



Evaluering av Sentral kriseledelse nivå 3 i
Oslo kommune under Covid-19

Rapport til Beredskapsetaten

12.08.2021

Forord

Deloitte har bistått Beredskapsetaten i Oslo kommune med å gjennomføre en evaluering av kommunens overordnede og tverrsektorielle krisehåndtering i henhold til beredskapsplanverket under covid-19-pandemien.

Evalueringen er avgrenset til å gjelde nivå 3 i kommunens kriseledelse, det vil si Sentral kriseledelse.

Evalueringen er gjennomført i perioden mars 2021-august 2021.

Oslo, 12.08.2021



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Sammendrag

Forskrift om kommunal beredskapsplikt innebærer en plikt for kommunen til å gjennomføre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser. Deloitte har bistått Beredskapsetaten i Oslo kommune med å gjennomføre en evaluering av Sentral kriseledelse (SKL) på nivå 3 under covid-19-pandemien.

Sentral kriseledelse (SKL) skal ivareta behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats. Formålet med SKL nivå 3 er at kommunen skal ha en beredskapsorganisasjon som trer i kraft, helt eller delvis, ved uønskede hendelser hvor den ordinære linjeorganisasjonen ikke (alene) er den hensiktsmessige organisasjonsformen for å redusere konsekvensene av hendelsen, opprettholde kommunale tjenester og normalisere situasjonen. SKL nivå 3 ble satt 11. mars 2021 på bakgrunn av at beredskapsledelsen vurderte at pandemien ikke var en isolert helsekrise, men en krise som involverte all virksomhet i kommunen og alle innbyggere.

Evalueringen viser at sentral kriseledelse har vært et viktig fora for informasjonsutveksling og koordinering på tvers av sektorene under covid-19, og for å etablere et samlet situasjonsbilde for kommunen under pandemien. Evalueringen viser videre at SKL har vært preget av godt samarbeid og tillit mellom sektorene, og at kommunens beredskapsplanverk har vært viktig for å at SKL og SKLs stab kunne etableres effektivt i en tidlig fase av pandemien. Videre viser evalueringen at det i løpet av pandemien har blitt gjennomført et viktig utviklingsarbeid, blant annet når det gjelder utvikling av verktøy, virkemidler og metoder for å understøtte kommunens krisehåndteringsarbeid på strategisk nivå, fundert i kommunens overordnede risikobilde (KRB 2017). Dette vil ha nytte for fremtidig beredskapsarbeid og krisehåndtering.

Evalueringen viser at organisasjonen på nivå 3 har etablert en «hybridmodell» for hvordan beredskapsarbeidet er organisert og gjennomført tilpasset utviklingen av pandemien. Dette betyr bl.a at grunnleggende overordnede prinsipper for beredskapshåndtering er ivaretatt, mens organisering og arbeidsmåte nedfelt i beredskapsplanen er tilpasset dynamikken i pandemiens utvikling. SKL har i liten grad fattet beslutninger i krisehåndteringen, men hovedsakelig vært et organ hvor det kontinuerlig er gitt og utvekslet informasjon, oppdateringer, oversikter og initiert oppgaver som videre er håndtert i linjen.

Beslutninger er tatt av byrådet og i linjene gjennom ordinære prosesser. Dette er i samsvar med både beredskapsmessige og styringsmessige/demokratiske prinsipper i en langvarig krise med sterkt inngripende tiltak overfor samfunnet. Evalueringen viser at beredskapsplanverket i hovedsak er tilpasset akutte kriser, og i mindre grad er innrettet mot langvarige kriser. Det er derfor noe uklart i planverket hvilken rolle SKL skal ha i en langvarig krise. Det har vært behov for en pragmatisk tilnærming til arbeidet i SKL underveis i denne krisen, tilpasset både behovet for akutt krisehåndtering og for mer kontinuerlig hendelseshåndtering. Evalueringen viser at det er behov for å gjennomgå planverket for å tydeliggjøre SKLs rolle og funksjon i en langvarig krise.

Selv om det er konstatert avvik fra det generelle planverket er det bred enighet om at SKL, i den form det har hatt under pandemien, har fungert på en god måte, er hensiktsmessig og har gitt merverdi for byrådsavdelingene. Planverket vurderes å ha lagt til rette for å tilpasse SKLs funksjon til kommunens behov under covid-19 krisen.

Samtidig viser evalueringen at SKL og staben på flere områder har et forbedringspotensial som kan være hensiktsmessig å justere og videreutvikle. Dette gjelder blant annet gjennomgang av deler av planverket, herunder begrepsapparat, klargjøring av ansvar og myndighet, opplæring, mekanismer for ressursdisponering, etablering av felles fokusområder for krisehåndteringen, langtidsplanlegging, tilgang og deling av data, samt organiseringen av stabens arbeid.

Eventuelle endringer av beredskapsplanen bør legge vekt på å beholde intensjonen i beredskapsplanen som en generell plan som skal håndtere ulike typer kriser med forskjellig karakter i tid og omfang, for å sikre at beredskapsplanen er god og fleksibel nok til å respondere på flere typer hendelser på en effektiv måte.

INNHold

	SIDE
INNLEDNING	5
ORGANISERING AV SENTRAL KRISELEDELSE NIVÅ 3	8
EVALUERINGSKRITERIER	14
GJENNOMFØRING AV SENTRAL KRISELEDELSE UNDER COVID-19	18
SENTRAL KRISELEDELSES ROLLE OG ORGANISERING	28
STABSFUNKSJONENES ROLLE OG ORGANISERING	36
PLANVERK, RUTINER OG STØTTEVERKTØY	46
IVARETAKELSE AV SKLS OPPGAVER UNDER COVID-19	52
SEKTORENE NYTTE AV SKL I EGEN KRISEHÅNDTERING	70
SAMMENDRAG OG KONKLUSJON	74
VEDLEGG	76

Innledning

Formål og metode

Om oppdraget

Oppdragets bakgrunn og formål

Sentral kriseledelse på nivå 3 (SKL) ble satt i mars 2020 i henhold til overordnet beredskapsplan for Oslo kommune, og har vært opprettholdt under hele covid-19-pandemien.

I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 8 går det fram at kommunen etter øvelser og uønskede hendelser skal evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.

Byrådet i Oslo har besluttet å gjennomføre en evaluering av kommunens overordnede og tverrsektorielle krisehåndtering.

Denne evalueringen er en *delevaluering* som inngår i en større lovpålagt evalueringsprosess som skal omfatte alle nivåer i kommunen. Oppdraget er *avgrenset* til å gjelde nivå 3 i kommunens kriseledelse (SKL). Evaluering av fagspesifikke beredskapsplikter, sektorlovverk og beredskapsplanverk på sektornivå, faller utenfor denne evalueringens omfang. Evalueringen omfatter heller ikke administrative eller politiske prosesser og beslutninger som er gjennomført i linjen i byrådsavdelingene eller i byrådet under covid-19. Deloitte har bistått Beredskapsetaten med å gjennomføre delevalueringen av *Sentral kriseledelse på nivå 3*.

Formålet med evalueringen av sentral kriseledelse er å innhente kunnskap om styrker og svakheter i krisehåndteringen til bruk for læring og forbedring. Delevalueringen skal gi kunnskap om hvordan bl.a. ledelse, styring og organisering har fungert i forbindelse med *Sentral kriseledelse på nivå 3* sin oppgaveutførelse, og skal ivareta kommunens eget behov for læring, forbedring og videreutvikling av beredskapssystemets rutiner og systemer.

Mer konkret skal evalueringen bidra til:

- å gi kunnskap om hvordan styring, organisering og ledelse har fungert i forbindelse med kommunens krisehåndtering av covid 19-pandemien på SKL nivå 3
- faglig utvikling og kvalitet i kommunens overordnede tverrsektorielle arbeid med beredskap og krisehåndtering
- økt kunnskap om styrker og svakheter, som grunnlag for endrings-, og utviklingsarbeid for kommunens helhetlige beredskapssystem, samt oppfølging av dette
- å frambringe nye erfaringer i hvordan ulike problemstillinger har blitt håndtert både i tilknytning til og utenfor kommunens overordnede beredskapsplanverk
- å frambringe noen av kommunens erfaringer med samvirkeaktører, herunder samordning og informasjonsdeling.

Evalueringen er avgrenset til perioden 12.mars 2020 til 31.mai 2021. Pandemien har i dette tidsrommet bestått av følgende faser:

Fase	Tidsrom
Nedstenging 1	12.03.20 - 27.04.20
Gjenåpning 1	27.04.20 - 22.06.20
Normalisering	23.06.20 - 01.09.20
Opptrapping	02.09.20 - 05.11.20
Nedstenging 2	06.11.20 – 05.05.21
Gjenåpning 2	06.05.21 – d.d.

Om oppdraget

Metode

Det er benyttet en kombinasjon av ulike metoder i gjennomføringen av oppdraget. Dette inkluderer dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Det er gjennomført to **spørreundersøkelser** blant hhv. medlemmer av Sentral kriseledelse (kommunaldirektører og fagpersonell i sektorene) og stab for støttefunksjoner til sentral kriseledelse. Begge spørreundersøkelsene er gjennomført anonymt. Spørreundersøkelsene vært rettet mot å innhente kvantitativt datamateriale fra alle som har hatt en aktiv rolle i SKL eller i staben under covid-19 for å vurdere overordnede trender. Resultatene fra spørreundersøkelsene er benyttet som en del av evalueringens metodetriangulering for å understøtte, supplere eller nyansere data fra andre kilder, herunder intervjudata og dokumentasjon.

- *Spørreundersøkelsen til sentral kriseledelse* ble sendt til totalt 26 respondenter, hvorav ti kommunaldirektører eller assisterende kommunaldirektører, fem seksjons- eller fagsjefer og elleve beredskapskontakter i byrådsavdelingene. Undersøkelsen mottok svar fra 21 respondenter. Av disse oppga elleve at de er kommunaldirektør eller stedfortreder. I omtalen av spørreundersøkelsen er disse av praktiske hensyn omtalt som sektoransvarlige eller kommunaldirektør.
- *Spørreundersøkelsen til stab for støttefunksjoner* ble sendt til 41 respondenter, hvorav åtte ledere for stabsfunksjoner og 33 stabspersonell. Dette omfatter alle som har hatt en rolle deltatt i under covid-19 med unntak av personell som kun har hatt en rolle i et svært avgrenset tidsrom eller personell som har sluttet i sin stilling, og K6. Undersøkelsen mottok svar fra 30 respondenter. Av disse oppga sju at de har vært leder av en stabsfunksjon.

Resultater av spørreundersøkelsen gjengis i rapporten i prosent. Det er viktig å være klar over at det i begge undersøkelsene er et lavt antall respondenter. I teksten omtales derfor ofte resultatene med antall respondenter fremfor i prosent.

Det er videre gjennomført 27 **intervjuer** med hhv. byrådsleder i Oslo kommune, samtlige kommunaldirektører i kommunen, en assisterende kommunaldirektør, /assisterende kommunaldirektør, beredskapssjef, samtlige ledere av stabsfunksjoner (med unntak av K6), utvalgte seksjons- og fagsjefer ved hhv. byrådsleders kontor og i byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI), samt representanter fra Oslo politidistrikt og Statsforvalteren i Oslo og Viken. Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Samtlige intervjureferater er verifisert.

Det er gjennomgått en stor mengde **dokumentasjon** knyttet til evalueringens problemstillinger. Dette omfatter blant annet:

- Lover og regelverk
- Sentrale styringsdokumenter for beredskap og krisehåndtering i Oslo kommune
- Utvalgte møtereferater (totalt 52) fra SKLs møter i perioden 12.mars 2020 – 30.mai 2021
- Sentrale produkter og dokumenter utarbeidet for SKL, herunder blant annet situasjonsrapporter, mobilitetsrapporter, overordnede risikovurderinger, notater og oppdragsbrev
- Utvalgte loggføringer i DSB-CIM
- Annen dokumentasjon, herunder blant annet rapporter fra kommunerevisjonen knyttet til håndteringen av covid-19 i Oslo kommune

Oppdraget er gjennomført i perioden mars 2021-juli 2021.

Oppdraget er kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Organisering av sentral kriseledelse nivå 3



Organisering av Sentral kriseledelse i hht. beredskapsplanverket

Sentral kriseledelse nivå 3 er Oslo kommunes høyeste nivå for krisehåndtering, og etableres ved uønskede hendelser som ikke kan håndteres av en byrådsavdeling alene eller som berører flere virksomheter og sektorer i kommunen

Krisehåndteringen i Oslo kommune følger linjene i organisasjonskartet. Dette innebærer at de aller fleste uønskede hendelser som krever særlig håndtering ivaretas på virksomhetsnivå (nivå 1, for eksempel en bydel, etat eller et kommunalt foretak), eller, når det oppstår hendelser som berører flere virksomheter i en sektor, på sektornivå i byrådsavdelingen (nivå 2).

Når det oppstår uønskede hendelser som ikke kan håndteres av byrådsavdelingen alene eller som berører flere virksomheter og sektorer i kommunen settes hele eller deler av *Sentral kriseledelse (nivå 3)* som er det høyeste nivået av krisehåndtering i Oslo kommune.

Siden 2. verdenskrig har sentral kriseledelse i Oslo kommune vært satt tre ganger: under tsunamien i Indiahavet i 2004, under terrorangrepet i Oslo 22. juli 2011 og, sist, under covid-19-pandemien i mars 2020. Sentral kriseledelse har aldri tidligere vært satt over et lengre tidsrom enn under covid-19. Kommunens beredskapsplanverk gir åpning for å sette SKL uten at alle byrådsavdelinger er inkludert. Under covid-19 har alle sektorer deltatt i SKL gjennom hele perioden SKL har vært aktiv.

Sentral kriseledelse består av to hovedelementer: sentral kriseledelses **besluttende funksjoner** (K7, heretter kalt sentral kriseledelse/SKL) og **stab for støttefunksjoner** (K1-K6, samt liasjon lokal redningssentral, heretter kalt staben). Se detaljert organisasjonskart neste side.

SKL er et møteforum som ledes av beredskapssjefen i Oslo kommune på vegne byrådsleder. Det er beredskapssjefen som i samråd med byrådsleder beslutter å etablere sentral kriseledelse.

I SKL inngår **kommunaldirektørene** for alle kommunens byrådsavdelinger på vegne av sin respektive byråd. Dette følger av Oslo kommunes parlamentariske styringsmodell. Hver kommunaldirektør representerer sin byrådsavdeling med underliggende virksomheter. I tillegg kan personell fra berørte virksomheter innkalles til SKL etter behov som fageksperter eller ekstern liaison.

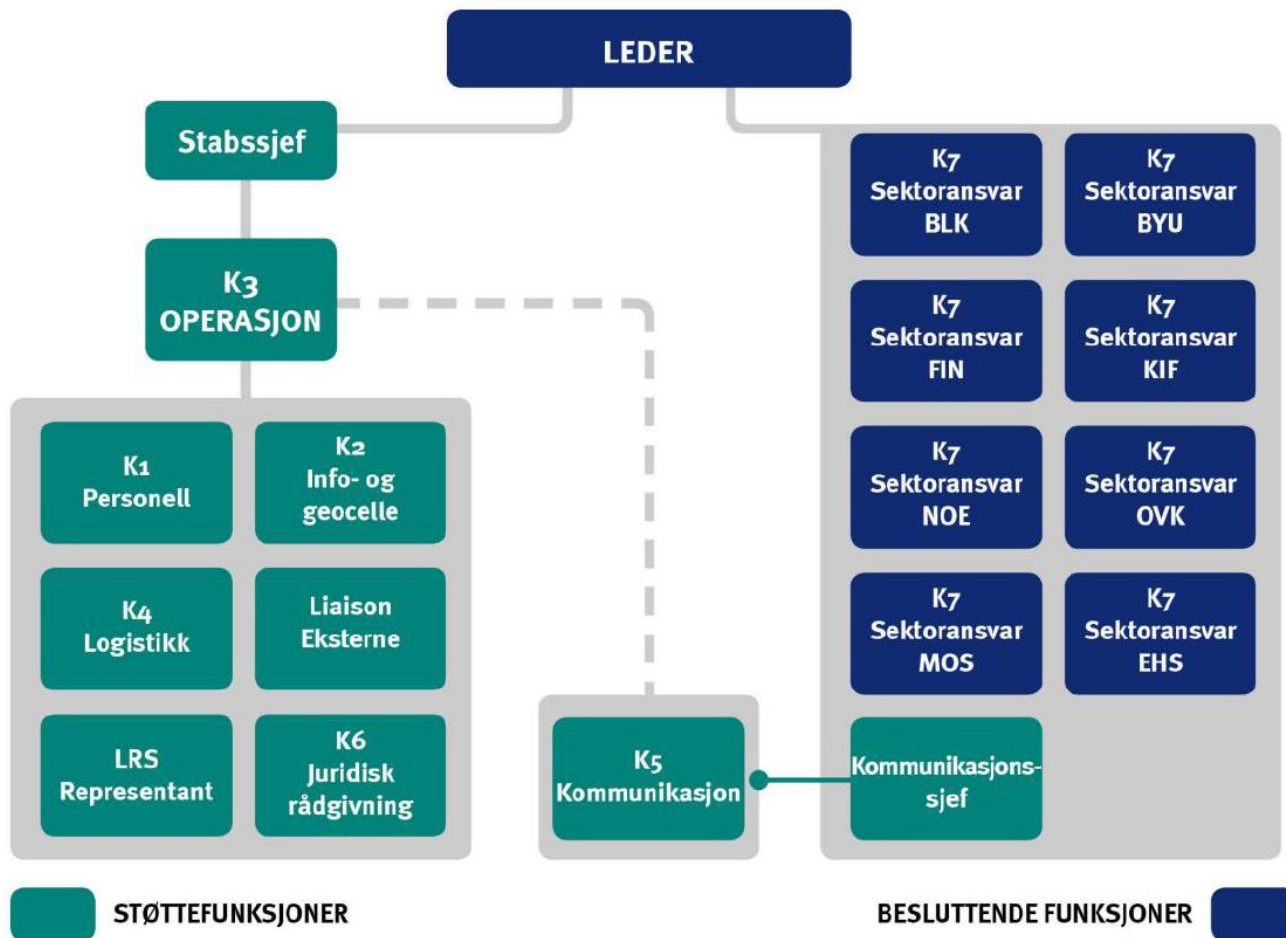
Staben er organisert i seks **stabsfunksjoner**. Funksjonene er benevnt med K1-K6. Inndelingen følger av organiseringen av politiets stabsfunksjoner P1-P6 i hht. politiets beredskapssystem. I korthet har funksjonene følgende ansvar og oppgaver:

- *K1 Personell* - Ansvarlig for personellomsorg i kriseledelsen og stab
- *K2 Info- og geocelle* - Utarbeider informasjonsanalyser og kartfestet fremstilling av hendelsen som beslutningsgrunnlag
- *K3 Operasjon* – Operativ ledelse, planlegging og koordinering, samt kontaktpunkt for kriseledelsen i byrådsavdelingene
- *K4 IKT/Logistikk* - Ivaretar behov for samband og annen infrastruktur, logistikk og forsyning til kriseledelse og stab
- *K5 Kommunikasjon* – Ivaretar formidling av informasjon til befolkning og media
- *K6 Juridisk rådgivning* – Rådgiver om kommunens ansvar og juridiske fullmakter. Aktiveres kun etter forespørsel

Beredskapssjefen utnevner en stabssjef fra Beredskapetsetaten som skal lede arbeidet til stabsfunksjonene. K1-K4 ledes av Beredskapetsetaten, men kan også bemannes av personell fra andre virksomheter i kommunen ved behov. K5 ledes av kommunikasjonssjef ved Byrådsleders kontor, mens K6 ledes av Kommuneadvokaten.

Organisering av Sentral kriseledelse nivå 3

Visuell fremstilling av Sentral kriseledelse, nivå 3



Forkortelser og forklaring:

Leder – beredskapssjef på vegne av byrådsleder

BLK – Byrådsleders kontor

FIN – Byrådsavdeling for finans

NOE – Byrådsavdeling for næring og eiendom

MOS – Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

BYU – Byrådsavdeling for byutvikling

KIF – Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet

OVK – Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

EHS – tidligere byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester. Ble sommeren 2020 erstattet av to separate byrådsavdelinger:

HEI – byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

AIS – byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester

Organisering av sentral kriseledelse nivå 3

Ansvarsfordeling i krisehåndteringen i hht. Oslo kommunes regelverk og overordnede beredskapsplan

Bystyret, som kommunens øverste myndighet, trekker opp hovedlinjene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Byrådet er Oslo kommunes øverste ledelse av kommunens administrasjon. Dette gjelder også i krisesituasjoner. Selv om det settes kriseledelse, har byrådet og linjeledelsen fortsatt det øverste ansvar for krisehåndteringen. Dette innebærer at når det i BPO er lagt oppgaver og fullmakter til kommunaldirektører, beredskapssjefen og kommunikasjonssjefen, så er dette på vegne av ansvarlig byråd, og for kommunikasjonssjefens vedkommende kommunaldirektøren.

Dette innebærer at overordnet nivå på et hvert tidspunkt selv kan utøve fullmakten, trekke den eller instruere om utøvelsen av fullmakten.

Byrådene

Byrådene har øverste ansvar som linjeledelse i egen byrådsavdeling ved en uønsket hendelse. Byrådene skal gjennom sin avdeling iverksette vedtatte tiltak, koordinere informasjon og ressurser oppover og nedover i linjen. Beredskapsplanen til byrådsavdelingen må ta høyde for at kommunaldirektør, eller stedfortreder, er avgitt til Sentral kriseledelse».

Sentral kriseledelse nivå 3 – overordnet koordinering

Ved en alvorlig uønsket hendelse som rammer kommunen som helhet, eller som er av en karakter som krever sentral koordinering og ledelse, kan beredskapssjefen, i samråd med byrådslederen, beslutte etablering av hele, eller deler av, Sentral kriseledelse.

Byrådsavdelingene (Nivå 2) kan også anmode, via beredskapssjefen, om etablering av Nivå 3. Sentral kriseledelse ivaretar behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats.

Byrådsavdelingene ivaretar behovet for oversikt over og koordinering av egen sektor og planlegging av sektorens innsats i tråd med Sentral kriseledelses beslutninger. Byrådsavdelingen skal sikre at det er sammenheng mellom overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak. Når en uønsket hendelse oppstår, skal bydel/etat/kommunalt foretak/tjenestested ivareta den umiddelbare iverksettelsen av tiltak og gjennomføre beslutninger fra egen ledelse i henhold til egen beredskapsplan.

Ved etablering av Sentral kriseledelse skal virksomhetsleder koordinere virksomhetens tiltak i linjen og bidra til Sentral kriseledelses håndtering av hendelsen med alle tilgjengelige ressurser. Virksomhetene skal sikre at det er sammenheng mellom overordnede prioriteringer og iverksatte tiltak.

Beredskapssjefen leder Sentral kriseledelse på vegne av byrådslederen. Beredskapssjefen skal ved en Nivå 3 uønsket hendelse utpeke en stabssjef som skal lede arbeidet til stabsfunksjonene. Ved en Nivå 1 og 2 uønsket hendelse kan beredskapssjefen på anmodning gi råd, veiledning og annen relevant støtte til berørte virksomheter.

Kommunaldirektørene inngår i Sentral kriseledelse, på byrådens vegne, for å beslutte iverksettelse av tiltak og koordinering av kommunens ressurser. Hver kommunaldirektør representerer sin byrådsavdeling med underliggende virksomheter. Kommunaldirektøren gir oppdatert informasjon fra egen sektor, fremmer egne behov og bidrar med oversikt over tilgjengelige ressurser inn til kriseledelsen. Kommunaldirektøren skal utpeke en fast stedfortreder, som kan møte i Sentral kriseledelse dersom han/hun er forhindret fra å stille.. Ved ferie eller lengre fravær skal det oppnevnes ytterligere en stedfortreder. Fagpersoner fra kommunens virksomheter støtter kriseledelsen i tilhørende stabsfunksjoner. K5 er her i en særstilling, da denne nødvendigvis må jobbe tett med K7 for å kunne ivareta kommunikasjons- og informasjonsrollen. Kommunikasjonssjefen deltar derfor i møter i Sentral kriseledelse. Ved behov for direkte tilgang til fagkompetanse fra en virksomhet, hentes dette inn som liaison til Sentral kriseledelse. Dette anmodes om i linjen. Hver virksomhet må være forberedt på å avgi kyndig personell på anmodning

Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (I)

Kommunalt risikobilde utarbeidet i 2017 gir en oversikt over de viktigste konsekvensene for kommunen ved et eventuelt pandemiutbrudd og beskriver forebyggende tiltak for å begrense skade

Kommunalt risikobilde (KRB) er Oslo kommunes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse, og gir en samlet oversikt over risiko- og sårbarheter i kommunen. Siste versjon av KRB ble utgitt i 2017, og gjelder for perioden 2017-2021.

Formålet med KRB er å benytte kunnskapen om risiko- og sårbarheter som et grunnlag til å jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet på tvers av sektorer i kommunen, for å redusere risiko for tap av liv eller for skade på miljø og materielle verdier.

Analysen skal ligge til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på overordnet nivå og som en del av grunnlaget i de kommunale virksomhetenes egne ROS-analyser.

KRB inneholder beskrivelser av risikoområder med inngangsanalyser og scenarioanalyser. Inngangsanalysen for risikoområdet smittsomme sykdommer inneholder en bakgrunnsdel, som blant annet beskriver omfang, hyppighet, sykdomsformer og forløp i tidligere kjente epidemier og pandemier, samt risikoen knyttet til utbrudd av smittsomme sykdommer.

I risikobeskrivelsen legges det vekt på utbrudd av smittsomme sykdommer som utgjør en alvorlig fare for folkehelsen og som utgjør en mindre kjent risiko. Det beskrives at slike utbrudd utgjør en særlig belastning på grunn av potensialet for en hurtig og stor utbredelse, som vil kreve særlig omfattende tiltak fordi det ikke finnes effektive forebyggende tiltak eller helbredende behandling. Blant risikoene som beskrives er høy etterspørsel etter helsetjenester kombinert med redusert kapasitet på helsepersonell på grunn av sykdom, økt arbeidsfravær generelt og i viktige samfunnsfunksjoner, og i verste fall at kritiske samfunnsfunksjoner bryter sammen.

Befolkningstetthet og pendlerstrøm beskrives som en særlig risiko for Oslo. Videre beskrives det at *effektive sosiale mål*, kalt ikke-farmasøytiske tiltak, tidligere har vist stor effekt på smittespredning. Under dette er det blant annet beskrevet isolasjon av syke, stenging av skoler og utvalgte næringsvirksomheter.

Inngangsanalysen inneholder også et kapittel om forebygging og beredskap hvor det blant annet beskrives etablert smittevernregime og WHO og nasjonale helsemyndigheters rolle og funksjon knyttet til en pandemi, kommunens ansvar ihht. regelverk, samt sentrale tiltak knyttet til forebygging og beredskap dersom scenario med pandemiutbrudd skulle inntreffe.

«Større pandemiutbrudd» er et av de definerte risikoområdene i KRB som det er utarbeidet en egen scenarioanalyse for. Større pandemiutbrudd er i KRB vurdert som et av de scenarioene som har høyest samlet risiko basert på vurdering av sannsynlighet og konsekvens. Scenarioanalysen fastsetter sannsynlighet for at hendelsen inntreffer, konsekvens for samfunnsverdier, hendelsens påkjenninger for kritiske samfunnsfunksjoner og usikkerhet knyttet til kunnskapsgrunnlaget.

Med hensyn til kritiske samfunnsfunksjoner, er det i scenarioanalysen fastsatt at pandemiutbrudd vil gi svært store påkjenninger for *Styring og kriseledelse*. Tilsvarende vurdering er gjort når det gjelder *Helse og omsorg*, med svært store påkjenninger for helse- og omsorgstjenester og for folkehelseiltak.

I oppsummert konsekvensvurdering er det fastsatt svært store konsekvenser av et pandemiutbrudd for liv og helse, og økonomi. Det er angitt tallestimater for disse kategoriene. Videre er det i kategorien samfunnsstabilitet vurdert store konsekvenser med hensyn til sosial uro og dekning av grunnleggende behov, mens det er vurdert svært stor konsekvens når det gjelder påkjenninger i dagliglivet.

Med hensyn til styringsevne og kontroll er konsekvens vurdert som middels og det er blant annet fastsatt at høyt sykefravær og høy smittefare vil påvirke kontinuitetsevnen. I samlet vurdering går det fram at et større pandemiutbrudd vil ha «svært store» konsekvenser, som er høyest mulig konsekvensvurdering av fem mulige kategorier.

Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (II)

Beredskapsetaten har benyttet kommunalt risikobilde (KRB) som utgangspunkt for prioriteringer og utvikling av kunnskapsbasert støtte for krisehåndteringen under covid-19

Beredskapsetaten utarbeidet våren 2020 to overordnede risikovurderinger for kommunen rettet mot covid-19. Risikovurderingene tok utgangspunkt i publiserte risikovurderinger fra FHI, HelseDirektoratets gjeldende anbefalinger, KRB 2017 samt kommunens erfaringer fra krisehåndteringen på utarbeidelsestidspunktet.

Av den første risikovurderingen, datert mars 2020, fremgår det at kommunens erfaringer på dette tidspunktet på flere områder var sammenfallende med de forutsetninger og det konsekvensbildet som er beskrevet i KRBs pandemiscenario. Risikovurderingen inneholder analyser av pandemiens påvirkning og risiko knyttet til liv og helse, økonomi, samfunnsstabilitet og styringsevne og kontroll. Blant risikofaktorene som vektlegges er arbeidsbelastning i helsesektoren, prioritering av pasienter i henhold til kapasitet, mangel på smittevernutstyr og stor pågang på koronatelefon og legevakten, store påkjenninger i dagliglivet og sosial uro, arbeidsfravær i viktige samfunnsfunksjoner, kapasitet på teknisk infrastruktur, fleksibel bruk av ressurser på tvers av virksomheter og aktører, krisehåndteringsevne og krisekommunikasjon. Risikovurderingen datert 03.06.2020 inneholder i tillegg risikobeskrivelser av risikoforståelse, operasjonelt arbeid i byrom og smitteutvikling.

I begge risikovurderingene er det beskrevet tiltak. Herunder beskrives kommunens kunnskapsbaserte tilnærming, basert på fem kjerneelementer (mobilitet, testdata, smitteutvikling, TRiO-observasjoner og smittesporing), som i henhold til beskrivelsen skal bidra til å øke forståelsen og redusere usikkerhet i smittesituasjon, kontaktflaten for smittespredning, endring av bruksmønstre i byrom, hvor smitten skjer, i hvor stor grad smitteverntiltak etterkommes; og innsikt i ukjent smitte gjennom utvikling av testdata.

Blant øvrige tiltak som beskrives er kommunikasjon, kontinuitetsplanlegging i alle virksomhetene, kommunal tilstedeværelse i byrom og løpende vurderinger av potensielle sammenfall av hendelser og andre påvirkende faktorer.

