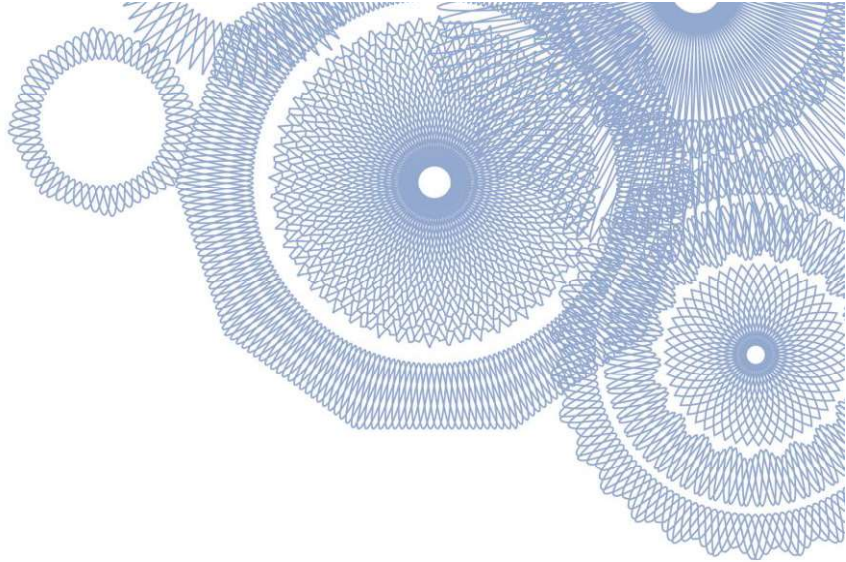




Underveisevaluering

Barne- og familiedepartementets håndtering
av covid-19-pandemien fra mars til
september 2020

RAGNHILD SAMUELSBERG, PETER REINE, ØYSTEIN HAUGE
OG ELISE ULVANG

2. utgave, endelig versjon 02.12.20



Barne- og
familiedepartementet

Innhold

1. Mandat, metode og rapportens oppbygging	2
2. Hovedfunn og anbefalinger.....	3
3. En beskrivelse av BFDs krisehåndtering	5
4. Kriseorganiseringen fungerte godt.....	7
5. Håndteringen av sentrale covid-19-saker	10
6. Driften har blitt opprettholdt	13
7. Konklusjon.....	14

10. november 2020 med noen
endringer/tilføyelser pr.
02.12.20

1. Mandat, metode og rapportens oppbygging

Denne evalueringen omfatter Barne- og familiedepartementets (BFDs) evne til å håndtere covid-19-pandemien, og departements evne til å opprettholde kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner under pandemien fra mars til september 2020. Dette er 2. utgave av rapporten hvor enkelte fakta er korrigert.

I evalueringen skal vi ifølge mandatet, identifisere læringspunkter på følgende områder:

- kriseorganisering, kompetanse og tekniske hjelpemidler
- håndtering av sentrale covid-19-saker
- evnen til å håndtere ordinær drift

Rapporten, med anbefalte læringspunkter, kan gjøre BFD bedre i stand til å håndtere covid-19-pandemien over tid, og forbedre departementets evne til å håndtere en nasjonal krise.

Arbeidsmetodikk

BFDs retningslinjer for evaluering av øvelser og hendelser er lagt til grunn. Gruppen har intervjuet kriseledelsen og utpekte medlemmer i stab, og sendt ut spørreskjema til 15 ansatte, NTL, Akademikerne, hovedverneombud, fire underliggende virksomheter og Justisdepartementet.

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- logg fra møter i kriseledelsen fra 28.02.20 til 10.09.20
- statusrapporteringer fra BFD til Justisdepartementet
- oversikt over Korona-tiltak i BFDs sektor, publisert på regjeringen.no
- tidslinje over Korona-tiltak i BFD
- intern oversikt over saker BFD korona
- sårbarhets- og kontinuitetsplanlegging i BFD
- scenario oppdatert 14. april
- sårbarhetsanalyser – oppdatert 1. april
- samleoversikt over faste rapporteringer
- kriseplanverket til BFD
- mediesak om innsynskrav
- informasjon om krisen og smitteverntiltak på Blink

Oppbygningen av rapporten

Kapittel to beskriver hovedfunn med lærepunkter og anbefalinger. Disse kommer ikke i prioritert rekkefølge, men følger den tematiske inndelingen i rapporten. Kapittel tre beskriver krisehåndteringen i departementet med tidslinje og tiltak. I kapittel fire vurderer vi BFDs evne til å etablere og organisere en kriseorganisasjon på en hensiktsmessig måte. I kapittel fem vurderer vi hvordan BFD behandlet sentrale covid-19-saker, om sakene ble besluttet i rett tid og om departementet fulgte opp beslutningene. Kapittel seks beskriver i hvilken grad BFD har

vært i stand til å opprettholde ordinær drift. Det siste punktet oppsummerer kort vårt hovedinntrykk.

