



Oslo

Kommunerevisjonen

2021

Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Rapport 3

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

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 av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2000	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 4. februar 2020 (sak 8), og tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Morten Andreas Engebretsen og revisjonsrådgiver Ingrid Kvalø Sund med førstnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Byrådslederens kontor, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten, Bymiljøetaten, Bydel Bjerke, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten og Helseetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

17. februar 2021



Hilde Ludt
ass. avdelingsdirektør



Morten Andreas Engebretsen
seniorrådgiver

Innhold

1. Innledning.....	9
1.1 Formål og problemstillinger	9
1.2 Avgrensninger	10
1.3 Revisjonskriterier	10
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.5 Rapportens oppbygging.....	11
2. Krisehåndtering – Organisering og verktøy	12
2.1 Organisering under krisehåndtering	12
2.2 Oslo kommunes valgte støtteverktøy	13
3. Tilgang til og etterlevelse av beredskapsplaner	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Faktabeskrivelse	16
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	17
4. Informasjonsutveksling og felles situasjonsforståelse.....	19
4.1 Revisjonskriterier	19
4.2 Faktabeskrivelse	19
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	24
5. Opplæring, øvelser og forbedringstiltak.....	26
5.1 Revisjonskriterier	26
5.2 Faktabeskrivelse	26
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	29
6. Ivaretagelse av informasjonssikkerhet	30
6.1 Revisjonskriterium	30
6.2 Faktabeskrivelse	30
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	31
7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	32
7.1 Konklusjoner	32
7.2 Anbefalinger.....	33
8. Uttalelser til rapporten og kommunerevisjonens vurderinger av disse	34
8.1 Byrådslederens kontor.....	34
8.2 Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester	34
8.3 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	35
8.4 Byråden for miljø og samferdsel	36
8.5 Beredskapsetaten	36
8.6 Bydel Bjerke	41
8.7 Bymiljøetaten.....	43
8.8 Sykehjemsetaten.....	43
8.9 Velferdsetaten.....	43
Referanser	46
Figuroversikt.....	47
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	49
Vedlegg 2 Metode.....	53

Vedlegg 3 Uttalelse fra Byrådslederens kontor	57
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester	59
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	60
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	63
Vedlegg 7 Uttalelse fra Beredskapsetaten.....	65
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Bjerke	70
Vedlegg 9 Uttalelse fra Bymiljøetaten.....	74
Vedlegg 10 Uttalelse fra Sykehjemsetaten	76
Vedlegg 11 Uttalelse fra Velferdsetaten	77

det foretatt organisatoriske endringer som medførte at byrådsavdelingen skiftet navn til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. I rapporten vil byrådsavdelingen benevnes Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid når forhold frem til juni 2020 omtales. Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer med ledere og ansatte, dokumentanalyse og skriftlige spørsmål. Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i perioden mai til oktober 2020.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Sentrale vurderinger

Virksomhetene og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde gjort gjeldende beredskapsplan samt rutiner mv. tilgjengelig i CIM, eller i andre systemer. I den grad bruken av støtteverktøy var spesifisert i beredskapsplanene, var det varierende grad av etterlevelse. Manglende etterlevelse av beredskapsplanverket kan medføre at krisehåndteringen ikke blir utført på en helhetlig og systematisk måte.

Virksomhetene og byrådsavdelingen brukte primært andre systemer enn krisestøtteverktøyene for å dele informasjon internt. Bydel Bjerke og Velferdsetaten hadde ikke benyttet CIM til dette. Beredskapsetaten, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde i noen grad brukt loggen i CIM som grunnlag for å dele informasjon internt, med Sykehjemsetaten som den mest aktive. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om loggene i CIM var egnet til informasjonsdeling blant annet tatt i betraktning informasjonsomfanget.

Bruken av mal for situasjonsrapporter i CIM la til rette for effektiv deling av informasjon om covid-19 håndteringen, på tvers av kommunens virksomheter og med andre relevante aktører.

Kommunerevisjonen merker seg at en god del av informasjonsdelingen likevel skjedde via ordinær e-post. Utstrakt bruk av e-post for å dele informasjon om pågående hendelser kan gjøre informasjonsflyten personavhengig og føre til at virksomhetene ikke fanger opp informasjon som er viktig for dem. Effektiv bruk av krisestøtteverktøy understøtter god kommunikasjon, og reduserer risikoen for misforståelser og svak koordinering.

Byrådsavdelingen og virksomhetene hadde ikke tatt i bruk sentrale funksjoner i CIM som kunne bidra til å etablere en felles situasjonsforståelse. Oslo kommunes bruk av egne CIM-lisenser for den enkelte virksomheten gjorde det teknisk umulig å dele informasjon fra oppgavemodul eller informasjonstavle på tvers av virksomhetene. Dette gjorde etablering av en helhetlig, felles situasjonsforståelse vanskelig.

TRiO og Beredskapsportalen var verktøy som skulle dekke deler av kommunens informasjonsbehov under håndteringen av covid-19. Verktøyene ble tilpasset eller utviklet på kort tid etter at krisen var et faktum. Kommunerevisjonen merker seg at det var behov for å utvikle disse verktøyene da krisen var et faktum. I en krise av mer akutt karakter er det en risiko for at det ikke ville vært tid eller anledning til å få på plass nye verktøy.

TRiO ble brukt av sentral kriseledelses stab til å gi oppdatert, sammenstilt informasjon om etterlevelse av smitteverntiltak og fremstår som nyttig informasjonsgrunnlag for å kunne vurdere målrettede tiltak. Beredskapsportalen kunne bidra til helhetlig og

koordinert informasjon om covid-19-håndteringen i kommunen. Portalen hadde i liten grad vært i aktiv bruk av kriseledelsene i de undersøkte virksomhetene.

Samlet sett viser undersøkelsen at virksomhetene og byrådsavdelingen i stor grad hadde benyttet ulike løsninger under håndteringen av covid-19. Kommunen hadde ikke på forhånd sørget for å organisere og innrette valgt verktøystøtte på en måte som dekket behovet, og som aktørene var tilstrekkelig klare til å ta i bruk da krisen inntraff.

De undersøkte virksomhetene og byrådsavdelingen hadde gjennomført noe opplæring i CIM, og alle hadde deltatt på minimum én øvelse siden 2017 der CIM var i bruk. Opplæringen i CIM var mest omfattende i Beredskapsetaten. Med unntak av i Beredskapsetaten og byrådsavdelingen var ikke opplæringen systematisert. Det var kun stilt krav til kompetansenivå i Beredskapsetaten. Kommunerevisjonen mener at det for de virksomhetene der det ikke var systematisert opplæring eller krav om kompetansenivå, var en risiko for at stab og kriseledelse ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring og ferdighetstrening som gjorde at de behersket bruken av CIM. I de tilfellene der øvelsene var evaluert, og det var identifisert forbedringspunkter, var det varierende grad av oppfølging fra virksomhetene.

Beredskapsetaten hadde per oktober 2020 ikke gjennomført ROS-analyser av informasjonssikkerheten i TRiO og CIM i tråd med *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune*. Det manglet også en skriftlig kartlegging av informasjonsverdier i disse to systemene, og for TRiO var det heller ikke gjennomført en verdivurdering av informasjonen. For Beredskapsportalen var disse informasjonssikkerhetskravene ivaretatt.

Anbefalinger

Covid-19 har i karakter skilt seg fra ordinære krisehendelser ved at den har trukket mer ut i tid og har vært noe mindre tidskritisk og akutt enn andre krisehendelser. Dette bør hensyntas når kommunen vurderer tiltak basert på Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen anbefaler at:

1. Byrådslederens kontor og Beredskapsetaten vurderer behovet for ytterligere tiltak slik at kommunen får krisestøtteverktøy som i større grad bidrar til å dekke kommunens behov for effektiv informasjonsutveksling og et felles situasjonsbilde.
2. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten, Bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten vurderer behovet for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt, herunder behov for ytterligere kompetansetiltak.
3. Beredskapsetaten iverksetter nødvendige tiltak slik at påkrevde verdikartlegginger og risikovurderinger fullføres for CIM og TRiO.

Uttalelser til rapporten

Det er mottatt uttalelser fra Byrådslederens kontor, byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for miljø og samferdsel, Beredskapsetaten, Bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten. Hovedtrekk fra uttalelsene er presentert og vurdert i kapittel 8. Uttalelsene følger som helhet i vedlegg 3–11. Alle varslet relevante tiltak eller viste til den forestående evaluering etter covid-19 pandemien som grunnlag for å vurdere tiltak.

1. Innledning

Håndtering av en krise eller uønsket hendelse innebærer behov for samhandling, kommunikasjon og koordinering på tvers av nivåer og sektorer i en situasjon som avviker fra normalen, samtidig som aktørene kan stå under press. Covid-19- pandemien er en slik uønsket hendelse, som Oslo kommune har måttet håndtere siden senvinteren 2020. Gitt kommunens størrelse, befolkningssammensetning og organisatoriske kompleksitet, kan krisehåndtering være ekstra utfordrende for Oslo kommune.

Det fremgår av *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune* at effektiv og god krisehåndtering forutsetter at de som leder arbeidet har korrekt informasjon og god oversikt over situasjonen. Under krisehåndtering oppstår det behov for å etablere et overordnet felles situasjonsbilde basert på sammenstilt informasjon, som effektivt skal kommuniseres til involverte parter. Elektroniske støtteverktøy kan legge til rette for, og bidra til, effektiv krisehåndtering. Det fordrer imidlertid at verktøyet er godt implementert og øvet på.

I *Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet* fremgår det at beredskap er et linjeansvar og at alle kommunale virksomheter har et selvstendig ansvar for å oppfylle kravene satt i sivilbeskyttelsesloven og sikkerhetsloven. I henhold til *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune* er håndteringen av uønskede hendelser og kriser organisert i tre nivåer i Oslo kommune.

Oslo kommune hevet 11. mars 2020 beredskapen til høyeste nivå på grunn av covid-19-pandemien. Det innebar at Sentral kriseledelse ble satt. På dette nivået skal informasjon om situasjonen og status for krisehåndtering deles mellom alle involverte virksomheter og i linjen, for å bidra til felles forståelse av situasjonen. Det betyr et stort behov for koordinering, samordning og kommunikasjon på tvers av sektorer og nivåer. God bruk av støtteverktøy kan understøtte dette.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra til at Oslo kommune har egnede verktøy for krisehåndtering, og at disse brukes på en god måte. Undersøkelsen gir informasjon til kontrollutvalget og bystyret, og kan med det bidra til deres tilsyn på feltet.

Rapporten besvarer følgende problemstilling:

- Dekker Oslo kommunes støtteverktøy for krisehåndtering kommunens behov, og er brukerne forberedt på å bruke verktøyene i en beredskaps- eller krisesituasjon?

For å besvare problemstillingen har Kommunerevisjonen belyst Oslo kommunes bruk av verktøy i krisehåndteringen under covid-19-pandemien. Undersøkelsen omfatter blant annet hvilke støtteverktøy kommunen har brukt under håndteringen av covid-19, hvordan disse er brukt og av hvem. Videre har vi undersøkt i hvilken grad det er gjennomført opplæring og øving i bruk av CIM, og kartlagt verktøyenes funksjonalitet og hvilken nytteverdi virksomhetene mente verktøyene kunne bidra med.

1.2 Avgrensninger

Håndteringen av covid-19 er brukt som case for undersøkelsen. For kommunens del startet håndteringen av hendelsen mot slutten av januar 2020, og hendeshåndteringen vil ventelig vedvare til sommeren 2021 og til en større del av befolkningen har blitt vaksinert. Kommunerevisjonen har i undersøkelsen av bruken av krisestøtteverktøy fokusert på perioden 11. mars 2020 til medio april d.å.

Undersøkelsen inkluderer ikke vurderinger av Oslo kommunes samlede håndtering av covid-19. For mer informasjon om dette se rapport 11/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet*, rapport 15/2020 *Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler*, rapport 16/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet –erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel* og rapport 17/2020 *Beredskap og håndtering av koronautbruddet –oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser*.

Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i de elektroniske verktøy som Oslo kommune i beredskapsplanverket har utpekt som krisestøtteverktøy, samt systemer kommunen har implementert spesifikt for hendeshåndteringen av covid-19. Støtteverktøyene som har vært omfattet er Oslo kommunes primære støtteverktøy for krisehåndtering; CIM, samt TRiO og Beredskapsportalen. Kommunens virksomheter har også benyttet en rekke andre verktøy i håndteringen av krisen. Dette har typisk vært Workplace (virksomhetsintern kommunikasjonskanal), intranett, Teams (videokonferanse) og elektroniske kvalitetssystemer med videre. Av fremstillingsmessige grunner er disse systemene blitt nevnt for å bidra til en fullstendig presentasjon av hvordan virksomhetene har jobbet, men forvaltningsrevisjonens vurderinger er ikke knyttet til bruken av disse systemene. Avgrensningen er ytterligere forklart i rapportens vedlegg 2 om metode.

Når det gjelder ivaretagelse av informasjonssikkerhet i støtteverktøyene, har Kommunerevisjonen kun undersøkt dette for Beredskapsetaten. Bakgrunnen er etatens særskilte beredskapsoppgaver og koordinerende rolle for beredskapsarbeidet i Oslo kommune.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne undersøkelsen er hovedsakelig hentet fra følgende kilder:

- Sivilbeskyttelsesloven
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt
- Instruks for virksomhetsstyring
- Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune
- Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet
- Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune
- Beredskapsetatens veileder for helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Vi presenterer revisjonskriteriene i begynnelsen av kapittel 3 til 6. Utledning av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 1.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er en caseundersøkelse om bruk av krisestøtteverktøy i håndteringen av covid-19 i Bydel Bjerke, Beredskapssetaten, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten og daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. I juni 2020 ble det foretatt organisatoriske endringer som medførte at byrådsavdelingen skiftet navn til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. I rapporten vil byrådsavdelingen benevnes Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid når forhold frem til juni 2020 omtales.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer med ledere og ansatte, dokumentanalyse og skriftlige spørsmål. Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i perioden mai til oktober 2020.

Metoden er nærmere utdypet i vedlegg 2.

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel der kommunens beredkapsorganisering og de ulike krisestøtteverktøyene beskrives. I kapittel 3 til 6 vurderer vi ulike sider ved kommunens støtteverktøy og bruken av disse. Kapittel 3 omhandler etterlevelse av og tilgang til beredkapsplaner. I kapittel 4 ser vi på bruk av støttesystemer til informasjonsutveksling og felles situasjonsforståelse. I kapittel 5 redegjøres det for opplæring i krisestøtteverktøy og øvelser der verktøy er benyttet, og i kapittel 6 ser vi på ivaretagelse av informasjonssikkerhet knyttet til støtteverktøy.

Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger presenteres i kapittel 7. Kapittel 8 inneholder vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten, og våre kommentarer til og vurderinger av uttalelsene. De mottatte uttalelsene følger som vedlegg 3-11 til rapporten.

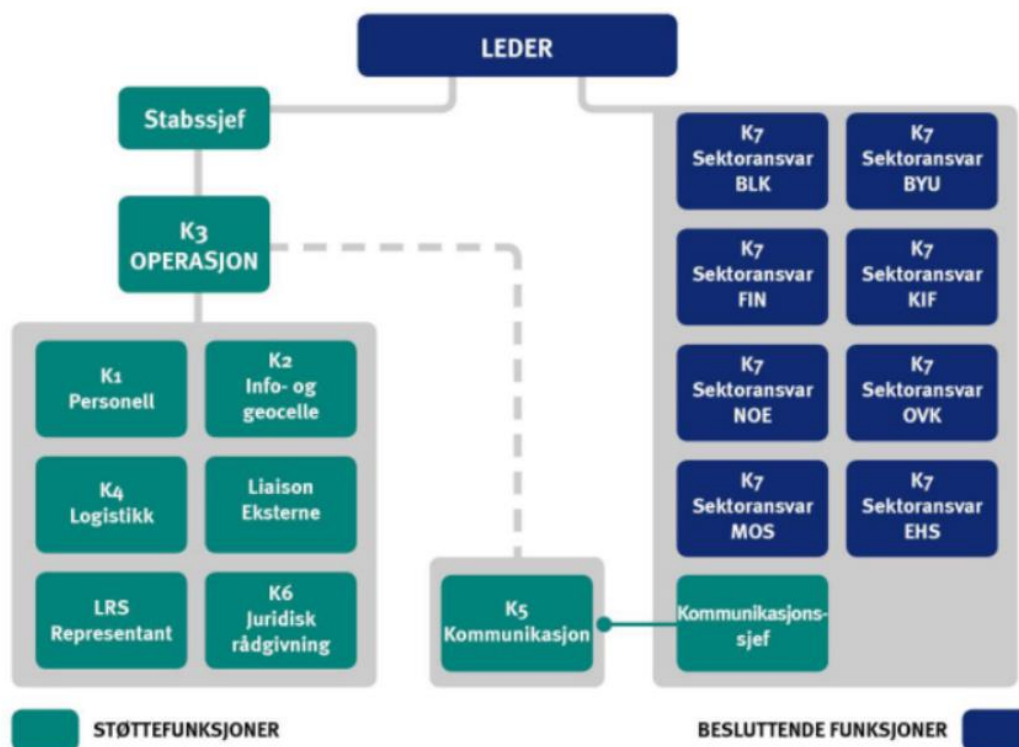
2. Krisehåndtering – Organisering og verktøy

2.1 Organisering under krisehåndtering

I henhold til *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune* er håndteringen av uønskede hendelser og kriser organisert i tre nivåer i Oslo kommune. Nivå 1 iverksettes dersom det oppstår en uønsket hendelse som ikke kan håndteres av det aktuelle tjenestestedet alene, men som ikke krever ressurser utover virksomhetens egne. Nivå 2 iverksettes dersom det oppstår en uønsket hendelse som ikke kan håndteres av virksomhetens egne ressurser, eller som berører flere virksomheter i samme sektor. Da skal byrådsavdelingens kriseledelse settes for å bistå underliggende virksomheter. Håndteringen av covid-19 foregikk på beredskapsnivå 2 i helsesektoren fram til Oslo kommune 11. mars 2020 hevet beredskapen til nivå 3.

Beredskap på nivå 3 iverksettes dersom det oppstår en uønsket hendelse som ikke kan håndteres av byrådsavdelingen alene, eller som berører flere virksomheter og sektorer i kommunen. Sentral kriseledelse settes og skal ivareta behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinere tiltak, prioritere ressurser og sørge for langsiktig planlegging av kommunens innsats. Byrådsavdelingene skal ivareta behovet for oversikt og koordinering i egen sektor og planlegge sektorens innsats i tråd med Sentral kriseledelses beslutninger. Virksomhetenes ansvar for krisehåndtering i egen sektor oppheves ikke ved etablering av beredskapsnivå 3. Figur 1 viser organiseringen av Sentral kriseledelse. Funksjoner i blått markerer kriseledelsen og grønt viser stab-/støttefunksjoner.

Figur 1 Organisasjonskart for Sentral kriseledelse med stab



Kilde: *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*

Sentral kriseledelse ledes i henhold til overordnet beredskapsplan av beredskapssjefen på vegne av byrådslederen. Kriseledelsen består av kommunaldirektørene for hver byrådsavdeling (K7), samt kommunikasjonssjefen ved Byrådslederens kontor. Kriseledelsen støttes av en egen stabsfunksjon som ledes av stabssjef. Stabssjefs rolle er å følge opp beslutninger i den sentrale kriseledelsen og lede stabsarbeidet. Under Stabssjef ligger en rekke funksjoner som består av personell fra Beredskapsetaten og andre kommunale virksomheter. Funksjonene skal støtte Sentral kriseledelse med informasjonsinnhenting, analyse, logistikk, personellforvaltning, juridisk bistand med videre.

2.2 Oslo kommunes valgte støtteverktøy

Oslo kommune benytter CIM som et særskilt elektronisk verktøy for håndtering av uønskede hendelser og kriser. Under håndteringen av covid-19 har kommunen i tillegg utviklet og tilpasset Beredskapsportalen og TRiO som støtte i krisehåndteringen.

CIM

CIM er et nettbasert systemverktøy for hendelses- og krisehåndtering levert av selskapet F24 Nordics AS (tidligere One Voice AS). CIM, eller DSB-CIM som er det fulle navnet, står for Crisis Issues Manager, mens DSB er forkortelsen for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. CIM benyttes også av statsforvaltningen, andre kommuner og fylkeskommuner. I 2013 signerte Beredskapsetaten en avtale som ga Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fullmakt til å gjennomføre anskaffelsesprosessen av et krisestøtteverktøy. Oslo kommune inngikk i desember 2014 *Avropsavtale for kjøp, vedlikehold og drift av styringssystem for sikkerhet og beredskap (CIM)* med One Voice AS. Direktoratet har lagt nasjonale føringer for bruk av CIM i kommunal sektor gjennom rammeavtalen.

CIM er et modulbasert verktøy. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har sammen med systemleverandøren utviklet et standardoppsett for CIM som kommunene kan bruke. Standardoppsettet legger til rette for at kommunene kan ivareta håndtering av ulike hendelser, og inkluderer blant annet moduler for følgende aktiviteter:

- Planverk
- SMS/talemelding
- Rapporter
- Informasjonstavler
- Tiltakskort
- Hendelseslogg
- Mediehendelser/mediesvar
- Meldinger
- Oppgaver
- Kontakter
- Distribusjonslister
- E-post

Tilgang til CIM gis gjennom kjøp av lisenser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har finansiert én lisens til hver av landets kommuner. Oslo kommune har valgt en løsning der alle virksomhetene som bruker CIM har en egen lisens. Fra 2014 har CIM inkludert en funksjonalitet der man ved hjelp av arbeidsflater kan etablere informasjonsdeling og tilgangsstyrt kontroll på virksomhetsnivå. Ettersom Oslo kommunes virksomheter opererer med hver sin CIM-lisens har det ikke vært mulig å benytte denne funksjonaliteten på tvers av virksomhetene (mer om dette i kapittel 4).