Beredskapsetaten viser til at KRB har vært og er sentral i arbeidet med å identifisere/ redusere risiko under pandemihåndteringen, og at det har blitt iverksatt tiltak for flere risikofaktorer som beskrives i inngangsanalysen av risikoområdet smittsomme sykdommer. Etaten viser spesielt til følgende sentrale risikofaktorer som har vært adressert:

- Ikke-farmasøytiske tiltak ved smitte med ukjent risiko og lav effekt på kjente behandlingsmetoder, herunder nedstenging, isolasjon, begrensninger for ansamlingssteder og kollektivtransport mv.
- Spredningsrisiko knyttet til befolkningstetthet og pendlingsstrøm, herunder også global reisevirksomhet med spredningsrisiko over landegrensar
- Belastning på helsepersonell og behov for ekstra tjenester, herunder også egen sykdom og fravær

Etaten peker på at disse risikofaktorene er adressert gjennom arbeidet med mobilitetsanalyser, overvåking av etterlevelse av smitteverntiltak gjennom TRiO-systemet og etablering av en ressurskoordineringsgruppe. Disse tiltakene omtales senere i rapporten.

Av KRB fremgår det at erfaringer fra tidligere pandemier er at det kan oppstå hendelser som ikke er dekket av eksisterende planverk. Beredskapsetaten peker på at etaten med utgangspunkt i KRB har arbeidet aktivt med å angripe usikkerhet. Etaten har derfor utviklet overordnede risikovurderinger som er forankret i SKL, og som aktivt er brukt for å utvikle og etablere kunnskapssystem for covid-19 og til kontinuitetsplanlegging i virksomhetene. Etaten bemerker at KRB med delanalyser fra covid-19 har bidratt til støtte for kunnskapsbasert krisehåndtering, herunder også bidratt til proaktivitet og innovasjon under den første perioden med høy grad av usikkerhet.

Evalueringskriterier



Evalueringskriterier

Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune

«Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune» (heretter BPO) beskriver **hvordan beredskapen i kommunen er organisert** ved alvorlige uønskede hendelser som rammer kommunen som helhet, eller som er av en karakter som krever sentral koordinering og ledelse.

Formålet med BPO er at kommunen **skal ha en beredskapsorganisasjon** som trer i kraft, helt eller delvis, ved uønskede hendelser hvor den ordinære linjeorganisasjonen ikke (alene) er den hensiktsmessige organisasjonsformen for å redusere konsekvensene av hendelsen, opprettholde kommunale tjenester og normalisere situasjonen.

Kommunen har **organisert krisehåndteringen i tre nivåer**, med etablering av Sentral kriseledelse som trer i kraft når bestemte vilkår er oppfylt. BPOs virkeområde er samtlige virksomheter som er en del av Oslo kommune som juridisk person og er bestemmende for organiseringen og utøvelsen av virksomhetenes krisehåndtering.

BPO skal anses som en instruks.

BPO beskriver **hvordan Sentral kriseledelse** skal støtte kommunens virksomheter med overordnet koordinering av tiltak og kommunens ressurser for å verne om liv og helse, miljø og materielle og immaterielle verdier, tilpasset den til enhver tid gjeldende «Overordnet ROS-analyse Oslo kommune».

BPO består i tillegg av **to operative delplaner** for hhv **Sentral kriseledelse** og **krisekommunikasjon**. Disse planene beskriver de interne arbeidsrutinene for Sentral kriseledelse og stabsfunksjonen K5 Krisekommunikasjon. I BPO operativ del går det frem at de operative planene vedtas av byrådslederen og revideres årlig og etter hendelser og øvelser. Beredskapetsetaten opplyser at praksis er at planen revideres årlig og godkjennes av beredskapssjefen etter fullmakt.

Kommunen har også planverk for evakuering i Oslo som vedtas av byråden for eldre, helse og sosiale tjenester.

BPO er utarbeidet med bakgrunn i:

- Lov 25.06.2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- Forskrift 07.10.2011 om kommunal beredskapsplikt.
- Lov 20.03.1998 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)
- Lov 25.09.1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet (heretter reglementet), bv 97/16

Det vises til vedlegg for nærmere omtale av punktene over.

Kommunen har en pandemiplan for ivaretagelse av smittevern i tilfelle en pandemi. Denne ligger under HEI-sektors ansvarsområde og inngår ikke i mandatet for denne evalueringen.

Evalueringskriterier

Grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Beredskapsplaner skal i utgangspunktet hjelpe kommunen med å håndtere hendelser så korrekt, raskt og effektivt som mulig. Faglige normer for beredskapsarbeid følger i stor grad rettsregler, nasjonale faglige retningslinjer og veiledere og erfaringsoverføring i egen organisasjon.

Beredskapsplaner kan ikke fange opp alle hendelser som er mulig. Planer fungerer best dersom de beskriver varsling, organisering, kommunikasjonsrutiner og tiltak som er så lik organisasjonens hverdag som mulig (likhetsprinsippet), og som setter brukeren i stand til å respondere på flere typer hendelse på en effektiv måte.

Det er fire prinsipper som er lagt til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Oslo kommune:

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvaret omfatter å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, en understrekning av at ansvarsforholdet internt i virksomheten/organisasjonen og mellom virksomheter og organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering

Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå. En krise innenfor en kommunes ansvarsområde er i utgangspunktet kommunens ansvar å håndtere (med unntak av sikkerhetskritiske kriser),

Samvirkeprinsippet betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Krisehåndtering i Oslo kommune følger, i tråd med likhetsprinsippet, linjene i organisasjonskartet. Alle avvik fra fastsatte linjer skal avtales for den gjeldende hendelsen. I beredskapsplanen følgende beredskapsnivåer etablert:

Nivå 0 skal håndtere den daglige håndteringen. På dette nivået settes det ikke kriseledelse på virksomhetsnivå, men nivået er tatt med for å synliggjøre det totale bildet. Nivå 0 Tjenestestedsnivå (Kommunale kontorer, sykehjem, skoler, barnehager mv.) Nivå 0 er en uønsket hendelse som kan håndteres innenfor rammene av daglig drift på tjenestested. Med tjenestestedsnivå menes det enkelte tjenestested som skoler, barnehager, omsorgshjem som ligger under en virksomhet i Oslo kommune, eller som Oslo kommune har ansvar for.

Nivå 1 Virksomhetsnivå (Byrådsavdeling, bydel, etat og kommunale foretak) Nivå 1 er en uønsket hendelse som oppstår i en virksomhet, som ikke kan håndteres av det (de) aktuelle tjenestestedet(ene) alene. Hendelsen kan håndteres med virksomhetens egne ressurser. Hele eller deler av virksomhetens kriseledelse settes for å bistå tjenestestedet eller virksomheten.

Nivå 2 Sektorkoordinering (Byrådsavdelingsnivå) Nivå 2 er en uønsket hendelse som ikke kan håndteres av virksomhetens ressurser alene eller som berører flere virksomheter i sektoren. Hele eller deler av byrådsavdelingens kriseledelse settes for å bistå virksomheten(e). På byrådsavdelingsnivå legges det spesielt vekt på den støtte byrådsavdelingen skal gi og den koordinerende rollen overfor underliggende virksomheter.

Nivå 3 Overordnet koordinering (Sentral kriseledelse) Nivå 3 er en uønsket hendelse som ikke kan håndteres av byrådsavdelingen alene eller som berører flere virksomheter og sektorer i kommunen. Hele eller deler av Sentral kriseledelse settes. Sentral kriseledelse skal koordinere informasjon, beslutninger og ressurser i kommunen, samt støtte virksomhetene og bidra til normalisering.

Evalueringskriterier

Deling av informasjon, rapportering, kommunikasjon internt og beordring

I Overordnet beredskapsplan går det fram: «**Informasjon om situasjonen og status for krisehåndteringen** skal deles mellom alle involverte virksomheter og i linjen. Delt informasjon skal bidra til en felles forståelse av situasjonen. Alle virksomheter har et selvstendig ansvar for å dele korrekt informasjon og rette opp misforståelser. Hver virksomhet skal ha rutiner for deling av informasjon i sin beredskapsplan, både innen egen virksomhet, eventuelt til andre involverte virksomheter og til respektives byrådsavdeling. Det presiseres at alle beslutninger skal følge linjen.

Frekvens for informasjonsdeling, samt definisjon av hvem som skal være mottakere, blir bestemt for hver hendelse. En første statusrapport bør deles så fort som mulig og senest etter første møte i virksomhetens kriseledelse. For å kunne sammenstille et helhetsbilde av situasjonen i kommunen vil Sentral kriseledelse tidlig sende ut en anmodning om statusrapportering til virksomhetene. (...)

Virksomhetene skal 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. All informasjon som virksomheten deler skal være korrekt og kvalitetssikret. Det er ønskelig at det oppgis kilde for informasjonen. Dersom det er behov for å dele informasjon som ikke kan verifiseres så skal det framgå tydelig at informasjonen er basert på usikre kilder eller antakelser. Sentral kriseledelse kommuniserer med virksomhetene ved bruk av allmøte, telefonsamtaler, TETRA, bruk av liaison, distribusjon av statusrapporter via epost og DSB-CIM, deling av loggelement i DSB-CIM og videokonferanse»

I Dok 25 –Overenskomst i Oslo kommune kapittel 13A vedrørende krisesituasjoner i fredstid går det fram: «Kommunen kan i krisesituasjoner i fredstid, som skyldes forhold kommunen ikke har herredømme over, **beordre arbeidstakere** i kommunen til annet arbeid eller arbeidssted i kommunens tjeneste. Før kommunen treffer slik bestemmelse skal arbeidstakerorganisasjonene om mulig underrettes. I den utstrekning beordringen fører til et mer krevende og kvalifisert arbeid enn det vedkommende ellers utfører, skal det gis kompensasjon for dette, eventuelt etter forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonen».

Gjennomføring av Sentral kriseledelse under covid-19



Hovedlinjene i gjennomføringen av Sentral kriseledelse under Covid-19 (I)

Sentral kriseledelse har vært et viktig forum for koordinering og informasjonsutveksling mellom sektorene under pandemien. Det er bred enighet om at det har vært riktig å opprettholde Sentral kriseledelse (SKL) på nivå 3 under hele krisen

Formell anbefaling om å sette sentral kriseledelse, nivå 3, ble sendt fra beredskapssjefen til byrådsleders kontor 11.03.2020. Frem til da hadde covid-19-pandemien i Oslo vært håndtert på krisehåndteringsnivå 2, i daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid (EHA, nå byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI)). Vurderingen av behovet for å etablere sentral kriseledelse nivå 3 hadde samme dag blitt diskutert og avklart i møte mellom beredskapssetaten og byrådsleders kontor. Deloitte får opplyst at det ikke ble vurdert å sette sentral kriseledelse før 11.mars.

Sentral kriseledelse ble innkalt samme dag, først per sms-varslings og senere i e-post. Vedlagt innkallingen var tiltakskort for K7 (Sektoransvar) og mal for møtereferat med agendapunkter. Staben avholdt sitt førstemøte samme dag.

Det ble i starten av pandemien avholdt daglige møter i SKL. Den første uken ble møtene avholdt fysisk, deretter digitalt via Teams. Fra 24.april og frem til 15. mai ble det avholdt møter to ganger i uken, mens det fra 22.mai har blitt avholdt ukentlige møter med varighet på 45 minutter. Møtehyppigheten var noe lavere sommeren 2020.

Sentral kriseledelse har vært opprettholdt gjennom hele pandemien, med alle sektorer representert. I løpet av perioden har nivået på krisehåndteringen vært vurdert fire ganger, for ca. tre måneder av gangen. Ved samtlige anledninger har det vært anbefalt, og besluttet, å opprettholde sentral kriseledelse på nivå 3. I notatene som er oversendt fra beredskapssjefen til byrådsleders kontor hvor det anbefales å opprettholde SKL på nivå 3 legges det vekt på flere forhold. Dette gjelder at konsekvensene og tiltakene i samfunnet og for kommunens tjenester er sektorovergripende, og krever samordning mellom sektorene, og at det er nødvendig at alle byrådsavdelingene har en felles risikoforståelse og en smidig informasjonsdeling gjennom SKL. Videre fremheves betydningen av en felles overordnet kommunikasjon.

Både av møtereferatene som er gjennomgått og av intervjuene fremgår det en bred enighet på tvers av sektorene av at det har vært hensiktsmessig å opprettholde sentral kriseledelse på nivå 3 under hele pandemien. Særlig trekkes det frem at dette har vært nyttig og viktig for å opprettholde informasjonsutvekslingen mellom sektorene. Byrådsleder forklarer at SKL har vært et svært viktig og avgjørende organ for han og byrådet i pandemihåndteringen. Byrådsleder begrunner dette med at byrådet hele tiden har fått viktige problemstillinger, informasjon og kunnskap fra SKL, og at det har vært en trygghet i å ha SKL å støtte seg på.

I anbefalingsnotatene om opprettholdelse av nivå 3 i krisehåndteringen viser Beredskapssetaten til at risikoerkjennelsen og beslutningsdyktigheten på alle nivåer i organisasjonen har vært svært høy fra et tidlig stadium i krisen. Samtidig er det flere som i intervju viser til at, sett i ettertid, kunne og burde sentral kriseledelse vært satt tidligere enn 11.mars, og at man trolig både i kommunen og i resten av samfunnet tok inn over seg det samfunnsomfattende omfanget av krisen noe sent. Enkelte har i intervju vist til særlig perioden rundt Holmenkollen skifestival 7.- 8.mars 2020 som kaotisk. Samtidig vises det til at det trolig ikke ville gjort noen stor forskjell for krisehåndteringen om SKL hadde blitt satt på et tidligere tidspunkt, og at byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid ivaretok også den sektorovergripende koordineringen i en tidlig fase av pandemien.

I intervjuene er det flere, herunder både byrådsleder og beredskapssjef, som har påpekt at det var en fallende kriseforståelse både i organisasjonen og i befolkningen rundt sommeren 2020, med lave smittetall, og at dette medførte at man mistet noe av oppmerksomheten på krisehåndteringen. Det er vist til at kommunen ikke hadde forsikret seg om at det var tilstrekkelig kapasitet til testing og håndtering av koronatelefon. Byrådsleder opplyser i intervju at han ikke var fornøyd med at koronatelefonen ikke var skalert opp til tilstrekkelig kapasitet etter sommeren 2020.

Hovedlinjene i gjennomføringen av Sentral kriseledelse under Covid-19 (II)

Sentral kriseledelse har vært et viktig forum for koordinering og informasjonsutveksling mellom sektorene under pandemien. Det er bred enighet om at det har vært riktig å opprettholde Sentral kriseledelse (SKL) på nivå 3 under hele krisen

Beredskapsetaten legger i verifiseringen av denne evalueringsrapporten vekt på betydningen av å fremheve årsakene til at krisehåndtering på nivå 3 har vært opprettholdt gjennom hele pandemien, samtidig som beslutningsprosesser i kommunen har fulgt normal drift, og hvordan dette i stor grad har påvirket hvordan SKL og arbeidet i staben har vært gjennomført. Etaten viser til at de ulike byrådsvedtakene for forlengelse av håndtering på nivå 3 beskriver hvilke behov det har vært nødvendig å opprettholde gjennom SKL samtidig som arbeidet med håndtering av pandemien har fungert som i en normal driftsituasjon (eksempelvis behovet for sentralisert informasjonsdeling, situasjonsbilde, analyse, koordinering av etterlevelse av smitteverntiltak).

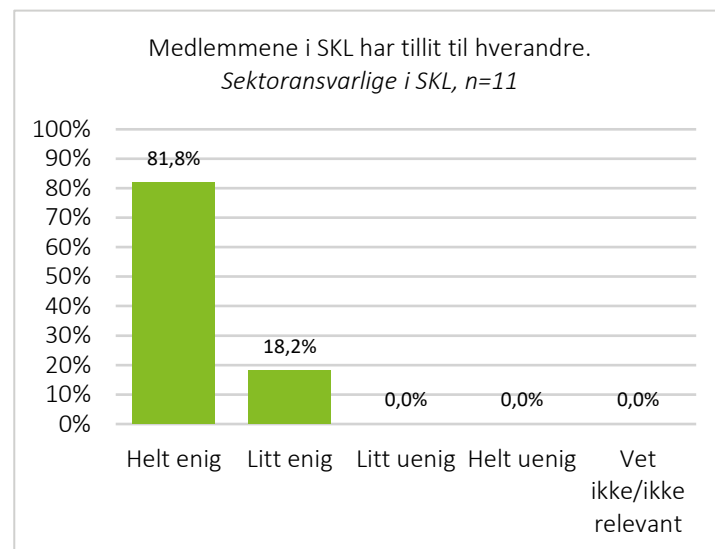
Videre peker Beredskapsetaten på betydningen av å være oppmerksom på forskjellen mellom akutt krisehåndtering, som planverket i hovedsak er innrettet mot, og kontinuerlig hendelseshåndtering, som har vært tilfelle i flere perioder under covid-19. Etaten peker på at SKL har vært aktiv også i perioder med stor grad av hendelseshåndtering i linjen. Videre viser Beredskapsetaten til at SKL har vært satt med alle sektorer under hele pandemien, og at sektorene i har hatt forskjellige erfaringer og påkjenninger innenfor sine sektorer både under perioder med krise-, og hendelseshåndtering.

Samarbeidet mellom sektorene i sentral kriseledelse

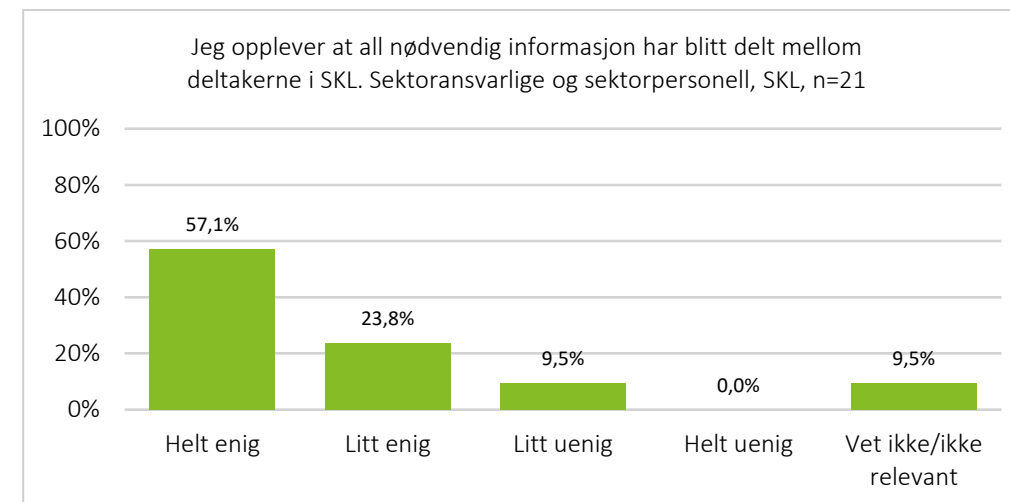
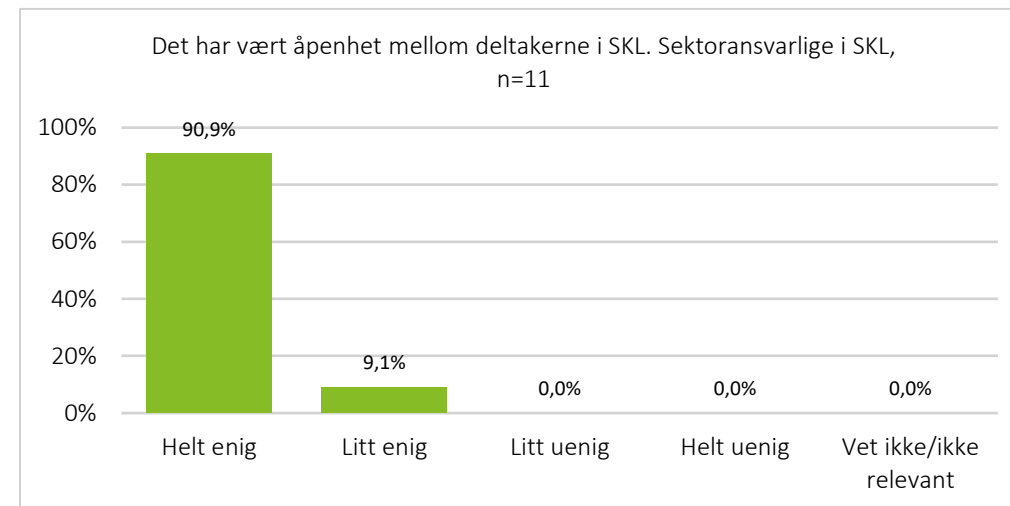
Sektorene har samarbeidet godt og hatt høy grad av tillit til hverandre i SKL

Byrådsleder legger i sitt intervju vekt på at SKL har fungert godt og hatt et åpent og fortrolig samarbeidsklima der alle relevante problemstillinger har vært tatt opp. Byrådsleder forklarer at dette er også noe han har vært opptatt av i ledelsen av SKL, ved å legge vekt på at SKL skal være et fora der det er trygt å dele.

Denne opplevelsen av samarbeidsklimaet i SKL bekreftes i intervjuene med øvrige deltakere i SKL. Samarbeidet beskrives gjennomgående som godt. For eksempel beskriver en kommunaldirektør at det i SKL har vært samhold og innsats som gjør at kommunaldirektøren sitter med en følelse av at «vi drar ting sammen». Videre er det vist til at samarbeidet mellom sektorene ikke bare har blitt bedre på ledernivå, men at det i dag også er mer direkte kontakt mellom sektorene for å løse oppgavene i pandemien. I spørreundersøkelsen svarer ni av elleve kommunaldirektører at de er helt enige i at medlemmene i SKL har hatt tillit til hverandre. Ti kommunaldirektører svarer og at det har vært åpenhet mellom deltakerne i SKL.



Når det gjelder deling av informasjon varierer SKL-deltakernes opplevelse noe mer. Dette knyttes blant annet til at enkelte diskusjoner føres bilateralt og at ikke all informasjon om eksempelvis innføring av nye tiltak har blitt delt i SKL før de er offentliggjort. Se også side 31.



Deltakernes opplevelse av gjennomføringen av Sentral kriseledelse

Møtene i SKL oppleves som effektive, informerende med gjennomgående god møteledelse og struktur innenfor den tidsramme som er til rådighet

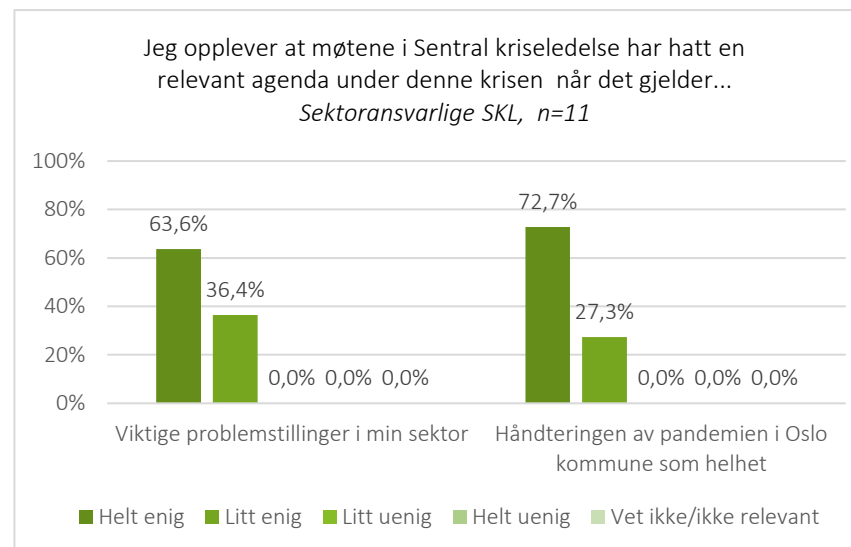
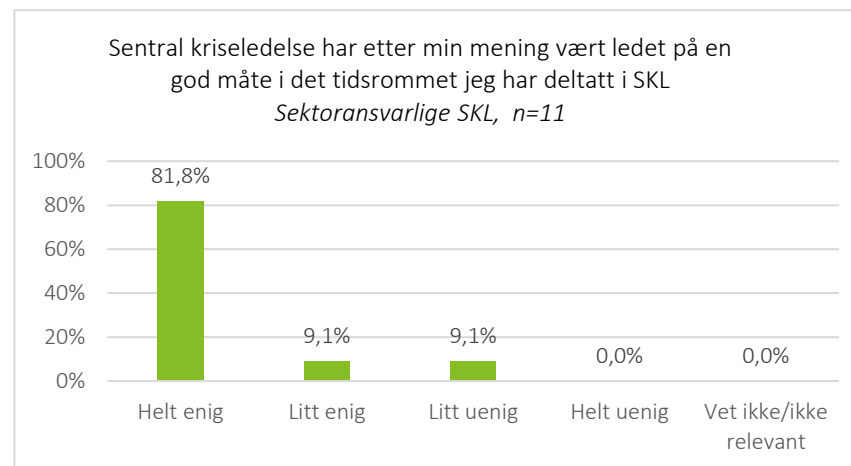
Av både møtereferater fra SKL og intervjuer i evalueringen fremgår det at de ukentlige møtene i SKL helt siden midten av mars 2020 har fulgt en fast struktur. Møtene innledes med en gjennomgang av samlet status for kommunen og situasjonsbeskrivelse fra Beredskapsetaten før det refereres status per byrådsavdeling, og status for mediebildet. Møtereferatene viser at det i møtene orienteres om og drøftes spesifikke temaer, for eksempel påskeavvikling, 17. mai, Black Friday, nedstenging av serverings- og skjenkevirksomhet, etterlevelse av tiltak og gjenåpning. Fra juni 2020 har gjennomgang av mobilitetsdata og mobilitetsrapporten vært et fast punkt på agendaen.

Ni kommunaldirektører svarer at de er helt enige i påstanden om at SKL har vært ledet på en god måte (figur øverst). Én av kommunaldirektørene svarer litt enig på denne påstanden, mens én svarer litt uenig. Samtlige av kommunaldirektørene svarer videre at de er enten litt enig eller helt enig i at møtene i sentral kriseledelse har hatt en relevant agenda under krisen når det gjelder både viktige problemstillinger i deres sektor, og håndteringen av pandemien i Oslo kommune som helhet (figur nederst).

Enkelte respondenter har i spørreundersøkelsen vist til at en mer forpliktende dagsorden kunne bidra til en bedre rapportering og informering fra de andre sektorene. Videre er det vist til at for eksempel rapportering fra møter med FHI og Helsedirektoratet med fordel kunne ha blitt tatt opp som et fast punkt. Det er i beredskapsplanen etablert et eget tiltakskort for møtegjennomføring i SKL hvor fast agenda fremgår. Denne har ikke blitt fulgt fullt ut gjennom pandemien. Punktene «samlet beslutning om fokusområder» og «samlet beslutning om tiltak» har som regel ikke har inngått i agendaen eller i møtereferatene (se også s. 47). Beredskapsetaten bemerker i verifiseringer at tiltakskortet har blitt fulgt, men at referatene ikke ordrett har gjengitt tiltakskortets overskrifter. Staten viser til at referatene siden sommeren 2020 har inneholdt et eget punkt om «aksjoner» og at dette er en oppsummering av tiltak og fokus.

Av spørreundersøkelsen fremgår det at kommunaldirektørene generelt opplever at innkallingene til møter i SKL har inneholdt alle relevante sakspapirer, og at de har hatt mulighet til å gjøre nødvendige forberedelser til møtene. Samtidig er det av én respondent påpekt i fritekstsvar at agenda og sakspapirer i noen tilfeller har kommet svært sent. Samtlige kommunaldirektører mener også at innholdet i referatene alltid eller som oftest har vært presist. Samtidig er det flere som i fritekstsvar påpeker at referatene fra SKL har forbedringspotensial, at de er omfangsrike og at det ofte er noe uklart hva som menes.

Enkelte har i intervju pekt på at det kunne være hensiktsmessig å legge inn en endringslogg eller lignende i sakspapirer, herunder eksempelvis situasjonsanalyse mv., for å tydeliggjøre hva som er nytt i utviklingen siden forrige møte.



Deltakernes opplevelse av gjennomføringen av Sentral kriseledelse

SKL har i all hovedsak fungert som et forum for informasjonsutveksling og koordinering mellom sektorene, mens beslutninger knyttet til innføring og endringer i smitteverntiltak er tatt i linjen

Som tidligere beskrevet har SKL under covid-19 i hovedsak bestått av ukentlige møter med en varighet på inntil én time. Samtlige kommunaldirektører svarer på spørreundersøkelsen at de opplever at dette har vært hensiktsmessig for å få gjennomført nødvendige diskusjoner, avklaringer og beslutninger. Samtidig følger det av denne møtestrukturen at SKL i hovedsak har vært et fora for gjensidig informasjonsutveksling og orientering på tvers av sektorene. Dette bekreftes i intervjuene og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen.

For eksempel er det i intervju vist til at det ikke har vært kultur for lange diskusjoner i SKL, og at hovedfokus har vært på gjennomføring av møtene. Som følge av dette er det flere som har påpekt at beredskapssjefens lederrolle i SKL i hovedsak har vært som møteleder og –fasilitator.

Eventuelle uklarheter følges opp bilateralt mellom de mest involverte byrådsavdelingene i etterkant av møtene. En kommunaldirektør viser til at møtene bærer mer preg av å være seriemonologer enn realitetsdiskusjoner knyttet til situasjonsforståelsen og prioritering av tiltak på tvers av sektorene. Kommunaldirektøren påpeker at dette kan ha en effekt på hvilket engasjement de ulike sektorene går inn i møtene med.

Flere har i intervjuer beskrevet møtene i SKL på tilsvarende måte. For eksempel er det i ett intervju vist til at møtene består av innlegg og presentasjoner fra sektorene, som sjelden blir fulgt opp av diskusjoner, og at det i svært liten grad har vært diskusjoner i SKL om hvordan man skal løse vanskelige problemstillinger under pandemien. Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen til dette at SKL har vært forum for mange viktige diskusjoner om blant annet mobilitet, kollektivtransport, skoler og barnehager med videre. Etaten viser videre til at statusrunden fra sektorene avsluttes med spørsmål fra andre sektorer, og at Beredskapsetaten i sine statusorienteringer og oppdrag til sektorer og virksomheter inviterer til diskusjon og tiltak.

Det vises for øvrig til nærmere omtale under kapittelet om SKLs rolle og organisering (side 28).

«Behovet for informasjonsutveksling som er ivaretatt gjennom SKL har vært viktig å ivareta. Samtidig har det vært en del parallelle prosesser knyttet til regelverksutforming, budsjett, osv, som er ivaretatt i ordinære prosesser og kanaler men som med fordel kanskje også kunne vært en del av diskusjonen i SKL knyttet til mer langsiktig innsats»

Kommunaldirektør i fritekstsvar i spørreundersøkelsen

«Kanskje for lite tid til å stille grunnleggende spørsmål - om gjør man det rette? - tenke ut av boksen.»