Medlemmer

Evalueringsgruppen har bestått av:

- Ragnhild Samuelsberg, fagdirektør plan- og administrasjonsavdelingen (leder)
- Øystein Hauge, fagdirektør forbruker-, tros- og livssynsavdelingen
- Peter Reine, fagrådgiver, plan- og administrasjonsavdelingen
- Elise Ulvang, førstekonsulent, familie- og oppvekstavdelingen

Gruppens første møte var den 24. september, og vi avsluttet den 10. november.

2. Hovedfunn og anbefalinger

Kriseledelse ble satt den 11. mars 2020. BFD har i hovedsak evnet å ivareta sine konstitusjonelle oppgaver og har håndtert konsekvensene av covid-19-pandemien for departementet og etatene godt. Kriseorganisasjonen var raskt på plass, med departementets faste kriseledelse og en stab. De to enhetene kommuniserte og fungerte godt. Kriseledelsen var godt forberedt takket være tidligere øvelser, oppfølgingen av øvelsene samt tidligere justeringer i planverket. Ingen var forberedt på en langvarig krise, og departementet hadde ikke de senere årene øvd på et pandemiscenario i departementsfellesskapet. BFD var avhengig av strategisk lederskap og tydelige bestillinger fra lederdepartementet.

BFD har under denne krisen raskt satt inn tiltak rettet mot de utfordringene som har blitt avdekket. Departementet har også vært i stand til å holde frister gitt av andre. God organisering, høy beredskap blant de involverte, og de fristene departementet selv har operert med, har vært viktige for å oppnå dette.

Kriseledelsen besluttet på et relativt tidlig tidspunkt å planlegge for at krisen kunne bli langvarig. Ledelsen satte i gang et eget arbeid med kontinuitetsplanlegging og kartlegging av konsekvenser i sektoren. BFD etablerte også en koordineringsgruppe for tjenestene til sårbare barn og unge, noe som var et vellykket tiltak.

De etablerte nasjonale kriteriene for utvelgelse av samfunnskritiske funksjoner har under denne krisen, vist seg ikke å være tilstrekkelige. Departementet hadde før krisen ikke definert områdene barnevern, krisesentrene og gravferd som samfunnskritiske eller samfunnsviktige. Da de omfattende og inngripende nasjonale tiltakene i denne krisen tilsa det, ble disse områdene definert inn under kritiske samfunnsoppgaver. Dette ble gjort tidlig i kriseforløpet, og håndtert innen rimelig tid.

Staben var lavt bemannet i starten, men etter hvert fikk den tilført flere ressurser fra fagavdelingene. I starten hadde departementet enkelte tekniske utfordringer. En del av dette

skyldes problemer med nettkapasiteten fra hjemmekontor, og at enkelte av de virksomhetene (også internasjonale) BFD samhandler med, brukte andre løsninger for videomøter. Ansvar for dette ligger hos DSS. BFD var noe uforberedt på at så mange ansatte måtte arbeide fra hjemmekontor over lang tid, men det ble raskt lagt til rette for at ansatte kunne jobbe hjemmefra.

Loggføring krever flere kompetente loggførere og tydelige beslutninger. Problemene med KSE-CIMs brukergrensesnitt gjør at dette systemet virker noe ineffektivt. Kommunikasjonen ble bedre da kriseledelsen bestemte å bruke SharePoint.

Arbeidssituasjonen for dem som deltar aktivt i kriseorganisasjonen har vært krevende. De som arbeider på hjemmekontor, har opplevd en variabel arbeidssituasjon. Noen meldte at de hadde for mange oppgaver, andre for lite. I vår spørreundersøkelse oppga mange at den interne informasjonen var god, men noen mente også at den var mangelfull, særlig i starten.

De underliggende virksomhetene har rapportert om større sårbarhet i driften som følge av høyt sykefravær/sykdom. Virksomhetene har vurdert omprioriteringer løpende for å opprettholde forsvarlig drift. Departementet har akseptert lavere produksjon i deler av sektoren under pandemien. Det er meldt om noe usikkerhet knyttet til hvilke kanaler som skal brukes for å kommunisere med etatene i en krise.

Departementet har opplevd et høyt arbeidspress, bestillinger utenom de ordinære kanalene, usikkerhet om høringssaker og forsinkelser/utsettelse av planlagte saker.

I de følgende punktene anbefaler vi organisatoriske tiltak som også bør nedfelles i kriseplanene.

1. Bruk SharePoint-rom, eller tilsvarende verktøy som er mer egnet enn KSE-CIM.
2. Tren flere erfarne loggførere.
3. Beskriv funksjon, ansvar og oppgaver til alle stabsmedlemmer.
4. Gjør kjent hvilken kommunikasjonskanal som skal benyttes fra departementet til etatene/virksomhetene, og hvilke rutiner som skal gjelde under kriser.
5. Innfør rutiner som bidrar til å begrense "informasjonsoverload".
6. Utarbeid egne tiltakskort for interninformasjon.
7. Oppdater alltid intranettet når det er endringer i kriseplanverket..
8. Vurder behovet for og viktigheten av hurtig informasjonsdeling, tilgjengelighet og prinsippene om meroffentlighet.
9. Vurder raskt tiltak for å koordinere sektorovergripende saker.
10. Vurder kontinuitetsplanlegging og kartlegg konsekvensene i sektoren.
11. Inviter Den norske kirke til å delta i aktuelle øvelser.
12. Vurder kompetansetiltak for å redusere produktivitetstap.
13. Vurder teknisk "grunnutrustning" for ansatte ved langvarig hjemmekontor.

14. Kartlegg utfordringer i de ansattes arbeidssituasjon tidlig i krisen.
15. Vurder ordninger for å redusere mellomledernes arbeidsbelastning i krisesituasjoner.

3. En beskrivelse av BFDs krisehåndtering

Kort tidslinje om krisens utvikling fra 11. mars

Mars

Kriseledelse og krisestab ble satt 11. mars. Dette ble gjort i etterkant av møte i regjeringens kriseråd, som ble ledet av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Kriseledelsen, ledet av departementsråden, hadde første møte samme dag. Krisestaben hadde første møte 12. mars. Den 12. mars innførte regjeringen en rekke inngripende smitteverntiltak som blant annet involverte nedstenging av barnehager og skoler. 13. mars innførte BFD særskilte tiltak for å redusere smittefaren på arbeidsplassen, inkludert en ordning med minimumsbemanning på kontoret fra 13. mars. Den 13. mars overtok Justisdepartementet (JD) rollen som lederdepartement fra HOD. 14. mars ble barnevernet definert som en samfunnskritisk funksjon. 16. mars ble det besluttet at sikkerhetsleder skulle inngå i kriseledelsen på permanent basis, og at krisestaben skulle utvides med to personer fra hver avdeling. Barnevern, søndagsåpne butikker, gravferd og sårbare barn og unge kom tidlig opp som viktige temaer i krisehåndteringen. Den 20. mars ble gravferd definert som en samfunns viktig funksjon. 24. mars ble krisesentre definert som en samfunnskritisk funksjon. I situasjonsrapport nr. 3, som ble sendt til JD 25. mars, kom det frem at konsekvensene av nedstengingen av samfunnet fremstår som betydelige og alvorlige for sårbare barn og unge. I samme rapport blir utfordringer knyttet til reisegaranti og pakkereiser omtalt. Situasjonen for de samfunnskritiske funksjonene ble fulgt tett opp av departementet gjennom faste, ukentlige rapporteringer fra virksomhetene.

April – mai

Situasjonen med konsekvensene av stengte skoler og barnehager for sårbare barn og unge, var over lang tid hovedsaken for BFD å håndtere både saks- og kommunikasjonsmessig. Den 2. april ble det besluttet i regjering å opprette en koordineringsgruppe på direktoratsnivå for å sikre at sårbare barn og unge skulle bli ivaretatt. 14. april ble møter i kriseledelsen trappet ned til én gang i uken eller ved behov. Første rapport fra koordineringsgruppen ble avlevert 20. april. På samme dag ble barnehagene gjenåpnet. Skolene på 1. – 4. trinn ble gjenåpnet 27. april, og øvrige skoletrinn fra 11. mai. Åpningen av skoler og barnehager bidro til bedre kapasitet i tjenestene. En kartlegging av kommunale barnevernstjenester under pandemien i begynnelsen av mai viste at barnevernet var i ferd med å stabiliseres og tilpasse seg en hverdag med smitteverntiltak.

Mai – september

I revidert budsjett ble det satt av 400 mill. kroner til en tiltaksplan for sårbare barn og unge. Den 14. mai ble det besluttet at kriseledelsen skulle gå over til å møtes hver 14. dag. I uke 20

ble det åpnet for en delvis tilbakeføring av ansatte til kontorene i departementet og i virksomhetene. I situasjonsrapport til JD den 15. juni ble det meldt om at situasjonen for departementet og virksomhetene er stabil. Før sommeren ble det gjennomført beredskapsplanlegging for sommeren og for høsten. 13. august ble det besluttet at kriseledelsesmøtene ville bli erstattet av et fast punkt på ALT-møtene, med rapportering av status og krisehåndtering. 9. september var det fortsatt rapportert om grønn status, både for samfunnskritiske funksjoner og samfunnsviktige funksjoner i sektoren.

Sentrale koronatiltak i BFD

Tabellen nedenfor viser de nasjonale tiltakene på BFDs område som har blitt iverksatt så langt under krisen. Tiltakene er ført opp i kronologisk rekkefølge.

Tiltak	Dato	Myndighet
Midlertidig stenging av alle familieverntjenester	13.03.	Bufdir
Definisjon av barnevern som samfunnskritisk funksjon	14.03.	Bufdir
Forlenget frist for tros- og livssynssamfunn til å sende inn årsmelding og regnskap for 2019	16.03.	BFD
Definisjon av gravferd som samfunnsviktig funksjon	20.03.	BFD
Definisjon av krisesentrene som samfunnskritisk funksjon	24.03.	BFD
Gjenåpning av familievernkontorer med telefontilbud	26.03.	Bufdir
Forslag om midlertidige endringer i pakkereiseloven og styrkning av Reisegarantifondet	27.03.	BFD
Midlertidig unntak i foreldrepengereordningen	03.04.	BFD
Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda		
Familievernkontorene gjenåpnes for personlig konsultasjon	15.04.	Bufdir
Midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende	24.04.	BFD
Forslag om midlertidig lov for barnevernet og fylkesnemnda	12.05.	BFD
Forslag om tiltakspakke på 400 mill. kroner i revidert budsjett rettet mot sårbare barn og unge	12.05.	FIN
Forslag om økning av grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner med 10 mill. kroner	29.05.	FIN
Forslag om ekstrabevilgning på 52 mill. kroner til vedlikehold av kulturhistoriske kirkebygg	29.05.	FIN
Midlertidig om endringer i kontantstøtteleven og barnetrygdloven	19.06	BFD
Forslag om midlertidig forskrift som fjerner og erstatter 2020 som grunnlagsår for nasjonal og internasjonal grunnstøtte til barne- og ungdomsorganisasjoner	02.10.	BFD

Faste rapporteringer

I forbindelse med krisen ble følgende faste rapporteringer innført:

Rapport	Hyppighet	Ansvarlig
Situasjonsrapport fra BFD til lederdepartement	ukentlig	krisestab
Situasjonsrapport fra underliggende virksomheter til BFD	ukentlig	virksomhet
Status til HOD for samfunnskritiske funksjoner	tre ukentlig	krisestab
Oppdatering nasjonale tiltak på regjeringen.no	daglig	krisestab/KOM
Rapport til SMK om utadrettede aktiviteter og medieutspill knyttet til korona.	daglig	KOM
Oppdatering intern oversikt over pågående saker innen BFDs sektor	daglig	krisestab
Oppdatere interne medieflak på korona	daglig	krisestab/KOM

Kontinuitetsplanlegging og sårbarhetsanalyser i BFD og i virksomhetene

Krisestøtteenheten bestilte med frist den 19. mars at departementene skulle rapportere om status på arbeidet med kontinuitetsplanlegging i egen sektor. En formell bestilling til etatene om å gjennomføre egne sårbarhetsanalyser og kontinuitetsplanlegging ble sendt 15. mars med frist 18. mars. Vurderingen som ble gjort, og beslutningene som ble tatt underveis, framstår som rasjonelle og rettidige. Sårbarhetsanalysen for BFD ble oppdatert 23. mars, og en komplett analyse med identifiserte sårbarheter i virksomheten ble oppdatert 1. april.

Gjennomgang av kriseplanverket

BFDs kriseplanverk, med læringspunkter fra tidligere øvelser, ga god støtte til håndteringen av pandemikrisen. Det er likevel noen punkter som kan forbedres i alle deler av planverket i tillegg foreslår vi en ny del om internkommunikasjon. Se også neste kapittel.

4. Kriseorganiseringen fungerte godt

BFD var ikke forberedt på et alvorlig pandemiutbrudd, og hadde ikke trent med de ansvarlige departementene HOD og JD på et langvarig pandemiscenario. Pandemi inngikk imidlertid som egen hendelse i dokumentet "Risiko- og sårbarhetsanalyser for BLD" datert 11. januar 2018.. BFD hadde imidlertid trent på andre scenarier og justert planverket etter dette. Dette bidro til at kriseledelsen og stab kunne organisere seg raskt. Staben var ikke tilstrekkelig bemannet i starten, men ble raskt tilført flere ressurser. BFD organiserte et eget fysisk stabsrom, i tillegg til et SharePoint-rom på nettet.

Kriseledelsen i BFD har vært ledet på en effektiv og hensiktsmessig måte

Kriseledelsen er ledet av departementsråden og består også av det administrative lederteamet (ALT). Departementsråden har fast plass i regjeringens kriseråd, noe som gir god informasjonstilgang. Kriseledelsen ble raskt forsterket ved å innlemme sikkerhetslederen i kriseledelsen. Flere faktorer var med på å skape en effektiv krisehåndtering: kriseleders ro og evne til å skape dialog og dele informasjon, ekspedisjonssjefenes evne til fleksibilitet og deltakelse i hverandres fagområder, kommunikasjonssjefens rapporter og samordning fra

departementenes kommunikasjons-sjefsmøter, god kommunikasjon med staben, bruk av SharePoint og trente loggførere.

Se lærepunkt 1 og 2.

Kriseledelse og strategiske beslutninger

Fordi krisen har vært ledet av andre departementer (HOD og JD), har BFD ikke vært i førersete for strategiske beslutninger, men BFD tok ansvar for strategisk ledelse på eget område. BFD fulgte opp bestillingene og rapporteringene som lederdepartementet besluttet. BFD utpekte en koordineringsgruppe på direktoratsnivå for tjenester til sårbare barn og unge, gjennomførte fremtidsdiskusjoner med scenariobeskrivelser og planla for fremtidige handling og kontinuitet.

Kommunikasjonen mellom ledelse og stab var god

Allerede fra starten av krisen ble god kommunikasjon vektlagt. Leder av krisestab er stedfortredende sikkerhetsleder og møter fast i kriseledelsen. Departementsråden besluttet også at sikkerhetsleder skulle inngå i kriseledelsen. Dette styrket kommunikasjonen mellom kriseledelse og krisestab og var en oppfølging av læringspunktene fra forrige øvelse.

Krisestaben har vært ledet på en effektiv og hensiktsmessig måte

Til tross for en svært hektisk og langvarig arbeidsperiode, har staben fungert godt. Det har vært noen problemer med å rekruttere nye medlemmer til stab. Fremtidige bestillinger for å rekruttere flere stabsmedlemmer, bør presisere hvilken fagkompetanse som er nødvendig. I svært hektiske perioder kan det også være vanskelig å introdusere nye medlemmer for ansvar og oppgaver. En beskrivelse av stabsfunksjoner kan derfor medvirke til effektiv innføring av oppgaver.

Se lærepunkt 3.

Møtestrukturen har vært hensiktsmessig

Det var daglige møter i starten, og en gradvis nedskalering i fortsettelsen. Dette har vært nyttig, og alle har fremhevet viktigheten av å være samkjørte og godt informert. Kriseleder har fulgt dagsorden fra planverket som en huskeliste, og alle har vært kjent med planverket.

Rapportering til og fra departementet

Kriseorganisasjonen etablerte et hensiktsmessig rapporteringssystem internt og til underliggende virksomheter. Rapporteringen til lederdepartement, HOD og SMK ble fulgt opp og ivaretatt på en god måte. Kun ved to anledninger har rapportene til lederdepartement blitt levert noe etter den avtalte tiden.

Kommunikasjon med virksomhetene har hovedsakelig gått gjennom rapporteringskanalen, og fungert godt. Evalueringen gir imidlertid noen indikasjoner på uklarhet om kommunikasjonsrutiner. Det skal i minst ett tilfelle ha skjedd at et oppdrag som ble formidlet

til en underliggende virksomhet ikke ble svart ut. Én årsak til dette synes å ha vært at bestillingen ble sendt i en annen kanal enn den virksomheten normalt brukte. Et læringspunkt er å bruke én kanal, og være tydelig på hvilken kanal som skal benyttes i fremtidige kriser.

Se lærepunkt 4.

For mye informasjon kan skape forvirring

Den første delen av krisen var preget av "informasjonsoverload". Det gikk et stort antall meldinger med informasjon og bestillinger til de involverte. Det bør etableres rutiner for å begrense meldinger på e-post. Bruken av e-post bør avgrenses til bestillinger, med tydelige frister. Informasjonsformidling kan gjøres via andre kanaler.

Se lærepunkt 5.

Intern informasjon og kommunikasjon

Intern informasjon kan bidra til at ansatte raskt kan delta i krisearbeidet og til at driften opprettholdes. Informasjon kan bidra til å opprettholde lojalitet, tillit og å styrke ansattes psykososiale behov. I hovedsak ble departementets intranett brukt som en felles intern kommunikasjonskanal med jevnlig oppdateringer.

Kriseledelsen opplysteden 18. mars at all informasjon skulle være gjennomgått og verifisert før formidling. Interninformasjon omfatter også kontakten mellom leder og ansatte. I den nye situasjonen med hjemmekontor kan organisasjonen oppleve større sårbarhet. Et godt tiltak var at de ansattes organisasjoner ble tatt med på råd.

Undersøkelsen viste at det er noen svakheter ved den interne informasjonen. Flertallet blant de ansatte (60 pst.) oppga i undersøkelsen at de fikk god nok informasjon til å ivareta oppgaver, ansvar og egne behov, både faglig og personlig. Flertallet opplyste at intranettet fungerte som en god kanal, og at informasjonen ble diskutert tilstrekkelig på avdelingsmøter og seksjonsmøter. Det er likevel verd å merke seg 40 pst. ikke var helt fornøyd, og at halvparten av disse overhodet ikke var fornøyd. Noen opplevde at informasjonen kom for sent, at det oppsto et informasjonsvakuum og at mediene var raskere ute med informasjon enn BFD. I ettertid viste det seg at noen meldinger via mediene ikke var korrekte. Det er altså riktig å kvalitetssikre og koordinere informasjon, men ledelsen må forhindre at det oppstår et informasjonsvakuum.

