

Beredskapsrådets oppsummering av erfaringer ved håndtering av korona-pandemien våren 2020 “Vi stod han av”

Anita Sandberg, Marit Boyesen, Inghild Marie Mjelva

16. desember 2020

RÅD FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP I KUNNSKAPSSEKTOREN



Innhold

1. Innledning	3
2. Stilling, rolle og ansvar under pandemien	6
3. Benyttelse av planverk og milepæler i håndtering av pandemien	7
4. Krisehåndtering under pandemien	8
5. Utdfordringer, læring og mestring	11
6. Referansegruppens innspill, UHR og styresaker i UH	14
7. Oppsummering – læringspunkter og refleksjoner	15
8. Kriser, kriseforståelse og krisehåndtering	18
Vedlegg 1	
Vedlegg 2	



Foto: Shutterstock

1. Innledning

Universitet og høyskoler helt eller delvis stengt i perioden 12. mars - 15. juni

Risikoen for spredning av korona viruset medførte iverksetting av en rekke tiltak fra regjeringens side våren 2020. Universitetene og høyskolene spiller en nøkkelrolle både i samarbeidet med helsesektoren og i samfunnet generelt. Etter vedtak i Helsedirektoratet ble universitetene og høyskolene **stengt fra 12. mars.**

Beslutningen om nedstengning medførte at all undervisning der studentene var fysisk til stede skulle stanses, og studentene heller ikke skulle oppholde seg på campus. Undervisningen skulle så langt som mulig fortsette gjennom andre kanaler og ved bruk av digitale verktøy. Ansatte skulle ha hjemmekontor. (KD brev datert 13. mars, ref. 20/888-17)

Universiteter og høyskoler ble **delvis gjenåpnet 27. april.** Tilgang til campus var begrenset til bestemte fag, og smitteverntiltak forutsettes. Færrest mulig skulle oppholde seg på campus, - så mange som mulig skulle fortsatt jobbe eller studere hjemme. (KD brev datert 7. april, ref. 20/888-96)

Ytterligere åpning av universitet- og høyskoler ble besluttet fra uke 20 (**11.-15. mai**). Åpningen ble gjort gjeldende for alle studenter som måtte være til stede på lærestedet for å opprettholde progresjon i utdanningen. Smittevernfaglig forsvarlig drift ble lagt til grunn. (KD brev datert 12. mai, ref. 20/888-147)

Universitet- og høyskoler ble **gjenåpnet fra 15. juni**, og reglene om delvis stengning ble samtidig opphevet. Institusjonene skulle drive smittevernfaglig forsvarlig, og studenter og ansatte måtte følge de samme råd om smittevern som til enhver tid var gjeldende i arbeidslivet. (KD brev 17. juni, ref. 20/888-177)

Foto: Center for Disease Control

Prosjektbeskrivelse av erfaringsoppsummeringen

I løpet av våren 2020 har alle som har med høyere utdanning å gjøre, gjort seg sine erfaringer på godt og vondt i forbindelse med den første fasen i koronapandemien. Beredskapsrådet (BR) bestemte i slutten av april å samle inn disse erfaringene for å lage en felles oppsummering som kan gi viktige innspill, lærdom og ettertanke til sektoren. BR besluttet å gjennomføre en intervju-runde blant medlemmer av rådet som har sin stilling ved et universitet eller høyskole. Medlemmer i BR som ikke jobbet direkte med studenter og undervisning skulle utgjøre en referansegruppe for dette arbeidet. Den første fasen i pandemihåndteringen ble for mange en nærmest absurd opplevelse, og erfaringsoppsummeringen prioriterer fortellingene over det presise analytiske perspektivet på hva aktørene har deltatt i. Evalueringer tilhører en milepæl et stykke fram – som vi ennå ikke kan datofeste. Det foreligger en del informasjon om sektorens håndtering av korona pandemien i form av styresaker, evalueringer, og Universitets- og høyskolerådet (UHR) har en egen samleside med informasjon og eksempler fra institusjonene. I rapporten vil vi bare summarisk referere til disse kildene.

Kriterier og tilnærming for gjennomføring av intervjuene, referansegruppens rolle og utforming av rapport:

- «Intervjuene gjennomføres med medlemmer av BR som har sitt ar-

- beid ved et universitet eller høyskole.
- Fokus i intervjuene vil være informanternes egne erfaringer ut fra ståsted/rolle en har i institusjonen.
- Det utarbeides en intervjuguide som er veiledende. Alle skal i prinsippet bli stilt de samme spørsmålene, men det er viktig å være åpne i samtalen for å få fram ulike erfaringer og ulike historier (Se vedlegg 1).
- Hvert intervju gjøres innen en tidsramme på ca. 45 min. i august-september.
- Anita Sandberg intervjuer 4, Marit Boyesen intervjuer 4 og Inghild Marie Mjelva tar notater fra alle intervjuene.
- Et første utkast til oppsummering vil bli diskutert i en referansegruppe bestående av medlemmer i BR som ikke representerer et lærested.
- Innspill fra referansegruppa kan medføre at respondentene blir kontaktet for utfyllende informasjon på enkelte spørsmål.
- Marit Boyesen er i samarbeid med Anita Sandberg og Inghild Marie Mjelva ansvarlig for å utforme rapporten.
- Innholdet i rapporten anonymiseres, og alle sitat godkjennes av informanten. Målet er å levere en åpen rapport.»

Intervjuene ble gjennomført i september høsten 2020. Et utkast til rapport ble lagt fram for referansegruppen 3. november og for Beredskapsrådet i deres møte 25. november. I møtet ble man enig om å sammenfatte resultatene ved å redusere antallet sitatgjengivelser.

Universitet og høyskoler som deltok i intervjurunden

Antall informanter er for få til å kunne generalisere resultatene fra disse intervjuene. Det er varierende størrelse på de institusjonene som deltok, og likedan er det variasjon mht. til spredning av antall campus pr. institusjon. Vi har ikke tilstrekkelig data til å kunne vurdere betydning av størrelse, struktur og intern organisering av sikkerhet og beredskap.

