



Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011

2013

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter

Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand

Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetansetaten

Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging

Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede – Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker

Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten

Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011

Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning – Korsvoll skole, Lindeberg skole, Skøyenåsen skole, Tiurleiken skole

Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer – Samlerapport 2011

Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten

Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie – Bydel Alna og Bydel Vestre Aker

Rapport 12/2012 Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune

Rapport 13/2012 Forvaltning av Gerica i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntekter fra praktisk bistand

Rapport 14/2012 Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold

Rapport 15/2012 Ledelsesforankring av innkjøpsområdet i Sykehjemsetaten

Rapport 16/2012 Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige

Rapport 17/2012 Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgstjenester

Rapport 18/2012 Ettervern Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner

Rapport 19/2012 Registrering av elever i risikozonen for frafall. Bruken av koden "ELEV" i IT-systemet OTTO

Rapport 20/2012 Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2009 Sykehjemsetaten – status etter to års drift.

Rapport 21/2012 Tjenester til beboere i samlokaliserte boliger - Bydel Stovner

Rapport 22/2012 Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper

Rapport 23/2012 Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS

Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS

Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012

Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012

Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011

Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)

Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012

Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene

Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012

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

Forord

Denne rapporten er basert på Kommunerevisjonens undersøkelser om Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011. Undersøkelsene har omfattet flere bydeler i tillegg til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

Kommunerevisjonens undersøkelser er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 19.12.2012 (sak 134) og 29.01.2013 (sak 5), jf. også helse- og sosialkomiteens vedtak av 07.11.2012 (sak 99) og 20.03.2013 (sak 21).

Undersøkelsen er ikke en ordinær forvaltningsrevisjon, men er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) fastsatt av Norges Kommunerevisorforbund, så langt denne har vært relevant i undersøkelsen.

Undersøkelsen er gjennomført av revisjonsrådgiver Cecilie Karlsen (prosjektleder) og seniorrådgiver Jorun Andreassen.

Vi vil takke bydelene som vi har vært i kontakt med og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester for nødvendig bistand i prosjektet. Vi vil også takke de statlige myndighetene vi har vært i kontakt med i denne sammenhengen, deriblant politiet, Helsedirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, representanter for departementene og departementenes bedriftshelsetjeneste. Vi vil også rette en takk til Støttegruppen Utøya og Støttegruppen Regjeringskvartalet, og til de berørte etter terrorhandlingene 22.07.2011 som vi har snakket med i forbindelse med undersøkelsen.

10.06.2013


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Cecilie Karlsen
revisjonsrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Om gjennomføringen av Kommunerevisjonens undersøkelser	10
1.4 Helsedirektoratets retningslinjer for kontakt med berørte.....	12
1.5 Om rapporten.....	13
2. Kommunerevisjonens innledende undersøkelser	14
3. Bydelenes spørreundersøkelser blant berørte	15
3.1 Bakgrunn	15
3.2 Kommunerevisjonens gjennomgang	15
3.3 Bydelenes gjennomføring av spørreundersøkelsene	15
3.4 Resultater fra spørreundersøkelsene.....	16
3.5 Bydelenes oppfølging av negative tilbakemeldinger	18
3.6 Byrådsavdelingens vurdering av undersøkelsene	18
3.7 Kommunerevisjonens oppsummering	19
4. Kommunerevisjonens undersøkelse av tilbakemeldinger fra ni berørte	20
4.1 Tilbakemeldinger basert på kontakt med bydelen.....	20
4.2 Tilbakemeldinger basert på manglende kontakt med bydelen	21
5. Kommunerevisjonens oppsummering og anbefaling	26
6. Uttalelse til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering	28
6.1 Byrådsavdelingens uttalelse	28
6.2 Vurdering av uttalelsen.....	29
Referanser	31
Vedlegg 1 Tilbakemelding fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester	33

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en undersøkelse av kommunens oppfølging av berørte etter terrorhandlingene 22.07.2011.