Kommunaldirektør i fritekstsvar i spørreundersøkelsen

Gjennomføring av digitale møter

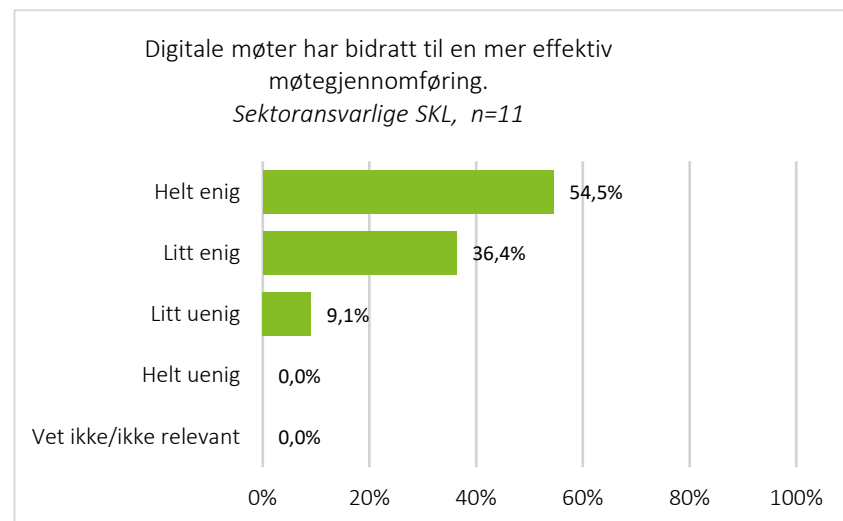
Digitale møter har vært hensiktsmessige og effektive, men enkelte peker på en risiko for at dette i noen tilfeller kan ha lagt begrensninger på diskusjonene i SKL

Møtene i Sentral kriseledelse har siden slutten av mars 2020 blitt gjennomført digitalt. Svarene på spørreundersøkelsen viser at deltakerne i all hovedsak har opplevd dette som positivt.

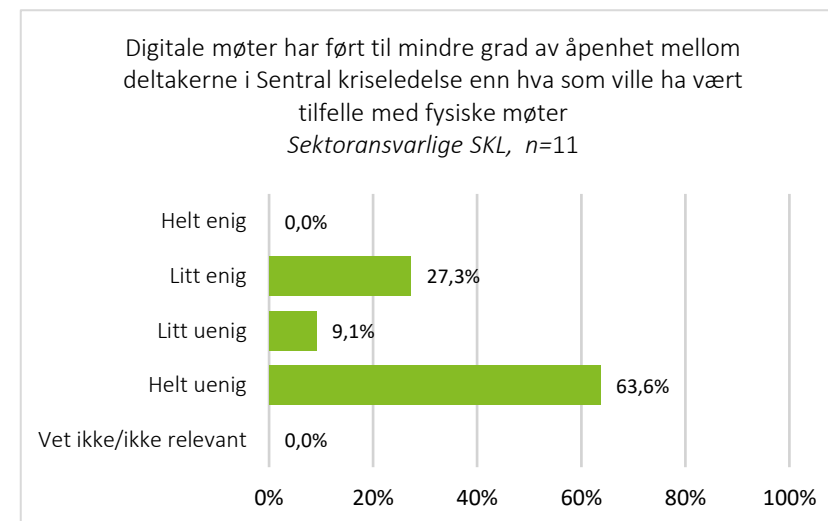
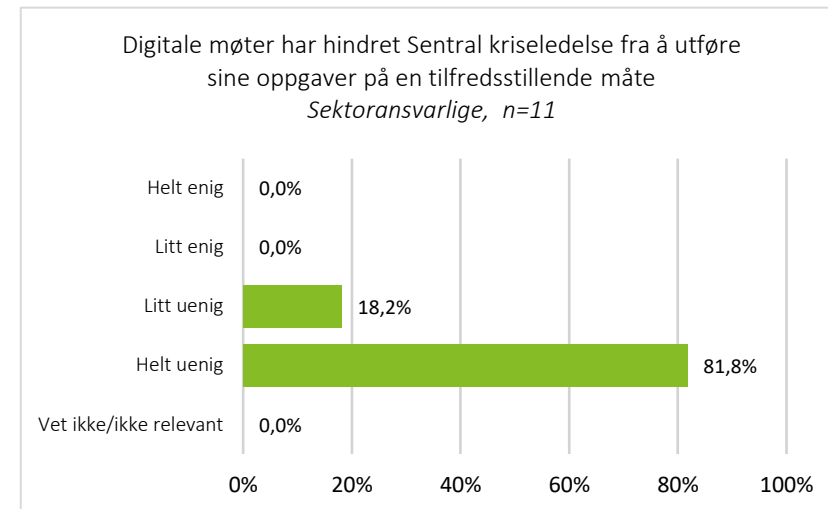
Litt over halvparten av kommunaldirektørene svarer at de er helt enige i at digitale møter har bidratt til en mer effektiv møtegjennomføring (figur under). 36 prosent (fire respondenter) svarer litt enig i påstanden, mens en respondent er litt uenig.

Alle kommunaldirektørene sier seg uenige i at digitale møter har hindret SKL i å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, men av disse svarer to at de «litt uenig» på påstanden (figur øverst t.h.). 27 prosent (tre respondenter) svarer at de er litt enige i at digitale møter har ført til mindre grad av åpenhet mellom deltakerne enn hva som ville ha vært tilfelle med fysiske møter (figur nederst t.h.). De resterende svarer enten litt uenig eller helt uenig på denne påstanden.

I fritekstsvar er det blant annet vist til at digitale møter har vært svært godt egnet, og at disse har fremmet effektiv informasjonsutveksling og formidling av oppdrag.



Videre vises det til at digitale møter gjør det mulig med mange møtedeltakere, noe som bidrar til effektivisering av informasjonsflyten. På den annen side vises det til at dette kan ha lagt begrensninger på både kreativiteten og en åpen og ærlig diskusjon mellom beslutningstakerne, og at man mister litt av dynamikken og muligheten til å ta raske avklaringer bilateralt på vei ut og inn av møter.



Kompetanse og opplæring i Sentral kriseledelse

Deltakerne i Sentral kriseledelse opplever at de har kunnskap om overordnet beredskapsplan (BPO). Samtidig er det risiko for at manglende gjennomføring av øvelser og begrenset opplæring i beredskapsplanverket kan ha bidratt til uklarheter blant deltakerne når det gjelder SKLs og egen sektors rolle og funksjon i krisehåndteringen

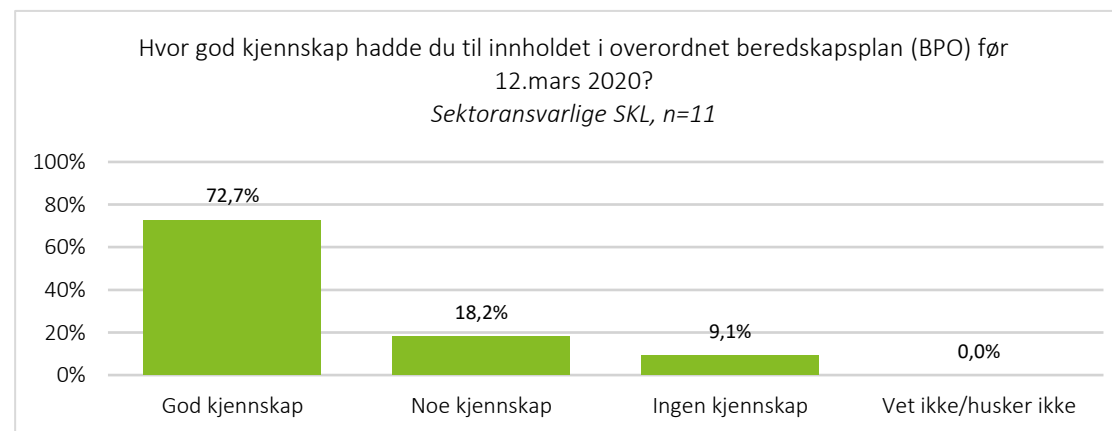
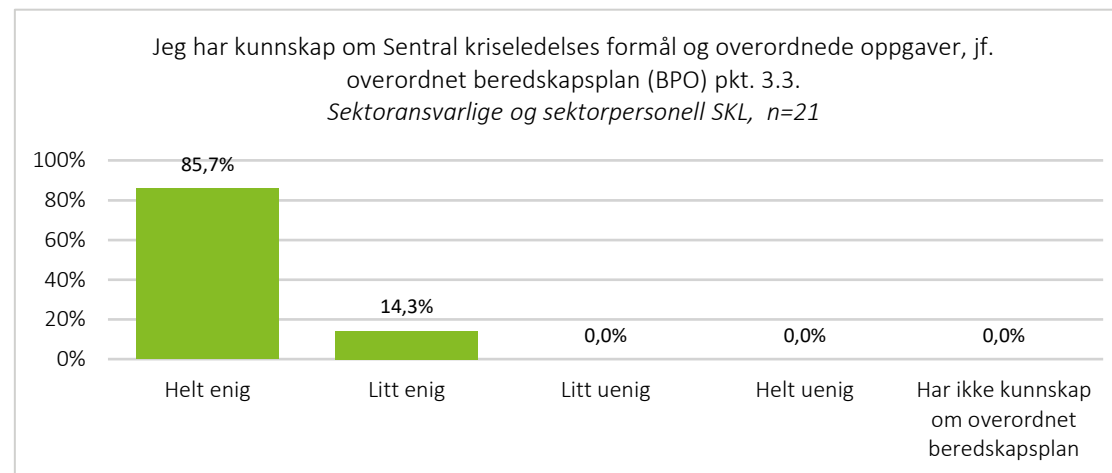
Kommunaldirektørene ble i spørreundersøkelsen spurt om sin kjennskap til kommunens overordnede beredskapsplan (BPO) før 12.mars 2020. Åtte av disse svarte at de hadde god kjennskap til innholdet i BPO før 12.mars 2020. To svarte at de hadde noe kjennskap til BPO, mens én svarte at vedkommende ikke hadde kjennskap til BPO (figur nederst).

Beredskapsetaten gjennomfører normalt øvelser for SKL en til to ganger i året. Forrige øvelse ble avholdt i 2018. Det opplyses at planlagt øvelse i 2019 ble utsatt fordi SKL ikke kunne finne tid til å gjennomføre øvelsen. Øvelsen skulle derfor gjennomføres i 2020, men dette ble ikke gjort grunnet Covid-19. Øvelsene som er gjennomført tidligere har hatt fokus på metodetrening gjennom gjennomføring av førstemøte i henhold til proaktiv stabsmetodikk (se nærmere omtale side 48).

86 prosent av spørreundersøkelsens respondenter i SKL (kommunaldirektører og sektorpersonell) sier seg «helt enig» i påstanden om det har vært tydelig for dem hvilke oppgaver de skal utføre i sin rolle i SKL. 14 prosent (tre respondenter) svarer «litt enig». Det fremgår også av intervjuer at SKL raskt fant sin form i pandemien.

Samtidig er det enkelte som i intervju viser til at de i liten grad har fått opplæring i beredskapsplanverket, og at det ikke har vært noen felles kompetansehevingstiltak på dette utover de øvelsene som er gjennomført. Det er i denne sammenheng vist til at det er lenge siden det har vært gjennomført slike sentralt initierte øvelser. Beredskapsetaten viser i denne sammenheng til at etaten har en pådriverrolle og gjennomfører øvelser og opplæring, men at ansvaret for opplæring i gjeldende planverk påhviler den enkelte virksomheten, i henhold til Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring.

Videre er det vist til at kommunaldirektørene har utvist varierende forståelse for hva deres sektoransvar i en beredskaps- eller krisesituasjon innebærer (se også side 34 for nærmere omtale).



Læring og forbedring underveis i SKL-arbeidet

Det er i relativt liten grad gjennomført prosesser underveis for å vurdere behov for endringer i SKLs arbeid. Deltakerne i SKL har likevel opplevd en utvikling i arbeidet og at det har vært en fleksibel tilnærming til arbeidet i SKL

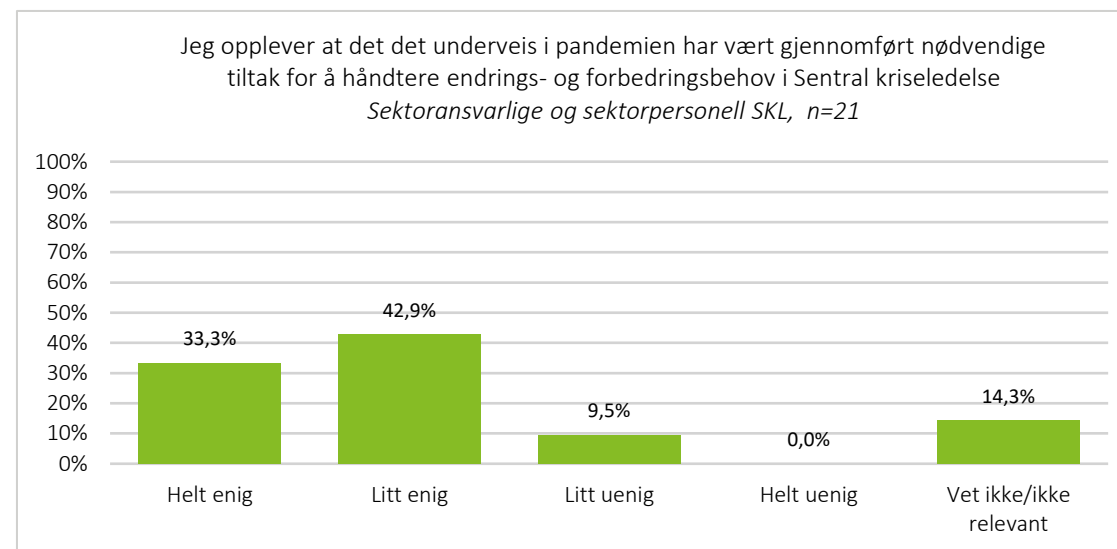
I perioden fra 12.mars 2020 til d.d. har SKL vært besluttet forlenget fire ganger, hver gang for en gitt tidsperiode. Det er i forbindelse med disse forlengelsene utarbeidet anbefalingsnotater om opprettholdelse av SKL. Notatene oppsummerer status for krisehåndteringen og gir vurderinger av videre behov, men inneholder ikke en evaluering eller vurdering av hva som har fungert godt eller mindre godt i foregående periode.

I intervjuer er det opplyst at det ikke er gjennomført konkrete eller formelle prosesser underveis i SKLs arbeid rettet mot å vurdere hva som fungerer godt og hva som ev. har behov for justeringer. Samtidig viser enkelte i intervjuer til at Beredskapsetaten ved flere anledninger har etterspurt innspill fra sektorene for eksempel på hvordan de kan optimalisere arbeidet til staben, men uten særlig respons.

I spørreundersøkelsen svarte en tredjedel av deltakerne i SKL at de var helt enige i at det var gjennomført nødvendige tiltak for å håndtere endrings- og forbedringsbehov (figur). Ytterligere 43 prosent sa seg litt enig i påstanden. En respondent skriver i fritekstsvaret at det ikke har vært tid til å systematisk identifisere endringsbehov, men det har likevel over tid skjedd en forbedring i måten SKL fungerer på. Respondenten viser til at data og kunnskapsgrunnlag åpenbart har blitt bedre, og at møtene har blitt mer effektive. Respondentene i staben fikk tilsvarende spørsmål knyttet til forbedringsarbeid i staben. Der svarte hhv. 40 og 20 prosent seg helt eller litt enige i påstanden. 37 prosent svarte «vet ikke». Enkelte har i fritekstsvaret i undersøkelsen beskrevet at endringsvilje er det beste med sentral kriseledelse og staben under pandemien.

Som tidligere beskrevet har også flere trukket frem at det har vært en fleksibel og pragmatisk tilnærming til arbeidet i SKL som følge av at krisen har vart over lang tid, for å tilpasse SKLs rolle til behovene under denne krisen.

Som det fremgår i senere kapitler i rapporten fremgår det i evalueringen at organiseringen og gjennomføringen av arbeidet i SKL og staben ikke fullt ut har vært i samsvar med beskrivelsene i beredskapsplanen. Det fremgår av intervjuene at disse justeringene i hovedsak har blitt til underveis, uten at det har vært gjennomført egne vurderings- eller beslutningsprosesser til grunn for valgene. Det fremgår videre at man i liten grad har «stoppet opp» underveis og vurdert status og hvorvidt den innretningen som SKL og staben har hatt i pandemien er hensiktsmessig. Enkelte har i intervjuer etterlyst dette, og vist til at det ikke i tilstrekkelig grad er gjort vurderinger av hvordan arbeidet skal gjøres og om det fungerer optimalt.



Anbefalinger knyttet til gjennomføring av Sentral kriseledelse



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19:

- BER/stab bør sikre at det er en fastsatt agenda før hvert møte slik at det blir effektivitet i rapportering og informering fra de respektive sektorene.
- BER/stab bør vurdere omfanget av underlaget for SKLs møter, samt vurdere mulige tiltak for å prioritere og å synliggjøre vesentlig informasjon og endringer siden forrige møte. Dette kan for eksempel være i form av å etablere en endringslogg for de dokumenter hvor opplysninger i stor grad repeteres i flere etterfølgende utgaver.
- BER/stab kan vurdere om det er behov for endringer i formatet på møtetreferatene for å sikre tydelighet om viktig informasjon, avklaringer og oppfølgingspunkter.
- Sørge for bedre og mer utfyllende informasjon til SKL om innhold i og vurderinger fra møter med nasjonale myndigheter.



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- BER og BLK bør sørge for at det gjennomføres årlige beredskapsøvelser.
- Det bør sikres at relevant personell i kommunen har opplæring i og tilstrekkelig kunnskap om beredskapsplanverket.

Sentral kriseledelses rolle og organisering



Sentral kriseledelses rolle i håndteringen av covid-19

Beslutninger om Oslo kommunes krisehåndtering under pandemien har ikke blitt tatt i SKL, men i linjen og av byrådet. Dette vurderes å være i samsvar med likhetsprinsippet og Oslo kommunes styringsmodell. Beskrivelsene av SKLs beslutningsfunksjon i beredskapsplanverket fremstår uklare

I henhold til **beredskapsplanens (BPO) punkt 3.3** er sentral kriseledelses ansvar å ivareta «behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats». Byrådsavdelingene ivaretar behovet for oversikt over og koordinering av egen sektor og planlegging av sektorens innsats i tråd med Sentral kriseledelses beslutninger.

I kapittel 2 av **BPO operativ del** vises det til at formålet med å etablere SKL ved en uønsket hendelse er å «støtte krisehåndteringen i linjen ved å koordinere informasjon, etablere felles situasjonsbilde, koordinering av ressurser og benytte kommunaldirektørens fullmakter til å ta strategiske beslutninger for Oslo kommune som helhet». Beredskapsplanen gir imidlertid ikke nærmere beskrivelser av hvilke typer beslutninger som skal tas eller koordineres i SKL.

Oslo kommunes fullmakter i krisehåndterings- og beredskapsarbeid er regulert i reglement for Oslo kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet, samt i BPO.

Under covid-19-pandemien har alle sentrale beslutninger knyttet til Oslo kommunes håndtering av krisen vært fattet i linjen og byrådet på ordinær måte, eller av smittevernoverlegen. SKL har ikke hatt en beslutningsfunksjon under pandemien utover i mindre saker knyttet til koordinering og praktiske forhold.

Evalueringen viser at det er en generell enighet blant deltakerne om at det formelle rammeverket for BPO kjennetegnes av at det ikke er tilpasset den typen langvarig krise som en pandemi er, men i hovedsak er rettet mot en akutt og kortvarig hendelse som krever at sektorene raskt kan samles og treffe beslutninger om sin innsats. Dette medfører at flere beskriver en opplevelse av at SKLs rolle og funksjon i krisehåndteringen under pandemien ikke har vært fullt ut i samsvar med beskrivelsen i BPO. Dette knyttes særlig til at SKL i hovedsak har fungert som et forum for koordinering av ressurser og informasjon mellom sektorene, og ikke et beslutningsforum eller en arena for diskusjon og vurdering av tiltak for å håndtere krisen.

Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen at SKL har diskutert og vurdert tiltak i form av kontinuitetsplanlegging og oppfølging av smitteverntiltak med videre, men at smittevernfarene tiltak ikke har vært diskutert i SKL da ansvaret for disse ligger til helsesektoren og smittevernoverlegen. Beredskapsetaten viser videre til at SKL har vært aktiv i hele pandemien, og at dette omfatter perioder hvor håndteringen i linjen i større grad handler om hendelseshåndtering enn akutt krisehåndtering, som er hovedfokuset i BPO.

Både byrådsleder og beredskapssjef er tydelige på at beredskapsplanen legger til grunn at linjeprinsippet gjelder også i en krise, som betyr at beslutninger i størst mulig grad bør skje i henhold til ordinær fullmaktsstruktur. Dette omtales under BPO punkt 2.1 om roller og ansvar, hvor det fremgår at «Byrådet er Oslo kommunes øverste ledelse av kommunens administrasjon. Dette gjelder også i krisesituasjoner. Selv om det settes kriseledelse, har byrådet og linjeledelsen fortsatt det øverste ansvar for krisehåndteringen».

Beredskapsetaten legger i verifiseringen vekt på at hovedårsaken til at beslutninger om lokal smittevern forskrift ikke er tatt i SKL er at konsekvensene av tiltakene har vært alvorlige for blant annet mennesker, økonomi og kommunens tjenester.

Byrådsleder viser til at det å kunne bruke SKL til å etablere en omforent forståelse samtidig og samtidig være tydelig på retningen i krisehåndteringen har vært en viktig nøkkel i en stresset krisesituasjon. Byrådsleder fremhever videre at SKL har hatt en meget viktig funksjon i å styrke beslutningsgrunnlaget for de beslutninger som er fattet i byrådet.

Det er i intervjuene vist til at det er i samsvar med likhetsprinsippet for krisehåndtering og beredskap at beslutningene i krisen er fattet i linjen og i byrådet. Videre er det vist til at det i en parlamentarisk styringsmodell som Oslo kommune er nødvendig at det er byrådet som tar beslutningene i krisehåndteringen i en situasjon som går over så lang tid. En kommunaldirektør uttrykker i intervju at Oslo kommune har håndtert pandemien på en god måte, og mener at SKL har bidratt til dette. Kommunaldirektøren mener samtidig at den vellykkede håndteringen særlig skyldes at kommunen har fått tjenestene, bydelene mv. til å fungere på en god måte og i samsvar med den parlamentariske styringsmodellen også i krisehåndteringen.

Sentral kriseledelses rolle i håndteringen av covid-19 (II)

Uklare beskrivelser i planverket av SKLs funksjon som besluttsende aktør bidrar til noe usikkerhet om hvilken rolle SKL skal ha i en langvarig krise

Flere deltakere i SKL viser til at deres forståelse i utgangspunktet var at SKL skulle være et forum for å ta beslutninger i krisehåndteringen. Det er noe varierende hvordan deltakerne begrunner dette. Noen viser helt spesifikt til beredskapsplanen og deres forståelse av SKLs rolle slik den er beskrevet der. For eksempel viser en kommunaldirektør til at dersom man skal forholde seg til det som står i beredskapsplanen har ikke SKL fungert etter hensikten, da dette slik vedkommende forstår BPO ville ha innebåret at beredskapssjefen leder krisehåndteringsarbeidet i kommunen. Dette har ikke vært tilfelle i pandemien, da beslutninger ikke er tatt i SKL.

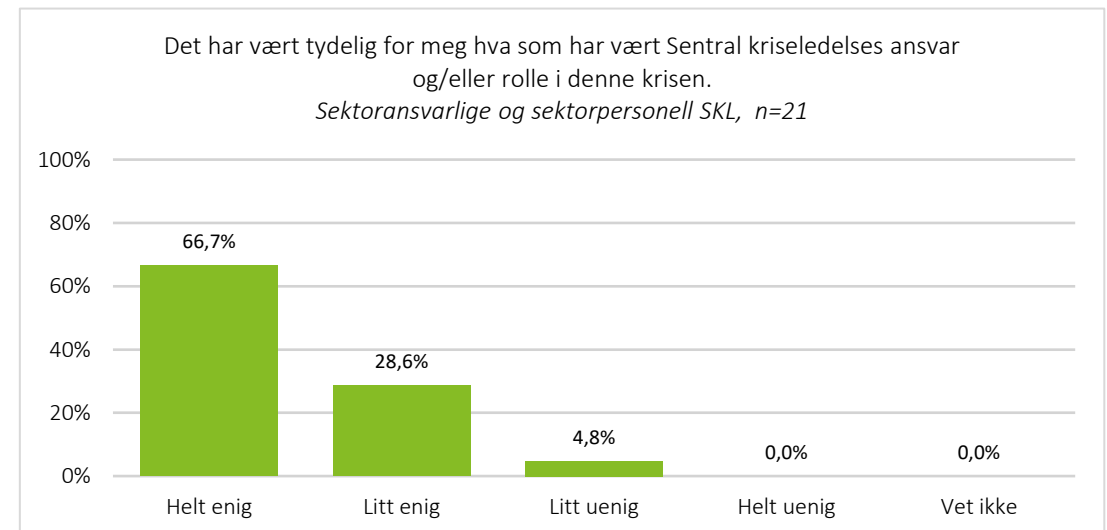
Enkelte andre viser i større grad til tidligere erfaring med krisehåndtering fra andre organisasjoner eller forvaltningsnivå som bakgrunn for sin forventning om at SKL i større grad skulle være et beslutningsorgan. Samtidig er det generell enighet om at det, under en langvarig krisesituasjon der SKL har vært opprettholdt i 15 måneder, har vært riktig og hensiktsmessig at det er byrådet som tar de store beslutningene i krisehåndteringen.

På bakgrunn av beskrivelsene over er det flere av deltakerne i SKL som viser til et behov for en større tydelighet i beredskapsplanen for å klargjøre roller og ansvar, spesielt når det gjelder de beslutninger som skal tas i krisehåndteringen. Blant annet peker beredskapssjef på at det er viktig å ta en gjennomgang av planverket blant annet når det gjelder hvordan kriseledelse på nivå skal fungere 3 samtidig som man er i normaldrift. Hun viser til at det er viktig å avklare hvem som har hvilke roller i en slik situasjon, og at byrådets rolle må også defineres tydeligere når det gjelder hvilke beslutninger som går hvor.

En av kommunaldirektørene viser i intervju til at vedkommende er usikker på om planverket tar høyde for de dilemmaer og avveininger som må gjøres underveis i en langvarig krise i et parlamentarisk system.

En annen kommunaldirektør viser til at det er en viktig distinksjon mellom hva som har vært pragmatisk og riktig ut fra situasjonen under covid-19, og hva som er definert i beredskapsplanen.

Det oppleves imidlertid ikke at det har vært konflikt knyttet til beslutningsstrukturene, men snarere at det har vært stor vilje til å tilpasse seg situasjonen underveis. Figuren som er gjengitt fra spørreundersøkelsen under synes å gjenspeile dette, ved at de fleste av deltakerne i SKL svarer at de er helt enige eller litt enige i at det har vært tydelig hva som har vært SKLs rolle i krisen.



Prossesser i og utenfor SKL

Diskusjoner og vurderinger knyttet til håndtering av pandemien har i hovedsak blitt tatt i bilaterale fora og ikke i SKL. Dette kan medføre en begrensning av SKLs funksjon når det gjelder koordinering av tiltak og deltakernes engasjement i SKL

Som tidligere beskrevet fremgår det av både intervjuer og spørreundersøkelsen at SKL primært har vært et forum for informasjonsutveksling og koordinering, og i liten grad har vært tilrettelagt for substansielle diskusjoner knyttet til håndtering av krisen. Gjennomgående vises det til at diskusjoner knyttet til eksempelvis behov for forskriftsendringer eller andre sentrale tiltak ikke er tatt i SKL, men i andre fora.

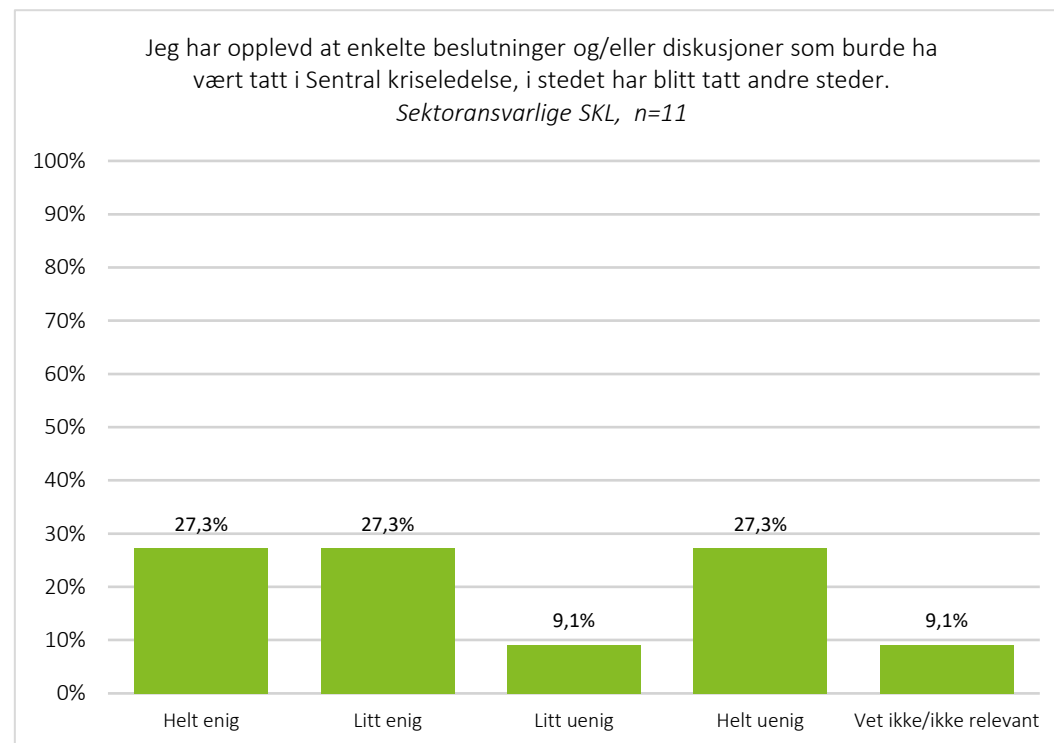
Flere enn halvparten av kommunaldirektørene i SKL (seks av elleve) gir uttrykk for at det har vært problemstillinger som burde vært løftet til SKL, men som ikke har blitt det (figur). I intervjuer knyttes dette til at avgjørelser har blitt tatt bilateralt på andre møtearenaer enn SKL under pandemien. Eksempelvis har BLK og HEI hatt møter ukentlig for å ta løpende beslutninger og vurderinger om forhold knyttet til pandemihåndteringen. Beredskapsetaten viser til at dette følger naturlig av ansvarsprinsippet, der tiltak i henhold til smittevernloven ligger til HEI-sektor.

Det vises i intervjuer til at vurderinger, beslutninger og prosesser gjort utenfor SKL stort sett har blitt orientert om i SKLs møter i etterkant.

Det er i intervju vist til at det har vært behov for, og riktig med, andre tilleggsfora/samarbeidsmøter mellom berørte byrådsavdelinger fortløpende, og at på grunn av pandemiens kompleksitet har det vært nødvendig å operere med mange drøftings- og beslutningsarenaer. Samtidig blir det i intervju opplyst at det er flere gode diskusjoner i de bilaterale møtene som flere av sektorene kunne dratt nytte av å få innsikt i.