Det fremgår av Beredskapsetatens notat til Byrådslederens kontor fra 2016 at CIM kunne bidra til å forenkle arbeidet med å systematisere og organisere rutinemessige

oppgaver, og oppnå bedre hendelseskontroll og mer tid til ledelse og beslutninger. Verktøyet skal gi kontroll med informasjonsflyten internt og eksternt under en hendelse, og på den måten sikre et optimalt grunnlag for å fatte riktige beslutninger og koordinere ressursene. I henhold til Beredskapsetatens *Strategidokument for CIM 2014–2016* var hensikten med innføringen av CIM at kommunen som helhet skulle samhandle bedre internt og med andre beredskapsaktører.

I 2020 hadde Oslo kommune 27 lisenser fordelt på følgende virksomheter:

- Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning
- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester
- Beredskapsetaten
- Brann- og redningsetaten
- Bymiljøetaten
- Vann- og avløpsetaten
- Undervisningsbygg KF
- Utdanningsetaten
- Helseetaten
- Sykehjemsetaten
- Velferdsetaten
- Rådhusets forvaltningstjeneste
- 15 bydeler

TRiO

TRiO er et system som er utviklet av Beredskapsetaten som et kartbasert verktøy for kunnskapsbasert samvirke innen operasjonelt trygghets-, og beredskapsarbeid i byrom. I utviklingsarbeidet med TRiO ble det gjennomført flere piloter for hvordan beredskapsevnen til kommunen kunne styrkes gjennom verktøyet (byrådssak 1126/17). Foruten å skulle ha «forebyggende beredskapseffekt» og gi informasjon om trender, skulle rapporteringsverktøyet i TRiO gi sanntidsinformasjon om hvor kommunale ressurser befant seg om det var behov for rask iverksettelse av tiltak ved en hendelse.

Bymiljøetaten, Velferdsetaten og Næringsetaten startet rapportering om etterlevelse av smittevernreglene i offentlige rom ved hjelp av TRiO 2. april 2020. I påsken 2020 rapporterte også Røde kors og Norsk folkehjelp inn observasjoner i TRiO. Senere har også bydelene, innleide vektore hos Bymiljøetaten og Velferdsetaten samt Ruter sine billettkontrollører fått tilgang til å rapportere i TRiO.

Beredskapsportalen

Sentral kriseledelse bestemte 16. mars 2020 at det skulle etableres en beredskapsportal for å systematisere informasjonen om covid-19-hendelsen i en felles nettbasert portal for virksomheter i Oslo kommune og eksterne beredskapsaktører. Portalen ble utviklet av Utviklings- og kompetanseetaten på oppdrag fra Beredskapsetaten. Beredskapsetaten administrerte publiseringer på portalen. Portalen ble satt i drift i starten av april 2020.

Beredskapsportalen ble opprinnelig planlagt i 2015/2016, men ble ifølge Beredskapsetaten ikke realisert på grunn av manglende finansiering. Det fremgikk av prosjektplanen fra 2015 at Beredskapsetaten ønsket å etablere portalen fordi det var viktig at samvirket mellom beredskapsaktører fungerte. Det fremgikk videre at portalen skulle være et hjelpemiddel for å koordinere og lede tiltak i Oslo kommune ved en krise.

Portalen har et oversiktsvindu der ny informasjon legges øverst, en nedtrekksmeny som sorterer etter dokumenttype og prioritet, og en oversikt som systematiserer publiseringene etter kategori. Det var på undersøkelsestidspunktet ingen søkefunksjon i

portalen. Ifølge Beredskapsetaten var det to ansatte i etaten med redaktørfunksjon. De godkjente informasjon og publiserte den i portalen.

3. Tilgang til og etterlevelse av beredskapsplaner

I dette kapitlet ser vi på hvordan virksomhetene og Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid hadde sikret tilgang til beredskapsplanene og etterlevelse av føringene i beredskapsplanene om bruk av krisehåndteringsverktøy.

3.1 Revisjonskriterier

- Virksomheter bør ha gjort gjeldende beredskapsplan og relevante rutiner, maler mv. for krisehåndtering tilgjengelig i CIM eller andre systemer de benytter i krisehåndteringen.
- Virksomhetene bør etterleve eventuelle føringer i egen beredskapsplan om bruk av krisehåndteringsverktøy.

3.2 Faktabeskrivelse

Tilgjengeliggjøring av beredskapsplan

Alle virksomhetene og byrådsavdelingen oppga å ha gjort egen beredskapsplan tilgjengelig i CIM, med unntak av Bymiljøetaten. Bymiljøetaten viste til at alle ansatte hadde tilgang til beredskapsplanen med pålogging via Bymiljøetatens intranett.

Majoriteten av virksomhetene hadde også gjort beredskapsplanen tilgjengelig andre steder, blant annet i kvalitetssikringssystemet, intranett eller lokal mappestruktur. CIM gir mulighet til å logge seg på fra alle typer enheter og lokasjoner, gitt at brukeren har internetttilgang. Tilgang til kvalitetssikringssystem, intranett eller lokal mappestruktur vil i mange tilfeller kreve pålogging via VPN. Hva gjelder relevante rutiner og maler var tiltakskort og kontaktinformasjon en del av virksomhetenes beredskapsplaner. Tiltakskortene angir ansvar og oppgaver knyttet til ulike fastsatte roller i håndteringen av en krisesituasjon. Alle virksomhetene hadde for øvrig tatt i bruk malen for situasjonsrapporter til byrådsavdelingene som var lagt inn i CIM.

Etterlevelse av føringer i beredskapsplan

Virksomhetenes beredskapsplaner inneholdt i varierende grad føringer for bruk av krisehåndteringsverktøy.

Det fremgikk av Sykehjemsetatens beredskapsplan at CIM var krisehåndteringsverktøyet som skulle brukes ved uønskede hendelser. De ulike tiltakskortene spesifiserte bruken av CIM ytterligere, og det fremgikk blant annet at alle i beredskapsledelsen skulle loggføre egen aktivitet. Kontroll av Sykehjemsetatens loggføringer viste at det var flere i beredskapsledelsen som hadde loggført lite eller ingenting i den utvalgte perioden. Ifølge en av informantene i Sykehjemsetaten var det flere som ikke hadde loggført all relevant egen aktivitet. I perioden 11. mars til 10. april 2020 var det blitt loggført om lag 650 elementer i etatens CIM.

Beredskapsetatens beredskapsplan satt krav til ferdighetsnivå i CIM for de ulike brukergruppene. Blant annet skulle de fleste med stabsoppgaver kunne loggføre eget arbeid og kunne bruke alle funksjoner «som skal benyttes ved krisehåndtering». Det fremgikk av *Overordnet beredskapsplan – operativ del* at alle stabsfunksjoner skulle loggføre egen aktivitet i CIM. Beredskapsetaten hadde ikke brukt andre moduler enn logg- og mediehåndteringsmodulen aktivt under håndteringen, men hadde brukt oppgavemodulen i oppstarten. Oppgavemodulen har funksjonalitet for tildeling og

oppfølging av oppgaver. Flere personer hadde loggført aktivitet i perioden 10. mars – 11. april, men store deler av loggføringen var registrert av to-tre personer. Totalt var det i perioden blitt loggført ca. 1370 elementer i CIM. Ifølge beredskapsplanen skulle etaten benytte CIM blant annet for å dele informasjon til og fra Sentral kriseledelse. Undersøkelsen viser at dette ble gjort.

Bydel Bjerke hadde føringer i beredskapsplanen for bruk av krisestøtteverktøy. Det fremgikk blant annet at loggføring, varsling og oppfølging av oppgaver best gjøres i CIM. Under håndteringen av covid-19 loggførte Bydel Bjerke lite i CIM. Modulene for varsling og oppgaver var ikke brukt. Oppgavemodulen var forsøkt brukt i oppstarten av håndteringen, men bydelen erfarte at dette ikke fungerte i praksis og gikk derfor over til å følge opp oppgaver gjennom møtereferater.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeids beredskapsplan slo fast at CIM var krisestøtteverktøyet. CIM skulle brukes til blant annet loggføring, mediehandtering og dokumentering av korrespondanse, tildeling av oppgaver og meldinger. Ifølge beredskapsplanen hadde alle som deltok i byrådsavdelingens krisehåndtering et selvstendig ansvar for å bidra til at mest mulig relevant og kvalitetssikret informasjon om den aktuelle hendelsen ble lagt frem for beredskapsledelsen. Det var tre ulike personer som hadde loggført aktivitet i CIM i den innledende håndteringen av covid-19. Totalt var det fra 11. mars til 10. april 2020 blitt loggført 270 elementer i CIM. Det meste var loggført av samme person. Ifølge beredskapskoordinator i byrådsavdelingen hadde ingen andre personer i kriseledelsen logget seg inn på avdelingens CIM. Innkomne mediehenndelser og svar var registrert i Beredskapsetatens CIM.

Verken Velferdsetatens eller Bymiljøetatens beredskapsplaner omtalte hvilket støtteverktøy som skulle brukes under en hendelse. Begge etatene hadde imidlertid lisens til, hatt opplæring i og øvet på CIM. Det fremgikk av Bymiljøetatens beredskapsplan at logg enten skulle føres på papir eller på pc. Etatens CIM-logg viste at det var loggført en del informasjon særlig fra månedsskifte februar/mars, og i de neste fire ukene deretter, total var det loggført 127 elementer fra 27. februar til 25. mars 2020. Bymiljøetaten viste til at det deretter ble færre loggføringer da håndteringen gikk over til vanlig drift og ble foretatt i linjen. Velferdsetaten hadde i enkelte tilfeller brukt CIM til loggføring selv om det ikke var nevnt i beredskapsplanen. Velferdsetaten hadde i sin reviderte ROS-analyse fra 2017 en handlingsplan der det fremgikk at CIM skulle etableres som verktøy for kriseledelsen.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Virksomhetene og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde gjort gjeldende beredskapsplan samt rutiner mv. tilgjengelig i CIM, eller i andre systemer. Dermed var beredskapsplanen tilgjengelig for ansatte selv om de ikke var tilstede på kontoret.

Bydel Bjerke og Sykehjemsetaten hadde ikke benyttet CIM til loggføring i den utstrekning eller på den måte som kunne forventes ut fra føringene i deres beredskapsplaner, og vi stiller spørsmål ved om dette også gjaldt Beredskapsetaten. Kommunerevisjonen stiller videre spørsmål ved om byrådsavdelingen og Beredskapsetaten hadde benyttet ulike funksjoner i CIM i den grad som kunne forventes ut fra føringene i beredskapsplanene.

Manglende etterlevelse av beredskapsplanverket kan medføre at krisehåndteringen ikke blir utført på en helhetlig og systematisk måte.

Bymiljøetaten og Velferdsetaten hadde ikke krav om bruk av egne krisestøtteverktøy i beredskapsplanen. Kommunerevisjonen bemerker likevel at Velferdsetaten ikke hadde sørget for å etablere CIM som et krisehåndteringsverktøy i tråd med etatens ROS-analyse fra 2017.

4. Informasjonsutveksling og felles situasjonsforståelse

I dette kapitlet presenteres bruken av støtteverktøyene til deling av informasjon internt og eksternt, og for å etablere en helhetlig, felles situasjonsforståelse i kriseledelsene på ulike nivåer.

Av de tre krisestøtteverktøyene virksomheten brukte under håndteringen av covid-19, var CIM det eneste som hadde funksjonalitet for toveisdeling av informasjon. Beredskapsportalen og TRiO omtales samlet under i delen om felles situasjonsforståelse.

4.1 Revisjonskriterier

- Oslo kommune bør ha støtteverktøy for krisehåndtering der bruken av verktøyet understøtter en systematisk, helhetlig, koordinert og effektiv håndtering av en krisehendelse. Dette innebærer følgende:
 - Bruken av valgte verktøy for krisehåndtering bør bidra til effektiv deling av informasjon om pågående uønsket hendelse internt og med andre relevante parter.
 - Bruken av valgte verktøy bør bidra til at kriseledelsen i virksomheten og Sentral kriseledelse med stab enkelt får en helhetlig, felles situasjonsforståelse, og mulighet til å se overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak i sammenheng.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Utveksling og deling av informasjon

Internt i virksomhetene

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid og virksomhetene brukte primært andre systemer enn krisestøtteverktøyene for å dele informasjon internt. Disse oppga å benytte Workplace, intranett, møtevirksomhet (fysisk/Teams), word-/excel-dokumenter, mappestruktur (på intern server) og e-post til informasjonsdeling internt. Noen benyttet i tillegg loggen i CIM som kilde for intern informasjonsutveksling. Ingen hadde brukt informasjonstavlen i CIM til deling av informasjon internt.

Bydel Bjerke og Velferdsetaten hadde ikke benyttet CIM til utveksling og deling av informasjon internt. Bydel Bjerkes hovedkilde til deling av informasjon internt var et word-dokument de distribuerte per e-post, mens Velferdsetaten hovedsakelig brukte Workplace og felles mappestruktur.

Bymiljøetaten opplyste at loggen var en viktig informasjonskilde for etatsledelsen i tidlig fase av pandemihåndteringen. CIM ble mindre benyttet etter hvert som håndteringen gikk over til ordinær drift. Bymiljøetatens krisestab benyttet også fysisk tavle i tillegg til e-post.

Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten, Byrådsavdeling for eldre helse og arbeid og Beredskapssetaten hadde loggført en del informasjon i CIM (se kapittel 3). Loggføringen skulle ifølge informantene fungere som en kilde til informasjon om hendelseshåndteringen internt.

Sykehjemsetaten hadde benyttet loggføring i CIM til informasjonsutveksling i beredskapsledelse og for støttepersonell. Ifølge informantene var det en tydelig

forventning om at den enkelte i kriseledelsen skulle holde seg oppdatert på seneste utvikling gjennom loggføringen i CIM, blant annet som forberedelser til møter i kriseledelsen. I interne møtoreferater fra kriseledelsen var det i flere tilfeller påpekt at den enkelte skulle benytte CIM til loggføring av informasjon. En informant i krisestaben påpekte likevel at det antakelig var mye korrespondanse som hadde gått via e-post til ledere og ansatte i Sykehjemsetaten som ikke var blitt loggført i CIM, og at det var varierende loggføringspraksis blant medlemmene av kriseledelsen. Kommunerevisjonens gjennomgang av etatens CIM-logg viste også dette.

Sykehjemsetatens underveisevaluering av covid-19 og utsagn fra informanter pekte på at etaten innledningsvis hadde hatt utfordringer i kommunikasjonen mellom etatsadministrasjonen og institusjonene. Ifølge evalueringen var «Kommunikasjonen [...] ikke strukturert – alle prøvde å kommunisere med alle». Ifølge en informant handlet dette om at det ble for mange som tok kontakt i ulike kanaler med spørsmål. Kriseledelsen ble oppfordret til å stramme inn og primært bruke den etablerte kanalen for informasjonsflyt. Den etablerte kanalen for informasjonsflyt til institusjonene i Sykehjemsetaten var en standardisert e-postmelding fra kriseledelsen omtalt som «statusmailen». I evalueringsrapporten ble det vist til at tiltak knyttet til daglige/ukentlige status e-poster til institusjonene hadde bedret situasjonen.

Kommunaldirektør i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid oppga at Workplace ble brukt til å dele informasjon med ansatte i avdelingen som ikke var en del av kriseledelsen. Tre ansatte i byrådsavdelingen hadde loggført møtoreferater, rapporter med videre i CIM. Totalt var det 19 ansatte i byrådsavdelingen som hadde tilgang til CIM. Kommunerevisjonen fikk opplyst at kun de tre loggførerne i byrådsavdelingen hadde logget seg inn i CIM i forbindelse med krisehåndteringen.

Beredskapsetaten hadde tre ansatte med ansvar for å loggføre i CIM. En av informantene i Beredskapsetaten opplyste at loggen ble en viktig kilde til informasjon for kriseledelsens stab, men at det etter informantens erfaring ble logget for lite informasjon i CIM. Informanten viste til at vedkommende i flere tilfeller hadde erfart at ansatte ikke hadde lagt inn egne e-poster eller logget telefonsamtaler i CIM. I Beredskapsetatens underveisevaluering fremkom det at ikke alle i Beredskapsetaten hadde vært like flinke til å videresende sin saksbehandling til CIM. Det resulterte i mindre oversikt for staben. Et av læringspunktene i evalueringen var at hver funksjon burde sende all dokumentasjon som e-poster, brev ol. til loggfører i CIM, slik at alt relevant arbeid med hendelsen ble dokumentert og sporbart i ett verktøy. Direktør i Beredskapsetaten oppga at prioriteringen skulle være å loggføre beslutningspunkter, og at saksbehandlere var bedt om å ikke loggføre all kommunikasjon før endelig konklusjon.

Velferdsetaten gjennomførte før sommeren 2020 en underveisevaluering av håndteringen av covid-19. I evalueringen fremkom det at flere ansatte, særlig i den første tiden av covid-19-hendelsen, opplevde det som forvirrende at det ble gitt informasjon i ulike kanaler internt. Spørreundersøkelsen som inngikk i evalueringen viste likevel at 90 prosent av de ansatte var fornøyde med kriseledelsens informasjonsarbeid, mens 10 prosent var lite / svært lite fornøyde. I 2019 gjennomførte Beredskapsetaten et tilsyn som påpekte at Velferdsetaten ikke hadde en krisekommunikasjonsplan på plass. Planen var ikke på plass på undersøkelsestidspunktet, det vil si per april 2020.

Deling av informasjon på tvers av virksomheter

Under covid-19 utarbeidet virksomhetene situasjonsrapporter basert på en felles mal som lå i CIM. Disse standardiserte situasjonsrapportene var en viktig del av informasjonsutvekslingen i kommunen. Malen som ble benyttet var ifølge Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester en nasjonal mal. Det ble vist til at bruk av samme mal gjorde det lettere for virksomhetene å vite hva som forventes rapportert. I tillegg bidro malen til at rapportene hadde en lettfattelig struktur. Dette var sentralt når mange rapporter skulle sammenstilles og sendes kommunale og statlige aktører.

Situasjonsrapportene ble oversendt fra virksomhetene til overordnet byrådsavdeling via CIM-epost, eller ved systemets delingsfunksjon. Byrådsavdeling for eldre helse og arbeid aggregerte sektorens virksomhetsrapporter til én sektorrappport som ble sendt til Beredskapsetaten (som stab for Sentral kriseledelse) via CIM. Beredskapsetaten samlet deretter alle sektorenes situasjonsrapporter, annen informasjon fra egen CIM-logg og TRiO, samt enkelte andre elementer, til én felles overordnet situasjonsrapport for Oslo kommune. Denne ble deretter sendt til blant annet virksomhetene, byrådsavdelingene og Sentral kriseledelse. Informasjon fra virksomhetene og byrådsavdelinger ble også delt i sektordirektørmøter i EHA-sektor og i Sentral kriseledelse.

Ved hjelp av delingsfunksjonen i CIM rapporterte Byrådsavdeling for helse, eldre og arbeid ukentlig på vegne av sektoren til fylkesmannen og Helsedirektoratet. Beredskapsetaten brukte også denne funksjonen for å dele overordnede ukentlige statusrapporter med fylkesmannen. Beredskapsetaten viderefremmet i tillegg informasjon fra statlige aktører via CIM og e-post til virksomhetene i Oslo kommune.

4.2.2 Felles situasjonsforståelse

Alle de tre krisestøtteverktøyene hadde funksjonalitet som på ulike vis kunne understøtte arbeidet med å etablere felles situasjonsforståelse i kommunen.

Arbeidet med etablering av felles situasjonsforståelse og bruk av CIM

De undersøkte virksomhetene brukte ikke krisestøtteverktøyene som den primære kilden til felles situasjonsforståelse. I stedet sikret virksomhetene seg felles situasjonsforståelse gjennom møter eller møtoreferater i/fra egen kriseledelse, sektordirektørmøtene og ukentlige felles situasjonsrapporter fra egen virksomhet, sektor og Sentral kriseledelse.

Beredskapsdirektøren viste til at de ukentlige situasjonsrapportene sammen med data fra TRiO var et viktig bidrag til å danne en felles situasjonsforståelse i Sentral kriseledelse. Direktøren pekte på at det var Beredskapsetatens ansvar å følge med på, og viderefremme, viktig informasjon fra loggen i CIM som beslutningsstøtte for Sentral kriseledelse. Det var ikke forventet at kommunaldirektørene selv skulle følge med på loggen i CIM. Informanten oppga at sporbarhet var den største fordelen med CIM, men at manglende mulighet til strukturering av informasjon var en av ulempene. Informanten mente det under covid-19 hendelsen ble for mye informasjon til at dette kunne håndteres systematisk i CIM-loggen.

De mest sentrale modulene i CIM for å bidra til felles situasjonsforståelse innad i virksomhetene var informasjonstavlen og oppgavemodulen.¹ Ingen av virksomhetene hadde brukt informasjonstavlen i undersøkelsesperioden. Oppgavemodulen i CIM kunne brukes til å sende og kvittere ut oppgaver. Ingen av virksomhetene hadde aktivt brukt oppgavemodulen som støtte for kriseledelsens og stabens oversikt over hvilke oppgaver som var delt ut, og hva status for disse var. Enkelte virksomheter (Bydel Bjerke, Sykehjemsetaten og Beredskapsetaten) hadde i starten av hendelsen forsøkt å bruke modulen, men de gikk raskt bort fra det da de erfarte at oppgaver ikke ble kvittert ut i CIM, selv om de var utført. For å sikre oversikt over oppgaver som var gitt og status for disse, viste virksomhetene til at referater eller statusrapporter ble benyttet. I tillegg ble e-poster og Workplace til en viss grad benyttet til dette formålet.

En av informantene i Beredskapsetaten opplyste at CIM hadde et stort potensial som ikke ble utnyttet av sentral kriseledelse. Særlig gjaldt dette moduler som kunne vært benyttet for å sikre koordinering og etablering av felles oppdatert situasjonsoversikt. Direktør i Beredskapsetaten var ikke enig i denne beskrivelsen. Hun viste til at CIM var et loggførings- og rapporteringsverktøy, og det var ikke egnet til eller ment å samle og dele informasjon om krisen bredt i organisasjonen utenom utsendelse av e-post, uansett om man tok i bruk tavler eller liknende moduler. Direktøren pekte på at dette var noe av grunnlaget for etablering av Beredskapsportalen (mer om dette under).

