

Innspill til Koronakommisjonen

20.august 2020

Innledning

Norsk Rådmannsforum er en uavhengig medlems- og interesseorganisasjon, og flertallet av landets rådmenn/kommunedirektører og fylkesrådmenn er medlemmer.

Vårt innspill er basert på dialog med utvalgte kommuner, noen små og noen store. Det er store variasjoner i pandemiens utbredelse, og således i hvilke utfordringer den medfører.

Vi presenterer det våre medlemmer oppfatter som de største utfordringene og viktige forbedringspunkter.

Erfaringer fra pandemisituasjonen så langt

Kommunene har lang erfaring med beredskapsarbeid og krisehåndtering. Det er gjennomgående korte beslutningslinjer, og kommunene er vant til å snu seg raskt rundt og håndtere ulike kriser.

Det spesielle med denne krisen er varigheten, utbredelsen og kompleksiteten. Kommunene har under pandemien blant annet:

- Iverksatt nasjonale og lokale tiltak
- Hatt ansvar for lokal smittehåndtering
- Tatt i bruk digitale verktøy og nye arbeidsformer
- Samhandlet mye med frivillig sektor
- Håndtert ordinær drift parallelt med krisetiltak
- Jobbet intenst med kommunikasjon med innbyggerne
- Utviklet nye møteformer og plattformer for lokaldemokratiet
- Vist stor omstillingsevne og fleksibilitet
- Bidratt til å sikre trygghet og forutsigbarhet i en uforutsigbar tid

Vårt hovedinntrykk er at pandemien er håndtert godt i kommunene – og at arbeidet har fått svært høy prioritet, at lojaliteten til nasjonale beslutninger har vært stor og at den lokale responsen har vært et helt sentralt førsteforsvar i kampen mot utbredelsen av Covid 19.

De fleste kommuner har opplevd dialogen og samhandlingen med Helseforetakene som god, hvilket er helt nødvendig for å sikre kapasitet, kompetanse og nødvendig behandling.

Kommunenes arbeid har vært ut fra tre pilarer:

- Sikre liv og helse
- Opprettholde kritisk tjenesteproduksjon
- Få samfunnet tilbake til normalen.

Hva har vært de største utfordringene?

Varighet og omfang

En langvarig krise med så omfattende konsekvenser medfører spesielle utfordringer. Det er krevende å leve med «kriseberedskap» over lang tid, og det er utfordrende å finne den rette balansen mellom å holde samfunn og næringsliv gående og effektiv smittebegrensning.

Pandemien har medført en sterk dreining fra planlagt drift og tjenesteutvikling til en intens beredskapshverdag. Det er krevende at kommunene over tid både må ha kapasitet til de ekstraordinære oppgavene¹, samtidig som ordinær drift og andre samfunnskritiske funksjoner også må ivaretas.

Samarbeidet lokalt med tillitsvalgte/ansattes organisasjoner har vært godt og preget av å finne løsninger. Overgang til hjemmekontor og fjernundervisning var utfordrende, men har i all hovedsak gått bra.

Kommunenes tilgang til nødvendig *kompetanse* og personell er sentral. I pandemisammenheng har kommuneoverleger og annet helsepersonell til å betjene de ulike delene av de kritiske og sårbare funksjonene vært spesielt etterspurt.

Det har til tider vært krevende å opprettholde tilstrekkelig bemanning når pandemien samtidig har medført at personale må holde seg hjemme eks pga egne symptomer eller karantene.

Kommunenes kriseplaner innebærer at ressurser kan og må omprioriteres. Det er viktig at slike vurderinger og omdisponeringer preges av lokale og konkrete avveininger, og ikke hindres av sentrale føringer eller direktiver.

Kommunene var relativt uforberedt på covid-19 pandemien. Selv om det er et oppdatert planverk så var det få som hadde trening på håndtering av pandemi. Erfaringen er at planverket og organiseringen – både nasjonalt og kommunalt - gjorde dugnaden mulig og i all hovedsak vellykket. Samtidig bør en i alle deler av forvaltningen vurdere økt kunnskap om beredskap og krisehåndtering generelt, og pandemier spesielt.