Her er oversikt over hvilke universitet og høyskoler som deltok i intervjuene:

Institusjon	Antall studenter (SSB 2019)
NTNU	41.654
UiO	27.177
BI	19.301
UiB	17.955
USN	17.890
UiT	16.424
UiA	12.849
HiØ	6.891



2. Stilling, rolle og ansvar under pandemien

Stilling

Alle informantene har sin stilling i tilknytning til sikkerhet og beredskap, noen på direktørnivå, andre som sjef eller faglig leder/ansvarlig, og alle er medlemmer i BR. Institusjonenes størrelse varierer og det er både universitet, høyskole og privat høyskole med i utvalget.

Her er en oversikt over hvilken type stilling deltakerne i intervjuene har:

- Assisterende universitetsdirektør
- HR-direktør
- Personal- og organisasjonsdirektør
- HMS og beredskap - avdelingsdirektør
- HMS sjef
- Sikkerhet- og beredskapsansvarlig
- Sikkerhet og beredskap - fagleder
- Sikkerhet og beredskap - rådgiver og informasjonssikkerhetsansvarlig

Rolle og ansvar

Uavhengig av stillingsnivå har alle informantene hatt en sentral rolle i håndteringen av koronasituasjonen ved sine institusjoner. Perioden opplevdes som veldig krevende, og alle måtte trå til og jobbe på tvers i organisasjonen.

«Stillingen må holde i alt, være limet, ha oversikten, se til at alle ting fungerer. Etter hvert har arbeidet med koronapandemien mer gått nedover i linjen, men en rådspørres hele veien.»

«Aktiviteten var til enhver tid avhengig av hva som var på agendaen, samt retningslinjer og føringer fra sentrale myndigheter. Det var tett kobling til sentral beredskapsledelse, og det ble tatt beslutninger, -til dels store beslutninger, i tett samarbeid med ledelsen.»

«Pandemien var en hendelse som ikke passet inn i de vanlige planene. Det var hele tiden krav og forventninger til å ta beslutninger.»

Viktige oppgaver har vært:

1. Informasjon og kommunikasjon i ulike kanaler
2. Sikre god kopling mellom strategisk og operativt nivå
3. Sikre god kopling til kommunens smittevernberedskap.

«Typiske daglige oppgaver har vært: Smittesporing, kontakt med kommuneoverlegen, kontakt med Samskipnaden, besvare henvendelser fra studenter og ansatte knyttet til korona, dokumentere og lage informasjon og prosedyrer, vurdere smittevernstiltak ved campus, tolke smittevernregler når det kommer endringer, jobbe med tett med kommunikasjonsavdelingen med informasjon som skal ut til studenter og ansatte»

Flere av institusjonene organiserte egne smittevernvakter som skulle påse at smittevernreglene ble overholdt. Både ansatte og studenter deltok i dette arbeidet. De hadde på seg enten like T-skjorter eller refleksvester – de skulle få folk til å holde meteren og passe på at en ikke sto for tett ved inngangsdører eller på vei inn og ut av ulike rom.

3. Benyttelse av planverk og milepæler i håndtering av pandemien

Benyttelse av planverk

Seks av åtte institusjoner har egen pandemiplan. Planene ble benyttet under korona-håndteringen, og flere nevnte at tiltaks-kortene fungerte godt sammen med planen. En av informantene nevner at hendelsen med pandemien var mer omfattende enn deres plan la opp til, og det var da nyttig å bruke maler fra DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). To av insti-

tusjonene hadde ikke et oppdatert planverk for pandemi, men ting fungerte godt likevel ut fra de gode rutinene institusjonen har når noe skjer.

Milepæler i håndtering av pandemien

Når det gjelder milepæler i krisehåndteringen var de fleste godt i gang med forberedelser i januar-februar. Noen av institusjonene har virksomhet i Kina som medførte at tiltak ble iverksatt der før smitten kom til Norge. Smittevern her hjemme kunne i starten være krevende å kommunisere og likedan å få studentene til å etterleve reglene. Enkelte studenter kunne komme syke til skolen. Hvor hektisk det har var i starten vises i følgende uttalelse:

«Det ble jobbet døgnet rundt, alle jobbet hele tiden. Det var mye planlegging: Alle måtte få utstyr hjem, en måtte få folk hjem fra utlandet, og finne ut hva som var kritisk drift ved institusjonen. Det ble laget rammeverk for hvordan studenter og ansatte skulle si fra ved smitte.»

Alle har fulgt anvisningene fra KD med nedstengning 12. mars, delvis gjenåpning i april/mai, og full åpning fra 15. juni. Alle institusjonene understreker at de var raskt i gang med hjemmekontor, digitale møter og digital undervisning.

Her er et eksempel på milepæler våren 2020:

- 1. Vi startet med nedstengning bare noen timer før myndighetene stengte ned 12.mars. Det ble avholdt daglige møter i en stor ledergruppe etablert for denne beredskapshåndteringen, rektorat, dekaner og sentrale administrative ledere. Den store ledergruppen møttes i den første perioden hver ettermiddag for diskusjon og avklaringer.*
- 2. Den andre milepælen var etablering av fire innsatsgrupper som fikk mandat til å gjøre alt det operative for beredskapsledergruppen. Hver innsatsgruppe ble ledet av en administrativ leder som hentet inn ressurspersoner på tvers i hele institusjonen. De fire innsatsgruppene var: Internasjonale studenter, Personal/HR, Bygg og IT/infrastruktur.*
- 3. Innsatsgruppene er fortsatt i aktivitet (august), mens øvrig korona-håndtering ligger i linjen.*

4. Krisehåndtering under pandemien

Oppsummeringen i denne delen dekker sju av spørsmålene i intervjuene. Disse omhandlet: Organisering av kriseberedskapen, involvering av studenter / personalorganisasjon / vernetjeneste, bruk av krisehåndteringsverktøy, tidligere deltakelse i pandemiøvelse, samhandling med lokale aktører, rollen til KD og UHR, og kontakten med andre i UH-sektoren underveis.