Det ble gjort en betydelig innsats fra Oslo kommunes side etter disse hendelsene. Kommunerevisjonen har funnet og beskrevet enkelte tilfeller av mangelfull oppfølging. Omstendighetene har gjort det nødvendig å ta særskilte hensyn ved gjennomføringen av undersøkelsen. Kommunerevisjonen har bl.a. aktivt søkt etter berørte som ikke var fornøyde med oppfølgingen. Det har gitt et lite utvalg tilfeller å undersøke nærmere, et utvalg som må antas å være relativt skjevt.

Det er samlet sett ikke grunnlag for å si at kommunens oppfølging av berørte etter 22.07.2011 har vært mangelfull.

Sammendrag

Bakgrunn

Helse- og sosialkomiteen vedtok 07.11.2012 (sak 99) å be kontrollutvalget om å undersøke påstandene som kom fram i Stortingets kontrollkomité 06.11.2012 om at Oslo kommune var en av de verste kommunene når det gjaldt oppfølging av de etterlatte, pårørende og overlevende etter 22.07.2011.

Under eventuelt i kontrollutvalgets møte 20.11.2012 orienterte Kommunerevisjonen om vedtaket i helse- og sosialkomiteen, og om tiltak iverksatt av byråden for helse og sosiale tjenester og undersøkelser iverksatt av Kommunerevisjonen i etterkant av vedtaket. I Kommunerevisjonens innledende undersøkelse var problemstillingene å undersøke grunnlaget for påstandene om mangelfull oppfølging fra kommunens side som ble framsatt i Stortingets kontrollhøring, og om kommunens respons på dette.

Kontrollutvalget vedtok i møtet 19.12.2012 (sak 134) å imøtese tilbakemelding om resultater fra Kommunerevisjonens undersøkelse i utvalgets møte i januar 2013, herunder en vurdering av behovet for ytterligere undersøkelser.

Undersøkelsen ble fra starten av ikke lagt opp som en ordinær forvaltningsrevisjon med etablering av revisjonskriterier m.m., blant annet fordi det var usikkerhet om hvilke aspekter ved oppfølgingen det ville være aktuelt å se nærmere på.

Kommunerevisjonen var innledningsvis avhengig av å gå gjennom støttegruppene for å nå fram til aktuelle berørte. Undersøkelsen har utviklet seg i steg underveis, i takt med nye kontakter og ny informasjon.

Omstendighetene har gjort det nødvendig å ta særskilte hensyn ved gjennomføringen av undersøkelsen. Kommunerevisjonen mener den likevel er egnet til å besvare det oppdraget som Kommunerevisjonen har fått.

Innledende undersøkelse

Den innledende undersøkelsen baserte seg på informasjon fra intervjuer med Støttegruppen Utøya og Støttegruppen Regjeringskvartalet, redegjørelse fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og tilbakemelding fra én berørt familie.

På basis av tilbakemeldingen undersøkte Kommunerevisjonen bydelens og skolens oppfølging av denne familien. Kommunerevisjonen fant noen mangler ved denne oppfølgingen.

Redegjørelser fra byråden for helse og sosiale tjenester og finansbyråden viser at Oslo kommune har gjennomført et omfattende arbeid med oppfølging av berørte. Ifølge

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester hadde kommunens bydeler og studenthelsetjenesten samlet fulgt opp mer enn 200 personer som ble berørt av hendelsene 22.07.2011. Det var per november 2012 ikke kommet inn noen klager på oppfølgingen fra berørte.

Den innledende undersøkelsen ble behandlet av kontrollutvalget i møtet 29.01.2013 (sak 5). I kontrollutvalgssaken viste Kommunerevisjonen til at Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 27.11.2012 anmodet bydelene om å gjennomføre en spørreundersøkelse blant de berørte som bydelene kjente til, og som bydelene hadde fulgt opp. Kontrollutvalget fattet følgende 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.

Helse- og sosialkomiteen fattet et tilsvarende vedtak da den behandlet den innledende saken i møtet 20.03.2013 (sak 21).

