



Kontrollutvalget

Dato: 18.01.2013

Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.): 201200934-6 Revisjonsref.:	Saksbeh.: Cecilie Karlsen Tlf.: 473 93 715	Arkivkode 126.2.2
-------------	--	--	----------------------

KOMMUNEREVISJONENS UNDERSØKELSE OM OSLO KOMMUNES OPPFØLGING ETTER 22.07.2011

Saken gjelder:

Helse- og sosialkomiteen vedtok i møtet 07.11.2012 sak 99 følgende:

Helse- og sosialkomiteen ber kontrollutvalget om å undersøke påstandene som kom frem i Stortingets kontrollkomite 06.11.2012 om at Oslo kommune var en av de verste kommunene når det gjaldt oppfølging av de etterlatte, pårørende og overlevende etter 22. juli 2011.

Kommunerevisjonen har med bakgrunn i helse- og sosialkomiteens vedtak undersøkt grunnlaget for utsagn om mulige mangler ved Oslo kommunes oppfølging etter 22.07.2011 som kom fram i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité's høring 06.11.2012. I tillegg har Kommunerevisjonen innhentet opplysninger fra Byrådsavdeling fra eldre og sosiale tjenester om byrådsavdelingens respons på utsagnene.

Kommunerevisjonens undersøkelse har resultert i bare én tilbakemelding fra berørte som var misfornøyd med kommunens oppfølging. I dette tilfellet har Kommunerevisjonens undersøkelse vist svakheter og mangler i oppfølgingen fra henholdsvis bydelen og skolen.

Etter Kommunerevisjonens vurdering er det ikke hensiktsmessig å foreta ytterligere undersøkelser av kommunens oppfølging av berørte etter 22.07.2011, med mindre det kommer fram nye forhold gjennom bydelenes spørreundersøkelse rettet mot berørte.

Saksframstilling:

Under eventuelt i kontrollutvalgets møte 20.11.2012 orienterte Kommunerevisjonen om vedtaket i helse- og sosialkomiteen 07.11.2012 (sak 99), og om tiltak iverksatt av byråden for helse og sosiale tjenester og undersøkelser iverksatt av Kommunerevisjonen i etterkant av vedtaket.

Kommunerevisjonen foreslo at følgende ble undersøkt i første omgang:

1. Grunnlaget for de fremsatte påstandene. Hva er det de har reagert på?
2. Hva mener byråden om grunnlaget for de fremsatte påstandene?
3. Hva gjør byråden for å følge opp / undersøke påstandene?

Undersøkelsen av punktene 1-3 ble foreslått rapportert i januar slik at kontrollutvalget da kan ta stilling til behovet for ytterligere undersøkelser samtidig med at utvalget behandler sak om nye forvaltningsrevisjoner mv. med oppstart i første halvår 2013.

Kontrollutvalget vedtok 19.12.2012 sak 134 følgende:

Kontrollutvalget imøteser tilbakemelding om resultater fra Kommunerevisjonens undersøkelse om kommunens oppfølging av berørte etter 22. juli i utvalgets møte i januar 2013, herunder Kommunerevisjonens vurdering av behovet for ytterligere undersøkelser.

I denne saken gir Kommunerevisjonen en orientering om resultatet av undersøkelsen.

1. Bakgrunnen for utsagnene i Stortingets høring

Informasjonen som framkom i Stortingets høring

Støttegruppen 22. juli ga i kontroll- og konstitusjonskomiteens høring om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen på Stortinget 06.11.2012 uttrykk for at kommunenes oppfølging av berørte etter terrorhandlingene var svært variabel. Dette gjaldt også Oslos bydeler, og Bydel Gamle Oslo ble trukket fram som en av de dårligste.

Sentrale poeng i kritikken som ble framsatt om kommunene generelt, gjaldt blant annet manglende proaktiv oppfølging fra kommunene via en oppsøkende kontaktperson, og manglende brukermedvirkning ved tilpasning av hjelpetilbudet.

Når det gjelder oppfølgingen fra Oslo kommune, gjaldt kritikken blant annet at etterlatte, pårørende og overlevende ikke var blitt kontaktet av kommunen i det hele tatt etter hendelsen, eller de hadde blitt kontaktet på lite passende tidspunkt. Det ble også vist til at berørte som ble kontaktet av kommunen, hadde takket nei til oppfølging før de faktisk hadde et behov for hjelp, og deretter ikke hadde blitt kontaktet mer.