Organisering og involvering

Når det gjelder organisering av kriseledelsen skiller de fleste institusjonene mellom strategisk og operativt nivå. Noen har leder for operativt nivå med i sentral beredskapsledelse (SBL), andre har et mindre skarpt skille og organiserer fellesmøter mellom strategisk og operativt nivå. Rektor er enten med fast i strategisk kriseledelse, eller deltar ved viktige strategiske beslutninger. Involvering av faglig ledelse i den krevende første pandemifasen varierer fra hyppige stormøter med diskusjoner til informasjon i hovedsak skriftlig fra sentral administrativ beredskapsledelse. Organiseringen tilpasset seg raskt utviklingen i utfordringene virksomhetene stod overfor. Noen virksomheter etablerte faste operative fagteam – eksempelvis smittevernutvalg - på tvers i organisasjonen. Alle hadde hyppige møter i kriseledelsen i starten og gikk deretter over til å ha jevnlig møter, for eksempel en gang pr uke. Etter hvert overlot sentral beredskapsledelse beredskapsarbeidet til linjen.

Studenter, personalorganisasjoner og vernetjenesten deltok i hovedsak ikke på permanent basis i kriseledelsen, men ble hele tiden holdt informert og oppdatert. Noen av disse ble etter hvert trukket med mer systematisk i møtene.

Nedenstående sitater illustrerer en organisering av kriseledelsen som tilpasset seg utviklingen i pandemien.

«Den store gruppen (SBL) tok opp strategiske spørsmål, så var det innsatsgruppen som arbeidet med hvordan dette skulle gjennomføres. Den store gruppen diskuterte strategisk, men var nok noe operativ i beslutningene også. Det var en enorm vilje til å bidra for å få dette til å gå bra.»

«Rektor tiltrådte operativ krisestab ved behov for strategiske beslutninger. Formelt er ikke rektor del av operativ krisestab, men som leder av den strategiske krisestaben var det viktig at rektor var med på beslutninger som nedstengning, delvis gjenåpning og åpning. I en periode samkjørte vi strategisk og operativ ledelse i stedet for å kjøre to møter.»

«Studenter, personalorganisasjoner og vernetjeneste var ikke med i beredskapsledelsen.»

«Studentene var ikke med i kriseledelsen, men det var mye kontakt med fadderstyret underveis, og særlig i forbindelse med studieoppstart.»

«Senere i prosessen ble det etablert en koronagruppe med sikkerhet- og beredskapsrådgiver, HMS-rådgiver, direktør for campus-tjenester. Dette var en undergruppe for kriseledelsen som kunne fatte beslutninger på det operative, men ved større problemstillinger tok gruppen kontakt med kriseledelsen.»

Bruk av verktøy

CIM og Teams var de digitale verktøy som de aller fleste benyttet under håndteringen av pandemien.

Under gjengis en oversikt over hvilke verktøy som respondenten oppgir er brukt i beredskapshåndteringen:

- Alle åtte respondenter benyttet Teams/Zoom
- Seks benyttet også CIM*
- I tillegg ble det varierende grad benyttet

ordinære kanaler; e-post, SMS, telefon

* CIM er hovedsakelig benyttet til logg-føring. Det understrekes av respondentene at CIM oppleves som et «ekspertverktøy» og logg-føringen er viktigste funksjon som blir brukt. For å gjøre nøkkelinformasjon og beslutninger tilgjengelig for flere, må det i tillegg skrives inn i f.eks. Teams, eventuelt også arkiveres i ePhorte.

Erfaring med pandemihåndtering

På spørsmålet om tidligere erfaring med pandemihåndtering, var det kun en av respondentene som hadde slik erfaring å vise

til, og det var bare en virksomhet som hadde gjennomført en pandemiøvelse.

Samhandling og roller i universitets- og høgskolesektoren (UH)

Det var god kontakt mellom institusjonene og andre aktører i lokalt. Samskipnaden og kommunal beredskap ved smittevernoverlegen omtales positivt av alle.

Det understrekes at rektor og direktør hadde mest kontakt med KD. Et flertall av informantene våre mener imidlertid at KD kom seint på banen, og da KD henvendte seg, var det kun for å be om rapportering. Rutinene for rapportering opplevdes som tungvinte, og en fikk aldri noen tilbakemelding eller forståelse for hva rapporteringen skulle brukes til.

Det er uklart hvilken rolle UHR skulle ha, og hvilke forventninger en kunne stille til rådet. Når det gjelder de fleste av våre informanter,

ble ikke UHR trukket frem som bidragsytende aktør under pandemien.

Flertallet sier de ikke har hatt kontakt med andre i tilsvarende stilling andre steder nderveis under pandemien. For noen har imidlertid den type kontakt betydd mye, - det å ha noen å diskutere med og noen å få støtte fra. UH-beredskapsnettverk nevnes i denne forbindelse.

Et utvalg sitater illustrerer hovedtrekkene i svarene:

«Det har vært kontakt med andre institusjoner nderveis om for eksempel CIM. Har deltatt i ulike fora hvor sektoren har delt erfaringer knyttet til Korona (UH-beredskap-

snettverk, Beredskapsrådet, Sikresiden. no). Har delt erfaringer med e-læringskurs korona, og sett på andre virksomheters nettsider.»

«Det har vært helt avgjørende å kunne snakke med kollegaer i samme posisjon som min. Det å ha noen å snakke med lettet alt. Det ble initiert et uformelt forum fra et annet universitet, det var veldig bra.»

«Jeg hadde noen få henvendelser fra andre institusjoner med spørsmål om krisehåndteringen, men tok ikke selv kontakt.»

«Kommuneoverlegen var i tett dialog med universitetet vedrørende smittevern. Det gjaldt det operative nivået som hadde den jevnlig kontakten, men av og til det strategisk nivå hvis det var vanskelig å vite hva vi skulle gjøre i spesielle spørsmål.

«Det har vært et godt samarbeid med Samskipnaden. Dette gjelder særlig mht. karantene-boliger og mottak av studenter fra røde land.»

