



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

Politiets håndtering av Covid-19 – underveisevaluering per desember 2021



V.1.0 15. desember 2021

INNHOOLD

1	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER.....	3
2	OM EVALUERINGEN.....	5
2.1	Oppdraget.....	5
2.2	Formål og avgrensning	5
2.3	Metode	5
2.4	Vurderingskriterier	6
2.5	Tidligere evalueringer av pandemi-håndteringen	6
3	KRISELEDELSE	7
3.1	Nærmere om kriseledelse.....	7
3.2	Evalueringsspørsmål innenfor området kriseledelse	7
3.3	Funn innenfor området kriseledelse	7
3.4	Vurderinger og anbefalinger innenfor kriseledelse	9
4	TVERRSEKTORIELL SAMHANDLING	10
4.1	Evalueringsspørsmål innenfor tverrsektoriell samhandling	10
4.2	Funn innenfor tverrsektoriell samhandling	10
4.3	Vurderinger og anbefalinger innenfor tverrsektoriell samhandling	12
5	KRITISKE SAMFUNNSFUNKSJONER.....	14
5.1	Evalueringsspørsmål innenfor kritiske samfunnsfunksjoner.....	14
5.2	Funn innenfor kritiske samfunnsfunksjoner.....	14
5.3	Vurderinger og anbefalinger innenfor kritiske samfunnsfunksjoner	16
6	VEDLEGG	18
6.1	Det nasjonale beredskapsapparatet.....	18
6.2	Samhandlingsarenaene som har vært i drift under pandemien ...	19

1 SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Politiet har fra mars 2020 vært med på å håndtere en pandemi med omfattende konsekvenser for liv og helse i samfunnet. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har Politidirektoratet (POD) evaluert politiets håndtering av covid-19-pandemien innenfor temaområdene *i*) kriseledelse, *ii*) tverrsektoriell samhandling og *iii*) kritiske samfunnsfunksjoner. Hovedformålet med evalueringen er å identifisere læringspunkter som kan bidra til langsiktig forbedring i politiets beredskapsarbeid. Evalueringen er en underveisevaluering siden Norge fortsatt per primo desember 2021 står overfor en krevende smittesituasjon. Det er fokus på krisehåndtering på et overordnet strategisk nivå. Arbeidet er gjort under stramme tidsrammer. Datafangsten har bestått av dokumentgjennomgang, intervjuer med virksomhetsledere og stabssjefer og verksted med samvirkeaktører. I evalueringen beskrives hva som har fungert godt og hva som kunne vært gjort bedre for de ulike områdene som dekkes av evalueringen, samt at det gis anbefalinger. I sammendraget presenteres noen sentrale funn og anbefalinger. Det er flere funn og anbefalinger i kapittel 3, 4 og 5.

Funn innenfor kriseledelse

Kriseledelsen anses å ha fungert gjennomgående godt i politiet, både på nasjonalt og lokalt nivå. Det ble hurtig besluttet å etablere stab i Politidirektoratet. Operasjonsordrekonseptet får gode tilbakemeldinger siden det bidrar til at lik informasjon kommer ut til alle. VTC-møter mellom POD stab og politidistrikt/særorgan er sett på som en viktig arena for avklaringer knyttet til nye operasjonsordre og delordre, og disse møtene bidro til et felles situasjonsbilde for enhetene. Det pekes på noen forhold som kunne fungert bedre. Overordnet gjelder dette først og fremst organisatoriske forhold ved kriseledelsen, både sentralt i POD og lokalt i politidistrikt og særorgan. Ulik kriseorganisering i virksomhetene i politiet (stab, forsterket linje, ordinær linjeledelse) skaper utfordringer knyttet til kommunikasjon og samhandling mellom virksomhetene. Dette er særlig gjeldende når det heller ikke er samsvar mellom hvilke funksjoner som inkluderes i en stab- eller linjeorganisering mellom enhetene i en krise. Videre ble det for stor avstand mellom sentrale støttefunksjoner (Politiets IKT-tjenester og Politiets fellestjenester) og den sentrale kriseledelsen i POD. Flere politidistrikt peker også på at det til tider har vært krevende at informasjon fra POD kommer i flere kanaler.

Vurderinger og anbefalinger innenfor kriseledelse

Det bør utredes hvilken organisasjonsform som egner seg for fremtidige krisehendelser. Det anbefales at alle sentrale funksjoner innenfor enhetene inngår i kriseledelsen. Det anbefales videre at alle enheter i politiet velger lik organisasjonsform i den innledende fasen av en nasjonal krise før hver enkelt enhet eventuelt kan gå over i en annen organisasjonsform som passer dem bedre. Et slikt tiltak vurderes til å kunne bidra til god samhandling og kommunikasjon mellom enhetene på et tidligere stadium. Videre bør PODs kriseorganisasjon ha ansvar for all kommunikasjon fra direktoratet til underliggende virksomheter som er relatert til krisehendelsen.

Funn innenfor tverrsektoriell samhandling

Samarbeidet mellom samvirkeaktørene har gjennomgående fungert bra – med noen variasjoner. Utfordringer i den tverrsektorielle samhandlingen skyldes blant annet at samvirkeaktørene har ulik kriseledelsesstruktur og ulikt geografisk virkeområde. Det tok for lang tid for politiet å få bistand fra forsterkningsressurser fra samvirkeaktører. Det fantes ikke et planverk som kunne anvendes, og vellykket samvirke med enkelte virksomheter utenfor politiet var personavhengig. Formaliserte samhandlingsarenaer som etter hvert ble etablert, har bidratt til å løse innledende utfordringer knyttet til informasjonsutveksling og samhandling, både nasjonalt på direktoratsnivå og lokalt på distriktsnivå. Til tider har svært korte frister for implementering av nye oppdrag fra overordnet myndighet vært en utfordring for samvirkeaktører og politiet.

Vurderinger og anbefalinger innenfor tverrsektoriell samhandling

JDs kriseorganisasjon vurderes som godt egnet til å håndtere tverrsektorielle kriser som covid-19-pandemien hurtig utviklet seg til å bli. Det anbefales å utarbeide en tverrsektoriell plan for hvordan politiet kan få bistand fra forsterkningsressurser fra samvirkeaktører. Et slikt tiltak vurderes å kunne gi gevinster i form av mindre byråkrati, smidigere bistandsanmodninger og

bedre samhandling. Ved etablering av hendelsestypesspesifikke samhandlingsarenaer bør det sikres bred tverrsektoriell deltakelse allerede fra start.

Funn innenfor kritiske samfunnsfunksjoner

Flere politidistrikt gir uttrykk for at myndighetenes og samfunnets forventninger til politiets bidrag og innsats har vært urealistisk høye. Et langvarig kriseoppdrag i form av ekstraordinær innsats for å ivareta grensekontroll gir noen konsekvenser for politiets øvrige operative evne og ivaretagelse av samfunnsoppdraget i stort. Flere politidistrikt og særorgan peker på at ressurser tilført grenseoppdraget har gått på bekostning av politiets arbeid med sårbare grupper, i tillegg til generell forebygging, kriminalitetsbekjemping, økte restanser i forvaltning og nedprioritering av trafikkhendelser. Politiet har unngått høyt smittetrykk og sykefravær i egen etat underveis i pandemien. Lavt sykefravær og bistand fra samvirkeaktører, nabopolitidistrikt og særorgan – i tillegg til redusert publikumskontakt som følge av nedstenging av samfunnet – har bidratt til å opprettholde kapasiteten underveis. Godt forebyggende smittevernarbeid og strenge prioriteringer i form av avlyste aktiviteter har også bidratt til dette. Det er også gode erfaringer med digitale samhandlingsløsninger i politiet under pandemien. Enkelte grupper av egne ansatte er blitt hardt belastet i pandemiperioden. Det gjelder for eksempel grupper som stabsmedlemmer, beredskapsplanleggere, ledelse i stab, renholdspersonell og ansatte som har stått direkte i førstelinjen, som for eksempel personell som har håndtert grenseoppdraget. I rapporten pekes på noen forhold som kunne fungert bedre. Samvirkeaktører hadde for liten oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner i andre etater og sektorer. Aktørene har også liten oversikt over risiko og sårbarhet i andre sektorer som kan påvirke egne kritiske samfunnsfunksjoner.