Videre undersøkelser

Etter at den innledende undersøkelsen ble behandlet av kontrollutvalget i januar 2013, kom det ytterligere henvendelser til Kommunerevisjonen fra til sammen ni berørte som var misfornøyd med oppfølgingen. Kommunerevisjonen undersøkte kommunens oppfølging i disse ni tilfellene, og fikk også informasjon om oppfølgingen fra

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Parallelt med dette gjennomgikk Kommunerevisjonen innkomne skjema i bydelenes spørreundersøkelser med sikte på å undersøke om det kom fram informasjon som ga grunnlag for nærmere undersøkelser.

Når det gjelder bydelenes spørreundersøkelser blant berørte, har Kommunerevisjonen undersøkt:

- Hvordan ble spørreundersøkelsene gjennomført i bydelene?
- Hva er resultatene fra undersøkelsen?
 - Er berørte misfornøyd med oppfølgingen?
 - Hva går eventuelt misnøyen ut på?
- Hva har bydelene gjort mht. tilbakemeldinger fra misfornøyd berørte?

Når det gjelder de ni personene som har tatt kontakt med Kommunerevisjonen i 2013, er følgende undersøkt:

- Hva er de misfornøyd med når det gjelder kommunens oppfølging?
- Hva mener Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og de respektive bydelene om grunnlaget for misnøyen i det enkelte tilfelle?

Bydelenes spørreundersøkelser

Det ble i perioden november 2012 – februar 2013 gjennomført spørreundersøkelser i bydelene blant berørte som bydelene kjente til, og som hadde vært under oppfølging, der de berørte ble bedt om å gi sin vurdering av oppfølgingen. 40 personer besvarte undersøkelsen. Åtte personer var misfornøyd med oppfølgingen. I to av de åtte tilfellene gjaldt misnøyen kun tilbudet fra spesialisthelsetjenesten. I seks tilfeller gjaldt misnøyen bydelens oppfølging, særlig knyttet til mangler ved kontakten med og informasjonen fra bydelen. I ett av disse seks tilfellene gjaldt misnøyen også forhold knyttet til spesialisthelsetjenesten.

Spørreundersøkelsen viste videre at 13 av 31 respondenter oppga at de ikke hadde fått skriftlig informasjon om kontaktperson fra bydelen, og at en del var usikre på hvem som var deres kontaktperson.

Tilbakemeldingene i spørreskjemaene fra de som uttrykte misnøye, ble fulgt opp av bydelene for å forbedre tjenestene der det var mulig og aktuelt.

Det var svakheter ved gjennomføringen av spørreundersøkelsene i bydelene, særlig hvis de skal benyttes som grunnlag for å si noe generelt om kommunens oppfølging av berørte. Det gjaldt både systematikk ved gjennomføringen og lav svarprosent. Bare 25 prosent av de som ble spurt, har svart.

Kommunerevisjonen har etter en samlet vurdering ikke funnet grunn til å gjøre ytterligere undersøkelser basert på spørreundersøkelsene.

Tilbakemeldinger fra berørte

De ni tilfellene som Kommunerevisjonen ble kjent med etter kontrollutvalgets behandling i januar, er vurdert med grunnlag i anbefalinger fra Helsedirektoratet. I henhold til disse burde kommunen via etablerte kriseteam aktivt etablere kontakt med de direkte berørte og rammede etter katastrofen på Utøya og i regjeringskvartalet. Med berørte og rammede forstås ifølge brev fra Fylkesmannen 29.07.2011 "de som var på Utøya og i regjeringskontorene nær bomben og deres pårørende, samt innsatspersonell". Helsedirektoratet anbefalte også sterkt at kommunen ga tilbud om fast kontaktperson og opprettholdt et slikt fast tilknytningspunkt for videre oppfølging.

Undersøkelsen av de ni tilbakemeldingene om misnøye fra berørte, viste at tre tilfeller var basert på varierende grad av kontakt med bydelen, mens misnøyen i seks tilfeller gjaldt manglende kontakt med bydelen.

