ingen ulempe, men tvert imot, en fordel at man i en krise har kjennskap og nettverk som kan gjøre oppgavene og utfordringene man står overfor enklere.

35. Kriseledelsen har etter min mening, bidratt til god oversikt over Ullensaker kommunes samhandling med eksterne aktører.

[Flere detaljer](#)



Flere av svarene fra undersøkelsen, viser til det gjentakende mønsteret fra statlige myndigheter hvor de har kunngjort tiltak i pressen før de har orientert kommunens kriseledelse. Det har ofte vært informasjon om tiltak som blant annet kommunen skulle iverksette. Tiltakene førte ofte til vanskelige oppgaver som kommunen skulle håndtere, spesielt gjaldt det oppgavene ved OSL med karantene- og isolasjonshotellene, men også for vaksineføringene. Samvirkeaktørens rolle virket ikke å være tydelige avklart, og skapte en del merarbeid og hodebry for Ullensaker spesielt, som vertskommune for OSL. En av respondentene skriver «Noen eksterne aktører ble glemt eller fulgt dårlig opp under store deler av pandemien, som lokalt næringsliv.» I perioder var det kun næringsmiddelaktørene som holdt åpent, mens resten av næringslivet måtte holde helt eller delvis stengt. Smitteverntiltak i tilknytning til serveringssteder og handelsstanden er ikke berørt i kommunale eller statlige pandemiplaner. Derfor foreligger det heller ingen tydelige plasseringer av ansvar for hvem som har ansvar å følge opp smitteverntiltak innenfor disse områdene.

Evalueringen sporer også en frustrasjon over juristhjelpen i Helsedirektoratet, som tidvis sjelden var til hjelp, og som gav uklare svar når kommunen gjorde henvendelser. Vertskapsrollen som kommune for OSL, har vist et betydelig forbedringspotensial for koordinering med involverte myndigheter og andre aktører. Kommunen er ikke tilstrekkelig med i beslutningsprosessen i forkant av pålegg, lovendringer, etc., og heller ikke i ressurstilgang og for assistanse i oppdragshåndteringen. Kommunen er ikke i sin daglige drift dimensjonert for ekstra og langvarig krisehåndtering ved OSL. Pandemi-scenario er en av de mest sannsynlige hendelsene som kan inntreffe, og med mest konsekvenser som et samfunn må håndtere. Det er et gjentakende scenario i samtlige risiko- og sårbarhetsanalyser, både globalt, nasjonalt, regionalt og lokalt. Scenarioet vil kunne inntre oftere enn hvert 10. år, og vil kreve samarbeid og koordinering på tvers av kommunegrenser og på tvers av nivåer.

## Krisekommunikasjon

Kommunen baserer sitt kommunikasjonsarbeid på «Kommunikasjonsstrategi for Ullensaker kommune». Prinsippet for kommunikasjonsarbeid under en krise er at den skal være profesjonell, rask og samordnet. Krisekommunikasjon er et lederansvar,

det innebærer at når kriseledelsen er informert, så er det de som har informasjonsansvaret. Dersom hendelsen er av en slik karakter at politiet er innsatsledere på stedet, er det de som har ansvaret for informasjon om innsatsen og konsekvenser til pårørende, media og publikum. Overordnet kriseledelse må sikre at tilstrekkelig, etterrettelig og hensiktsmessig informasjon kommer til berørte parter.

Kriseledelsen har ansvar for kontakt med presse, utarbeidelse av skriftlig informasjonsmateriell og pressemeldinger når kriseledelsen er etablert. Kriseledelsen delegerer myndighet til krisestaben i det omfang som anses som tjenlig, ifølge overordnet beredskapsplan. Kommunelegen har det medisinfaglige ansvaret, herunder også medisinfaglig informasjonsansvar. Politimester og statsforvalter kan begge gripe inn og foreta samordnings- og informasjonstiltak. Leder for kommunikasjon inngår i kommunens kriseledelse. Ved hendelser som ikke krever kriseledelse, er det den enkelte enhet som er ansvarlig for nødvendig informasjon.