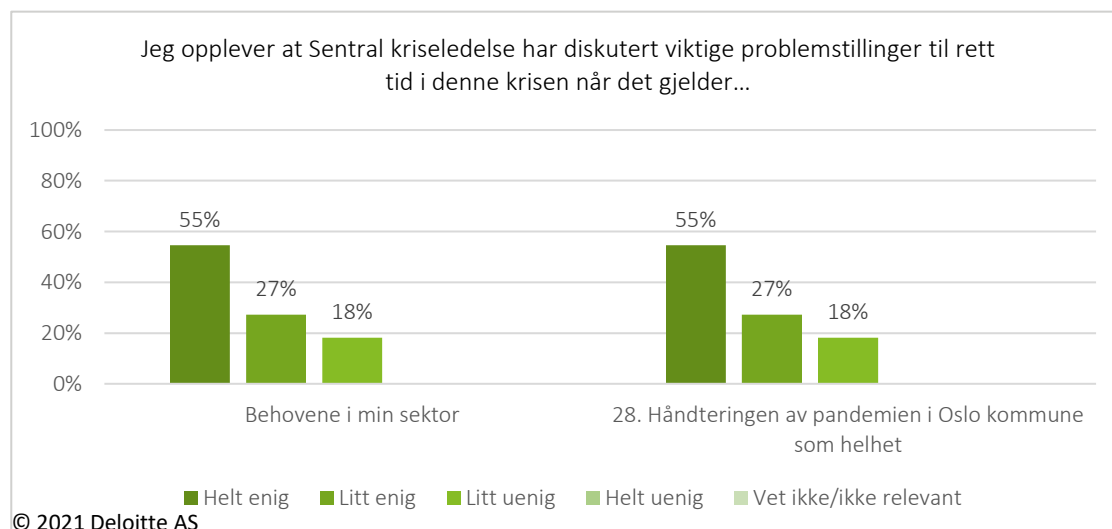
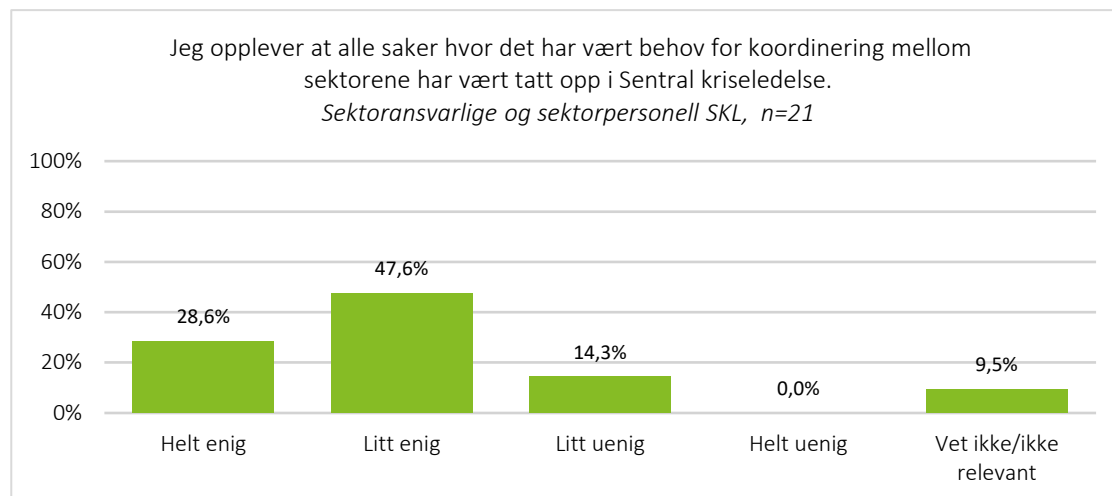
En kommunaldirektør beskriver at man kunne ha sett for seg SKL som et slags formøte for den politiske behandlingen av krisehåndteringstiltakene, men peker samtidig på at dette ville ha krevd en større grad av formalisering og bruk av skriftlige notater og sakspapirer med videre.

En respondent oppgir i fritekstsvar i spørreundersøkelsen at det ikke har blitt tatt et bevisst valg på at drøfting av tiltak skulle legges til andre arenaer, men at man på et tidspunkt forstod at SKL ikke var egnet som beslutningsarena fordi mange diskusjoner kun var relevante for et fåtall aktører.



Prosesser i og utenfor SKL (II)

Prosesser og diskusjoner som føres bilateralt kunne i større grad ha blitt løftet til SKL for å avklare uklarheter eller interesseavveininger i forkant av byrådets innføring av tiltak



Spørreundersøkelsen viser at 28 prosent av deltakerne i SKL er helt enige i at alle saker med behov for koordinering har vært tatt opp i SKL. Samtidig indikerer resultatene at flere også har opplevd at saker med behov for koordinering ikke har vært diskutert i SKL (figur øverst). Hhv. 48 prosent og 14 prosent at litt enig eller litt uenig i dette.

Beredskapssjef viser til at det til tider kan ha vært viktige diskusjoner som burde ha blitt tatt i SKL, men som ikke har blitt det av praktiske hensyn. Som eksempel vises det til perioder med mange nasjonale og lokale tiltak, hvor det burde vært lagt til rette for at flere sektorer fikk anledning til å gi innspill før saken ble et byrådsvedtak. Det har imidlertid vært vanskelig å få til dette ettersom møtene i SKL kun er på onsdager. Hvis det oppstår en hendelse på torsdagen, kan det føre til bilaterale møter i helgen og en pressekonferanse på mandag med nye tiltak. Beredskapssjef sier at det kan hende at man i slike tilfeller skulle ha kalt inn til et ekstraordinært SKL for å involvere alle sektorene.

Spørreundersøkelsen viser at det er noe blandede oppfatninger blant kommunaldirektørene om hvorvidt SKL har diskutert viktige problemstillinger for både egen sektor og kommunen som helhet til rett tid (figur nederst).

En kommunaldirektør viser til at vurderingene og dialogen om tiltak utover høsten 2020 i større grad ble tatt mellom HEI, BLK, FHI og Helsedirektoratet. Kommunaldirektøren sier at det trolig har vært fornuftig at mye av dialogen har gått mellom HEI og nasjonale myndigheter, men at det samtidig ville vært nyttig for sektorene og HEI at det var mer involvering av og informasjon til ansvarlige sektorer i vurderingene som ble gjort i den fasen.

Det blir også påpekt at SKLs rolle er noe uklar i de tilfeller der beslutninger ligger til byrådet, som ved endring av forskrift. Det er vist til at selv om dette er beslutninger som ikke kan tas i SKL, kunne SKL i større grad kunne ha blitt brukt til å drøfte tiltakene i forkant for å rydde uklarheter eller interesseavveininger av veien. Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen til at det er smitteverntiltak som diskuteres og besluttet bilateralt, mens tiltak for oppfølging av den lokale forskriften mv. har vært diskutert og besluttet i SKL.

Rolle- og ansvarsfordeling i Sentral kriseledelse

Det er behov for i større grad å klargjøre rollen som leder av Sentral kriseledelse, herunder klargjøre ansvarsforholdet mellom byrådsleder, byrådsleders kontor og beredskapssjef i ledelsen av SKL

Av beredskapsplanen fremgår det at «når det i BPO er lagt oppgaver og fullmakter til kommunaldirektører, beredskapssjefen og kommunikasjonssjefen, så er dette på vegne av ansvarlig byråd, og for kommunikasjonssjefens vedkommende kommunaldirektøren. Dette innebærer at overordnet nivå på et hvert tidspunkt selv kan utøve fullmakten, trekke den eller instruere om utøvelsen av fullmakten»

Under Covid-19-pandemien har beredskapssjefen og byrådsleder vekslet mellom å lede møtene i SKL. Av intervjuene fremgår det at byrådsleder i hovedsak har ledet møtene i kritiske perioder. Byråd for helse, eldre og innbyggertjenester har deltatt som observatør i flertallet av møtene i SKL.

På bakgrunn av alvoret i situasjonen mener byrådsleder det var riktig at han selv, sammen med beredskapssjefen, tok en aktiv rolle i ledelsen av SKL da kommunen flyttet krisehåndteringen til nivå 3. Han viser til at han opplevde det som en stor trygghet og en grunnleggende forutsetning i krisehåndteringen å ha en faglig så sterk forankring for krisehåndteringsarbeidet som han opplevde å ha i SKL.

Det har i intervju blitt pekt på at det har vært viktig i krevende situasjoner at byrådsleder har ledet møtene. Samtidig uttrykkes det behov for at planverket i noe større grad tydeliggjør rollen som leder av SKL. Enkelte deltakere i SKL har i intervju og i spørreundersøkelse pekt på at det har vært noe utydelig om SKL er et politisk eller et administrativt organ.

I intervjuer og i spørreundersøkelse er det også tatt opp om det på prinsipielt grunnlag er riktig at beredskapssjefen skal lede SKL. Det er blant annet innvendt at dette bryter med ansvarsprinsippet og likhetsprinsippet, og at det ville være mer naturlig at kommunaldirektør ved byrådsleders kontor ledet SKL på vegne av byrådslederen.

Det er i denne sammenheng vist til at beredskapssjefen har en naturlig og viktig rolle som faglig rådgiver til SKL, men at denne i sin daglige rolle ikke har nødvendig helhetsinnsikt i kommunens virksomhet til å ha lederansvaret for vurdering av dilemmaer når det gjelder lovetterlevelse, ressurser og langsiktige konsekvenser. Videre er det vist til at Beredskapsetaten ikke deltar i byrådsmøtene, og derfor ikke har full innsikt i all informasjon og kunnskap om forholdet mellom arbeidet som skjer i byrådsadministrasjonene og arbeidet som skjer i SKL. Blant annet vises det til at beredskapssjef ikke deltar i byrådsmøtene og dermed ikke har innsikt i diskusjonene der beslutningene i krisen fattes. I BPO operativ del beskrives det at leder for SKL har ansvar for å sikre at krisehåndteringen er i tråd med beredskapsprinsippene, ivaretar prioriterte verdier og leder kriseledelsen etter proaktiv stabsmetodikk. Videre har leder for SKL overordnet ansvar for kontinuitetsplanlegging for SKL. Det fremgår imidlertid ikke klart hvilken eventuell beslutnings- eller instruksjonsmyndighet leder SKL har overfor sektoransvarlige i SKL, eller hvilke mekanismer som trer i kraft i tilfelle SKL ikke kommer til enighet eller det er behov for akutte avgjørelser i SKL.

I både intervju og fritekstsvar til spørreundersøkelsen er det beskrevet av enkelte at dagens rollefordeling har medført at det ikke er noen av kommunaldirektørene eller beredskapssjefen som har tatt proaktiv ledelse for å få frem sentrale oppgaver/områder som bør forberedes i god tid eller sørge for gjennomføring av nødvendige tiltak. Flere har etterlyst at byrådsleders kontor inntok en tydeligere rolle i SKL, blant annet ved å stille tydeligere krav til sektorenes deltakelse og oppfølging. Det er vist til at BLK har større autoritet og mulighet til å gjøre dette enn beredskapssjef. Videre er det vist til at SKL ikke har lyktes i å mobilisere nødvendig personell til krisehåndteringen i kommunen. Det vises for øvrig til nærmere omtale på side 61. Det har også i ett intervju blitt stilt spørsmål om det kan være hensiktsmessig at ledelsen av sentral kriseledelse flyttes til den aktuelle byråd hvor krisen er.

Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen at etaten gjennom sine faste orienteringer i SKL og gjennom oppdrag til virksomhetene knyttet til blant annet kontinuitetsplanlegging, planlegging av påske, 17.mai og andre hendelser proaktivt har løftet frem flere problemstillinger siden SKL ble etablert.

Sektorenes bidrag til Sentral kriseledelse

Det synes å være forskjeller i kriseforståelsen mellom sektorene og i hvordan sektorene har oppfattet sin rolle i krisehåndteringen

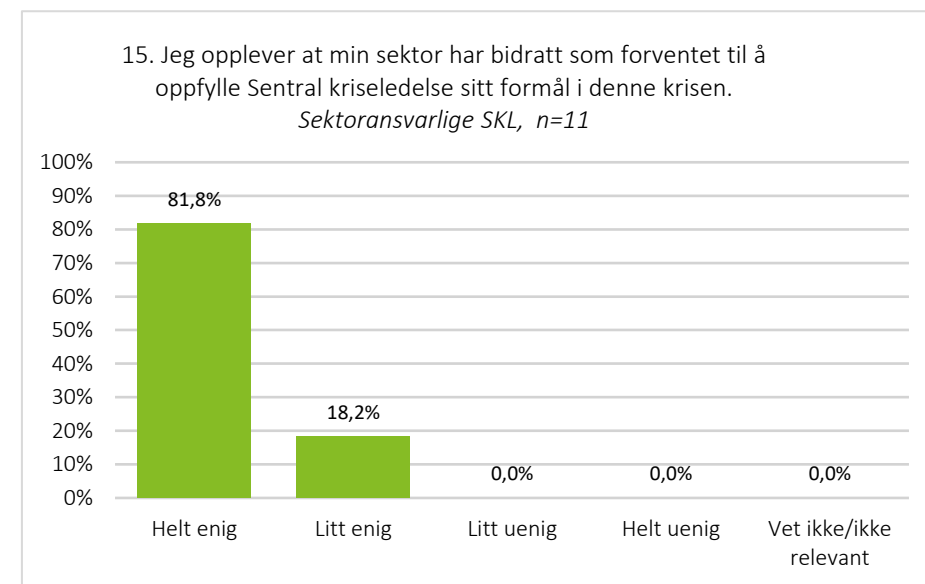
Det har gjennom hele krisen vært vurdert et behov for å opprettholde SKL på nivå 3 som følge av krisens sektorovergripende natur, med behov for samordning og etablering av en felles situasjonsforståelse mellom alle sektorene.

Gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen kommer det frem at det oppleves å være forskjeller på hvordan de ulike sektorene oppfatter og erkjenner sin rolle i krisehåndteringen. Flere har trukket frem at det tok lang tid å skape en forståelse for at pandemien er en samfunnssikkerhetskrise, ikke en helsekrise, der alle sektorene har et egenansvar for å håndtere krisen på sitt ansvarsområde. Enkelte har beskrevet i intervju at SKL til en viss grad har vært preget av silotankegang der sektorrepresentantene ønsker ansvar for oppfølging plassert andre steder enn hos seg selv, framfor å tilkjenne eget eierskap til aktuell sak. Samtidig er det vist til at sektorenes forståelse av eget ansvar har økt underveis, og at sektorene har blitt gradvis mer autonome og tryggere i oppfølgingen av sitt av sitt ansvarsområde. Andre har også beskrevet en opplevelse av at sektorene ikke er opptatt av å bare løse egne, men hverandres utfordringer på tvers av sektorer. Beredskapssetaten viser i en generell kommentar til at SKL har vært opprettholdt med alle ni sektorer gjennom hele pandemien, at sektorene naturlig har ulike erfaringer og påkjenninger i krisen, og at det er naturlig at dette påvirker den enkelte tilnærming til og forståelse av krisen.

I spørreundersøkelsen oppgir de fleste deltakerne i SKL at deres sektor har bidratt som forventet. Samtidig er det i fritekstsvar vist til at enkelte byrådsavdelinger i stor grad opererer reaktivt og ikke har en tilstrekkelig forståelse av hva som ligger i sektoransvaret. Som illustrasjon er det i intervju vist til at det er varierende kvalitet på sektorrapportene som presenteres for SKL, der noen kommunaldirektører rapporterer på hvordan det har gått med byrådsavdelingen selv om de skal informere om hvordan det har gått med hele sektoren. Gjennomgangen av møtereferater fra SKL viser at enkelte sektorer kun ved noen få anledninger har hatt noe å melde om sitt område. Beredskapssjef viser i intervju til at når kommunen nå skal gjennomføre en planprosess for å lage en langsiktig plan, ettersom pandemien fortsatt kan vare i flere år, er det viktig at alle byrådsavdelingene forstår sitt sektoransvar.

I flere intervjuer og i spørreundersøkelsen er det trukket frem at beredskapsplanen og organiseringen av SKL i liten grad er tilpasset en situasjon der kriseledelsen opprettholdes over lengre tid, med full ordinær drift i linjene ved siden.

Det pekes på at en konsekvens av dette er at kriseforståelsen og krisefølelsen varierer mellom sektorene, og at ordinære oppgaver i egen sektor som følge av dette i en del tilfeller synes å gå foran prioriteringen av kriserelaterte oppgaver for kommunen som helhet. Evne og vilje til å avse personell i andre sektorer i kommunen til kriserelaterte oppgaver i helsesektoren er det tydeligste eksempelet som trekkes frem i denne sammenheng, men også oppfølging av kommunens risikovurderinger og sektorenes ulike evne til å se relevansen av krisen i på eget ansvarsområde er trukket frem som eksempler.



Anbefalinger knyttet til roller og organisering i Sentral kriseledelse



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19:

- Det kan vurderes om beredskapssjef bør delta som observatør i enkelte relevante sammenhenger i byrådet for å sikre god innsikt i diskusjoner og vurderinger knyttet til innføring eller endring av tiltak i krisehåndteringen.
- Det bør vurderes hvordan SKL i større grad kan få innsikt i eller orienteres om diskusjoner i bilaterale møter som kan ha relevans for flere av sektorene.
- Det kan vurderes i hvilken grad vurdering av regelverksutforming/ending av forskrifter som vedtas under kriser når SKL er operativ (iverksetting eller lettelse av tiltak) i større grad bør diskuteres og samordnes i SKL i forkant av byrådets beslutninger.
- Det bør presiseres overfor medlemmene i SKL hva sektoransvaret i krisehåndteringen nivå 3 innebærer, herunder med tydelige føringer for deltakelse i SKL og å foreta vurderinger av egen sektors berøring med og ansvar i krisehåndteringen.



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Definisjoner og formuleringer i planverket bør gjennomgås for å sikre enda større tydelighet knyttet til roller og ansvar i krisehåndteringen. Dette omfatter blant annet SKL sin rolle i forhold til andre ordinære beslutningsprosesser i linjen i kommunen under en langvarig krise, samt hvilken beslutningsmyndighet SKL har i krisehåndteringen og forutsetninger for at beslutninger skal tas i SKL
- Det kan vurderes om SKL i større grad skal være et forum for drøfting og avklaringer mellom sektorene i saker som skal behandles i byrådet, eksempelvis av behov for og innretning av tiltak i forkant av politisk behandling. Det bør i denne vurderingen legges vekt på hvorvidt en slik innretning av SKL vil kunne gjennomføres med tilfredsstillende effektivitet og gjennomføringskraft.
- Ansvar og myndigheten til leder av SKL kan tydeliggjøres
- Det kan vurderes om BLK skal ha en tydeligere og/eller mer sentral rolle i SKL

Stabsfunksjonenes rolle og organisering



Stabens rolle i krisehåndteringen

Det er pekt på enkelte forbedringsområder når det gjelder stabens forutsetninger for å levere helhetlige situasjonsanalyser i krisen

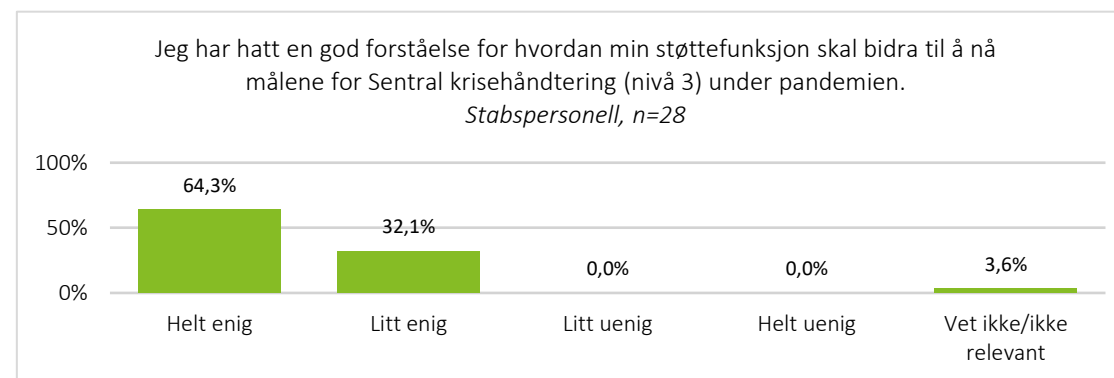
I henhold til beredskapsplanverket er stabens viktigste oppgave er å utarbeide beslutnings- og saksgrunnlag for SKL, og legge til rette for at kommunaldirektørene (K7) til enhver tid får en best mulig situasjonsforståelse. Videre skal staben bistå med nødvendige administrative oppgaver for å sikre god koordinering og oppfølging av tiltak SKL vedtar. Staben er også innslagspunktet for eksterne beredskapsaktører Oslo politidistrikt, Forsvaret og Sivilforsvaret. Alle respondentene i spørreundersøkelsen for staben svarer at de er helt enig eller litt enig i at de har en god forståelse av hvordan deres funksjon skal bidra til å nå målene for SKL.

Under pandemien har staben produsert en rekke produkter med informasjon om utviklingen av pandemien i Oslo. Blant annet har staben utarbeidet ukentlige situasjonsrapporter, utviklet systemer for overvåkning og rapportering av mobilitetsdata, utvikling og rapportering av systemet TriO (Trygg i Oslo), utvikling av dashboardløsninger om utvikling i smitte og andre indikatorer mv og administrasjon av informasjonen i Beredskapsportalen og CIM. Staben har i tillegg fungert som et sekretariat og administrativ støtte for SKL, blant annet gjennom ivaretagelse av møteinnkallinger og -referater. Krisekommunikasjonen inngår også i staben. Beredskapsetaten peker på at flere av disse oppgavene er prioritert og løst med utgangspunkt i risikovurderingene og analysene i Kommunalt risikobilde (KRB) fra 2017.

I intervju er det vist til at planverket legger til grunn at staben, ved K3 operasjon, skal være en «informasjons-hub» for hele kommunen, som får tilsendt informasjon fra alle byrådsavdelingene, og på bakgrunn av dette utarbeider helhetlige situasjonsbeskrivelser, analyser og ha oversikt og overblikk over helheten i krisehåndteringen. Av rollebeskrivelsen til K3 i BPO operativ går det blant annet frem at funksjonen skal innhente informasjon fra virksomhetene, eksterne aktører og andre kilder, utarbeide og oppdatere situasjonsbilde, og utarbeide og formidle rapporter, herunder blant annet situasjonsrapporter for kommunens som helhet, overordnet situasjonsbilde og beslutningsgrunnlag for kriseledelsen.

Enkelte medlemmer av staben opplever at K3 i liten grad har mottatt den informasjonen de har behov for til å kunne ivareta det helhetlige situasjonsbildet og overblikket over krisehåndteringen, noe som har medført at staben ikke har hatt den rollen under pandemien som den er tiltenkt i beredskapsplanen. Dette knyttes blant annet til at staben har stått på siden av informasjonsflyten i byrådsavdelingene, og ikke har vært involvert eller informert om de prosessene som foregår i byrådsavdelingene knyttet til blant annet utforming av forskrifter, iverksettelse av tiltak og lignende. Dette har staben blitt kjent med gjennom kommunens pressekonferanser. Beredskapsetaten bemerker til dette i verifisering at staben presenterer ukentlig helhetlig situasjonsbilde basert på informasjon fra alle virksomhetene, og at planverket ikke legger opp til at staben skal være deltaker i alle prosesser og informasjonsflyt i og mellom byrådsavdelingene. Beredskapsetaten kommenterer videre at staben i stor grad har mottatt informasjon fra alle virksomheter for å utvikle et helhetlig situasjonsbilde.

Andre opplever at det i hovedsak har vært en tydelig rollefordeling mellom staben og linjene i byrådsavdelingene, men at i den grad noe har vært diskutert har det gjerne handlet om hvorvidt en arbeidsoppgave tilfaller staben eller sektorene selv. Det vises til at det ikke er regulert i detalj i planverket hvilke oppgaver og ansvar som tilfaller sektorene/virksomhetene i ulike type krise/hendelser.



Organisering av staben under covid-19 (I)

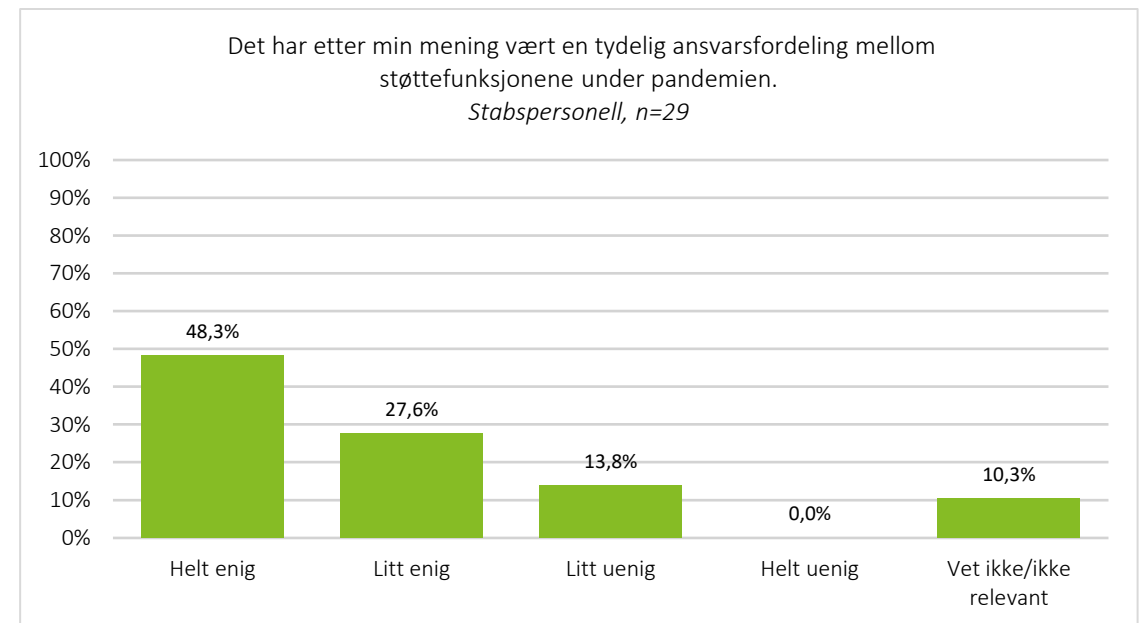
Staben har vært organisert på en annen måte enn planverket legger til grunn, noe som har medført en viss usikkerhet knyttet til roller og ansvarsforhold

I BPO er staben organisert med en stabssjef som leder, og en operasjonsfunksjon (K3) i en koordinerende rolle overfor de øvrige funksjonene. Det er avholdt ukentlige stabsmøter for alle stabsfunksjonene gjennom hele perioden SKL har vært satt.

I henhold til planverket (BPO operativ del) skal de øvrige stabsfunksjoner koordineres av K3 og rapportere til stabssjef. Unntaket er K2, som i henhold til BPO operativ del skal rapportere til K3. Det fremgår av undersøkelsen at de øvrige stabsfunksjonene i praksis har operert uten koordinering fra K3 under covid-19, og rapportert direkte til stabssjef. I spørreundersøkelsen oppgir nesten halvparten av respondentene i staben at de er helt enige i at det har vært en tydelig ansvarsfordeling mellom støttefunksjonene under pandemien (figur). 28 prosent svarer «litt enig»; mens 14 prosent svarer «litt uenig» på denne påstanden.

Evalueringen viser at det er ulike oppfatninger i staben av hvorvidt organiseringen av staben under covid-19 er i henhold til planverket. Flere har i intervju vist til at staben har vært organisert på en annen måte enn planverket legger til grunn. Det er i et intervju pekt på at det ikke har blitt foretatt noen formell vurdering eller beslutning knyttet til at organiseringen avviker fra planverket. I et annet intervju er det vist til at det ikke synes å ha vært en plan for hvordan man skulle sikre en god kommunikasjon mellom stabsenhetene ved en annen organisering enn hva planverket tilsier.

I verifiseringen stiller Beredskapsetaten seg spørrende til denne beskrivelsen, og til at organiseringen ikke skal ha vært i henhold til planverket. Etaten bemerker at det ikke fremgår av tiltakskortene at de øvrige stabsfunksjonene skal rapportere til K3, og at de har rapportert til stabssjef. Beredskapsetaten viser til at stabsmøtene er sentrale for kommunikasjon og samhandling mellom stabssjef og stabsfunksjoner, og mellom stabsfunksjonene. Etaten viser videre til at alle funksjoner har hatt taletid i stabsmøtene med rapportering om status og mulighet til å stille spørsmål og gi bestillinger til de øvrige funksjonene.



Organisering av staben under covid-19 (II)

Staben har vært organisert på en annen måte enn planverket legger til grunn, noe som har medført en viss usikkerhet knyttet til roller og ansvarsforhold

I intervju er det beskrevet at den gjeldende organiseringen har påvirket kommunikasjon og samhandling mellom stabsenhetene. Herunder er det vist til at K3, som blant annet produserer de ukentlige situasjonsrapportene til SKL, i liten grad har vært involvert i K2 (informasjons- og geocelle) sitt arbeid. K2 har under pandemien utviklet og utarbeidet mobilitetsrapporter, oversikt over etterlevelse av smitteverntiltak i byen gjennom TRIO-systemet og smittedashboard. Samhandlingen mellom K2 og K3 er av enkelte trukket frem som et forbedringspotensial knyttet til stabens samlede evne til å utarbeide gode og helhetlige situasjonsrapporter. I denne sammenheng er det vist til at med mer kapasitet og et tettere samarbeid mellom K2 og K3 kunne eksempelvis staben ha utarbeidet analysetidslinjer som ser tiltak og mobilitet i sammenheng over tid og brukt dette til å vurdere effekter av tiltak, for eksempel i forbindelse med gjenåpningsplanen.

Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen at K2 har gitt K3 tilgang til verktøy, rådata og analyser, og at manglende analysekapasitet er eneste årsak til at dette eventuelt ikke har blitt gjennomført av K3.

Beredskapsetaten stiller i seg i verifiseringen spørrende til at det har vært utfordringer knyttet til stabens analysearbeid, og viser til at analyseprodukter fra K2 er sentral del av ukentlig situasjonsbilde til SKL og i kommunens situasjonsrapport som utarbeides av K3. Videre viser etaten til at stabssjef og beredskapssjef godkjenner ukentlige situasjonsrapporter og at det har ikke blitt adressert mangler i disse.

Det er i intervju pekt på at ansvarsfordelingen mellom K3 og K2 når det gjelder analysearbeidet har vært opplevd som noe uklar. I henhold til beredskapsplanen skal K2 koordinere datainnsamling fra alle relevante sektorer, sammenstille disse, analysere disse og dele informasjon med relevante aktører, mens K3 skal samle inn og analysere informasjon for utarbeidelse av situasjonsrapporter for kommunen som helhet, overordnet situasjonsbilde og beslutningsgrunnlag for kriseledelsen.

Det er også av enkelte reist spørsmål i undersøkelsen om hensiktsmessigheten av å organisere staben i K-funksjoner. Det er vist til at det i etterkant av pandemien vil være hensiktsmessig å gjøre en gjennomgang og vurdering av om det finnes andre måter å organisere staben på som bedre tjener formålet i en krisehåndteringssituasjon.

Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen at det ved siste revisjon av BPO kom frem fra bydeler og virksomheter at de ønsket å beholde K-funksjonene, og at dette er noe som bør undersøkes i senere evalueringsprosesser der virksomhetene får gi sine innspill.