Kommunerevisjonen fant noen mangler ved bydelenes oppfølging i to av sakene der det hadde vært en grad av kontakt med bydelen. I begge tilfeller gjaldt det mangler ved kontakt med og oppfølging fra bydelen. Den tredje saken omtales ikke nærmere, da personen den gjelder trakk sitt samtykke til å delta i undersøkelsen helt i slutfasen før rapporten skulle trykkes.

For fem av de seks som var misfornøyd på grunn av manglende kontakt med bydelen, fant Kommunerevisjonen at kommunen ikke hadde kjennskap til at disse personene var berørt av hendelsene 22.07.2011, og at bydelene dermed ikke hadde forutsetninger for å gi proaktiv oppfølging i tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet. I det sjette tilfellet har Kommunerevisjonen ikke grunnlag for å vurdere om kommunens praksis er i tråd med statlige myndigheters anbefaling om ønsket praksis.

Oppsummering og anbefaling

Undersøkelsens overordnede problemstilling er spørsmålet om det har vært mangelfull oppfølging av berørte etter 22.07.2011 fra Oslo kommunes side. Det ble gjort en betydelig innsats fra Oslo kommunes side etter terrorhandlingene 22.07.2011. Både Kommunerevisjonens egne undersøkelser rettet mot misfornøyde og bydelenes spørreundersøkelser har vist noen mangler ved kommunens oppfølging av enkelte berørte etter 22.07.2011. Det er samlet sett ikke grunnlag for å si at kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011 har vært mangelfull.

Omstendighetene har gjort det nødvendig å ta særskilte hensyn ved gjennomføringen av Kommunerevisjonens undersøkelse. Kommunerevisjonen har bl.a. aktivt søkt etter berørte som ikke var fornøyde med oppfølgingen. Det har gitt et lite utvalg tilfeller å undersøke nærmere, et utvalg som må antas å være relativt skjævt. Det er også andre svakheter

ved datagrunnlaget rapporten bygger på, og resultatene må benyttes med forsiktighet.

Kommunerevisjonen anbefaler på basis av undersøkelsene at det sikres at bydelenes psykososiale beredskapsplaner omfatter rutine for å sende ut skriftlig informasjon til berørte om kontaktperson og om bydelens tilbud, dersom dette ikke allerede er gjort.

Tilbakemelding fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har kommentert rapporten i brev av 31.05.2013. Byrådsavdelingen har noen merknader til undersøkelsen og dens konklusjoner. Det gjøres nærmere rede for disse i kapittel 6 og i vedlegg. Byrådsavdelingen slutter seg til Kommunerevisjonens anbefaling om oppdatering av bydelenes beredskapsplaner og vil følge opp dette overfor bydelene når rapporten er ferdigbehandlet.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Helse- og sosialkomiteen vedtok 07.11.2012 (sak 99) å be kontrollutvalget om å undersøke påstandene som kom fram i Stortingets kontrollkomité 06.11.2012 om at Oslo kommune var en av de verste kommunene når det gjaldt oppfølging av de etterlatte, pårørende og overlevende etter 22.07.2011.

Under eventuelt i kontrollutvalgets møte 20.11.2012 orienterte Kommunerevisjonen om vedtaket i helse- og sosialkomiteen, og om tiltak iverksatt av byråden for helse og sosiale tjenester og undersøkelser iverksatt av Kommunerevisjonen i etterkant av vedtaket. Kontrollutvalget vedtok i møtet 19.12.2012 (sak 134) å imøtesetne tilbakemelding om resultater fra Kommunerevisjonens undersøkelse i utvalgets møte i januar 2013, herunder Kommunerevisjonens vurdering av behovet for ytterligere undersøkelser.

Kontrollutvalget behandlet i møtet 29.01.2013 (sak 5) Kommunerevisjonens sak etter innledende undersøkelser om kommunens oppfølging av berørte etter 22.07.2011. I saken viste Kommunerevisjonen til at Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 27.11.2012 anmodet bydelene om å gjennomføre en spørreundersøkelse blant de berørte som bydelene kjente til, og som bydelene hadde fulgt opp. Kontrollutvalget fattet følgende 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.