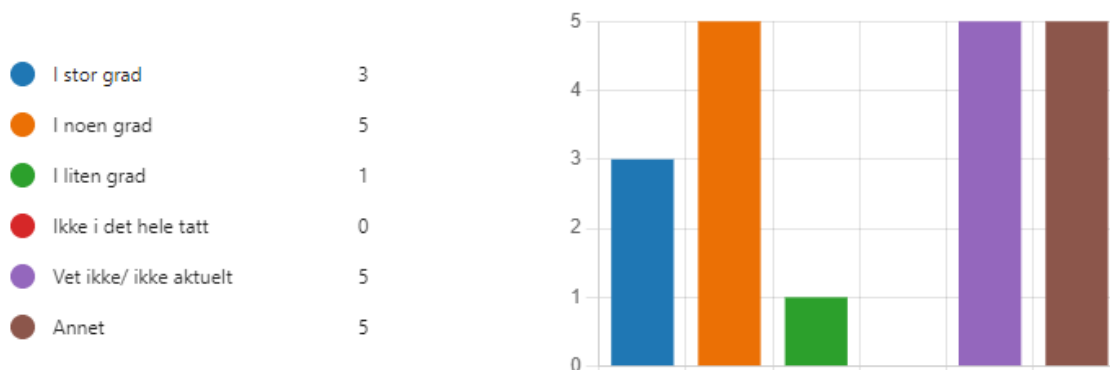
Kommunens kommunikasjonsarbeid under pandemien har hele tiden vært et sentralt tema i kriseledelsen. Den interne kommunikasjonen til egne ansatte var ikke spesielt synlig i de første fasene av pandemien. Tilbakemeldingene tyder på at det var avhengig av hvilken enhet man tilhørte, og dermed mottok informasjon fra den nærmeste leder. Under pandemien var det i all hovedsak, to kommunikasjonsrådgivere som arbeidet med krisekommunikasjonen, i tillegg til de daglige kommunikasjonsoppgavene. Til tider, var det et stort press på kommunikasjonsarbeidet, men også på sentralbordet med publikumshenvendelser. Kommunen opprettet, etter hvert en hjelpetelefon i regi av frivillighetssentralen. Senere opprettet kommunen en bedre struktur hvor innbyggerne kunne henvende seg og få svar. Noen av respondentene opplevde uklare linjer i starten av pandemien som man etter hvert sorterte ut og laget systemer for å få gunstigere drift. Oppdateringene på kommunens hjemmeside og på Facebook, ble også bedre, etter hvert.

Til tider, var presset så stort at medarbeidere måtte håndtere kommunikasjonsarbeid i alle ferier, helger og kvelder – til langt utenfor normal arbeidstid. Det sammenfalt med et ekstremt arbeidspress for å løse krevende oppgaver. I en periode leide kommunen inn ekstra kommunikasjonsmedarbeidere som kunne avlaste de to faste kommunikasjonsrådgiverne (kommunen hadde ingen leder for kommunikasjon da). En skriver: «I pandemiens begynnelse, og deretter i forbindelse med lokale smittevernforskrifter, var det stor pågang fra innbyggere. Pågangen fra media var veldig stor under mesteparten av pandemien. Henvendelsene har kommet via telefon, *mail* og *Messenger*-meldinger, og har i hovedsak vært håndtert av servicetorget og den underbemannede kommunikasjonsavdelingen.» En annen: «Stor pågang fra medier og befolkning, personer på karantenehoteller etc. etc. Dette representerte en svært stor belastning på kommuneoverlegene. Vi fikk god støtte fra kommunikasjonsavd., men likevel var belastningen svært stor.»

Selv om kommunikasjonsarbeidet både fikk bedret ressurstilgang og bedre rutiner for sine leveranser underveis i pandemien, virket den ikke å ha tilstrekkelige planer og strategier for målrettet og effektiv kommunikasjon rettet mot minoriteter og innvandrerbefolkning. I Ullensakers befolkning, består ca. 1/3 av innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn.

