

2020

Beredskap og
håndtering av
koronautbruddet

Oppsummering av
Kommunerevisjonens undersøkelser

Rapport 17

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2019

Rapport 1/2019	Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser
Rapport 2/2019	Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
Rapport 3/2019	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen
Rapport 4/2019	Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS
Rapport 5/2019	Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG
Rapport 6/2019	Vg3 fagopplæring i skolen
Rapport 7/2019	Forvaltning av informasjon om kommunale eiendommer
Rapport 8/2019	Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 9/2019	Dispensasjoner og oppfølging av mulige ulovligheter
Rapport 10/2019	Vinterdrift av veinettet
Rapport 11/2019	Økonomisk internkontroll i Oslo Havn KF
Rapport 12/2019	Bydelenes frisklivsarbeid
Rapport 13/2019	Legemiddelhåndtering
Rapport 14/2019	Ansettelse i kommunen
Rapport 15/2019	Kontraktoppfølging i Vann og avløpsetaten
Rapport 16/2019	Medvirkning i reguleringsplaner
Rapport 17/2019	Eierskapskontroll Samfunnsansvar i konsern – Sporveien AS

Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll og styreprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner - barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter, se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er en oppsummering av flere rapporter som følge av kontrollutvalgets bestilling 26. mai 2020 (sak 49). Kontrollutvalget vedtok blant annet at

Kommunerevisjonen gjennomfører med umiddelbar oppstart en undersøkelse av kommunens forarbeid/beredskap, håndtering av koronapandemien etter utbruddet og ettervirkninger og følger av koronapandemien, i tråd med det som er skissert i denne saken. Undersøkelsen rapporteres i 4. kvartal 2020.

Undersøkelsen var ment å være fleksibel med hensyn til hvilke spor som forfølges, hvor mye som er gjennomført som forvaltningsrevisjon og hvor mye som er en rent beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter.

Kommunerevisjonen har levert følgende dokumenter:

- Rapport 11/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem*
- Rapport 15/2020 *Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler*
- Rapport 16/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel*
- Notat til kontrollutvalget – *Om beredskapsplaner og kapasitet på koronatelefon, smittesporing og testing etter sommerferien*

Rapport 15/2020 er basert på en forvaltningsrevisjon, dvs. vurderinger opp mot revisjonskriterier, de øvrige rapportene og notatet på rent beskrivende undersøkelser.

Kommunerevisjonen har også andre pågående undersøkelser der kommunens håndtering av koronapandemien er berørt, blant annet en forvaltningsrevisjon om kommunens bruk av støtteverktøy i krisehåndtering som ventelig rapporteres i første kvartal 2021.

14.12.2020

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Roar A. Kristensen
seniorrådgiver

Innhold

Sammendrag av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser – læringspunkter og anbefalinger	5
1. Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem	11
1.1 Håndteringen av viktige oppgaver i barnevernet.....	11
1.2 Hjemmeundervisning og oppfølging av elever	12
1.3 Håndtering av koronapandemien i sykehjem.....	14
2. Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler	15
2.1 Barnevernets oppfølging av barn og unge og samarbeid med skoler.....	15
2.2 Skolenes kartlegging og oppfølging av elever i sårbare livssituasjoner	16
2.3 Samarbeid mellom skolen og hjemmet	17
2.4 Spesialundervisning	17
2.5 Beredskapsplaner for skolene.....	17
2.6 Anbefalinger	17
2.7 Uttalelser til rapporten	18
3. Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel	19
3.1 Oslo kommunes tilgang til smittevernutstyr	19
3.2 Oslo kommunens arbeid med smittesporing.....	20
3.3 Beredskap og håndtering av koronapandemien innen kollektivtrafikk.....	21
3.4 Uttalelser til rapporten	21
4. Om beredskapsplaner og kapasitet på koronatelefon, smittesporing og testing etter sommerferien	22
4.1 Overordnet risikovurdering	22
4.2 Kapasitet på koronatelefonen og smittesporing	22
4.3 Testkapasitet	22
5. Besøksstans/besøksrestriksjoner i kommunens bofellesskap og samlokaliserte boliger.....	24

Sammendrag av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser – læringspunkter og anbefalinger

Kontrollutvalget vedtok i møte 26. mai 2020 (sak 49) at Kommunerevisjonen skulle gjennomføre en erfaringsoppsummering/forvaltningsrevisjon om Oslo kommunes beredskap og håndtering av koronautbruddet. Kontrollutvalget vedtok blant annet at «Kommunerevisjonen gjennomfører med umiddelbar oppstart en undersøkelse av kommunens forarbeid/beredskap, håndtering av koronapandemien etter utbruddet og ettervirkninger og følger av koronapandemien, i tråd med det som er skissert i denne saken. Undersøkelsen rapporteres i 4. kvartal 2020». Undersøkelsen var ment å være fleksibel med hensyn til hvilke spor som forfølges, hvor mye som gjennomføres som forvaltningsrevisjon og hvor mye som er en rent beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter.

Kommunerevisjonen har andre halvår 2020 utarbeidet flere rapporter om Oslo kommunes beredskap og håndtering av koronautbruddet som følge av kontrollutvalgets bestilling 26. mai 2020 (sak 49). Denne rapporten er en oppsummering av disse.

Formålet med koronaundersøkelsen har vært å relativt raskt få fram noen vesentlige erfaringer med kommunens håndtering av koronapandemien på viktige områder og dermed kunne bidra til at Oslo kommune står bedre rustet til å møte lignende situasjoner framover.

Rapport 11/2020 omhandlet områdene barnevern, skole og sykehjem basert på en beskrivende erfaringsoppsummering med læringspunkter. Rapport 15/2020 omhandlet oppfølgingen av barn i sårbare livssituasjoner i skoler og barnevern og var resultatet av en forvaltningsrevisjon. Rapport 16/2020 omhandlet områdene smittevernberedskap, smittesporing og kollektivtransport basert på nok en beskrivende erfaringsoppsummering med læringspunkter. Kommunerevisjonen har også utarbeidet et notat om beredskapsplaner og kapasitet på koronatelefon, smittesporing og testing etter sommerferien. Oppsummering av de enkelte rapportene og notatet følger i kapittel 1-4. I kapittel 5 omtaler vi meget kortfattet perioden med besøksstans/ besøksrestriksjoner i kommunens bofelleskap og samlokaliserte boliger.

De beskrivende erfaringsoppsummeringene er i all hovedsak basert på en analyse av dokumenter. Kommunerevisjonen har blant annet gjennomgått relevante virksomheters beredskapsplaner, situasjonsrapporter, møtereferater, prosedyrer, eventuelle interne evalueringer og undersøkelser med videre. I forvaltningsrevisjonen er metodebruken bredere og datagrunnlaget mer omfattende. Relevante byråder/byrådsavdelinger, virksomheter og selskaper har hatt mulighet til å kommentere utkast til relevante rapporter. Kommunerevisjonen har også andre pågående undersøkelser der kommunens håndtering av koronapandemien er berørt, blant annet en forvaltningsrevisjon om kommunens bruk av støtteverktøy i krisehåndtering som ventelig rapporteres i første kvartal 2021.

Nedenfor følger en oppsummering av læringspunktene, samlet konklusjon og anbefalingene i de ulike rapportene avgitt i siste halvdel av 2020.