Organisering av staben under covid-19 (III)

Manglende tilgang til data har medført at geocellen i staben ikke fullt ut har kunnet realisere potensialet for kartfestet innsikt i og visualisering av utvikling og håndtering av krisen

K2 er stabens informasjons- og geocelle. I henhold til BPO skal funksjonen ledes av beredskapsetaten (BER) og bemannes av forhåndsdefinerte ressurspersoner fra bymiljøetaten (BYM), plan- og bygningsetaten (PBE), vann- og avløpsetaten (VAV) og byrådsavdeling for eldre, helse og innbyggertjenester (HEI) som blant annet har GIS-kompetanse. Funksjonens rolle er å bidra med kartfestede analyser av krisen.

Under covid-19 har K2 vært delt inn i tre arbeidsområder. Beredskapsetaten viser til at disse er forankret i inngangsanalysen til risikoområdet smittsomme sykdommer i Kommunalt risikobilde (KRB) fra 2017.

- Geocelle, med særlig vekt på smittestatistikk og utvikling av dashboardløsninger knyttet til kartdata. Smittedashboardet bygger på data fra helseetaten. Denne delen av geocellen er bemannet av personell fra BER, BYM, PBE og VAV
- Trygg i Oslo (TriO), som er beredskapsetatens egenutviklede GIS-verktøy som er benyttet for stedfestet oppfølging og etterlevelse av smitteverntiltak i Oslo. Totalt 23 samvirkeaktører, herunder blant annet Ruter, vekterselskap og kommunale etater bidrar med rapporteringer fra bybildet. Beredskapsetaten koordinerer aktørenes arbeid.
- Mobilitetsdata, et samarbeid med teleoperatører for å utvikle innsikt i mobilitet inn og ut av Oslo, og mellom bydeler. Beredskapsetaten koordinerer arbeidet.

I intervjuer og gjennom spørreundersøkelsen har det fremkommet at det har vært enkelte utfordringer knyttet til kartdelen av geocellens rolle og oppgaveutførelse (første kulepunkt over). En respondent skriver om geocellens rolle i fritekstsvar i spørreundersøkelsen:

«Jeg opplever at tanken med å bruke kommunens GIS-ressurser i en Geocelle under en krise er en veldig god ide. Men jeg tror ikke vi har klart å utnytte ressursene maksimalt denne gangen. Dette mener jeg i hovedsak skyldes [m]anglende forståelse for hva en slik geocelle kan produsere og hva som skal til. Oslo har i dag flere GIS-miljøer som jobber veldig separat og vi har ingen felles kartløsning for hele kommunen. (...)»

Det er i intervjuer og spørreundersøkelse uttrykt en frustrasjon knyttet til tilgang til data til bruk i geocelles arbeid. Det opplyses at på grunn av varierende kvalitet og tilgang på data på bydelsnivå har ikke K2 klart å utnytte hele potensialet med geografisk visualisering av smittedata. Geocellen har kun hatt tilgang til smittetall, og ikke data for testing, antatt smittested, karantener og vaksinerings. Det er vist til at K2 derfor ikke har fått produsert geografiske oversikter over test og vaksinerings til arbeid i korrelasjonsanalyser med smitte, mobilitet og etterlevelse av smitteverntiltak.

Enkelte har i intervjuer og i spørreundersøkelse beskrevet at dette har vært et stort hinder for utviklingsarbeidet. Det beskrives en opplevelse av at geocellens arbeid har blitt viet lite interesse siden sommeren 2020, og at det siden da har vært vanskelig å få tilgang til data som kunne ha gitt verdifull og presis geografisk basert informasjon om smittesituasjonen.

På den annen side er det påpekt at dette ikke har vært kritisk for krisehåndteringen fordi helsesektoren har hatt denne detaljinnsikten hele veien for sin håndtering, og at viktig informasjon og innsyn i kommunens samlede datamateriale alltid har nådd de viktigste mottakerne slik som SKL, byrådet og bystyret. Det er i denne sammenheng vist til at prinsippene om ansvar, nærhet og likhet skal ligge til grunn for krisehåndteringen, og at det avgjørende i denne sammenheng er at helsesektoren og bydelene har hatt den informasjonen de har hatt behov for, og at det oppleves at de har hatt god kontroll på dette.

I intervju vises det til at kommunen har behov for å etablere en sentral geografisk oversikt over risiko og sårbarheter og annen geoinformasjon i krisehåndtering («GEOHUB») som alle virksomheter kan hente data fra. Det beskrives et tydelig behov for at samtlige virksomheter i kommunen reviderer beredskapsplanene sine og sikrer at de har et tiltak som dekker datadeling. Tiltaket bør dekke hvordan en identifiserer ulike typer data, samt plan og strategi for hvordan en kan dele nødvendig data.

I et fritekstsvar i spørreundersøkelsen vist til at det har vært opplevd som uklart hva geocellens oppgaver, og at mye av arbeidet oppleves som dobbeltarbeid som overlapper arbeid som utføres av Helseetatens eget analyseteam. Rollefordelingen opp mot Helseetatens analyseteam beskrives som uklar. Det beskrives at opplevelsen av dobbeltarbeid har tiltatt underveis i pandemien.

Organisering av staben under covid-19 (III)

Staben har i perioder ikke hatt tilstrekkelig tilgang på personell for å kunne ivareta funksjonenes oppgaver og en forsvarlig arbeidsbelastning

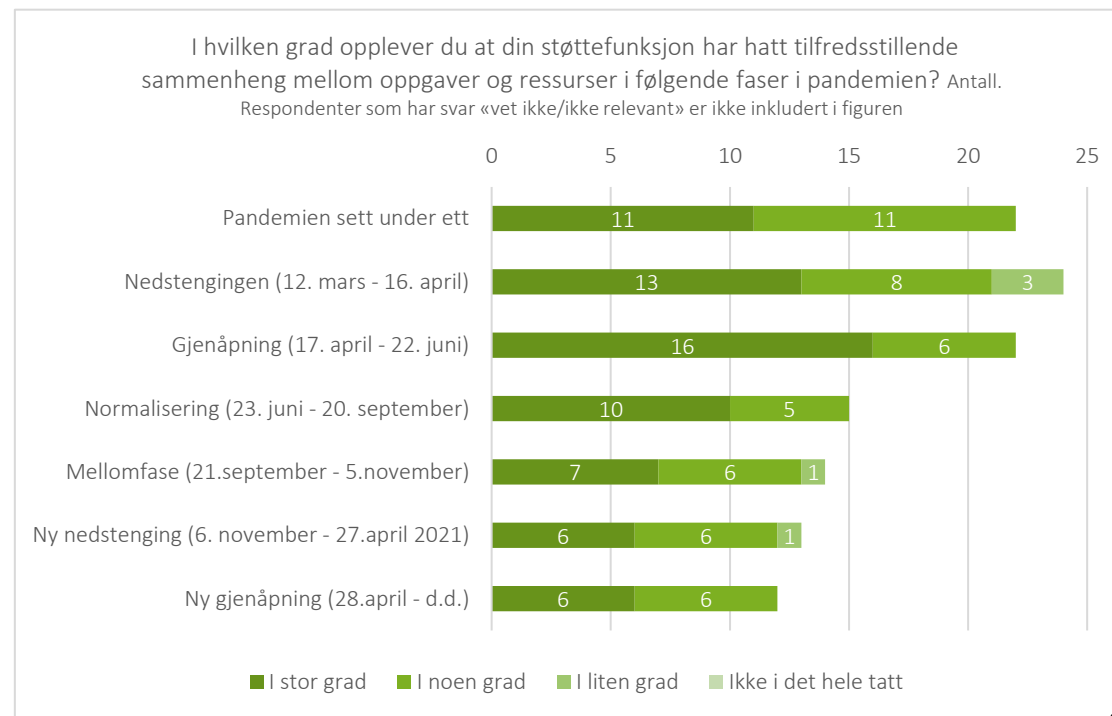
Intervjuede i staben beskriver at det gikk raskt å få stabsfunksjonene på plass og organisert i starten av pandemien. Ansatte i staben beskriver en opplevelse av at man i starten av krisen evnet å bruke kompetansen innad i kommunen på en fleksibel måte. Det vises imidlertid til at det tidlig ble tydelig at de ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å drifte staben på en god måte. Dette gjaldt spesielt å kunne formidle og behandle all informasjon som kom inn til staben og som ble etterspurt fra staben. Det ble derfor tidlig hentet inn personell fra andre virksomheter, herunder plan- og bygningsetaten (PBE) og utviklings- og kompetanseetaten (UKE) til å bistå K3 med ulike oppgaver. Det opplyses at dette fungerte godt, men at disse ressursene gikk tilbake til ordinær virksomhet etter hvert.

I intervjuer og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen er det vist til at Beredskapsetaten ikke er rigget for å bemanne alle stabsfunksjonene over så lang tid som pandemien har vart. Det vises av enkelte til at staben har vært underbemannet på nøkkelfunksjoner og at etaten har vært sårbar for frafall av enkeltpersoner. Det opplyses at dette har ført til at det over tid har vært en svært høy arbeidsbelastning på personellet i etaten, spesielt ansatte som besitter spesifikk og kritisk kompetanse. Undersøkelsen viser at det i perioder har vært en stor arbeidsbelastning på deler av personellet. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 37 prosent av respondentene i staben oppgir at de ikke har hatt tilfredsstillende rammer når det gjelder å unngå for høy arbeidsbelastning over tid.

Utfordringen med ressurstilgang har blitt påvirket av at virksomhetene utover i pandemien har ønsket personell tilbake i ordinær drift fremfor å utføre krisehåndteringsoppgaver. I intervjuer er det vist til at økt tilfang av personell til staben under større deler av krisen kunne ha bidratt til et mer systematisk arbeid med for eksempel helhetsanalyser og langsiktig planlegging, utvikling av beredskapsportalen og krisestøtteverktøyet CIM, i tillegg til å ivareta en bedre arbeidsbelastning.

Spørreundersøkelsen viser samtidig at de fleste medlemmene av staben opplever at det har vært tilfredsstillende sammenheng mellom oppgaver og ressurser i pandemien (figur).

I intervju er det også pekt på betydningen av at staben holder sitt arbeid på strategisk nivå, og at det har vært en kultur i stab at en finner andre arbeidsoppgaver i de periodene av pandemien hvor situasjonen har stabilisert seg, istedenfor å ta et steg tilbake å hente krefter så en er klar for å koble seg på igjen ved neste bølge. Det vises til at dette har medført at man ikke har klart å skjerme eget personell når det gjelder arbeidsbelastning.

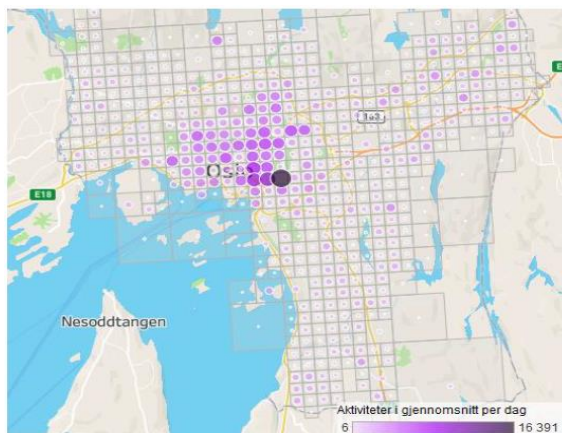


Faglig utvikling i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet

Staben har under pandemien bidratt til en betydelig utvikling av viktige verktøy til støtte for krisehåndteringen under covid-19 og til nytte for fremtidig beredskapsarbeid og krisehåndtering

Det vises i intervjuene til at kommunen i løpet av pandemien har gjennomgått en betydelig utvikling i beredskapsarbeidet. Særlig er det pekt på at krisen har bidratt til verktøy som digital støtte for kunnskapsbasert arbeid med krisehåndteringen, herunder geodashboardløsninger for TRiO, mobilitet, smittedata og beredskapsportalen. Dette arbeidet har vært fundert på analysene som er lagt til grunn i kommunalt risikobilde (KRB 2017).

TRiO har vært arbeidet med over flere år, og var planlagt å settes i drift våren 2020. Da pandemien kom ble bruken av verktøyet tilpasset pandemien. Beredskapsportalen er et prosjekt som tidligere har vært fremmet, men som først ble realisert ved oppstarten av pandemien. Covid-19-krisen har derfor blitt beskrevet som en katalysator for innovasjon. Det er også pekt på at disse verktøyene er resultat av at det over lengre tid har vært jobbet for å fremme et kunnskapsbasert krisehåndteringsarbeid i kommunen, fundert på analysergrunnet i KRB. Utvikling av et digitalt dashboard med oversikt over smitteutviklingen har også vært et produkt av pandemien (figur til høyre). Beredskapsetaten fikk i desember tildelt pris for beste løsning i offentlig sektor for bedre og mer effektive prosesser av Nasjonalt Geodataråd, utdelt av Kommunal og moderniseringsdepartementet desember 2020.



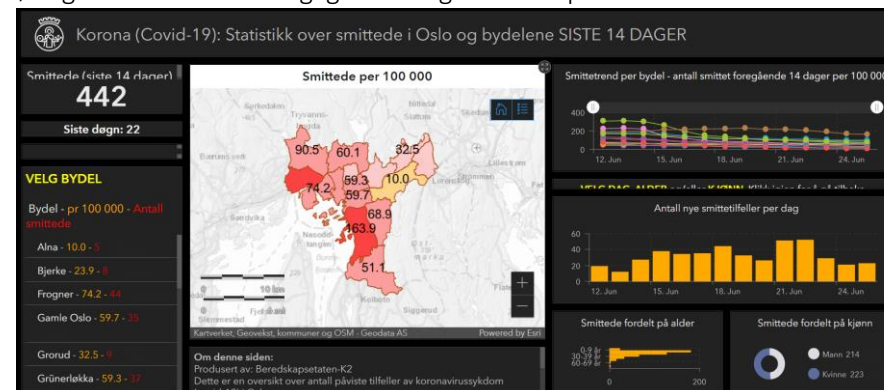
Prisen ble tildelt for stabens arbeid med utvikling av digital støtte med bruk av geografiske data for kunnskapsbasert kriseledelse.

Beredskapsetaten fikk videre finansiering fra SMART-Oslo programmet til simulering og analyse av mobilitetsdata fra teleoperatører til å få oversikt over befolkningens mobilitet inn og ut av Oslo, samt mellom bydelene (figur til venstre).

I intervjuer er det videre vist til at arbeidet med situasjonsrapporter har blitt forbedret og effektivisert under hele pandemien. Denne utviklingen har gitt kommunen muligheter den tidligere ikke hadde til å få kunnskap om hvordan ulike typer smittetiltak eller tiltaksnivåer påvirker befolkningens mobilitet, og gi kunnskap om områder hvor det er behov for å målrette eller justere innsatsen.

Av intervjuer fremgår det at utviklingen av verktøyene har vært et løpende arbeid under pandemien. Det er derfor av flere i SKL vist til en opplevelse av at nytten av verktøyene for den faktiske krisehåndteringen har vist seg først i de senere periodene av krisen. Fremdeles vises det til et klart potensial for å benytte kunnskapen mer aktivt inn i vurderinger og analyser av effekten av tiltak og innretning av nye tiltak.

Beredskapsetaten bemerker i verifiseringen at alle verktøy har hatt nytte i krisehåndteringen fra første dag, og at teknologien har vært i bruk under utviklingen. Etaten viser i verifiseringen til flere eksempler på bruk av verktøyene, herunder blant annet sanntidsmonitoring av etterlevelse av smitteverntiltak i påsken 2020 (gjennom TRiO-systemet), mobilitetsinnsikt gjennom hele pandemien og tidlig deteksjon av økning i utenlandsreisende før importsmitte ble en utfordring. Etaten bemerker videre at arbeidet med bruk av verktøyene har vært mest konsentrert innenfor stabens arbeid, og at utviklingsarbeidet har et klart potensial til bruk i øvrige virksomheters daglige virke og beredskapsarbeid.



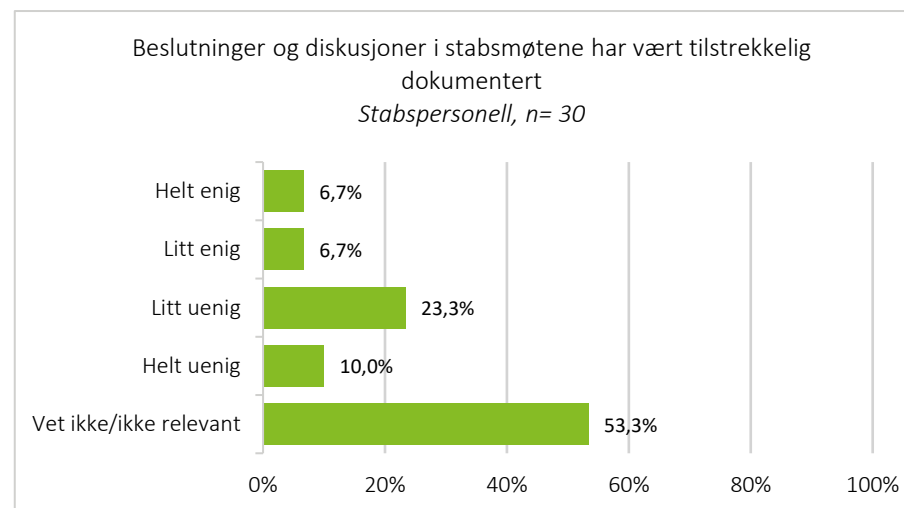
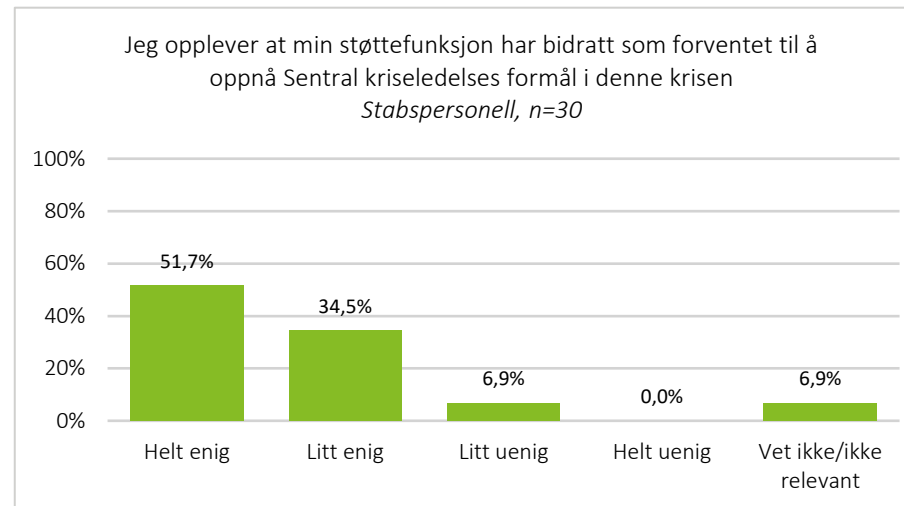
Bilder: Oslo kommune, Beredskapsetaten – mobilitetsrapport (t.v.) og smittedashboard (t.h.)

Stabens rolle og oppgaveløsning i krisehåndteringen

Det er forbedringspotensial knyttet til dokumentasjon av beslutninger og diskusjoner i staben

I spørreundersøkelsen for staben svarte litt over halvparten av respondentene at de var helt enige i at deres funksjon har bidratt som forventet til å oppnå SKLs formål under krisen. 34,5 prosent svarte «litt enig». Samtidig er det flere som i fritekstsvar og i intervjuer har uttrykt konkrete forbedringsområder i stabens arbeid og bidrag til SKL.

- Det er vist til et behov for mer fokus på administrative spørsmål og økonomiske konsekvenser av krisehåndteringen. Det er videre vist til at det administrative ofte blir sett på som mindre viktig enn den operative håndteringen, men at jo lenger en krise varer, desto viktigere blir den administrative delen i krisehåndteringen, herunder eksempelvis viktigheten av dokumentasjon og økonomiske konsekvenser.
- Det pekes i spørreundersøkelsen på forbedringspotensial i gjennomføringen av stabsmøter. I fritekstsvar er det vist til at K3 ofte har ledet møtene for stabssjef og enkelte beskriver dette som problematisk med hensyn til hvorvidt det er riktig at K3 skal styre de øvrige funksjonene. Videre er det vist til at manglende referatføring fra stabsmøtene har medført usikkerhet og konflikter om hva som har blitt informert om til hvilke tider, og ved noen anledninger hva som har vært bestilt mellom stabsfunksjonene. Svarene i spørreundersøkelsen bekrefter at beslutninger og diskusjoner i stabsmøtene ikke har vært tilstrekkelig dokumentert (figur). Samtidig er det også enkelte som trekker frem de regelmessige stabsmøtene som viktige og nyttige
- Det er i spørreundersøkelsen vist til enkelte utfordringer når det gjelder å ha nok kapasitet i ledelsen av stabsfunksjonene til å følge opp på funksjonenes arbeid
- Det er opplyst at K1, som drifter Beredskapsetatens postmottak, måtte håndtere mange unødvendige henvendelser, ved at svært mange henvendelser via kommunens nettsider som ikke omhandler beredskap kommer til beredskapsetatens postmottak. Det er vist til at det ville vært mer hensiktsmessig å ha en førstelinje knytte til henvendelser om koronasituasjonen.



Kompetanse i staben

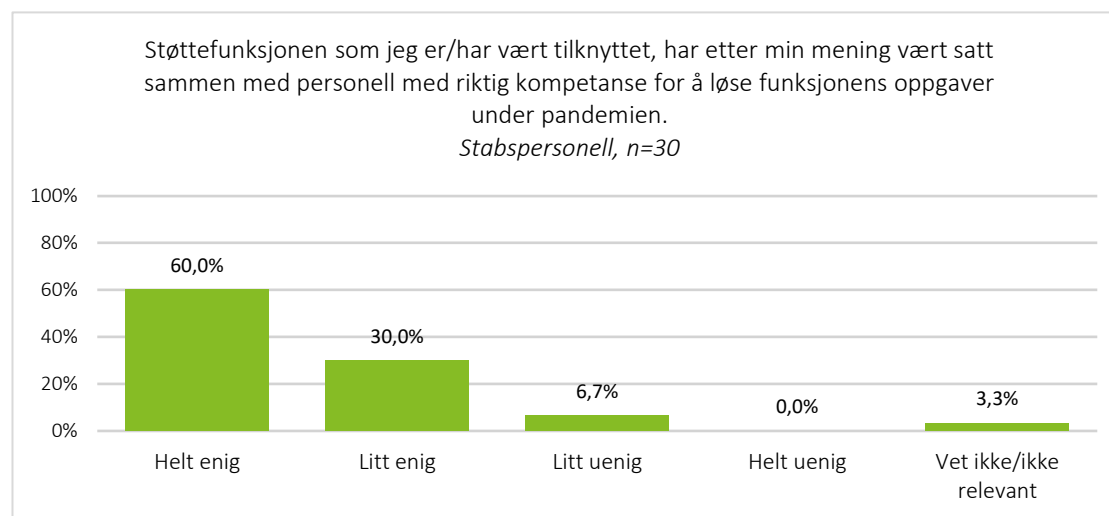
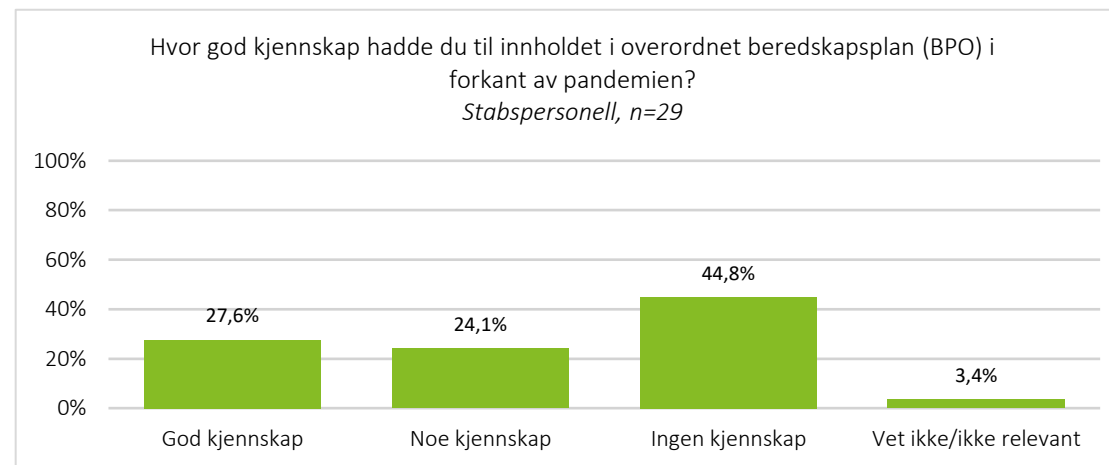
Stabens kompetanse oppleves generelt som god, men undersøkelsen viser noe manglende kjennskap til beredskapsplanen

45 prosent av medlemmene i staben som svarte på spørreundersøkelsen oppga at de ikke hadde kjennskap til BPO i forkant av pandemien. Respondentene omfatter også personell som ikke har daglig arbeid i Beredskapsetaten. 27,1 prosent svarte at de hadde god kjennskap til BPO, og 24,1 prosent svarte at de hadde noe kjennskap til BPO i forkant av pandemien (figur). Beredskapsetaten påpeker i verifiseringen at to tredjedeler av respondentene i undersøkelsen er innhentet fra andre virksomheter, og at disse er ledet av personell fra Beredskapsetaten med kjennskap til BPO under pandemihåndteringen.

40 prosent av respondentene i staben sa seg i spørreundersøkelsen «helt enig» i påstanden om at de har fått nødvendig opplæring i arbeidet de skal utføre i staben. 28 prosent svarte «litt enig», mens 14 prosent svarte «litt uenig» (resterende respondenter svarte «vet ikke/ikke relevant»). 90 prosent av respondentene i staben sier seg helt enig eller litt enig i påstanden om at deres støttefunksjon har hatt personell med rett kompetanse (figur). Av konkret kompetanse som etterlyses nevnes i fritekstsvar bedre kompetanse blant stabsmedlemmene i bruk av CIM og bedre kompetanse på situasjonsanalyser når det gjelder vurderingene av hva situasjonsrapporten betyr for kommunen.

I et fritekstsvar i spørreundersøkelsen er det vist til at staben har ikke gjennomført funksjonsbaserte øvelser eller opplæring og har dermed hele tiden både i øvelser før og under pandemien vært prisgitt den kompetanse de enkelte har innenfor de forskjellige funksjonene som de er en del av.

En respondent har i fritekstsvar til spørreundersøkelsen tatt opp at det ville være hensiktsmessig om SKL er organisert på en sånn måte at man allerede i utgangspunktet har faste medarbeidere tilknyttet staben fra relevante virksomheter i kommunen.



Anbefalinger knyttet til stabens rolle og oppgaveutførelse



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19:

- For å ivareta en forsvarlig arbeidsbelastning for nøkkelpersonell i staben må det sikres at staben har tilgang til tilstrekkelig personell og kompetanse og at det er samsvar mellom forventet arbeidsmengde og fast/ avgitt personell
- Forventet nivå og omfang på stabens leveranser kan med fordel tydeliggjøres. Herunder bør det klargjøres hvilket ansvar som ligger til linjen/virksomhetene i kommunen og hvilket ansvar som ligger til staben når det gjelder å produsere og utvikle kunnskapsbaserte beslutningsgrunnlag i krisehåndteringen
- Sørge for en hensiktsmessig samhandling mellom K2 og K3 slik at stabens samlede kunnskapsgrunnlag størst mulig nytteverdi inn analysene som utarbeides, herunder arbeidet med å utarbeide overordnet situasjonsbilde.
- Beredskapsetaten må sikre at det er tilstrekkelig ledelseskapasitet for å styre de respektive K-funksjonene
- Det må sikres at beslutninger og avklaringer i stabsmøter dokumenteres slik at det ikke oppstår uklarheter i etterkant av møtene
- Staben/beredskapsetaten bør:
 - Sørge for å dokumentere erfaringene fra utviklingsarbeidet og vurdere hvordan dette kan videreutvikles i fredstid
 - Sikre at verktøyene og analysene får størst mulig praktisk verdi, legge til rette for at disse i størst mulig grad benyttes aktivt som kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser
- Det bør i større grad legges til rette for (begrensende) evalueringsprosesser i SKL og staben underveis for å gi anledning til å vurdere om gjeldende organisering og oppgaveutførelse fungerer optimalt



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- For å redusere risiko knyttet til stabens sårbarhet bør det etableres effektive systemer for å sikre at staben kan tilføres personell på en fleksibel måte og etter behov. Det kan vurderes om personell/funksjoner/roller i kommunens øvrige virksomheter bør forhåndsdefineres til å bistå i stabsoppgaver og få opplæring i dette slik at de kan tre inn i staben på en effektiv måte når kriser oppstår
- Det kan vurderes om det bør gjøres en evaluering av hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av staben for å løse dennes oppgaver, herunder når det gjelder roller, ansvar, informasjonsflyt, datadeling og samhandling.
- Det må sørges for jevnlige øvelser og opplæring av stabspersonell i beredskapsplanverket, herunder kunnskap om de ulike K-funksjonenes oppgaver for å unngå uklarheter knyttet til roller og ansvar
- I de tilfeller der staben organiseres på en annen måte enn planverket ligger til grunn bør det sørges for god informasjonsutveksling og samhandling mellom stabsfunksjonene, samt sikres prosesser for avklaringer av roller og forventninger
- Det bør etableres en tydeligere systematikk for hvordan staben kan lære av egne erfaringer underveis, herunder særlig i langvarige kriser, både på generelt plan og opp mot planverket.
- Det bør sikres at kommunen har systemer og tiltak for datadeling fra virksomhetene til staben i kisesituasjoner. Kommunen kan vurdere i hvilken grad det er behov for å etablere en sentral «GEOHUB» som virksomhetene selv kan hente data fra
- Planverket bør gjennomgå for å sikre tydelighet om stabens organisering og ansvarslinjer. Det kan spesielt tydeliggjøres hva som ligger i K3s koordinerende rolle.

Planverk, rutiner og støtteverktøy



Beredskapsplanen i en langvarig krise

Beredskapsplanen er innrettet mot håndtering av akutte kriser, og har i liten grad vært tilpasset til håndtering av en langvarig krise med full ordinær drift i kommunen. Det har derfor vært behov for en pragmatisk tilnærming til arbeidet i SKL underveis i pandemien

Overordnet beredskapsplan for Oslo kommune (BPO) beskrivelser av SKLs arbeid skal være tilpasset den til enhver tid gjeldende overordnede risikovurderingen for Oslo kommune («Kommunalt risikobilde»), og legger derfor rammene for kriseledelsens arbeid uavhengig av scenario. Dagens beredskapsplan ble vedtatt i 2016 (byrådsak 1116/16). BPO har i tillegg til den overordnede planen to operative delplaner, BPO operativ del for Sentral kriseledelse, og Krisekommunikasjonsplan for Oslo kommune.

«BPO Operativ del for Sentral kriseledelse», er en operativ støtte for varsling av en uønsket hendelse, etablering av sentral kriseledelse, og håndtering av hendelsen på strategisk nivå. Den er førende for det praktiske arbeidet med håndteringen av en uønsket hendelse der hele eller deler av sentral kriseledelse er etablert. Planen beskriver hvordan sentral kriseledelse organiseres og rutiner for kriseledelsens arbeid. Alle som har en rolle i sentral kriseledelse skal i hht. BPO kjenne til og utføre sine oppgaver i henhold til BPO operativ del.