33. Hvilke erfaringer har kommunen med kommunikasjonen med ulike målgrupper; som befolkningen, brukere og media? Var det noen grupper som var vanskelig å nå?

[Flere detaljer](#)



En respondent skriver: «Kommunikasjonsenheten fungerte svært bra i forhold til samarbeid med KOL. (KOL: Kommunens overordnede kriseledelse) Innvandrergupper var trolig vanskeligere å nå.» En annen: «Antar at det var flere grupper som ikke ble nådd, særlig dem som i liten grad bruker tradisjonelle nyhetsmedier og kommunens sosiale medier.» Mens en annen mener at «... men i noen grad utfordring med informasjon til det samlede politiske landskapet.»

I kommunens overordnede ROS står det at planverk vedrørende kommunikasjon ved kriser anbefales styrkes, samt at den bør «utpeke tydelig informasjonsansvarlig ved en pandemi». Pandemien har vist kommunen viktigheten av å nå ut med rask, riktig og koordinert informasjon til de ulike mottakerne av kommunikasjonen. Spørreundersøkelsen viser at kommunen ikke har prioritert tilpasset kommunikasjon til innvandrerbefolkningen, verken på annet språk enn norsk, og heller ikke på de møtearenaene hvor disse enklere kan nås. Resultatene kan også vise at kommunen heller ikke hadde nok fokus på den eldste delen av befolkningen, og andre med spesielle behov, som heller ikke er vant, eller har evne til informasjonstilgang eller -forståelse på digitale flater.

## Anbefalinger

Evalueringen viser at kommunens kriseledelse har forbedringspotensial på flere områder. Pandemiens langvarighet og utvikling har satt kriseledelsen på en prøve hvor den har hatt både intense og mer roligere perioder. Det er avdekket forbedringspotensial både ved gjennomgang i deler av planverket, opplæring og øvelser, klargjøring av ansvar og myndighet, ressursdisponering, etablering og bruk av proaktiv stabsmetodikk – herunder begrepsapparat, etablering av felles fokusområder for krisehåndteringen, langtidsplanlegging, tilgang og deling av data, samt organisering av staben og støttefunksjonenes arbeid. Både den overordnede risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplanen bør revideres for funnene i denne evalueringsrapporten, og ta større høyde for tilpassing for langvarige og, for samtidige kriser.

## Anbefalinger knyttet til gjennomføring av overordnet kriseledelse

- Kriseledelse/stab bør sikre at det er fastsatt agenda før hvert møte, slik at det blir effektivitet i rapportering og informering fra de tre sektorene.
- Det bør alltid skrives møtereferater, for dokumentasjon og synliggjøring av prioriteringer, status og endringer som enkelt føres i DSB-CIM – hvor hele kriseledelsen har tilgang til å lese og skrive.
- Sørge for bedre og mer utfyllende informasjon til kriseledelsen om innhold i, og vurderinger fra møter med nasjonale myndigheter.
- De bør gjennomføre minimum, årlig øvelse for kriseledelsen. Scenario bør hentes fra egen ROS.
- Det bør sikres at relevant personell i kommunen har opplæring i, og tilstrekkelig kunnskap om beredskapsplanverket.
- Det bør gjennomføres opplæring og øvelser i proaktiv stabsmetodikk.
- Det bør sikres forankring, før det gis ut offisiell informasjon som berører ekstern samvirkepart.
- Det er potensiale for å gi mer systematiske orienteringer i kriseledelsen om samvirke med sentrale, eksterne aktører.