«Kunne ønsket felles retningslinjer for sektoren fra KD.»

«Informasjonen fra KD var helt grei, det er forståelig at det måtte blir generelle råd når alle er så ulike, og helt i orden at de ikke er mer operative.»

«Når det gjelder UHR er det usikkerhet rundt deres rolle. Vi hørte ikke så mye, men vet heller ikke om det var å forvente.»

«Vi tok hele tiden utgangspunkt i det som kom fra KD og UHR, det var viktig. Vi fulgte også med på hva de andre i sektoren gjorde og hvordan de løste forskjellig utfordringer.»



5. Utfordringer, læring og mestring

Oppsummeringen i denne delen dekker fem av spørsmålene i intervjuene. Disse omhandler: Hva som var mest utfordrende, positive opplevelser, læring i en ny krisesituasjon, hva man er mest stolt av, samt planer for evaluering. (Se vedlegg 1)

Utfordringer

Respondentene oppgir unisont den ekstreme arbeidsbelastning som **mest utfordrende** i den første krisehåndteringen. Det var også et tyngende ansvar å håndtere konsekvenser for studenter og ansatte. Eksplicit nevnte noen av de intervjuede at de ikke opplevde tilstedeværelse eller støtte fra departementet.

«Arbeidsbelastningen – den var helt på grensen.»

«Det mest utfordrende er at ikke studentene kan være tilbake på campus. Det er så trist.»

«Det som står som det mest utfordrende var

de første 14 dagene – da man skulle håndtere alt og måtte jobbe døgnet rundt. Det var Ikke så mange i sentral beredskapsledelse som hadde erfaring fra denne type arbeid.»
«Kommunikasjonen – det å nå riktig ut, få forklart på hvilken bakgrunn man har tatt beslutningene, samt hvordan nå ut til studentene – spesielt de som kommer med kritikk.»

«Mest utfordrende har vært alle de daglige henvendelsene. Det ligger mye arbeid bak å finne svar på de mange spørsmålene. Svarene er ikke opplagte og innebærer mye møtevirksomhet. Mange tilsynelatende enkle spørsmål kan altså ta mye tid.»

Positive opplevelser

Dugnadsånden er helt klart **den positive opplevelsen** som alle respondentene løfter fram. De fremhever at samarbeidet i virksomheten aldri har vært så bra før. Digitalisering i ekspressfart ble også nevnt av alle i stolte ordelag – om enn litt forundret over at det faktisk var mulig.

«Hvor mye man får til, når man må! Fantastisk. At det går an!»

«Vi har lært kolossalt mye. Alle kriser etter dette blir bare peanøtter. Samhold og kollegaskap må trekkes fram som viktig, samt delingskultur i sektoren.»

«Det var en enorme vilje til å finne løsnin-

ger! Det som før hadde tatt lang tid, ble nå løst på rekordtid. Man kan hvis man må! Alle var positive. Og det er kjekt å være en del av en organisasjon som finner løsninger.»

«Vi arbeidet godt og koordinert. Med hyppige møtepunkt med fakultetene oppnådde vi å være veldig tett på primærvirksomheten. Dialogen med faglig ledelse har også vært veldig god, med respekt for ulike roller i en veldig krevende situasjon.»

«En organisasjon som greier å bevege seg ganske fort i forhold til hverdagen, overraskende fort. Vi har dratt ett lass sammen. Over natten fikk alle digital kompetanse.»

Læringspunkter

På spørsmålet om **læring til en ny krisesituasjon**, er variasjonen stor i hva respondentene trekker fram.

Intervjuene er gjennomført før virksomhetene i særlig grad har gjennomført oppsummeringer og evalueringer. Et par fremhever refleksjoner om at det faktisk var mer tid i starten enn det handlingene tilsa, til å møte krisen på en god måte.

«Oppstarten; vi kunne gjort en enda bedre vurdering i starten - det var/er tid til å tenke seg om en gang til.»

«Det hadde nok vært flere feil dersom dette var en akutt – og ikke en langsom og seig krise. Vi har hatt tid til å justere og endre.»

Selv om organiseringen av kriseledelsen ble gjort på veldig ulike måter, opplevde de spurte virksomhetene sin måte som vellykket i sammenheng med læring i en ny krisesituasjon;

Mest stolt over

Det er særlig to forhold som utmerker seg når spørsmålet om hva man er mest stolt over stilles. Først og fremst evnen til å snu seg rundt kjapt, møte utfordringene med smittevern og digitalisering på rekordtid. Dernest - godt samhold i organisasjonen med evne til å ta viktige beslutninger.

«Vi fikk alle opp på digital undervisning på

«Jeg vil trekke fram det at de store ledermøtene faktisk gikk an – etableringen av et forum for forankring og beslutning. Dette bidro til at evnen til å få ting til å skje, ble enda større.»

En annen respondent fremholdt en helt annen organisatorisk tilnærming som viktig læring:

«Vi erfarte viktigheten av å ha en kjerneledelse, og så koble andre funksjoner av og på denne gruppen etter hvilke oppgaver som skal løses. Det var flott med hyppige møter, og vi klarte å ta unna informasjonsbehovet med disse hyppige møtene.»

Som i all krisehåndtering – bedre kommunikasjon - står for flere som et sentralt læringspunkt.

«Kommunikasjon – det er så viktig – her er det potensial for mer struktur, samt en plan her, det er viktig.»

så kort tid! I fredstid ville dette tatt 10-15 år, nå måtte alle!»

«Alt! Vi stod i det, og stod han av!»

«Håndteringen har vært preget av åpenhet og samhold. Det er imponerende at vi klarer å stenge en onsdag og tilby digital undervisning påfølgende mandag.»

Evaluering av pandemihåndteringen

På det siste spørsmålet om **evaluering** – eller planlegging av evaluering – kom det tydelig fram at dette i liten grad var brakt opp som tema før KD/Koronakommisjonen etterspurte evalueringer. Selv om ingen av virksomhetene sier noe om evalueringsar-

beid som en planlagt, systematisk del av krisehåndteringen fra start, opplyser alle at de nå har gjennomført, igangsatt, eller planlagt – begrensede del-evalueringer, eller framholder at virksomheten har justert krisehåndteringsarbeidet underveis.