Vurderinger og anbefalinger innenfor kritiske samfunnsfunksjoner

Det bør vurderes å utvikle i større grad en sentral koordinering på departementsnivå i spørsmål om tverrprioritering av ressurser/tiltak/materiell mellom virksomheter med samfunnskritiske funksjoner i kriser. Det er mulig at JD bør ha en ledende tverrsektoriell rolle i slike spørsmål basert på departementets erfaring med krisehåndtering. Det bør tydeliggjøres hvilke forventninger myndigheter, samvirkeaktører og samfunnet for øvrig kan ha til politiets bistand og hvilken oppgaveløsning som er mulig å gjøre for politiet i en krisesituasjon. Det bør også defineres og lages planverk for når politiets kapasitet er uttømt og hva som bør være følgene av at politiet ikke har flere ressurser å trekke på i et kriseoppdrag. Det anbefales at strategisk ledelse i politiet gjennomgår scenarioer av de mest aktuelle krisehendelsene og diskuterer hvordan politiet kan forberede seg og håndtere dem.

2 OM EVALUERINGEN

2.1 Oppdraget

12. mars 2020 innførte Regjeringen de sterkeste og mest inngrepene tiltakene Norge har hatt i fredstid for å stanse spredningen av koronaviruset¹. Bakgrunnen for dette var en markant økning i smittespredning, samt at man ikke lenger klarte å spore nye smittetilfeller tilbake til utlandet. I brev av 1. november 2021 ba Justis- og beredskapsdepartementet (JD) om at Politidirektoratet (POD) gjennomfører en sluttevaluering av covid-19-pandemien. JD skal, ifølge Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) kapittel VI, påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte. Samtlige departement gjennomfører høsten 2021 en sluttevaluering av håndteringen av koronapandemien. Hvert departement er ansvarlig for at det blir foretatt tilstrekkelig evaluering i egen sektor. JD skal evaluere egen håndtering og det siktes mot ferdigstilling i slutten av januar 2022. Momenter fra evalueringene som gjennomføres i underliggende etater og virksomheter kan være relevante for JDs evaluering av egenhåndtering. Ferdig rapport skulle sendes til JD innen 15. desember 2021.² I brev av 22. november 2021 fra JD vises det til at smittetallene øker kraftig og at oppdraget ikke lenger er å anse som en sluttevaluering. JD ber imidlertid om at arbeidet ferdigstilles innen samme frist siden det forventes at arbeidet vil frembringe læringspunkter av mer permanent karakter.

2.2 Formål og avgrensning

Hovedformålet med evalueringen er å identifisere læringspunkter som kan bidra til langsiktig forbedring i politiets beredskapsarbeid. Evalueringen skal se på hvordan politiet agerte ut fra situasjonen 12. mars 2020 og hvordan politiet evnet å tilpasse seg en pågående pandemi-situasjon. Evalueringsperioden er fra regjeringens beslutning om å innføre tiltak 12. mars 2020 og frem til 1. november 2021.

I evalueringen vurderes temaene: *i*) kriseledelse, *ii*) tverrsektoriell samhandling og *iii*) kritiske samfunnsfunksjoner. Nasjonalt og lokalt kommunikasjonsarbeid og nasjonalt og lokalt HMS-arbeid omfattes ikke av denne evalueringen.³ Det ses heller ikke på i hvilken grad politiet var forberedt på pandemien. For en overordnet beskrivelse av politiets rolle i en krisesituasjon, se vedlegg.

Det er ikke sett som hensiktsmessig eller mulig å lage en tidslinje for politiets håndtering av pandemien i dette arbeidet. Det er heller ikke beskrevet hvordan smittesituasjonen har utviklet seg i Norge gjennom pandemisituasjonen. Her vises det til Koronakommisjonens arbeid.⁴

2.3 Metode

Ut fra formålet med evalueringen ble det definert evalueringsspørsmål innenfor de tre hovedtemaene, se kapittel 3.1, 4.1 og 5.1. Funnene er vurdert opp vurderingskriterier, se nedenfor, for å kunne gjøre en vurdering av om håndteringen har vært god eller mindre god. Det er kun brukt kvalitativ metode for å innhente erfaringer og læringspunkter. Det har ikke vært innenfor rammene av dette arbeidet å anvende kvantitativ metode. Det gjør at det ikke er mulig å si noe om omfanget på noen av de erfaringene og konsekvensene som det pekes på i denne evalueringen.

Datainnsamlingen har bestått av:

- Dokumentgjennomgang. Det er foretatt en begrenset dokumentgjennomgang. Den kvalitative gjennomgangen er i hovedsak knyttet til møtereferater fra samvirke på grensenfora.

¹ Regjeringen; Omfattende tiltak for å bekjempe koronaviruset, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-tiltak/id2693327/>, 12.03.20.

² Eier av evalueringsarbeidet har vært stabsdirektør Ane Mannsåker Roald i POD. Arbeidsgruppen for arbeidet har bestått av Espen Frøyland, Helge Norvik Almås og Steffen Ousdal, alle fra POD.

³ Dette var tema i PODs underveisevaluering, se POD (2021).

⁴ Se <https://www.koronakommisjonen.no/>.

- Digitale intervjuer med virksomhetsledere og stabssjefer i politiet fra alle politidistrikt, Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Utrykningspolitiet (UP), Politiets fellestjenester (PFT) og Politiets IKT-tjenester (PIT). I forkant av intervjuene ble det utviklet og formidlet en intervjuguide som respondentene kunne forberede seg på.
- Verksted med samhandlingsaktører 22. november 2021. Disse aktørene var: Helse-direktoratet, Tolletaten, Forsvaret (ved Heimevernet), Avinor, Kystverket, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statens vegvesen. Øst politidistrikt, Innlandet politi-distrikt og Trøndelag politidistrikt deltok også på verkstedet, i tillegg til representanter fra POD.

På bakgrunn av funn i arbeidet, er det fremmet en rekke anbefalinger. Arbeidsgruppen har valgt å gjøre en prioritering av anbefalingene. Følgende kriterier er brukt for å velge ut hvilke anbefalinger som er løftet frem:

- Strategisk karakter
- Relevant på nasjonalt nivå
- Forventes å ha betydelig effekt for kriseberedskapen, både for politiet og samvirke-aktører

På grunn av tidsmessige og ressursmessige forhold, har det ikke vært mulig for arbeidsgruppen å gjøre mer grundige utredninger av anbefalingene. I rapporten er det derfor i stor grad foreslått at anbefalingene må utredes nærmere. Enkelte av anbefalingene bør også gjennomgå en samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med Regjeringens utredningsinstruks.⁵ Det gjelder for eksempel forslaget om utredning av beredskapslager i politiet, se kapittel 5.

2.4 Vurderingskriterier

Arbeidsgruppen har forsøkt på å anvende tydelige kriterier for våre vurderinger. I all hovedsak er vurderingene basert på retningslinjer for politiets beredskap som er formalisert i politiets beredskapssystem (PBS). Dette planverket skal sørge for en enhetlig og effektiv håndtering av ordinære og ekstraordinære hendelser og kriser og bidra til koordinert planlegging og innsats. PBS I beskriver rammer og forventninger til politiet som en sentral aktør i samfunnsberedskapen.

2.5 Tidligere evalueringer av pandemi-håndteringen

Det ble 18. mai 2020 besluttet at det skulle gjennomføres en foreløpig erfaringslæring av håndteringen i politiet⁶. Det ble uttalt at POD ville komme tilbake til en sluttevaluering jf. PBS I, kap. 16, på et senere tidspunkt. Det ble utarbeidet en rapporteringsmal som politidistriktene og særorganene skulle fylle ut basert på egne erfaringer i perioden 11. mars - 18. mai 2020⁷. I mai 2020 ble også en evaluering av HMS-arbeidet utført og saken ble behandlet i HAMU (hovedarbeidsutvalget) 2020/02.⁸ Evalueringen bestod av en spørreundersøkelse sendt ut fra HMS-seksjonen i POD til HMS-ledere i etaten. Mars 2021 ble det ferdigstilt en underveis-evaluering av pandemihåndteringen, med fokus på kriseledelse, kommunikasjon og HMS.⁹

⁵ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>.

⁶ Politidirektoratet: Operasjonsordre, delordre OP COVID19 – erfaringslæring, 18.05.20

⁷ Politidirektoratet: Presentasjon underveisevaluering 18.06.20

⁸ Politidirektoratet: Referat HAMU-møte 2020/02, 19.05.20.

⁹ POD (2021): Evaluering av politiets håndtering av Covid-19. Rapporten er unntatt offentlighet.