Kommunene opplevde at nedstenging og gjenåpning av samfunnet i første fase ble gjennomført på en ryddig og god måte.

Kommunikasjon/ informasjon og samhandling

Det har vært en enorm informasjonsflyt fra ulike statlige aktører som departement, direktorat og fylkesmann. Kommunene har hatt en sentral rolle i å videreformidle dette lokalt og svare på henvendelser fra egne innbyggere.

Informasjonen var i liten grad *koordinert/samordnet* fra sentrale myndigheter, og hadde også til dels ulikt budskap (FHI og helsedirektoratet) i de innledende fasene. Et konkret eksempel på dette er «glippen» som medførte at Torp lufthavn ikke fikk samme informasjon som Avinor-flyplasser.

Kommunene opplevde at informasjon om tiltak og retningslinjer kom sent og med kort varsel for iverksetting. En del avgjørelser som ble gjort av regjeringen og helsemyndigheter burde vært kommunisert til kommunene i forkant av at de ble publisert i media. Dersom disse hadde vært varslet kunne kommunene forberedt seg på gjennomføring, og på kommunikasjon til egne innbyggere og lokale media.

Det har vært utarbeidet mye god informasjon på nasjonalt nivå. Innledningsvis var det mangel på informasjon på ulike språk. Det er ressursmessig like hensiktsmessig at hver enkelt kommune må utarbeide dette. Det er utarbeidet mange gode veiledere. Noen av disse kom veldig tett på gjenåpning, og det ble hektisk for de som skulle sette seg inn i og etterleve veiledningen.

Mye har vært basert på digitale løsninger (skole, hjemmekontor, politiske møter). Dette krever imidlertid god digital infrastruktur, eks bredbåndsdekning, og dette er mange steder ikke på plass.

Det har vært krav om omfattende rapportering, og dette oppleves som lite samordnet, og av og til lite hensiktsmessig mht tidspunkt og omfang.

I visse situasjoner er det gitt føringer og forventninger til kommunene fra sentralt hold uten at dette er sjekket ut om og evt når det er mulig å gjennomføre. Slike situasjoner kan medføre forventninger fra innbyggerne som er vanskelig å innfri.

¹ Blant annet krisehåndtering, smitteavdeling, smittesporing, informasjon, kommunikasjon

Smittehandtering/smittevernustyr

I starten var det store utfordringer med tilgang til smittevernustyr. Flere kommuner opplevde at smittevernustyr i stor grad ble kanalisert til Spesialisthelsetjenesten, på tross av at koronatesting i all hovedsak blir utført av kommunehelsetjenesten. I dag svarer så godt som alle kommuner opp kapasitetskravet for testing, men det ligger en beskrankning på testkapasiteten i sykehusene. For fremtiden må usikkerhet rundt tilgang på smittevernustyr reduseres.

Strengt smittevern er et dilemma for sårbare brukergrupper.

Smitte og sykdom kan ha alvorlige konsekvenser på kort og lang sikt for enkeltmennesker. Det å unngå at folk får sykdommen blir et mål i seg selv, samtidig vil det verste for en kommune være å få smitte inn på institusjoner og ikke kunne beskytte sårbare grupper. Smitte på institusjoner har vært spesielt krevende, særlig med begrenset tilgang på riktig smittevernustyr.

Nedstenging av enkelte tjenester har krevd nye måter å yte tjenester på, for eksempel tjenester innen rus og psykisk helse og undervisning. Omstillingsviljen og kreativiteten i å utvikle og yte tjenestene på har vært imponerende. Kommunen må derfor ha handlingsrom til å gjøre nødvendige tilpasninger og omstillinger.