Et fellestrekk er at byrådene/byrådsavdelingene og underliggende virksomheter og aktuelle selskap har nedlagt et stort arbeid og strukket seg langt for å håndtere en svært utfordrende situasjon på best mulig måte.

Rapport 11/2020 Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem

Aktuelle læringspunkter basert på beskrivende undersøkelse:

Hvordan ble viktige oppgaver i barnevernet håndtert under koronapandemien?

- Det kan være grunn til å vurdere om arbeidet med kriseberedskapen og kriseledelse kunne vært igangsatt på et tidligere tidspunkt.
- Det kan være grunn til å vurdere felles standardiserte digitale løsninger for møter med barn og familier, samt barns samvær med foreldre eller andre.
- Det er fordelaktig med styrket oppfølging av familier, barn og unge ved hjelp av bedre tilgang på smittevernutstyr, bedre opplæring i bruken av dette og tilgang til tilstrekkelig utstyr til gjennomføring av digitale samtaler og møter når fysiske møter ikke er mulig eller nødvendig.
- Det er grunn til å gjennomgå systemet for anskaffelser, lagring og distribusjon av smittevernutstyr slik at alle relevante tjenestesteder har tilgang til dette når det er behov.
- Det vil være fordelaktig med et bedre og mer standardisert system for samarbeid mellom bydelsbarnevern og skoler og Barnevernvakten og bydelsbarnevern i krisesituasjoner hvor normale prosedyrer ikke kan følges.
- Det er viktig med utveksling av erfaringer mellom berørte tjenestesteder, virksomheter og byrådsavdelinger slik at kunnskap om vellykkede tiltak i krisesituasjoner kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene. Dette kan være aktuelt for flere av punktene ovenfor, samt for eksempel
 - avveiningen mellom behov for fysiske møter/samvær/kontroller og smittevern
 - gjennomføring fysiske møter/samvær/kontroller
 - samarbeid på tvers av enheter
 - nødvendig bemanning/beredskap
- Evaluere og ev. forbedre aktuelle veiledere.

Hvordan ble hjemmeundervisning og oppfølging av elever etter skoleåpningen håndtert?

- Mangler ved planverket i forkant av krisen var en utfordring innledningsvis. Bedre planverk i forkant av en slik krise kan lette arbeidet i første fase. Det er grunn til å avklare om slikt planverk skal foreligge på nasjonalt eller kommunalt nivå. Det kan være grunn til å vurdere om arbeidet med kriseberedskapen og kriseledelse kunne vært igangsatt på et tidligere tidspunkt.
- Det vil være fordelaktig med en klargjøring av kriteriene for å få tilsynsplass på skole.
- Det er viktig å vurdere hvordan elevene kan ivaretas enda bedre hvis en lignende situasjon skulle oppstå igjen. Det gjelder særlig sårbare elever.

- Det er viktig at alle foresatte og elever får tilstrekkelig informasjon, også de med minoritetsspråklig bakgrunn eller lav eller ingen digital kompetanse.
- Samlet sett tyder tilgjengelig informasjon på et behov for å videreutvikle digital undervisningskompetanse og sikre systematisk kunnskapsoverføring om beste praksis fra (og innenfor) skolene hvor den digitale undervisningen var særlig vellykket.
- Læringer som blir permittert, kan trenge alternative tilbud.
- Det vil være fordelaktig med opptrening av andre til smittesporing slik at skolehelsetjenesten og helsestasjoner kan skjermes.
- Det er grunn til å vurdere hvordan det kort sikt kan kompensere for de utfordringene som eksisterende fysiske omgivelser/rammer gir, herunder det at flere klasserom ikke har egen vask. Flere skoler i Oslo har også små uteområder.
- Det ser ut til å være behov for å vurdere om tilrettelegging for elever og ansatte i risikosoner kan bli bedre.

Hvordan ble koronapandemien håndtert i sykehjem?

- Mangler ved planverket i forkant av krisen kan ha medført ulik praksis mellom institusjonene med hensyn til hvilke tiltak som ble iverksatt og hvor fort de ble iverksatt.
- Det er viktig med god tilgang på smittevernutstyr og opplæring i bruken av dette.
- Tilstrekkelig fagkompetanse er viktig for å sette i gang de riktige smitteverntiltakene.
- Det er viktig at systemet for anskaffelser, lagring og distribusjon av smittevernutstyr sikrer at alle relevante tjenestesteder har tilgang til dette når det er behov.
- Det er viktig at det kan prioriteres tid til å sette seg inn i nye/oppdaterte rutiner.
- Det er behov for god tilgang til, kompetanse om – og utvikling av – digitale løsninger.
- God organisering kan hindre smittespredning på tvers av avdelinger og sykehjem.
- Det er grunn til å vurdere hvordan institusjonene på kort sikt kan kompensere for de utfordringene som eksisterende fysiske omgivelser/rammer gir for arbeidet med å sikre godt smittevern.
- Det er viktig med utveksling av erfaringer mellom institusjonene, Sykehjemsetatens administrasjon og byrådsavdelingen slik at kunnskap om vellykkede tiltak i krisesituasjoner kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene, blant annet for
 - trygge løsninger for samvær mellom beboere og pårørende
 - avveiningen mellom beboernes behov for fysiske samvær med pårørende og smittevern
 - bruk av digitale løsninger

Rapport 15/2020 Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler

Samlet konklusjon og anbefalinger basert på forvaltningsrevisjon:

Samlet konklusjon

Barneverntjenestene i Bydel Alna og Bydel Gamle Oslo samt Utdanningsetaten ved Gamlebyen skole og Trosterud skole har nedlagt et betydelig arbeid for å håndtere en svært utfordrende og turbulent situasjon. De hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til å sikre oppfølging av barn i sårbare livssituasjoner i perioden mars–september 2020. Undersøkelsen tyder samtidig på mangler og svakheter i oppfølgingen av barn i sårbare livssituasjoner i perioden.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Alna og Bydel Gamle Oslo å vurdere tiltak for å sikre at barneverntjenesten gjennomfører nødvendige møter med barn og familier.

Kommunerevisjonen anbefaler dessuten Bydel Gamle Oslo å iverksette tiltak for å sikre risikovurdering av alle barn.

Kommunerevisjonen anbefaler Gamlebyen skole og Trosterud skole

- å iverksette tiltak for å sikre at kartleggingen av elever i sårbare livssituasjoner er mest mulig komplett
- å vurdere å gi tilsynstilbud til barn i sårbare livssituasjoner i større grad ved en eventuell ny nedstenging
- å vurdere tiltak for å sikre mer enhetlig og beste praksis for oppfølging av elever lærerne imellom
- å vurdere tiltak som kan gi bedre kommunikasjon med foresatte, og særlig de minoritetsspråklige
- å sikre at alle med rett til spesialundervisning får opplæring i tråd med deres vedtak og behov
- å utarbeide en beredskapsplan for å sikre at skolen er i stand til raskt å trappe opp og ned på tiltak ut fra smittevernsituasjonen

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten å iverksette tiltak for å sikre ytterligere veiledning overfor alle grunnskolene med hensyn til å sikre at barn i sårbare livssituasjoner blir tilstrekkelig fulgt opp under situasjoner som koronapandemien.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å legge til rette for at også øvrige bydeler og grunnskoler kan vurdere om de kan lære noe av denne rapporten.