Etter framleggelsen av saken til kontrollutvalget og presseoppslag i den forbindelse, fikk Kommunerevisjonen to nye henvendelser fra berørte som var misfornøyd med oppfølgingen fra Oslo kommune. Den ene støttegruppen etter 22.07.2011 mobiliserte også flere berørte som Kommunerevisjonen fikk kontakt med.

Kontrollutvalget ble under eventuelt i møtet 26.02.2013 orientert om at det var kommet nye henvendelser til Kommunerevisjonen om misnøye med kommunens oppfølging.

Helse- og sosialkomiteen behandlet den innledende saken i møtet 20.03.2013, sak 21. Komiteen vedtok følgende i saken:

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

Helse- og sosialkomiteen ber Kommunerevisjonen orientere utvalget om resultatet av denne spørreundersøkelsen når den foreligger.

I denne rapporten redegjør Kommunerevisjonen for Kommunerevisjonens innledende undersøkelser, resultatene fra bydelenes spørreundersøkelse rettet mot berørte og Kommunerevisjonens undersøkelser av oppfølgingen av til sammen ni berørte som meldte seg i februar – mars 2013.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsens overordnede problemstilling er spørsmålet om det har vært mangelfull oppfølging av berørte etter 22.07.2011 fra Oslo kommunes side.

I den innledende undersøkelsen var problemstillingene å undersøke grunnlaget for påstandene om mangelfull oppfølging fra kommunens side som ble framsatt i Stortingets kontrollhøring 06.11.2012, og om kommunens respons på dette.

Når det gjelder bydelenes spørreundersøkelser blant berørte, har Kommunerevisjonen undersøkt følgende:

- Hvordan ble spørreundersøkelsene gjennomført i bydelene?
- Hva er resultatene fra undersøkelsen?
 - Er berørte misfornøyde med oppfølgingen?
 - Hva går eventuelt misnøyen ut på?
- Hva har bydelene gjort mht. tilbakemeldinger fra misfornøyde berørte?

Når det gjelder de ni personene som har tatt kontakt med Kommunerevisjonen i 2013, har Kommunerevisjonen undersøkt:

- Hva er de misfornøyd med når det gjelder kommunens oppfølging?
- Hva mener Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og de respektive bydelene om grunnlaget for misnøyen i det enkelte tilfelle?

1.3 Om gjennomføringen av Kommunerevisjonens undersøkelser

Informasjon fra støttegruppene

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

Redegjørelse fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Kommunerevisjonen har hatt flere møter og intervjuer med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i løpet av undersøkelsesperioden. I tillegg har

Kommunerevisjonen mottatt dokumentasjon om kommunens oppfølging av berørte fra byrådsavdelingen, herunder redegjørelser i form av notater fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen og notat fra finansbyråden til finanskomiteen.¹

Bydelenes spørreundersøkelser

Kommunerevisjonen mottok og gjennomgikk anonymiserte kopier av samtlige innkomne skjema fra bydelene. I den forbindelse hadde Kommunerevisjonen telefonkontakt med kontaktpersoner som kunne supplere med informasjon om gjennomføringen av undersøkelsene i den enkelte bydel, og om oppfølgingen av respons der det var aktuelt. Det blir gjort nærmere rede for dette i rapportens kapittel 3. Kommunerevisjonen mottok også sammenfatningen av resultatene fra bydelenes spørreundersøkelser fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

Tilbakemeldinger fra berørte

Kommunerevisjonen har stått overfor flere utfordringer i undersøkelsen blant berørte, deriblant disse:

- Det har vært viktig å gå varsomt fram mht. å ta kontakt med berørte etter 22.07.2011. Dette er en sammensatt, men sårbar gruppe som kan omfatte traumatiserte personer. Mens noen uten problemer kan besvare en slik undersøkelse, kan andre oppleve det som en belastning.
- De berørte er dessuten omfattet av andre undersøkelser, blant annet kartlegging fra Helsedirektoratet. For å skjerme de berørte har Den nasjonale forskningsetiske komité oppnevnt en nasjonal koordinator for forskere som ønsker å innhente opplysninger fra gruppen. Siden de berørte har vært og er omfattet av andre undersøkelser, kan det

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

være at de mener dette er nok og ikke ønsker å delta i flere undersøkelser.