3 KRISELEDELSE

3.1 Nærmere om kriseledelse

Det fremgår av *Hovedinstruks for politidirektøren* at "[p]olitifdirektøren er ansvarlig for at det er etablert en tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet. Ved alvorlige hendelser eller kriser er POD ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt... Politi- og lensmannsetaten skal ha nødvendige beredskapsplaner og gjennomføre årlige øvelser¹⁰".

Det ble ved *Direktiv for planlegging av tiltak ved stort sykefravær i politietaten som følge av pandemi eller andre lignende situasjoner* av 29. juni 2009, gitt i oppdrag til politidistriktene og særorganene å utarbeide lokale planer for krisehåndtering i tilsvarende situasjoner. I tillegg ble det ved Rundskriv 2018/009 *Tiltak ved trusler og håndtering av uønskede hendelser, kriser mv.* gitt føringer for hvordan legge til rette for politiets planlegging av tiltak som kan iverksettes ved trusler eller utførelse av alvorlige tilsiktede uønskede handlinger.

POD utarbeidet en beredskapsplan for pandemisk influensa/kontinuitet i drift av POD 6. mars 2020. Den ble revidert 20. mars 2020. Den inneholdt både en beredskapsplan, en krisekommunikasjonsplan og en smittevernplan. Formålet med beredskapsplanen var å sikre politiets funksjon slik at man ivaretar politiets oppgaver gitt i lov, instruks og andre styrende dokumenter og finne løsninger for hvordan POD skulle ivareta en forsvarlig drift og utøve sine oppgaver i henhold til JDs *Hovedinstruks for politidirektøren*¹¹. Alle politidistriktene har også utarbeidet slike interne planverk, eller revidert slike i løpet av våren 2020.

3.2 Evalueringsspørsmål innenfor området kriseledelse

Følgende evalueringsspørsmål er blitt brukt for å belyse området kriseledelse:

- Har politiet ledet håndteringen av pandemien gjennom en effektiv (tydelig, avklart, koordinert og kommunisert mm.) ledelses- og kommandostruktur?
- Hvordan har samhandling fungert mellom POD og underliggende enheter?
- Beskriv læringspunkter (tiltak/grep) som kan bidra til langsiktig forbedring av beredskapsarbeidet innenfor kriseledelse.

3.3 Funn innenfor området kriseledelse

Nedenfor beskrives funn innenfor kriseledelse. Samhandling med andre aktører i politiets kriseledelse omtales nærmere i kapittel om tverrsektoriell samhandling.

1. Gjennomgående god tilbakemelding for kriseledelsen i POD

Respondentene gir PODs kriseledelse gjennomgående god tilbakemelding. Det pekes på at det hurtig ble besluttet å etablere stab på nasjonalt nivå og at dialogen med og oppfølging fra staben i POD har vært god. Operasjonsordrekonseptet får gode tilbakemeldinger siden det bidrar til at lik informasjon kommer ut til alle. Politiets situasjonssenter (PSS) i POD vurderes å ha funnet "rollen" sin i pandemien. PSS blir et felles innslagspunkt i direktoratet, som gjør det lett å komme i kontakt med direktoratet ved behov for avklaringer. Rollen til PSS under pandemien har vist et tydelig behov for ledelse og koordinering av denne type krisehendelser på operasjonelt nivå i politiet, jf. det nasjonale krisehåndteringsapparatet. Flere politidistrikt trekker frem PODs VTC-møter mellom POD stab og politidistrikt/særorgan som en god og viktig arena for avklaringer knyttet til nye operasjonsordre og delordre, og at disse møtene bidro til et felles situasjonsbilde for enhetene.

Respondenter peker også på at POD underveis i pandemihåndteringen har gitt tidskritisk informasjon og kommunisert tydelig, til tross for tidvis korte frister. POD har også evnet å være proaktive i sin kommunikasjon ut til enhetene. Flere påpeker at ansvarlige innenfor HR/HMS og hovedverneombud har vært viktige bidragsyttere til et lavt sykefravær. Flere respondenter gir imidlertid tilbakemelding om at POD kunne ha gitt enda tydeligere retningslinjer innenfor

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet; *Hovedinstruks for politidirektøren*, 16.1.2018.

¹¹ Politidirektoratet; *Beredskapsplan* 6.3.20.

HMS.¹² Flere politidistrikt peker på at Nasjonal ledergruppe (NLG) har fungert godt under pandemien. Denne arenaen har vært egnet for at politimestre kan løfte problemstillinger og gjøre avklaringer. Beredskapsdirektør i POD har vært tett på og lydhør for innspill fra politidistriktene.

Flere respondenter påpeker at PODs rolle handler for en stor del om å tilrettelegge for politidistriktenes håndtering på taktisk nivå. Suksessfaktor under pandemien kan dog ikke nødvendigvis oversettes til andre hendelser. POD styrte ikke den operative håndteringen i distriktene og PODs rolle må ses i lys av den aktuelle krisen/hendelsen.

PIT og PFT har ansvar for kritiske støttefunksjoner i politiet, også under krisehåndtering. Disse virksomhetene erfarte noe manglende fokus på deres oppgaveløsning i de ukentlige stabsmøtene arrangert av stab i POD. De melder også om at noe skriftlig kommunikasjon ikke ble delt med dem.

Beslutninger for avgivelse av ressurser til å bistå grenseoppdrag ble ved flere anledninger gjort i Sentralt IDF. Sambestemmelsesprinsippet er viktig, men under en krise oppleves det som feil arena for å diskutere slike problemstillinger (uten deltakelse fra ledelse fra for eksempel PU).

2. Informasjon deles i for mange kanaler fra POD

Flere politidistrikt peker på at det har vært en utfordring at informasjon fra POD kommer i flere kanaler. Eksempler på kanaler er e-post, WebSak, VTC-møter, Politiets Alarm- og varslings-system (PAV), Nasjonalt begrenset nett (NBN) og postmottak. Dette øker risikoen for at viktig informasjon glipper for enhetene. Med slik spredning av informasjon på flere kanaler gjør politiet seg mer utsatt for sikkerhetsbrudd på informasjon som kan være skadelig for politiet. Flere peker også at det har vært krevende at man har endret kommunikasjonsform fra e-post til NBN.

3. Ulik kriseorganisering i underliggende virksomheter i politiet gir noen utfordringer

Det er ulikt hvordan krisehåndteringen har vært og er organisert i de underliggende virksomhetene i politiet. Underveisevalueringen fra mars 2021 viste at hovedvekten av enhetene hadde etablert stab (58 %), men det er også flere som kun har etablert forsterket linje (32 %). Av de som kun har etablert forsterket linje oppgis særlig at det ikke anses hensiktsmessig ut fra egen organisering eller smittesituasjon lokalt. Det er også to respondenter som verken har satt stab eller forsterket linje. Av disse ble vurderingen at å opprettholde linjen for å sikre alle oppgaver i organisasjonen ansett som viktigst. Hovedvekten av respondentene (90 %) mener også at valgte løsning har fungert tilfredsstillende. Det er også oppgitt at det kan være utfordrende for en stabsfunksjon både å motta og utføre stabs- og linjeoppgaver, såfremt ansvar og oppgaver ikke er helt klart definerte og avklarte.¹³

Enkelte politidistrikt peker på at det at POD har satt stab samtidig som ikke alle underliggende virksomheter har gjort det, har skapt noen utfordringer. Det gjør blant annet at kanalene for deling av informasjon blir mer krevende ved at oppgaver og ansvar er organisatorisk fordelt ulikt i virksomhetene. Det har også vist seg mer krevende å nå tidsfrister dersom enheten ikke har satt stab, trolig som følge at reduserte muligheter til å "kraftsamle" om oppgaven slik man har muligheten til ved stabsorganisering. Samtidig argumenterer politidistrikt som ikke har satt stab for at det for dem har pandemien opplevdes som en langvarig, organisatorisk utfordring – ikke en konkret og tidsavgrenset krise. I disse politidistriktene har man i ulik grad valgt å sette ned mindre vurderingsgrupper for å håndtere kriserelaterte problemstillinger – mens resten av politidistriktet forsøkte å ivareta øvrige politioppgaver. Tilbakemeldingen fra politidistrikt som har valgt en slik ordning er at dette har fungert godt for dem internt og at ledere på nivå 2 har blitt engasjert i oppdraget. Andre politidistrikt, som har satt stab i lengre perioder internt, argumenterer for at dette var nødvendig for å løse logistikkutfordringer knyttet til grenseoppdrag, bemanning og samhandling med samvirkeaktører. Stab gir tydeligere styringslinjer og mandat egnet for krisehåndtering.