Referansegruppens innspill

Referansegruppen har bestått av de seks medlemmene i BR som ikke deltok i intervjuene i forbindelse med erfaringsoppsummeringen. Disse seks representerte Noroff høyskole/Fagskolerådet, Norsk studentorganisasjon (NSO), Samskipnadsrådet, Folkehøyskolerådet, Forskningsrådet og Utdanningsdirektoratet. Sistnevnte deltok ikke i møte.

Følgende innspill kom fram i møte:

- Referansegruppen fremhever at det er positivt med en erfaringsoppsummering basert på materiale fra BRs egne medlemmer.
- NSO reagerer på at det jevnt over var varierende og mangelfull involvering av studentene i krisehåndteringen. Selv om institusjonene gjennomførte en rask overgang til digital undervisning, vet vi ikke nok om kvaliteten på undervisningen når studentene ikke var med.
- Samskipnaden ble for lite involvert i krisehåndteringen ved institusjonene. Institusjonene gjorde en del beslutninger som hadde konsekvenser for Samskipnaden og for studentene. Samskipnaden måtte selv invitere seg inn på møteplasser i sektoren og valgte etter hvert å samarbeide med UHR. Ellers var det enklere å stenge ned enn å åpne opp med tanke på Samskipnadens serveringssteder.
- Fagskolesektoren har hatt løpende kontakt gjennom sitt nettverk i Abelia. Samarbeidet og samhandlingen fungerte godt. En er avhengig av hverandre i en slik situasjon da fagskolene ikke ligger direkte under KD eller er medlem av UHR.
- Flere i referansegruppen er overrasket over manglende involvering fra KDs side. En ventet på signaler og avgjørelser fra KD utover den rapporteringen de ba om. En fikk aldri informasjon om hva rapporteringen skulle brukes til. En opplevde KDs rolle i denne krisen som uklar. Hvor skal sektoren kunne henvende seg når en krise inntreffer? KD bør kunne gi et klart svar på hva sektoren faktisk kan forvente fra departementets side.
- Det ble stilt spørsmål om det burde vært mer av nasjonale enn lokale retningslinjer.
- Åpenheten i svarene i intervjuene gir læring for alle. Evaluering og læring er viktige stikkord som burde fremheves enda mer i denne prosessen.
- Referansegruppen ønsket at gode forebyggende og risikoreducerende tiltak som var igangsatt burde samles og formidles i denne erfaringsoppsummeringen

UHR – en koordinerende rolle i pandemihåndteringen

- UHR ble allerede i møte 5. mars med KD tildelt en rolle i pandemihåndteringen; «UHR vil etablere digitale arenaer som tilrettelegger for erfaringsutveksling mellom UH-institusjonene om beste praksis. Neste møte avholdes i Kunnskapsdepartementet onsdag 18. mars kl. 0900.» På koronanettsiden står det «UHR oppfordrer medlemsinstitusjonene våre til å dele informasjon og samarbeide om håndteringen av situasjonen. Medlemmer av UHRs ulike strategiske

-
- enheter og nettverk kan bruke e-postlister til utveksling av informasjon og tiltak. Det er også opprettet en rekke samarbeidsrom via Microsoft Teams».
- Videomøtereferat fra 28. oktober bekrefter at KD har valgt UHR som en viktig arena for informasjonsutveksling, diskusjon og håndtering av problemstillinger – som dette sitatet viser: «Vi er på vei inn i en ny eksamensperiode. Institusjonene står overfor vanskelige avveininger med tanke på hvordan eksamen skal gjennomføres. Det er positivt at UHR har lagt til rette for erfaringsutveksling mellom institusjonene om dette.»
 - UHR har en egen nettside om korona der relevant, skriftlig utveksling av brev, referat mv. er listet systematisk og oversiktlig. <https://www.uhr.no/temasider/korona-virus/>

I tillegg har UHR lenker til alle UH-virksomhetenes egne koronanettsider.

- Korrespondansen mellom KD, UHR og UH-virksomhetene kan tolkes til at rektornivået har hatt UHR som felles arena for viktige temaer i håndteringen, men at øvrige beredskapsroller i mindre grad har hatt kontakt i regi av UHR. Som viktig unntak nevnes at UHR-Teamsgrupper innen **undervisning** har blitt brukt til diskusjoner om f.eks. studentutveksling og praksis for studenter under korona.
- Respondentene og referansegruppa i Beredskapsrådet refererer i liten grad til UHR som støtte i krisehåndteringen.

Styresaker i UH – pandemihåndteringens plass i styreprotokollene

Alle styreprotokoller for offentlig eide UH-virksomheter er i prinsippet lett tilgjengelige på nett. Hvilken rolle styrene spiller i en langvarig krisehåndtering som rammer virksomhetenes kjernevirksomhet dramatisk, er ikke en sentral del av denne erfaringsoppsummeringen. Men med bakgrunn i at UH-virksomhetene har valgt så vidt forskjellige måter å organisere krisehåndteringen på, ble gjennomgang av styreprotokollene en innfallsvinkel til å opplyse om hvordan involvering av styrene kan utdype temaet «roller» i pandemihåndteringen.

Gjennomgangen av styreprotokollene viser

at UH-virksomhetene har valgt vidt forskjellige tilnærminger til involvering av styrene. Noen UH-virksomheter har knapt nevnt pandemien i noen styremøter siden mars 2020, men andre UH-virksomheter har beredskapshåndteringen som fast post på styrekartet - med tilhørende, dyptpløyende saksnotater som belyser problemstillinger og hvordan organisasjonen møter disse. I mellom disse ytterpunktene, er det UH-virksomheter som har koronahåndteringen som orienteringssak på flere styremøter – uten at det er skriftlig dokumentert i protokollen hva som det har vært orientert om.