Ettersom alle de undersøkte virksomhetene hadde egen CIM-lisens, var det ikke teknisk mulig for ansatte i én virksomhet å se informasjon som lå i andre virksomheters CIM. Unntaket fra dette var fellesloggen i CIM. Modulen gjorde det mulig å dele loggføringer mellom virksomheter. Sentral krisestab / Beredskapsetaten hadde delt 29 elementer gjennom fellesloggen i perioden 11. mars–10. april 2020. I all hovedsak dreide dette seg om situasjonsrapporter og informasjon fra Helsedirektoratet, fylkesmannen og Helse Sør-Øst som var delt med Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. I en behovsanalyse som var oversendt fra Beredskapsetaten til Byrådslederens kontor i mars 2020 ble det vist til at CIM i Oslo kommune innebar 27 adskilte installasjoner med liten funksjonalitet for deling av informasjon på tvers. Gjennom én felles lisens kunne blant annet et felles situasjonsbilde og aksjonstavle etableres.

Beredskapsportalen

Beredskapsportalen ble etablert i forbindelse med covid-19 håndteringen. Gjennom portalen kunne Beredskapsetaten tilgjengeliggjøre informasjon for alle ansatte med tilgang til portalen på samme tidspunkt. Den hadde på undersøkelsestidspunktet ikke funksjonalitet for å skille mellom ulike leserettigheter. Portalen inneholdt oversikt over blant annet virksomhetenes og kommunens situasjonsrapporter, covid-19 bestemmelser, lenke til smittestatistikk i kartformat, mobilitetsdata fra teleoperatører og informasjon om etterlevelse av smittevernbestemmelser fra TRiO.

Opprettelse av portalen ble bestemt av Sentral kriseledelse 16. mars 2020. Bakgrunnen var at Beredskapsetaten så behov for en portal for å strukturere og kategorisere store

¹ På leverandørens hjemmeside beskrives funksjonalitet knyttet til informasjonstavle og oppgavemodul. *Informasjonstavlene* kan designes av virksomhetene selv ved at CIM kan hente informasjon fra andre deler av systemet (for eksempel *Logg*) og presentere denne på en tilpasset måte avhengig av hvilken rolle en person har i krisehåndteringen. Tilgangene kan også rettighetsstyres. I *oppgavemodulen* i CIM kan oppgaver tildeles og følges opp. Oppgavene kan tildeles brukere eller roller og det kan settes tidsfrister og varsler om utløp av tidsfrister. Alle oppgaver og status blir loggført for sporbarhet i CIM.

mengder informasjon. Ansatte i Beredskapsetaten, enkelte beslutningstagere i byrådsavdelingene og enkelte andre fikk tilgang til portalen i perioden 1. april til 3. april 2020. Enkeltansatte tilknyttet kriseledelsene i de fleste virksomhetene i kommunen hadde fått tilgang til portalen innen medio mai. Beredskapsetaten opplyste at 189 brukere i kommunen per medio september hadde aktivert tilgangen til portalen. Ni virksomheter hadde på dette tidspunktet ingen ansatte med tilgang til portalen. Etaten opplyste at den ikke hadde anledning til å produsere statistikk over antall innlogginger per virksomhet.

Ingen av informantene i de andre undersøkte virksomhetene oppga å ha benyttet Beredskapsportalen aktivt. Dette med unntak av beredskapskontakten i Sykehjemsetaten, som opplyste at hun sjekket den hver dag. Flere opplevde at portalen inneholdt nyttig informasjon som blant annet kunne utdype situasjonsrapportene fra Sentral kriseledelse. Samtidig pekte flere på at virksomhetene allerede hadde mottatt mye av informasjonen som var publisert i portalen blant annet gjennom situasjonsrapportene. Enkelte påpekte at portalen fungerte som et arkiv fordi den var tilbakeskuende. Portalen bidro dermed i mindre grad til et oppdatert situasjonsbilde. Det ble videre opplyst at portalen var i bruk av Sentral kriseledelse, og at enkelte informasjonselementer, som mobilitetsdata, ikke var tilgjengelige andre steder. Ifølge direktøren i Beredskapsetaten var erfaringen at det var vanskelig å få kommunaldirektørene i Sentral kriseledelse til å bruke tid på å gå inn i CIM, og at det derfor var mer effektivt å kommunisere i møter og bruke Beredskapsportalen.

TRiO

Beredskapsetaten tok i bruk TRiO til å sikre oversikt over etterlevelse av smitteverntiltak. Systemet skulle gi et geografisk helhetsbilde i kommunen om det forekom brudd på smitteverntiltak og i så fall hvor, når og i hvilket omfang. Ifølge Beredskapsetaten hadde etaten arbeidet med utvikling av TRiO over flere år. Bymiljøetaten, Velferdsetaten og Næringsetaten hadde deltatt som piloter i testfasen av systemet, og etatene kunne derfor mobiliseres til rapportering gjennom TRiO uten omfattende opplæring.

TRiO var ikke i bruk fra Sentral kriseledelse ble etablert 11. mars 2020, men alt 12. mars fremgikk det fra referat i Sentral kriseledelse at Beredskapsetaten ville «benytte TRiO for å få oversikt over hvordan bevegelser i byen vil endre seg som følge av situasjonen». Systemet ble utviklet og tilpasset covid-19 hendelsen i en tidlig fase av hendelsen. Innrapporteringen i TRiO startet 2. april 2020. Fra 3. april 2020 ble informasjon fra TRiO om etterlevelse av smitteverntiltak lagt inn i kommunens ukentlige situasjonsrapport. Fra 11. april ble informasjon fra TRiO publisert i Beredskapsportalen. Systemet baserte seg i første fase på innrapportering fra Bymiljøetaten, Velferdsetaten og Næringsetaten. Næringsetaten hadde stått for mesteparten av innrapporteringen.

En leder i Beredskapsetatens krisestab pekte på at TRiO var sentral for å oppnå innsikt i hvor stor grad smitteverntiltakene ble etterlevd av befolkningen, ettersom utviklingen av pandemien var forbundet med mye usikkerhet. Alle møter i Sentral kriseledelse etter 2. april 2020 inneholdt punkter med informasjon om etterlevelse av smittevernbestemmelsene fra innrapporteringen i TRiO. For eksempel fremgikk det av TRiO-rapporteringen til møtet i sentral kriseledelse 3. april 2020 at «Det ble registrert 40 avvik og det var flest bakerier som ble registrert med avvik [...]. Avvikene gjelder avstand mellom gjestene, mangel på hygienetilbud og mangel på informasjon». Ifølge en leder i

krisestaben ble dataene fra TRiO brukt til å identifisere geografiske områder som skilte seg ut, og gradere områder ut fra antall brudd. Dette ble sett opp mot diskusjoner om behov for tiltak. Informanten pekte på informasjonstiltak til minoritetsspråklige, økt synlighet og veiledning i byrom og økt oppfølging av serveringsstedene som eksempler på dette.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Deling av informasjon internt og eksternt

Alle de undersøkte virksomhetene brukte primært andre systemer enn krisestøtteverktøyene for å dele informasjon internt. Ingen hadde aktivt brukt oppgavemodulen eller informasjonstavlen i CIM. Sykehjemsetaten, Beredskapsetaten, Bymiljøetaten og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde imidlertid i noen grad brukt loggen i CIM som grunnlag for å dele informasjon internt. Sykehjemsetatens kriseledelse fremsto som den mest aktive brukeren av CIM. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om loggen var egnet for dette formålet. Dette tatt i betraktning informasjonsomfanget i loggene. Videre viste undersøkelsen at en del informasjon ikke var loggført, dette gjaldt særlig i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. I byrådsavdelingen hadde i tillegg kun tre personer logget seg inn i CIM.

Etter Kommunerevisjonens vurdering la bruken av mal for situasjonsrapporter i CIM til rette for effektiv deling av informasjon om covid-19-håndteringen, på tvers av kommunens virksomheter og med andre relevante aktører.

Kommunerevisjonen merker seg at en god del av informasjonsdelingen likevel skjedde via ordinær e-post. Utstrakt bruk av e-post for å dele informasjon om pågående hendelser kan gjøre informasjonsflyten personavhengig og dermed mer sårbar, og at informasjonsutvekslingen ikke er så god som ønskelig. En krise kjennetegnes ved at det ofte er mye informasjon som skal håndteres. Dersom dette skjer i ulike kanaler og er personavhengig, som ved e-post, er det risiko for at enkeltpersoner overser viktig informasjon eller glemmer å videresende eller dele informasjonen med andre. En videre følge av praksisen kan være at enkelte virksomheter ikke fanger opp nye tiltak eller prioriteringer fra andre virksomheter som er relevant for dem selv. Effektiv bruk av krisestøtteverktøy understøtter god kommunikasjon, og reduserer risikoen for misforståelser og svak koordinering.

Felles situasjonsforståelse

Byrådsavdelingen og virksomhetene hadde ikke tatt i bruk sentrale funksjoner i CIM som kunne bidra til etableringen av en felles situasjonsforståelse. Bruken av fellesloggen kunne ha bidratt til en felles situasjonsforståelse, men denne var i liten utstrekning benyttet. Oslo kommunes organisering med egne CIM-lisenser for den enkelte virksomhet gjorde det teknisk umulig å dele informasjon fra oppgavemodul eller informasjonstavle virksomhetene i mellom. Organiseringen med flere lisenser vanskeliggjør etableringen av en helhetlig, felles situasjonsforståelse gjennom bruken av verktøyet og mulighetene til å se overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak i sammenheng.

Kommunerevisjonen merker seg at både TRiO og Beredskapsportalen var verktøy som skulle dekke deler av kommunens informasjonsbehov under håndteringen av covid-19. Verktøyene ble tilpasset eller utviklet på kort tid etter at krisen var et faktum. TRiO ble

brukt av Sentral kriseledelses stab til å gi oppdatert, sammenstilt informasjon om etterlevelse av smitteverntiltak og fremstår som nyttig for informasjonsgrunnlag for å kunne vurdere målrettede tiltak.

Gjennom Beredskapsportalen var det etablert en felles portal for å publisere informasjon om covid-19 håndteringen til alle virksomheter samtidig. Portalen kunne dermed bidra til helhetlig og koordinert informasjon. Portalen hadde i liten grad vært i aktiv bruk av kriseledelsene i de undersøkte virksomhetene. Kommunerevisjonen merker seg at en forklaring var at informasjonen som ble publisert i portalen alltid tilkom virksomheten først på annen måte og ofte ble publisert etterskuddsvis i portalen. Videre hadde en god del kommunale virksomheter ikke tilgang til portalen per september 2020. Manglende bruk reduserer portalens nytteverdi.

Samlet viser undersøkelsen at virksomhetene, som på ulike nivåer hadde viktige beredskapsoppgaver, i stor grad hadde benyttet ulike løsninger under håndteringen av covid-19. Kommunen hadde ikke på forhånd sørget for å organisere og innrette valgt verktøystøtte på en måte som dekket behovet, og som aktørene var tilstrekkelig klare til å ta i bruk da krisen inntraff. I en krise av mer akutt karakter er det en risiko for at det ikke ville vært tid eller anledning til å få på plass nye verktøy.

5. Opplæring, øvelser og forbedringstiltak

I det følgende presenteres virksomhetenes opplæring og øvelser knyttet til krisestøtteverktøy. Vi har også sett på identifiserte og iverksatte forbedringstiltak etter øvelser av relevans for bruken av støtteverktøy.

5.1 Revisjonskriterier

- Virksomhetene bør ha sørget for opplæring i bruk av støtteverktøy for krisehåndtering dersom bruk av støtteverktøy forutsettes, eller inngår i virksomhetens beredskapsplan.
- Virksomheter som bruker CIM eller andre krisehåndteringsverktøy bør ha gjennomført øvelser der disse har vært i bruk.
- Ved identifiserte behov for endringer knyttet til bruk av krisehåndteringsverktøy, bør forbedringstiltak være identifisert og iverksatt.

Når det gjelder forbedringstiltak har Kommunerevisjonen primært undersøkt identifiserte behov etter øvelser. Kommunerevisjonen har ikke undersøkt om virksomhetene har gjennomført opplæring i bruk av Beredskapsportalen eller TRiO, ettersom disse systemene først kom på plass som støtteverktøy for krisehåndtering under covid-19 hendelsen.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Opplæring

Alle de undersøkte virksomhetene og byrådsavdelingen hadde gjennomført noe opplæring i Oslo kommunes valgte støtteverktøy CIM. Ifølge informantene var det likevel flere ledere og ansatte som hadde roller knyttet til krisehåndtering, men som ikke mestret verktøyet. Flere informanter pekte på at CIM sjelden var i bruk og at det derfor var krevende å holde ferdighetene ved like. Før øvrig viste Beredskapsetatens spørreundersøkelse fra 2018 om bruk av CIM i Oslo kommune at om lag halvparten av respondentene mente at det var en utfordring at systemet sjeldent var i bruk og krevende med vedlikehold av kompetanse o.l. Flere pekte også på at brukervennligheten var lav.

Foruten Beredskapsetaten hadde ingen av de undersøkte virksomhetene eller byrådsavdelingen definerte kompetansemål eller ferdighetsnivå for de registrerte brukerne av CIM. Det fremgikk imidlertid av beredskapsplanen til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid at alle som utpekes til å delta i avdelingens kriseledelse måtte ha opplæring i CIM på alle plattformer og delta jevnlig på oppdaterings- og vedlikeholdsopplæring.

I Beredskapsetaten inngikk et 3-dagerskurs i CIM hos Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap i standardopplæring for alle nyansatte. I tillegg var som nevnt ferdighetsnivå for ulike brukere definert i beredskapsplanen.

Beredskapsetaten oppga at de også bisto andre kommunale virksomheter med opplæring dersom de hadde kapasitet når det ble etterspurt.

Bydel Bjerke hadde to CIM-superbrukere som skulle drive intern opplæring, og informantene oppga at ledergruppa hadde fått opplæring i regi av bydelens superbruker for flere år siden. Det var uklart når opplæringen var gitt, men det var før 2017.

Bymiljøetaten hadde gjennomført opplæring i CIM både i 2017 og 2018. Etatens kjernekompetanse bestod ifølge informantene av fire loggførere, som alle hadde deltatt på heldagskurs om beredskap og CIM i regi av Beredskapsetaten. Etaten opplyste at alle i ordinær kriseledelse, inkludert stedfortredere, hadde deltatt på et av de to kursene i regi av Beredskapsetaten.

I Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid ble det igangsatt et modulbasert kurs i CIM høsten 2019, men dette ble avbrutt som følge av sykdom. De siste to årene hadde byrådsavdelingen hatt månedlige tilbud, CIM-trim, om opplæring i CIM, men med lav deltakelse.

Beredskapskapskonsulenten i Sykehjemsetaten hadde ifølge informantene gjennomført en-til-en opplæring av brukere i CIM siden mars 2019, og hadde delt ut oppgaver lederne skulle løse ved hjelp av CIM. Det fremkom av Sykehjemsetatens egen evalueringsrapport av covid-19 fra juni 2020 at det var behov for at flere ansatte fikk opplæring i CIM og kriseberedskap – ikke bare ledelsen.

Flere i Velferdsetatens kriseledelse hadde ikke gjennomført opplæring i CIM da covid-19 kom, det gjaldt blant annet etatsdirektør, etatsoverlegen og HR-sjefen. Øvrige ledere hadde ifølge informanter i Velferdsetaten gjennomført et 3-timers innføringskurs i CIM med påfølgende øvelse i 2017. Det fremgikk av Velferdsetatens egen evaluering av håndteringen av covid-19 at opplæringen i CIM var mangelfull.

5.2.2 Øvelser og forbedringstiltak

Alle virksomhetene hadde deltatt på minimum én beredskapsøvelse siden 2017 der CIM hadde vært i bruk. Noen av øvelsene var store spilløvelser der flere virksomheter deltok, mens andre var mindre skrivebordsøvelser konsentrert omkring 3 timer. Flere informanter pekte på at det var ressurskrevende å planlegge og gjennomføre gode øvelser. Selv om krisestøtteverktøyet CIM var i bruk under noen av øvelsene, betød det ikke at alle deltakerne faktisk brukte verktøyet. Hvilke funksjoner i CIM som ble brukt under ulike øvelser, har også variert.

Flere informanter pekte på at Beredskapsetaten ikke anbefalte virksomhetene å øve med CIM dersom de ikke hadde tilstrekkelig brukerferdigheter i verktøyet. Ifølge en informant i Beredskapsetaten skyldes det at de måtte prioritere at virksomhetene øvet på innholdet i krisehåndtering, heller enn bruk av et spesifikt elektronisk verktøy, ettersom virksomhetene setter av lite tid til øvelser.

Bydel Bjerke hadde beredskapsøvelser i 2017, 2018 og 2019 der bydelens to superbrukere brukte CIM til å opprette hendelse, kalle inn deltakere og loggføre. Informasjonstavlen hadde ikke vært i bruk. Bydelen viste for øvrig til at oppgavemodulen under enkelte øvelser var blitt benyttet av loggfører, som selv hadde opprettet og kvittert ut oppgaver. Ifølge en av informantene i bydelen var erfaringen fra øvelser at CIM ikke fungerte i praksis, fordi brukervennligheten opplevdes som lav og grensesnittet som vanskelig. Bydel Bjerke viste til at behovet var blitt «luftet» ovenfor Beredskapsetaten. Bydelen oppdaget i november 2020 at det var foretatt endringer i

oppsett i CIM, uten at bydelen visste når disse endringene var blitt gjort. Det fremgikk av evaluering av beredskapsøvelsen i 2019 at det var behov for mer trening på bruk av CIM. Bydelen hadde ikke fulgt opp dette forbedringspunktet.

Bymiljøetaten gjennomførte en intern spilløvelse i 2017 der modulene for loggføring, meldinger og oppgaver ble brukt i CIM. CIM ble ikke brukt i beredskapsøvelsene i 2018 eller 2019. Ifølge informant ble det vurdert som lite hensiktsmessig og relevant på grunn av øvelsenes innhold som var knyttet til trening i proaktiv stabsmetodikk og forberedelse til en sentral evakueringsøvelse. Etter øvelsen i 2017 identifiserte Bymiljøetaten forbedringstiltak knyttet til tilganger, rutiner og brukerstøtte i CIM. Etaten redegjorde for Kommunerevisjonen hvordan tiltakene var blitt fulgt opp. Blant annet ble det vist til at det var besluttet at CIM kun skulle benyttes til loggføring og at etatens dedikerte loggførere også skulle stå for teknisk brukerstøtte.

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid gjennomførte en samvirkeøvelse med fire bydeler, Sykehjemsetaten, Helseetaten og tre av hovedstadens sykehus i 2017. Der ble CIM-modulene for logg, meldinger, felleslogg og rapport i CIM brukt. I 2018 gjennomførte byrådsavdelingen en øvelse der CIM ble brukt til loggføring. Byrådsavdelingen hadde planlagt en øvelse for 2020 der loggføring og meldinger skulle brukes, men øvelsen ble utsatt som følge av covid-19. I etterkant av øvelsen i 2017 ble det gjennomført en felles evaluering for virksomhetene under Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid, hvorpå det fremgikk at det var behov for økt ferdighets- og ambisjonsnivå i CIM. Ifølge byrådsavdelingen var dette fulgt opp gjennom oppdatering av beredskapsplanen med hensyn til at det skulle beskrives hvordan CIM var planlagt brukt og gjennom etableringen av CIM-trim nevnt over.

Sykehjemsetaten deltok på den samme øvelsen som Byrådsavdelingen i 2017. Det var også beredskapsøvelser i 2018 og 2019 i Sykehjemsetaten der CIM ble brukt. I evaluering av øvelsen i 2019 fremgikk det at etaten skulle utforske mulighetene for flere distribusjonslister i CIM. Evalueringene fra øvelsen i 2017 om økt ferdighets- og ambisjonsnivå i CIM, gjaldt også Sykehjemsetaten. Ifølge Sykehjemsetaten hadde etaten ikke fulgt opp evalueringene fra øvelsene i 2017 og 2019.

Ledelsen i Velferdsetaten gjennomførte en øvelse i 2018 der CIM ble brukt til å øve på loggføring, deling av informasjon og innkalling. Det var ikke gjennomført en egen skriftlig evaluering etter øvelsen i 2018. Ifølge informanter var erfaringen med CIM under øvelsen at verktøyet var oversiktlig og godt, men at det var behov for tilpasninger.

Beredskapsetaten oppga at det i utgangspunktet gjennomføres to beredskapsøvelser hvert år, der den ene er sammen med faste medlemmer i Sentral kriseledelse, og den andre sammen med stedfortrederne. I 2017 deltok Beredskapsetaten og Sentral kriseledelse på en øvelse i regi av forsvaret der CIM ble brukt, og der Beredskapsetaten skulle bruke modulene for rapportering, loggføring og varslings- og meldingstjeneste. I 2018 deltok etaten på to øvelser der CIM ble brukt. I 2019 ble den planlagte øvelsen utsatt til 2020, men etaten deltok på en annen øvelse der CIM ble brukt av deltakerne. I denne øvelsen ble også TRiO brukt til å få sanntidsinformasjon.

I evalueringen av øvelsen i 2017 fremkom det at Beredskapsetaten så et behov for å utvikle informasjonstavlene i CIM, og etablere en egen funksjon for enhetlig loggføring. I evalueringen av øvelsen i 2019 ble det identifisert behov for å utarbeide flere maler i

CIM. Ifølge en av informantene i Beredskapsetaten var informasjonstavlene blitt videreutviklet, og maler lagt i CIM. I forbindelse med loggføring under covid-19 ble det utarbeidet en intern prosedyre for enhetlig loggføring. Informasjonstavlen i CIM ble ikke benyttet under håndtering av covid-19 (se kapittel 4).

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Alle de undersøkte virksomhetene og byrådsavdelingen hadde gjennomført noe opplæring i CIM. Opplæringen i CIM var mest omfattende i Beredskapsetaten, og etaten var den eneste blant virksomhetene der det var stilt krav til kompetansenivå. Med unntak av i Beredskapsetaten og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester var ikke opplæring i CIM systematisert. Byrådsavdelingen hadde utarbeidet et opplegg for opplæring, men opplegget var ikke blitt gjennomført som forutsatt.