Versjonen av BPO operativ del som er oversendt i forbindelse med evalueringen er utarbeidet i 2018 og revidert i 2019. Versjonen er merket som «utkast». *Oslo kommunes krisekommunikasjonsplan* (i BPO referert til som «BPO Operativ del om krisekommunikasjon») er en plan for bruk av kommunikasjon ved kriser og større hendelser. Planen er sist revidert i 2015, det vil si før gjeldende versjon av BPO var vedtatt.

Av BPO fremgår det at begge disse operative delplanene skal vedtas av byrådslederen og revideres årlig og etter hendelser og øvelser. Det er imidlertid ingen av de to delplanene som er formelt vedtatt av byrådsleder. Beredskapetsetaten opplyser i verifiseringen at BPO operativ del siden 2015 er revidert årlig og godkjent av beredskapssjef. Etaten opplyser videre at det mangler et formelt vedtak på mandat fra byrådslederen til beredskapssjef, men viser til at fordi det operative planverket ofte revideres flere ganger i året, er det ikke hensiktsmessig at byrådsleder skal stå som godkjenner. Etaten viser til at praksis med godkjenning er delegert myndighet fra byrådsleder til beredskapssjef.

Deloitte får opplyst at kompetansematrise og øvelsesplan, som vedlegg til BPO operativ del, ikke er utarbeidet.

Flere av deltakerne i SKL har i intervju vist til betydningen av å ha et veletablert og konkret planverk på plass da pandemien inntraff som kommunen kunne lene seg på. Byrådsleder viser i intervju til at dette bidro både til at man slapp å bruke tid på å etablere strukturen i oppstarten, og til at man umiddelbart fikk etablert en felles situasjonsforståelse på tvers av sektorene i kommunen.

Som det fremgår av evalueringen har Sentral kriseledelses rolle og organisering under covid-19 ikke fullt ut har vært i samsvar med beskrivelsene i BPO. Dette knyttes særlig til at planverket er innrettet mot akutte kriser og i liten grad har vært tilpasset håndtering av en langvarig krise med full ordinær drift i kommunen. Flere trekker frem i intervju at et suksesskriterium i SKL nettopp har vært at man ikke har forholdt seg rigid til de føringer som ligger i beredskapsplanen, men at man har hatt en pragmatisk tilnærming til arbeidet slik at det har blitt gjort tilpasninger underveis for å innrette arbeidet på en måte som er hensiktsmessig og riktig i den situasjonen man har stått i.

Det synes generelt å være en oppfatning at det er viktig og hensiktsmessig at det overordnede planverket er utarbeidet for en generisk krise, og ikke kan omfatte alle potensielle hendelser. I denne sammenheng er det også vist til viktigheten av at ikke pandemien blir styrende for hva man forbereder seg på i neste krise, som kan være helt annerledes både i karakter, omfang og tid.

Beredskapssjef har i denne sammenheng vist til at selv om planverket aldri kan være helt treffende for enhver krise, har planverket heller ikke vært til hinder for å håndtere denne krisen. Etter hennes oppfatning har planverket gjort Oslo kommune i stand til å håndtere krisen på en god måte. Byrådsleder, samt enkelte andre medlemmer i SKL, understreker betydningen av et godt planverk som nettopp en forutsetning for å kunne gjøre nødvendige tilpasninger underveis, og at det å ha et etablert planverk i bunn har vært et viktig suksesskriterium i kommunens krisehåndtering.

Beredskapsplanens operative del (I)

Arbeidet i SKL har ikke fullt ut benyttet proaktiv stabsmetodikk slik det ligger til grunn i beredskapsplanen. Dette har i noen grad begrenset SKLs evne til å etablere felles fokusområder på tvers av sektorene

Beredskapsplanens operative del fastsetter arbeidsrutiner for SKL ved håndtering av uønskede hendelser, og beskriver hvordan SKL skal organiseres og arbeide uavhengig av scenario.

BPO operativ del legger til grunn at SKL skal arbeide etter *proaktiv stabsmetodikk* for å sikre at arbeidet blir gjennomført strukturert, effektivt og forutsigbart.

Proaktiv stabsmetodikk er en spesifikk tilnærming til beredskapsarbeid og krisehåndtering som skal gjøre den sentrale kriseledelsen i stand til å kunne forutse konsekvensene av hendelsen og sørge for at ledelsens respons blir proaktiv og fremtidsrettet snarere enn reaktiv og på etterskudd av hendelsens utvikling. Blant de sentrale elementene i metodikken er å umiddelbart etablere en strategisk plan for håndtering av krisen og å kontinuerlig beslutte fokusområder for krisehåndteringen frem til neste møte.

Det vises til at *Proaktiv stabsmetodikk vil bidra til at det gjennomføres en analytisk tilnærming til hvordan ressurser skal benyttes, hvilke fokusområder som skal prioriteres og hvilke tiltak som skal iverksettes, samt bidra til at de relevante aktørene har et felles og oppdatert situasjonsbilde.*

Evalueringen viser at arbeidet i SKL ikke fullt ut har benyttet proaktiv stabsmetodikk slik det ligger til grunn i beredskapsplanen under Covid-19. Det er fra sentralt personell i staben påpekt at det tidvis er prøvd å få etablert en mer proaktiv stabsmetodikk i møtene i SKL, men at det ikke alltid har vært opplevd å være rom for å få implementert endringer. Det er vist til at dette ikke nødvendigvis innebærer at det er motstand mot å jobbe med en proaktiv stabsmetodikk, men at det er for mange er en ukjent måte å tenke på.

Videre er det vist til at man har jobbet med å få inn proaktiv metodikk i SKL og virksomhetene på et grunnleggende nivå de siste fem årene, men at virksomhetene i varierende grad har prioritert opplæring og trening i planverket og denne metodikken. Samtidig er det flere, spesielt deltakere i staben, som har etterlyst at SKL-møtene i større grad benyttet proaktiv stabsmetodikk ved å omfatte noen klare fokusområder for perioden fremover. Det er vist til at dette ville ha lagt til rette for at kommunaldirektørene i SKL kunne kommentert, tatt med seg fokusområder tilbake til egen linje og flagget hvilke utfordringer dette trolig vil gi dem.

Beredskapsetaten viser i forbindelse med verifiseringen til at hensikten med å opprettholde SKL under hele perioden har vært å opprettholde fokus og felles risikoforståelse, dele informasjon, koordinere og iverksette tiltak på tvers av sektorer for å forsterke både krise-, og hendelseshåndteringen. Etaten bemerker at informasjonsutveksling står sentral i dette arbeidet, og utgjør situasjonskalibrering på tvers av sektorer, som er et kjerneelement i proaktiv stabsmetodikk.

Beredskapsplanens operative del (II)

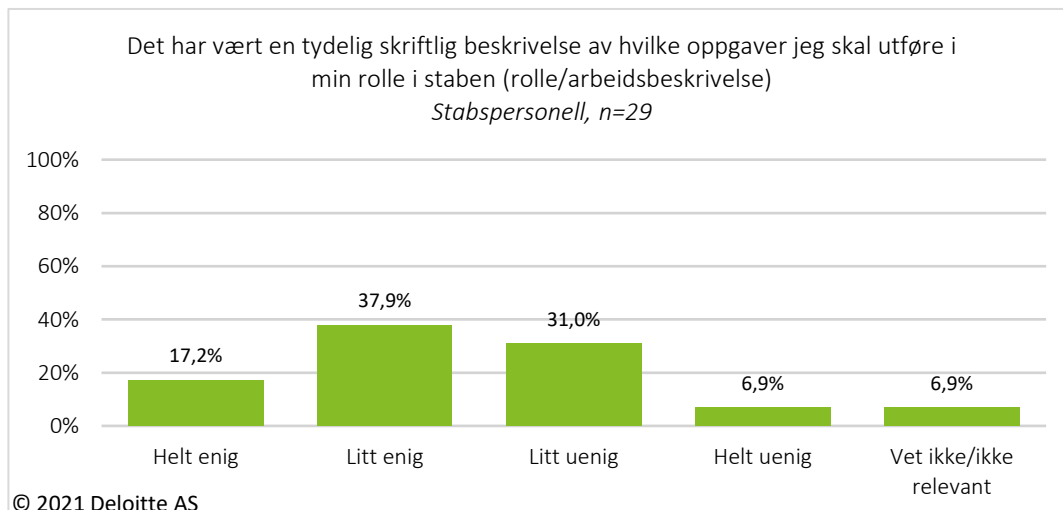
Det er behov for å justere enkelte tiltakskort, blant annet for å ivareta behov i en langvarig krise, analysearbeid og for mobilisering av personell til stabsarbeid

Som vedlegg til BPO operativ del er det utarbeidet tiltakskort som beskriver de ulike oppgavene og rollene som skal ivaretas i SKL. Tiltakskortene er inndelt i to kategorier:

Generelle tiltakskort, som er situasjonsuavhengige for å kunne brukes i enhver uønsket hendelse der beredskapsplanen blir iverksatt.

Tiltakskort for funksjoner, som beskriver oppgavene som ligger til de ulike funksjonene i hhv. SKL og stab (K-funksjonene samt liaison og LRS-representant).

Av intervjuer og spørreundersøkelsen i staben går det frem at det på mange områder har vært behov for løpende tilpasninger ut fra behovene i situasjonen under covid-19, som ikke alltid er dekket i tiltakskortene. Figuren under viser at nesten 40 prosent (11 respondenter) av medlemmene i staben opplever at det ikke har vært en tydelig skriftlig beskrivelse av oppgavene de skal utføre i staben. Enkelte har også beskrevet at tiltakskortene i liten grad har blitt brukt, spesielt utover i krisen, og at man har måttet jobbe noe annerledes enn forutsatt og foreta justeringer underveis.



Det er i intervjuene pekt på flere områder hvor det er behov for å justere og endre tiltakskort, eller hvor det bør etableres nye tiltakskort:

- Flere har vist til behovet for egne tiltakskort for **anskaffelse av personell til stabsarbeid**. Det er vist til at det ikke er etablert egne tiltakskort for dette, men at man under pandemien har hatt gode erfaringer med å benytte deler av beredskapsplanverket for bortfall av vann i forbindelse med ressursmobilisering. Det ble i starten av pandemien nedsatt en ressurskoordineringsgruppe for å sørge for mobilisering av personell til staben fra andre sektorer. Evalueringen viser imidlertid at det har vært utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig personell, selv om det i plan- og regelverk er anledning til å beordre personell til krisehåndtering. Se for øvrig også omtale på side 61.
- Flere har også påpekt behovet for å tilpasse tiltakskortene til arbeid i **en langvarig krise**. Dette gjelder både stabens arbeid, inkludert hvordan balansen mellom linjeoppgaver og krisehåndteringsoppgaver kan ivaretas, og SKLs arbeid.
- Det er vist til behov for å ta inn **utarbeidelse av overordnet risikovurdering** i tiltakskort, spesielt i en langvarig krisesituasjon
- Det er uttrykt behov for klargjøring av **ansvaret for informasjon- og analysearbeid**. Dette gjelder både en tydeligere beskrivelse av ansvarsdelingen mellom K2 og K3, og at analysearbeidet generelt gis en tydeligere plass i planverk og tiltakskort.

Blant deltakerne i SKL svarer samtlige respondenter i spørreundersøkelsen at de er helt enige eller litt enige i at det har vært tydelig for dem hvilke oppgaver de skal utføre i sin rolle i Sentral kriseledelse. Det er imidlertid få som knytter dette til tiltakskortene for K7-funksjonen.

Krisestøtteverktøy

Det er varierende kompetanse og utbredelse i kommunen når det gjelder bruken av etablerte krisestøtteverktøy

Det har i løpet av pandemien blitt utviklet og benyttet ulike typer digitale verktøy til støtte i informasjons- og analysearbeidet i kommunens krisehåndtering.

CIM er et nettbasert systemverktøy for krisehåndtering som benyttes av statsforvaltningen, kommuner og fylkeskommuner.

TRiO er et kartbasert, digitalt verktøy som ble benyttet for registrering og rapportering av etterlevelse av smitteverntiltak under covid-19-hendelsen. Beredskapsportalen er en felles nettbasert portal der Beredskapsetaten deler informasjon. TRiO og Beredskapsportalen er utviklet av Oslo kommune og har vært under utvikling i hele pandemien.

Kommunerevisjonen i Oslo gjennomførte vinteren 2020/2021 en revisjon av om disse støtteverktøyene dekker kommunens behov, og om brukerne er forberedt på å bruke verktøyene i en krise eller beredskapssituasjon.

Kommunerevisjonens konklusjon var at virksomhetene og byrådsavdelingen i stor grad hadde benyttet ulike løsninger under håndteringen av covid-19, og at 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. Videre konkluderte kommunerevisjonen at det var forbedringspotensial knyttet til opplæring og øvelser i bruk av verktøyene, samt knyttet til manglende risikovurderinger og verdikartlegginger av nye verktøy. Slike vurderinger er gjennomført i etterkant av kommunerevisjonens rapport.

Av evalueringen fremgår det at det fremdeles er varierende kompetanse i bruk av CIM, både i sektorene og i staben. Staben har imidlertid hatt eget personell med ansvar for oppfølging av CIM. Det opplyses at CIM kun benyttes til rapportering og logging, og ikke til kommunikasjon mellom sektorer og virksomheter i krisen. Det opplyses at e-post fremdeles er det viktigste verktøyet for å dele viktig informasjon

Videre kommer det frem at det tok relativt lang tid å få virksomhetene til å ta i bruk beredskapsportalen og TriO, men at dette har bedret seg underveis i pandemien. Per i dag inngår 23 forskjellige aktører i TriO.

Kommunerevisjonen Oslo kommune (2021) *Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering*



Anbefalinger knyttet til planverk, rutiner og verktøy



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Overordnet beredskapsplan bør gjennomgås og oppdateres i henhold til lærdom og erfaringer under covid-19-pandemien. Evalueringen har identifisert flere forhold i beredskapsplanen som bør vurderes:
 - Rollene og forventningene til SKL i forhold til resten av beslutningsapparatet i kommunen bør avklares bedre i BPO.
 - Planen bør dimensjoneres for også å håndtere nivå 3 gjennom en lang krise, eventuelt differensiere mellom akutt og langvarig krise.
 - Den operative delen av BPO bør oppdateres for å sikre at det er samsvar mellom beskrivelsene i BPO og praksis når det gjelder godkjenning og fullmakter. Det bør tydeliggjøres at BPO operativ del er et godkjent og gjeldende dokument.
 - Planlagte vedlegg til BPO operativ del som ikke er utarbeidet (kompetansematrise og øvelsesplan) bør utarbeides.
 - Den praktiske arbeidsdelingen mellom SKL og byrådsavdelingene kan tydeliggjøres. Det kan vurderes om det kan være hensiktsmessig i større grad å beskrive i planverket hvilke oppgaver og ansvar som tilfaller sektorene/virksomhetene i ulike type krise/hendelser.
 - Det bør gjennomføres et arbeid for å identifisere behov for oppdatering eller etablering av nye tiltakskort. Evalueringen viser at dette inkluderer anskaffelse av personell til stabsarbeid, utarbeidelse av overordnet risikovurdering og ansvaret for informasjon- og analysearbeid, samt en generell justering for å ivareta behovene i en langvarig krise
 - Det bør vurderes hvordan proaktiv stabsmetodikk kan benyttes på en hensiktsmessig måte i en langvarig krise for å sikre at SKL har tilstrekkelig oppmerksomhet om fokusområder
- Eventuelle endringer av beredskapsplanen bør legge vekt på å beholde intensjonen i beredskapsplanen som en generell plan som skal håndtere ulike typer kriser med forskjellig karakter, for å sikre at beredskapsplanen er god og fleksibel nok til å fungere på overordnet nivå i alle potensielle hendelser.

Ivaretagelse av SKLs oppgaver under Covid-19

Ivaretagelse av SKLs oppgaver

Deltakerne i SKL opplever at SKL samlet sett har oppnådd sitt formål på en god måte i pandemien

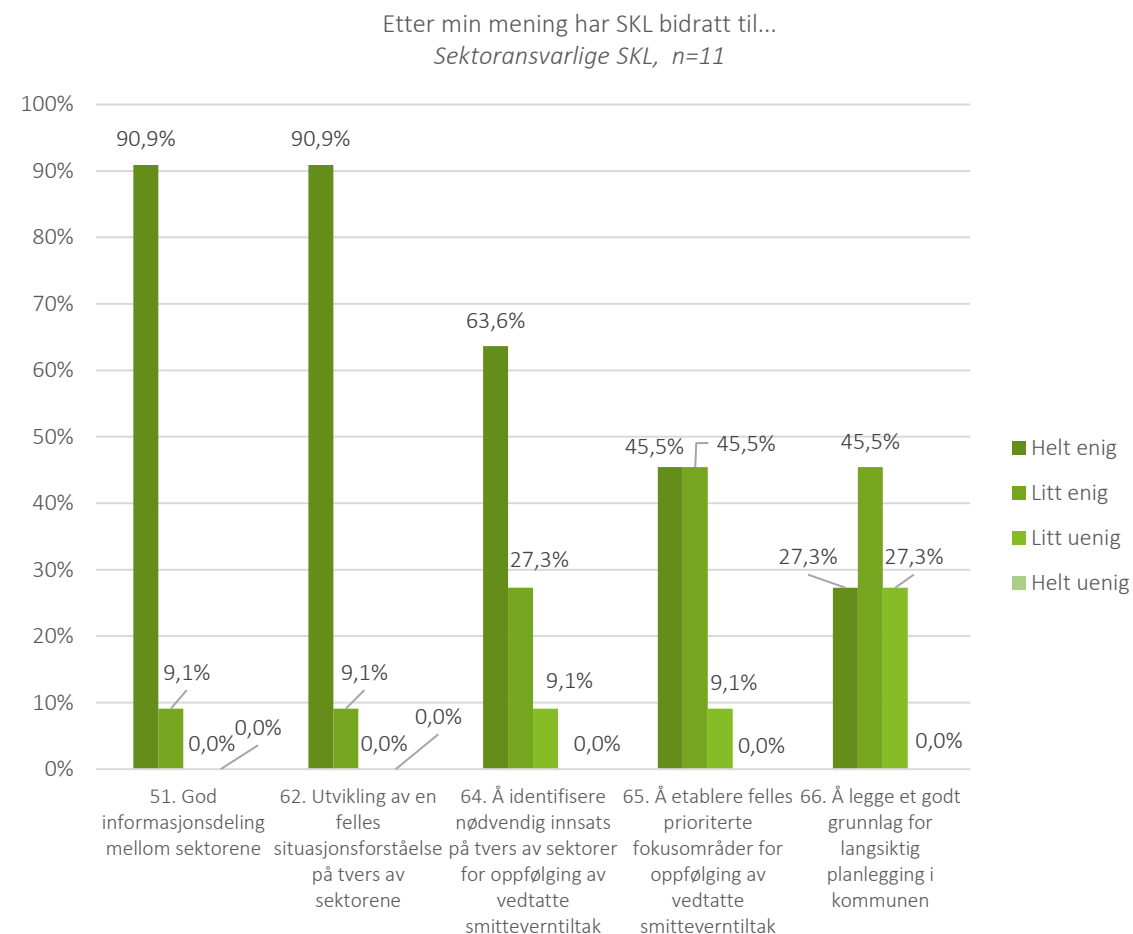
I henhold til overordnet beredskapsplan skal sentral kriseledelse på nivå 3 sørge for i ivareta behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats.

Beredskapsplanen definerer bare i begrenset grad nærmere hva som ligger i disse oppgavene og på hvilken måte SKL er forventet å ivareta dem i en krise.

Deltakerne i SKL sier seg i spørreundersøkelsen gjennomgående «helt enig» eller «litt enig» i at SKL samlet sett har oppnådd sitt formål på en god måte i de ulike fasene av pandemien. Én respondent sier seg «litt uenig» i at dette var tilfelle i nedstengingsfasen.

Som figuren til høyre viser kommunaldirektørene i spørreundersøkelsen at SKL i stor grad har bidratt til god informasjonsdeling og utvikling av en felles situasjonsforståelse på tvers av sektorene. Videre sier 63 prosent (sju respondenter) seg helt enig i at SKL har bidratt til å identifisere nødvendig innsats på tvers av sektorene for oppfølging av vedtatte smitteverntiltak. 27 prosent (tre respondenter) sier seg litt enig i dette, mens én respondent er litt uenig. Når det gjelder å etablere felles prioriterte fokusområder og å legge et godt grunnlag for langsiktig planlegging i kommunen er det noe mer variasjon i kommunaldirektørenes opplevelse. Samlet sett fremgår det av spørreundersøkelsen at kommunaldirektørene i noe mindre grad opplever at SKL har bidratt til etablering av prioriterte fokusområder og langsiktig planlegging.

Dette bekreftes til dels av intervjuene som er gjennomført i evalueringen. Intervjuene viser også at det synes å være noe mer variasjon i oppfatningene av hva som er oppnådd i SKL enn hva spørreundersøkelsen viser. Dette omtales nærmere i de påfølgende sidene.



Etablering av felles situasjonsbilde og –forståelse og felles fokusområder (I)

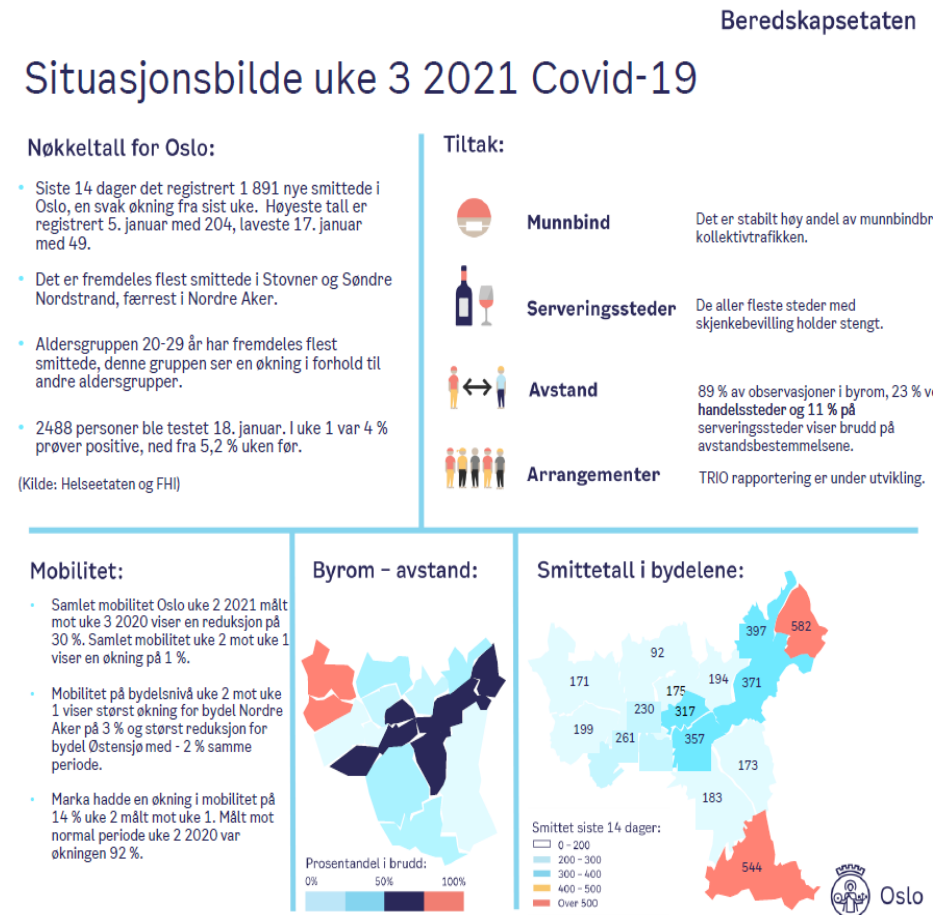
Sentral kriseledelse har bidratt til å etablere et felles *situasjonsbilde* på tvers av sektorene, men har i begrenset grad brukt dette til systematisk etablering av felles *fokusområder* for krisehåndteringsarbeidet i kommunen

Ifølge kommunens overordnede beredskapsplan (BPO) skal proaktiv stabsmetodikk bidra til at det gjennomføres en analytisk tilnærming til hvordan ressurser skal benyttes, hvilke fokusområder som skal prioriteres og hvilke tiltak som skal iverksettes, samt bidra til at de relevante aktørene har et felles og oppdatert situasjonsbilde.

Siden oppstart av SKL har beredskapetsetaten, ved stabsfunksjonen K3 utarbeidet og distribuert ukentlige situasjonsrapporter knyttet til utvikling og håndtering av Covid-19. Situasjonsrapportene er på ca. 12 – 25 sider per rapport og har på tvers av rapporteringsperioder hatt et relativt fast oppsett av hovedtemaer. Fra høsten 2020 har staben i tillegg utarbeidet og distribuert énsides oppsummeringer av situasjonsbildet knyttet til covid-19 som oppsummerer sentrale parametere (se eksempel til høyre).

Deltakende aktører i SKL opplever gjennomgående at SKL har bidratt til å produsere og formidle gode situasjonsbeskrivelser, og at det har vært høy kvalitet i det skriftlige materialet som skal gi et oppdatert situasjonsbilde. Samtidig blir det fra enkelte påpekt at produktene i hovedsak er deskriptive, og at dette ikke nødvendigvis har resultert i en felles *situasjonsforståelse* på tvers av sektorer og virksomheter (se neste side).

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i staben er det kommentert at det er meget høy kvalitet på rapportene, men at mer opplæring og kompetanse vil kunne sette staben i stand til å levere et enda bedre produkt. Det pekes på at rapportene har et potensial for å tydeliggjøre hva situasjonsbeskrivelsen betyr kommunen, befolkningen, og at det kunne også vært tydeligere fokus på blant annet sentrale sårbarheter og fokusområder.



Etablering av felles situasjonsbilde og –forståelse og felles fokusområder (II)

Sentral kriseledelse har bidratt til å etablere et felles *situasjonsbilde* på tvers av sektorene, men har i begrenset grad brukt dette til systematisk etablering av felles *fokusområder* for krisehåndteringsarbeidet i kommunen

Referatene fra møter i SKL viser at det er definert «fokusområder» i de første møtene av SKL, men at dette punktet deretter forsvinner fra referatene etter ca. en uke. Dokumentasjon viser at staben i Beredskapsetaten prøver å gjeninnføre «fokusområder» som et fast punkt i møtene i desember 2020. Etaten skriver blant annet:

«Beredskapsetaten ønsker å ha et nytt punkt på agendaen til møtene i SKL framover.

I denne krisen ser vi at det er en ulik forståelse av krisen mellom byrådsavdelingene og mellom virksomhetene våre i kommunen. (...) Vi mener at det er viktig at vi som SKL står samlet rundt en felles situasjonsforståelse og at byrådsavdelingene kommuniserer denne forståelse videre i sin sektor. Vi kommer derfor til å presentere våre fokusområder i hvert møte. (...)

Denne gjennomgangen vil ha et eget punkt i referatet og vi oppfordrer dere sterkt til å dele denne delen av referatet med underliggende virksomheter (..)»

Beredskapsetatens «fokusområder» ble ikke videreført i senere møter/referater.

Selv om tilnærming til fokusområder ikke har fulgt planverket, opplever deltakere i SKL generelt at SKL har bidratt til å løfte fram viktige fokusområder, og at det i liten grad er eksempler på at tverrsektorielle fokusområder ikke er blitt fanget opp og adressert i SKL. Samtidig vises det av enkelte til at SKL ikke vært en arena der en diskuterer og blir enige om felles fokusområder, eller gir uttrykk for uenighet når andre sektorer presenterer status for sitt område. Flere trekker fram mangelen på drøfting og diskusjon som et risikoelement knyttet til å sikre felles situasjonsforståelse og at en går i takt på tvers av sektorene.

I intervju blir det pekt på at linjetilhørigheten og tilknytningen til egne virksomheter står sterkt i byrådsavdelingene og at dette har gjort det utfordrende å etablere en enighet om «hvor skoen trykker i kommunen», uavhengig av sektorperspektivene. Videre blir det vist til at kommunaldirektørene har stått i prioriteringsdilemmaer mellom krisehåndtering og ordinær drift utover i krisen, og at dette medfører at styringssignalene ut til virksomhetene om hva som skal prioriteres i et kommuneperspektiv kan bli ulike avhengig av sektoren kommunaldirektøren tilhører.

Enkelte mener at det har vært behov under krisen for at SKL i langt større grad hadde samlet seg om en felles oppfatning om noen prioriterte fokusområder.

Det er pekt på at SKL-møtene i større grad kunne blitt brukt for å samle kommunen om en felles situasjonsforståelse, og til å komme frem til noen felles fokusområder som eksempelvis kunne blitt publisert internt i kommunen ukentlig og dermed også bidratt til den felles situasjonsforståelsen i alle virksomheter.

Det trekkes fram at utfordringer med å mobilisere nødvendig personell i kommunen til å bistå i TISK-arbeidet tjener som eksempel på mangelfull felles situasjonsforståelse om hva som bør være et prioritert og felles fokusområde i et kommunalt perspektiv.

Flere respondenter trekker likevel frem at situasjonsforståelsen og prioriterte fokusområder har blitt bedre gjennom pandemien, blant annet som følge av bedre tilgang på data, informasjonsgrunnlag og læring av tidligere erfaringer.

Anbefalinger knyttet til etablering av felles situasjonsbilde og –forståelse og felles fokusområder



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19:

- Felles fokusområder bør i større grad være tema i møter i SKL, også som grunnlag for rapportering/styringssignaler inn i virksomhetene. Proaktiv stabsmetodikk bør i større grad benyttes som lagt til grunn i planverket.
- Situasjonsbeskrivelsene bør i større grad benyttes aktivt som grunnlag for å etablere felles situasjonsforståelse og fokusområder, og fastsetting av tiltak



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Det bør tydeliggjøres og konkretiseres hvordan de overordnede situasjonsanalysene som utarbeides for SKL skal benyttes for å skape effekter i kommunens krisehåndteringsarbeid
- Det bør gjennomføres tilstrekkelig opplæring og øvelser i proaktiv stabsmetodikk slik at den kan gjennomføres som beskrevet i BPO

Koordinering og oppfølging av tiltak

Sentral kriseledelse har i begrenset grad vært involvert i diskusjoner om innretting av smitteverntiltakene i kommunen, men har gjennom staben bidratt til å monitorere etterlevelsen og effekten av tiltakene

Av BPO fremgår det at Sentral kriseledelse skal støtte kommunens virksomheter med overordnet koordinering av tiltak og kommunens ressurser for å verne om liv og helse, miljø og materielle og immaterielle verdier.

Som tidligere omtalt blir det blir pekt på at organiseringen og innretningen av SKL under pandemien har medført at det i møtene i hovedsak er fokus på informasjonsformidling og orientering, og de i mindre grad benyttes til å diskutere aktuelle tiltak på tvers av sektorene.

Det blir samtidig i intervju opplyst om at BLK, gjennom å gi god informasjon og orientere om bestillinger, har sørget for en felles forståelse for behovet av å iverksette tiltak, selv om de konkrete tiltakene ikke nødvendigvis har vært diskutert i SKL.