Tilbakemeldinger fra Støttegruppen 22. juli

Kommunerevisjonen har undersøkt grunnlaget for utsagnene. Kommunerevisjonens data bygger på intervju med representantene for de lokale avdelingene av Støttegruppen 22. juli, hhv. Støttegruppen Utøya og Støttegruppen Regjeringskvartalet. Kommunerevisjonen har i tillegg undersøkt oppfølging av medlemmer av en familie som ble berørt av hendelsene på Utøya.

I det første møtet med de lokale representantene for Støttegruppen 22. juli fikk Kommunerevisjonen nærmere informasjon om innholdet i kritikken som ble fremmet i kontrollhøringen på Stortinget og hva støttegruppen baserte seg på i den forbindelse.

Representantene opplyste at de hadde hatt kontakt med flere personer som hadde uttrykt misnøye med eller kritikk av Oslo kommunes oppfølging. Representantene ga imidlertid uttrykk for at noen av klagen som lå til grunn for kritikken av Bydel Gamle Oslo som kom fram i kontrollhøringen, bygde på misforståelser knyttet til fastlegenes rolle. Berørte som hadde kontaktet fastlegen, hadde gått ut fra at legen rapporterte dette videre til bydelen, mens dette ikke skjedde.

Den nasjonale støttegruppen innhentet selv tilbakemeldinger fra medlemmene om kommunenes oppfølging like etter kontrollhøringen. Kommunerevisjonen mottok

dokumentasjon fra dette. Fem av disse tilbakemeldingene kom fra innbyggere i Oslo kommune:

- Én berørt har savnet mer oppfølging generelt.
- Én har savnet tilpasning av skolesituasjonen for sin sønn.
- Én familie etterlyste å bli fanget raskt opp (innen 3 dager), tiltak som samler de rammede og tjenester som tar aktivt initiativ og kommer på hjemmebesøk.
- Én ble ikke tilfredsstillende møtt av psykologer ved DPS.
- Én ektefelle av et av ofrene i Regjeringskvartalet fikk første henvendelse fra bydelens kriseteam i begravelsen, og hadde siden ingen kontakt. Avdødes sønn ble ikke kontaktet av sin bydel.

Kontakt med berørte

Kommunerevisjonen ba støttegruppene om hjelp til å komme i kontakt med berørte som var misfornøyd med oppfølgingen fra Oslo kommune, og representantene var villige til å formidle kontakt.

Representanten for Støttegruppen Regjeringskvartalet anslo at ca. 16 personer i gruppen kunne være aktuelle informanter. Representanten for Støttegruppen Utøya ga ikke et anslag over hvor mange som kunne være aktuelle.

Kommunerevisjonen utformet en henvendelse til berørte om å ta kontakt med Kommune-revisjonen for å formidle hva de ikke hadde vært fornøyd med. Henvendelsen ble videreformidlet til de lokale støttegruppenes medlemmer per e-post via kontaktpersonene 23. november.

Representanten for Støttegruppen Regjeringskvartalet kontaktet 7 av de 16 aktuelle medlemmene per telefon, og samtlige fikk tilsendt en e-post. Representanten for Støttegruppen Utøya sendte henvendelsen til samtlige ca. 70 medlemmer per e-post. Etter dette fikk Kommunerevisjonen to henvendelser fra berørte. Bare en av disse var bosatt i Oslo og skulle følges opp her. Støttegruppene sendte 30. november på nytt ut oppfordringen til å kontakte Kommunerevisjonen uten at det resulterte i flere henvendelser.

Kommunerevisjonen fikk dermed bare én henvendelse fra berørte som var misfornøyd med kommunens oppfølging og som ga grunnlag for en nærmere undersøkelse.

Kommunerevisjonen vil påpeke at vår undersøkelse sammenfaller i tid med en spørreundersøkelse som ble igangsatt av Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og sendt ut av bydelene. Det er dermed mulig at berørte har ønsket å gi sin tilbakemelding og fremme eventuell misnøye i dette spørreskjemaet framfor å kontakte Kommunerevisjonen.

2. Tilbakemelding fra berørte

Kommunerevisjonen gjennomførte et telefonintervju med den ene personen som hadde tatt kontakt, og fikk nærmere informasjon om hvordan denne personen hadde opplevd kommunens oppfølging. Dette dreide seg om en familie med en ungdom som var berørt av hendelsen på Utøya. Tilbakemeldingen gjaldt mangelfull oppfølging av ungdommen og familien fra en bydel og en skole.