Rapport 16/2020 Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel

Aktuelle læringspunkter basert på beskrivende undersøkelse:

Oslo kommunes tilgang til smittevernutstyr

- Et godt planverk i forkant av en slik krise kan lette arbeidet i første fase. Det er blant annet grunn til å vurdere om omfang av og volum på smittevernutstyr bør inngå som tema i kommunens overordnede pandemi- og beredskapsplaner, herunder en oversikt over det mest kritiske smittevernutstyret som til enhver tid må være tilgjengelig.

- Det kan være grunn til å vurdere om kommunens avtaler om innkjøp av smittevernutstyr er tilstrekkelig dekkende for behovet for utstyr og behov for forutsigbar levering ved ekstraordinære behov.
- Det kan være grunn til å videreutvikle prosessen og logistikken knyttet til opprettelsen av et permanent beredskapslager, herunder prosedyrer og rutiner som sikrer at kommunen etter pandemien til enhver tid har et tilstrekkelig og lett tilgjengelig beredskapslager for smittevernutstyr.
- Utveksling av erfaringer mellom berørte tjenestesteder, virksomheter og byrådsavdelinger slik at en beste praksis for innkjøp, lagring og distribusjon av smittevernutstyr kan etableres og videreutvikles som standard er viktig.

Oslo kommunes arbeid med smittesporing

- Det er grunn til å vurdere om smittesporing bør inngå som tema i kommunens pandemi- og beredskapsplaner, herunder også tiltak for å prioritere nødvendige ressurser til bruk i smittesporingen uten at det går utover kommunale tjenester til sårbare grupper.
- Det er fordelaktig å ha digitale løsninger på plass når en pandemi oppstår og et system for fortløpende tilpasning og videreutvikling som understøtter arbeidet med smittesporing.
- Det kan være nyttig at det foreligger nødvendig og brukervennlig opplæringsmaterieell som sikrer rask oppstart av smittevernarbeidet.
- Det er viktig med utveksling av erfaringer mellom alle bydelene og Helseetaten slik at kunnskap om vellykkede tiltak knyttet til smittesporing kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene.

Kollektivtransport – beredskap og håndtering

- Et godt planverk på sektor- og operatørnivå i forkant av en slik krise kan lette arbeidet i første fase. Det er blant annet grunn til å vurdere om Oslo kommune, Ruter og Sporveien bør oppdatere planverk på sektor- og operatørnivå slik at det omhandler denne type kriser.
- Det er grunn til å vurdere om Oslo kommune på enkelte områder kan være tidligere ute med retningslinjer overfor Ruter/operatørene vedrørende tiltak som kan bidra til tilstrekkelig avstand mellom passasjerene.
- Det kan være grunn til å vurdere om det finnes alternative tiltak som ved en eventuell fremtidig hendelse kan tas i bruk for å sikre bedre tilpasning av kapasiteten.

Notat til kontrollutvalget – Om beredskapsplaner og kapasitet på koronatelefon, smittesporing og testing etter sommerferien

Smittetrykket økte i begynnelsen av august, noe som medførte utfordringer med kommunens kapasitet til svar på koronatelefonen, smittesporing og testing. Kapasiteten ble løpende bygget opp i august. I situasjonsrapporten fra 21. august står det at anropene på koronatelefonen falt fra ca. 5000 den 13. august til ca. 1600 etter

lanseringen av et selvregistreringsskjema. Ifølge situasjonsrapporten i begynnelsen av september var den reelle testkapasiteten 3,4 prosent av befolkningen per uke, og det var mye ledig kapasitet. Kommunen hadde fra første september en plan for en oppskalering av kapasitet til testing til 5 prosent av befolkningen per uke.

1. Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem

Rapport 11/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet – erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem*, ble behandlet i kontrollutvalgets møte 22. september 2020 (sak 73). Her følger sammendraget fra rapporten.

Erfaringsoppsummeringen var relatert til følgende hovedspørsmål:

- Hvordan ble viktige oppgaver i barnevernet ivaretatt under koronapandemien?
- Hvordan ble hjemmeundervisning og oppfølging av elevene etter skoleåpning håndtert, herunder elevenes tilgang til PC og andre tekniske hjelpemidler?
- Hvordan ble koronapandemien håndtert i sykehjem?

Smittevernberedskapen på de nevnte områdene var også omfattet. Undersøkellesperioden var i hovedsak mars–juni 2020.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Barne- og familieetaten, Utdanningsetaten og Sykehjemsetaten har hatt mulighet til å kommentere utkast til rapporten.

Nedenfor følger en oppsummering av beskrivelser og læringspunkter knyttet til de tre områdene barnevern, skole og sykehjem.

Byrådene/byrådsavdelingene og underliggende virksomheter har nedlagt et stort arbeid og strukket seg langt for å håndtere en svært utfordrende situasjon på best mulig måte. Byrådene/byrådsavdelingene og underliggende virksomheter har selv oppsummert erfaringer og gjennomført forbedringer, jf. blant annet beskrivelser og tiltak i ukentlige situasjonsrapporter.

1.1 Håndteringen av viktige oppgaver i barnevernet

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap etablerte lokal kriseledelse 12. mars 2020 med deltakelse fra Barne- og familieetaten og Utdanningsetaten i møtene. Kriseledelsen til Barne- og familieetaten ble også etablert samme dag. Gjennomgangen tyder også på at det var bydeler som satte krisestab i slutten av februar. Et aktuelt læringspunkt er at det kan være grunn til å vurdere om arbeidet med kriseberedskapen og kriseledelse kunne vært igangsatt på et tidligere tidspunkt.

Bydelsbarnevernet etablerte seg i stor grad med hjemmekontor, men det ble rapportert om mangel på PCer. Ulike rapporteringer tyder på at det var utfordringer knyttet til å opprettholde hjelpetiltak og at oppfølging av familier, barn og unge i stor grad ble ivaretatt via telefon eller digitale løsninger (videosamtaler). Barne- og familieetaten utarbeidet på oppdrag fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap *Veileder for barnevernets fysiske møter med barn og familier under covid 19-pandemien* 14. april 2020, og den ble oversendt bydelene samme dag. Det ble både i oversendelsesbrevet og i veilederen påpekt at det var avgjørende at barnevernet så langt det lot seg gjøre opprettholdt ordinær drift og at hjemmebesøk / samtaler kunne gjennomføres dersom alminnelige smittevernråd ble overholdt.

Bydelsbarnevernet og barneverninstitusjonene måtte i stor grad selv ta stilling til hvilke digitale løsninger som skulle anskaffes og benyttes til bruk for møter med barn og familier, samt samvær mellom barn og foreldre. Et aktuelt læringspunkt er at det kan være grunn til å vurdere felles standardiserte digitale løsninger for møter med barn og familier, samt barns samvær med foreldre eller andre.