Se lærepunkt 6.

Varsling og varslingslister

BFD er pålagt å bruke KSE-CIM i sin rapportering til lederdepartement. Varsling på mobilen fungerer bra, men systemet oppleves ineffektivt og tungt for loggføring. Det ble tidlig besluttet å etablere et eget rom i SharePoint. KSE-CIM ble kun benyttet til rapportering og loggføring. Denne avgrensingen har vært vellykket. Den har blant annet gjort det enklere for nye

medarbeidere fra avdelingene å delta i krisearbeidet. Varslingslistene til flere av avdelingene er ikke oppdatert i kriseplanene. Disse lå ute på intranettet og var misvisende.

Se lærepunkt 7.

Innsynsbegjæringer

BFD mottok mange innsynsbegjæringer om pandemien og krisehåndteringen i departementet. KMD utarbeidet en veileder til behandling av innsynskrav i departementene som ble offentlig den 14. april. NRK ba om innsyn i de regelmessige situasjonsrapportene fra underliggende virksomheter til BFD. Kravet ble delvis avslått med henvisning til offentlighetsloven § 15 første og andre ledd, med begrunnelse at en effektiv håndtering av pandemien er avhengig av åpenhjertige råd og innspill fra mange ulike organer. Journalisten klaget på avslaget til ombudsmannen, hvor ombudsmannen kom fram til at det var begrunnet tvil om dokumentene kunne unntas med den begrunnelsen departementet hadde gitt. Dette var basert på at flere av dokumentene kun inneholdt en beskrivelse av faktiske forhold som ikke ble vurdert som nødvendig for å sikre interne avgjørelsesprosesser. I departementets nye vurdering av saken ble det lagt vekt på tiden som hadde gått siden innsynskravet ble fremmet, og det ble vist til at departementet befant seg i en nyoppstått krisesituasjon ved behandlingen av det opprinnelige innsynskravet.

Saken viser at det kan være utfordrende å håndtere innsynskrav i en krisesituasjon. Noen ganger kan det oppstå tvil om å unnta opplysninger om koronahåndteringen som det senere viser seg å være uproblematisk å gi innsyn i. Det er derfor viktig at innsynskrav vurderes nøye. Kravet om meroffentlighet gjelder også i en krise, og må særlig bli vurdert opp mot spørsmålet om tillit eller tap av tillit i befolkningen generelt og i en pandemikrise spesielt.

Se lærepunkt 8.

5. Håndteringen av sentrale covid-19-saker

Evalueringsgruppen har gått gjennom de mest sentrale covid-19-sakene som departementet har håndtert. Vi har vurdert om BFD har vært i stand til å saksbehandle disse, slik at de har kunnet blitt lagt frem for beslutninger til riktig tid. Vi har også sett på om departementet har fulgt opp de beslutningene som har blitt fattet i disse sakene. Vi har i henhold til mandatet ikke vurdert effekten og hensiktsmessigheten av tiltakene som sådan.

De mest sentrale sakene på departementets område har vært:

Familieområdet

- midlertidig unntak i foreldrepengereordningen
- midlertidige endringer i kontantstøtteloven og barnetrygdloven

Barn og unge

- defineringen av barnevernet som samfunnskritisk funksjon
- tiltakspakken i revidert budsjett på 400 mill. kroner rettet mot sårbare barn og unge

- økning av grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner med 10 mill. kroner
- midlertidig lov for barnevernet og fylkesnemnda
- midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda

Forbrukerfeltet

- midlertidige endringer i pakkereiseloven og styrkning av Reisegarantifondet
- midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende

Tro og livssynsområdet

- definisjon av gravferd som samfunnsviktig funksjon
- forslag om ekstrabevilgning på 52 mill. kroner til vedlikehold av kulturhistoriske kirkebygg

Korte interne frister med stor arbeidsbelastning

I mange av disse sakene har departementet operert med korte interne frister, og det har vært stor arbeidsbelastning på enkeltansatte. Sårbarheten har også i noen av sakene vært høy, da man har vært avhengig av kompetansen til et begrenset antall ansatte. Dette er forståelig, da en del av tiltakene har kommet innen smale fagområder der departementet i en ordinær situasjon bruker få saksbehandlere.