Bydelen

Når det gjaldt bydelens oppfølging, var tilbakemeldingen følgende:

Kontaktperson

- Familien ble kontaktet av bydelsoverlegen mandag 25.07.2011, som raskt formidlet kontakt mellom den berørte ungdommen og spesialisthelsetjenesten v/BUP.
- Mor ga fra starten av uttrykk for at familien ikke hadde oversikt over sitt hjelpebehov, og ba om proaktiv kontakt fra bydelen.
- Det kom ikke fra starten av klart fram hvem som var familiens kontaktperson i bydelen. Mor måtte selv etterspørre dette i slutten av september 2011.
- Mor mente at ungdommen trengte mer hjelp enn ungdommen fikk fra BUP. Kontaktpersonen fulgte ikke opp mors bekymring.
- Familien hørte deretter ikke noe fra kontaktpersonen fram til årsskiftet. På nyåret 2012 ble familien kontaktet av en ny kontaktperson, som familien deretter hadde hyppigere og god kontakt med. Siste kontakt med denne kontaktpersonen var i mai 2012.
- Mor opplyste at hun hadde savnet noen som tok kontakt med familien og hørte hvordan det gikk, og som kunne kommet med noen tilbud. Mor ønsket blant annet å kunne drøfte håndtering av ungdommen med fagpersoner, men hun hadde ikke greid å gi klart uttrykk for dette behovet.

Fastlege

- Mor tok kontakt med fastlegen uka etter 22.07.2011 for å orientere om ungdommens situasjon. Ungdommen tok senere kontakt med fastlegen pga. søvnproblemer. Fastlegen sa han skulle ringe ungdommen, men gjorde ikke dette.

Skolen

Når det gjaldt skolens oppfølging, var tilbakemeldingen følgende:

- Ungdommen fikk ikke satt karakter i to fag ved skoleavslutning i juni 2012 pga. høyt fravær. Familien ble ikke varslet om dette i tide. Det ble ikke iverksatt tiltak for å bidra til at ungdommen fikk satt karakter i fagene.
- Bortsett fra dette var mor fornøyd med kontakten med og oppfølgingen fra skolen.

3. Kommunens håndtering av den aktuelle saken

Kommunerevisjonen har 18.12.2012 intervjuet bydelsdirektøren, assisterende bydelsdirektør og bydelsoverlegen i angjeldende bydel for å få deres versjon av oppfølgingen av denne familien. Vi har samme dag intervjuet rektor, assisterende rektor, rådgiver og kontaktlærer på skolen ungdommen gikk på om skolens oppfølging av eleven og bakgrunnen for den aktuelle klagen.

Bydelens oppfølging av familien

Bydelen fikk ubekreftet informasjon lørdag 23.07.2011 om at den aktuelle ungdommen var berørt av hendelsen på Utøya. Bydelsoverlegen tok kontakt med familien påfølgende mandag 25.07.2011. Bydelsoverlegen kartla familiens situasjon, tilbød helsehjelp og ga uttrykk for at familien kunne ta kontakt ved behov. Bydelsoverlegen anbefalte kontakt med fastlege i første omgang.

Bydelen fortalte dette om oppfølgingen av familien:

Kontaktperson

Bydelsoverlegen mente det gikk klart fram i første samtale med familien at hun var familiens kontaktperson i bydelen. Bydelsoverlegen mente det også har gått klart fram at mor kunne ta kontakt dersom familien hadde oppfølgingsbehov. Det ble imidlertid ikke gitt skriftlig informasjon til berørte om bydelens tilbud, deriblant om kontaktperson.

Bydelen fortalte at tre personer hadde vært inne i rollen som kontaktperson overfor familien høsten 2011 og fram til nyttår 2012. Det gjaldt bydelsoverlegen, ass. bydelsoverlege og fra nyttår en psykolog.

Det ble ifølge bydelen ført logg over kontakten med personene som ble fulgt opp av bydelen etter 22.07.2011. Loggføringen var imidlertid ikke systematisk. Det er blant annet ikke oppført informasjon om de gangene kontaktpersonen forsøkte å kontakte denne familien uten å få respons.

Bydelsoverlegen mente det kan være riktig at det i en periode høsten 2011 ikke var noen kontakt med familien i og med at bydelen hadde skaffet familien oppfølging fra BUP. Bydelens oppfølging av familien har dermed i større grad vært på systemnivå via lokal beredskapsgruppe.