7. Oppsummering – læringspunkter og refleksjoner

Erfaringene som er gjort stammer i hovedsak fra første fase av korona-pandemien – fra mars til juni. **Intervjuene** er gjennomført i en fase der neste smittebølge ennå ikke har stort fokus. **Skrivingen** av erfaringsoppsummeringen foregår midt i en fase der landet er inne i en ny delvis nedtegning – med «sosial lockdown» som det nye begrepet, og der spesielt fokuset på konsekvenser for studentenes psykiske helse tar mye større plass enn i første fase. Parallelt fremføres det mye kritikk vedrørende dårlig kvalitet på digital undervisning – både teknisk og pedagogisk. Denne rapporten er gitt overskriften «erfaringsoppsummering» og er en *fortelling* fra

en kort periode i utvalgte beredskapsressursers arbeidsliv – der disse var i et modus som kanskje aldri vil gjenoppstå; Operative ledelsesressurser ble brått mobilisert for å tolke og iverksette dramatiske tiltak – som for noen best kan beskrives som absurd og sterkt.

Læringspunkter og refleksjoner formuleres i et tidsvindu preget av stor påvirkning fra dagsaktuelle meldinger om skremmende utvikling i pandemien. Et skarpt distansert blikk er umulig. Vi har derfor lagt til et avsluttende kapittel 8 der vi henter inn et mer distansert «lærebokblikk» på krisen som vi alle er midt oppe i håndteringen av.

Læringspunkter oppsummert

Alle våre spørsmål i intervjuguiden kan sies å ha «læring» som viktigste formål. Til det konkrete spørsmålet «Hva vil du trekke fram som læring til en ny krisesituasjon?» får vi få vi intuitive og uprioriterte svar. Dette er helt naturlig basert på at UH-virkomhetene i liten grad har hatt systematiske underveisevalueringer, og fortsatt står midt oppe i utfordringene som smittesituasjonen skaper for alle deler av virksomheten.

Svarene vi får på det nevnte konkrete spørsmålet handler i hovedsak om **ledelse** og hva som spesifikt tilskrives at man lyktes i denne første fasen av pandemien. Enten man eksempelvis valgte å involvere hele toppleder-sjiktet hyppig og utdypende, eller man valgte tydelig administrativ kjerneledelse, så er kriseledelse naturlig nok et tema for læring til en ny beredskapssituasjon. Og kanskje også et diskusjonstema når behov for justeringer i hvordan de neste fasene i pandemien skal ledes.

Et annet moment som trekkes fram som læringspunkt i akkurat denne krisen, er at det var **tid** innledningsvis til å planlegge håndteringen – mer tid enn man fornemmet og uttrykte i handling. Dette refererer kanskje til at mange av virksomhetene har trent på «proaktiv stabsmetodikk», men ikke fulgt helt opp denne delen av planverket da krisen traff? Den første fasen i krisehåndteringen er erfaringsmessig helt avgjørende for resultatet når alle fasene skal summeres opp.

Hva er likt og ulikt med virksomhetenes håndtering – og kan noen av observasjonene være til hjelp for beredskapsressurser i UH? Med åtte respondenter – og en diskusjon i relevant referansegruppe – er det ikke grunnlag for å hevde at materialet kan konkludere om noe som helst for hele sektoren. Men det kan allikevel gi nyttige innspill til videre håndtering – og kanskje kan noe av det som legges fram inspirere noen til å gå dypere inn i temaer som er berørt.

Hva er sammenfallende for alle respondentenes svar?

1. Alle lyktes, alle er godt fornøyde med samspillet virksomheten fikk til på tvers av ledelse og fag i krisehåndteringen, alle er stolte over dugnadsånden og digitaliseringen som skjedde i rekordfart!
2. Samtidig rapporteres det om en særdeles arbeidsbelastende periode – en 24/7-tilværelse.
3. Alle hadde et planverk som inneholdt generell beredskap, og de fleste hadde også egne pandemiplaner. Det ble uttrykt ganske lik opplevelse av at planverket var nyttig da krisen traff.
4. Alle brukte Teams som verktøy i krisehåndteringen, og de fleste brukte også CIM – men kun til loggføring.
5. Mange hadde forventninger til KD og UHR som ikke ble innfridd.

Alle hadde ulike måter å løse samhandlingen på i ledelsen av krisen. I hvilken grad den operative og strategiske organiseringen av arbeidet på hvert lærested sammenfaller med eget planverks beskrivelse av beredskapsroller, er ikke nærmere undersøkt. Mange roller i den strategiske og operative krisehåndteringen er representert i innsamlet materiale. Ulike nivåer og roller i respektive virksomheter, kan være årsak til noe ulik beskrivelse av samhandlingen i krisehåndteringen. Gjennomgang av de respektive UH-virksomhetenes styreprotokoller i hele pandemiperioden, underbygger muligens påstanden om at roller og struktur i be-

redskapsarbeidet faktisk er svært forskjellig. BR har utvikling av «best practice» som del av sitt mandat, og denne forskjelligheten er derfor særs relevant i det videre BR-arbeidet.

Referansegruppas innspill understreket viktigheten av nedenstående temaer – som kommer i tillegg til det respondentene hadde fokus på;

1. Ivaretagelse av studenter og involvering av studentorganisasjoner og samskipnaden fra tidlig i pandemien og hele veien. Studentrepresentanter og samskipnad bør tydeligere inn i planverket; beredskapsorganisasjonen bør ta høyde for scenarier der disse rollene er med fra start. Rask tilbakemeldinger på hva som er viktig for studentene i pandemikrisa kan samles inn – både systematisk og mindre omfattende dersom studentene er tettere på.
2. Evaluering bør starte straks ansvarlig beredskapsressurs forstår at denne hendelsen er stor og langvarig. I tillegg, dersom kontinuitetsplaner ikke foreligger, bør UH-virksomhetene legge fram slike. 24/7-belastning på nøkkelressurser over lang tid er ikke forsvarlig i noen perspektiver.
3. Et ønske om å løfte fram og dele gode tiltak for å møte utfordringer studenter og ansatte opplever. Etter beste evne utdypes disse tiltakene så langt materialet tillater det i vedlegg 2. Det er viktig å fremheve at mange gode tiltak ikke er med - fordi dette ikke var et spørsmål som ble utforsket spesifikt i intervjuene.