Ifølge Barne- og familieetatens interne evaluering hadde enkelte tjenestesteder smittevernutstyr som en del av sin ordinære beredskap, mens andre ikke hadde dette. Bydelens situasjonsrapporter tydet på at tilgang på, og informasjon om smittevernutstyr, gjennomgående var utfordrende for bydelens tjenester, herunder barnevernet. Et aktuelt læringspunkt er styrket oppfølging av familier, barn og unge ved hjelp av bedre tilgang på smittevernutstyr, bedre opplæring i bruken av dette og tilgang til tilstrekkelig utstyr til gjennomføring av digitale samtaler og møter når fysiske møter ikke er mulig eller nødvendig. Et annet er behov for gjennomgang av systemet for anskaffelser, lagring og distribusjon av smittevernutstyr.

Utfordringer og bekymringer knyttet til barneverntjenestens mulighet for samarbeid med andre aktører var omtalt i flere av bydelens situasjonsrapporter i den perioden skoler og barnehager var stengt. Referater fra møter i lokal kriseledelse i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap viser at det i mars 2020 var stor variasjon i hvordan samarbeidet mellom skolene og bydelene fungerte. Daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid rapporterte at samarbeidet var bedret få uker senere. Et aktuelt læringspunkt er bedre og mer standardisert system for samarbeid mellom bydelsbarnevern og skoler og bydelsbarnevern og Barnevernvakten i krisesituasjoner hvor normale prosedyrer ikke kan følges. Videre er det viktig med utveksling av erfaringer mellom berørte tjenestesteder, virksomheter og byrådsavdelinger slik at kunnskap om vellykkede tiltak i krisesituasjoner kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene.

1.2 Hjemmeundervisning og oppfølging av elever

Utdanningsetaten hadde en overordnet beredskapsplan. Forhold som store utbrudd av smittsomme sykdommer nasjonalt eller i Oslo eller andre tilfeller hvor Osloskolen måtte sette inn omfattende smittevernstiltak eller stenge, var ikke omtalt. Utdanningsetaten viste til at det ikke forelå planer for pandemi på nasjonalt plan og at det var en utfordring i perioden. Et aktuelt læringspunkt er at bedre planverk i forkant av en slik krise kan lette arbeidet i første fase og at det er grunn til å avklare om slikt planverk skal foreligge på nasjonalt eller kommunalt nivå. Etatens første statusmøte om pandemien var 27. februar 2020. Samme dag ba Utdanningsetaten rektorer om å innføre føre-var-tiltak. 1. mars ble koronasmitte påvist ved en Osloskole. Utdanningsetaten og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap satt kriseledelse 12. mars 2020. Et aktuelt læringspunkt er at det kan være grunn til å vurdere om arbeidet med kriseberedskapen og kriseledelse kunne vært igangsatt på et tidligere tidspunkt.

Da skoler og barnehager ble stengt, fikk kommunene ansvar for å sørge for at barnehager og barneskoler etablerte et tilbud til barn med særlige omsorgsbehov. Det var tidlig og underveis usikkerhet rundt kriteriene for å få en slik tilsynsplass på skolene og hva som ble regnet som en samfunnskritisk funksjon. Et aktuelt læringspunkt er at kriteriene for å få tilsynsplass på skole kan klargjøres og formidles tydeligere.

Skolene er viktige arenaer for barn og unges hverdag, og mange barn er avhengig av skolen for å ha en trygg og forutsigbar hverdag. For flere barn er også skolen viktige nav for ulike hjelpetilbud. Mange av disse hadde redusertvirksomheten betydelig og brukte tid på å gjenoppta normal drift. Mange elever hadde lite kontakt med læreren sin. Gjennomgangen viser også at flere elever med vedtak om spesialpedagogisk hjelp fikk mindre undervisning enn vedtakene deres tilsa. Et aktuelt læringspunkt er at det er viktig å vurdere hvordan elevene kan ivaretas enda bedre hvis en lignende situasjon skulle oppstå igjen. Det gjelder særlig sårbare elever.

Formidling av oppdatert informasjon om at det var trygt å møte på skolen ble trukket fram som viktig for å skape trygghet for ansatte, elever og foresatte da skolene startet opp igjen. Det var særlig utfordrende å nå elever og foresatte med minoritetsspråklig bakgrunn og foresatte som hadde lav eller ingen digital kompetanse. Et aktuelt læringspunkt er at det er viktig at alle foresatte og elever får tilstrekkelig informasjon, også de med minoritetsspråklig bakgrunn eller lav eller ingen digital kompetanse.

For flertallet av elevene i Osloskolen betydde stengte skoler hjemmeundervisning over digitale plattformer. Det ble meldt om at kvaliteten på den digitale undervisning varierte, på og mellom skoler i Oslo. Ifølge en undersøkelse blant elever i ungdoms- og videregående skole i Oslo gjennomført av NOVA våren 2020, oppga 61 prosent av elevene at de lærte mindre enn de pleide, mens 14 prosent mente de lærte mer enn tidligere. Et aktuelt læringspunkt er at tilgjengelig informasjon samlet sett tyder på et behov for å videreutvikle digital undervisningskompetanse og sikre systematisk kunnskapsoverføring om beste praksis fra (og innenfor) skolene hvor den digitale undervisningen var særlig vellykket.

Koronasituasjonen førte også til endringer i fagopplæringa og hadde flere konsekvenser for de som gikk i lære. Situasjonen for lærlinger var mer utfordrende enn for elever. Lærlinger ble permittert, og det var fare for at lærekontrakter kunne bli hevet og lærlinger ikke kunne få fullført sin utdanning. Utdanningsetaten oppga at den vurderte alternative tilbud til lærlinger som blir permittert. Et aktuelt læringspunkt er at lærlinger som blir permittert, kan trenge alternative tilbud.

I bydelenes situasjonsrapporter kom det fram at skolehelsetjenesten var stengt eller hadde redusert tilbud, og at ressursene derfra var omdisponert til smittesporing. Enkelte bydeler meldte til Utdanningsetaten om omdisponeringen i starten av mars. Enkelte bydeler oppga også skolehelsetjenesten og helsestasjon som tjenestene som var hardest rammet av koronasituasjonen. Et aktuelt læringspunkt er at det vil være fordelaktig med opptrening av andre til smittesporing slik at skolehelsetjenesten og helsestasjoner kan skjermes.

Den fysiske utformingen av skolene hadde betydning for mulighetene til å ivareta smittevern hensyn, som å holde avstand i klasserom og sikre god håndhygiene. Det ble eksempelvis meldt om at det var en utfordring at flere klasserom ikke hadde egen vask. Flere skoler i Oslo har også små uteområder. Et aktuelt læringspunkt er å vurdere hvordan det på kort sikt kan kompensere for de utfordringene som eksisterende fysiske omgivelser/rammer gir, herunder det at flere klasserom ikke har egne vasker. Flere skoler i Oslo har også små uteområder.

1.3 Håndtering av koronapandemien i sykehjem

Sykehjemsetatens interne erfaringsoppsummering viser at det er viktig å ha et oppdatert og konkret planverk i forkant av en krisesituasjon. Sykehjemsetaten hadde en pandemiplan fra 2008 og måtte starte beredskapsarbeidet med å revidere planverket. Et aktuelt læringspunkt er at mangler ved planverk i forkant av krisen kan ha medført ulik praksis mellom institusjonene med hensyn til hvilke tiltak som ble iverksatt og hvor fort de ble iverksatt.