I Bydel Bjerke og i Velferdsetaten hadde kriseledelse- og stab i begrenset grad fått opplæring i CIM. I de andre reviderte virksomhetene var det i noen grad gitt slik opplæring. Informantutsagn og egevalueringer kan tyde på at opplæringen ikke har vært tilstrekkelig i flere av virksomhetene. Kommunerevisjonen mener at det for de virksomhetene der det ikke var systematisert opplæring eller krav om kompetansenivå, var en risiko for at stab og kriseledelse ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring og ferdighetstrening som gjorde at de behersket bruken av CIM. Undersøkelsen viser ellers at CIM var relativt lite i bruk av virksomhetene under covid-19, noe som blant annet kan ha sammenheng med begrenset opplæring.

Alle de undersøkte virksomhetene hadde deltatt på minimum én øvelse siden 2017 der CIM var i bruk. Ingen av de undersøkte virksomhetene hadde øvet på bruk av oppgave- og informasjonstavlemodulen i CIM, med unntak av Bymiljøetaten og Bydel Bjerke. De to sistnevnte viste til enkelttilfeller der oppgavemodulen var brukt. Dersom sentrale moduler i CIM ikke brukes i øvelser, kan det øke terskelen for å ta disse i bruk under en hendelse. Det kan føre til at potensialet i støtteverktøyet ikke realiseres.

I de tilfellene der øvelsene var evaluert, og det var identifisert forbedringstiltak, var det varierende grad av oppfølging fra virksomhetene. Det var svakheter på dette området i Sykehjemsetaten og Bydel Bjerke, der identifiserte forbedringstiltak ikke var fulgt opp. For Velferdsetaten var det en svakhet at forbedringstiltak ikke var blitt skriftlig identifisert. Manglende identifisering og oppfølging av forbedringstiltak etter øvelsene kan medføre at nødvendige tiltak ikke settes i verk.

6. Ivaretagelse av informasjonssikkerhet

I dette kapitlet gjennomgås Beredskapsetatens ivaretagelse av informasjonssikkerhet for CIM, Beredskapsportalen og TRiO.

6.1 Revisjonskriterium

- Virksomhetene skal ha kartlagt og verdivurdert informasjonen som behandles i systemene som benyttes til krisehåndtering, og ha gjennomført en risikobasert vurdering av om informasjonssikkerheten er tilstrekkelig ivarettatt.

6.2 Faktabeskrivelse

Beredskapsetatens sikkerhetsinstruks beskrev retningslinjene for bruk av IT i etaten. Beskyttelsesgrad var her kategorisert i fire kategorier; åpen, lav, middels og høy. Eksempler på informasjon med høy beskyttelsesgradering var sensitive personopplysninger og «svært sensitiv informasjon om sikkerhetsrelaterte hendelser». Instruksen utdypet videre hvordan informasjon/dokumenter skulle håndteres. Instruksen hadde ingen omtale av hvilken informasjon som kunne behandles i ulike IT-systemer.

6.2.1 CIM

Systemet ble som tidligere nevnt anskaffet av Oslo kommune i 2014. Beredskapsetaten hadde gjennomført en verdikategorisering av informasjonen i CIM. Informasjonsverdiene var vurdert som svært alvorlig når det gjaldt konfidensialitet og tilgjengelighet, og alvorlig knyttet til integritet. Med konfidensialitet menes at informasjonen ikke blir gjort kjent for uvedkommende, mens integritet her viser til at informasjonen ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende. Etaten hadde på undersøkelsestidspunktet ikke gjennomført en skriftlig kartlegging av hvilke typer informasjon som ble behandlet i CIM og heller ikke en virksomhetsspesifikk ROS-vurdering av CIM.

Etaten viste til at den siste rammeavtalen fra 2016 mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og leverandør av CIM omfattet flere krav til informasjonssikkerhet. Kravene omfattet blant annet at leverandøren var sertifisert etter ISO 27001 og 9001 og hadde virksomhetsklarering for leveranser i henhold til sikkerhetsloven. Etaten viste også til at direktoratet hadde gjennomført en systemteknisk ROS-analyse på vegne av kommunene. Beredskapsetaten påpekte at den gjennomførte ROS-analysen ikke tok høyde for informasjonsverdiene som registreres i systemene. Etaten informerte videre om at den var i prosess for å gjennomføre en virksomhetsspesifikk ROS-analyse av CIM. Dette skulle gjøres i samråd med direktoratet, men med fokus på etatens informasjonsverdier. Direktoratets ROS-analyse skulle innhentes slik at den kunne inngå i arbeidet.

6.2.2 TRiO

TRiO-systemet var som tidligere nevnt utviklet av Oslo kommune for at relevante utegående tjenester i kommunen kunne rapportere om forhold knyttet til trygghet i byrommet. I 2019 ble systemet første gang benyttet i en øvelse. Den 2. april 2020 startet Næringsetaten med innrapportering via TRiO under Covid-19.

Det var på undersøkelsestidspunktet ikke utarbeidet noen kartlegging eller verdivurdering av TRiO. Etaten hadde påbegynt en ROS-analyse for TRiO i oktober 2020.

6.2.3 Beredskapsportalen

Beredskapsportalen ble utviklet av Beredskapsetaten. Portalen inneholdt informasjon om blant annet statusrapporter for covid-19-håndteringen, regelverk, informasjon om smittesituasjon med videre. Portalen ble utviklet på kort tid, og medlemmene av Sentral kriseledelse fikk tilgang til portalen fra 3. april 2020.

Beredskapsetaten utarbeidet 26. mars 2020 sammen med Utviklings- og kompetanseetaten en ROS-analyse av for Beredskapsportalen. Analysen omfattet blant annet en kartlegging og vurdering av informasjonsverdier, risikoanalyse, tiltaksliste mv. Flere risikoreduserende tiltak var ifølge analysen gjennomført på tidspunktet for ROS-analysen, blant annet penetrasjonstest/sikkerhetstest og passordbeskyttet innhold. Ifølge ROS-analysen var det enkelte rutiner og instruksjoner som ikke var på plass. Kommunerevisjonen har mottatt dokumentasjon fra Beredskapsetaten vedrørende utarbeidede rutiner etter ROS-analysen. For et område var det uklart for Kommunerevisjonen hvordan rutinen ville utbedre forholdet omtalt i ROS-analysen. De andre tiltakene Beredskapsetaten skulle gjennomføre syntes å være iverksatt.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Beredskapsetaten hadde kartlagt og verdivurdert informasjonen som ble behandlet i Beredskapsportalen og hadde gjennomført en risikobasert vurdering av om informasjonssikkerheten var tilstrekkelig ivaretatt. Tiltakene som fremgikk av Beredskapsetatens ROS-analyse, synes i hovedsak å være på plass.

Beredskapsetaten hadde ikke gjennomført en egen risikobasert vurdering av om informasjonssikkerheten i CIM var tilstrekkelig ivaretatt. Dette er ikke i tråd med kommunens instruks for informasjonssikkerhet. Etaten hadde noe informasjon om sikkerhetstiltak i systemene. Den hadde for øvrig verdivurdert informasjonen i systemet, men informasjonsverdiene var ikke blitt kartlagt som lagt til grunn i *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune*.

Etaten hadde ikke kartlagt og verdivurdert informasjonen som ble behandlet i TRiO. Frem til oktober 2020 var det heller ikke gjennomført en risikobasert vurdering av om informasjonssikkerheten var tilstrekkelig ivaretatt. Dette er ikke i tråd med *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune*.

Den manglende risikovurderingen av CIM og TRiO kan medføre at tiltak for å ivareta nødvendig informasjonssikkerhet i systemene ikke hadde blitt vurdert og kommet på plass. Dette var mer kritisk for CIM da dette er kommunens primære verktøy for håndtering av krisehendelser.

7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt Oslo kommunes bruk av støtteverktøy for krisehåndtering i den første fasen av covid-19. Støtteverktøyene som har vært omfattet er Oslo kommunes primære støtteverktøy for krisehåndtering; CIM, samt TRiO og Beredskapsportalen.

Kommunerevisjonen har undersøkt om verktøyene har dekket kommunens behov, og om brukerne har vært forberedt på å ta verktøyene i bruk. Dette er undersøkt i Beredskapsetaten, Bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten og daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, nå Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester.

Virksomhetene og byrådsavdelingen hadde gjort beredskapsplanen tilgjengelig i CIM eller andre systemer. Bruken av mal for situasjonsrapporter i CIM la til rette for effektiv deling av informasjon om håndteringen av covid-19, på tvers av kommunens virksomheter og med andre relevante aktører. TRiO ble brukt som forutsatt av staben til Sentral kriseledelse for å gi oppdatert, sammenstilt informasjon om etterlevelse av smitteverntiltak. Bruken fremstår som nyttig for å kunne vurdere målrettede tiltak. Samlet sett viser undersøkelsen likevel at Oslo kommunes primære støtteverktøy for krisehåndtering, CIM, i liten grad dekket kommunens behov slik det var brukt under håndteringen av covid-19. Brukerne var i varierende grad forberedt på å benytte verktøyet i krisesituasjonen. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om opplæring og øving har vært tilstrekkelig, og om organiseringen av verktøyet har vært hensiktsmessig.

Alle de undersøkte virksomhetene og byrådsavdelingen brukte for det meste andre systemer enn kommunens primære krisestøtteverktøy, CIM, i håndteringen av covid-19. CIM ble i noen grad brukt til deling av informasjon internt i enkelte av virksomhetene, men ikke ved hjelp av modulene som er tiltenkt denne funksjonen. En god del av informasjonsdelingen skjedde via ordinær e-post. I en krise er det ofte mye informasjon som skal håndteres. Dersom dette skjer i ulike kanaler og er personavhengig, som ved e-post, er det risiko for at viktig informasjon ikke fanges opp.

Organiseringen med flere CIM-lisenser vanskeliggjør etableringen av en helhetlig, felles situasjonsforståelse og mulighetene til å se overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak i sammenheng.

TRiO og Beredskapsportalen skulle dekke deler av kommunens informasjonsbehov under håndteringen av covid-19, og verktøyene ble tilpasset eller utviklet på kort tid etter at krisen var et faktum. Kommunerevisjonen merker seg at det var nødvendig å tilpasse eller utvikle nye verktøy da krisen var et faktum. I en krise av mer akutt karakter er det en risiko for at det ikke ville vært tid eller anledning til å få på plass nye verktøy.

Beredskapsportalen kunne bidra til helhetlig og koordinert informasjon, men hadde i liten grad vært i aktiv bruk av kriseledelsene i de undersøkte virksomhetene. En forklaring var at informasjonen som ble publisert i portalen alltid tilkom virksomheten først på annen måte. Videre hadde en god del kommunale virksomheter ikke tilgang til portalen per september 2020. Manglende bruk reduserer portalens nytteverdi.

De undersøkte virksomhetene og byrådsavdelingen hadde gjennomført noe opplæring i CIM, og hadde siden 2017 deltatt i øvelser der CIM var benyttet. Kommunerevisjonen mener at det for de virksomhetene der det ikke var systematisert opplæring eller krav om kompetansenivå, var en risiko for at stab og kriseledelse ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring og ferdighetstrening som gjorde at de behersket bruken av CIM.

Beredskapsetaten hadde per oktober 2020 ikke gjennomført ROS-analyser av informasjonssikkerheten i TRiO og CIM i tråd med *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune*. Det manglet også en skriftlig kartlegging av informasjonsverdier i disse to systemene, og for TRiO var det heller ikke gjennomført en verdivurdering av informasjonen. For Beredskapsportalen var disse informasjonssikkerhetskravene ivaretatt.

7.2 Anbefalinger

Covid-19 har i karakter skilt seg fra ordinære krisehendelser ved at den har trukket mer ut i tid og har vært noe mindre tidskritisk og akutt enn andre krisehendelser. Dette bør hensyntas når kommunen vurderer tiltak basert på Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen anbefaler at:

1. Byrådslederens kontor og Beredskapsetaten vurderer behovet for ytterligere tiltak slik at kommunen får krisestøtteverktøy som i større grad bidrar til å dekke kommunens behov for effektiv informasjonsutveksling og et felles situasjonsbilde.
2. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten, Bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten vurderer behovet for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt, herunder behov for ytterligere kompetansetiltak.
3. Beredskapsetaten iverksetter nødvendige tiltak slik at påkrevde verdikartlegginger og risikovurderinger fullføres for CIM og TRiO.

8. Uttalelser til rapporten og kommunerevisjonens vurderinger av disse

I dette kapitlet presenteres og vurderes sentrale elementer i uttalelsene fra Byrådslederens kontor, byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for miljø og samferdsel, Beredskapsetaten, Bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten. Alle de mottatte uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–11.

8.1 Byrådslederens kontor

8.1.1 Byrådslederens kontors uttalelse

Byrådslederens kontor mener hensikten med prosjektet har vært tilstrekkelig klar, og har ingen kommentar til prosjektets metode, anvendte kilder eller til revisjonskriteriene.

Byrådslederens kontor tar rapportens konklusjoner til etterretning, og viser til at de i tildelingsbrevet for 2021 har bedt Beredskapsetaten om å foreta en gjennomgang av bruken av krisestøtteverktøy. Anbefalingene i Kommunerevisjonens rapport skal følges opp og innarbeides i dette arbeidet. Byrådslederens kontor mener at rapporten bidrar til å støtte ytterligere opp under behovet for en gjennomgang av digitale verktøy for krisehåndtering i kommunen.

Byrådslederens kontor informerte om at Beredskapsetaten i tildelingsbrevet for 2020 fikk i oppdrag å utføre en behovsanalyse og anbefaling knyttet til videre prosess for CIM som krisestøtteverktøy i Oslo kommune. Det vises til at CIM i hovedsak er tilpasset små og mellomstore kommuner, og at det har vært krevende å få på plass et verktøy som ivaretar kommunens særskilte behov

Byrådslederens kontor påpeker at beredskap er et linjeansvar i kommunen, men at Beredskapsetaten har et særlig ansvar som pådriver for dette arbeidet. Byrådslederens kontor viser til at det vil være naturlig å vurdere hvordan Beredskapsetaten prioriterer sine aktiviteter, med utgangspunkt i rapportens anbefalinger og funn fra kommunens planlagte overordnede evaluering av koronahåndteringen.

Byrådslederens kontor vil videre følge opp Beredskapsetatens arbeid med ivaretagelse av *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune* i etatsstyringsdialogen.

8.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byrådslederens kontor varsler relevante tiltak. Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til uttalelsen fra Byrådslederens kontor.

8.2 Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

8.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden har ingen kommentarer til informasjon om prosjektets hensikt, metode, anvendte kilder eller data, revisjonskriterier og rapportens oppbygning og språkbruk.

Byråden peker på at rapporten inneholder nyttige vurderinger av kommunens støtteverktøy for krisehåndtering, og hun mener rapporten danner grunnlag for å vurdere hensiktsmessig bruk av støtteverktøyene videre fremover. Byråden viser til at

byrådsavdelingen vil følge opp Velferdsetatens arbeid med tiltak etter rapporten gjennom styringsdialogen.

8.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden varsler relevante tiltak. Kommunerevisjonen har ellers ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

8.3 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

8.3.1 Byrådets uttalelse

Byråden har ikke innvendinger til informasjon om prosjektets hensikt og revisjonskriterier.

Når det gjelder rapportens metode og anvendte kilder eller data, skriver byråden at byrådsavdelingen hadde innspill i prosjektets innledende fase om også å ta med andre systemer som e-post, Workplace, og ulike elektroniske konferanseløsninger. Byrådsavdelingens begrunnelse var at et administrativt krisestøtteverktøy som CIM ikke alene godtgjorde hvilke informasjonssystemer den samlede kriseledelsen har hatt tilgang til. En forutsetning om at ett krisestøttesystem skal være «hovedsystem» i en så stor og langvarig hendelse som koronapandemien, synes etter byrådsavdelingens mening, ikke å være tilstrekkelig.

Byråden viser til at byrådsavdelingen har hatt behov for, og har valgt, et langt bredere spekter av kommunikasjonsverktøy enn CIM for å kunne samhandle med andre og følge med på pandemiens utvikling. Internt i sektoren har det pågått en kontinuerlig utvikling av digitale krisestøtte- og kommunikasjonsverktøy gjennom hele pandemien. Dette mener han har styrket byrådsavdelingens evne til å etablere en felles situasjonsforståelse, og har fremmet samhandling og koordinering i egen sektor og over for andre byrådsavdelinger.

Byråden påpeker at ettersom byrådsavdelingen var den eneste av byrådsavdelingene som hadde lisens til CIM, og siden CIM heller ikke i særlig grad ble benyttet av Beredskapsstaten, syntes det ikke naturlig at byrådsavdelingen kun skulle benytte CIM.

Når det gjelder iverksettelse av tiltak, viser byråden til at evaluering av kommunikasjons- og støtteverktøy, både faglige og administrative systemer, informasjonsutveksling med videre vil være helt sentrale elementer å gå dypere inn i. Konklusjonene og anbefalingene i rapporten vil være nyttige bidrag når pandemien skal evalueres. Når det gjelder tidsperspektiv for iverksettelse av tiltak, viser byråden til at fremtidige beslutninger og gjennomføring av tiltak knyttet til forbedring i ulike krisestøtteverktøy i byrådsavdelingen ses i sammenheng med det som besluttes for alle byrådsavdelingene og øvrige kommunale virksomheter.

8.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen var i dialog med byrådsavdelingen og de andre reviderte om hvilke systemer som skulle inkluderes i undersøkelsen. Kommunerevisjonen valgte å fokusere på støtteverktøy som eksplisitt var ment brukt for krisehåndtering, og ikke på håndteringen av krisen gjennom bruk av ulike andre verktøy i tillegg. Både CIM, TRiO og Beredskapsportalen er spesialiserte krisestøtteverktøy. Dette er i tråd med undersøkelsens vedtatte problemstilling: «Dekker Oslo kommunes støtteverktøy for

krisehåndtering kommunens behov, og er brukerne forberedt på å bruke verktøyene i en beredskaps- eller krisesituasjon?»

Kommunerevisjonen er kjent med at det i sektoren også ble brukt andre systemer i håndteringen av pandemien. Disse andre systemene er nevnt i undersøkelsen, men vi har ikke revidert bruken av dem.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden ikke synes det var naturlig å kun benytte CIM da de andre byrådsavdelingene ikke hadde lisens for systemet og ettersom Beredskapsetaten ikke benyttet CIM i særlig grad. Kommunerevisjonen viser til at alle virksomhetene i byrådsavdelingens sektor, herunder bydelene, hadde CIM-lisens i perioden Kommunerevisjonen har undersøkt. Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeidsberedskapsplan slo fast at CIM var byrådsavdelingens krisestøtteverktøy og ga føringer for hvordan verktøyet skulle brukes jf. kapittel 3. Kommunerevisjonen har i vurderingene stilt spørsmål ved om CIM ble benyttet som forutsatt, men ikke kritisert at også andre systemer er benyttet.

Kommunerevisjonen oppfatter at byråden i sammenheng med evalueringen av pandemien vil «vurdere behovet for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt, herunder behov for ytterligere kompetansetiltak», jf. rapportens anbefaling. Selv om det kan være hensiktsmessig å se arbeidet med tiltak i sammenheng med beslutninger om krisestøtteverktøy for hele eller større deler av kommunen, så er beredskap og krisehåndtering et linjeansvar. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester har et særskilt ansvar for å påse at kommunens helse- og omsorgssektor har nødvendige støtteverktøy for krisehåndtering.

8.4 Byråden for miljø og samferdsel

8.4.1 Byrådets uttalelse

Byråden skriver at prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar og har ingen kommentarer prosjektets metode, anvendte kilder og revisjonskriterier. Hun skriver at rapporten kommer med nyttige betraktninger om bruken av støtteverktøyene for krisehåndtering, spesielt med hensyn til bruk av CIM.

Byråden vil følge opp Bymiljøetatens meldte tiltak gjennom styringsdialogen med etaten.

8.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Byråden varsler relevante tiltak. Kommunerevisjonen har ellers ingen kommentarer til byrådets uttalelse.

8.5 Beredskapsetaten

8.5.1 Beredskapsetatens uttalelse

Beredskapsetaten skriver at prosjektets hensikt har fremkommet tydelig, og har ingen innvendinger til prosjektets metode, anvendte kilder og revisjonskriterier. Etaten mener at rapporten gir god innsikt i bruk av krisestøtteverktøy og hvordan forskjellige virksomheter og byrådsavdelingsnivå faktisk benyttet krisestøtteverktøy under hendelseshåndteringen.

Når det gjelder anbefaling nr. 1 viser etaten til at utvikling og vurdering av eksisterende samt nye støtteverktøy innen trygghet og beredskap er en pågående prosess i etaten. Prosessen skal bidra til å gi mer kunnskap om muligheter og begrensninger nye teknologier fører med seg. En behovsvurdering av krisestøtteverktøy som kan dekke kommunens behov er planlagt ferdigstilt i 2. kvartal 2021.

Vedrørende anbefaling nr. 3 viser etaten til at den underveis og etter forvaltningsrevisjonen har hatt planlagte og aktive tiltak knyttet til informasjonssikkerhet. Etaten redegjør for noen av disse i sin uttalelse. Beredskapetsetaten viser til at tiltak i tråd med rapportens anbefaling er gjennomført. Etaten viser deretter til at tiltak som er identifisert innen informasjonssikkerhetsfeltet etter planen vil bli gjennomført 1. og 2. kvartal 2021.

Beredskapetsetaten kommenterer ikke direkte anbefaling nr. 2 om å vurdere behovet for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt. Etaten viser imidlertid til at den overordnede evalueringen av hendelseshåndteringen vil ta opp i seg rapportens delproblemstillinger.

Beredskapetsetaten har flere innspill og kommentarer til Kommunerevisjonens rapport.