## Anbefalinger knyttet til roller og organisering i kriseledelsen

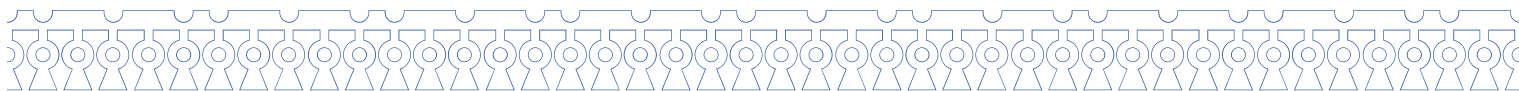
- Det bør vurderes hvordan kriseledelsen i større grad kan få innsikt i, eller orienteres om diskusjoner i bilaterale møter som kan ha relevans for flere av sektorene.
- I tilfeller hvor kriseledelsen er satt, bør det vurderes om beredskapsleder skal delta på møtene til den strategiske ledergruppen, kommunestyremøter, etc. for å sikre god innsikt i diskusjoner og vurderinger knyttet til innføring eller endring av tiltak i krisehåndteringen.
- Ansvar og myndigheten til leder av kommunes kriseledelse kan tydeliggjøres enda bedre.
- Det bør i større grad, legges til rette for (begrensede) evalueringsprosesser i kriseledelsen underveis, for å gi anledning til å vurdere gjeldende om organisering og oppgaveutførelse fungerer optimalt.
- Ansvarlige for tilførsel av ekstra ressurser og oppgaver bør tydeliggjøres i planverket, slik at kommunen har tilstrekkelige kapasiteter til en langvarig krise.
- Definere prioriteringer som ivaretar ordinær drift og kriseorganisasjon på en god måte.
- Gjennomføre interne prosesser i kommunen for å bidra til å etablere ordninger som bidrar til økt frivillig deltakelse, for å sikre tilstrekkelig med ressurser i stabs- og støttefunksjonsarbeid – samt kritisk arbeid i den ordinære linjeorganisasjonen.
- Sørge for tydelige kommuniserte kompensasjonsordninger knyttet til kommunens avgivelse av ressurser til krisehåndteringsoppgaver.

## Anbefalinger knyttet til stabens og støttefunksjonenes rolle og oppgaver

- Sikre at informasjonen presenteres tilgjengelig og på en anvendbar måte, og i størst mulig grad koordinere den.
  - Eventuelt sørge for tydelig tolknings- og leseveiledning til mottakerne, slik at disse forstår hvordan informasjonen kan brukes inn i utarbeidelse av tiltak og beslutningsprosesser.
- For å ivareta en forsvarlig arbeidsbelastning for nøkkelpersonell i staben og støttefunksjonene, må det sikres at de har tilgang til tilstrekkelig personell og kompetanse, og at det er samsvar mellom forventet arbeidsmengde og fast/avgitt personell.
- Forventet nivå og omfang på deres leveranser, kan med fordel tydeliggjøres. Herunder bør det avklares hvilket ansvar som ligger i linjen/enhetene i kommunen – og hvilket ansvar som ligger til staben og støttefunksjonene ved en krisehåndtering.
- Hovedregelen er at funksjoner i beredskapsplanen må bekles av personer med opplæring, kompetanse, personlig egnethet og øvelser i sine roller. De funksjonene som får en ekstra belastning under krisehåndteringen, må få rullering av sine arbeidsoppgaver dekket av flere personer.
- Det må sikres at beslutninger og avklaringer i stabsmøter dokumenteres, slik at det ikke oppstår uklarheter i etterkant av møtene.
- I de tilfeller hvor staben organiseres annerledes enn planverket legger til grunn, bør det sørges for god informasjonsutveksling og samhandling mellom stabs- og støttefunksjonene, samt sikre prosesser for rolleavklaringer og forventninger.
- Det bør i større grad, legges til rette for (begrensede) evalueringsprosesser i staben og støttefunksjonene underveis, for å gi anledning til å vurdere gjeldende om organisering og oppgaveutførelse fungerer best mulig.
- Øke analysekapasiteten i staben.
- Det bør sikres en fungerende telefonsløyfe for ivaretagelse av henvendelser.
- Det bør sikres en robust informasjon-/kommunikasjonsrigg.