Økonomi

Det er viktig med forutsigbarhet rundt økonomi – kommunene kan ikke både være konjunkturpådrivere (bruke penger for å holde oppe aktivitet) og ha stor usikkerhet for kommuneøkonomien (holde igjen for å sikre økonomisk balanse).

Planlegging av tjenestenivået med så mange usikkerhetsfaktorer blir en ekstra stor utfordring. Den økonomiske situasjonen for kommunene er nå svært usikker. Kommunene både taper brukerinntekter/skatteinntekter og får ekstra utgifter. Det er store sprik mellom finansdepartementets og KS sine anslag. Kommunene er bekymret for langsiktige effekter som ikke er tatt hensyn til. Mange kan derfor måtte risikere å nedskalere tilbud til innbyggerne.

Lokalsamfunnet

Det er en stor økning i lokal ledighet og privat næringsliv er hardt rammet, med økt antall permitterte og arbeidsledige. Dette får økonomiske konsekvenser for innbyggerne og for kommunen. Balansen mellom å «lukke for smitte» og unngå for store negative konsekvenser for næringsliv og lokalsamfunn er et dilemma. Lokale tiltakspakker har fungert bra mange steder.

Kommuner med nasjonal samferdselsinfrastruktur (flyplasser mv) har blitt hardt rammet på mange måter.

Mange aktører har bidratt for å løse oppdraget, herunder godt samarbeid med frivillig sektor og frivillige organisasjoner.

Hva bør forbedres til neste gang en liknende krise oppstår?

Kritisk faktor 1:

Smittehandtering/ smittevernustyr

Usikkerheten rundt tilgang på smittevernustyr reduseres. Det er behov for større lager av smittevernmateriell, mer nasjonal og regional koordinering og samarbeid.

Det er behov for bedre samordning og raskere agering fra nasjonale myndigheter i innledende faser.

Kritisk faktor 2:

Kommunikasjon/ informasjon og samhandling

Kommunen må ha handlingsrom til å ta nødvendige lokale beslutninger. Informasjon fra statlige aktører må være mer koordinert og samordnet. Sentrale avgjørelser og vedtak som får konsekvenser for kommunene bør formidles til kommunene før de publiseres i media. Sentrale føringer og forventninger fra sentrale myndigheter til kommunene bør sjekkes ut i forkant om mulighetene for gjennomføring.

Rapportering må være mer samordnet og fortrinnsvis forenklet.

Fylkesmannens samordningsrolle har vært noe utydelig. I videre evaluering bør en se på hvordan denne rollen kan være for å bedre samhandlingen lokalt. Større kommuner kan og bør kunne påta seg regionale oppgaver for å ivareta kapasitet og håndtering av covid-19 pandemien.

Kritisk faktor 3:

Økonomi

Det må være økonomisk forutsigbarhet. Usikkerhet knyttet til hva som blir kompensert får store konsekvenser for kommunenes videre planlegging av drift.

Kostnader knyttet til håndtering av Covid-19 er betydelige for kommunene som tar et meransvar. Staten bør klargjøre hvordan kommunene som tar et ansvar skal få dekket kostnader i forkant av tiltakene.

Mellom «bølge» 1 og «bølge» 2

Flere forhold burde vært avklart mellom bølge 1 og bølge 2. Det gjelder det som var uklart i første fase, herunder formelle rammer, ansvarsforholdene mellom FHI, dep, FM og Hdir. For kommunene er det sentralt å vite hvilke hvilke offentlige etater og virksomheter skal kobles inn ved ulike spørsmål/ tema.

Varighet og omfang

Situasjonen utover høsten blir den store testen. Samfunnet skal være i mest mulig normal drift, samtidig som vi skal håndtere økende smittetrykk. Da blir tydelig informasjon, tydelige roller, ansvar og fullmakter samt gode samhandlingsarenaer sentralt.

Med vennlig hilsen

Hugo Thode Hansen

Styreleder

Rådmann Harstad kommune

Gudrun Haabeth Grindaker

Daglig leder

Norsk Rådmannsforum