Refleksjoner – hvilke deler av erfaringsoppsummeringen kan det være nyttig å forfølge i videre arbeid i sektoren framover?

- KD og UHR imøtekom ikke de forventningene som mange av de i operative beredskapsroller hadde. Det kan også stilles spørsmål ved om Beredskapsrådet kunne ha tatt en aktiv rolle for å tilby en arena for erfaringsutveksling for operative ressurser – eller om Beredskapsrådet kunne ha vært integrert i det arbeidet UHR/KD la til rette for. I den grad det er behov og ønsker i UH-sektoren for erfaringsutveksling framover for beredskapsressurser i sentrale roller, bør det tas opp til diskusjon.
- Vedlegg 2 viser noen eksempler på igangsatte tiltak i en tidlig fase av pandemien. Denne listen bør det være enkelt å videreutvikle. På vei inn i nye faser av pandemien, uttrykker flere av respondentene bekymring for fatigue – og det må forventes at «dugnadsånden» utfordres lokalt – som nasjonalt - framover. Videre håndtering av pandemien gir grunn til å hevde at det er nye, og andre, tiltak enn i fase 1 som må iverksettes.
- Det mest slående er at alle universiteter og høyskoler rapporterer at de lykkes med digitalisering av undervisning og samhandling i ekspressfart. Dette er også sammenfallende med store deler av samfunnet for øvrig mht. hjemmekontor og digital kommunikasjon. Utdannings-sektorens store omlegging for å ivareta studenter- og elevers undervisning er imidlertid enestående. Uten at kompetanse, infrastruktur og teknisk utstyr allerede var på plass hadde en omlegging «over natten» ikke vært mulig. Slik sett har nødvendigheten utløst en kapabilitet som allerede var til stede.
- Det neste som er sterkt og tydelig er dugnad, samhandling og mestring. En fellesskapsfølelse og et teamarbeid som oppleves som unikt. Mange spørsmål kan stilles for å utforske hva disse erfaringene har sitt opphav i, og om den positive samhandling og mestringen f.eks. kan gjenskapes i andre, nye utfordrende arbeidsoppgaver UH-virksomhetene står ovenfor. Kan en hypotese være at samhandlingen tradisjonelt i UH-virksomheters ledelse i for liten grad byr på samhandling på tvers av nivåer, realkompetanse og ansattkategorier? Formulert litt annerledes – er det kulturelle og rigide strukturer i den ordinære samhandlingen som ikke utløser det potensialet som finnes tilgjengelig?
- Dette dokumentet er en «erfaringsoppsummering» og ingen evaluering, ei heller forskning. Den unisone opplevelsen av mestring og lagånd, parallelt med så vidt forskjellig måte å lede/organisere pandemien på, inviterer til videre utforskning for å forstå sammenhenger. Kan f.eks. stipendiater/studenter på lærestedenes Samfunnssikkerhetsstudium bruke dypdykk i skriftlig materiale for å beskrive og analysere nærmere hvordan UH-virksomhetene håndterte en krise som traff sektorens kjernevirksomhet så hardt?

8. Kriser, kriseforståelse og krisehåndtering

Hva kjennetegner en krise, hvilke faser kan en dele en krise inn i, - og hva påvirker kriseforståelsen og krisehåndteringen?

Smitten fra covid-19 viruset spredte seg raskt fra Kina til store deler av verden ved årsskifte 2019-2020. Det første kjente smittetilfelle i Norge var 26. februar 2020. Grunnet stort omfang og smittespredning som var ute av kontroll, erklærte Verdens helseorganisasjon 11. mars 2020 smittesituasjonen å være en pandemi. Universiteter og høyskoler i Norge ble stengt fra 12. mars.

Vi sto overfor en krise som ikke bare rammet enkeltmennesker eller enkeltinstitusjoner lokalt, men en krise som rammet hele regioner og nasjoner. Mer eller mindre var vi alle berørt av denne usynlige fienden som snek seg inn og ble med over alt, som skapte usikkerhet og frykt, og som daglig medførte store oppslag i media om sykdom, lidelser og død.

Det finnes ulike definisjoner på hva en krise er. Rosenthal mfl. (1989) beskriver en krise som:

«En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger.»

Vi forbinder ofte krisen med den akutte fasen der energi utløses og viktige verdier som mennesker, miljø og materielle verdier står på spill. I forskningslitteraturen omtaler en gjerne krisens ulike faser med en *førkrisefase* der fokus er på det forebyggende, *akutt krisefase* der fokuset er på respons, og en *etterkrisefase* der fokus er på gjenoppretting og læring.

Det finnes også ulike krisetypologier. En typologi ser på forholdet rask/langsom utviklingshastighet og rask/langsom avslutningshastighet. En kan ha en *raskt brennende krise* som utvikler seg og avsluttes raskt, eller *rensende kriser* som utvikler seg langsomt og avsluttes raskt, eller *lange skyggers kriser* som utvikler seg raskt, men som ter-

mineres langsomt, - og til slutt sent brennende kriser som sakte manifesterer seg uten en klar begynnelse, og med en gradvis terminering.

Styring og ledelse i kriser henger nøye sammen med lokalisering av beslutningsfullmakt, hvem som sitter på oppdatert kunnskap om situasjonen, og tilgjengelige ressurser og kapasiteter. Styring i krisen er dessuten koplet til hvilke hierarkiske nivåer vi snakker om i kriseresponsen.

Ulike modeller kan være: a) Hovedkvarter-Operasjonsrom- Kriseområdet/skadede sted, b) Tredjelinje – Andrelinje – Førstelinje, c) Strategisk- Operativt- Taktisk.