Det opplyses at generell praksis har vært at kommunaldirektørene har tatt med seg informasjon som er blitt delt i SKL tilbake til sin linje. Det trekkes i intervju frem at dette har vært fordelaktig i den grad at en har sikret at også etatsdirektører i linjene har fått et overordnet situasjonsbilde og bidra til vurderinger på hvilke tiltak som bør iverksettes innenfor kommunaldirektørenes respektive område. Samtidig har flere sektorer også har hatt bilaterale møter for å komme frem til og koordinere tiltak og bruk av ressurser.

Som det fremkommer i tidligere kapitler har SKLs tilrettelegging for tiltak hatt en kort til middels lang horisont. Overordnet risikovurdering har det siste året i liten grad vært et styringsverktøy når det gjelder koordinering av tiltak.

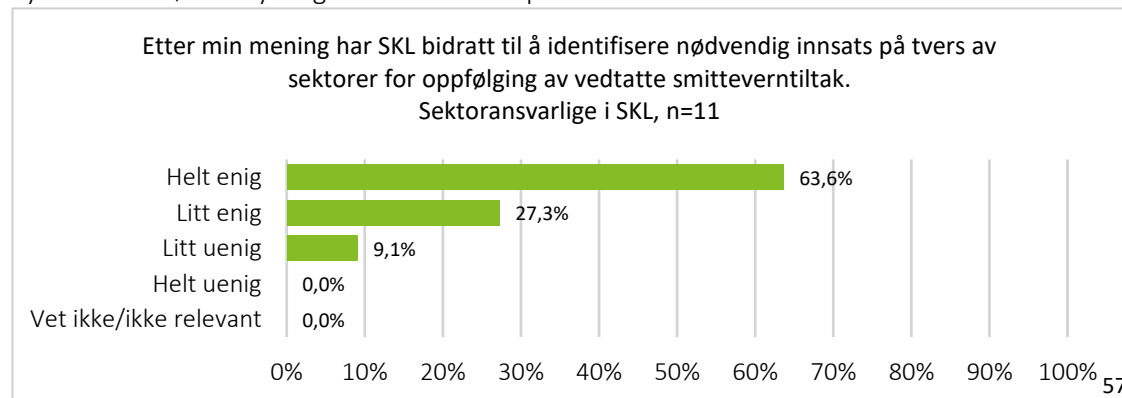
Når det gjelder for eksempel ivaretagelse og oppfølging av kortsiktige risikoer opplyses det at SKL foretar prioriteringer, mens staben har ansvar for å følge opp håndtering av risikoene. Staben får dermed i oppdrag å koordinere og følge opp med aktuelle instanser.

Sektoransvarlige gir generelt gode tilbakemeldinger til SKLs bidrag i å tilrettelegge for slike perioder med forhøyet risiko, men enkelte mener at situasjonsvurderinger og tilhørende tiltak kunne blitt løftet inn tidligere i SKL, blant annet slik at sektorene fikk bedre tid til å områ seg (se også omtale på neste side).

I spørreundersøkelsen svarer flertallet av kommunaldirektørene at de er helt enige i at SKL har bidratt til å identifisere nødvendig innsats på tvers av sektorer for oppfølging av vedtatte smitteverntiltak (figur). Tre kommunaldirektører svarer «litt enig» på dette, mens én kommunaldirektør svarer «litt uenig» (figur).

I intervjuer blir det trukket fram at systemgenerert styringsinformasjon som er presentert i SKL har bidratt til tilrettelegging og oppfølging av tiltak, og at dette i økende grad har vært tilfelle gjennom pandemien, etter hvert som det er blitt bedre datatilfang. Som eksempel er det vist til at SKL og staben kunne monitorere effektene av nedstengingen i januar 2021 «live» ved hjelp av mobilitetsanalyser og TRiO.

Det blir opplyst at data som registreres i TRiO, med observasjoner knyttet til oppfølging av de ulike smitteverntiltakene, har vært viktig for å kunne justere innretning av tiltak underveis. Det blir opplyst at flere virksomheter i løpet av pandemien har sett nytten av TRiO og at bruken av systemet har økt betydelig siden starten av pandemien.



Langsiktig planlegging av kommunens innsats (I)

Sentral kriseledelse har bidratt til oppmerksomhet om risikoer på kort og mellomlang sikt, men har i mindre grad utarbeidet eller benyttet planer/scenarioer for den overordnede krisehåndteringen på lengre sikt

Ifølge BPO skal SKL planlegge for kommunens langsiktige håndtering av en uønsket hendelse. Beredskapssjefen er tillagt ansvar for å legge til rette for etablering av en langsiktig strategi ved en nivå-3 uønsket hendelse. Krisestaben skal bidra til etablering av SKLs strategiske plan med identifiserte fokusområder for kommende planperiode. Det opplyses at den strategiske planen ikke er et eget fysisk dokument, men at den fremkommer gjennom fokusområdene som skal beskrives i møtereferatene fra SKL. Som følge av at metodikken som denne malen for møtereferater bygger på (proaktiv stabsmetodikk) ikke har blitt fulgt i SKL under covid-19 er det ikke etablert slike strategiske planer under covid-19.

Beredskapssjef forklarer i intervju at hun mener SKL samlet sett har ivaretatt langsiktig planlegging, men at det har vært perioder hvor SKL ikke har lyktes med dette. Det pekes på at mange oppgaver som fortløpende må løses, samt krisens egenart, med hyppige endringer i situasjonsbildet og stor uforutsigbarhet, har gjort det utfordrende å etablere strategier som er robuste i lengre tidsperspektiv.

Beredskapssjef opplyser videre at det i begynnelsen av krisehåndteringen var hovedfokus på informasjonsformidling. Det ble ifølge etaten likevel tatt et viktig strategisk grep gjennom å starte arbeidet med en risikovurdering, ettersom BER var bekymret for at tiltaksfasene kom så raskt at man ikke rakk å se effektene av en tiltakspakke før den ble avløst av en annen. Risikovurderingen var derfor den eneste langsiktige planen de hadde å se til. Våren 2020 utarbeidet staben to overordnede risikovurderinger for Oslo kommune. Det opplyses at risikovurderingene har blitt fulgt opp i form av kontinuitetsplanlegging av kommunens tjenester. Risikovurderingene er nærmere omtalt på side 13.

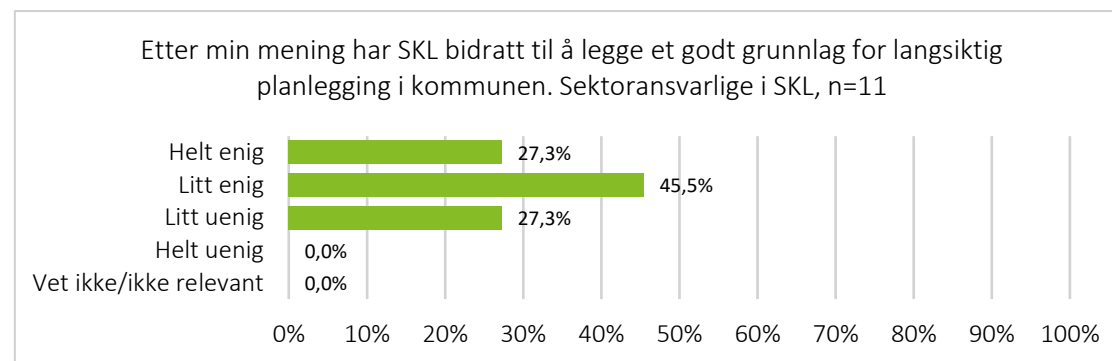
Det blir opplyst at dette har lagt noen føringer på hvilke type kapasiteter som må opprettholdes og hva som kan prioriteres bort.

Det er ikke utarbeidet nye versjoner av Overordnet risikovurdering for covid-19 på nivå 3 siden mai/juni 2020. Enkelte har i spørreundersøkelsen etterlyst dette.

Samtidig er det i intervjuer vist til at behovet for egne risikovurderinger ble mindre ettersom nasjonale myndigheter kom med bedre risikovurderinger. Flere gir samtidig uttrykk for at SKL har hatt gode nok systemer for å ivareta kortsiktige risikoer, og viser til at staben kontinuerlig har levert underlagsrapporter og (risiko)vurderinger av hendelser de vet er i vente.

Det er vist til at i situasjoner som vinterferie, russetid, ramadan, 17.mai og påske har SKL forberedt seg godt i forkant slik at alle har samme situasjonsforståelse. I tilfeller hvor man har sett behov for mer kapasitet i byen, har man også samordnet seg godt med politiet.

I spørreundersøkelsen oppgir tre av kommunaldirektørene i SKL at de er helt enig i en påstand om at SKL har bidratt til å legge et godt grunnlag for langsiktig planlegging i kommunen. Tilsvarende antall oppgir at de er litt uenig i en slik påstand, mens resten av respondentene (fem kommunaldirektører) oppgir at de er litt enig i at SKL har bidratt til å legge et godt grunnlag for langsiktig planlegging i kommunen.

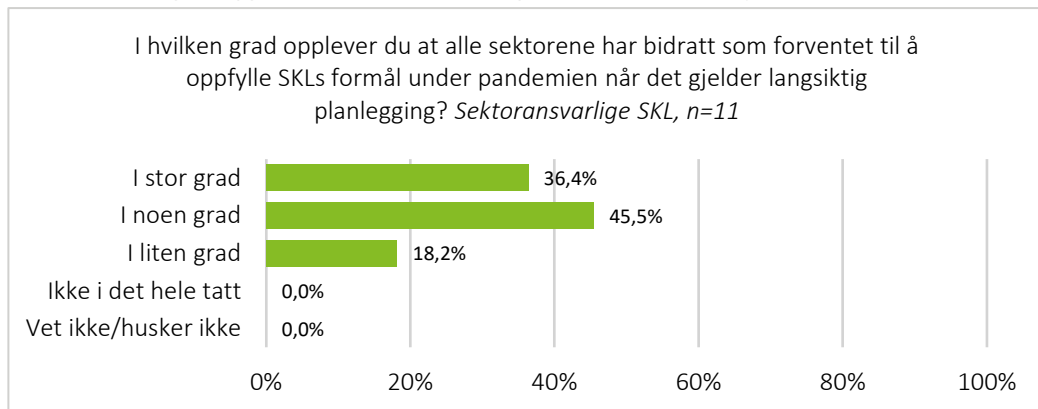


Langsiktig planlegging av kommunens innsats (II)

Sentral kriseledelse har bidratt til oppmerksomhet om risikoer på kort og mellomlang sikt, men har i mindre grad utarbeidet eller benyttet planer/scenarioer for den overordnede krisehåndteringen på lengre sikt

I intervju med enkelte stabsrepresentanter gis det uttrykk for en opplevelse av at staben har vært mer reaktive enn proaktive i krisesituasjonen, og at SKL i større grad burde utfordret staben på evnen til å ligge i forkant av krisen, gjennomføre fremtidsanalyser og se sammenhenger på tvers av sektorene slik beredskapsplanen forutsetter. Dette har imidlertid ikke blitt etterspurt, og det har heller ikke vært kapasitet i staben til prioritering av scenarioanalyser. Det blir opplyst at dette har medført at SKL i mindre grad har bidratt med analyser som ser på situasjonen med et helhetlig og sektorauavhengig blikk på krisehåndteringen enn hva intensjonen i planverket er.

Det er i intervjuer og i spørreundersøkelsen opplyst at HEI-sektor har spilt inn behov for i større grad å utarbeide scenarioer for smitteutviklingen framover i SKL-møtene. I intervju pekes det samtidig på at SKL trolig ikke har hatt tilgang på riktig personell for disse oppgavene. Det trekkes fram at det hadde vært nødvendig å koble sammen kommunens relevante miljøer innenfor analyse, plan og strategi for å lage langsiktige scenarioer fordi Beredskapsetaten ikke har hatt tilgang på nødvendig kompetanse og kapasitet i egen organisasjon. På den annen side er det pekt på at det faglige ansvaret for analyser og utarbeidelse av scenarioer knyttet til smitteutviklingen ligger til helsesektoren, og ikke hos Beredskapsetaten eller i SKL.



I spørreundersøkelsen opplyser to av kommunaldirektørene at sektorene i liten grad har bidratt som forventet til å oppfylle Sentral kriseledelse sitt formål under pandemien når det gjelder langsiktig planlegging. Fire kommunaldirektører mener at sektorene i stor grad har bidratt til å oppfylle Sentral kriseledelse sitt formål under pandemien når det gjelder langsiktig planlegging, mens resten av respondentene (fem kommunaldirektører) mener at sektorene i noen grad har bidratt på dette området (figur).

Dokumentasjonen viser at kommunen i begynnelsen av august 2020 fikk kritikk fra FHI og Helsedirektoratet knyttet til mangelfulle tiltak når det gjaldt koronatelefonen, testkapasitet, sporingsstrategi og manglende situasjonsforståelse. Flere respondenter fra SKL anerkjenner kritikken som legitim, og peker på at kommunen ikke tidsnok fikk bemannet opp viktige funksjoner i tilstrekkelig grad etter sommerferien. Byrådsleder forklarer at kapasitetsutfordringene kom som en overraskelse, og at problemstillingen med fordel kunne ha vært tatt opp tidligere. Byrådslederen viser til at kriseforståelsen trolig sank proporsjonalt med smitten sommeren 2020, og at fokuset på kapasitet i krisehåndteringen kan ha blitt redusert tilsvarende.

Møtereferatene viser at SKL gjennom pandemien har hatt økt fokus på å scenariotenking, selv om formalisert scenarioplanlegging i liten grad har blitt gjennomført.

Byrådsleder opplyser at kommunen har benyttet scenariobasert tenkning i gjenåpningsplanen for Oslo vinteren og våren 2021. Planen er basert på samme modell som FHI og Hdir har benyttet, men tilpasset kommunens lokale kunnskap. I andre intervjuer blir det opplyst at det er BLK som har drevet prosessen med planen, men at den har vært orienteringssak i SKL og at alle sektorene har blitt invitert til en innspillrunde i forbindelse med utarbeiding av planen.

Anbefalinger knyttet til langsiktig planlegging av kommunens innsats



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19:

- Det bør i større grad fastsettes (skriftlige) strategier for SKLs arbeid i krisen



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Det bør etableres rutiner for gjennomføring og oppdatering av overordnet risikovurdering når en krise oppstår, spesielt i kriser som forventes å ha lang varighet
- Overordnet risikovurdering bør brukes aktivt for prioritering av kommunens innsats på tvers av virksomhetene
- Det bør legges til rette for mer systematisk bruk av scenarioanalyser/-planlegging i arbeidet med langsiktig planlegging av kommunens samlede innsats, herunder sørge for at det til SKLs arbeid med scenarioanalyser/-planlegging er tilrettelagt for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse fra relevante kompetansemiljøer i kommunen

Prioritering av ressurser (I)

Sentral kriseledelse har jobbet for fleksibel bruk av personell i kommunen, men har hatt utfordringer knyttet til å mobilisere personell på tvers av sektorene til viktige oppgaver i krisehåndteringen

Koordinering av ressurser er et av grunnprinsippene i BPO. Undersøkelsen viser at kommunen i denne pandemien har hatt behov for omplassering av kommunalt ansatt personell for å optimalisere arbeidet med krisehåndtering. Dette er også i samsvar med beskrivelsene i inngangsanalysen om smittsomme sykdommer i kommunalt risikobilde 2017.

Arbeidet med prioritering av ressurser har hatt to hoveddimensjoner – behov for å bemanne opp stabsfunksjonene og ekstra behov for personell i enkelte sektorer. Staben har primært hatt behov for ekstra personell til informasjonshåndtering-/styring og beslutningsstøtte. Behovene for ekstra personell i staben har i hovedsak blitt ivaretatt gjennom pandemien, spesielt i første fase av pandemien (se omtale på side 41). Det er opplyst at det ble utvist stor velvilje fra sektorene til å bistå inn i stabens arbeid når behovet oppsto.

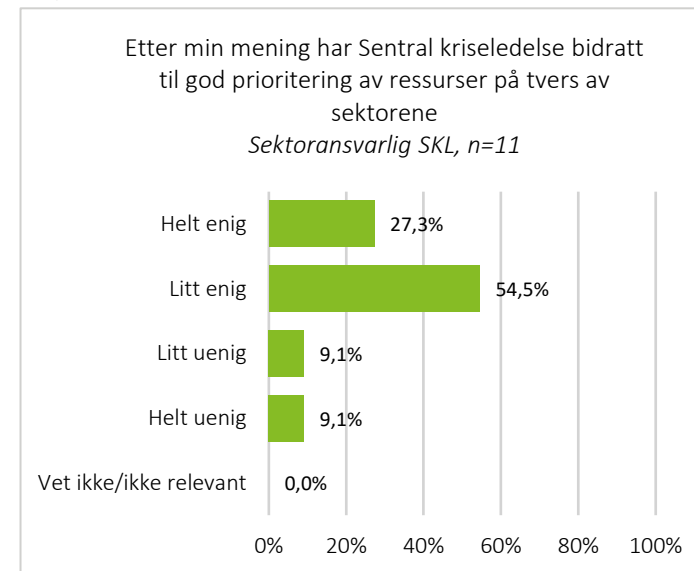
HEI signaliserte tidlig i pandemien at det ville bli behov for ekstra ressurser. Det ble allerede i slutten av mars 2020 opprettet en ressurskoordineringsgruppe i staben for å ivareta behovet for å skaffe koordinere bistand i form av personell mellom virksomhetene i kommunen. I arbeidet med koordinering av ressurser ble det benyttet deler av planverket for håndtering av et eventuelt krisescenario med bortfall av vann. Det opplyses at avgivelse av ansatte ble flere ganger forsøkt på frivillig basis gjennom denne ordningen. Det vises til at dette fungerte i noen grad i første del av krisen, spesielt da flere virksomheter hadde stans i sine arbeidsoppgaver. Aktiviteten i ressurskoordineringsgruppen ble avsluttet våren 2020.

Høsten 2020 skulle kommunens kapasitet til testing og smittesporing økes betraktelig. Staben i Beredskapsstaten fikk i september 2020 i oppdrag fra SKL via BLK å etablere en bemanningspool for å ivareta behov for personell i HEI-sektor. Beredskapspoolen skulle bestå av ansatte som fikk opplæring og kunne settes inn på kort varsel.

Anmodning om å midlertidig avgi ressurser ble formidlet til samtlige virksomheter. Behovene gjaldt særlig kapasitetstilførsel til oppgaver som opprettelse av teststasjoner, smittesporing, testing, koronatelefon og tilgrensende oppgaver. Det ble bedt om totalt 100 personer til denne bemanningspoolen fra Oslos virksomheter.

Det gikk imidlertid tregt med oppbemanning av bemanningspoolen. Det kom inn navn på 75 personer, av disse var det 25 personer som faktisk kunne inngå i beredskapspoolen etter at HEI hadde sjekket kompetanse og tilgjengelighetskrav. HEI ivaretok derfor bemanningsbehovet i stor grad uten bistand fra SKLs bemanningspool. HEI hadde også ekstraarbeid knyttet til vurderingen av personell fra andre virksomheter.

To av kommunaldirektørene svarer i spørreundersøkelsen at SKL at de er uenige i at SKL har bidratt til prioritering av ressurser. Tre kommunaldirektører svarer at de er helt enige i at SKL har bidratt til prioritering av ressurser, mens resten av kommunaldirektørene (seks respondenter) er litt enige i at SKL har bidratt på dette området.



Prioritering av ressurser (II)

Sentral kriseledelse har jobbet for fleksibel bruk av personell i kommunen, men har hatt utfordringer knyttet til å mobilisere personell på tvers av sektorene til viktige oppgaver i krisehåndteringen

Det opplyses at det var to hovedutfordringer knyttet til progresjon i arbeidet med å få andre sektorer til å avgi personell til HEI. Det ene var at det tok lang tid å få avklart formalitetene i ansvarsforhold, arbeidsbetingelser, m.v., ved omplassering av ressurser. Den andre utfordringen gjaldt at sektorene i for liten grad meldte inn personell (med riktig kompetanseprofil) som kunne omplasseres til aktuelle oppgaver. BLK involverte seg etter hvert i prosessene med ressursprioritering og det vises til at dette bidro til bedre progresjon i arbeidet med bemanningspoolen.

Av BPO fremgår det at virksomhetene i kommunen må være forberedt på å avgi personell til krisehåndteringsarbeidet i regi av SKL. Av Dok. 25 *Overenskomster i Oslo kommune* fremgår det at kommunen, i krisesituasjoner kan beordre arbeidstakere i kommunen til annet arbeid eller arbeidssted i kommunens tjeneste. Før kommunen treffer slik bestemmelse skal arbeidstakerorganisasjonene om mulig underrettes.

I intervju blir det blant annet vist til at ulik kommunikasjon ut til virksomhetene og for svake styringssignaler av plikten virksomhetene har til å bidra til å frigi ressurser til krisehåndteringen kan være faktorer som har hindret frigivelse av ressurser til HEI. Videre har flere vist til at det har tatt lang tid å få nye avtaler med arbeidstakerorganisasjonene på plass, da gjeldende tariffavtale utløp i april 2020.

Omplassering av personell fra ordinær virksomhet til krisehåndteringsfunksjoner har vært basert på frivillig avgivelse av ressurser fra sektorer og virksomheter. Etter hvert har det blitt stilt krav til virksomhetene, mens det fremdeles har vært frivillig for den enkelte ansatte. Flere stiller spørsmål ved om SKL i en slik krisesituasjon i større grad bør benytte beordring som virkemiddel. Det pekes på at en mer proaktiv tilnærming med krav om at samtlige sektorer skulle frigjøre et visst antall ressurser innen en gitt tid kunne gitt bedre resultater for ressurs situasjonen.

Samtidig er det vist til at mens det i en akutt krise kan være hensiktsmessig å beordre personell til andre oppgaver, er det et viktig hensyn å bruke linjen på vanlig måte i å rekruttere personell, for ikke å tappe linjeorganisasjonene for personell til å opprettholde ordinær drift. I tillegg er det pekt på at også de øvrige sektorene har hatt behov for å legge om sin virksomhet og dermed omdisponere egne ressurser internt, samt ta hensyn til personellmangel som følge av karantene mv. under krisen. Det er også vist til at SKLs rolle etter planverket er å *koordinere* bistanden fra andre sektorer, men at en eventuell beordring til sektorspesifikke oppgaver, for eksempel til helsesektoren, må skje i linjen. I denne sammenheng vises det til at det er behov for å tydeliggjøre roller og ansvar når det gjelder omdisponering av personell for å unngå at arbeidet forsinkes av at ulike aktører «venter» på hverandre når det gjelder å skaffe personell.

I spørreundersøkelsen opplyser to av kommunaldirektørene at sektorene i liten grad eller ikke i det hele tatt har bidratt som forventet til å oppfylle Sentral kriseledelses formål under pandemien når det gjelder prioritering av ressurser. Fire av kommunaldirektørene mener at sektorene i stor grad har bidratt til dette formålet, mens fem kommunaldirektører mener at sektorene i noen grad har bidratt (figur).



I et annet spørsmål i undersøkelsen svarer to kommunaldirektører svarer i spørreundersøkelsen at sektorene i liten grad, eller ikke i det hele tatt, har bidratt som forventet til å oppnå SKLs formål under krisen når det gjelder å prioritere ressurser.

Samtidig er det vist til at flere av kommunens virksomheter aktivt har omprioritert sin drift og tatt på seg nye oppgaver for å ivareta behovene som har oppstått i krisen.

Anbefalinger knyttet til prioritering av ressurser



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Det er et behov for å klargjøre overordnet ansvar for å fremskaffe og koordinere ressurser i kommunen som stilles til disposisjon i en krisesituasjon. Det bør vurderes om myndighet til å omdisponere ressurser i kommunen bør tydeliggjøres slik at SKL har tilstrekkelig gjennomslagskraft til å sikre nok personell i kritiske hendelser
- Kommunen bør :
 - Etablere mekanismer som klargjør og sikrer en hensiktsmessig disponering/omdisponering av kritiske ressurser eller oppgaver. Disse må bidra til å minimere tidstap når det gjelder å gjøre tilgjengelig tilstrekkelig personell til krisehåndteringsarbeidet i kommunen.
 - Sørge for tilstrekkelig klare styringssignaler ut til virksomhetene i kommunen knyttet til å frigi ressurser til å bistå stab og avdelinger som har behov for ekstraressurser i krisehåndteringen.
 - Definere prioriteringsmekanismer som ivaretar ordinær drift og kriseorganisasjonen på en god måte. Kommunen bør sette fokus på byrådsavdelingenes planlegging av ordinær drift i krisen og kartlegge om driften reduserer handlingsrommet til å håndtere en krise effektivt.
 - Gjennomføre interne prosesser i kommunen for å bidra til å etablere ordninger som bidrar til økt frivillig deltakelse for å sikre tilstrekkelig med ressurser i stabsarbeid og kritisk arbeid i linjen.
 - Sørge for tydelige kommuniserte kompensasjonsordninger knyttet til virksomhetenes avgivelse av ressurser til krisehåndteringsoppgaver
- Det må sikres at prinsipielle forhold rundt avtaleverk, ansvarsforhold, arbeidsbetingelser mv. knyttet til midlertidig omplassering er avklart på tidspunktet SKL iverksettes.

Samvirke med eksterne aktører (I)

SKL har hatt en systematisk tilnærming til samvirke med eksterne aktører, med forbedringspotensial på enkelte områder

I en krisesituasjon som krever sentral kriseledelse, er kommunen avhengig av samvirke med eksterne aktører. Ifølge kommunens overordnede beredskapsplan (BPO) skal behov for støtte fra eksterne statlige eller frivillige aktører koordineres via Beredskapsetaten, eller via sentral kriseledelse dersom denne er satt. Aktører som kommunen har hatt betydelig samvirke med gjennom krisehåndteringen, omfatter blant annet Politiet, FHI, Helsedirektoratet, DSB, sivilforsvaret, statsforvalteren og flere frivillige organisasjoner.

Det er Beredskapsetaten som i størst grad har ivarettatt samvirke med eksterne aktører fra et SKL-perspektiv, herunder politi, DSB, Sivilforsvaret og Statsforvalteren. I tillegg har sektoransvaret medførte mye dialog med eksterne i enkelte sektorer. HEI har eksempelvis hatt mye kontakt med FHI og Helsedirektoratet. Beredskapsetaten har fulgt opp at alle sektorer har forstått hvem de skal ha kontakt med i tråd med sitt sektoransvar. Oppsummert blir det i intervju opplyst at samvirke med eksterne aktører gjennomgående har fungert bra, og representanter fra eksterne aktører som er intervjuet gir gjennomgående gode tilbakemeldinger på samarbeidet med Oslo kommune.

Når det gjelder samvirke med Politiet fremkommer det av dokumentasjon og intervjuer at samarbeidet mellom partene i stor grad har vært velfungerende. Partene har gjennom ulike deler av pandemien hatt en tett dialog, og det har vært velfungerende fora for samarbeid og informasjonsutveksling, samt en koordinert tilnærming til gjennomføring av tiltak. Det er mange berøringsflater på flere nivå mellom partene ut i fra hvilke saker som adresseres.

En sentral del av kommunens beredskapsplanverk for samvirke er lokal redningstjeneste (LRS). LRS består av faste medlemmer og andre rådgivere avhengig av hendelsens karakter og ledes av politimesteren. LRS beskrives av partene som den viktigste mekanismen i beredskapssamarbeidet, og en mekanisme som har fungert godt gjennom pandemien hvor det er delt informasjon av høy nytteverdi.

I tillegg til de formelle kanalene for kommunikasjon har det vært jevnlig muntlig dialog mellom Beredskapssjefen og stabssjef i Oslo politidistrikt når det har vært behov for raske avklaringer.

Det blir i intervju opplyst om enkelte områder hvor SKL/kommunen har hatt forbedringspotensial. Dette gjelder blant annet forankring hos Politiet i forkant av offisiell kommunikasjon fra kommunen. Det vises blant annet til uttalelser om hvordan loven skulle håndheves uten å ha avklart med Politiet på forhånd. Forholdet med koordinert kommunikasjon er blitt bedre gjennom pandemien.

Videre blir det trukket fram at kanaler for kommunikasjon bør forankres bedre i planverk. Strukturen bør sikre at informasjon formidles tidsriktig uten at det fordrer relasjoner mellom enkeltpersoner i de ulike etatene. Det blir opplyst at det er et potensial for at KOSS benyttes enda mer systematisk som linje for kommunikasjon mellom operative tjenester og SKL.

Det blir også trukket fram at effektiviteten i det samordnede beredskapsarbeidet ville blitt styrket dersom relevant personell i Politi og kommune hadde bedre innsikt i hverandres systemer for beredskapsarbeid.

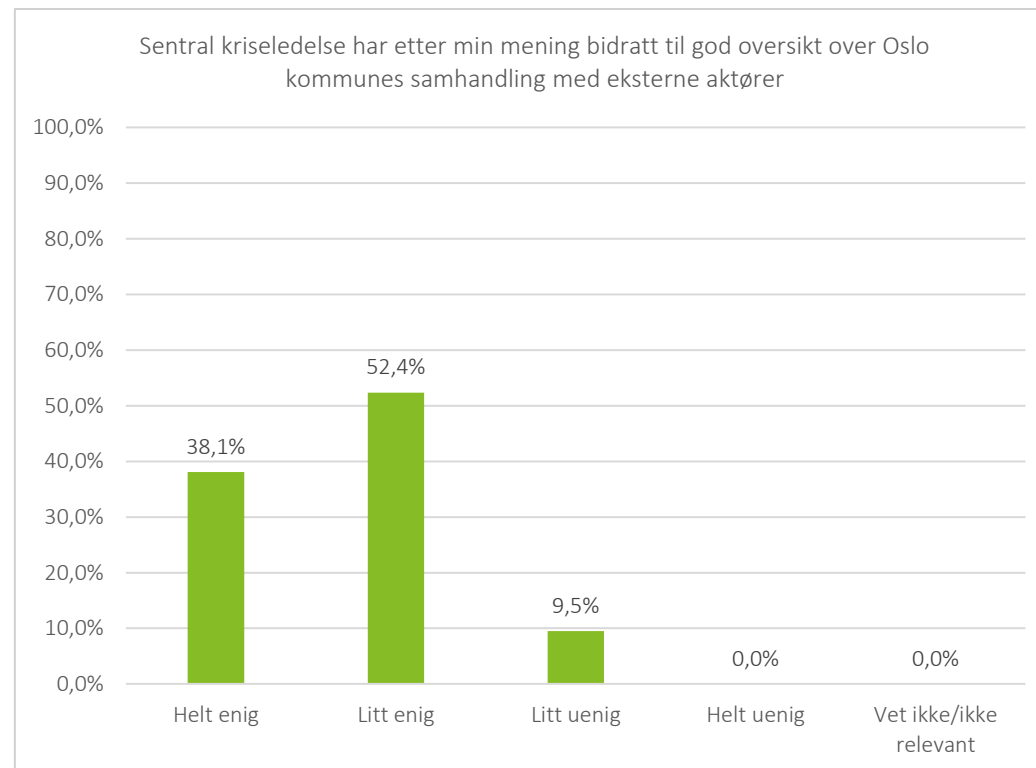
Statsforvalteren beskriver i intervju et godt samarbeid med Oslo kommune hvor kommunen oppleves som en profesjonell aktør med god kontroll. Kommunen har slik statsforvalteren har opplevd det, gjennom hele pandemien lagt vekt på viktigheten av å hensynta alle involverte med fokus på å sikre at tiltak i Oslo og nærliggende kommuner var harmoniserte.