1. Beredskapetsetaten påpeker at CIM i utgangspunktet ikke er laget for å være best på deling av informasjon på tvers av enheter og at det ikke er godt egnet til å gi en god situasjonsforståelse. Det har alltid vært tenkt at CIM må suppleres med andre verktøy for å få til et felles situasjonsbilde på tvers av separate enheter.
2. Beredskapetsetaten mener det er uklart hva Kommunerevisjonen mener med «deling av informasjon internt». CIM er ifølge etaten ikke tenkt å brukes som intranett eller Workplace, og er et verktøy for kriseledelsen og tilhørende stab.
3. Når det gjelder bruk av e-post, viser etaten til at det ble brukt fordi ikke alle virksomheter i kommunen har CIM. Da er det enklere å ha et system som er likt for alle istedenfor å ha et system for de med CIM og ett system for de uten.
4. I rapporten står det at kommunens bruk av lisenser har gjort det umulig å dele informasjon mellom moduler. Etaten mener at CIMs oppsett i dag er uegnet til å ha 52 virksomheter i samme lisens. Dette er styrt av systemet snarere enn Oslo kommunes valg om bruk.
5. Etaten understreker at TRiO har vært i bruk siden 2015 og at Beredskapsportalen var prosjektert før covid-19. Disse var således ikke «nye» produkter spesifikt for hendelsen.
6. Når det gjelder manglende organisering av verktøystøtte, påpeker Beredskapetsetaten at virksomhetenes egenart er viktig for hvilken type støtte det er behov for. Bruk av Outlook (med egen e-post adresse til kriseledelsen) fellesområde, møterefater, rapporter og Teams kan være vel så egnet, dersom det er satt i system og det etableres krav til dokumentasjon og regler for hvordan informasjonen skal flyte mellom systemene.

7. Når det gjelder anbefaling nr. 1, så støtter Beredskapsetaten vurderingen av behovet dersom anbefalingen gjelder informasjonsdeling og felles situasjonsbilde internt i virksomheten som har lisensen. Etaten gjentar at formålet med CIM ikke er informasjonsutveksling og felles situasjonsbilde på tvers av virksomhetene.
8. Etaten viser til beskrivelsen av Beredskapsportalen i kapittel 2.2. Den påpeker blant annet at noe av hovedpoenget med portalen er at det skal være mulig å publisere informasjon som er unntatt offentligheten.
9. Beredskapsetaten skriver det var et bevisst valg at store deler av loggføringen ble gjort av 2–3 personer. For å sikre effektiv loggføring var det etablert et system for emnefelt og utpekt et par personer som førte logg for etaten. Når det gjaldt omtalen i kapittel 4.2.1 om saksbehandlers loggføring av kommunikasjon, skriver etaten at all e-post kommunikasjon ikke nødvendigvis skulle loggføres. Etaten prioriterte å få loggført beslutningspunkter, oppgaver og informasjon som skulle deles eller var relevant for rapportering.
10. Beredskapsetaten er uenig i Kommunerevisjonens vurderingen av om Beredskapsetaten hadde benyttet funksjonene som det kunne forventes etter beredskapsplanene. Etaten viser til at stabsfunksjonen operativ leder av krisestaben (K3) tilpasset bruken av verktøyet så langt som mulig for å få en mest mulig effektiv krisehåndtering, og i henhold til planverket.
11. Beredskapsetaten viser til at det i første avsnitt i kapittel 4.2.1 blir bemerket at ingen hadde benyttet informasjonstavlen i CIM for deling av informasjon internt. Etaten kommenterer at dette heller ikke er meningen med informasjonstavlen.
12. Beredskapsetaten viser til at det i vurderingen i kapittel 4.3 nevnes at oppgavemodulen er viktig for å gi en felles situasjonsforståelse. Etaten stiller seg spørrende til vurderingen om at oppgavemodulen er viktig for å gi en felles situasjonsforståelse. Oppgavemodulen skal ifølge etaten gi stabssjef og funksjonsledere overblikk på status til kritiske bestillinger på tiltak og oppgaver som er gitt i staben.
13. Beredskapsetaten var ikke kjent med at etaten hadde gjort endringer i CIM uten at Bydel Bjerke var informert. Etaten peker på at en mulighet er at dette er gjort av produsenten i forbindelse med en planlagt oppdatering.
14. Beredskapsetaten støtter Kommunerevisjonens spørsmål ved om opplæring og øvelser har vært tilstrekkelig og om organiseringen har vært hensiktsmessig. Om en slik mangel skyldes systemet eller beredskapsarbeidets status og prioritering ute i virksomhetene generelt eller en kombinasjon er ifølge etaten uvisst. Etaten uttaler videre at det er svært vanskelig å få på plass et godt krisestøtteverktøy når man ikke bruker dette til vanlig.
15. Kommunerevisjonen peker i konklusjonen på at organiseringen med flere CIM-lisenser vanskeliggjør etableringen av en helhetlig, felles situasjonsforståelse og mulighetene til å se overordnede prioriteringer og tiltak i sammenheng. Etaten stiller spørsmål om det er et mål i seg selv. Beredskapsetaten ser viktigheten av å bli bedre til å forstå og vise frem hvordan situasjonen ser ut i de ulike virksomhetene, men viser til

at det er en fare for at folk agerer på antagelser dersom informasjonen skal flyte uformelt i sanntid på alle områder.

8.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Beredskapsetaten varsler konkrete tiltak til to av tre anbefalinger, anbefaling 1 og anbefaling 3. Kommunerevisjonen antar at eventuelle tiltak til anbefaling 2 vil bli vurdert i sammenheng med den overordnede evalueringen av hendelseshåndteringen.

Kommunerevisjonen har følgende vurderinger av etatens kommentarer og innspill:

1. Det er vanskelig for Kommunerevisjonen å ta stilling til hvorvidt verktøyet er laget for å være best på deling av informasjon på tvers av enheter. I kapittel 2.2 fremgår det at standardoppsettet til CIM omfatter langt mer enn funksjoner for loggføring og sortering internt i en stab, blant annet informasjonstavler og tiltakskort. Slik systemet presenteres av leverandør og statlige myndigheter er det nettopp funksjonaliteten for å etablere en felles situasjonsforståelse som trekkes fram. I kapittel 2.2 henvises det videre til Beredskapsetatens notat fra 2016 til Byrådslederens kontor. Ifølge notatet skal CIM gi kontroll med informasjonsflyten internt og eksternt under en hendelse, og på den måten sikre et optimalt grunnlag for å fatte riktige beslutninger og koordinere ressurser. Rapporten viser at Oslo kommune ikke fikk andre krisestøtteverktøy på plass før ut i hendelseshåndteringen, og at det var nødvendig å tilpasse og utvikle nye verktøy da krisen var et faktum.
2. Kommunerevisjonen har ikke lagt til grunn en forventning om at CIM skal benyttes til å dele informasjon til alle ansatte.
3. Kommunerevisjonen merker seg etatens ønske om å benytte ett felles system. Vi stiller likevel spørsmål om etatens standpunkt legger til rette for at kommunens valgte støtteverktøy benyttes som forutsatt. Videre hadde alle virksomheter underlagt byråden for helse, eldre og innbyggertjenester CIM-lisens. Også innen denne sektoren ble e-post benyttet til informasjonsdeling mellom virksomheter. Som det fremgår av rapporten har bruk av e-post til slik kommunikasjon enkelte utfordringer. Disse kan være mer kritiske under akutte hendelser der mye skjer på kort tid.
4. Kommunerevisjonen bygger på Beredskapsetatens egne vurderinger. I mars 2020 oversendte etaten en behovsanalyse til Byrådslederens kontor der det vist til at CIM i Oslo kommune innebar 27 adskilte installasjoner med liten funksjonalitet for deling av informasjon på tvers. Gjennom én felles lisens kunne blant annet et felles situasjonsbilde og aksjonstavle etableres.
5. Utviklingen av TRiO og Beredskapsportalen er blant annet omtalt i kapittel 2. Kommunerevisjonen har ikke skrevet at portalen var et nytt produkt spesifikt for krisen. På bakgrunn av Beredskapsetatens merknad er det gjort mindre presiseringer i rapporten for å unngå en eventuell uklarhet.
6. Kommunerevisjonen er enig i at det er flere forhold som påvirker virksomhetenes behov for og bruk av verktøystøtte. For å sikre en planmessig bruk av verktøystøtte er det likevel å forvente at virksomhetene tar utgangspunkt i kommunens og egen virksomhets beredskapsplan. I *Overordnet beredskapsplan – Operativ del for sentral*

kriseledelse i Oslo kommune fremgår det blant annet at CIM er en plattform som brukes til krisehåndtering av Sentral kriseledelse og en del andre virksomheter. Det er dette Kommunerevisjonen har lagt til grunn ved utformingen av kriterier.

7. CIM er bevisst ikke eksplisitt nevnt i rapportens anbefaling da det må være opp til kommunen å vurdere både hvilke krisestøtteverktøy og hvilke tiltak som best vil dekke kommunens behov for effektiv informasjonsutveksling og et felles situasjonsbilde fremover.
8. Kommunerevisjonen anser at hensikten med Beredskapsportalen kommer frem i rapporten. Kommunerevisjonen oppfatter at portalen inneholder både informasjon som er offentlig tilgjengelig og informasjon som i utgangspunktet var beregnet på intern bruk.
9. Kommunerevisjonen merker seg etatens forklaring knyttet til loggføringspraksis. En slik praksis fordrer god kommunikasjon mellom de som mottar informasjon i krisestab og -ledelse og de som loggfører. I Beredskapsetatens underveisevaluering, jf. kapittel 4.2.1, var et av læringspunktene at hver funksjon burde sende all dokumentasjon som e-poster, brev ol. til loggfører i CIM, slik at alt relevant arbeid med hendelsen ble dokumentert og sporbart i et verktøy. Beredskapsdirektørens påpekning om at prioriteringen skulle være å loggføre beslutningspunktene, fremgår i kapitlet. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der kun loggføring av beslutningspunkter gir et ufullstendig bilde av grunnlaget for beslutningene, noe som igjen kan bidra til å gi mindre oversikt for staben.
10. Det følger av etatens beredskapsplanverk at de fleste med stabsoppgaver skulle kunne bruke alle funksjoner «som skal benyttes ved krisehåndtering». Undersøkelsen viser at funksjonene, ut over loggføring, var lite i bruk. Kommunerevisjonen merker seg etatens uttalelse, men mener det er grunn til å stille spørsmål ved om funksjonene i CIM ble benyttet som forventet i beredskapsplanverket jf. kapittel 3.3. Dersom de andre funksjonene ikke var ment å benyttes, ville det vært naturlig at beredskapsplanverket reflekterte at CIM kun skulle brukes til loggføring og i meget begrenset grad til oppgavefordeling.
11. Kommunerevisjonen har i rapporten trukket frem følgende fra leverandørens beskrivelse av informasjonstavlen «Informasjonstavlene kan designes av virksomhetene selv ved at CIM kan hente informasjon fra andre deler av systemet (for eksempel Logg) og presentere denne på en tilpasset måte avhengig av hvilken rolle en person har i krisehåndteringen».
12. Kommunerevisjonen påpekte i kapittel 4.3 at sentrale funksjoner i CIM som kunne bidra til etablering av en felles situasjonsforståelse ikke var tatt i bruk. Kommunerevisjonen anser for øvrig at oversikt over status for planlagte eller iverksatte tiltak er et viktig element i situasjonsforståelsen under en krise, både i stab og i kriseledelsen.
13. Kommunerevisjonen har justert fremstillingen i kapittel 5.2.2 om endringer i Bydel Bjerkes CIM på bakgrunn av etatens tilbakemelding.
14. Kommunerevisjonen merker seg Beredskapsetatens synspunkter.

15. Kommunerevisjonen legger til grunn at bruken av valgte verktøy bør bidra til informasjonsdeling og felles situasjonsforståelse som beskrevet i revisjonskriteriet i kapittel 4.1, at kommunens virksomheter ivaretar roller og ansvar som er definert i beredskapsplanverket, og således at ansatte ikke agerer på egne antagelser. Videre legges det til grunn at ansatte får tilgang til informasjon basert på tjenstlige behov i henhold til kommunens informasjonssikkerhetsprinsipper.

8.6 Bydel Bjerke

8.6.1 Bydel Bjerkes uttalelse

Bydel Bjerke skriver at informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar, og bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data og revisjonskriterier. Bydelen skriver at den oppfatter rapporten som nyttig.

Når det gjelder bydelens vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger, viser den blant annet til at det ikke må undervurderes at CIM i praksis viste seg å ikke bli opplevd hensiktsmessig i håndteringen av covid-19. Hvis det blir slik at «skyggesystemer» i praksis vil bli foretrukne kanaler til informasjonsdeling og oppgavetildeling i en krise, vil et eget elektronisk beredskapssystem ikke ha noen merverdi. Bydelen redegjør deretter for hvordan systemet, enten det er CIM eller et annet system, bør/kan utvikles. For øvrig tar bydelen rapportens konklusjoner og anbefalinger til etterretning.

Bydelen viser til at den har sett behov for ytterligere opplæring i bruk av CIM. Tiltak knyttet til opplæring skal gjennomføres innen høsten 2021. Bydelen skriver videre at den vil legge inn presiseringer av hvordan CIM i praksis benyttes i bydelens beredskapsplan. Presiseringene antas å kunne tas inn i kriseberedskapsplanen våren 2021.

Bydel Bjerke har videre flere kommentarer i til Kommunerevisjonens undersøkelse:

Bydelen viser til kapittel 3.2 der det fremgår at CIM ble forsøkt brukt i starten av pandemien. Bydelen gikk over til å dele informasjon og følge opp oppgaver på annen måte da CIM ikke fungerte i praksis. Både grensesnitt og praktisk innretning av CIM gjorde at systemet ble opplevd mer som en byrde enn som en hjelp i det interne krisearbeidet. Et problem var at systemet ble opplevd å være for statisk. Bydelen påpeker at både situasjonsbeskrivelser og tildelte oppgaver kan endre innhold underveis, men at dette vanskelig løses i CIM.

Bydel Bjerke støtter beredskapsdirektørens vurdering i kapittel 4.2.2 om at sporbarhet er den største fordelen med CIM, men at manglende mulighet til strukturering av informasjon er en av ulempene. Under covid-19 hendelsen ble det ifølge bydelen for mye informasjon til at den kunne håndteres systematisk i CIM-loggen.

Bydelen stiller spørsmål ved hvor viktig valg av en elektronisk plattform for krisehåndtering er. Bydelen viser til at plattformen er et hjelpeverktøy. Den skriver at mengden av informasjon fra mange kanaler kanskje er den største utfordringen, og at det stilles store krav til et digitalt verktøy. Bydelen er også usikker på om en felles lisens vil løse problemet.

Bydelen kommenterer at det i prinsippet er riktig at bruk av felleslogg kan være et nyttig verktøy for felles situasjonsforståelse på tvers av virksomheter og nivåer. Samtidig vil en felleslogg for alle virksomheter raskt vil kunne inneholde svært mange loggelementer og være vanskelig å bruke i praksis. Bydelen uttaler at det i så fall må innarbeides og gis opplæring i funksjoner for bedre systematisering av logg og arbeidsflater.

Bydelen sier seg enig i at utstrakt bruk av e-post er en sårbar metode for informasjons- og oppgaveutveksling. Bydelen peker på at bruk av e-post til postmottak vil redusere denne sårbarheten. Bydelen bemerker at det vil være en fordel om CIM eller annet elektronisk verktøy var synkronisert med kommunens HR-system da det er svært ressurskrevende å vedlikeholde parallelle organisasjoner med kontaktinformasjon.

Bydel Bjerke påpeker en faktafeil i rapporten; det var ikke Beredskapetsetaten, men bydelens CIM-superbruker som stod for opplæringen i CIM av bydelens ledergruppe.

8.6.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg bydelens tilbakemelding på rapportens konklusjoner og anbefalinger. Kommunerevisjonen antar at disse synspunktene og erfaringene vil bli benyttet som en del av grunnlaget i et videre utviklingsarbeid med krisestøtteverktøy. Bydelen varslar for øvrig tiltak som synes relevante ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen merker seg videre at Bydel Bjerke opplevde at CIM var mer som en byrde enn som hjelp i håndteringen av covid-19 hendelsen. Kommunerevisjonen mener det er viktig å benytte slike erfaringer for å tilpasse systemet eller etablere andre systemer som fungerer bedre. I den sammenheng påpeker Kommunerevisjonen at bydelen har hatt systemet siden 2014/2015, og følgelig hatt tid til å identifisere utfordringer og, ved behov, få på plass avbøtende tiltak.

Til kommentaren om valg av elektronisk plattform viser Kommunerevisjonen til at bruken av CIM følger av bydelens beredskapsplanverk, jf. rapportens kapittel 3.2. Når det gjelder Bydel Bjerkes erfaring med håndtering av store informasjonsmengder, viser Kommunerevisjonen til at CIM-loggen i utgangspunktet ikke er ment som grunnlag for deling av informasjon og felles situasjonsbeskrivelse, selv om loggen tidvis ble benyttet slik. Systemet har andre funksjoner, som informasjonstavlen, som er utviklet med tanke på å løse disse oppgavene. Dette forholdet er også kommentert av Kommunerevisjonen i kapittel 8.5.2.

Kommunerevisjonen er enig med Bydel Bjerke i at en felleslogg i CIM for Oslo kommune kunne blitt svært omfangsrik, vanskelig å benytte og kreve opplæring for å kunne fungere hensiktsmessig.

Kommunerevisjonen merker seg bydelens påpekninger knyttet til bruk av e-post og systemer for å synkronisere krisestøtteverktøy med kommunale verktøy som benyttes i daglig drift.

Kommunerevisjonen har korrigert den påpekte faktafeilen.

8.7 Bymiljøetaten

8.7.1 Bymiljøetatens uttalelse

Bymiljøetaten skriver at informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klart, og etaten har ingen kommentarer til revisjonskriteriene, prosjektets metode, anvendte kilder eller data. Etaten anser at rapportens overordnede konklusjoner er korrekte og at anbefalingene vil være nyttige i det videre arbeidet på området.

Når det gjelder tiltak etter rapporten, skriver etaten at den med bakgrunn i rapportens funn og anbefalinger vil gjennomføre en evaluering av etatens krisehåndtering knyttet til covid-19, og bruken av støtteverktøy for krisehåndtering spesielt. Arbeidet vil omfatte både en kartlegging av eventuelle behov for opplæringstiltak/kompetansehevede tiltak, og en gjennomgang og oppdatering av etatens rutiner og prosedyrer knyttet til bruken av støtteverktøy for krisehåndtering. Etaten skriver at kartleggingen knyttet til opplærings- / og kompetansetiltak vil gjennomføres innen 1. kvartal 2021. Gjennomgang og oppdatering av etatens rutiner vil ferdigstilles innen utgangen av 2021.

8.7.2 Kommunerevisjonens vurdering

Bymiljøetaten varsler relevante tiltak. Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til uttalelsen

8.8 Sykehjemsetaten

8.8.1 Sykehjemsetatens uttalelse

Sykehjemsetaten vurderer at informasjon om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar. Etaten har ingen kommentarer til prosjektets revisjonskriterier eller metode, anvendte kilder og data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

Sykehjemsetaten skriver at den kommer til å følge opp samtlige anbefalinger, og støtter Kommunerevisjonens konklusjoner. Tiltakene planlegges implementert i løpet av 2021 i forbindelse med revisjon av Sykehjemsetatens overordnede beredskapsplan.

8.8.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Sykehjemsetaten varsler relevante tiltak ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger og konklusjoner. Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til uttalelsen.

8.9 Velferdsetaten

8.9.1 Velferdsetatens uttalelse

Velferdsetaten skriver at den har fått tilstrekkelig informasjon om prosjektets hensikt. Etaten har ingen kommentarer til prosjektets revisjonskriterier eller metode, anvendte kilder og data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

Velferdsetaten vurderer rapporten som grundig og godt gjennomarbeidet. Etaten viser til at den gir god informasjon om bruk av støtteverktøyet under krisehåndteringen av covid-19. Etaten skriver videre at det er behov for at krav og forventninger til bruk av CIM formuleres på et overordnet nivå for kommunen som helhet, spesielt med tanke på at dette omhandler beredskap og krisehåndtering. Etaten skriver deretter at det med fordel kunne vært presisert anbefalinger som i enda større grad bygget opp under et felles rammeverk. Avslutningsvis kommenterer etaten at undersøkelsen i større grad

kunne belyst bruken av CIM mellom ulike organisatoriske nivåer og årsaken til at støtteverktøyet i begrenset grad var benyttet.

Når det gjelder tiltak, skriver etaten at den har planlagt en gjennomgang av CIM, og flere tiltak i den sammenheng, ved revidering av beredskapsplanen. Tiltakene er planlagt gjennomført i første halvår 2021.

8.9.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen merker seg Velferdsetatens kommentarer om undersøkelsens innretning og anbefaling. Årsaker eller forklaringer på lite bruk av CIM fremgår enkelte steder i rapporten, blant annet i kapittel 5.2.2 der Bydel Bjerke viser til at systemet ikke fungerte i praksis på grunn av lav brukervennlighet og vanskelig grensesnitt. Kommunerevisjonen er enig i at det kunne vært interessant å undersøke dette mer inngående enn det denne undersøkelsen ga rom for.

Velferdsetaten varsler relevante tiltak ut fra Kommunerevisjonens anbefalinger og konklusjoner.

Referanser

Her lister Kommunerevisjonen opp sentrale dokumenter som er vist til i rapporten. Dette er ikke en fullstendig oversikt over det kildematerialet som er benyttet.

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådslederens kontor: *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune*

Byrådssak 1105/13 *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune*

Byrådssak 1126/17 *Trygg i Oslo (TRiO) – Kunnskapsstyrt, helhetlig, systematisk og tverrsektorielt arbeid med trygghet i byrom*

Byrådssak 97/16 *Reglement for Oslos kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet*. Behandlet av bystyret 22. juni 2016, sak 182

b) Eksterne referanser

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018) *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*

LOV-2010-06-25-45: *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*

FOR-2011-08-22-894: *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart for Sentral kriseledelse med stab	12
---	----

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Hovedproblemstillingen for forvaltningsrevisjonen er om støtteverktøy for krisehåndtering dekker Oslo kommunes behov, og om brukerne er forberedt på å bruke verktøyene i en beredskaps- eller krisesituasjon. Kommunens håndtering av covid-19 hendelsen har vært case for undersøkelsen.

I det følgende presenterer vi revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen, og utledningen av dem.

Tilgang til og etterlevelse av beredskapsplaner

Revisjonskriterier:

- Virksomhetene bør ha gjort gjeldende beredskapsplan og relevante rutiner, maler mv. for krisehåndtering tilgjengelig i CIM eller andre systemer de benytter i krisehåndteringen.
- Virksomhetene bør etterleve eventuelle føringer i egen beredskapsplan om bruk av krisehåndteringsverktøy.