¹² HMS er imidlertid ikke en del av denne evalueringen, og dette følges ikke nærmere opp i denne evalueringen.

¹³ Innhold i dette avsnittet er basert på POD (2021): *Evaluering av politiets håndtering av Covid-19*. Denne rapporten er unntatt offentlighet.

Flere virksomheter rapporterer at de opplevde forsterket linje som en fleksibel måte å organisere seg på. Det innebærer at ansvaret plasseres der ansvaret ligger til vanlig. Stab oppleves som en mer rigid måte å organisere seg på som gir mindre fleksibilitet i organisasjonen.

4. Krevende med langvarig stabshåndtering for personell, særlig for mindre virksomheter

Flere virksomheter peker på at langvarig stabarbeid er svært krevende for personell siden det gir stor slitasje over tid på de samme ressursene i stab. Dette vil særlig være gjeldende for de mindre politidistriktene og enhetene som har færre ressurspersoner å trekke på.

3.4 Vurderinger og anbefalinger innenfor kriseledelse

Nedenfor beskrives vurderinger og anbefalinger innenfor kriseledelse:

1. Videreutvikle PODs rolle, ansvar og myndighet i kriser og ekstraordinære hendelser

Det anbefales at POD videreutvikler og tydeliggjør direktoratets ansvar og myndighet i relasjon til sin operasjonelle rolle i det nasjonale krisehåndteringsapparatet. Videre er det avgjørende at politidirektørens fullmakter i kriser og ekstraordinære hendelser er avklart og kommunisert. Denne forståelsen må også forankres hos underliggende virksomheter i politiet. Sentrale spørsmål antas å være: hvilken grad av "operativ" rolle skal POD ta i ulike kriser, hvor langt strekker direktoratets instruksjonsmyndighet overfor underliggende etat seg i kriser, hvilken kapasitet er nødvendig mm. Det pågår arbeid i POD som ser på disse spørsmålene opp mot revisjon av PBS/PKL (Politiets beredskapsplanverk/Politidirektoratets kriseledelse).

2. Utrede behov for lik organisering i politiet ved nasjonale kriser og ekstraordinære hendelser

Det anbefales at POD utreder om politiet i størst mulig grad bør operere med likere organisering under en nasjonal krise, i hvert fall i en innledende fase, for å få plass god kommunikasjon og samhandling, samt unngå tap av tid som følge av uklare roller og ansvar. Dette er imidlertid en krevende problemsstilling siden politidistriktene er forskjellige, vil ha ulike utfordringer og skal ivareta andre oppgaver. De minste politidistriktene er mindre robuste for stabsorganisering, særlig over tid. Uavhengig av organisasjonsform bør det vurderes om alle relevante funksjoner i organisasjonen skal inkluderes i kriseledelsen. Det bør ikke etableres mellomløsninger der noen funksjoner, som HR og HMS, organiseres i linjen samtidig som det er satt stab. Dette for å unngå uklarheter internt og eksternt. Det bør vurderes å gi nasjonale retningslinjer for alternativ kriseledelse når en krise først og fremst er en organisatorisk utfordring, ikke av akutt og tidsavgrenset karakter (slik flere politidistrikt som ikke har vært tungt involvert i grensekontroll melder om). Det trengs prosedyrer/tiltaksplaner for når og hvordan overgang fra stabsorganisering til linjeledelse skal foregå i politidistrikt.

3. PODs kriseledelse bør ha et helhetlig ansvar for all informasjon fra direktoratet til underliggende virksomheter i/under en hendelse

PODs kriseorganisasjon bør ha et helhetlig ansvar for all informasjon fra direktoratet til underliggende virksomheter som er relatert til hendelsen. Det bør ikke eksistere parallelle spor og kanaler ut av direktoratet som kan skape uklarhet og misforståelser. Kommunikasjon mellom ulike aktører under en krise bør følge i etablerte kanaler og linjer.

4. Videreutvikle politiets kompetanse på hva som er gradert informasjon

Politiet bør videreutvikle egen kompetanse på å ikke gradere informasjon høyere enn nødvendig. Punktgradering vil kunne være et middel for å unngå dette.

4 TVERRSEKTORIELL SAMHANDLING

4.1 Evalueringsspørsmål innenfor tverrsektoriell samhandling

Innenfor området tverrsektoriell samhandling er det anvendt følgende evalueringsspørsmål:

- Beskriv tverrsektorielle erfaringer med samvirkeaktører. Har for eksempel samhandling på tvers av sektorene vært tilfredsstillende?
- Beskriv hvilke tiltak som er gjort for å overkomme eventuelle utfordringer.
- Beskriv læringspunkter (tiltak/grep) som kan bidra til langsiktig forbedring av beredskapsarbeidet innenfor det tverrsektorielle.

4.2 Funn innenfor tverrsektoriell samhandling

1. Uoversiktlig situasjonsbilde og uklare roller og ansvar i starten av krisen

Starten av krisen bar preg av mangel på informasjonsdeling mellom samvirkeaktørene. Det var krevende for samvirkeaktører å skaffe oversikt over helheten i pandemihåndteringen og danne et omforent situasjonsbilde på tvers av sektorer. Det var innledningsvis også utfordrende for samvirkeaktørene å vite hvilken rolle og ansvar hver enkelt aktør hadde i ulike samvirkefora. Flere politidistrikt peker også på uklarhet i Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskaps rolle i en slik krise. Ulik kommandostruktur og ulikt geografisk virkeområde skaper utfordringer for samvirke mellom beredskapsaktørene. Aktørene peker på inndelinger etter fylkesgrenser, politidistrikt, HV-distrikt, tolldistrikt, Helseforetak mm. som gjør det komplisert å lede den tverrsektorielle samhandlingen.

2. Krevende å delta i en krise som justissektor/politiet ikke selv "eier"

Det har vært en ny erfaring for politiet å delta i og håndtere en krise som politiet ikke selv eier fra start. Helse- og omsorgsdepartementet ble utnevnt som lederdepartement av Kriserådet 2. mars 2020 frem til Justis- og beredskapsdepartementet overtok som lederdepartement 13. mars 2020.¹⁴ Flere respondenter mener pandemihåndteringen i for stor grad har vært preget av å være ledet på helsemyndigheters premisser. Den politifaglige involveringen har vært for svak i store deler av perioden. Det pekes blant annet at det ganske sent i perioden ble gjort risikovurderinger av politiets samlede innsats og for ulike tiltak.

3. Utfordringer knyttet til implementering av smitteverntiltak

Til tider har svært korte frister for implementering av nye oppdrag fra overordnet myndighet vært en utfordring for samvirkeaktører og politiet. Det har vært eksempler på at myndighetene har undervurdert tiden det vil ta å implementere endringer og at det burde vært gitt mer tid før nye regler skulle implementeres. Det er forståelse blant samvirkeaktørene for at implementering av nye tiltak hadde korte frister når krisen var på sitt mest akutte, men det stilles spørsmål ved at det ikke ble gitt lenger frist for implementering av tiltak når krisen ikke var like akutt.

4. Formaliserte samhandlingsarenaer har vært nyttig

Samtlige samvirkeaktører peker på at de formaliserte samhandlingsarenaene har vært avgjørende for å kunne koordinere og samvirke underveis i krisen.¹⁵ Flere politidistrikt og samvirkeaktører peker på Fylkesberedskapsrådet, Lokal redningstjeneste (LRS) hvor redningsledelsen (RL) – ledet av politimester – utgjør det strategiske ledernivået, og Samvirke på grensen-fora som gode eksempler på slike formaliserte samhandlingsarenaer, både lokalt og nasjonalt. Hyppige møter og deling av informasjon på flere plattformer er suksessfaktorer som trekkes frem i samarbeid med samvirkeaktører. Samhandlingsarenaene ga god informasjon, skapte åpenhet og forståelse mellom virksomhetene slik at samvirke kunne fungere godt på tvers av sektorer. Fylkesberedskapsrådet vurderes til å fungere godt som arena for informasjonsdeling ved tverrsektorielle kriser. Det tas likevel forbehold om at størrelsen på fylkene kan skape utfordringer for dimensjonering av rådet. Dersom Fylkesberedskapsrådene blir for store kan det true effektivitet og smidig samhandling. Flere politidistrikt melder om at

¹⁴ NOU 2021:6. Myndighetenes håndtering av koronapandemien.