Ifølge Sykehjemsetatens interne erfaringsoppsummering var tilgangen til både smittevernutstyr og testutstyr problematisk i starten av perioden, og lavt forråd av utstyr kan ha medvirket til mer utbredt smittespredning. Om dette faktisk hadde medvirket til mer smittespredning eller ikke, var det ikke data om. Samtidig fremhever erfaringsoppsummeringen at arbeidet med å skaffe utstyr ble løst på en god måte, og at man etter hvert stolte på at det var tilstrekkelig utstyr tilgjengelig om man fikk behov for det, noe som gjorde at oppmerksomheten om dette ble langt mindre. Et aktuelt læringspunkt er at det er nødvendig med bedre tilgang på smittevernutstyr og bedre opplæring i bruken av dette. Et annet er grunn til å gjennomgå systemet for anskaffelser, lagring og distribusjon av smittevernutstyr. Et tredje er at tilstrekkelig fagkompetanse er viktig for å sette i gang de riktige smitteverntiltakene.

En revisjon gjennomført av Sykehjemsetaten peker også på at det er viktig at ansatte gjøres kjent med innholdet i gjeldende prosedyrer og at det ikke kun er opp til den enkelte ansatte å gjøre seg kjent med disse. Et aktuelt læringspunkt er at det er viktig at det kan prioriteres tid til å sette seg inn i nye/oppdaterte rutiner.

Etatens egne undersøkelser viste at ikke alle ansatte hadde tilgang til avvikssystem og etatens interne evaluering viser til utfordringer med at de private sykehjemmene ikke er tilknyttet kvalitetssystemet. Et aktuelt læringspunkt er at det er behov for bedre tilgang til, kompetanse om – og utvikling av – digitale løsninger.

Sykehjemsetaten jobbet fortsatt i begynnelsen av april for å redusere arbeid på tvers av institusjoner i størst mulig grad og det var inngått avtale med de privatdrevne sykehjemmene om dette. Revisjon av et sykehjem vist til nedenfor viste at det var mulig med smitteoverføring mellom to poster fordi sykepleier jobbet på begge postene. Et aktuelt læringspunkt er at god organisering kan hindre smittespredning på tvers av avdelinger og sykehjem.

Dokumenter tyder på at sykehjems fysiske utforming hadde betydning for muligheten til å isolere pasienter med smitte. Et aktuelt læringspunkt er å vurdere hvordan institusjonene på kort sikt kan kompensere for de utfordringene som eksisterende fysiske omgivelser/rammer gir for arbeidet med å sikre godt smittevern.

Erfaringer fra første fase av koronapandemien har vist at det er viktig med utveksling av erfaringer mellom institusjonene, Sykehjemsetatens administrasjon og byrådsavdelingen slik at kunnskap om vellykkede tiltak i krisesituasjoner kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene, blant annet for

- trygge løsninger for samvær mellom beboere og pårørende
- avveiningen mellom beboernes behov for fysiske samvær med pårørende og smittevern
- bruk av digitale løsninger

2. Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler

Rapport 15/2020 *Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler* er basert på en forvaltningsrevisjon av oppfølgingen av barn i sårbare livssituasjoner. Her følger sammendraget fra rapporten.

Problemstillingen var følgende:

- Har oppfølgingen av barn i sårbare livssituasjoner i skoler og barneverntjenester i perioden mars–september 2020 vært tilfredsstillende?

Kommunerevisjonen undersøkte følgende punkter:

- bydelbarnevernets oppfølging i perioden, herunder hjemme- og kontrollbesøk og bruk av hjemmekontor
- bydelbarnevernets samarbeid med skoler
- grunnskolenes kartlegging, oppfølging og samarbeid med hjemmet
- grunnskolenes håndtering av spesialundervisning
- grunnskolenes beredskapsplaner

Kommunerevisjonen gjorde undersøkelser i Bydel Alna og Bydel Gamle Oslo samt Utdanningsetaten, herunder barneskolene Gamlebyen skole og Trosterud skole.

I det følgende oppsummeres det viktigste fra rapporten.

Barneverntjenestene og skolene har nedlagt et stort arbeid for å håndtere en svært utfordrende situasjon siden mars i år. Rapportens formål medførte at det i betydelig grad ble fokusert på det som kan forbedres.

2.1 Barnevernets oppfølging av barn og unge og samarbeid med skoler

Barneverntjenestens status som kritisk samfunnsfunksjon innebar at det var særlig viktig at den opprettholdt sine lovpålagte oppgaver. Bydelene hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til at viktige oppgaver ble ivaretatt. Samtidig viser undersøkelsen at det var viktige oppgaver som ikke ble utført i tilstrekkelig grad, særlig våren 2020.

For barneverntjenesten i de to undersøkte bydelene ble det gjennomført færre egne samtaler med barn og færre hjemmebesøk som følge av koronasituasjonen våren 2020. Det var betydelig risiko for mangelfull ivaretagelse av viktige oppgaver som å iverksette og følge opp tiltak for barn og familier og gjennomføre av samvær i henhold til avtale eller vedtak. Barneverntjenestene i begge bydeler gjennomførte i liten grad fysiske møter i perioden fra 12. mars til utgangen av april 2020. Bydel Gamle Oslo hadde ikke oppfylt kravet om fire tilsynsbesøk hos barn i fosterhjem.

Våren 2020 var det omfattende bruk av hjemmekontor i begge bydeler, samtidig som det tok tid før nødvendig utstyr var på plass. I Bydel Gamle Oslo etablerte barneverntjenesten en rulleringsordning med to grupper som rullerte på hjemmekontor. Bydel Alna innførte en slik ordning langt senere enn Bydel Gamle Oslo. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om ikke føringen i Bydel Alna om minst mulig hjemmebesøk medførte risiko for at barn ikke ble tilstrekkelig fulgt opp.

Når barneverntjenesten ikke får gjort alle sine lovpålagte tjenester, skal den risikovurdere situasjonen til barna i tjenesten for å prioritere mellom oppgaver. Barneverntjenesten i begge bydeler oppga å ha gjort slike risikovurderinger i den aktuelle perioden, men Bydel Gamle Oslo oppga at den ikke hadde gjort det for alle barn. At ikke alle barn ble risikovurdert, ga risiko for at tjenesten ikke prioriterte de riktige sakene.

Undersøkelsen tyder på at barneverntjenesten i de to undersøkte bydelene hadde etablert et samarbeid med skolene. Samtidig tyder undersøkelsen på at det, særlig våren 2020, var forbedringspotensial i samarbeidet med hensyn til oppfølging av elevene. En konsekvens kan være at elever i sårbare livssituasjoner ikke fikk tilstrekkelig oppfølging.

2.2 Skolenes kartlegging og oppfølging av elever i sårbare livssituasjoner

Utdanningsetaten ved Gamlebyen skole og Trosterud skole hadde etablert tiltak for å kartlegge og vurdere hvilke barn som hadde behov for et tilsynstilbud etter at skolene stengte. Det var en svakhet at kartleggingen i liten grad var gjort i samarbeid med andre relevante aktører. Det ga risiko for at oversikten over behovet for et slikt tilbud ikke var komplett.

Få elever ble tilbudt tilsyn ved de to skolene da de var stengt. Skolene oppga å ha et betydelig antall elever i sårbare livssituasjoner. Undersøkelsen indikerer derfor at færre elever enn nødvendig fikk et slikt tilbud. Det kan skyldes at kriteriene for hvem skolene skulle og burde gi et tilsynstilbud til ved skolen, var uklare, eller at de ble forstått som at skolene av hensyn til smittevern kun skulle gi et tilbud til elever i de mest sårbare livssituasjonene.

Utdanningsetaten hadde ikke i tilstrekkelig grad sørget for veiledning til skolene om kartlegging og vurdering som kunne vært egnet for å sikre at barneskolene, i samarbeid med relevante aktører, kartla og vurderte hvilke elever som hadde særlige behov for et tilsynstilbud.

Undersøkelsen tyder på at Utdanningsetaten ved Gamlebyen skole og Trosterud skole hadde etablert tiltak for å sikre at barn som ikke hadde, eller har hatt, god nok nytte av skolearbeid hjemme ble fulgt opp. Tilsvarende gjelder for å sikre at lærere hadde spesiell oppmerksomhet rettet mot elever som strevde med skolearbeidet.

Videre tyder undersøkelsen på at disse to skolene hadde etablert rutiner og praksis for varsling av rektor og drøfting av tiltak, men at det var risiko for at praksis varierte mellom lærerne, og at rutiner og praksis i liten grad ble dokumentert. En konsekvens kan være at ikke alle varslet rektor som forutsatt, og at ikke alle aktuelle elever ble tilstrekkelig fulgt opp.

Utdanningsetaten hadde sørget for å gi råd til skolene om hvordan de kunne følge opp elever de var bekymret for. Rådene kom imidlertid senere enn de burde.

2.3 Samarbeid mellom skolen og hjemmet

Undersøkelsen tyder på at Utdanningsetaten ved Gamlebyen skole og Trosterud skole i løpet av perioden da skolene først var stengt og så gjenåpnet hadde rutiner og praksis som kunne sikre godt samarbeid mellom skole, elever og foresatte. Samtidig var det få føringer til lærerne om oppfølgingen. Det kunne medføre en risiko for mangelfull oppfølging av enkelte. Undersøkelsen viser at det var utfordringer med hensyn til kommunikasjon med foresatte, og særlig minoritetsspråklige. Det var en svakhet at det ikke ble tilrettelagt for at elevrådet kunne fungere i undersøkelsesperioden på Trosterud skole.

2.4 Spesialundervisning

Undersøkelsen tyder på at det i perioden med stengte skoler, men til dels også i perioden fra gjenåpning til sommerferien, var mange elever med rett til spesialundervisning som ikke fikk gjennomført undervisningen i tråd med vedtak. Det ser ut til at tilpasninger ikke ble gjort på en måte som sikret ivaretagelse av alle elevenes behov. Undersøkelsen tyder videre på at gjennomføringen av spesialundervisning fungerte bedre etter at skolene startet opp igjen etter sommerferien.

2.5 Beredskapsplaner for skolene

Verken Utdanningsetaten sentralt eller de to skolene hadde utarbeidet en beredskapsplan for å sikre at skolene var i stand til raskt å trappe opp og ned på tiltak ut fra smittevernsituasjonen. Utdanningsetaten hadde utarbeidet veiledning, og etter undersøkelsesperioden, tiltakskort til framtidige beredskapsplaner som kan bidra til å sikre dette fremover. Gamlebyen skole og Trosterud skole hadde ikke tilstrekkelig gode rutiner for å identifisere hvilke elever som hadde behov for et særskilt dagtilbud om skolen stengte igjen. Det forelå ikke en dokumentert oversikt basert på kartlegging som kunne benyttes ved en ny stenging. Kommunerevisjonen merker seg uttalelsene fra ledelsen ved de to skolene om at de likevel hadde oversikt.

2.6 Anbefalinger

Kommunerevisjonens anbefalinger er i hovedsak ment å bidra til at Oslo kommunes oppfølging av barn i sårbare livssituasjoner blir bedre hvis de rammes av karantene/isolasjon, ustrakt bruk av hjemmekontor eller en eventuell ny nedstenging på grunn av høyt smittetrykk.

Kommunerevisjonen anbefaler Bydel Alna og Bydel Gamle Oslo å vurdere tiltak for å sikre at barneverntjenesten gjennomfører nødvendige møter med barn og familier.

Kommunerevisjonen anbefaler dessuten Bydel Gamle Oslo å iverksette tiltak for å sikre risikovurdering av alle barn.

Kommunerevisjonen anbefaler Gamlebyen skole og Trosterud skole

- å iverksette tiltak for å sikre at kartleggingen av elever i sårbare livssituasjoner er mest mulig komplett
- å vurdere å gi tilsynstilbud til barn i sårbare livssituasjoner i større grad ved en eventuell ny nedstenging
- å vurdere tiltak for å sikre mer enhetlig og beste praksis for oppfølging av elever lærerne imellom

- å vurdere tiltak som kan gi bedre kommunikasjon med foresatte, og særlig de minoritetsspråklige
- å sikre at alle med rett til spesialundervisning får opplæring i tråd med deres vedtak og behov
- å utarbeide en beredskapsplan for å sikre at skolen er i stand til raskt å trappe opp og ned på tiltak ut fra smittevernsituasjonen

Kommunerevisjonen anbefaler Utdanningsetaten å iverksette tiltak for å sikre ytterligere veiledning overfor alle grunnskolene med hensyn til å sikre at barn i sårbare livssituasjoner blir tilstrekkelig fulgt opp under situasjoner som koronapandemien.

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for oppvekst og kunnskap å legge til rette for at også øvrige bydeler og grunnskoler kan vurdere om de kan lære noe av denne rapporten.

2.7 Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt til byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Alna, Bydel Gamle Oslo og Utdanningsetaten, herunder Gamlebyen skole og Trosterud skole.

Byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Alna, Bydel Gamle Oslo og Utdanningsetaten, herunder Trosterud skole, har meldt relevante tiltak til rapportens anbefalinger. Gamlebyen skole har ikke meldt tiltak knyttet til anbefalingen om å sikre at alle med rett til spesialundervisning får opplæring i tråd med deres vedtak og behov, men for øvrig meldt relevante tiltak.

3. Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel

Rapport 11/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet – erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel* omhandler smittevernutstyr, smittesporing og kollektivtrafikk. Her følger sammendraget fra rapporten.

Erfaringsoppsummeringen i denne rapporten er relatert til følgende hovedspørsmål:

- Hvorfor ble det mangel på smittevernutstyr og hva er gjort for å unngå mangel på smittevernutstyr framover?
- I hvilken grad hadde bydelene/Helseetaten arbeidsverktøy som kunne understøtte arbeidet med smittesporing, og hva er gjort for å forbedre smittesporingen?
- Hvilken beredskap og tiltak har kommunen og de aktuelle selskapene hatt med hensyn til trygg transport under koronautbruddet?

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært februar–september 2020.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Helseetaten, Ruter AS og Sporveien AS har hatt mulighet til å kommentere utkast til rapporten.

Nedenfor følger en oppsummering av beskrivelser og aktuelle læringspunkter knyttet til smittevernutstyr, smittesporing og kollektivtrafikk.

Samlet sett viser beskrivelsene i rapporten at byrådene/byrådsavdelingene, underliggende etater, bydelene, Ruter og Sporveien har nedlagt et stort arbeid og strukket seg langt for å håndtere en svært utfordrende situasjon.

3.1 Oslo kommunes tilgang til smittevernutstyr

Ingen av kommunens overordnede planer knyttet til smittevernberedskap omtaler status for eller stiller krav til kommunens omfang av smittevernutstyr. Oslo kommune hadde ingen særskilt oversikt over omfang av smittevernutstyr som forelå i forkant av pandemien. Et aktuelt læringspunkt er at et godt planverk i forkant av en slik krise kan lette arbeidet i første fase. Det er blant annet grunn til å vurdere om omfang av og volum på smittevernutstyr bør inngå som tema i kommunens overordnede pandemi- og beredskapsplaner, herunder en oversikt over det mest kritiske smittevernutstyret som til enhver tid må være tilgjengelig.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester meldte i flere situasjonsrapporter at det var mangel i markedet på anbefalt smittevernutstyr. Byrådsavdelingen oppga at erfaringene fra koronapandemien hadde vist at Oslo ikke hadde tilstrekkelig beredskapslager for å håndtere en pandemisituasjon når det samtidig var svikt i produksjon og leveranser fra Asia. Et aktuelt læringspunkt er at det kan være grunn til å vurdere om kommunens avtaler om innkjøp av smittevernutstyr er tilstrekkelig dekkende for behovet for utstyr og behov for forutsigbar levering ved ekstraordinære behov.

Byrådsavdelingen oppga i situasjonsrapport i september at det pågikk et arbeid med å etablere et mer permanent beredskapslager for smittevernutstyr for Oslo kommune slik at kommunen skal være bedre rustet i tiden som kommer. Den nasjonale ordningen med tilførsel av smittevernutstyr fra Nasjonalt beredskapslager opphører ved årsskiftet 2020/2021. Byrådsavdelingen oppga at Oslo kommune har igangsatt bestilling og innkjøp av smittevernutstyr i henhold til direktoratets føring. Kommunen har i tillegg besluttet at den etter at koronapandemien er over skal ha et beredskapslager for smittevernutstyr for åtte uker. Et aktuelt læringspunkt er at det kan være grunn til å videreutvikle prosessen og logistikken knyttet til opprettelsen av et permanent beredskapslager, herunder prosedyrer og rutiner som sikrer at kommunen etter pandemien til enhver tid har et tilstrekkelig og lett tilgjengelig beredskapslager for smittevernutstyr.

Sykehjemsetaten overtok 1. juni det operative ansvaret for anskaffelse og distribusjon av smittevernutstyr i Oslo kommune. Byrådsavdelingen oppga at etaten arbeidet med å effektivisere og strømlinjeforme hele prosessen for smittevernutstyr i kommunen. Et aktuelt læringspunkt kan være at det er viktig med utveksling av erfaringer mellom berørte tjenestesteder, virksomheter og byrådsavdelinger slik at en beste praksis for innkjøp, lagring og distribusjon av smittevernutstyr kan etableres og videreutvikles som standard.

3.2 Oslo kommunens arbeid med smittesporing

Smittesporing var ikke løftet som tema i kommunens pandemiplan eller andre overordnede planer for sektoren. Et aktuelt læringspunkt er å vurdere om smittesporing bør inngå som tema i kommunens pandemi- og beredskapsplaner, herunder også tiltak for å prioritere nødvendige ressurser til bruk i smittesporingen uten at går utover kommunale tjenester til sårbare grupper. Kommunens kartlegging viste at bydelene avsatte om lag 250 årsverk til smittevernteamene i tidlig fase av pandemien. I tillegg hadde bydeler også avgitt personell fra skolehelsetjenesten og helsestasjoner til feberpoliklinikker og til koronateam som fulgte opp smittede brukere av hjemmetjenester.

Byrådsavdeling for eldre, helse og innbyggertjenester oppga at Oslo kommune aldri hadde vært i en situasjon der det hadde vært behov for så store og koordinerte smittesporinger som under koronapandemien. Det forelå verken kommunalt eller nasjonalt etablerte digitale verktøy som svarte ut dette behovet. Helseetaten og bydelene måtte raskt etablere manuelle og improviserte systemer for smitteoppfølgingen, men som var krevende å bruke.

En kartlegging utført av byrådsavdelingen om status for smittevernarbeidet i tidlig fase av pandemien viste at det var behov for å optimalisere arbeidet, avlaste avgitt helsepersonell og utvikle effektive digitale løsninger. Helseetaten har i løpet av perioden gjennomført et omfattende arbeid med å videreutvikle digitale løsninger for smittevernhåndtering. Et aktuelt læringspunkt er at det er fordelaktig å ha digitale løsninger på plass når en pandemi oppstår og et system for fortløpende tilpasning og videreutvikling som understøtter arbeidet med smittesporing. Videre er et aktuelt læringspunkt at det kan være nyttig at det foreligger nødvendig og brukervennlig opplæringsmaterieell som sikrer rask oppstart av smittevernarbeidet.

Ifølge smittevernplanen hadde bydelene ansvar for smittevernberedskapen i den enkelte bydel og dette ansvaret skulle ivaretas i det daglige av bydelens smittevernlege (dvs. bydelsoverlegen). Vanlig linjeansvaret skulle følges. Helseetaten ved smittevernoverlegen skulle ved hendelser som berørte flere bydeler tre inn som koordinerende og rådgivende instans for hele kommunen. Helseetaten skulle ikke overta det operative ansvaret bydeler og virksomheter har for egne tjenester, men kunne gi råd for hvordan dette ansvaret skal ivaretas og innholdet i informasjon til publikum. Det er viktig med utveksling av erfaringer mellom alle bydelene og Helseetaten slik at kunnskap om vellykkede tiltak knyttet til smittesporing kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene.

3.3 Beredskap og håndtering av koronapandemien innen kollektivtrafikk

Det var ikke utarbeidet en samlet risiko- og sårbarhetsanalyse for sektoren underlagt Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, eller en beredskapsplan som omhandlet pandemi. Pandemi var ikke omhandlet i Sporveien AS' beredskapsplan, men var omtalt i forbindelse med HMS-beredskap knyttet til personalet. Ruter hadde en beredskapsplan hvor pandemi var omtalt som et scenario ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse, og hadde utarbeidet enkelte tiltak i henhold til dette. Et aktuelt læringspunkt er at et godt planverk på sektor- og operatørnivå i forkant av en slik krise kan lette arbeidet i første fase. Det er blant annet grunn til å vurdere om Oslo kommune, Ruter og Sporveien bør oppdatere planverk på sektor- og operatørnivå slik at det omhandler denne type kriser.

Operatørene hadde fra uke 19–20 fysisk merket opp seter og gulv på transportmidlene for å vise passasjerene hvor de kunne stå og hvor de kunne sitte. Plakater, informasjonsskjermer og høyttalermelding ble tatt i bruk for å minne om avstands- og plassbegrensning. Et aktuelt læringspunkt er at det er grunn til å vurdere om Oslo kommune på enkelte områder kan være tidligere ute med retningslinjer overfor Ruter/operatørene vedrørende tiltak som kan bidra til tilstrekkelig avstand mellom passasjerene.

Tidlig i mai framkom det at flere vognsett hadde i flere uker kjørt med for mange passasjerer i henhold til retningslinjen om en meter avstand mellom kundene. Ruter og operatørselskapene hadde begrenset kapasitet og kunne ikke sette inn hensiktsmessig antall busser, trikk, T-baner og båter for å tilfredsstille retningslinjen om en meter avstand mellom kundene. Nivået av antall kapasitetsoverskridelser økte i juni. Det var flest overskridelser på bussavgangene. I september ble det igjen rapportert om økte kapasitetsoverskridelser. Et aktuelt læringspunkt er at det kan være grunn til å vurdere å vurdere om det finnes alternative tiltak som under en eventuell fremtidig hendelse kan tas i bruk for å sikre bedre tilpasning av kapasiteten.

3.4 Uttalelser til rapporten

Relevante byrådsavdelinger, Helseetaten, Ruter AS og Sporveien AS har hatt mulighet til å kommentere utkast til rapporten slik at mangler og feil kunne lukes ut av faktabeskrivelsen og læringspunktene forbedres. Kommunerevisjon har mottatt uttalelser fra alle disse, og gjort justeringer i beskrivelsen og læringspunktene. Vesentlige momenter i uttalelsene er gjengitt og kommentert i et avsluttende kapittel. Uttalelsene følger rapporten som vedlegg.

4. Om beredskapsplaner og kapasitet på koronatelefon, smittesporing og testing etter sommerferien

Kommunerevisjonen har utarbeidet notat til kontrollutvalget: *Om beredskapsplaner og kapasitet på koronatelefon, smittesporing og testing etter sommerferien* som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 28. september 2020 (sak 73). I dette kapitlet følger en oppsummering av dette notatet.

Kommunerevisjonen beskrev kort Beredskapsetatens overordnede risikovurdering og kommunens planer for å øke testkapasiteten. Deretter har Kommunerevisjonen referert fra medieomtale, de ukentlige situasjonsrapportene fra kommunen, samt orientering i politiske utvalg om status for koronatelefonen, smittesporing og testing i august 2020 etter at smitten igjen økte.

4.1 Overordnet risikovurdering

Beredskapsetaten utarbeidet i juni 2020 en oppdatert risikovurdering som ble sendt til alle kommunens virksomheter. Hensikten var å gi en felles forståelse av hvilke konsekvenser håndteringen av korona hadde hatt og kunne få for kommunen i tiden som kom. Dette skulle brukes som underlag for egne vurderinger i sektorene og virksomhetene.

4.2 Kapasitet på koronatelefonen og smittesporing

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppga 14. september til Kommunerevisjonen at etter en sommer med stabil lav pågang til koronatelefonen tok etterspørselen seg vesentlig opp etter smitteutbruddene på Hurtigruten og festene i Bydel Vestre Aker. Henvendelsene kom fra hele landet. Etter regjeringens pressekonferanse fredag 7. august hvor de varslet at det ville bli endringer i testkriteriene slik at det ikke lenger var nødvendig med en faglig vurdering (lege) for å bli testet, økte pågangen ytterligere, ifølge byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen oppga at statistikken viste at det var sterk korrelasjon mellom endringer i rutiner for håndtering av koronapandemien (fra nasjonale myndigheter) og antall henvendelser til telefonen.

I et oppslag i Aftenposten 9. august uttalte bydelsdirektøren i Bydel Vestre Aker at bydelen hadde null smitte før utbruddet på de private festene. Bydelen hadde ikke god nok bemanning etter smitteutbruddet, men fikk hjelp fra andre bydeler i smittesporingen. Fstedeltakerlisten bydelen først fikk var ufullstendig og det tok derfor tid å kontakte alle deltakerne og deres nærkontakter – til sammen 220 personer, ifølge bydelsdirektøren. Helsebyråden sa til Aftenposten at det var vanskelig å forutse utbruddene og at det ville ta tid å øke ressursene og bemanningen.

4.3 Testkapasitet

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppga til Kommunerevisjonen 14. september at gjennom hele sommeren fra uke 27 til 31 (02.08.20) var det god testkapasitet med maksimal ventetid på én til to dager ved feberpoliklinikkene og teststasjon Aker. 16. august skrev VG «Oslo lovet kortere testkø – fortsatt sprenget kapasitet. I Oslo kommune må flere med corona-symptomer vente opptil en uke for å få testet seg. På privatklinikker får du time på dagen.» Direktøren for Helseetaten i Oslo sa ifølge VG at det var stor pågang på testing etter at de nye testkriteriene kom. De var i en ekstraordinær situasjon og jobbet med en rekke tiltak for å bedre kapasiteten – herunder

økt bemanning på teststasjonene og koronatelefonen, bedre innvalgsmuligheter på telefonen, Feberpatrulje som testet folk hjemme ved behov og ny teststasjon på Hjortneskaia. Direktøren sa videre at kommunen også jobbet med å etablere et utvidet testtilbud i samarbeid med private aktører. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppga 14. september til Kommunerevisjonen at det forelå avtaler med tre private aktører 13. august (uke 33) og de første var operative fra fredag 21. august i uke 34 og testet til sammen 325 denne dagen.

VG meldte 1. september at byrådsleder og helsebyråd i Oslo la fram en plan for hvordan de skulle kunne teste 5 prosent av befolkningen – 35 000 mennesker – i uken, i tråd med helsemyndighetenes anbefaling. For å unngå en ny nedstenging av samfunnet hadde kommunen planlagt for omfattende testing for å identifisere og isolere smittede, og drifte en effektiv smittesporing for å sette nærkontakter i karantene. De neste ukene skulle fire nye teststasjoner etableres. Planen innebar at andre enn helsepersonell kunne gjennomføre testingen, ifølge VG.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester oppga til Kommunerevisjonen 14. september at det i uke 36 ble gjennomført 10 861 tester, og det var planlagt kapasitet til 16 900 tester i uke 37. Om så mange tester ville bli tatt, var helt avhengig av tilstrømning av innbyggere som ønsket å ta koronatest.

5. Besøksstans/besøksrestriksjoner i kommunens bofellesskap og samlokaliserte boliger

Mange personer med psykisk utviklingshemming bor i leiligheter i omsorgsboliger eller bofellesskap som er private hjem. Ifølge en artikkel fra VG fra 22. september 2020 erkjente flere kommuner at de innførte ulovlig og uhjemlet besøksstans i boligene til utviklingshemmede fordi de misforsto retningslinjene fra Helsedirektoratet. Oslo kommune har bekreftet at 209 personer fikk besøksstans til egen bolig. For noen varte det noen få uker, andre fikk ikke opphevet besøksstans før i begynnelsen av mai.

Bakgrunnen var Helsedirektoratets brev av 14. mars om adgangskontroll og besøksstans i landets helseinstitusjoner hvor det framgikk at

For å beskytte sårbare pasienter og brukere mot smitte er det nå nødvendig med adgangskontroll og alminnelig besøksstans i alle landets offentlige og private helse- og omsorgsinstitusjoner, samt i fellesarealer i omsorgsboliger mv. Tiltakene må omfatte alle besøkende, inkludert pårørende til beboere og pasienter, frivillige hjelpere og andre som leverer tjenester og bidrar med aktiviteter ved institusjonen.