BFD har likevel klart å holde de fristene som har vært gitt fra andre. Dette gjelder for eksempel fristene for innspill til Finansdepartementet i budsjettsakene og fristene som ble gitt av SMK og andre departementer knyttet til mediasaker, regjeringsnotater og andre foreleggelsler. Departementet har klart dette, til tross for at mange av de fristene har vært svært korte, og kommet utenom ordinær arbeidstid. God organisering og høy beredskap i kriseledelsen, krisestaben, politisk ledelse og involverte saksbehandlere har etter vår oppfatning vært avgjørende for at dette har latt seg gjøre.¹

Fristene BFD har gitt til andre, har også i en del tilfeller vært korte. Som et eksempel trekker vi frem høringsnotatet om de midlertidige endringene i pakkereiseloven. Dette ble sendt ut på morgenen 6. april med svarfrist etterfølgende dag kl. 16.00. Dette innebar en frist på to arbeidsdager. I henhold til utredningsinstruksen skal fristen normalt ikke være mindre enn seks uker. Instruksen åpner imidlertid for at fristene kan være kortere. Det er også en åpning for at lovendringer kan fremmes for Stortinget uten forutgående høringsprosess. Under en krise må det gjøres avveininger mellom behovet for raske avgjørelser og tiltak på den ene siden, og behovet for tilstrekkelig tid til utredning og saksbehandling på den andre siden. BFD har under denne krisen raskt satt inn tiltak rettet mot de utfordringene som har blitt identifisert. Dette ville ikke vært mulig uten de fristene departementet selv har operert med.

¹ For å illustrere det vi skriver her, har vi tatt med et eksempel: Tirsdag 17. mars kl. 21.28 fikk BFD oversendt revidert utkast til koron lov av JD. Fristen var kl. 09.00 etterfølgende dag. Kl. 23.17 ble svarbrevet ekspedert til JD. Samtlige avdelinger hadde da gitt sine innspill. Det utgående brevet var blitt godkjent i saksbehandlingssystemet av departementsråd og politisk ledelse på vanlig måte.

Vi mener derfor at disse har vært nødvendige. Vår gjennomgang har også vist at involverte parter i hovedsak har vært i stand til å innfri dem. I eksempelet over med pakkereiseloven kom 14 av 16 høringsuttalelser innen den oppgitte fristen.

Koordinering med andre departementer

Under en krise kan koordineringen med andre departementer på sektorovergripende saksfelt være krevende. I håndteringen av covid-19 har det blant annet vært behov for koordinering mellom BFD og NFD om tiltakene knyttet til pakkereiseloven og Reisegarantifondet, og mellom BFD og flere andre departementer for tjenestene rettet mot barn og unge. Vi har ikke funnet eksempler på at BFD under denne krisen har kommet med utspill som ikke i tilstrekkelig grad har vært koordinert og forankret i regjeringen, eller på annen måte med involverte virksomheter.

BFD besluttet 2. april at det skulle etableres en koordineringsgruppe på direktoratsnivå for tjenestene til sårbare barn og unge. Dette har vært vellykket. Gruppen har både bidratt til god koordinering på tvers av departementene og direktoratene, og til økt oppmerksomhet på tjenestene rettet mot barn og unge under krisen. Etableringen kunne imidlertid med fordel ha vært gjort på et enda tidligere tidspunkt i kriseforløpet.

Se lærepunkt 9.

Under en krise må det ofte på kort sikt prioriteres å løse umiddelbare utfordringer. Samtidig er det viktig også å planlegge for at krisen kan bli langvarig, og være forberedt på fremtidige utfordringer som kan komme. Vi mener at BFD har lyktes godt med dette under denne krisen. Kriseledelsens raske beslutning om å sette i gang et arbeid med kontinuitetsplanlegging og kartlegging av sektorkonsekvenser bidro til dette.

Se lærepunkt 10.

Samfunnsviktige og samfunnskritiske funksjoner

BFD hadde før krisen ikke definert funksjoner i egen sektor som samfunnskritiske og samfunnsviktige. Departementet hadde imidlertid vurdert spørsmålet, og konkludert med at sektoren ikke hadde slike funksjoner. Denne vurderingen var i tråd med utvelgelseskriteriene i DSBs veileder fra 2016 om samfunnets kritiske funksjoner. Når de omfattende og gjennomgripende nasjonale tiltakene i denne krisen tilsa at mer utvidede kriterier ble lagt til grunn, ble disse funksjonene utpekt. Dette ble gjort tidlig i kriseforløpet. Vi mener at departementet har håndtert dette på en riktig måte. Under krisen har kontinuiteten i de samfunnskritiske og samfunnsviktige funksjonene blitt opprettholdt.

Den norske kirke har under denne krisen rapportert til BFD, som følge av ansvaret for gravferdstjenesten. Kirken er ikke en underliggende virksomhet, og har ikke tidligere vært involvert i øvelser i departementets sektor. Vi anbefaler at den, ved fremtidige øvelser der det kan være relevant, inviteres til å delta.

Se lærepunkt 11.

6. Driften har blitt opprettholdt

Evnen til å ivareta saksbehandling av ordinære saker under pandemien.

Det er et klart inntrykk at BFD har klart å opprettholde produksjonen og oppfølgingen av viktige ordinære saker i fagavdelingene under krisen. Det ble tidlig gjort nedprioriteringer av saker og endring av frister der det var forsvarlig. Der det finnes eksempler på at frister ikke kunnet overholdes, ser ikke dette ut til å ha fått noen betydelige konsekvenser. Kommunikasjonsavdelingen har også evnet å håndtere mediasakene på en god måte. Det var viktig at KOM-enheten ble definert som en samfunnsikkerhetstjeneste og alle ansatte kunne møte på kontoret. KOM har til daglig en vaktjeneste. Dette er viktig under en langvarig krise.