¹⁵ Se vedlegg for en beskrivelse av samhandlingsarenaene som har vært i drift under pandemien.

de støttet seg tungt på Statsforvalter i kommunikasjon med kommuner og helseforetak, med blant annet faste ukentlige statusmøter. Flere samvirkeaktører trekker særlig frem samvirke på grensen-fora som en svært god og nyttig samhandlingsarena underveis i krisen. Det var også enklere å få gjennomslag på departementsnivå når samvirkeaktørene ble omforente om erfaringer og utfordringer tilknyttet grensekontrollen.

5. Politiet har gjennomgående gode erfaringer med lokalt samvirke

Politidistriktene mener gjennomgående at de ulike lokale aktørene i krisehåndteringen synes å ha funnet gode samarbeidsformer hvor korte linjer for informasjonsutveksling har vært avgjørende for oppdragsløsningen. Flere politidistrikt peker på at samarbeidet med etater som har ansvar for redningssamarbeid fungerte særlig godt sammen i denne krisen. Aktører som ikke er en del av dette redningssamarbeidet var ikke like klar over sin rolle og ansvar. Tolletaten og Statens vegvesen er eksempler på etater som for enkelte politidistrikt fremsto mer usikre på sitt tverrsektorielle ansvar jf. samvirkeprinsippet i Regjeringens hovedprinsipper for beredskapsarbeid.

Heimevernet (HV)

Mange politidistrikt gir uttrykk for at bistanden fra HV har vært god. HV-mannskapene har vært motiverte, samarbeidsvillige og læringsvillige. Døgkontinuering kontroll på grensen hadde ikke vært mulig uten slik bistand. Dog melder enkelte politidistrikt om at det ikke ble gitt bistand fra Forsvaret/HV sentralt, til tross for at lokale HV var klare og motiverte for å bistå.

Tolletaten

Politidistriktene gir uttrykk for noe blandede erfaringer med Tolletaten, og ut fra erfaringer som er innhentet kan det virke som at samhandlingen har vært nokså personavhengig. Tolletaten valgte å stenge kontrollstasjoner på flere grenseoverganger. Flere peker på at det var vanskelig å få etablert gode løsninger med Tolletaten på grensestasjoner, blant annet at det ikke var mulig å få låne Tolletatens fasiliteter der dette hadde vært hensiktsmessig. Ved flere grensepasseringssteder måtte derfor politiet operere under svært enkle forhold (uten varme, internett, mangel på toalett og vaskemuligheter mm.)

Samhandling med Tolletaten ble noe bedret for flere politidistrikt når utfordringene ble løftet til sentralt nivå. Det medførte blant annet at man fikk man dele noen fasiliteter, men ikke lokasjoner. Det tok også lang tid for politiet å få tilgang til overvåkingsmateriale fra Tolletaten på grensestasjoner. Dette var en utfordring skapt av ulike praktiske og teknologiske forhold ved overvåkingsmateriale. Samhandlingen ble også bedret av at Tolletaten var fast deltager i samvirke på grensen-fora som ble etablert januar 2021. Dette bidro blant annet til økt felles situasjonsforståelse av grenseoppdraget.

Det har også skapt utfordringer for politiets tjenesteutøvelse at norsk – finsk tollstasjon er plassert på finsk side av grensen. Politiet har ikke jurisdiksjon på finsk territorie og kan bare få det gjennom en folkerettslig forpliktende avtale mellom Norge og Finland, som også fastsetter rammene for et slikt samarbeid. Tolletaten ga god informasjon på finsk side, som for eksempel informasjon om testregimet i Norge som gjorde at flere biler snudde før grensen til Norge.

Det vises for øvrig til at POD for tiden utarbeider et rundskriv om fellesoperasjoner med politiet i andre land. Rundskrivet er en operasjonalisering av Prum og Atlasavtalen med Sverige, samt nordisk politisamarbeidsavtale. Rundskrivet er på høring i politietaten med høringsfrist 31.12.2021.

Helse

Politidistriktenes samhandling med lokale helsetjenester meldes gjennomgående å ha fungert godt. Av utfordringer i samhandling med Helse pekes det på at organisasjonsstrukturen til Helse er komplisert sammenlignet med den hierarkiske linjeorganisasjonen i politiet, noe som ga innledende kommunikasjonsutfordringer.

Sivilforsvaret

Politidistriktene som har fått bistand fra Sivilforsvaret, melder om god bistand. Enkeltdistrikt har opplevd å ikke få bistand fra Sivilforsvaret fordi DSB har vurdert situasjonen til å ikke være kritisk nok. Politidistrikt som har fått avslått bistand fra Sivilforsvaret mener det fremstår uklart hvilket mandat og ansvar Sivilforsvaret har for å yte bistand ved tverrsektorielle kriser.

Statens vegvesen/veimyndigheter

Politidistriktene melder om gjennomgående godt samarbeid med Statens vegvesen. Det bidro blant annet til å endre fartsgrenser ved teststasjoner mm. Flere politidistrikt melder imidlertid om noen oppstartsproblemer i samhandlingen med veimyndighetene. Det handler blant annet om uklare kontaktpunkter og manglende oversikt over nøkkelpersoner.

Politi på andre siden av grensen

Flere politidistrikt hadde faste møter med svensk politi. Det opplevdes som nyttig for politidistrikt med oppdrag på grensen. De nordlige politidistriktene forteller også om god dialog med finsk politi, særlig knyttet til regelendringer for innreise som finsk politi kunne kommunisere til reisende på vei mot Norge.

Kommuner

Flere politidistrikt peker på utfordringer knyttet til kvaliteten på kommunenes forskriftsarbeid underveis i pandemien. Det gjelder særlig i de tilfeller hvor politiet er gitt ansvar for en straffereaksjon ved overtredelse av smittevernregler. Flere peker på at kommuner har hatt urealistiske forventninger til hva politiet kan gjøre legalt og kapasitetsmessig. Dette kan blant annet skyldes at enkelte kommuner har begrenset juridisk kompetanse til å utvikle lokale forskrifter. Flere politidistrikt peker på at det var utfordrende å få opprettet testsenter i kommunene. En del mindre kommuner kan mangle ressurser for dette.

4.3 Vurderinger og anbefalinger innenfor tverrsektoriell samhandling

1. Utrede om JD bør lede tverrsektorielle kriser

Justissektorens kriseorganisasjon (jf. PBS 1) vurderes som godt egnet til å håndtere tverrsektorielle kriser. Det bør utredes om JD bør ha en ledende rolle i alle tverrsektorielle kriser, uansett sektor og sektorprinsipp, for å sikre god koordinering og kvalitetssikring av de ulike tiltakene fra start. Departement med fagansvar jf. sektorprinsippet kan ta over når akutt behov for samordning ikke lenger er tilstede. Det er også viktig at POD har en ledende rolle i det tverrsektorielle samarbeidet på operasjonelt nivå. Andre direktorat, som DSB, bør ikke ha en tilsvarende lederrolle samtidig som POD da dette kan øke risikoen for styringssignaler som går i ulike retninger.

2. Etablering av hendelsesspesifikke samhandlingsarenaer

Pandemihåndteringen har vist at hendelsesspesifikke samhandlingsarenaer (her "samvirke på grensen") har stor verdi. Ved etablering av slike arenaer bør det sikres bred tverrsektoriell deltakelse allerede fra start. I innledningen av fremtidige kriser bør det vurderes å gjøre en interessentanalyse slik at man sikrer at aktuelle samvirkeaktører blir involvert fra start av. Det vises til at det allerede i dag eksisterer en rekke samhandlingsarenaer på sentralt, regionalt og lokalt nivå som det kan være hensiktsmessig å i større grad se i sammenheng.

3. Utarbeide juridisk godkjente/forsvarlige tiltak og råd til bruk for kommunenes beredskapsarbeid

Det anbefales at man utarbeider en standardisert liste med juridisk gjennomarbeidede forskrifter/tiltak til bruk for kommunenes beredskapsarbeid (innenfor pandemi og smitteverns-tiltak). Dette for å sikre tilstrekkelig kvalitet og færre endringer underveis. Forskriftsarbeid i kommunene bør unngås. Ved utforming av tiltak bør det vurderes om *råd* i større grad bør benyttes fremfor *regler*, da forventning om straff synes lite formålstjenlig. Det vurderes at politiet i mange tilfeller i liten grad har ressurser til å følge opp sanksjonering av tiltakene.