Utledning:

Det fremgår av sivilbeskyttelsesloven § 15 at kommunen med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen skal utarbeide en beredskapsplan.

Overordnet beredskapsplan i Oslo kommune (punkt 4.2) slår fast at virksomhetene skal ha rutiner for deling av informasjon i sin beredskapsplan, både innen egen virksomhet, eventuelt til andre involverte virksomheter og til respektives byrådsavdeling. I Beredskapsetatens veileder for helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap pekes det på at beredskapsplanen må lagres slik at alle som skal ha tilgang finner den lett, og at virksomheter som benytter CIM også bør lagre planen der. Veilederen slår videre fast at virksomheten må etablere et system for hvor informasjonen skal samles og hvordan den skal systematiseres.

I henhold til sivilbeskyttelsesloven § 15 skal beredskapsplanen revideres minimum én gang per år, men det fremgår samtidig av *forskrift om kommunal beredskapsplikt* at kommunens beredskapsplan til enhver tid skal være oppdatert. Her pekes det videre på at det skal fremgå av beredskapsplanen hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist ble oppdatert. Tilsvarende fremgår av *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* (punkt 5.9.3).

Virksomhetsstyringsinstruksen punkt 5.9.1 sier at «Virksomhetsleder har ansvar for at virksomheten arbeider systematisk, helhetlig og koordinert med samfunnssikkerhet og beredskap». Videre stilles det krav blant annet i instruksens punkt 5.9.3 om at virksomheten har en oppdatert beredskapsplan i tråd med fastsatte krav i *forskrift om kommunal beredskapsplikt*.

Informasjonsutveksling og felles situasjonsforståelse

Revisjonskriterier:

- Oslo kommune bør ha støtteverktøy for krisehåndtering der bruken av verktøyet understøtter en systematisk, helhetlig, koordinert og effektiv håndtering av en krisehendelse. Dette innebærer følgende:
 - Bruken av valgte verktøy for krisehåndtering bør bidra til effektiv deling av informasjon om pågående uønsket hendelse internt og med andre relevante parter.
 - Bruken av valgte verktøy bør bidra til at kriseledelsen i virksomheten og Sentral kriseledelse med stab enkelt får en helhetlig, felles situasjonsforståelse, og mulighet til å se overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak i sammenheng.

Utleddning:

Det følger av *Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet* (behandlet av bystyret i møte 22. juni 2016 (sak 182)) § 2 at kommunen skal arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og både materielle og immaterielle verdier. Arbeidet skal følge de nasjonale beredskapsprinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Prinsippene fremgår av *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt* fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Ansvarsprinsippet innebærer en plikt til å opprettholde viktige funksjoner og oppgaver innenfor egen virksomhet dersom en uønsket hendelse inntreffer. Nærhetsprinsippet handler om at en uønsket hendelse skal håndteres på lavest mulig nivå, mens likhetsprinsippet viser til at kommunens organisering under en uønsket hendelse skal være mest mulig lik den ordinære organisasjonen. I henhold til samvirkeprinsippet har alle samfunnssikkerhetsaktører et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter, både når det gjelder forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Etter instruks for virksomhetsstyring 5.9.1 har virksomhetsleder ansvar for at virksomheten arbeider systematisk, helhetlig og koordinert med samfunnssikkerhet og beredskap.

Det fremgår av *Overordnet beredskapsplan i Oslo kommune* (punkt 4.2) at informasjon om situasjonen og status for krisehåndteringen skal deles mellom alle involverte virksomheter og i linjen. Virksomhetene må være forberedt på å dele informasjon om situasjonen, egne iverksatte og planlagte tiltak, tilgjengelige ressurser til å bistå andre og eget behov for bistand eller overordnede beslutninger.

I *Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune* (punkt 2.5) fremgår det at «Rask, åpen og pålitelig informasjonsflyt mellom alle involverte aktører er avgjørende for å sikre at beslutninger tas på grunnlag av den samme oppfatningen av situasjonen».

Det står i *Beredskapsetatens veileder for samfunnssikkerhet og beredskap* at «Effektiv og god krisehåndtering forutsetter at de som leder arbeidet har korrekt informasjon og god oversikt over situasjonen. De skal ta raske beslutninger og sørge for at besluttede tiltak kommuniseres raskt til folkene som skal utføre dem, og at både media og eventuelle pårørende får den informasjonen de trenger» (del 4 kapittel 3).

Det fremgår av *Overordnet beredskapsplan i Oslo kommune* at virksomhetene skal sikre at det er sammenheng mellom overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak. Ved en nivå 3 hendelse skal Sentral kriseledelse ivareta behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats. Den enkelte byrådsavdeling skal sikre at det er sammenheng mellom overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak (punkt 3.3).

Videre pekes det på at delt informasjon skal bidra til en felles forståelse av situasjonen. For å kunne sammenstille et helhetsbilde av situasjonen i kommunen vil Sentral kriseledelse tidlig sende ut en anmodning om statusrapportering til virksomhetene (punkt 4.2).

Beredskapsetatens veileder for helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap slår fast at virksomheten må etablere et system for hvor informasjonen skal samles og hvordan den skal systematiseres.

Opplæring i bruk av verktøy

Revisjonskriterium:

- Virksomhetene bør ha sørget for opplæring i bruk av støtteverktøy for krisehåndtering dersom bruk av støtteverktøy forutsettes, eller inngår i virksomhetens beredskapsplan.

Utleddning:

Det fremgår av forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7 at kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Virksomhetsstyringsinstruksen punkt 5.9.4 om samfunnssikkerhet og beredskap slår fast at virksomheten skal sørge for opplæring og kompetanseheving. Videre er det som tidligere nevnt et krav i instruksens punkt 5.9.1 om et systematisk, helhetlig og koordinert arbeid på området.

Øvelser og evaluering

Revisjonskriterier:

- Virksomheter som bruker CIM eller andre krisehåndteringsverktøy bør ha gjennomført øvelser der disse har vært i bruk.
- Ved identifiserte behov for endringer knyttet til bruk av krisehåndteringsverktøy, bør forbedringstiltak være identifisert og iverksatt.

Utleddning:

Det fremgår av *forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7* at beredskapsplanen skal øves hvert annet år, og at kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

Virksomhetsstyringsinstruksen punkt 5.9.4 slår fast at det skal gjennomføres jevnlig øvelser – minimum annethvert år – og at evaluering skal gjennomføres der risikobildet og virksomhetens egenart tilsier det. Videre står det i punkt 5.9.1 at «Virksomhetsleder har ansvar for at virksomheten arbeider systematisk, helhetlig og koordinert med samfunnssikkerhet og beredskap».

Det fremgår av *Overordnet beredskapsplan – Operativ del for sentral kriseledelse i Oslo kommune*, at CIM er en plattform som brukes til krisehåndtering av Sentral kriseledelse og andre virksomheter. I Beredskapsetatens veileder i helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap pekes det på at øvelser der CIM benyttes kan være av stor verdi for virksomheter som har dette verktøyet.

Ivaretagelse av informasjonssikkerhet

Revisjonskriterium:

- Virksomhetene skal ha kartlagt og verdivurdert informasjonen som behandles i systemene som benyttes til krisehåndtering, og ha gjennomført en risikobasert vurdering av om informasjonssikkerheten er tilstrekkelig ivarettatt.

Utleddning:

Det fremgår av *Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune* at ivaretagelse av informasjonssikkerhet skal integreres i virksomhetsstyringen (punkt 3.1), og at risikovurderinger skal være en sentral del av arbeidet med sikkerhetstiltak (punkt 3.3). Videre pekes det på at alle virksomheter må kartlegge og verdivurdere informasjon som må beskyttes i henhold til integritet, konfidensialitet eller tilgjengelighet (punkt 4.2).

Andre relevante lovbestemmelser for valgt case

Lov om vern mot smittsomme sykdommer har etter § 1-1 til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer. Loven skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak, og at de samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet. Det fremgår av smittevernloven at kommunen skal skaffe seg oversikt over arten og omfanget av de smittsomme sykdommer som forekommer, drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om hvordan de forebygges.

Lov om helsemessig og sosial beredskap har etter § 1-1 til hensikt å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen ved kriser i fredstid. Virksomheter loven omfatter skal kunne fortsette, og om nødvendig legge om å utvide, driften under kriser i fredstid, på basis av blant annet den daglige tjeneste, oppdaterte planverk og regelmessige øvelser.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Beredskapsetaten, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten, Bydel Bjerke og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. Undersøkelsen ble opprinnelig rettet mot daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Før sommeren 2020 ble denne byrådsavdelingen delt i henholdsvis Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester (sistnevnte avdeling fikk også overført noen oppgaver fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap). Undersøkelsen ble i det videre rettet mot Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, da avdelingen ivaretok ansvar og oppgaver knyttet til helseberedskap. Helseetaten har også vært omfattet av undersøkelsen, men ikke som revidert enhet. Kommunerevisjonen sendte oppstartsbrev til Beredskapsetaten 11. mai 2020, og til øvrige virksomheter og byrådsavdelinger i perioden 29. mai – 8. juni 2020. Oppstartsmøter med de reviderte virksomhetene og overordnede byrådsavdelinger ble avholdt i perioden 26. juni – 1. juli 2020.

Kommunerevisjonen sendte utkast til revisjonskriterier til virksomhetene og byrådsavdelingene 30. juni 2020. Kommunerevisjonen fikk tilbakemeldinger fra samtlige reviderte virksomheter og byrådsavdelinger, og sendte ut justerte revisjonskriterier 28. august 2020. Faktaframstillingen ble sendt til de reviderte virksomhetene og Byrådslederens kontor for verifisering 16. november 2020. Vi har justert framstillingen på noen punkter som følge av tilbakemeldingene. Det ble avholdt forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner for reviderte virksomheter og overordnede byrådsavdelinger 3. desember 2020. Dette med unntak av Bymiljøetaten som fikk en slik presentasjon onsdag 9. desember. De reviderte og overordnede byrådsavdelinger fikk rapporten til uttalelse 16. desember 2020.

Kommunerevisjonen mottok uttalelsene fra de reviderte virksomhetene og overordnede byrådsavdelinger i januar 2021. På bakgrunn av uttalelsene ble det foretatt enkelte presiseringer og endringer i rapporten. Disse var ikke av betydning for rapportens vurderinger og konklusjoner. Det er også foretatt mindre justeringer som følge av korrektur.

Metode for datainnhenting og analyse

Undersøkelsen er basert på flere metoder for datainnhenting. Vi har gjennomgått dokumentasjon, loggføringer i CIM og publiseringer i Beredskapsportalen, gjennomført

intervjuer og sendt skriftlige spørsmål. Datainnsamlingen foregikk i all hovedsak i perioden juni – oktober 2020. I undersøkelsen av bruken av støtteverktøyene, har Kommunerevisjonen fokusert særskilt på perioden 11. mars 2020 til medio april d.å. 11. mars var den datoen Sentral kriseledelse ble nedsatt. Vi har likevel presentert noe informasjon ut over denne perioden for å gi kontekst til en del av fremstillingen. De delene av undersøkelsen som har dreid seg om øvelser og opplæring i støtteverktøy har i hovedsak vært knyttet til perioden 2017 fram til januar/februar 2020.

Om valg av virksomheter

Beredskapsstaten er valgt på bakgrunn av etatens overordnede ansvar for beredskap i kommunen, mens øvrige etater er valgt fordi de har vært sentrale i håndteringen av covid-19. Det var også ønske om å få med en bydel i undersøkelsen, og Bydel Bjerke ble valgt etter en samlet vurdering der bydelen ikke skilte seg ut med hensyn til antall smittetilfeller. Det var i tillegg viktig å velge virksomheter som hadde brukerlisens til krisestøtteverktøyet CIM.

Dokumentgjennomgang

Vi har innhentet og gjennomgått en betydelig mengde dokumenter for å svare på problemstillingene. Noen dokumenter er oversendt fra virksomhetene, mens andre dokumenter er innhentet av Kommunerevisjonen gjennom tilgang til virksomhetenes CIM og til Beredskapsportalen. Dokumentene er kodet og sammenstilt ved hjelp av analyseverktøyet Nvivo.

Dokumentene som er gjennomgått inkluderer blant annet:

- Beredskapsplaner med tiltakskort
- Strategidokumenter
- Brev
- Veiledere
- Maler
- E-postkorrespondanse
- Situasjonsrapporter
- Møtereferater
- Evalueringsrapporter
- Øvelsesdokumentasjon
- Opplæringsdokumentasjon
- Notater
- Tildelingsbrev
- ROS-analyser

Intervjuer og skriftlige spørsmål

Kommunerevisjonen intervjuet ansatte og ledere i de undersøkte virksomhetene om deres erfaringer med håndteringen av covid-19, med særskilt fokus på bruk av støtteverktøy, informasjonsflyt, opplæring i bruk av verktøy, gjennomføring av øvelser og informasjonssikkerhet.

Intervjuene var semistrukturerte. Det innebærer at Kommunerevisjonen hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men at vi stilte oppfølgingsspørsmål der dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle fritt om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene. Referatene fra intervjuene er verifisert av de aktuelle informantene.

I etterkant av intervjuene har vi sendt flere av informantene og virksomhetenes oppnevnte kontaktpersoner skriftlige spørsmål der vi ba om utdypende informasjon om enkelte tema fra intervjuene.

Oversikten over informantene i de ulike virksomhetene er som følger:

- Beredskapsetaten: to ansatte og to ledere med sentrale roller i etatens krisehåndtering, samt etatsdirektør
- Bydel Bjerke: én ansatt og én leder med sentrale roller i beredskapsarbeidet
- Bymiljøetaten: én ansatt og én leder med sentrale roller i beredskapsarbeidet
- Sykehjemsetaten: én ansatt og én leder med sentrale roller i beredskapsarbeidet
- Velferdsetaten: to ansatte og én leder med sentrale roller i beredskapsarbeidet
- Daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid: én ansatt med en sentral rolle i beredskapsarbeidet og kommunaldirektør

Om prosessen og begrunnelse for valg av støtteverktøy

I begrepet *støtteverktøy for krisehåndtering* tar Kommunerevisjonen utgangspunkt i verktøy som benyttes i hendelseshåndteringen av en krise. CIM er et elektronisk verktøy som er spesialutviklet til krisehåndtering og benyttes av statsforvaltningen, kommuner og fylkeskommuner.

Kommunerevisjonen var innledningsvis i undersøkelsen i dialog med de reviderte virksomhetene og Byrådsleders kontor om det var andre støtteverktøy, ut over CIM, som burde inkluderes i undersøkelsen. Fra Beredskapsetaten og Byrådsleders kontor ble det vist til at systemene TRiO og Beredskapsportalen hadde vært benyttet spesifikt i håndteringen av covid-19-hendelsen, og at de ble vurdert som viktige supplementer til CIM.

Det ble også drøftet om kommunikasjonsverktøy som epost og videokonferanse, Workplace, intranettsider, kvalitetssystemer og liknende systemer skulle inngå i undersøkelsen da systemene tidvis var blitt benyttet i covid-19-håndteringen.

Det ble vurdert at disse verktøyene ikke skulle inngå da de var saksbehandlingsverktøy eller kommunikasjonsverktøy som også ordinært benyttes i saksbehandling og virksomhetsstyring. Elektroniske kvalitetssystemer har funksjonalitet for ivaretagelse av rutiner og avviksbehandling, og ikke kommunikasjon og etablering av et situasjonsbilde som er sentralt i en krisehåndtering. En revisjon der slike verktøy skulle inngå ville innebære en svært omfattende undersøkelse, der fokuset på de spesialiserte krisestøtteverktøyene ville blitt borte. Det er likevel klart at slike verktøy er blitt benyttet, og bruken av disse verktøyene er følgelig blitt kortfattet redegjort for.

Det er ikke et krav i Oslo kommune at alle virksomheter skal benytte CIM eller andre bestemte støtteverktøy for krisehåndtering, men Beredskapsetaten, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, bydelene og enkelte etater har tilgang til CIM som krisestøtteverktøy. *Overordnet beredskapsplan – Operativ del for Sentral kriseledelse i Oslo kommune* forutsetter bruk av CIM i Sentral kriseledelse og sentral krisestab. CIM skal brukes til loggføring, dokumentasjon og deling av informasjon om krisehåndteringen. Medlemmer av sentral kriseledelse skal ifølge operativ del av beredskapsplanen kunne logge seg på CIM, velge rett hendelse og lese loggen i CIM. Informasjonen går fra stab via CIM, epost og annet til Sentral kriseledelse. I Beredskapsetatens veileder i helhetlig og

systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap pekes det på at øvelser der CIM benyttes kan være av stor verdi for virksomheter som har dette verktøyet.

TRiO er et system som er utviklet av Beredskapsetaten i Oslo kommune som et kartbasert verktøy for kunnskapsbasert samvirke innen operasjonelt trygghets-, og beredskapsarbeid i byrom. I byrådssak 1126/17 fremkommer at det i utviklingsarbeidet med TRiO er blitt gjennomført flere piloter for hvordan beredskapsevnen til kommunen kan styrkes gjennom systemet. Foruten å skulle ha «forebyggende beredskapseffekt» og gi informasjon om svakheter og trender, skal rapporteringsverktøyet i TRiO også gi sanntidsinformasjon over hvor kommunale ressurser befinner seg dersom det er behov for rask iverksettelse av tiltak ved en hendelse.

Sentral kriseledelse vedtok 16. mars å etablere en beredskapsportal for å systematisere informasjonen om håndteringen av covid-19 i en felles nettbasert portal for virksomheter i Oslo kommune og eksterne beredskapsaktører.

Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

For å styrke påliteligheten til dataene har vi gjennom ulike former for datainnsamling sørget for flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. I tilfeller der ulike kilder danner det samme bildet, gir det sterkere grunn til å mene at det vi har sett, er korrekt. I de fleste virksomhetene har vi intervjuet to ansatte. Dette har henholdsvis vært personer med sentrale roller i virksomhetenes krisestaber og -ledelse. Referater fra alle intervjuer er verifisert av dem som ble intervjuet. Vi opplevde med noen unntak høy grad av samsvar om opplysninger på tvers av nivåer, og i enkelte tilfeller virksomheter. Det lave antallet informanter i hver virksomhet gjør likevel at vi i liten grad kan generalisere om virksomhetenes praksis. Der opplysninger kun er basert på intervjuutsagn er det tatt nødvendige forbehold i vurderingene. Flere opplysninger om bruk av CIM er sjekket opp mot faktiske loggføringer i CIM. Gjennom faktaverifiseringen har virksomhetene også hatt mulighet til å supplere faktafremstillingen med informasjon og kilder de anså som relevante. Det er enkelte steder synliggjort i fremstillingen der det har kommet frem uenighet mellom informanter om praksis om vesentlige forhold.

Som nevnt tidligere, valgte Kommunerevisjonen, etter dialog med reviderte virksomheter, å definere støttesystemer for krisehåndtering som elektroniske systemer utarbeidet for krisehåndtering generelt eller konkret i forbindelse med krisehåndteringen knyttet til covid-19. En videre definisjon av støtteverktøy, som for eksempel omfattet virksomhetenes bruk av Workplace og elektroniske kvalitetssystemer, kunne potensielt ha medført endringer i undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Vedlegg 3 Uttalelse fra Byrådslederens kontor

Byrådslederens kontor



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 første ledd

Deres ref.:
20/00353-152

Vår ref. (saksnr.):
20/4904 - 40

Saksbeh.:
Martin K Johansen, 954 54 440

Dato:
27.01.2021

Svar fra Byrådslederens kontor - Rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Vi viser til kommunerevisjonens brev av 16.12.2020 der Kommunerevisjonen ber om tilbakemelding på den foreløpige revisjonsrapporten om kommunens støtteverktøy for krisehåndtering.

Kommunerevisjonens undersøkelse er forankret i kontrollutvalgets vedtak i møte 4. februar 2020, sak 8. Endelig rapport vil bli fremmet som sak til kontrollutvalgets møte 2. mars 2021.

Hensikten med undersøkelsen har vært å bidra til at Oslo kommune har egnede verktøy for krisehåndtering, og at disse anvendes på en god måte.

Med utgangspunkt i den første fasen av covid-19-hendelsen, har Kommunerevisjonen undersøkt om Oslo kommunes bruk av støtteverktøyene CIM, TRiO og Beredskapsportalen for krisehåndtering dekket kommunens behov og om brukerne var forberedt på å ta verktøyene i bruk.

I den foreløpige rapporten anbefaler Kommunerevisjonen at:

1. Byrådslederens kontor og Beredskapsetaten vurderer behovet for ytterligere tiltak slik at kommunen får krisestøtteverktøy som i større grad bidrar til å dekke kommunens behov for effektiv informasjonsutveksling og et felles situasjonsbilde.
2. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, Beredskapsetaten, Bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten vurderer behovet for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt, herunder behov for ytterligere kompetansetiltak.
3. Beredskapsetaten iverksetter nødvendige tiltak slik at påkrevde verdikartlegginger og risikovurderinger fullføres for CIM og TRiO.

Byrådslederens kontors samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling

Byrådslederens kontor tar rapportens konklusjoner til etterretning.

 Oslo kommune
Byrådslederens kontor

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976819837
oslo.kommune.no

Ad rapportens anbefaling 1.: Byrådslederens kontor ga i tildelingsbrevet for 2020 Beredskapsetaten i oppdrag om å utføre en behovsanalyse og anbefaling av videre prosess på DSB-CIM som krisestøtteverktøy i Oslo kommune. Prosessen ble påbegynt men ble satt på hold fra mars 2020 på grunn av den pågående krisehåndteringen av covid-19-pandemien.

Bakgrunnen var at kommunens komplekse organisasjon og det parlamentariske styringssystemet med krisehåndtering på flere nivåer, bidrar til at det har vært krevende å få på plass et verktøy som ivaretar kommunens særskilte behov. DSB-CIM er i hovedsak tilpasset små og mellomstore kommuner.

Etter hendelsehåndtering av koronapandemien har Byrådslederens kontor i tildelingsbrevet for 2021 bedt Beredskapsetaten om å foreta en gjennomgang på bruk av krisestøtteverktøy. Dette vil bygge på den påbegynte prosessen i Beredskapsetaten, jf. tildelingsbrevet for 2020. Anbefalingene i Kommunerevisjonens rapport om kommunens støtteverktøy for krisehåndtering skal følges opp og innarbeides i dette arbeidet. BLK mener at Kommunerevisjonens rapport og anbefalinger bidrar til å støtte ytterligere opp under behovet for en gjennomgang av digitale verktøy for krisehåndtering i kommunen.

Ad rapportens anbefaling 2.: Beredskap er et linjeansvar i Oslo kommune. BLK vil likevel påpeke at Beredskapsetaten med sin fagkunnskap, erfaring og risikoforståelse har et særlig ansvar som pådriver i kommunens helhetlige og kunnskapsbaserte beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeid. I dette ligger det en forventning om Beredskapsetaten prioriterer sine aktiviteter innen øvelser, tilsyn, veiledning og annen bistand til kommunens øvrige virksomheter ut fra risiko og sårbarhet. Det vil være naturlig å vurdere Kommunerevisjonens anbefalinger inn i dette, i tillegg til funn fra kommunens planlagte overordnede evaluering av koronahåndtering i Oslo kommune i 2021. Det forventes at Beredskapsetaten i forlengelse av den kommende overordnede evalueringen bidrar til å sikre at kunnskapen og innsikten implementeres i det løpende beredskapsarbeidet i Oslo kommune.

Ad rapportens anbefaling 3.: Byrådsledernes kontor forventer at Beredskapsetaten følger opp Instruks for informasjonssikkerhet for Oslo kommune jf. byråds sak 1105/13, og viser i den forbindelse til etatens egen redegjørelse/tilbakemelding på Kommunerevisjonens rapport. Dette vil følges opp i etatsstyringsdialogen.

Byrådslederens kontor er av den oppfatning av at prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar, og har utover vurderingen av rapportens konklusjoner og anbefalinger, ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller revisjonskriteriene som ligger til grunn for kommunerevisjonens konklusjoner.

Vi ønsker å takke Kommunerevisjonen for en strukturert og ryddig rapport som på en god måte bidrar inn i kommunens systematiske og kunnskapsbaserte tilnærming til utvikling av beredskapsområdet.

Med vennlig hilsen

Tale Teisberg
kommunaldirektør

Janne Corneliussen
seksjonssjef

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00353-149

Vår ref. (saksnr.):
20/4904 - 39

Saksbeh.:
Cecilie Engh, 916 35 809

Dato:
22.01.2021

Tilbakemelding fra byråd for arbeid, integrering og sosiale tjenester på rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Jeg viser til oversendt rapport til uttalelse fra forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering* av 16.12.2020, hvor Kommunerevisjonen ber om skriftlige kommentarer til rapporten innen 28.01.2021.

Min vurdering er at rapporten inneholder nyttige vurderinger av kommunens støtteverktøy for krisehåndtering, og jeg mener rapporten danner grunnlag for å vurdere hensiktsmessig bruk av støtteverktøyene videre fremover.

Jeg merker meg revisjonens anbefaling til Velferdsetaten om å vurdere behov for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt, herunder behov for opplæring og kompetansetiltak. Velferdsetaten har varslet at etaten allerede har planlagt en gjennomgang av CIM i forbindelse med revidering av beredskapsplanen i løpet av første halvår 2021. Byrådsavdelingen vil følge opp Velferdsetatens arbeid med dette gjennom styringsdialogen, og vil blant annet be etaten om en orientering om revidert beredskapsplan og gjennomgang av CIM i tredje kvartal.

Ut over dette har jeg ingen kommentarer eller merknader til rapporten, som for øvrig også gir nyttige innspill til det interne arbeidet med beredskap som nå settes i gang i byrådsavdelingen.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 925192686
oslo.kommune.no

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 14 1. ledd

Deres ref.:
20/00353-154

Vår ref. (saksnr.):
20/4904 - 38

Saksbeh.:
Ellin Rødal, 906 77 738

Dato:
26.01.2021

Rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Byråden viser til mottatt rapport datert 16. desember 2020 om forvaltningsrevisjon knyttet til kommunens støtteverktøy for krisehåndtering. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 4. februar 2020, sak 8.

Kommunerevisjonen ber om tilbakemelding på rapporten innen 28. januar d.å., og det bes særskilt om svar på åtte følgende spørsmål:

1. Har informasjon om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Byrådets svar:

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra til at kommunen har egnede verktøy for krisehåndtering, og at disse brukes på en god måte. Undersøkelsen gir informasjon til kontrollutvalget og bystyret.

Rapportens formål er også å besvare følgende problemstilling: Dekker Oslo kommunes støtteverktøy for krisehåndtering kommunens behov, og er brukerne forberedt på å bruke verktøyene i en beredskaps- eller krisesituasjon.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Byrådets svar:

Byråden viser til at metode for arbeidet er utfyllende beskrevet i rapportens vedlegg 2 Metode. Byråden viser til side 43 (midt på siden) der det fremgår begrunnelse for at valgt at e-post og videokonferanse, Workplace, intranettsider, etc. *ikke* skal inngå som en del av de systemene som vurderes i undersøkelsen.

Kommunerevisjonen viser til at «en revisjon der slike verktøy skulle inngå, ville innebære en svært omfattende undersøkelse der fokuset på de spesialiserte krisestøtteverktøyene ville bli borte». Man har imidlertid tatt med TRIO og Beredskapsportalen inn i undersøkelsen.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 876819872
oslo.kommune.no

Byråden vil her vise til byrådsavdelingens innspill i prosjektets innledende fase om nettopp å ta med andre systemer i tillegg til CIM, som e-post, Workplace, og ulike elektroniske konferanseløsninger. Byrådsavdelingens begrunnelse for å se ut over CIM var fordi et administrativt krisestøtteverktøy som CIM ikke alene godtgjør hvilke informasjonssystemer den samlede kriseledelsen har hatt tilgang til. En forutsetning om at ett krisestøttesystem skal være «hovedsystem» i en så stor og langvarig hendelse som koronapandemien, synes ikke å være tilstrekkelig.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Byrådets svar: Byråden har ikke noen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er byrådets samlede vurderinger av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Byrådets svar:

Rapporten tar for seg bruken av krisestøtteverktøyet CIM, TRiO og Beredskapsportalen fra 11. mars til medio april.

Byrådsavdelingen har hatt behov for, og har valgt, et langt bredere spekter av kommunikasjonsverktøy for å kunne følge med på pandemiens utvikling, og samhandle med andre virksomheter enn bare bruk av CIM. Internt i sektoren har det pågått en kontinuerlig utvikling av digitale krisestøtte- og kommunikasjonsverktøy samt informasjonsutveksling gjennom hele pandemien og denne utviklingen er ennå ikke avsluttet. Dette har styrket byrådsavdelingens evne til krisehåndtering vesentlig. Det har videre styrket vår evne til å etablere en felles situasjonsforståelsen, fremme samhandling og koordinering internt i egen sektor og over for andre byrådsavdelinger.

Gitt at EHA/HEI var den eneste byrådsavdelingen som hadde lisens for CiM da pandemien startet samt at det systemet heller ikke i særlig grad ble benyttet av Beredskapsetaten, synes det ikke naturlig at EHA/HEI kun skulle benytte CIM. De konklusjoner og anbefalinger kommunerevisjonens rapport legger fram vil være nyttige bidrag når den samlede evalueringen.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Byrådets svar:

Pandemien pågår fremdeles. Evaluering av kommunikasjons- og støtteverktøy, både faglige og administrative systemer, informasjonsutveksling mv vil være helt sentrale elementer å gå dypere inn i. De konklusjoner og anbefalinger kommunerevisjonens rapport legger fram vil være nyttige bidrag når den samlede evalueringen.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Byrådets svar:

Viser til svar på spørsmål nr. 5. Det oppfattes som sentralt at fremtidige beslutninger og gjennomføring av tiltak knyttet til forbedring i ulike krisestøtteverktøy i byrådsavdelingen ses i sammenheng med det som besluttes for alle byrådsavdelingene og den øvrige kommunale virksomhet.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet i svar på ovenstående spørsmål.

Byrådets svar: De konklusjoner og anbefalinger kommunerevisjonens rapport legger fram vil være et nyttig bidrag inn i den samlede evalueringen når den starter

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Byråden svar: Byråden har ikke noen kommentarer til dette.

Med hilsen

Robert Steen

byråd

Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
20/00353-155

Vår ref. (saksnr.):
20/4904 - 35

Saksbeh.:
Helle Winge Løken, 911 02 954

Dato:
28.01.2021

Tilbakemelding fra byråd for miljø og samferdsel på rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Jeg viser til oversendt rapport til uttalelse fra forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering*, av 16.12.2020, hvor Kommunerevisjonen ber om mine skriftlige kommentarer til rapporten innen 28.01.2021. Nedenfor følger svar på spørsmål som Kommunerevisjonen ønsker besvart. Jeg har ingen ytterligere kommentarer som ikke dekkes av spørsmålene nedenfor.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Ja. Prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei, jeg har ingen merknader til prosjektets metode eller anvendte kilder.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Svar: Nei, jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens konklusjoner.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Svar: Jeg synes rapporten inneholder nyttige vurderinger av kommunens støtteverktøy for krisehåndtering og mener rapportens konklusjoner og anbefalinger danner et godt grunnlag for å vurdere hensiktsmessig bruk av støtteverktøyene videre fremover.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Svar: Kommunerevisjonen anbefaler at Bymiljøetaten (m. flere virksomheter i Oslo kommune) vurderer behovet for tiltak slik at støttesystemene for krisehåndtering benyttes som tiltenkt, herunder behov for ytterligere kompetansetiltak. Dette gjelder spesielt bruken av støtteverktøyet CIM. Kommunerevisjonen konkluderer i rapporten blant annet med at «Samlet sett viser undersøkelsen likevel at Oslo kommunes primære støtteverktøy for krisehåndtering, CIM, i liten grad dekket kommunens behov slik det var brukt

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770474
oslo.kommune.no

under håndteringen av covid-19. » Samtidig understreker Kommunerevisjonen at det er særskilte forhold ved Covid:19-håndteringen, det at krisen har trukket mer ut i tid og vært noe mindre tidskritisk og akutt enn andre krisehendelser, som bør hensyntas når Kommunerevisjonens anbefalinger vurderes.

Med bakgrunn i rapportens funn og anbefalinger har Bymiljøetaten varslet at etaten vil gjennomføre en evaluering av etatens krisehåndtering knyttet til covid-19, og bruken av støtteverktøy for krisehåndtering spesielt. Dette arbeidet vil omfatte både en kartlegging av eventuelle behov for opplæringstiltak/ kompetansehevende tiltak, og en gjennomgang og oppdatering av etatens rutiner og prosedyrer knyttet til bruken av støtteverktøy for krisehåndtering. Bymiljøetaten planlegger ferdigstilling av dette arbeidet innen utgangen av 2021. Jeg vil, gjennom styringsdialogen, be Bymiljøetaten om en orientering i 2022 av utfallet av evalueringen og øvrig oppfølging av rapportens funn og anbefalinger.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltakene?

Svar: Bymiljøetaten har orientert om at de planlegger oppfølging av anbefalingene som fremgår av rapporten i løpet av 2021, herunder vurdering av iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak. Som nevnt vil jeg be Bymiljøetaten om en orientering i 2022 av utfallet av etatens evaluering og oppfølging av rapportens funn og anbefalinger.

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Svar: Ja. Rapporten kommer med nyttige betraktninger om bruken av støtteverktøyene for krisehåndtering, spesielt med hensyn til bruk av CIM.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar: Rapporten har en logisk oppbygning og språkbruken vurderes som god.

Med vennlig hilsen

Lan Marie Berg
byråd

Vedlegg 7 Uttalelse fra Beredskapsetaten

Beredskapsetaten



Kommunerevisjonen

Deres ref.:
20/00353-151

Vår ref. (saksnr.):
35/21 (960)

Saksbehandler:
Sverre Bakkeli

Dato: 21.01.21

Rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering- Beredskapsetatens tilbakemelding

Beredskapsetaten (BER) viser til brev av 16.12.20 hvor Kommunerevisjonen (KRV) ber om tilbakemelding på sin rapport om kommunens støtteverktøy for krisehåndtering, samt stiller 8 spørsmål om blant annet revisjonsprosessen, rapportens innhold og etatens tiltak som ønskes besvart.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?
 - a. Ja, fremkommer tydelig pkt. 1.1 og kommunisert i oppstartsamtaler
2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?
 - a. Nei
3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?
 - a. Nei
4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?
 - a. Etaten er enig i rapportens anbefaling nr. 1 og 3. Rapportens anbefalinger forsterker ytterligere identifisert behov og allerede pågående prosesser.
5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjon og anbefaling? I tilfelle hvilke?
 - a. Rapportens anbefalinger forsterker ytterligere etatens identifiserte behov for tiltak og allerede pågående prosesser. Det er igangsatt prosess for en overordnet evaluering av hendelseshåndteringen, som vil omhandle delproblemstillinger som denne rapporten behandler.
 - b. BER har under og etter revisjonen hatt planlagte og aktive aktiviteter innen informasjonssikkerhet i etaten. Ledelsens gjennomgang for Beredskapsetaten av 26.08.2020 redegjorde for prioritering av revidert styringssystem for informasjonssikkerhet og personvern i henhold til Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune. Styringssystemet ble etablert som en samling av tidligere instruks i november 2020 og inneholder nå oppdaterte kapitler for bl.a Risikovurdering og Forvaltning av informasjonsaktiva. Parallelt med dette arbeidet har etaten jobbet og ferdigstilt virksomhetsspesifikke ROS-vurderinger av både TRiO og DSB-CIM, som revisjonen har pekt på som manglende. Anbefaling i kapittel 7.2 punkt 3 er gjennomført.
 - c. Utvikling og vurdering av eksisterende samt nye støtteverktøy innen trygghet og beredskap er en pågående prosess i etaten. Flere aktiviteter er pågående, som skal bidra til å gi mer kunnskap om muligheter og begrensninger nye teknologier fører med seg innen samfunnsikkerhets- og beredskapsfeltet.



Beredskapsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?
 - a. Tiltak som er identifisert innen informasjonssikkerhetsfeltet er planlagt å bli gjennomført 1 og 2 kvartal 2021
 - b. Tiltak knyttet til vurdering av krisestøtteverktøy som kan dekke kommunens behov er pågående. Utarbeidelse av en behovsvurdering er planlagt skal ferdigstilles 2. kvartal. Dette ligger som et særskilt oppdrag i tildelingsbrev for 2021.
7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.
 - a. Rapporten gir god innsikt i bruk av krisestøtteverktøy og som innsikt i hvordan forskjellige virksomheter og byrådsavdelingsnivå faktisk benytter krisestøtteverktøy innenfor samme tidsperiode og for håndtering av samme hendelse.
8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
 - a. God

Det følgende er BERs innspill og kommentarer til de ulike delene i KRVs rapport:

Overskrift Hovedbudskap (side 5 i rapporten):

- Avsnitt 2 viser til at verktøyet i liten grad dekket behovet for deling av informasjon. BER mener at CIM i utgangspunktet ikke er laget for å være best på deling av informasjon på tvers av enheter. Det er laget for loggføring og sortering internt i en stab. Dette er en kjent begrensning og det har alltid vært tenkt at det må suppleres med andre verktøy for å få til et felles situasjonsbilde på tvers av separate enheter.
- I samme avsnitt stiller rapporten spørsmål ved opplæring og øving. BER forstår at spørsmålet stilles: Opplæring er primært et linjeansvar. BER har prioritert å få på plass en grunnleggende forståelse i virksomhetene for proaktiv stabsmetodikk og stabsarbeid.

Overskrift sentrale vurderinger (side 6 i rapporten)

- Avsnitt 2 bruker begrepet «deling av informasjon internt». Det er uklart hva kommunerevisjonen mener med intern deling. CIM er ikke tenkt å brukes som intranett eller workplace, og er i utgangspunktet kun et verktøy for de som er en del av kriseledelsen og tilhørende stab.
- I samme avsnitt stiller rapporten seg kritisk til om loggene i CIM er egnet til informasjonsdeling. I dette er BER enige i at de er mindre egnet til ren informasjonsdeling. Loggen er bedre egnet til, og ment å, støtte dokumentasjon av saksbehandling.
- Avsnitt 4- «En god del av informasjonsbehandlingen skjedde via e-post». Dette mener etaten er fordi ikke alle virksomheter i kommunen har CIM og da er det enklere å ha et system som er likt for alle istedenfor å ha et system for de med CIM og ett system for de uten.
- I avsnitt 5 fremheves det at kommunens bruk av lisenser har gjort det umulig å dele info mellom moduler. BER mener at slik CIM i dag er satt opp er det uegnet til å ha 52 virksomheter i samme lisens. Dette er styrt av systemet snarere enn Oslo kommunes valg om bruk.
- Avsnitt 6 nevner utviklingen av nye verktøy for krisen. Her vil etaten bemerke at TRiO ikke er et nytt verktøy (i bruk siden 2015). Beredskapsportalen var prosjektert for Covid-19 håndteringen. Disse var således ikke «nye» produkter spesifikt for hendelsen, men portalen kunne gjerne ha vært på plass tidligere.
- Avsnitt 8 beskriver manglende organisering av verktøystøtte. Virksomhetenes egenart er viktig for hvilken type støtte det er behov for, det er både fordeler og ulemper med å ha et felles system. Bruk av outlook (med egen e-post adresse til kriseledelsen) fellesområde, motereferat, rapporter og teams kan være vel så egnet dersom det er satt i system og det etableres regler for hvordan informasjonen skal flyte mellom de, samt krav til dokumentasjon

Overskrift anbefalinger (s 7 i rapporten):

- Anbefalingspunkt 1 – BER støtter vurderingen av behovet. Formålet med CIM er ikke informasjonsutveksling og felles situasjonsbilde på tvers av virksomhetene, det er heller ikke teknisk mulig i verktøyet per i dag. Dersom KRV mener at anbefalingen gjelder informasjonsdeling og felles situasjonsbilde internt i virksomheten som har lisensen er punktet fornuftig slik det står. Dette punktet bør gjøres rede for i rapporten.
- Anbefalingspunkt 3- BER har under og etter Kommunerevisjonens arbeid med revisjon av kommunens støtteverktøy for krisehåndtering fortsatt informasjonssikkerhetsarbeidet i etaten. Ledelsens gjennomgang for Beredskapsetaten av 26.08.2020 redegjorde for prioritering av revidert styringssystem for informasjonssikkerhet og personvern i henhold til Instruks for informasjonssikkerhet i Oslo kommune. Styringssystemet ble etablert som en samling av tidligere instruks i november 2020 og inneholder nå oppdaterte kapitler for bl.a Risikovurdering og Forvaltning av informasjonsaktiva. Parallelt med dette arbeidet har etaten jobbet og ferdigstilt virksomhetsspesifikke ROS-vurderinger av både TRiO og DSB-CIM.

ROS-vurderingen av TRiO ble gjennomført i samarbeid mellom leverandør KNOWIT og ansatte i Beredskapsetaten for å sikre at tiltakene ivaretar både systemtekniske og organisatoriske forhold. Den virksomhetsspesifikke vurderingen for Beredskapsetaten inneholder nå kartlegging og vurdering av alle informasjonsverdier som foreligger i etatens system. Tiltak i ROS-analysen er satt med frist første kvartal 2021.

ROS-vurderingen av DSB-CIM ble gjennomført i samarbeid med Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) for å samkjøre den overordnede ROS-vurderingen gjort av direktoratet, i samarbeid med leverandør F24 Nordics. Den virksomhetsspesifikke vurderingen for Beredskapsetaten inneholder nå kartlegging og vurdering av alle informasjonsverdier som foreligger i etatens system. Tiltakene er satt med frist første kvartal 2021, og anbefalinger for formalisering av DSB-CIM med Beredskapsetaten som forvalter for Oslo kommune er satt med tiltak med frist utgangen av andre kvartal 2021. Dette er satt som anbefalinger da DSB har uttrykt en usikkerhet vedr valg av krisestøtteverktøy når rammeavtalen for kommunene skal revideres.

Overskrift Beredskapsportalen (s14 i rapporten)

- Først avsnitt beskriver portalens hensikt. BER mener noe av hovedpoenget med portalen er at det skal være mulig å publisere informasjon som er unntatt offentligheten, samt dele informasjon med eksterne beredskapsaktører som er medlemmer av kommunens beredskapsforum.

Overskrift Etterlevelse av føringer i beredskapsplan (s 16 i rapporten)

- I tredje avsnitt (s17) trekker KRV frem at store deler av loggføringen var gjort av 2-3 personer. Dette var gjort bevisst av etaten. For å sikre effektiv loggføring hadde K3 etablert et godt system for emnefelt og utpekt et par personer som førte logg for hele etaten.

Overskrift Kommunekommisjonens vurderinger (s 17 i rapporten)

- Andre avsnitt-KRV er kritisk til om BER hadde benyttet funksjonene som det kunne forventes etter beredskapsplanene. I dette er vi uenige. Stabsfunksjon K3 tilpasset bruken av verktøyet så langt som mulig for å få en mest mulig effektiv krisehåndtering, herunder loggføring og fordeling av arbeidsoppgavene, i henhold til planverket.

Overskrift Internt i virksomhetene (s 19 i rapporten)



Beredskapsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no

- I første avsnitt blir det bemerket at ingen hadde benyttet informasjonstavlen i CIM for deling av info internt. Vår kommentar er at dette heller ikke er meningen med informasjonstavlen.
- I Avsnitt 9 viser til at saksbehandlere i BER var bedt om ikke å loggføre all kommunikasjon. BER kan se at det gjerne ville vært hensiktsmessig å ha en økt fokus på loggføring i denne fasen, men ikke nødvendigvis slik at alle e-post kommunikasjon frem og tilbake burde vært tatt med. BER prioriterte å få loggført beslutningspunkter, oppgaver og informasjon som skulle deles eller var relevant for rapportering.

Overskrift Arbeid med etablering av felles situasjonsforståelse (s 21 i rapporten)

- Første avsnitt beskriver at verktøyet ikke ble brukt for å få en felles situasjonsforståelse. BER vil påpeke at CIM ikke er godt egnet til å gi en god situasjonsforståelse på den måten vi gjerne skulle hatt i et verktøy.
- I avsnitt 3 nevnes oppgavemodulen som viktig for å gi en felles situasjonsforståelse. BER stiller seg spørrende til denne uttalelsen, da etaten mener at oppgavemodulen ikke er spesielt egnet til dette. Oppgavemodulen skal gi stabssjef og funksjonsledere overblikk på status til kritiske bestillinger på tiltak og oppgaver som er gitt i staben.

Overskrift felles situasjonsforståelse (s 24 i rapporten)

- Avsnitt 3- KRV trekker frem at flere virksomheter hadde manglende tilgang til beredskapsportalen og at redusert bruk gir manglende nytteverdi. Vi vil bemerke at alle virksomheter hadde fått tilbud om tilgang, men ikke alle hadde meldt inn navngitte personer som skulle ha det. Portalen ble åpent på et tidspunkt der de fleste virksomheter mottok svært mye informasjon og dermed hadde manglende overskudd til å ta i bruk en ny kilde.
- I avsnitt 4 pekes det på at ulike løsninger ble brukt av de ulike virksomhetene. Som tidligere kommentert mener etaten at dette ikke trenger være et negativt aspekt. Ulike løsninger gjør også at hver virksomhet har mulighet til å bruke løsninger som er tilpasset det nivået de har for sin kriseledelse og behovet internt.

Overskrift Øvelser og forbedringstiltak (s 27 i rapporten)

- Avsnitt 3 beskriver at BER hadde gjort endringer i CIM uten at bydel Bjerke var informert. Dette er ukjent for BER. BER har ikke logget seg inn i en annen virksomhets lisens og gjort endringer uten at dette er avtalt med beredskapskontakten i virksomheten. En mulighet er at dette er gjort av produsenten F24 i forbindelse med en planlagt oppdatering men at virksomheten ikke har vært bevisst på dette.

Overskrift Kommunerevisjonens vurderinger (s 29 i rapporten)

- Tredje avsnitt drar frem at hvis moduler ikke øves på vil dette heve terskelen for bruk i en krise. Under alle oppdrag BER har hatt ute hos en virksomhet ifm trening/opplæring gjentar vi viktigheten av regelmessig trening og øving- også på CIM, og gjerne månedlig. Men etaten spesifiserer også at dette er noe virksomhetene selv er ansvarlige for.

Overskrift Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger (s 32 i rapporten)

- I tredje avsnitt stiller KRV spørsmål ved om opplæring og øvelser har vært tilstrekkelig og om organiseringen har vært hensiktsmessig. Dette spørsmålet støtter BER. Om en slik mangel skyldes systemet eller er på grunn av beredskapsarbeidet sin status og prioritering ute i virksomhetene generelt eller en kombinasjon er uvisst. Det er svært vanskelig å få på plass et godt krisestotteverktøy når man ikke bruker dette til vanlig. Bruk av outlook (med egen e-post adresse til kriseledelsen) fellesområde, møtereferat, rapporter og teams kan være vel så egnet dersom det er satt i system og det etableres regler for hvordan informasjonen skal flyte mellom de, samt krav til dokumentasjon.
- Fjerde avsnitt viser til at det er risiko for at e-post ikke fanges opp med tanke på informasjonsdeling. Mye informasjon sendes ut via CIM til distribusjonslister der alle relevante roller er med og etaten anser at det er god dekning, nettopp for å fange opp alle som trenger å få informasjonen. Det er et linjeansvar å dele



Beredskapsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no

informasjon til relevante personer i egen virksomhet, og virksomhetene plikter selv å sende inn kontaktkort på kritiske funksjoner i egen virksomhet som skal motta informasjon og varsler fra BER.

- Femte avsnitt- BER stiller spørsmål om det som beskrives er et mål i seg selv. Vi er positive til viktigheten av å bli bedre til å forstå og vise frem hvordan situasjonen ser ut i de ulike virksomhetene og hvordan de ulike områdene blir håndtert, men det er en fare for at folk agerer på antagelser dersom informasjonen skal flyte uformelt i sanntid på alle områder. Da er det lett å danne seg egne bilder på hva som skjer. Det er viktig at virksomhetene eier og er bevisste på hvilken informasjon som skal inn i vår felles forståelse av hendelsen. Slike ferdigheter må også komme gjennom god bruk av stabsmetodikk hos de som sitter i stab og skal behandle tilgjengelig informasjon. All bruk av systemet og hva som er og ikke er tilgjengelig, må også sees i lys av hvor god den menneskelig komponenten er.

Beredskapsetaten takker Kommunerevisjonen for en god og svært nyttig rapport, og at det ble utvist fleksibilitet i revisjonsprosessen da etaten stod midt i en krisehåndtering samtidig som revisjonen fant sted. Det er igangsatt prosess for en overordnet evaluering av hendelsehåndteringen, som vil ta opp i seg delproblemstillinger som er relevante i denne sammenheng. Rapporten gir en god inngang på saksfeltet til denne prosessen.

Med vennlig hilsen

Ann Kristin Brunborg
beredskapssjef

Sverre Bakkeli
avdelingssjef



Beredskapsetaten
Oslo kommune

Besøksadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo
Postadresse:
Grensen 13, 0159 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80
postmottak@ber.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 976 820 096
oslo.kommune.no

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bydel Bjerke



Oslo kommune
Bydel Bjerke
Bydelsadministrasjonen

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 2
0663 OSLO

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 11.01.2021
20/00353-150	20200073-37	Hans Georg Myklebust Leopolder, 936 56 265	Arkivkode: 924.0

RAPPORT TIL UTTALELSE - KOMMUNENS STØTTEVERKTØY FOR KRISEHÅNDTERING

Bydel Bjerke viser til Kommunerevisjonens brev av 16.12.2020 med overendelse av rapport om støtteverktøy for krisehåndtering.

Bydelen har enkelte innledende kommentarer. Noen er generelle og noen er knyttet til konkrete forhold:

- Bydel Bjerke har sett det slik at spesielt ved akutte hendelser med rask utvikling kan Cim være et anvendbart verktøy. Dette vil spesielt gjelde innkallingsmodulen. Når det gjelder innkallingsmodulen, vil bydelen likevel bemerke at kriseledelsen ikke er større enn at innkalling i de aller fleste tilfeller vil fungere greit uten egne verktøy og at bruk av spesielle verktøy også kan innebære en forsinkelse.
- Videre legger bydelen vekt på det som fremkommer på side 17 i rapporten der det står at Cim var forsøkt brukt i oppstarten av håndteringen av covid-19, men at bydelen erfarte at dette ikke fungerte i praksis og bydelen gikk derfor over til å dele informasjon og følge opp oppgaver gjennom møtereferater og gjennom e-post. Både grensesnitt og praktisk innretning av Cim gjorde at systemet ble opplevd mer som en byrde enn som en hjelp i det interne krisearbeidet. Et problem med Cim var at systemet ble opplevd å være for statisk. Situasjonsbeskrivelser og evt. tildelte oppgaver er i systemet ikke dynamisk rettede. Underveis vil både situasjonsbeskrivelser og tildelte oppgaver endre innhold og dette løses vanskelig i Cim. Dersom en oppgaves innhold endres må den slettes / markeres som utført og ny oppgave legges til og da blir det mange og tungt tilgjengelige.
- Bydelen støtter beredskapsdirektorens vurdering som fremkommer på side 21 om at sporbarhet er den største fordelen med Cim, men at manglende mulighet til strukturering av informasjon er en av ulempene og at det under covid-19 hendelsen ble for mye informasjon til at dette kunne håndteres systematisk i Cim-loggen.
- Bruk av elektronisk plattform vil være av betydning i krisehåndtering. Vi vil likevel stille spørsmål ved hvor viktig valg av plattform er. Elektronisk plattform er et *hjelpeverktøy*. Mengden av informasjon fra mange kanaler er kanskje den største utfordringen, og det stilles store krav til et digitalt verktøy for å avhjelpe dette problemet. Det er mengden av



Bydel Bjerke
Bydelsadministrasjonen
Besøksadresse:
Ulvenveien 80
0581 OSLO

Postadresse:
Postboks 13 Økern
0508 OSLO
www.bbj.oslo.kommune.no
Epost: postmottak@bbj.oslo.kommune.no

Telefon: 21 80 21 80
Telefaks:

Banknr: 1315.01.00865
Orgnr: 974 778 874

informasjon og om den går til rett person / organ som er avgjørende. Bydelen er usikker på om felles lisens¹ vil løse dette problemet.

- Bydelen registrerer at det i rapporten fremkommer at bruk av felleslogg kan være et nyttig verktøy for felles situasjonsforståelse på tvers av virksomheter og nivåer. I prinsippet anses dette riktig. En felleslogg for Oslo kommune vil likevel dessverre bli svært omfangsrik. Bydelen journalførte nærmere 500 arkivverdige elementer i DocuLive vedrørende covid-19 i 2020 og legger til grunn at ikke arkivverdig materiale utgjør et langt større volum enn dette. En felleslogg for alle virksomheter vil dermed nødvendigvis raskt kunne inneholde svært mange loggelementer og være vanskelig å bruke i praksis. Det må i så fall innarbeides og gis opplæring i funksjoner for bedre systematisering av logg og arbeidsflater. Én forløpende registrering av loggelementer i én logg vil bli uhåndterlig.
- Bydelen deler det som fremkommer i rapporten om at utstrakt e-post er en sårbar metode for informasjons- og oppgaveutveksling. Bruk av e-post har likevel den fordel at den er den normalt vanligste bruken for informasjonsdeling og oppgavetildeling og er allment kjent blant kommunens ansatte gjennom tiår. Bruk av postmottak, istedenfor e-post direkte til den som skal løse oppgaven, er et alternativ. Postmottak er alltid bemannet og er en innarbeidet måte å håndtere post og oppgaver som tilkommer en virksomhet. E-post til postmottak er også sporbar og arkivverdig post vil kunne arkiveres i virksomhetenes arkivsystemer. Også eksterne aktører bruker e-post. Postmottak har ikke en kontrollfunksjon på at tildelte oppgaver på individnivå er utført, slik f.eks. oppgavemodulen i Cim har. Vanligvis, altså utenom krisesituasjoner, kommer oppgaver som tilkommer virksomhetene likevel gjennom postmottak og det fungerer bra.
- Den omtalte malen for rapportering fra virksomhetene til HEI har, for bydelens vedkommende, fungert greit, men etter vår vurdering er selve overskriftene i malen i Cim nokså ordinære og vanlig brukt i beredskapsarbeid (rapporten side 6, øverst på side 21). Cim trengs ikke for å bruke en slik mal.
- For øvrig vil bydelen bemerke at det vil være en fordel om Cim eller annet elektronisk verktøy kan være synkronisert med HR/PRK. Det er svært ressurskrevende å vedlikeholde parallelle organisasjoner. Evt. spesielle beredskapsroller kan fores inn i Cim separat, men plassering i kommunens organisasjon, kontaktinformasjon, etc. bør Cim kunne hente fra PRK/HR.

Vi har funnet en faktafeil. Vi gjør oppmerksom på at ledergruppen i bydelen ikke fikk opplæring i regi av Beredskapetetaten, mens av bydelens superbrukere (rapporten, første avsnitt på side 27).

I Kommunerevisjonens oversendelsesbrev følger en liste med spørsmål som Kommunerevisjonen ønsker at bydelen skal besvare i forbindelse med at rapporten kommenteres. Nedenfor følger bydelens kommentarer. Kommentarene leses i lys av våre kommentarer ovenfor.

Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar og forståelig.

¹ Bydelen har i noen tilfeller latt andre virksomheter få innsyn i bydelens logg, etc. ved å bruk av «gjest» som har sluppet virksomhetene inn i bydelens Cim.

Har bydelen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydelen har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

Har bydelen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bydelen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

Hva er bydelens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Bydelen mener det ikke må undervurderes at Cim i praksis viste seg å ikke bli opplevd hensiktsmessig i håndteringen av covid-19. Hvis det blir slik at «skyggesystemer» i praksis vil bli foretrukne kanaler til informasjonsdeling og oppgavetildeling i en krise, vil et eget elektronisk beredskapssystem ikke ha noen merverdi.

Bydel Bjerke tar rapportens konklusjoner til etterretning, og imøteser en eventuell funksjonalitet der man ved hjelp av arbeidsflater kan etablere informasjonsdeling og tilgangsstyrt kontroll på virksomhetsnivå. Bydelen antar dette vil være mest nyttig for overordnet nivå, men stiller spørsmål ved om ikke en felleslogg for alle virksomheter i en så kompleks organisasjon som Oslo kommune vil bli for voluminøs. Dersom felleslogg skal brukes må det utformes funksjoner for systematisering av logg og arbeidsflater.

Bydelen antar at det vil måtte stilles nokså store krav til de som skal jobbe i en evt. felles arbeidsflate for at informasjonen der skal ha tilstrekkelig kvalitet i og med at det i en kompleks organisasjon vil dreie seg om mange brukere fra mange virksomheter. Standardisert informasjon uten vurderinger vil kanskje være det som vil være best egnet for å deles i felles arbeidsflate.

På bydelsnivå anser vi ser det uansett som sannsynlig at bruk av andre systemer også vil kunne ha en like viktig rolle om f.eks. Cim, i en krisesituasjon. Det anses ikke sannsynlig at alle bydelens ledere og andre som kan bli involvert i en krisesituasjon kan gis tilgang til og gis opplæring i Cim el. system.

Vil bydelen vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Bydel Bjerke har, uavhengig av denne revisjonen, sett behov for ytterligere opplæring i bruk av Cim. Bydelen vil i den sammenheng påpeke at det ved innføringen av Cim ble brukt nokså store ressurser på opplæring med rundt tre timers opplæring av mer enn 10 personer, samt senere repetisjon (rapporten side 29).

Presiseringer av hvordan Cim i praksis brukes i bydelen vil bli tatt inn i bydelens overordnede kriseberedningsplan.

Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Opplæring av ytterligere loggførere antas å kunne gjennomføres våren 2021. Evt. opplæring av/repetisjon for beredskapsledelsen antas å måtte utsettes til høsten 2021 pga. presserende arbeid med covid-19. Noe repetisjon av basisfunksjoner kan likevel gjennomføres våren 2020.

Presiseringer av hvordan Cim i praksis brukes i bydelen antas å kunne tas inn i kriseberedningsplanen våren 2021.

Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål

Rapporten gir en god innsikt i hvordan Cim og noen andre beredskapssystemer har blitt brukt under covid-19 og anses således som en nyttig rapport.

Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapportens oppbygning og språkbruk er systematisk og klar.

Med hilsen

Bovild Tjønn
bydelsdirektør

Ekspedert og godkjent elektronisk

Vedlegg 9 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune
Bymiljøetaten

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet jfr

Offl. § 5 annet ledd

Deres ref.: 20/00353-153 Vår ref.: 20/12948-5 Saksbeh.: Hans Homdalsveen
Org. enhet: Service- og administrasjonsenheten Dato: 06.01.2021
Arkivkode: 12

RAPPORT TIL UTTALELSE: KOMMUNENS STØTTEVERKTØY FOR KRISEHÅNDTERING

Bymiljøetaten viser til oversendt rapport til uttalelse fra forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering*, av 16.12.2020, hvor Kommunerevisjonen ber om skriftlige kommentarer til rapporten innen 21.01.2021, samt svar på åtte spørsmål. Bymiljøetaten har gått gjennom rapporten, og har ingen merknader eller kommentarer. Svarene på de oversendte spørsmålene er som følger:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektets hensikt har etter Bymiljøetatens oppfatning vært tilstrekkelig klar.

2. Har Bymiljøetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Bymiljøetaten har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har Bymiljøetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Etaten har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens konklusjoner.

4. Hva er Bymiljøetatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Bymiljøetaten finner at rapportens overordnede konklusjoner er korrekte ut fra den oversendte dokumentasjonen fra etaten. Kommunerevisjonens anbefalinger vil være

Bymiljøetaten	Postadresse: Postboks 636, Løren 0507 Oslo	Besøksadresse: Karvesvingen 3 0579 OSLO	Telefon: 23 48 20 30	Org.nr: NO 996 922 766 Bankgiro: 1315.01.03376
	E-post: postmottak@bym.oslo.kommune.no Internett: www.oslo.kommune.no			

nyttige i det videre arbeidet med krisehåndtering generelt, og for bruk av støtteverktøy for krisehåndtering spesielt.

5. Vil Bymiljøetaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Med bakgrunn i rapportens funn og anbefalinger vil Bymiljøetaten gjennomføre en evaluering av etatens krisehåndtering knyttet til covid 19, og bruken av støtteverktøy for krisehåndtering spesielt. Dette arbeidet vil omfatte både en kartlegging av eventuelle behov for opplæringstiltak/kompetansehevende tiltak, og en gjennomgang og oppdatering av etatens rutiner og prosedyrer knyttet til bruken av støtteverktøy for krisehåndtering.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Kartleggingen av eventuelle behov for opplæringstiltak/kompetansehevende tiltak vil bli gjennomført i løpet av første kvartal 2021, og en plan for kompetanseutvikling vil bli laget basert på vurderingene. Gjennomgangen og oppdateringen av etatens rutiner og prosedyrer knyttet til bruken av støtteverktøy for krisehåndtering vil ferdigstilles innen utgangen av 2021.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Bymiljøetaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som nyttig for etaten. Den bidrar til å kaste lys over viktige momenter som etaten vil ta med seg videre inn i arbeidet med krisehåndtering generelt, og for bruk av støtteverktøy for krisehåndtering spesielt.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppbygning og språkbruk er etter Bymiljøetatens oppfatning både lettfattelig og pedagogisk, og språkbruken vurderes som god.

Med vennlig hilsen

Gerd Robsahm Kjørven
etatsdirektør

Hans Horndalsveen
divisjonsdirektør

Vedlegg 10 Uttalelse fra Sykehjemsetaten

Sykehjemsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
20/00353-156

Vår ref. (saksnr.):
20/21229 - 6

Saksbeh.:
Iselin Furø Hansen,

Dato:
21.01.2021

Rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Sykehjemsetaten har gjennomgått rapporten og har ingen kommentarer utover nedenstående besvarelse av Kommunerevisjonens vedlagte spørsmål.

Sykehjemsetaten (SYE) vurderer prosjektets hensikt å være tilstrekkelig klar. SYE har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner. SYE har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens (KRV) kriterier. Rapportens oppbygning og språkbruk vurderes som god.

SYEs samlede vurdering til rapportens konklusjoner og anbefaling: Flere av KRVs funn er kjente for SYE. SYE kommer til å følge opp samtlige anbefalinger, og støtter KRVs konklusjoner. Tiltakene planlegges implementert i løpet av 2021 i forbindelse med revisjon av Sykehjemsetatens overordnede beredskapsplan.

Med vennlig hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakere:

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663

OSLO

 Oslo kommune
Sykehjemsetaten
Område II - ideell og kommersiell drift

Besøksadresse:
Nedre Slottsgate 3,
Postadresse:
Postboks 435 Sentrum, 0103 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@sy.e.oslo.kommune.no
Org. nr.:
oslo.kommune.no

Vedlegg 11 Uttalelse fra Velferdsetaten

Velferdsetaten



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3

0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/3810 - 17

Saksbeh.:
Anneli Nylund,

Dato:
15.01.2021

Svar- Rapport til uttalelse: Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering

Viser til brev datert 16.12.2020, der vi ble bedt om å kommentere tilsendt revisjonsrapport, etter en gitt mal med spørsmål. Tilsendte spørsmål er herunder løpende besvart. I tillegg har Velferdsetaten valgt å fremme noen generelle synspunkter helt til slutt, i et eget punkt.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Velferdsetaten mener å ha fått tilstrekkelig informasjon om prosjektets hensikt.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Velferdsetaten har ikke kommentarer til metoder og kilder.
Se evt. også Punkt 9. Generelle betraktninger

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Velferdsetaten har ikke kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Velferdsetaten vurderer rapporten som grundig og godt gjennomarbeidet. Den gir god informasjon om bruk av støtteverktøyet under krisehåndteringen av covid-19. Vi støtter rapportens konklusjoner og anbefaling.

Slik vi ser det er det behov for at krav og forventninger til bruk av CIM formuleres på et overordnet nivå for kommunen som helhet, spesielt med tanke på at dette omhandler beredskap og krisehåndtering. Det kunne med fordel vært presisert anbefalinger som i

enda større grad bygger opp under et felles rammeverk, som for eksempel retningslinjer for krav om bruk av CIM, opplæring, øvelser.

Se evt. også Punkt 9. Generelle betraktninger

5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Velferdsetaten har allerede planlagt en gjennomgang av CIM i sammenheng med revidering av beredskapsplanen. Planlagte tiltak som:

- *Ansvar og roller i bruk av CIM - kriseledelsen*
- *Tiltakskort- som beskriver bruk av CIM ved håndtering av en krisesituasjon*
- *Kompetansekrav – krav knyttet til ulike roller*
- *Konfigurering – tilpasse CIM til besluttet bruk.*
- *Plan for systematiske øvelser*
- *Evaluering av øvelse – vurdere behov for endringer i tiltakskort og konfigurering CIM*

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Tiltakene er planlagt første halvår i 2021

7. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten har vært nyttig både som egenvurdering, men også når det gjelder bruk og erfaringene fra andre virksomheter. Det gir innsikt i kompleksiteten av informasjonsdeling og situasjonsforståelse mellom beredskapsnivåer, men også utfordringene internt i en virksomhet.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Enkelt og lettforståelig språk.

9. Generelle betraktninger

- Bruk av CIM mellom ulike beredskapsnivåer kunne evt. i større grad vært belyst. Håndteringen av Covid-19 har gitt en unik mulighet å kartlegge informasjonsbehov og –flyt mellom nivåene.
- Årsaken til at støtteverktøyet i begrenset grad ble brukt kunne vært bedre belyst. Bedre belysning ville kunne hatt betydning for rapportens konklusjon om at CIM ikke dekker kommunens behov. CIM ville sannsynligvis i større grad kunne ha dekket kommunens behov hvis virksomhetene hadde vært forberedt på å ta

verktøyet i bruk, hatt nødvendig opplæring og kompetanse og tydeligere krav om bruk

Med vennlig hilsen

Guri Bergo
etatsdirektør

Anneli Nylund
beredskapskontakt

Kopi til:
Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester Oslo rådhus 0037 OSLO
Guri Bergo
Turid Wiggen