På bakgrunn av gjennomførte intervjuer i kriseledelsen og stab, og svar på spørreundersøkelse fra et utvalg ansatte, er det likevel indikasjoner på at det har vært et visst produktivitetstap. Eksempler på beskrivelser som tilsier dette er: "Det har vært vanskeligere med raske avklaringer, samarbeid med kollegaer ble vanskeliggjort, lite trening i samhandlingsformer som forutsetter hjemmekontor, varierende grad av lederoppmerksomhet". Disse uttalelsene er også i tråd med resultatene fra kartleggingen fra juni om hvordan alle ansatte i BFD opplevde hjemmesituasjonen. I uttalelsen om varierende grad av lederoppmerksomhet, blir det gitt uttrykk for stor forståelse for lederprioriteringer. Mellomlederne har hatt stor arbeidsbelastning med ansvar både for oppfølgingen av krisen og ordinære oppgaver. For å sikre at mellomledere i nøkkelposisjoner har tilstrekkelig kapasitet og oppmerksomhet om krisearbeidet, kan det etableres fungeringsordninger for ordinære og rutinepregede arbeidsoppgaver.

Se lærepunkt 12.

Nødvendige ressurser for å sikre gjennomføring av ordinære oppgaver

I den nye sårbarhetsanalysen heter det at: *Departementet må vurdere omprioritering av oppgaver, samt legge en plan for hvordan de ordinære oppgavene skal håndteres, gitt at mye kapasitet går med til håndtering av Covid19-situasjonen og kriseledelse også på lengre sikt.* Dette ble gjort ved å danne flere "arbeidslag" med breddekompetanse for å dekke bortfall av nøkkelpkompetanse. Vi er ikke kjent med at dette har trådt i funksjon.

Det synes ikke å ha vært ressursmangel for å løse ordinære oppgaver under krisen, men i kartleggingen av hjemmesituasjonen i juni kom det frem at arbeidsbelastningen fra mars – juni har vært ulik. Der hvor noen i denne perioden opplevde arbeidsbelastningen som stor, har andre synes at den har vært uforandret eller mindre. En tidlig kartlegging av arbeidsbelastningen i avdelingene kan bidra til en jevnere arbeidsdeling.

Se lærepunkt 13.

Flertallet opplyste at de ikke har hatt tekniske problemer som i vesentlig grad hadde hindret dem i å utføre arbeidsoppgavene, og de var tilfredse med hvordan departementet hadde fremskaffet utstyr. I begynnelsen av krisen opplevde likevel mange ansatte problemer med å gjennomføre ordinære oppgaver fra hjemmekontoret på grunn av -treghet i bruk av e-post, WebSak og videomøter på Skype. Dette var primært en konsekvens av at kapasiteten for sømløs tilgang ikke var tilrettelagt for et stort antall ansatte på hjemmekontor samtidig. Det oppsto også et behov for noen å kommunisere i internasjonale nettmøter, og der var Skype-kanalen uegnet. Det er DSS som er ansvarlig for dette, og problemet ser ut å ha vart i ca. to uker frem til 24. mars.

De fleste ansatte hadde ikke utstyr som var tilrettelagt for lange perioder med hjemmekontor. I begynnelsen av april startet departementet imidlertid å distribuere hjemmekontorutstyr til alle ansatte som hadde et innmeldt behov, og i dag har man et godt og effektivt system for å få hjemsendt låneutstyr til bruk av hjemmekontor.

Se lærepunkt 14 og 15.

Opprettholde administrative støttefunksjoner

Vi har ikke funnet indikasjoner på manglende administrative støttefunksjoner. Det ble bevisst lagt vekt på å holde viktige funksjoner operative som for eksempel arkiv, for å sikre at ordinære oppgaver ikke ble forhindret. Likevel var det også oppgaver på dette området som ble nedprioritert, men uten at det har hatt større konsekvenser.

Det er pekt på at tiltak og rutiner for håndtering av smitte i BFDs lokaler kom noe sent på plass. Det er likevel positivt at det etter hvert, og spesielt ved avtakende bruk av hjemmekontor, ble gjennomført smitteverntiltak i lokalene, for eksempel markering av sitteplasser, desinfiseringsutstyr, regler for vask av kjøkken og møterom. Dette har vært nødvendig for å gjennomføre en trygg økt tilstedeværelse i lokalene.

7. Konklusjon

BFD har i all hovedsak håndtert pandemikrisen på en god måte. De anbefalingene vi foreslår, er delvis håndtert underveis i krisen, men de må også gjenfinnes i kriseplanene. Se kapittel 2 Hovedfunn og anbefalinger.