4. Utarbeide en tverrsektoriell plan for hvordan politiet kan få på plass forsterkningsressurser fra samvirkeaktører

Det bør lages en tverrsektoriell plan for hvordan politiet kan få på plass forsterkningsressurser fra samvirkeaktører på en smidig og effektiv måte for fremtidige kriser. Planen bør utvikles i samarbeid med relevante samvirkeaktører. Et mulig tiltak er å etablere regionale strukturer for beredskapssamarbeid – i rammen av fylkesberedskapsrådet. Da kunne for eksempel Redningsledelsen blitt en arena for *operasjonalisering* av regionalt beredskapsplanarbeid.

5. Utbedring av infrastruktur på grensen

De viktigste grensepasseringsstedene på land er nå kartlagt. Det bør etableres infrastruktur som egner seg for tverrsektoriell innsats ved kriser på enkelte viktige grensepasseringssteder – enten på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Grensekontroll har vært et langvarig oppdrag for politiet og samvirkeaktører under pandemien. Det anses som vesentlig at egnet infrastruktur er permanent på plass for å håndtere lignende, langvarige grensekontrolloppdrag også i fremtiden.

5 KRITISKE SAMFUNNSFUNKSJONER

5.1 Evalueringsspørsmål innenfor kritiske samfunnsfunksjoner

Følgende evalueringsspørsmål er blitt brukt for å belyse området kritiske samfunnsfunksjoner:

1. Beskriv erfaringer med å opprettholde kontinuitet i de kritiske samfunnsfunksjonene.
2. Beskriv hvilke tiltak er gjort for å overkomme eventuelle utfordringer.
3. Beskriv læringspunkter (tiltak/grep) som kan bidra til langsiktig forbedring av beredskapsarbeidet innenfor kritiske samfunnsfunksjoner.

5.2 Funn innenfor kritiske samfunnsfunksjoner

1. Oppdatert kontinuitetsplanverk er en suksessfaktor i kriseberedskapen

Flere politidistrikt peker på at de har hatt god oversikt over egne kritiske samfunnsfunksjoner, risiko og sårbarhet knyttet til en pandemi. Et oppdatert kontinuitetsplanverk har vært en suksessfaktor i krisehåndteringen. Enkelte andre politidistrikt melder imidlertid om at oversikten over samfunnskritiske funksjoner ved langvarige kriser er mangelfullt beskrevet i eksisterende planverk. Det stilles spørsmål ved om dagens planverk er tilpasset en langvarig saktegående krise hvor enkelte ikke-kritiske funksjoner kan bli kritiske når krisen strekker ut i tid. Det etterlyses en bredere diskusjon på strategisk overordnet nivå for å identifisere slike funksjoner.

2. Urealistisk høye forventninger til politiets innsats fra myndighetene

Flere politidistrikt gir uttrykk for at myndighetenes og samfunnets forventninger til politiets bidrag og innsats har vært urealistisk høye. Politiet er blitt sett på som en utømmelig ressurs. Flere enheter stiller spørsmål ved hvor grensen for "uttømt" går for politiet som er et kriterium for Forsvarets bistand til politiet, jf. Bistandsinstruksen. Skal for eksempel ledelse- og personell i førstelinjen ha mulighet til å ta ut ferie under en krise? Det etterlyses fra flere enheter avklaringer av krav og forventninger tilknyttet disse spørsmålene, både internt i politiet og eksternt til myndigheter, samvirkeaktører og befolkning.

Et langvarig kriseoppdrag i form av ekstraordinær innsats for å ivareta grensekontroll gir noen konsekvenser for politiets øvrige operative evne og ivaretagelse av samfunnsoppdraget i stort. Flere politidistrikt og særorgan peker på at ressurser tilført grenseoppdraget har gått på bekostning av sårbare grupper (særlig barn), i tillegg til generell forebygging, kriminalitetsbekjemping, økte restanser i forvaltning og nedprioritering av trafikkhendelser.

Flere enheter fra grensekontrollarbeidet opplevde at det tok for lang tid før krisens lederdepartement gikk over til en risikobasert tilnærming til grensekontroll.

3. Tilførsel av nye ressurser til politiet, bistand internt fra enheter i politiet og eksternt fra samvirkeaktører og lavt sykefravær har gjort mannskapssituasjonen i politiet håndterbar

De fleste politidistrikt mener at mannskapssituasjonen har vært håndterbar gjennom pandemi-perioden. Flere politidistrikt trekker frem bistand fra HV, samt tildeling av midlertidige politistillinger, som avgjørende for at man evnet å stå i en langvarig grensekontroll. Bistand fra særorgan (UP og PU), samt nabohjelp-konseptet har bidratt til avlastning i politidistrikt. Flere politidistrikt peker på at politiet ikke har blitt satt "skikkelig på prøve" siden det i utgangspunktet har vært en "helsekrise". For politiet falt en del av de normale oppdragene bort (som utelivsbråk mm). Sykefraværet i politiet har gjennomgående vært lavt.¹⁶ Lavt sykefravær kan

¹⁶ Flere politidistrikt melder om at frykten for at hele vaktlag skulle havne i karantene som følge av nærkontakt med smittede var større enn frykten for faktisk sykdom blant de ansatte.

også i stor grad tilskrives godt smittevernarbeid i enhetene og streng prioritering i form av avlyste aktiviteter.¹⁷

Politidistriktene planla imidlertid for håndtering av en mer krevende situasjon. Politidistriktene mener det var positivt at POD tidlig identifiserte og kommuniserte de åtte kritiske funksjonene til enhetene. Gjennom perioden ble status i de kritiske funksjonene rapportert til POD. Disse var:

- Ledelse/stab for å opprettholde kriseledelse
- Operasjonssentral
- Politipatruljen
- Arrest
- Felles straffesaksinntak og jourtjeneste (FSI)
- Etterretning
- Etterforsknings-KO (E-KO)
- Bistand og særlige oppdrag

I tillegg ble PFT og PIT identifisert som kritiske for politiets oppgaveløsning.

Politidistriktene peker på at det har vært en utfordring å planlegge for å opprettholde kapasitet i bemanning. Mange politidistrikt har stor geografisk utstrekning med betydelig avstand mellom politistasjoner. Erfaringen er at man er sårbar med den minimumsbemanningen man har i hele politidistriktet. Dersom mange polititjenestepersoner hadde blitt smittet samtidig ville det enkelte steder gitt risiko for svak beredskap.

Enkelte særorgan opplever politidistriktene som for lite fleksible med tanke på å frigjøre ressurser til å bistå andre deler av eget politidistrikt – eller andre politidistrikt. Det etterlyses en nasjonal plan, som går ut over nabohjelpkonseptet, for avgivelse av politipersonell mellom politidistrikt og særorgan.

4. Deler av mannskapene i politiet er blitt hardt belastet

Politidistrikt og andre enheter i politiet rapporterer om at enkelte grupper av egne ansatte er blitt hardt belastet i pandemiperioden. Det gjelder for eksempel grupper som stabsmedlemmer, beredskapsplanleggere,¹⁸ ledelse i stab, renholdspersonell og ansatte som har stått direkte i førstelinjen, som for eksempel mannskap som har håndtert grenseoppdraget. Slitasjen på individnivå bør ikke undervurderes – heller ikke på lang sikt. Førstelinjepersonell har ikke blitt prioritert for vaksine og står per desember 2021 igjen foran et oppdrag med skjerpet grensekontroll, uten en slutt dato. Dette er psykologiske faktorer som kan bidra negativt på individnivå i førstelinjen.

Enkeltdistrikt som har hatt stort ansvar for grensekontroll under pandemien har brukt et høyt antall årsverk til denne oppgaven, noe som har gått utover distriktenes øvrige oppgaveløsning og ivaretagelse av samfunnsoppdraget i stort. Disse politidistriktene savner også tydeligere avklaringer fra POD på hvor lenge bruk av midlertidig personell kan brukes til grensekontroll. Håndteringen av dette personellet har vært krevende sett i et arbeidsmiljøperspektiv.

5. Ulik forståelse for vaksineprioriteringen for politiansatte

Flere politidistrikt melder om at ansatte har satt spørsmålsteget ved at ikke politistillinger er blitt høyere prioritert for vaksiner. Det gjelder særlig for politistillinger i førstelinjen med betydelig publikumskontakt (for eksempel deler av det operative mannskapet i grensekontrollen). Det pekes også på psykologiske motivasjonsfaktorer knyttet til å ikke bli prioritert høyere i køen for vaksiner for personell som har stått i førstelinjen på grensen over lang tid.

¹⁷ Dette fører til lavere produksjon og mindre fleksibilitet gjennom faste kohorter, forebyggende fravær ved symptomer og økte beredskapshensyn og krav til kontinuitetsplaner. Dette betyr at enhetene i praksis har hatt færre tilgjengelige ressurser, til tross for lavt sykefravær.

¹⁸ Det pekes for eksempel på at små politidistrikt har 2-4 beredskapsplanleggere. For disse politidistriktene gir det ekstra stor belastning når de samme, få personene skal stå i en beredskapskrise samtidig som det gjennomføres store øvelser.

Politidistrikt som ikke er like hardt rammet av grenseoppdraget har forståelse for at vaksineprioriteringen har vært som den er. Politiet har klart seg godt gjennom krisen uten høyt sykefravær – en stor del av dette takket være nedstenging og nedgang i ordinære politioppgaver med mye publikumskontakt. Men det understrekes også fra disse politidistriktene at smitte-trykket innad i politiet kunne blitt annerledes uten like inngripende tiltak fra myndighetene.

6. Beredskapsaktørene har i liten grad oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner i andre etater og sektorer

De ulike beredskapsaktørene melder om liten grad av oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner i andre etater og sektorer. Aktørene har også liten oversikt over risiko og sårbarhet i andre sektorer som kan påvirke egne kritiske samfunnsfunksjoner. Enkelte aktører har opplevd det som vanskelig å få tak i relevant data og statistikk fra andre etater og sektorer. Flere har brukt "samvirke på grensen"-fora til innhenting av dette. Det er en tendens til at virksomhetene jobber i siloer, uten å se helhet og avhengigheter for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner i stor nok grad.

7. Gode erfaringer med digitale samhandlingsløsninger i politiet

Politiet tok etter hvert i bruk teknologi som gjorde det mulig å arbeide fra "fjernkontor" (som i de fleste tilfeller betyr eget hjemsted). Enkelte peker imidlertid på at implementeringen kunne gått raskere og at det var uheldig at det var i bruk ulike systemløsninger for dette. Et slikt utstyr burde vært på plass før pandemien. Mange ansatte har kunnet levere for fullt på hjemmekontor under pandemien. Den ansatte kunne kobles opp mot politiets løsninger og kunne ha digitale møter med andre i og utenfor politiet. Det ble også etter hvert åpnet opp for å gjennomføre enkelte politioppgaver, som avhør, digitalt.

8. Mangel på smittvernustyr i begynnelsen av pandemien, men dette kom etter hvert på plass

PFT startet i desember 2019 med å kjøpe inn smittevernustyr, basert på observert smittespredning i Kina og Europa. PFT tok tidlig kontakt med POD før nedstengning for å avklare innkjøp av smittevernustyr, og gir uttrykk for at det tok noe tid før direktoratet ga tilbakemelding på forespørsel om dette. Politiet startet pandemien med lav beholdning av smittevernustyr. Flere politidistrikt erfarte mangel på smittevernustyr i starten av pandemien. Det fantes i liten grad egne lagre av slikt utstyr. Kollaps i leverandørmarkedet kan tilskrives en stor del av årsaken – i tillegg til stengte grenser. De kontraktsleverandørene man hadde på smittevernustyr fikk ikke levert i starten av pandemien. Som en følge av mangel på smittevernustyr endte flere politidistrikt opp med å kjøpe/bestille smittevernustyr som ikke var smittevernfaglig godkjent. Innkjøpsorganisasjonen i det enkelte politidistrikt burde i større grad burde vært utnyttet for å få bedre oversikt over tilgjengelig utstyr og for å sikre at utstyr som ble anskaffet holdt kvalitetsmessig mål. Det gikk forholdsvis lang tid før det ble mulighet for tilførsel av nytt smittevernustyr. PFT fikk etter hvert etablert nye kanaler/leverandører av smittevernustyr. Det er i denne evalueringen ikke blitt rapportert at mangel på utstyr har medført kritiske situasjoner. Få ansatte i politiet rapporteres å ha blitt syke i tjeneste.

5.3 Vurderinger og anbefalinger innenfor kritiske samfunnsfunksjoner

1. Avklare hva som er kritiske samfunnsfunksjoner i en krise

Samfunnet vil ha en rekke ulike samfunnsfunksjoner som er kritiske i en krise. Hvilke disse er vil imidlertid variere fra krise til krise. Det bør vurderes om det er mulig/hensiktsmessig å utvikle en generisk metode for å definere en samfunnskritisk funksjon som kan brukes i nye kriser (som ikke trenger å være en pandemikrise). Det antas at en slik metode ville også kunne brukes i prioritering av grupper for vaksinerings.

Det bør vurderes å utvikle en sentral koordinering på departementsnivå i spørsmål om tverrprioritering av ressurser/tiltak/materiell (som verneutstyr) mellom virksomheter med samfunnskritiske funksjoner i kriser. Det er mulig at JD bør ha en ledende tverrsektoriell rolle i slike spørsmål basert på departementets erfaring med krisehåndtering. Det kan også vurderes å lage en generisk metode for å prioritere grupper/oppgaver i en krise. Det bør også gås opp hvem

som beslutter en gitt prioritering. Per i dag må prioriteringer av grupper/oppgaver gjøres i Regjeringens kriseråd – er det hensiktsmessig eller blir det for topptungt?

2. Tydeliggjøre forventninger/krav til politiets evne til å håndtere en langvarig krise

Det bør tydeliggjøres hvilke forventninger samfunnet (myndigheter, samvirkeaktører og øvrig befolkning) kan ha til politiets bistand og hvilken oppgaveløsning som er mulig å gjøre for politiet i en krisesituasjon. Politiet bør gis anledning til å delta i tidlig fase ved utforming av nye tiltak. Covid-19-pandemien har vist at politiet vil kunne møte langvarige krisesituasjoner. Det bør også defineres og lages planverk som beskriver når politiets kapasitet er uttømt og hva som bør være følgene av at politiet ikke har flere ressurser å trekke på i et kriseoppdrag. Skal oppdraget skaleres ned eller krever det ytterligere bistand fra samvirkeaktører? Politiet har også et selvstendig ansvar for å ivareta politiets samfunnsoppdrag i en krise som politiet selv ikke eier (som for eksempel en helsekrise) – politiet er ikke bare en bistandsaktør. Det bør lages generiske planer for hvordan og hvor lenge politiet kan stå i et langvarig bistandsoppdrag med stor slitasje på ledelse- og personell. Det bør også vurderes om det kan gjøres tydeligere forventningsavklaringer fra POD på hvilken totalberedskap politidistriktene skal ha, også i fredstid. Politidistriktene opplever at det ikke finnes gode nok føringer for dette.

3. Politiets ledelse kan gjøre scenarionplanlegging/beskrivelser av ulike typer kriser og hvordan politiet bør forberede seg og håndtere dem

Politiet vurderes å ha etablert et omfattende planverk for håndtering av kriser. Det vurderes likevel at politiet kan gjøre enda mer strategisk planlegging innenfor dette området. Politiets ledelse kan for eksempel gjøre scenarionplanlegging/beskrivelser av ulike typer kriser og hvordan politiet bør forberede seg og håndtere dem – og gjøre dette kjent for alle i etaten. DSB publiserer oversikter over aktuelle kriser ved jevne mellomrom som kan danne utgangspunkt for en slik diskusjon. Grensekontroll vil for eksempel være et svært aktuelt tiltak i mange forskjellige typer kriser – hvordan skal politiet agere ved ulike scenarier (pandemi, krig, klima).

4. Videreutvikle digitale plattformer for deling av informasjon, fjernarbeid mm.

Det vurderes å være hensiktsmessig å videreutvikle sikre og effektive digitale løsninger for fjernarbeid. Det vil kunne bli gode verktøy i nye kriser. Det bør vurderes å videreutvikle løsninger for mobilt arbeid opp mot nasjonalt begrenset nett for å sikre gradert kommunikasjon også til 1. linje. I tillegg bør det utvikles løsninger for sikker digital samhandling med internasjonale aktører. Det bør også arbeides videre med digitale løsninger som understøtter deling av informasjon mellom samvirkeaktører.

5. Utrede behov for beredskapslager for ulikt type materiell

Det bør utredes om politiet bør få beredskapslagre som kan dekke politiets behov i en lignende helsekrise eller i lignende kriser. En viss beredskap på smittevernutstyr er allerede ivaretatt gjennom PFT. Politidistrikt bør ha en større bevissthet til egen kapasitet og rutiner for anskaffelser. Bestilling av smittevernutstyr skal gjøres gjennom PFT for å kvalitetssikre at utstyret er smittevern faglig godkjent. Det bør også vurderes om politiet i større grad bør ha andre type beredskapslagre for annet type materiell. Det kan for eksempel være lagre av mobilt utstyr for å sette opp midlertidige grensestasjoner, tungt verneutstyr (som har lang leveringstid) og annet kritisk politioperativt materiell. PFT har startet et arbeid for å vurdere innhold i beredskapslager for fremtidige kriser.