Oppfølging via spesialisthelsetjenesten

Bydelsoverlegen sørget for rask tilgang til BUP via lokalt beredskapsgruppe, og kontaktet mor om dette tirsdag 26.07.2011. Bydelen og bydelsoverlegen hadde deretter fortløpende kontakt med BUP om status og forløp når det gjaldt oppfølging av ungdommen, dels på overordnet nivå i bydelens lokale beredskapsgruppe, dels i direkte kontakt mellom bydelsoverlegen og leder av BUP.

Ifølge bydelen var BUPs vurdering høsten 2011 og våren 2012 at det gikk bra med ungdommen, forholdene tatt i betraktning. Bydelens oppfatning var derfor at det ikke var behov for ytterligere oppfølging av ungdommen fra bydelens side når BUP var koblet inn og tok ansvar. Kontakten mellom psykologen og ungdommen ble avsluttet i mai 2012. Ifølge bydelen ville BUP ha gitt tilbud om ytterligere oppfølging dersom de hadde ansett dette som nødvendig.

Informasjon til fastleger

Ifølge bydelsoverlegen gikk det ikke ut noen skriftlig informasjon fra bydelen til fastlegene om oppfølging av berørte etter 22.07.2011. Bydelsoverlegen hadde ringerunder der hun fortalte fastlegene hvilke personer som var berørt av hendelsen, og ba om at berørte ble innkalt for å få en bedre vurdering. Fastlegene ble bedt om å ta proaktiv kontakt med sine pasienter som var berørt. Dette skjedde imidlertid midt i ferien, og det er mulig at noen fastleger ikke var tilgjengelige da det ble ringt rundt, sa bydelsoverlegen.

Skolens oppfølging av eleven

Skolen ble tidlig klar over at eleven var berørt av hendelsen på Utøya, og tok dermed raskt kontakt med eleven og familien. Skolen beskrev at det ble gjort flere tiltak for å tilrettelegge undervisningssituasjonen for eleven. Ifølge kontaktlærer og rådgiver hadde det vært en hyppig og tett kontakt med eleven og familien. Rektor og ass. rektor hadde også vært involvert i kontakten. Temaet for kontakten var ofte knyttet til elevens høye fravær fra skolen.

Ifølge skolen hadde den løpende kontakt med psykologen på BUP som behandlet eleven, og skolen opplevde at psykologen støttet skolens håndtering av eleven.

Manglende grunnlag for karaktersetting

Skolen oppdaget i juni 2012 at faglæreren ikke hadde grunnlag for karaktersetting i to fag pga. høyt fravær. Det var satt inn vikar i disse to fagene. Skolen erkjenner at vikaren burde ha

vært fulgt opp mht. karaktersetting tidligere, men at dette ikke skjedde. Da situasjonen ble oppdaget, mente skolen det ikke var hensiktsmessig å iverksette tiltak som kunne gitt grunnlag for karaktersetting. Mor mente skolen skulle gitt eleven mulighet til muntlige framføringer for lærer i de nevnte fagene når han hadde så høyt fravær. Skolens vurdering var at de ikke fant det forsvarlig mht. omstendighetene rundt eleven. Eleven ble dessuten ansett som faglig sterk. Dette gjaldt ikke avgangskarakterer. Skolens vurdering var at eleven hadde gode forutsetninger for å rette opp manglende karakterer påfølgende skoleår. Denne vurderingen ble gjort kjent for mor.

Rektor har fått skriftlig klage på håndteringen av dette, som har gått med kopi til områdedirektør i Utdanningsetaten. Skolen har erkjent at det her ble gjort en feil som innebærer et brudd på opplæringslova med forskrift¹, og har beklaget dette både skriftlig og muntlig.

Skolen mener at det høsten 2012 gikk mye bedre med eleven, og at kommunikasjonen med familien var god.

4. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester respons på utsagnene

Kommunerevisjonen gjennomførte 03.12.2012 intervju med kommunaldirektøren og en rådgiver i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester om byrådsavdelingens håndtering etter hendelsen 22.07.2011.

Når det gjelder redegjørelse for kommunens generelle respons på hendelsene 22.07.2011 og oppfølgingen av denne, viser Kommunerevisjonen til notater fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen (vedlegg 1 og 2) og notat fra finansbyråden til finanskomiteen (vedlegg 3).

Når det gjelder kommunens respons på de framsatte utsagnene i kontrollhøringen 06.11.2012, opplyste kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester til Kommunerevisjonen at det 14.11.2012 ble avholdt møte med representanter for Støttegruppen 22. juli for å få informasjon om bakgrunnen for uttalelsene støttegruppen kom med i kontrollhøringen på Stortinget. Byrådsavdelingen opplyste at Bydel Gamle Oslo også hadde hatt et tilsvarende møte med støttegruppen.

På bakgrunn av det som framkom i møtene og ved innhenting av informasjon fra bydelene, kan Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ikke se at det er grunnlag for å betegne oppfølgingen i Oslo som dårlig.

Ifølge byrådsavdelingen har kommunens bydeler og studenthelsetjenesten² samlet fulgt opp mer enn 200 personer som ble berørt av hendelsene 22.07.2011. Byrådsavdelingen har innhentet informasjon fra bydelene om innkomne klager på oppfølgingen fra berørte. Ifølge byrådsavdelingen har det ikke kommet inn noen klager.

Bydel Gamle Oslo sendte 07.11.2012 ut et spørreskjema til 18 personer bydelen kjente til og som har vært fulgt opp, med spørsmål om vurdering av tjenestene. Ifølge Bydel Gamle Oslos oppsummering³ kom det inn 5 svar. Tre respondenter oppgir å ha fått oppfølging via bydelens

¹ Opplæringslova (LOV-2012-06-22-53 fra 2012-08-01) § 13-10 første ledd og Forskrift til opplæringslova (FOR 2006-06-23 nr 724) kapittel 3.

² Studenthelsetjenesten drives av Studentsamskipnaden i Oslo, men har fastlegeavtale med Oslo kommune.

³ Brev til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester av 10.01.2013

kriseteam, én av disse tre har fått oppfølging av DPS i tillegg. En respondent er fulgt opp av DPS, en annen er fulgt opp av privat psykolog. Ifølge oppsummeringen har 2 respondenter svart at de er svært fornøyd, 2 respondenter er godt fornøyd, mens én er fornøyd med DPS, men synes at bydelen ikke har vært noen støtte. Bydel Gamle Oslo har hatt møte med to av respondentene som ga uttrykk for at de ønsket å gi tilbakemelding ved oppmøte. Ifølge bydelen fikk den konstruktive tilbakemeldinger i møtet, deriblant om hvordan kommunisere med ungdom via elektroniske medier. Bydelen oppgir at den vil forbedre rutineene på området i tråd med tilbakemeldingene.

Byrådsavdelingen har bedt de øvrige bydelene sende samme skjema som ble sendt ut i Bydel Gamle Oslo til personer de har fulgt opp etter hendelsen. Svarfristen for bydelenes oppsummering av svarene i undersøkelsen var 15.01.2013. Kommunerevisjonen har bedt om å få oversendt respondentenes svar og bydelenes oppsummeringer. Dersom det kommer fram nye forhold i noen av disse, vil Kommunerevisjonen informere kontrollutvalget.

5. Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonens undersøkelse har resultert i én tilbakemelding fra berørte som var misfornøyd med kommunens oppfølging. I dette tilfellet har Kommunerevisjonens undersøkelse vist noen mangler i oppfølgingen.

Kommunerevisjonen ser ikke behov for ytterligere undersøkelser av kommunens oppfølging av berørte etter 22.07.2011, med mindre det kommer fram nye forhold gjennom bydelenes spørreundersøkelse.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:

Kontrollutvalget merker seg at Kommunerevisjonens undersøkelse har avdekket ett eksempel på mangelfull oppfølging av en familie som ble berørt av terrorhandlingene 22.07.2011.

Kontrollutvalget merker seg videre at Kommunerevisjonen ikke ser behov for ytterligere undersøkelser av kommunens oppfølging av berørte etter 22.07.2011, med mindre det kommer fram nye forhold gjennom spørreundersøkelsen i bydelene.

Kontrollutvalget ber Kommunerevisjonen orientere utvalget om resultatet av denne spørreundersøkelsen når den foreligger.

Saken sendes helse- og sosialkomiteen.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utskrift av protokollen sendes:
Byråden for helse og sosiale tjenester
Byråden for kunnskap og utdanning
Alle bydelene
Utdanningsetaten

Vedlegg

1. Notat nr. 272/2012 fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen av 09.11.2012
2. Notat nr. 288/2012 fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen av 22.11.2012
3. Notat nr. 94/2012 fra byråden for finans til finanskomiteen av 26.11.2012