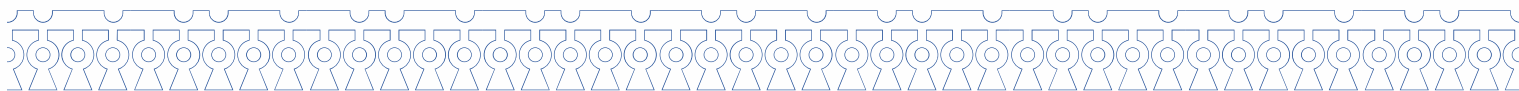
## Anbefalinger knyttet til planverk, rutiner og verktøy

- Overordnet beredskapsplan bør gjennomgås og oppdateres i henhold til lærdom og erfaringer under pandemien.
  - Rollene og forventningene til kriseledelsen i forhold til resten av staben og støttefunksjonene bør avklares bedre.
  - Planen bør dimensjoneres for også å håndtere en langvarig krise, og eventuelt parallelle hendelser, eventuelt å skille mellom en akutt og en langvarig krise.





- Planlagte vedlegg til overordnet beredskapsplan som ikke er utarbeidet – bør utarbeides.
- Det bør vurderes hvordan proaktiv stabsmetodikk kan benyttes på en hensiktsmessig måte i en langvarig krise for å sikre at kriseledelsen har tilstrekkelig oppmerksomhet om fokusområder.
  - Felles fokusområder bør i større grad være tema under møter i kriseledelsen, som også danner grunnlaget for rapportering/styringssignaler inn i enhetene og avdelingene. Proaktiv stabsmetodikk bør i større grad benyttes enn det som er lagt til grunn i planverket.
  - Situasjonsbeskrivelse bør i større grad benyttes aktivt som grunnlag for å etablere felles situasjonsforståelse og fokusområder, og fastsetting av tiltak.
- Det kan vurderes om det kan være hensiktsmessig at man i større grad beskrev i planverket hvilke oppgaver og ansvar som tilfaller sektorene i ulike kriser og uønskede hendelser.
- Det bør vurderes om staben ikke bør oppdatere og/eller lage nye funksjons- og tiltakskort. Evalueringen viser at dette inkluderer tilføring av personell til stabsarbeid og andre støttefunksjoner, utarbeidelse av overordnet risikovurdering og ansvaret for informasjons- og analysearbeid, samt en generell vurdering av kommunens behov under en langvarig krise.
- Eventuelle endringer av beredskapsplanen bør legge vekt på å beholde intensjonene i denne – som en generell plan som kan håndtere ulike type kriser, slik at den er fleksibel nok til å fungere som et støtteverktøy for kriseledelsen.
- DSB-CIM bør i mye større grad benyttes for å nedtegne all relevant dokumentasjon, og som et støtteverktøy for både kriseledelse og stab for blant annet fokusområder, prioriterte arbeidsoppgaver, kart, tiltaks- og funksjonskort, møtereferater, vaktlister, mv.
- Kommunens krisekommunikasjonsplan bør revideres jevnlig, og være et vedlegg til den overordnede beredskapsplanen.
- Kommunen bør systematisere erfaringene fra relevante enheter for kommunikasjon til minoriteter, innvandrerbefolkning, eldre og andre med ulike tilretteleggingsbehov under kriser.
- Det bør etableres mekanismer for å sikre tilstrekkelig ressurser i krisekommunikasjonsarbeidet.
- Hver sektor bør ha rutiner for evaluering av eget ansvarsområde etter øvelser og uønskede hendelser.
- Avklare med relevante aktører tilsynsmyndighet for bransjer som får pålegg for smittevernstiltak, og/eller andre beredskapsmessige ekstra oppgaver i kommunen.



## Konklusjon

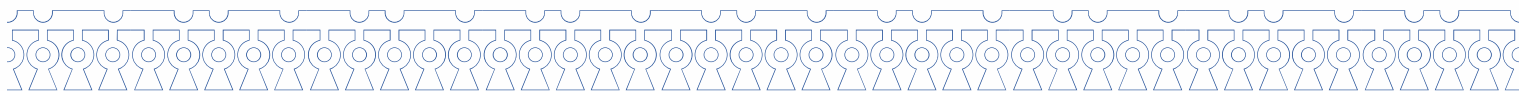
Forskrift om kommunal beredskapsplikt innebærer en plikt for kommunen til å gjennomføre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser. Den nyopprettede Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap i Ullensaker kommune har gjennomført denne evalueringen av den overordnede kriseledelsen under koronapandemien. Sektorene anbefales å utføre egne evalueringer for sine ansvarsområder.