Samvirke med eksterne aktører (II)

Enkelte representanter i SKL mener det hadde vært hensiktsmessig med mer systematisk gjennomgang i SKL-møtene av dialogen med de mest sentrale eksterne samvirkeaktørene

Enkelte representanter i SKL mener det hadde vært hensiktsmessig med mer systematisk gjennomgang i SKL-møtene av dialogen med de mest sentrale eksterne samvirkeaktørene. Flere peker på at det spesielt ville vært nyttig å få mer informasjon om innhold og vurderinger som er tema i møter med FHI og Helsedirektoratet. Det blir pekt på at slik informasjon ville vært naturlig å innta i en eventuell fast møteagenda i SKL. Tilsvarende blir det trukket fram at det mer systematisk kunne blitt orientert om møter med statsforvalter og nabokommuner.

Videre blir det i intervju trukket fram at SKL med fordel kunne brukt mer tid i innledende faser av pandemien på å diskutere ansvarsfordeling internt i kommunen og opp eksterne i oppgaver der ansvarsforhold var uklare. Det vises til at Oslo kommune under pandemien har fått ansvar for mange arenaer som de vanligvis ikke har ansvar for. Ettersom for eksempel smitteverntiltak i tilknytning til serveringssteder og handelsstanden ikke er berørt i kommunale eller statlige pandemiplaner, foreligger det heller ikke en tydelig plassering av ansvar for hvem som har ansvar for å følge opp at smitteverntiltak blir iverksatt innenfor disse områdene.



Anbefalinger knyttet til samvirke med eksterne aktører



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19:

- Det bør sikre forankring før det gis ut offisiell informasjon som berører ekstern samvirkepart
- Det er potensiale for å gi mer systematiske orienteringer i SKL om samvirke med sentrale eksterne aktører



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Kanaler for kommunikasjon med Politiet bør forankres bedre i planverket. Det bør sikres at det foreligger kanaler for tidsriktig formidling av informasjon uten at det er avhengig av enkeltpersoner.
- Det bør arbeides for å styrke relevant personells innsikt i systemer for beredskapsarbeid hos den andre part i relasjonen politi og BER/SKL.

Krisekommunikasjon (I)

Kommunens kommunikasjonsarbeid i krisen har vært et sentralt tema i SKL. Kommunens overordnede kommunikasjonsarbeid under krisen får gode tilbakemeldinger fra deltakerne i SKL

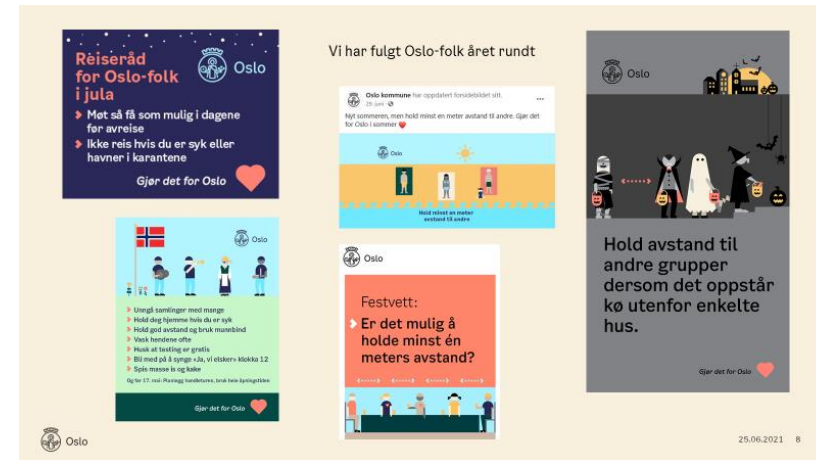
K5 krisekommunikasjon ledes av kommunikasjonssjef ved byrådsleders kontor, og har ansvar for å informere befolkningen og media under en krise i henhold til Oslo kommunes plan for krisekommunikasjon. Planen angir tre mål for Oslo kommunes krisekommunikasjon:

- Skape tillit og sørge for at befolkningen handler i henhold til kommunens anbefalinger
- Sørge for et enhetlig budskap innad i kommunen, eksternt og med andre aktører
- Gi riktige fakta og rette opp feil informasjon

K5 har i pandemien bestått av sju kommunikasjonsmedarbeidere ved BLK, samt 1-2 kommunikasjonsrådgivere fra de andre byrådsavdelingene som har hatt ukentlige møter.

Leder av K5 deltar i SKL-møtene og gir en fast redegjørelse til SKL om status for mediebildet og mediehandteringen. Av intervjuene med medlemmer i SKL fremgår det at kommunikasjon har vært et sentralt tema i SKL. Enkelte trekker frem at dette skiller seg ut som et område der SKL ofte har hatt mer substansielle diskusjoner om behov, tiltak og virkemidler. Det er videre vist til at SKL har vært bevisst på at man ikke kommer noen vei ved å bare iverksette tiltak, men at man hele tiden må søke etter måter å nå ut til publikum på. Leder for K5 viser til at SKL har vært en viktig arena for å fange opp ønsker og behov for kommunikasjonstiltak.

Flere fremhever at kommunikasjonsarbeidet har hatt stor betydning i Oslo kommunes håndtering av krisen, og fremhever dette arbeidet som vellykket. Kommunens visuelle identitet fremheves som viktig for å sikre en enhetlig og helhetlig kommunikasjon.



Oslo kommune (2021): Kommunikasjon med innbyggerne i Oslo under en pandemi (presentasjon)

Det er benyttet ulike virkemidler i det sentrale kommunikasjonsarbeidet, eksempelvis video- og radiosnutter, plakater og sosiale medier. I intervju trekkes det frem at K5 har hatt gode erfaringer med storproduksjon av massekommunikasjonsmateriell, med klart språk om råd og regler, samt utvikling av en effektiv bestillerfunksjon knyttet til kommunikasjonsmateriell.

Det fremgår av intervjuer at K5 har ønsket at TRIO- dataene som presenteres som beslutningsgrunnlag for SKL i større grad hadde vært offentlige, selv om det medfører enkelte utfordringer når det gjelder at verktøyene utvikles underveis.

Videre etterlyses det en større vilje i sektorene til å avgi medarbeidere til kommunikasjonsarbeid. Blant annet er det vist til at byrådsavdeling for helse har hatt knapphet på kommunikasjonsressurser under krisen.

Krisekommunikasjon (II)

Det har vært en tydelig utvikling i kommunikasjonsarbeidet under pandemien. Kommunen hadde ikke tilstrekkelige planer og strategier for målrettet og effektiv kommunikasjon rettet mot minoriteter og innvandrerbefolkning ved inngangen til pandemien

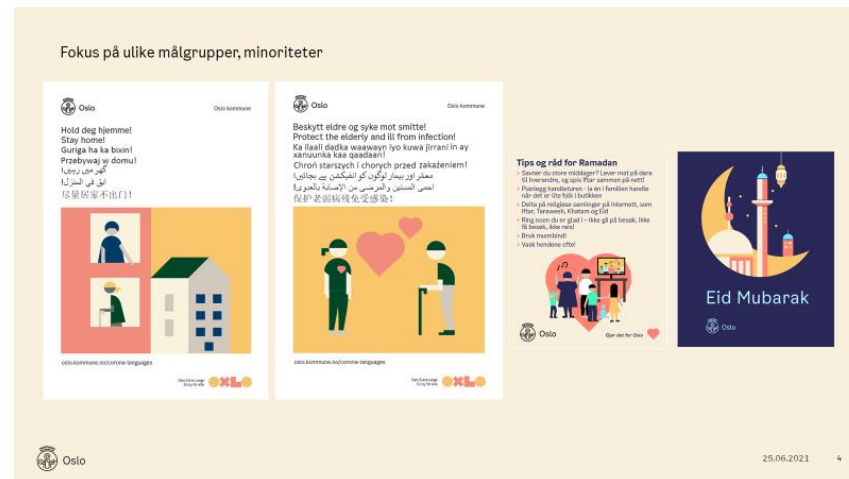
Flere treller frem at kommunen har lært mye underveis i pandemien, både om egen befolkning og om hvordan man kan nå effektivt ut til ulike grupper av befolkningen. Kommunikasjonsarbeidet beskrives som nybrottsarbeid.

Det vises til at i tillegg til det overordnede kommunikasjonsarbeidet har bydelene, AIS og HEI-sektor stått for en svært viktig jobb når det gjelder å nå ut til befolkningen, eksempelvis trekkes bydelenes arbeid med å banke på dører og forklare smittevernreglene i utsatte bydeler som godt arbeid. Det uttrykkes generelt at kommunen i løpet av krisen har utviklet gode virkemidler og metoder for å nå ut med viktig kommunikasjon om smittevern, råd og regler til minoriteter og innvandrerbefolkning.

Av intervjuene fremgår det samtidig en erkjennelse av at kommunen og SKL ikke tidlig nok hadde tilstrekkelig fokus på kommunikasjon rettet mot minoriteter og innvandrerbefolkning. Det er blant annet vist til at selv om man hadde bevissthet om at det var viktig å nå disse gruppene tidlig, blant annet som følge av erfaringer fra Sverige, manglet kommunen klare planer og strategier for å kommunisere effektivt og målrettet ut til disse gruppene. Senere har disse problemstillingene fått mye oppmerksomhet i SKL.

Flere har vist til at det er behov for bedre planer knyttet til strategisk kommunikasjon for å nå personer med minoritetsbakgrunn. I denne sammenheng pekes det på at pandemien har gitt mange viktige og gode erfaringer som bør bygges videre på.

Byrådsleder viser til at kommunikasjonsarbeidet har utviklet seg enormt gjennom pandemien og at de har rekruttert mange viktige personer som har bistått i kommunikasjonsarbeidet til ulike grupper av befolkningen underveis.



Oslo kommune (2021):
Kommunikasjon med
innbyggerne i Oslo under en
pandemi (presentasjon)

Han peker på at Oslo har mange utfordringer som ikke kan sammenlignes med andre steder, og at kommunikasjonsarbeidet har vært helt avgjørende for å få frem presis informasjon. Han trekker frem eksempler knyttet til blant annet generasjonsutfordringer, kultur for fysisk kontakt og tillit til informasjon fra myndighetene i enkelte grupper, og betydningen av å forstå hvordan man når de ulike gruppene med ulik informasjon med hensyn til hvor de får kunnskapen sin fra, hvem de tar imot informasjon fra og på hvilken måte informasjonen kommuniseres. Blant annet trekker byrådsleder frem betydningen av å finne frem til mennesker som befolkningen har tillit til og som kan kommunisere på deres språk.

Anbefalinger knyttet til krisekommunikasjon



Anbefalinger for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid:

- Kommunens krisekommunikasjonsplan bør revideres jevnlig
- Kommunen bør systematisere erfaringene fra relevante virksomheter og bydeler knyttet til kommunikasjon til utsatte grupper
- Det bør utarbeide plan for kommunikasjon til minoriteter og innvandrerbefolkning under kriser
- Det bør etableres mekanismer for å sikre tilstrekkelig ressurser i krisekommunikasjonsarbeidet

Sektorenes nytte av SKL i egen krisehåndtering



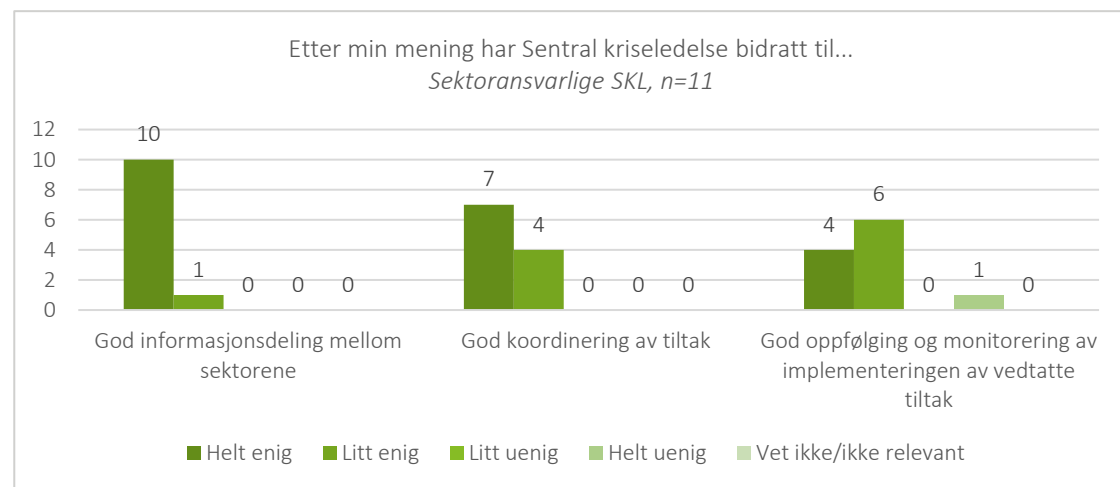
SKLs bidrag til sektorene (I)

Kommunaldirektørene opplever generelt at SKL har bidratt til god beslutningsstøtte og informasjonsflyt i egen sektor, men det varierer noe i hvilken grad de leser produktene som produseres til SKL

I spørreundersøkelsen oppgir ti av elleve kommunaldirektører at de er helt enige i at SKL har bidratt til en god informasjonsflyt mellom sektorene. Én kommunaldirektør er litt enig i dette (figur). Når det gjelder SKLs koordinering av tiltak og oppfølging og monitorering av tiltak er svarene noe mer blandet, men de gir likevel et tydelig bilde av at kommunaldirektørene opplever at SKL har vært nyttig for disse formålene. Dette bekreftes også i intervjuene. Flertallet av kommunaldirektørene beskriver at de opplever at SKL, i den form det har tatt under pandemien, har vært et viktig forum for å få oversikt og informasjon om hva som skjer i andre deler av kommunen, og som følge av dette for å identifisere koordineringsbehov.

Kommunaldirektørene svarer i spørreundersøkelsen også at de opplever at SKL har bidratt til god beslutningsstøtte og god informasjonsflyt i egen sektor.

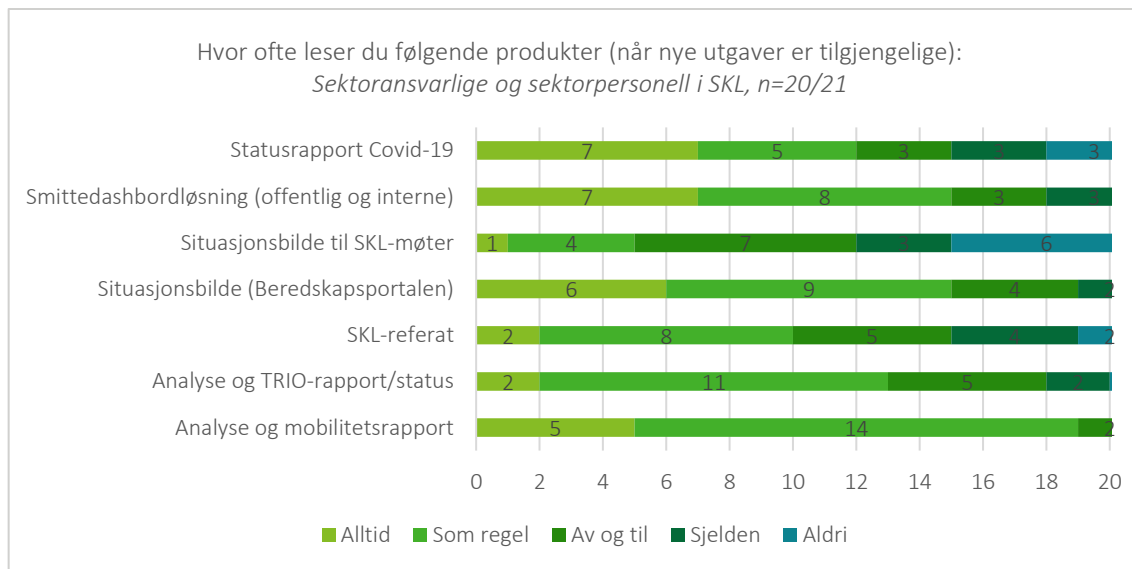
Sektorenes utbytte av SKL-møtene knytter seg både til informasjonen og utbyttet de får fra de ukentlige møtene i SKL, men også fra produktene som produseres av staben som informasjons- og beslutningsgrunnlag.



Deltakerne i SKL ble i spørreundersøkelsen (kommunaldirektører og sektorpersonell) spurt om hvor ofte de leser de ulike produktene som utarbeides av staben.

Svarene viser at det er klare forskjeller på hvor ofte produktene blir lest (figur). Mobiliterapporten, smittedashbordene og situasjonsbildet i beredskapsportalen oppgis å bli oftest lest, mens situasjonsbilde til SKL-møter og referater fra SKL-møter sjeldnere blir lest. Samtidig viser figuren på neste side at disse produktene oppleves å ha stor nytte for krisehåndteringen i kommunen.

I fritekstsvar i spørreundersøkelsen påpeker flere at omfanget av informasjon har vært stort, og at det oppleves at mye av informasjonen går igjen flere steder. Det vises til at det med fordel kunne ha vært kortet noe ned.



SKLs bidrag til sektorene (II)

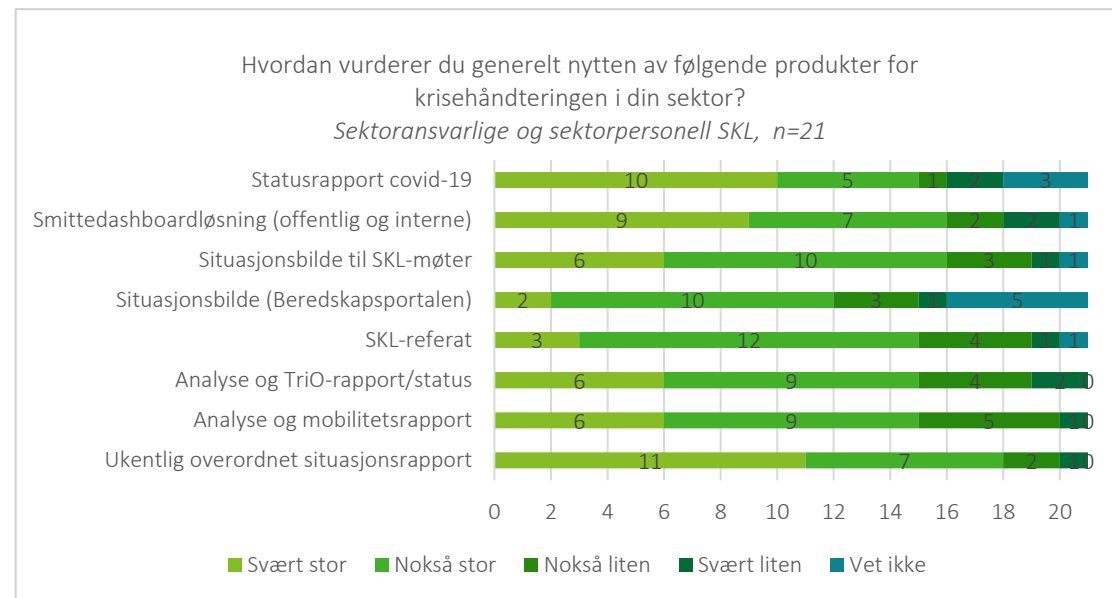
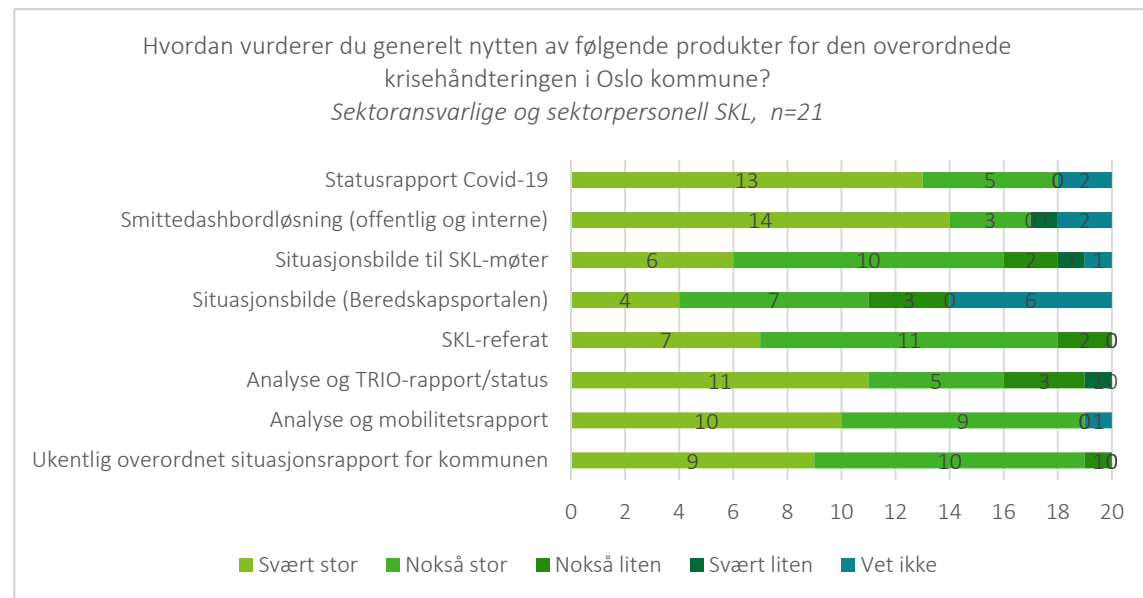
Deltakerne i SKL opplever at produktene som utarbeides for SKL er nyttige, men i større grad for kommunen som helhet enn for egen sektor

Flere av deltakerne i SKL beskriver i intervjuer og i fritekstsvar produktene som utarbeides som informative og nyttige. Blant annet nevnes det at arbeidet som er gjort knyttet til mobilitetsrapporter og TRIØ, samt sammenstillingen av situasjonsbildet, er et viktig utviklingsarbeid.

Som figuren under viser svarer flertallet av deltakerne i SKL at de fleste av produktene har hatt svært stor eller nokså stor nytte for den overordnede krisehåndteringen i Oslo kommune. Deltakerne i SKL fikk også spørsmål om hvordan de opplever nytten av de ulike produktene for krisehåndteringen i egen sektor. Svarene viser at deltakerne i SKL opplever produktene som noe mer nyttige for kommunen som helhet enn for arbeidet i egen sektor. Av intervjuene fremgår det at kommunaldirektørene i noe begrenset grad benytter produktene aktivt i krisehåndteringen i egen sektor.

Videre er det påpekt både i intervjuer og i fritekstsvar i spørreundersøkelsen at flere av produktene i stor grad er deskriptive, og i mindre grad inneholder analyse av hvilke konsekvenser informasjonen innebærer. Enkelte beskriver at disse orienteringene har tatt mye tid, men at det i mindre grad har blitt brukt tid til å diskutere hva informasjonen betyr for kommunens krisehåndtering.

Et lignende poeng er trukket frem i fritekstsvar fra spørreundersøkelsen til stab, der det vises analysene knyttet til TRIØ og mobilitet ikke er benyttet optimalt inn i situasjonsrapporter, og at det mangler i dag et ledd med analysekapasitet med samfunnskunnskap som ser datagrunnlaget opp mot helheten i samfunnet, kommunale tjenester, tiltak og lignende.



Anbefalinger knyttet til SKLs bidrag til sektorene



Anbefalinger for videre håndtering av covid-19 og for videre utvikling av kommunens beredskaps- og krisehåndteringsarbeid :

- Staben/beredskapsetaten bør:
 - Sikre at informasjonen presenteres tilgjengelig og på en anvendbar måte, unngå dobbeltrapportering og i størst mulig grad koordinere ulike produkter
 - Sørge for tydelig tolkings- og leseveiledning til mottakerne slik at disse forstår hvordan informasjonen kan brukes inn i utarbeiding av tiltak og beslutningsprosesser i egen sektor
 - Innhente innspill og erfaringer fra sektorene underveis for å tilpasse innretning av produktene, slik at disse får størst mulig nytteverdi

Sammendrag og konklusjon



Sammendrag og konklusjon

Forskrift om kommunal beredskapsplikt innebærer en plikt for kommunen til å gjennomføre evaluering etter øvelser og uønskede hendelser. Deloitte har bistått Beredskapsetaten i Oslo kommune med å gjennomføre en evaluering av Sentral kriseledelse (SKL) på nivå 3 under covid-19-pandemien.

Sentral kriseledelse (SKL) skal ivareta behovet for overordnet situasjonsbilde, koordinering av tiltak, prioritering av ressurser og langsiktig planlegging av kommunens innsats. Formålet med SKL nivå 3 er at kommunen skal ha en beredskapsorganisasjon som trer i kraft, helt eller delvis, ved uønskede hendelser hvor den ordinære linjeorganisasjonen ikke (alene) er den hensiktsmessige organisasjonsformen for å redusere konsekvensene av hendelsen, opprettholde kommunale tjenester og normalisere situasjonen. SKL nivå 3 ble satt 11. mars 2021 på bakgrunn av at beredskapsledelsen vurderte at pandemien ikke var en isolert helsekrise, men en krise som involverte all virksomhet i kommunen og innbyggere.

Evalueringen viser at sentral kriseledelse har vært et viktig fora for informasjonsutveksling og koordinering på tvers av sektorene under covid-19, og for å etablere et samlet situasjonsbilde for kommunen under pandemien. Evalueringen viser videre at SKL har vært preget av godt samarbeid og tillit mellom sektorene, og at kommunens beredskapsplanverk har vært viktig for å at SKL og SKLs stab kunne etableres effektivt i en tidlig fase av pandemien. Videre viser evalueringen at det i løpet av pandemien har blitt gjennomført et viktig utviklingsarbeid, blant annet når det gjelder utvikling av verktøy, virkemidler og metoder for å understøtte kommunens krisehåndteringsarbeid på strategisk nivå, fundert i kommunens overordnede risikobilde (KRB 2017). Dette vil ha nytte for fremtidig beredskapsarbeid og krisehåndtering.

Evalueringen viser at organisasjonen på nivå 3 har etablert en «hybridmodell» for hvordan beredskapsarbeidet er organisert og gjennomført tilpasset utviklingen av pandemien. Dette betyr bl.a at grunnleggende overordnede prinsipper for beredskapshåndtering er ivaretatt, mens organisering og arbeidsmåte nedfelt i beredskapsplanen er tilpasset dynamikken i pandemiens utvikling. SKL har i liten grad fattet beslutninger i krisehåndteringen, men hovedsakelig vært et organ hvor det kontinuerlig er gitt og utvekslet informasjon, oppdateringer, oversikter og initiert oppgaver som videre er håndtert i linjen.

Beslutninger er tatt av byrådet og i linjene gjennom ordinære prosesser. Dette er i samsvar med både beredskapsmessige og styringsmessige/demokratiske prinsipper i en langvarig krise med sterkt inngripende tiltak overfor samfunnet. Evalueringen viser at beredskapsplanverket i hovedsak er tilpasset akutte kriser, og i mindre grad er innrettet mot langvarige kriser. Det er derfor noe uklart i planverket hvilken rolle SKL skal ha i en langvarig krise. Det har vært behov for en pragmatisk tilnærming til arbeidet i SKL underveis i denne krisen, tilpasset både behovet for akutt krisehåndtering og for mer kontinuerlig hendelseshåndtering. Evalueringen viser at det er behov for å gjennomgå planverket for å tydeliggjøre SKLs rolle og funksjon i en langvarig krise.

Selv om det er konstatert avvik fra det generelle planverket er det bred enighet om at SKL, i den form det har hatt under pandemien, har fungert på en god måte, er hensiktsmessig og har gitt merverdi for byrådsavdelingene. Planverket vurderes å ha lagt til rette for å tilpasse SKLs funksjon til kommunens behov under covid-19 krisen.

Samtidig viser evalueringen at SKL og staben på flere områder har et forbedringspotensial som kan være hensiktsmessig å justere og videreutvikle. Dette gjelder blant annet gjennomgang av deler av planverket, herunder begrepsapparat, klargjøring av ansvar og myndighet, opplæring, mekanismer for ressursdisponering, etablering av felles fokusområder for krisehåndteringen, langtidsplanlegging, tilgang og deling av data, samt organiseringen av stabens arbeid.

Eventuelle endringer av beredskapsplanen bør legge vekt på å beholde intensjonen i beredskapsplanen som en generell plan som skal håndtere ulike typer kriser med forskjellig karakter i tid og omfang, for å sikre at beredskapsplanen er god og fleksibel nok til å respondere på flere typer hendelser på en effektiv måte.

Vedlegg



Evalueringskriterier

Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt

§ 14. Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

«Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, (...)

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) [§ 11-4 første ledd](#), og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet».

Vurderingsplikten innebærer bl.a. å anslå hvor hyppig hendelsen kan forventes å inntreffe. Sannsynlighet og konsekvens (hvordan hendelsen kan påvirke kommunen) av ulike hendelser gir til sammen uttrykk for risikoen som hendelsen representerer

Kommunen skal vurdere sammenhengen mellom sektorvise risiko- og sårbarhetsanalyser slik at samfunnssikkerhet vurderes i et mer helhetlig perspektiv. Analysen gjelder ikke bare innenfor kommunens egne sektorer, men skal også være en kartlegging og analyse knyttet til kommunens geografiske område som helhet.

§ 15. Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

«Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter [§ 14](#) skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressuroversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen

Evalueringskriterier

Forskrift om kommunal beredskapsplikt

§ 1. Formål

Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

§ 2. Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal forankres i kommunestyret.

Analysen skal som et minimum omfatte:

- a) eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen.
- b) risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen.
- c) hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre.
- d) særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur.
- e) kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.
- f) behovet for befolkningsvarsling og evakuering.

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse. Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak

§ 3. Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunen:

a) utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

b) vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter lov [27. juni 2008 nr. 71](#) om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

§ 4. Beredskapsplan

Kommunen skal være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. Den skal også være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Beredskapsplanen skal som et minimum inneholde:

- a) en plan for kommunens kriseledelse som gir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles.
 - b) en varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
 - c) En ressuroversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelige hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
 - d) evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
 - e) plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.
- Beredskapsplanen kan utarbeides som en handlingsdel til kommunedelplanen i henhold til plan- og bygningsloven.

Evalueringskriterier

Forskrift om kommunal beredskapsplikt

§ 5.Samarbeid mellom kommuner

Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser. Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften.

§ 6.Oppdatering/revisjon

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kommunens beredskapsplan skal til enhver tid være oppdatert, og som et minimum revideres en gang pr. år. Av planen skal det fremgå hvem som har ansvaret for oppdatering av planen og når planen sist er oppdatert.

§ 7.Øvelser og opplæring

Kommunens beredskapsplan skal øves hvert annet år. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der valgt scenario og øvingsform gjør dette hensiktsmessig.

Kommunen skal ha et system for opplæring som sikrer at alle som er tiltenkt en rolle i kommunens krisehåndtering har tilstrekkelige kvalifikasjoner.

§ 8.Evaluering etter øvelser og uønskede hendelser

Kommunen skal etter øvelser og uønskede hendelser evaluere krisehåndteringen. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms or their related entities (collectively, the “Deloitte organization”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser.

No representations, warranties or undertakings (express or implied) are given as to the accuracy or completeness of the information in this communication, and none of DTTL, its member firms, related entities, employees or agents shall be liable or responsible for any loss or damage whatsoever arising directly or indirectly in connection with any person relying on this communication. DTTL and each of its member firms, and their related entities, are legally separate and independent entities.