6 VEDLEGG

6.1 Det nasjonale beredskapsapparatet

Politidirektoratet har det overordnede ansvaret for å gjennomføre regjeringens politikk gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev. Direktoratet skal også være faglig rådgiver både oppover overfor Justis- og beredskapsdepartementet og sidelengs overfor andre offentlige organer, samt overfor andre samarbeidspartnere og allmennheten. Dette i tillegg til å være virksomhetsstyrer av politio- og lensmannsetaten gjennom å lede, styre, organisere og utvikle etaten.

Det er tre nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet:

- Nivå 1: Det politiske og strategiske nivå - Regjeringen og departementene
- Nivå 2: Det operasjonelle nivå – aktuelle direktorater, etater og tilsyn som har viktige beredskapsoppgaver og sentrale funksjoner i nasjonal krisehåndtering
- Nivå 3: Det taktiske nivå - politidistriktene og særorganer, fylkesmenn, kommuner og region- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer¹⁹.

Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser med mindre noe annet er bestemt. Det er altså i utgangspunktet ikke flere departementer enn JD som POD må forholde seg til. Men direktoratet vil måtte forholde seg til andre organer på eget nivå.

Beredskapsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper: Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjonen som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Likhetsprinsippet innebærer at den organisasjonen man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå. Samvirkeprinsippet innebærer at myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering²⁰.

Politidistriktene og særorganene har til daglig et selvstendig ansvar for å løse samfunnsoppdraget innenfor sine respektive områder, og de skal i en krise i utgangspunktet da også selv håndtere alle politiooppgaver ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser. Dette innebærer at politimesteren har ansvaret for, og kommandoen ved, politiets håndtering av alle hendelser i eget distrikt. Derfor både ledes og løses de fleste hendelser eller kriser av det enkelte politidistrikt/politimester.

Politidirektoratet har imidlertid et ansvar for samordning og koordinering i nasjonale kriser og ved alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt. Det innebærer å ha tilfredsstillende beredskap, gode systemer, rutiner og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å håndtere kriser og alvorlige hendelser effektivt og sikkert. Politidirektoratet har et særlig ansvar for raskt å sørge for at ansvarsfordelingen er klarlagt, og at samvirket mellom de ulike aktører fungerer, herunder å koordinere samvirke med andre etater og sørge for at departementet får rask og tilstrekkelig informasjon.

Nasjonal oversikt og koordinering av bistandsressurser er en viktig del av krisehåndteringen i Politidirektoratet. Der flere politidistrikt anmoder om den samme ressursen, er det viktig å prioritere slik at ressursene blir satt inn der behovet er størst. Dette gjelder også for Forsvarets bistand til politiet. Ny bistandsinstruks ble satt i kraft 1. september 2017. Politidirektoratet skal i saker om bistand sørge for at departementet får rask og tilstrekkelig informasjon uavhengig av instruksens på bakgrunn av opplysningsplikten til departementet. Det følger av *Hovedinstruks til politidirektøren*²¹ at politidirektøren uten unødige opphold skal varsle Justis- og beredskapsdepartementet om hendelser og saker av viktighet, også i tilfeller der sakene ikke antas å medføre politisk oppmerksomhet eller større medieomtale. I krisesituasjoner er denne

¹⁹ Politidirektoratet; PBS 1 Retningslinjer for politiets beredskap

²⁰ Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnsikkerhet

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet; Hovedinstruks for politidirektøren, 16.1.2018

rapporteringsplikten skjerpet til at "Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres".

Det er etablert en fast liaisonordning som bindeledd mellom Forsvaret og politiet, plassert i Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter. I forbindelse med pandemien ble det i tillegg opprettet en liaisonordning med Helsedirektoratet 12. mars.

Politidirektoratet vil bare i helt spesielle situasjoner gripe inn i den operative virksomheten. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsrett, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for operasjonen til en annen politimester enn der hendelsen finner sted, eller til sjefen for et særorgan.

Ved større hendelser skal Politiets situasjonssenter i Politidirektoratet, i tillegg til å overvåke situasjonen, utarbeide overordnede situasjonsrapporter og formidle politidirektørens beslutning om overføring av politiresurser til de politidistrikt som har behov for det. Videre skal situasjonssenteret kunne holde andre direktorater oppdatert, og på den måten bidra til et tverrsektorielt situasjonsbilde. Situasjonssenteret skal også spille en viktig rolle i arbeidet med f. eks. prioritering av hvilke bistandsressurser fra Forsvaret som skal benyttes hvor. Dersom det oppstår behov for at en politimester gis ledelsen av en aksjon som pågår over flere politidistrikt, vil situasjonssenteret bidra med beslutningsgrunnlag for avgjørelsen. Senteret er Politidirektoratets faste kontaktpunkt i beredskapsspørsmål, og skal under en krise sørge for at departementet og samvirkeaktører får rask og tilstrekkelig informasjon. I tillegg skal situasjonssenteret ivareta Politidirektoratets operasjonelle rolle ved alvorlige hendelser og krisehåndtering, men skal ikke overta operasjonssentralens funksjon i det enkelte politidistrikt²².

6.2 Samhandlingsarenaene som har vært i drift under pandemien

- Sentralt Totalforsvarsforum er et samarbeidsorgan for lederne av de mest sentrale etatene og direktoratene innenfor totalforsvaret. Normal møtefrekvens er 2 ganger årlig men i forbindelse med pandemien har det vært arrangert ekstraordinære møter i forumet. Politietaten deltar i møtene med Politidirektør og Beredskapsdirektør. Forumet har ikke beslutningsmyndighet eller operative funksjoner.
- Samvirke på grensen-fora ble etablert på initiativ fra POD. Første møte ble avholdt 11. januar 2021 med deltagelse fra POD, DSB, Helsedirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Tolletaten. UD var senere ikke fast deltager. Bakgrunnen for møtet var et behov for at alle involverte parter i grensekontrollen var koordinert og hadde et omforent situasjonsbilde av utfordringer og behov på grensen. Samvirkeaktørene har avholdt møter om lag to ganger per uke. Underveis har Avinor, Kystverket, Øst politidistrikt, Statens Vegvesen, Liaison fra POD til HV-staben, Liaison fra POD til Helsedirektoratet og LNO fra HVO til POD blitt enten faste eller midlertidige deltagere.
- Lokal redningsentral (LRS) består av en lokal redningsledelse sammensatt av de viktigste samvirkeaktørene innen landredning og ledes av stedlig politimester. Under pandemien rapporterer flere politidistrikt om gode erfaringer med bruk av lokal redningsledelse for koordinering og samhandling om ulike tiltak knyttet til smittevern og pandemihåndtering.
- Fylkesberedskapsrådet består av regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og ledes av stedlig Statsforvalter. Politidistriktets ledelse representert ved politimester og/eller stabssjef møter normalt i rådet. Gjennom perioden med pandemi har fylkesberedskapsrådene vært benyttet som regional arena for gjensidig informasjonsutveksling og koordinering.
- Beredskapsutvalget for biologiske hendelser (BUB) har som formål å ivareta nasjonal koordinering av biologiske hendelser. Utvalget ledes av Helsedirektoratet og samler relevante aktører med ansvar for å beskytte liv, helse og miljø på departements og direktoratsnivå. Gjennom perioden har utvalget vært samlet en rekke ganger hvor Politidirektoratet ved stabssjef og beredskapsdirektør har ivaretatt politiets deltagelse. Møtehyppigheten har variert fra ukentlige møter til noen ganger pr måned.

²² Justis- og beredskapsdepartementet; Hovedinstruks for politidirektøren, 16.1.2018, s. 4

- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) avholder ukentlige beredskaps – og samordningsmøter i tråd med direktoratets ansvar for samordning av sivil sektor. POD deltar og deler relevant informasjon med øvrige samvirkeaktører.

POD ved Politiets situasjonssenter (PSS) gjennomfører ukentlige samordningsmøter med Forsvarets hovedkvarter (FOH). Hensikten med møtet er å avklare ulike forhold rundt Forsvarets bistand til politiet, særlig hva gjelder Heimevernets (HV) bistand til politidistriktene.