Overordnet kriseledelse skal ivareta behovet for et overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats. Formålet med den overordnede organiseringen, er at kommunen skal ha en beredskapsorganisasjon som trer i kraft, helt eller delvis, ved uønskede hendelser som den ordinære linjeorganisasjonen ikke (alene) er den hensiktsmessige organisasjonsformen for å redusere konsekvensene av hendelsen, opprettholde kommunale tjenester og normalisere situasjonen.

Evalueringen viser at den overordnede kriseledelsen har vært et viktig fora for informasjonsutveksling og koordinering på tvers av sektorene, og for å etablere et samlet situasjonsbilde for kommunen. Kriseledelsen skulle både håndtere egen kommune, i tillegg til de mange og komplekse utfordringene som den fikk i forbindelse med IHR ved OSL. Krysspresset viser at det ble håndtert bra, etter de forutsetningene som ble gitt. Men det har likevel kostet kommunen dyrt, i form av slitne medarbeidere, samt uklare meldinger fra statlige myndigheter, ofte med lite eller ingen direkte støtte for løsning av oppgavene ved OSL.

Samtidig viser evalueringen at kriseledelsen i større grad bør benytte proaktiv stabsmetodikk. Den systematiske metoden, ville formet kriseledelsens håndtering bedre, samt leveransene og samarbeidet med både krisestaben og tilførte støttefunksjoner (spesielt ved OSL). Evalueringen viste at stabs- og støttefunksjoner ikke alltid oppfattet at det var en pågående kriseledelse, og/eller hva disse gjorde i forhold til oppgavene som disse utførte på operativt nivå. En skriftlig og/eller muntlig overlevering av status- og/eller situasjonsrapporter ville synliggjort tråden mellom de ulike styringsnivåene i kommunens krisehåndteringsarbeid. Beredskap og krisehåndteringsarbeid skjer på både operativt, taktisk og strategisk nivå. Overordnet kriseledelse blir det strategiske nivået i en kommune, mens det taktiske nivået blir i stabsarbeidet, og det operative nivået i støttefunksjonene på OSL, TISK-arbeidet, m.fl.

Evalueringen viser videre at kriseledelsen har vært preget av godt samarbeid og tillit mellom sektorene, og at kommunens beredskapsplanverk har vært viktig for at både kriseledelsen og dens stab kunne etableres tidlig under pandemien. Det ble dessverre lite referatføring og situasjonsrapporter, da det ble ressursmangel i disse funksjonene og oppgavene. Videre viser evalueringen at kommunen tilpasset seg pandemiens utvikling og føringer fra statlige myndigheter, selv om kommunens eget beredskapsplanverk lå til grunn. Beredskapsplanverkets organisering og arbeidsmåte lå ikke til hinder for pandemihåndteringen, men var støttende elementer



i den langvarige og komplekse perioden. Likevel viser funnene at det er behov for å gjennomgå planverket for å tydeliggjøre den overordnede kriseledelsens rolle og funksjon i en langvarig krise.

Det overordnende planverket må likevel være så generisk at det kan benyttes i alle type kriser, korte og langvarige, og for samtidige uønskede hendelser. Intensjonen i beredskapsplanverket bør beholdes, selv om det er forbedringspotensial på flere områder. Det gjelder blant annet gjennomgang av deler av planverket, herunder begrepsapparatet, klargjøring av ansvar og myndighet, opplæring, mekanismer for ressursdisponering, etablering av felles fokusområder for krisehåndteringen, langtidsplanlegging, tilgang og deling av data, samt organisering av stabens arbeid. Evalueringsrapporten bør videre være en del av virksomhetsstyringen for oppfølging av anbefalingene. Seksjonen anbefaler at det etableres en plan for oppfølging av tiltak, og at det foretas en ny statusgjennomgang for arbeidet innen rimelig tid.

Forfatter: Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap