



Koronakommisjonen

Kommisjonen er oppnevnt i statsråd 24. april 2020

Referat

Referat fra Koronakommisjonens intervju med finansråd Hans Henrik Scheel

Intervju av	Finansråd Hans Henrik Scheel, Finansdepartementet
Sted	Kommisjonens lokaler, Tollbugt. 12
Tid	12. januar 2021 kl. 9-10
Intervjuere	Stener Kvinnsland, Leder av Koronakommisjonen Egil Matsen
Kommisjonsmedlemmer til stede digitalt	Tone Fløtten, Knut-Eirik Dybdal
Referent	Siri Halvorsen, sekretariatsleder og Øystein Røhnebæk Stikbakke, sekretariatet

1. Innledning av samtalen

Utvalgsleder presenterte kommisjonens medlemmer og sekretariat som var til stede og som fulgte intervjuet digitalt.

Sekretariatsleder gikk gjennom en del formaliteter knyttet til gjennomføringen av intervjuet, og påpekte at det skrives referat og tas lydopptak fra samtalen. *Sekretariatsleder* orienterte om at referatet og lydopptaket er interne dokumenter, som kommisjonen i utgangspunktet ikke gir innsyn i. Når arkivet overleveres til Arkivverket, vil offentlighet vurderes av Arkivverket etter offentleglova. *Sekretariatsleder* viste til at taushetserklæring er signert og understreket at brudd på taushetsplikt kan medføre sanksjoner. *Sekretariatsleder* presiserte at Scheel er underlagt instruks om å forklare seg/bidra til kommisjonens arbeid, jf. statsministerens instruks om tilgang til opplysninger for Koronakommisjonen. Den som intervjues kan uten hinder av taushetsplikt gi Koronakommisjonen opplysninger som er nødvendige for kommisjonens arbeid, jf. lov om informasjonstilgang m.m. for Koronakommisjonen § 2.

2. Innledende spørsmål

Kommisjonen v/Kvinnsland: Redegjør kort om din rolle i pandemihåndteringen utover den daglige rollen som finansråd.

Scheel: Departementet satte en krisestab som ikke håndterte de økonomiske sidene av saken, men som håndterte de interne sidene ved krisehåndteringen og smittehåndteringen i

departementet og underliggende virksomheter. Denne staben var jeg ikke en del av. Jeg tok del i de andre sidene av arbeidet i departementet, herunder det som knyttet seg til de økonomiske tiltakene som har blitt iverksatt, samt det som har gått ut over smittehåndtering internt.

Det ble diskutert om det skulle settes en krisestab som skulle håndtere alt som gjaldt krisen og ikke noe annet. Men de økonomiske tiltakene ved krisen tok det aller meste, og det ville da være uhensiktsmessig å sette krisestab. Vi ville da måtte involvert veldig mange avdelinger i staben. Krisen har to linjer: Den ene linjen gjelder smitten, smittevernet og de oppgavene Finansdepartementet har som departement og som underliggende etater har. Den andre linjen gjelder de økonomiske tiltakene, som er en del av den økonomiske politikken. Den sistnevnte oppgaven ble beholdt i organisasjonen for øvrig, blant annet for å holde organisasjonen relativt intakt. Dette arbeidet ble ledet av meg på embetsnivå.

Kommisjonen v/Kvinnsland: Orienter om din rolle utover Finansdepartementet, herunder i Kriserådet.

Scheel: Kriserådet er i veldig stor grad et orienterende organ som ikke tar beslutninger. Det er heller ikke et organ som i særlig stor grad diskuterer spørsmål. Det har vært synspunkter på hva som bør legges fram i Kriserådet. Jeg har deltatt i rådet, tatt notater og mottatt referater som har blitt brakt videre. Men etter hvert har det som har kommet fra Kriserådet blitt mindre og mindre nytt, rett og slett fordi saker gjerne er presentert i nyhetene før de er kommet til Kriserådet. Det kan være grunn til å diskutere Kriserådets stilling, herunder om rådet burde ha blitt brukt mer aktivt som et forum for diskusjon, men også om det kunne blitt benyttet i en mer saksforberedende funksjon. Det vi har sett i denne situasjonen er at det er mangler i koordineringen på administrativt nivå. Vi har mange koordinerende rutiner i det daglige som fungerer godt. Men her er det slik at det er visse deler av forvaltningen man skal ha mer kontakt med enn andre. Det vanlige er at koordinering skjer på ganske lavt nivå, men i denne situasjonen burde det ha vært bedre tilrettelagt for koordinering på ledernivå.

Kommisjonen v/ Kvinnsland: Hvordan vurderer du det som har skjedd når du ser på det som har skjedd under ett?

Scheel: Jeg vurderer det som en overaskende krise for samfunnsøkonomien. Mange ulike kriser har vært tenkt igjennom til en viss grad, for eksempel finanskriser og lignende. Men når krisen først kommer har den ofte en form som er annerledes enn det man har tenkt på forhånd. Det er nok heller ikke nøye gjennomtenkt hvordan en krise skal håndteres i enhver sammenheng. I denne krisen var det flere overraskelsesmomenter knyttet til hvordan den utviklet seg til å begynne med. Omfanget av smittevernstiltakene den 12. mars kom brått på. Det var likevel en foranledning: Mange tiltak ble iverksatt av kommuner, og dels av private og av selskaper, i forkant. I noen grad gikk næringslivet foran og lagde strengere regler enn det som kom fra sentrale og lokale myndigheter før 12. mars.

Håndteringen av krisen, både den økonomiske og det som knytter seg til smittevern, har vært ganske god etter min vurdering. Det er selvsagt mye man kunne gjort annerledes, men i

det store og hele har responsen vært på sin plass. Et spørsmål man kan stille er om tiltakene kom til rett tid. Noen av de økonomiske tiltakene kom sannsynligvis noen ganger litt for tidlig.

I den innledende proposisjonen ble det operert med tre faser: Den første fasen var akutttiltakene. Dette gjaldt særlig likviditetstiltakene, og det som knyttet seg til finansmarkedene, som Norges Bank tok seg av. Noen av tiltakene på arbeidstakersiden kom også i den innledende fasen, for eksempel permitteringsreglene.

I fase 2 kom tiltakene som gikk ut på å sikre soliditet. Når det gjaldt tiltakene i fase 2, var det viktig å kommunisere tidlig at det kommer noe. Allerede 12. eller 13. mars ble disse tiltakene diskutert. Søndag 27. mars var det også ekstern kommunikasjon om disse tiltakene, blant annet om hvordan de skulle innrettes. Dette var før tiltakene kom.

Tiltakene i fase 3 kan ses på som alminnelig motkonjunkturpolitikk. Disse tiltakene er aktuelle når smitten flater ut og økonomien skal løftes opp igjen. Økonomien kommer ikke nødvendigvis på fote av seg selv, men kan behøve stimuleringstiltak. Dette er fase 3-tiltakene. Det ble mye snakk om disse tiltakene på et tidlig tidspunkt. Disse tiltakene ble delvis diskutert intern i regjeringen, men også drevet fram av opinionen og Stortinget. Mange av fase 3-tiltakene som har kommet på plass, enten de har kommet i alminnelige budsjetttrunder eller utenfor, har ikke nødvendigvis vært veldig «korona-rettet», uavhengig av om det har blitt kalt koronatiltak eller ikke.

3. Sentrale spørsmål i dette intervjuet

Kommisjonen v/ Kvinnsland orienterte om at de de viktigste temaene i dette intervjuet er involvering av andre sektorer enn helse før nedstengingen 12. mars, koordinering på tvers av departementer gjennom krisehåndteringen og strategier for å håndtere pandemien.

TEMA: Beredskap og planer

Kommisjonen v/ Kvinnsland: Forklar hva som var så annerledes med denne pandemien sammenlignet med hva man hadde sett for seg.

Scheel: Beskrivelsen av smitte, alvorlighetsgrad, varighet og liknende har vært godt beskrevet i pandemiplanene. Scenarioene i planene beskrev hvordan man kunne komme i en situasjon der kapasitetsgrensene til helsevesenet ble overskredet, særlig med tanke på respiratorbehandling og sykehusinnleggelser. Tiltakene som ble skissert var mye rettet mot helsevesenet, og etter min vurdering var disse planene var relativt grundige. Det overraskende var de omfattende smittevernstiltakene som ble iverksatt, og da særlig de store økonomiske virkningene av disse. For å spole litt tilbake: Man så for seg i planene at de økonomiske virkningene først og fremst skulle inntre gjennom arbeidsmarkedet, som følge av at folk ble syke og at produksjonen i samfunnet ble redusert fordi folk var borte fra jobb. Det viste seg at dette ikke inntraff, men at folk snarere var usedvanlig friske. De økonomiske virkningene som kom, inntraff gjennom smitteverntiltakene. Det ble nok undervurdert hvor sterke smitteverntiltakene kunne bli, og hvilke ringvirkninger disse tiltakene fikk i samfunnet. Det viste seg at mange næringer som ikke var direkte berørt av

smitteverntiltakene fikk problemer på etterspørselssiden. Finansdepartementet tenkte at problemene først og fremst ville komme av at leveranser fra utlandet uteble og at etterspørselen sank fra utlandet, men også innenlandsk etterspørsel falt i næringer som ikke var direkte regulert av myndighetene.

Kommisjonen v/ Kvinnsland: Det vil si at det var en gradert forberedthet, i den forstand at man var forberedt på sykdommen, men ikke på effekten av tiltak i normalsamfunnet?

Scheel: Smitteverntiltakene var ikke nøye beskrevet i eksisterende planer. Det var ikke tatt hensyn til at tiltakene kunne få det omfanget de fikk, og at for eksempel bransjer som ikke i utgangspunktet var spesielt underlagt strengt smittevern fikk lavere etterspørsel. Dette skjedde veldig brått.

Kommisjonen v/Kvinnsland: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og andre organer har lagt disse planene, den siste fra høsten 2019. I disse planene er det også foretatt enkelte økonomiske overslag, blant annet er kostnaden ved en pandemi er anslått til mellom 5 og 50 mrd. kroner. Hva tenker du om disse overslagene, og var Finansdepartementet konsultert i utarbeidelsen av overslagene?

Scheel: Jeg kjenner ikke til om Finansdepartementet har vært involvert. Det kan godt tenkes at Finansdepartementet har vært involvert, men de kan også ha brukt en annen type økonomisk ekspertise. 50 mrd. er ikke et nødvendigvis dårlig overslag for det som beskrives i planen, nemlig at folk blir syke og at produksjonen faller som følge av dette. Men i denne situasjonen falt produksjonen bort som følge av helt andre ting.

Kommisjonen v/Kvinnsland: Var de eksisterende planene preget av et haltende eller ufullstendig forberedelsesperspektiv? Var det ingen som i tilstrekkelig grad hadde tenkt på og forberedt seg på virkningene av at samfunnet stenger ned?

Scheel: Vi var ikke godt forberedt på denne situasjonen. Hva man gjør er avhengig av hva slags smitte man står ovenfor. Å stenge ned barnehager og skoler hadde store konsekvenser for produksjonen, siden folk måtte være hjemme for å ta seg av barna sine. I denne pandemien har vel det vist seg å være noe som ikke var så nødvendig. Men man kan tenke seg et annerledes smitteutbrudd som først og fremst rammer barn og unge. Hvis planene var veldig godt tilrettelagt for akkurat dette viruset, kan det hende at vi ikke hadde vært godt forberedt til et annet virus.

Kommisjonen v/Kvinnsland: Hvorfor tok ikke planene utgangspunkt i et virus som dette? Var det ikke naivt å tro at det bare fantes influensa? Det var mange eksempler på ulike virus de siste årene.

Scheel: Smitteverntiltakene må tilpasses type virus, herunder dødelighet, hvilke grupper det rammer og lignende. Det å lage planer på detaljnivå vil sannsynligvis ikke være veldig hensiktsmessig. I tillegg er det omfattende og krevende å utarbeide slike planer.

Samtidig kan de generiske aspektene ved et virus beskrives godt i en plan. Det går an å tenke seg at det er et virus som rammer befolkningen helt likt som kan beskrives godt i en plan. I en slik generisk plan kan også aktuelle tiltak skisseres. Men hvilke tiltak som er aktuelle avhenger av bl.a. smittbarheten.

Kommisjonen v/Kvinnsland: Ville det vært ha rimelig å ha tenkt på dette på en generisk måte i en plan-kontekst?

Scheel: Man kunne beskrevet en del type smitteverntiltak som kunne komme på tale. Detaljgraden og hva slags scenarioer for nedstengning måtte man gjort i ettertid. Vi er nå i ferd med å dele inn norsk næringsliv i grupper avhengig av verdiskapning og kontaktsmitte i produksjon og distribusjon. Helsemyndighetene lagde fem alternative alvorlighetsgrader på smittesituasjonen. Her kunne man da tenke ut hva man stenger ned i de forskjellige scenarioene. Visse typer produksjon kan for eksempel gå helt ubeskåret hele veien gjennom en pandemi, mens andre må stenges ned ganske raskt. En slik type gjennomgang og tenkning kunne man ha tenkt på i større grad på forhånd. Det er en mer generisk måte å jobbe på.

TEMA: Involvering av andre sektorer enn helse før nedstengingen 12. mars

Koronakommisjonen v/Matsen: Vi er interessert i å vite i hvilken grad Finansdepartementet var involvert i å vurdere behovet for disse tiltakene i oppløpet til 12. mars. Redegjør først generelt om involveringen til Finansdepartementet.

Scheel: Jeg er ikke kjent med at vi var trukket inn i vurderingen av de tiltakene som ble iverksatt 12. mars, og heller ikke i vurderingene av tiltakene før 12. mars, som var av forskjellig karakter. Det var samtaler i Kriserådet onsdag 11. mars om skipsanløp. Vi diskuterte om cruiseskip burde kunne gå til kai eller ikke, og de mulige økonomiske konsekvensene av dette. Det er det nærmeste jeg har deltatt i diskusjon om smitteverntiltak versus økonomi på forhånd.

Koronakommisjonen v/Matsen: Vi er kjent med at du tok initiativ om et møte med ledelsen av FHI 10. mars. Hvilke scenarioer for smittebegrensende tiltak ble skissert av FHI der?

Scheel: Der hadde vi noen plansjer. De la fram et scenario som var helt parallelt med det som ble lagt fram for Kriserådet dagen etter. De viste et scenario for hvordan det kunne utvikle seg, og hva som var kapasitetsgrensene. Disse var ikke angitt helt nøyaktig siden det lenge var diskusjon om den egentlige kapasiteten på respiratortilgang. I scenarioet var kapasiteten til helsevesenet utnyttet nærmest fullt ut. Mitt inntrykk var at FHI så for seg at pandemien ville gå gjennom samfunnet med en topp, en utflating og kanskje ville det komme en vaksine. De snakket ikke om flokkimmunitet gjennom smitte som løsningen. Det var stor usikkerhet rundt hvor farlig pandemien var, særlig dødeligheten og hvem den rammet. Ingen snakket om en «slå ned»-strategi, men en strategi for å begrense og flate ut smitten. Jeg

oppfattet FHI slik at man kunne være ferdig med pandemien på senhøsten/vinteren, enten fordi den hadde gått gjennom befolkningen eller fordi man hadde fått en vaksine.

Koronakommisjonen v/Matsen: Det var altså ikke slik at FHI ga noen antydninger om en full nedstengning 12. mars?

Scheel: Det var det ikke. Men de ga noen eksempler på tiltak som gikk litt utover håndvask. Dette inkluderte avlysning av arrangementer, midlertidig stengning av skoler, mindre bruk av kollektivtrafikk, arbeide hjemmefra, samt portforbud og sanitærbarrierer. Det siste er veldig inngripende. Det vil si at i den grad man tar det alvorlig, så er det mange stadier fra håndvask til portforbud som man skal gjennom.

Koronakommisjonen v/Matsen: Vi har allerede vært inne på Kriserådet. Ifølge et referat vi har, informerte helsedirektør Guldvog i et møte med rådet 11. mars om flere tiltak som var til vurdering, og at det var behov for innspill fra ulike sektorer. Hvilke diskusjoner var det da i Kriserådet? Ble de kraftige virkemidlene som ble lagt på bordet 12. mars diskutert?

Scheel: Jeg kan ikke huske hvilke tiltak som ble nevnt, de virkemidlene som kom 12. mars ble ikke presentert samlet.

Koronakommisjonen v/Matsen: Jeg kan stille spørsmålet på en litt annen måte: Helsemyndighetene kommuniserer at man forsøker å balansere tiltaksbyrde mot sykdomsbyrde. Var Finansdepartementet på noe tidspunkt før 12. mars involvert i å vurdere tiltaksbyrden av smitteverntiltakene?

Scheel: Det kjenner jeg ikke til. Det å veie risiko opp mot kostnader ble tatt opp i Kriserådet. Men jeg har ikke notert at noe departement rapporterte tilbake om bestemte tiltak som skulle iverksettes. Det var diskusjoner, for eksempel hadde UD spørsmål om reiseråd, siden det hadde konsekvenser for forsikringer. Det var også diskusjoner om karantene og kontinuitetsplanlegging. Men som FHI sa, så var man i en veldig tidlig spredningsfase. Mange av tiltakene, selv bruk av munnbind, ble ansett som lite hensiktsmessige av FHI på det tidspunktet rett og slett fordi det var så lite smitte ute og gikk. Det var vurderingene fra FHI.

Koronakommisjonen v/Matsen: Når ble det klart for deg at helsemyndighetene ville stenge barnehager, skoler og virksomheter?

Scheel: Det var ikke klart særlig før det ble annonsert. Det er mulig vi fikk noe forvarsel. Jeg var ikke involvert i vurderinger. Jeg kjenner ikke til at Finansdepartementet var involvert i noen nytte/kost-vurderinger.

Koronakommisjonen v/Matsen: Når ble det klart for Finansdepartementet hvor omfattende myndighet helsemyndighetene har etter smittevernloven? Hadde dere kjennskap til dette i forkant av 12. mars?

Scheel: Jeg kan ikke si når vi fikk kjennskap til dette. Noen kan nok ha kjent til smittevernlovgivningen bedre enn det andre har gjort. Kommuner har tilsvarende fullmakter etter smittevernloven. Et spørsmål er hvilken myndighet organene har; et annet er hvordan de bruker den. Da vi hadde en diskusjon om hvorvidt cruiseskip burde stanses, var helsemyndighetene ikke interessert i å stanse disse, ettersom de mente det ville ha betydelige lokale økonomiske konsekvenser, noe jeg mente at det ikke hadde. Mitt inntrykk er at helsemyndighetene var nøyeregnende. De var opptatt av å ikke iverksette tiltak med store økonomiske konsekvenser på det tidspunktet (11. mars).

Koronakommisjonen v/Matsen: Hva var reaksjonen din på de omfattende tiltakene som ble lansert 12. mars?

Scheel: Det kom gradvis. Det var ikke lett å overskue de økonomiske konsekvensene da tiltakene ble annonsert. Noen av de økonomiske konsekvensene vi forutså, uteble. For det første ble ikke veldig mange syke. For det andre ble ikke utlandet det problemet vi tenkte. Vi trodde det skulle stoppe opp i næringskjeden. Men kritiske leveranser fra utlandet til norsk produksjon stoppet i svært liten grad. De direkte og indirekte tiltakene smitteverntiltakene forutså vi ikke den 13. mars.

Koronakommisjonen v/Matsen: Tenker du at departementet burde vært involvert tidligere for å vurdere tiltakene?

Scheel: Det hadde vært en fordel. Hele denne krisen har vært preget av at man har gått på akkord med for eksempel utredningsinstruksen. * Det har vært mindre diskusjon, analyse og konsekvens- og kostnadsvurderinger enn vanlig. Det var grunnen til at vi ønsket å få inn økonomer i disse vurderingene. Jeg tror jeg tok opp dette med Guldvog første gang 11. mars.

** Tillegg ved gjennomlesing: Det er delvis nødvendig når det haster.*

Koronakommisjonen v/Matsen: Holden-utvalgene ble nedsatt på initiativ fra deg?

Scheel: Det ble nedsatt på initiativ fra Finansdepartementet, delvis på bakgrunn av den samtalen vi hadde tidligere om anløp av skip. Vi så på det som en fordel at de hadde noen økonomer inne i kjernen der smitteverntiltak ble vurdert. Finansdepartementet kunne ha vært trukket mer inn i vurderingene, men jeg var opptatt av å ikke provosere. Hvis man tilbyr hele Finansdepartementet, oppfattes ikke alltid det som et godt tilbud. Det er dessuten en lang linje hvis saker først skal opp i Helsedepartementet, og så opp i Finansdepartementet. Økonomihensynet kommer da sent opp til vurdering. Da er det bedre at økonomihensynet er en integrert del av vurderingen av smittevernstiltakene, noe som var bakgrunnen for at vi tilbød oss å finne noen økonomer som kunne bistå med vurderingene av smittevernstiltak.

Koronakommisjonen v/Matsen: Holden har vel ledet to utvalg på oppdrag fra Finansdepartementet, og i hvert fall ett oppdrag fra Helsedirektoratet. Har det sistnevnte oppdraget har også kommet på initiativ fra Finansdepartementet?

Scheel: Utvalget ble besluttet oppnevnt av regjeringen rundt 20. mars, tror jeg. Jeg antar at dette er en spin-off av det.

TEMA: Koordinering på tvers av departementer gjennom krisehåndteringen

Koronakommisjonen v/Matsen: Vi går over til koordinering på tvers av departementet gjennom krisehåndteringen. Kan du si litt om hvordan du vurderer samordningen på tvers av departementer? Både under oppløpet til krisen, i den tidlige fasen og i den senere fasen.

Scheel: Det er utstrakt samordning på tvers i det daglige mellom departementene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har nettopp foretatt en utredning om departementsfellesskapet, hvor det kommer fram at dårlig samordning på tvers er et hovedproblem. Men hva menes med dårlig samordning? Det spørres hva man sammenlikner med. Hvis vi sammenlikner med andre land og andre tider, er mitt inntrykk at det generelt er ganske god samordning på tvers mellom embetsverkene og politisk. I regjeringen er det stor politisk samordning i det daglige, noe det også har vært i denne situasjonen.

Et typisk trekk i kriser er at svært mange detaljer bringes opp til regjeringens bord, hvor departementene har ulike merknader. En del av dette kunne ha vært sortert ut på et lavere, byråkratisk nivå. Tidspresset har nok påvirket hva man får til av samordning på forhånd. På en måte har dette ført til en effektiv måte å jobbe på. Saker blir avklart raskt og Regjeringen har vist beslutningsevne. Slik sett har samordningen skjedd, men høyt oppe i systemet.

Jeg har savnet den mer strategiske tekningen: Hva ligger rundt neste sving? Vi har tenkt på våre tiltak, men vi har i liten grad visst hva helsemyndighetene har tenkt på. Vi har ikke satt oss ned sammen med FHI og Helsedirektoratet og vurdert hvilke tiltak vi skal ha i ulike smittescenarioer. Her kunne vi for eksempel ha vurdert på forhånd hvilke næringer man stenge ned raskt på grunn av smittehensyn, og hvilke næringer som bør vernes, fordi gevinsten er liten og den økonomiske skaden stor.

Koronakommisjonen v/Matsen: Har Kriserådet hatt noen koordineringsrolle? Har Kriserådet koordinert saker før de kommer til regjeringens koronautvalg (RCU) eller regjeringskonferanser?

Scheel: Kriserådet har ikke hatt noen slik rolle i stor utstrekning. Men det har blitt gitt beskjeder i Kriserådet om hva som kan komme opp i regjeringen, og departementene har fått beskjed hver for seg om hva de skal gjøre, for å koordinere til regjeringen. Kriserådet i seg selv har ikke blitt forelagt dokumenter som det skal ta stilling til, og rådet har heller ikke sendt dokumenter til regjeringen. Dette har gått via departementene. Rådet har hatt en koordinerende rolle i den forstand at man har blitt enige om hvem som gjør hva. Kriserådet har ikke foretatt samlede vurderinger av hvordan saker skal håndteres. Lederen av kriserådet har møtt også i RCU, og hun vil kanskje se på dette det annerledes.

Koronakommisjonen v/Matsen: Sett fra Finansdepartementets side, hva er erfaringene med RCU?

Scheel: Vår erfaring er at behandlingen av saker har gått veldig raskt. Det har sannsynligvis gått raskere enn om man skulle brukt hele regjeringen. Det er to viktige forskjeller på RCU og regjeringen: det ene er antallet medlemmer og det andre er prosedyrene. Det er færre medlemmer og svært forkortede prosedyrer. Det har ikke vært noen vanlig foreleggelse med tredagers-frist til departementene. Det har vært selektivt hvilke departementer som har fått forelagt notater på forhånd. Notater har nok også i større grad enn vanlig vært drevet fram fra Statsministerens kontor (SMK), enn nødvendigvis fra departementenes side. Det har vært et hurtigspor for regjeringens behandling. Slik sett har det vært effektivt.

Koronakommisjonen v/Matsen: Hvordan ble forholdet mellom RCU og ordinære regjeringskonferanser etter hvert? Hvis vi går litt ut over den akutte fasen i mars og tidlig april. Ble det mulighet for en mer normaltilstand for saksbehandlingen etter hvert?

Scheel: Det som har vært koronarelatert har blitt behandlet i RCU. Noen har nok forsøkt å få saker «koronastemplet» for å få det til utvalget. Det har vært en glidende overgang av hva som har vært regjeringskonferanse-saker og RCU-saker. Dette vil dere se av notatene.

Koronakommisjonen v/Matsen: Vi går over til ordningen med lederdepartement. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) var lederdepartement fram til Justis- og beredskapsdepartementet tok over 13. mars. Hvordan har denne ordningen fungert?

Scheel: Ordningen med lederdepartement ble også brukt under flyktningkrisen med Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement. Lederdepartementet «eide» krisen. Det å ha et og samme departement som håndterer krisen og alt det praktiske ved den, samtidig som det skal lede Kriserådet, er ikke nødvendigvis en god ordning. Det strategiske blikket glipper. Hvordan skal man komme seg ut av krisen? Det var lurt at man valgte et annet departement enn de som satt med den praktiske håndteringen av mange av sakene denne gangen. Samtidig har Justis- og beredskapsdepartementet også hatt mange aksjer i saken, ikke minst på lovgivningssiden og hva gjelder politiet. Justis- og beredskapsdepartementet har nok blitt overbelastet med de presserende avgjørelsene som må tas. Dette har nok vært til fortregning for å tenke strategisk rundt krisen. Man bør tenke gjennom om det å ha et lederdepartement er en fornuftig ordning. Det er likevel først og fremst en byråkratisk merkelapp, ikke politisk. Bent Høie håndterer de sakene han skal håndtere, men har ikke en lederrolle utover dette i regjeringen. Byråkratiet kunne ha blitt satt opp på en annen måte. Man kunne for eksempel brukt Kriserådet. Alternativt kunne man laget en form for krisestab med en annen byråkratisk struktur. Dette er først og fremst viktig på det strategiske nivået.

Koronakommisjonen v/Matsen: Var det aktuelt at Justis- og beredskapsdepartementet skulle ta over som lederdepartement tidligere enn 13. mars?

Scheel: Jeg kjenner ikke til om det var diskusjoner rundt det.

Koronakommisjonen v/Matsen: Et annet organ er beredskapsutvalget for biologiske hendelser som ledes av helsedirektøren. I første fase av krisen ser utvalget ut til å ha vært

en sentral koordineringsarena for håndtering av pandemien. Kan du gi en vurdering av dette forumet og hvordan det har fungert?

Scheel: Jeg kjente ikke til forumet før krisen, ikke før 13. mars. Når vi ser på sammensetningen, er det tungt medisinskfaglig og med beredskapssetater involvert. Utvalget er etablert ut fra en tanke om at man skal sette i gang en rekke tiltak etter medisinske vurderinger, som ikke forventes å ha store økonomiske konsekvenser. I den grad de kan ha økonomiske konsekvenser, går jeg ut fra at tanken har vært at man skal bevilge seg ut av det, istedenfor å veie økonomiske konsekvenser opp mot tiltak. Utvalget er ikke satt opp for å gjøre nytte- og kostnadsvurderinger av smitteverntiltak. Jeg kjenner ikke til hvordan utvalget har fungert.

Koronakommisjonen v/Matsen: I underveisevaluering fra Finansdepartementet pekes det på at det man bør vurdere å etablere mekanismer for bedre samordning på embetsnivå. Hvordan tenker du at slike mekanismer burde organiseres?

Scheel: Man kan tenke seg å bruke Kriserådet, og at det blir gitt en samordnende myndighet på administrativt nivå. Kriserådet kunne da på utvalgte områder sendt fram felles R-notater fra de ulike statsrådene, hvor ulike sider av en sak hadde kommet fram mer bearbeidet på tvers av departementer. Nå kommer de ulike sidene fram ved at hovedutsteder går gjennom saken, mens de andre departementene kommer med merknader.

En slik ordning hadde ikke fungert for alle saker, ettersom mange saker haster eller er relativt kurante. For noen slike saker er det hensiktsmessig å jobbe fram et bredere beslutningsgrunnlag. Dette har manglet. Rett før jul fikk vi på plass en gruppe med representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Finansdepartementet, Næringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, FHI og Helsedirektoratet, som møtes to ganger i uka. Her blir departementet bl.a. informert om bestillinger til Helsedirektoratet og FHI fra HOD, og vi kan diskutere. Det er ikke et organ med myndighet, men et forum hvor man kan drøfte ulike spørsmål. Finansdepartementet tok initiativet til gruppen.

TEMA: Strategier for å håndtere pandemien

Koronakommisjonen v/Kvinnslund: Hva slags refleksjoner gjør du deg om at strategien ble endret fra «brems» til «slå ned»? Burde man ha tenkt på det tidligere? Var det et paradigmeskifte?

Scheel: Ja, på sett og vis var det et paradigmeskifte. I ettertid synes jeg det er vanskelig å si om den ene strategien var mer riktig enn den andre. Det var veldig avhengig av hvordan man bedømte dødeligheten og sykdomsforløpet i befolkningen. Det skal ikke mye til før det tipper over og man ser at man ikke klarer å håndtere situasjonen ved «brems». Vurderingen av alvorlighetsgraden ble annerledes. Det var regjeringen som besluttet at vi skulle gå for «slå ned»-strategien. Det var ikke så lett å skjønne hva utgangen av «slå ned»-strategien skulle være. Hvilken situasjon stod man i når viruset var slått ned, samtidig som befolkningen ikke hadde immunitet og ingen vaksiner var klar?

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: Vi nærmer oss 500 dødsfall i Norge innenfor et år. I relasjon til andre ting kan det oppfattes som lite eller mye. Har du en oppfatning om hvilken tålegrense vi har med tanke på hvor mange som kan dø? Er det et absolutt spørsmål?

Scheel: En økonom har som regel svaret på det. En nytte/kostnads-analyse vil normalt ta utgangspunkt i sparte kvalitetsjusterte leveår. Denne analysen benyttes når man vurderer medikamenter, for eksempel knyttet til hva man skal akseptere av kostnader. Det kan man godt gjøre i en slik situasjon som denne. Teoretisk sett er det mulig å sette opp et regnestykke. I praksis er det klart en stor usikkerhet ved slike regnestykker, særlig knyttet til dødeligheten og hvem den rammer. Det er også forskjell avhengig av om det rammer barn eller unge eller gamle på pleiehjem.

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: I den økonomiske verden er det vel mye som taler for at den brutale «slå ned»-strategien også er det som svarer seg fra et økonomisk perspektiv?

Scheel: Ja, det kan være det. Men på marginen er det ikke gitt at «slå ned»-strategi er den beste på papiret. Du kan godt tenke på en «slå ned»-strategi som bare går ut på at du skal få R-tallet lavt nok, kan skje på ulike måter med høyere eller mindre kostnader. Det gjelder å gjøre det på den måten som gir de laveste samfunnsøkonomiske kostnadene. Du kan godt si at strategien er at R-tallet skal ned, uten at du måler liv opp mot kostnader, men likevel vil det være et stort antall tiltak du kan iverksette – noen vil være billige og andre vil være dyrere. Den rangeringen må du uansett kunne foreta. Men så er spørsmålet hva koster et liv? Jeg mener nok at man bør ha det i et sideblikk, når man velger dimensjoneringen av smitteverntiltakene for å slå ned.

TEMA: Gjenåpning av samfunnet innenlands

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: I hvilken grad deltok dere aktivt i overveielsene knyttet til gjenåpning av samfunnet i april og mai?

Scheel: Det vil framgå av merknader til R-notatene. Vi deltok i disse vurderingene. Men vi har ofte merknader som går utover det rent økonomiske. Jeg mener å huske at vi var aktive når man vurderte gjenåpning, særlig opp mot skoler og barnehager. Våre folk i Holden-utvalget spilte også inn ideer til utvalget.

Jeg tror det ble tillagt ganske stor vekt, om det var fordi vi mente det, eller fordi andre så det samme. Det var nok ikke minst på grunn av at nedstengningen av skolene og barnehagene gikk utover velferden til sårbare barn og unge, slik som Bufdir også i ettertid har påpekt. Det tror jeg var et viktig argument for å åpne skoler og barnehager.

TEMA: Gjenåpning av grenser mot Norden og Europa i juni og juli

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: Hva med gjenåpning av grenser? Støttet dere tiltakene som ble foreslått?

Scheel: Se i R-notatene fra mai og juni og utover. Det har vært diskutert mye. Jeg ser ikke alle merknadene fra R-notatene. Jeg må sjekke opp og kan eventuelt komme tilbake til dere med dette.

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: Angående diskusjonen om reisekarantene. Det ble gitt et unntak fra karantenereglene. Var dere involvert i den diskusjonen?

Scheel: Vi var helt sikkert involvert siden det var oppe i regjeringen. Jeg vet ikke hva slags merknad vi har hatt til det, men det kan jeg finne ut av.

TEMA: Håndtering etter den første smittebølgen

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: Det har vært flere runder med avvikling av gamle og innføring av nye støtteordninger. Kunne ordningene ha vært utformet på en bedre måte for å være mer robuste for svingninger i smittetallene?

Scheel: I stor grad er støtteordningene robuste for svingninger. De viktigste ordningene tar utgangspunkt i omsetning. Hvis det kommer kraftige smitteverntiltak som følge av utbredt smitte, vil det utløse mer støtte som følge av fall i omsetningene. Mange av ordningene er bygd opp på den måten. Mange tiltak drives først og fremst fram av politisk hold, Stortinget og interessegrupper. Vårt svar har vært at vi har på plass en rekke ordninger som automatisk utløser mer støtte ved behov.

TEMA: Kritiske og viktige samfunnsfunksjoner

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: I deres undersevaluering påpeker dere at det var en utfordring at det ikke eksisterte felles rammeverk eller kriterier for utpeking av kritiske samfunnsfunksjoner. Ble dette diskutert mellom departementene?

Scheel: Jeg kjenner ikke til at det har vært diskutert på forhånd. Det har vært mye diskusjon rundt grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF-ene). Dette har blitt behandlet av regjeringen gjennom R-notater fra samtlige departementer. Det er foreløpig i støpeskjeen på grunn av ny sikkerhetslov. Det har vært nødvendig å gå gjennom dette for å skape en felles forståelse, selv om arbeidet foreløpig har vært ganske desentralisert. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke grepet veldig sterkt inn i denne prosessen med å definere og avgrense GNF-er. Det kan også stilles spørsmål ved om det er en fordel å være definert som en GNF, siden det pådrar en del kostnader. Vurderingen kan være avhengig av om man tror man får betalt for det eller ikke. I dette arbeidet har jeg sett forskjeller i definering av GNF.

Vi har ikke funnet noen endelig løsning på disse spørsmålene. *Kritiske samfunnsfunksjoner* er ikke nødvendigvis det mest interessante begrepet ved vurdering av smitteverntiltak. Det kan være andre viktige samfunnsfunksjoner som det ikke er et problem at fungerer på vanlig måte. Justis- og beredskapsdepartementet har vært veldig opptatt av dette begrepet, med henblikk på en portforbud-situasjon hvor det kun er de som representerer kritiske samfunnsfunksjoner som kan bevege seg rundt.

Koronakommisjonen v/Kvinnsland: Er det noe annet du tenker vi burde ha spurt deg om?

Scheel: Vi har vært innom det meste. Det er nyttig å tenke gjennom den politiske dynamikken. En del av dette handler om å være først. Er opposisjonen først ute, eller klarer regjeringen å komme i forkjøpet? Dette får opp tempoet. Det kan være uforsvarlig fordi man ikke får tid til å utrede skikkelig. Samtidig kan man foregripe en del ting, også en del ting som ikke bør bli satt i verk før senere, for eksempel fase 3-tiltakene. Det har ikke vært så mye politisk uenighet om selve smitteverntiltakene før nå. Men det har vært mye uenighet rundt de økonomiske tiltakene. Det har heller ikke vært særlig mange budsjettskranker, og derfor ikke så mange avveininger rundt pengebruken.