Styring i UH-sektoren foregår i en normal-situasjon i byråkratiske forhåndsbestemte strukturer og mønstre. En ser imidlertid utfordringer når byråkratiet skal utøve respons i en krise, der de faktiske behovene organisasjonen da møter er uventet, dynamiske og i rask utvikling (Schneider 1995). Mens en i en normalsituasjon styres ovenfra og tildeles ressurser fra sentralt hold, vil en i en krise oppleve behovet for å gå motsatt vei, nemlig styre på lokalt nivå og be om nødvendig støtte og ressurser fra nivået over. Enkelt sagt kan forholdet mellom sentralisering og desentralisering endres i en krisesituasjon.

For å bedre forståelsen og effektiviteten i beredskapssystemene og krisehåndteringen, må vi være villige til å stille kritiske spørsmål og ta lærdom av erfaringene fra krisen. Alle gjør feil i krisesituasjoner. Slike erfaringer er viktig å ta med seg. En trenger ikke oppfatte feil som er gjort som et tillitsbrudd, men heller som et læringspunkt. Det endelige målet med evaluering og læring er å kartlegge hvordan vi kan planlegge bedre for å forebygge neste krise, og hvordan vi kan planlegge for å forberede mer relevante beredskapstiltak.

(Innholdet i denne delen er basert på Engen mfl. (2016): «Perspektiver på samfunnsikkerhet», Cappelen Damm)

Vedlegg 1

Intervjuguide

1. Din stilling
2. Beskriv ditt ansvar for sikkerhet og beredskap
3. Milepælene i din virksomhets håndtering av pandemien
4. Hvordan ble kriseberedskapen organisert ved din institusjon, eks skille strategisk og operativt nivå?
5. Hva var din rolle og funksjon under pandemien?
6. Hadde du konkret ansvar eller var du med å løse bestemte oppgaver på noen av disse områdene:
 - a) Informasjon, kommunikasjon (mail, web, sms, allmøter) til ansatte og studenter
 - b) Tilrettelegging digitale møter, undervisning (WS, koordinering, prosjektplan mv)
 - c) Stengte bygg
 - d) Reiser
 - e) Annet
7. Ble planverk som Krise- og beredskapsplan, Pandemiplan benyttet under pandemien?
8. I hvilken grad var studenter, personalorganisasjoner og vernetjenesten involvert i krisehåndteringen?
9. Ble krisehåndteringsverktøy benyttet i håndteringen? F.eks. CIM, Teams, ordinære møteagendaer og referatoppsett, mv?
10. Har du tidligere deltatt i øvelse med Pandemi? Hvis ja, var dette i din nåværende virksomhet?
11. Hvordan vil du beskrive samhandlingen din virksomhet hadde med lokale, relevante aktører som smittevernmyndigheter, Samskipnaden, lokalt næringsliv mv
12. Hvilken rolle spilte KD og UHR i din virksomhets krisehåndtering?
13. I hvilken grad hadde du kontakt med andre UH-virksomheter med tilsvarende rolle som din – for å konferere og innhente råd på krisehåndteringen underveis?
14. Når du tenker tilbake på perioden, hva synes du var mest utfordrende?
15. Hvilke positive opplevelser vil du trekke fram?
16. Hva vil du trekke fram som læring til en ny krisesituasjon?
17. Hva er du mest stolt av at du/din virksomhet mestret godt?
18. Er det planlagt en egen lokal rapport/evaluering/analyse av krisehåndteringen ved din virksomhet – og eventuelt hva er planlagt eller besluttet?

Vedlegg 2

Eksempler på tiltak

Eksempler på tiltak iverksatt i første fase (mars-juni) av korona-pandemien i UH-virksomheter.

Generelle tiltak

Alle UH-virksomheter etablerte egne nettsider med informasjon om relevante sider ved pandemien. UHR har samlet alle lenkene <https://www.uhr.no/temasider/koronavirus/> til stor nytte for den som vil forbedre eller kvalitetssikre egne sider.

En egen bemannet «Koronatelefon» og/eller «Koronamailadresse» er etablert av de fleste. Her kan alle – studenter og ansatte stille spørsmål om håndtering av pandemien.

Smittevern

E-læringskurs i smittevern for studenter og ansatte utviklet på rekordtid ved en av UH-virksomhetene, og spredt fra maimåned til mange UH-virksomheter (inkl. utlandet).

Smittevernverter/vakter – der et stort antall personer (studenter eller ansatte) er mobilisert og lært opp for å bidra til at smittevernregler overholdes i campus-lokaler. Uniformering i form av like og synlige vester.

Smittevernutvalg for å håndtere alle spørsmål konkret, forebyggende og operativt knyttet til lokale smitteutbrudd.

Lokal smittevernveileder med kontinuerlig oppdatering iht. påbud og råd for sektoren, og lenker til myndighetenes sider som gjelder samfunnet som helhet.

Det betydelige, lokalt tilpassede smittevernarbeidet vedr. bl.a. tilrettelegging av lokaler, renhold og adgangskontroll – er ikke listet her – men er tematikk som var/er svært krevende, og der erfaringsutveksling på tvers kan være nyttig.

Lederstøtte

Klargjøring av konkrete forventninger til lederrollen under pandemihåndtering og det nye digitale livet.

Digitale ledersamlinger (webinarer) med tema avstandsledelse og erfaringsutveksling på god medarbeideroppfølging i krevende situasjon med hjemmekontor.

Lansering av konseptet «utviklingstid» - en rekke medarbeidere hadde ikke så mye arbeid å gjøre da virksomheten ble stengt ned og alt skulle foregå digitalt. Det ble tilbudt opplæringstilbud/kompetansehevende tiltak organisert som webinarer.

Kartlegging i tidlig fase

Innhenting av informasjon om hvordan studentene opplevde studiesituasjonen – som underlag for å utvikle tiltak i tidlig fase.

Psykososial støtte og ergonomi-tiltak

BHT (intern og ekstern) har i noen UH-virksomheter blitt tildelt en nøkkelrolle med omfattende tilbud om rådgivning, men også konkret smittetest- og sporingsarbeid, og har økt kapasiteten for å imøtekomme behov.