- Undersøkelsen involverer å innhente tilbakemeldinger som kan omfatte klager på kommunens tjenesteyting fra personer som befinner seg i en asymmetrisk relasjon overfor tjenesteyterne. Det er en generell utfordring å fremme klager i en asymmetrisk relasjon, noe som kan medføre underrapportering av klager.
- Kommunerevisjonens undersøkelser er i de fleste tilfeller rettet mot identifiserbare tjenesteytere i kommunale virksomheter eller selskaper, som Kommunerevisjonen har eller får kontaktinformasjon om. I dette tilfellet har undersøkelsen vært rettet mot innbyggere som i utgangspunktet er ukjente for Kommunerevisjonen. Som det framgår av ovenstående, hadde Kommunerevisjonen ingen oversikt over hvem som var berørt etter hendelsene 22.07.2011, og heller ikke noen kontaktinformasjon til disse.
- For å nå fram til de berørte som støttegruppene baserte sin informasjon på, var Kommunerevisjonen avhengig av at støttegruppene formidlet kontakt. Kommunerevisjonen har dermed ikke hatt den kontroll over hvordan henvendelsene til berørte har gått ut, purring mv. som Kommunerevisjonen vanligvis har.
- Mens Kommunerevisjonens undersøkelser vanligvis er rettet mot virksomheter som har svarplikt, dreier det seg her om personer som ikke er omfattet av noen svarplikt, og hvor all kontakt og respons beror på frivillighet og samtykke.

Kommunerevisjonen utformet innledningsvis en henvendelse til berørte om å ta kontakt for å formidle hva de ikke hadde vært fornøyd med. Henvendelsen ble videreformidlet til de lokale støttegruppene medlemmer per e-post via kontaktpersonene 23.11.2012. Dette resulterte i at to berørte tok kontakt, hvorav bare en var aktuell å følge opp. Kommunerevisjonen

oppfordret derfor støttegruppene 30.11.2012 om å purre på henvendelsen, men det viste seg i ettertid at dette ikke ble gjort.

Kommunerevisjonen fikk i februar og mars 2013 kontakt med ytterligere ni berørte som var misfornøyd med oppfølgingen fra Oslo kommune. To av disse personene tok selv kontakt med Kommunerevisjonen. Disse to var berørt av hendelsene på Utøya. Sju personer tok kontakt via Støttegruppen 22. julis undergruppe for regjeringskvartalet.

Det ble gjennomført telefonintervjuer med samtlige personer. Alle har verifisert intervjudataene, og har gitt samtykke til å kunne bli identifisert overfor bydelene og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, slik at Kommunerevisjonen kunne undersøke kommunens oppfølging av dem.

Kommunerevisjonen har deretter intervjuet aktuelle bydeler og med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Bydelene og byrådsavdelingen har supplert med dokumentasjon av oppfølgingen der det har vært mulig og aktuelt. Faktaframstillingene er verifisert av bydelene og av byrådsavdelingen.

Omstendighetene har gjort det nødvendig å ta særskilte hensyn ved gjennomføringen av Kommunerevisjonens undersøkelse. Kommunerevisjonen har bl.a. aktivt søkt etter berørte som var misfornøyd med oppfølgingen. Det har gitt et lite utvalg tilfeller å undersøke nærmere, et utvalg som må antas å være relativt skjævt.

I forbindelse med ferdigstillingen av denne rapporten har Kommunerevisjonen vært i kontakt med personene vi har undersøkt oppfølgingen av. Det har da kommet enkelte innspill som vi ikke har undersøkt nærmere innenfor prosjektets rammer.

22. juli-kommisjonens spørreundersøkelser

I NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, pkt. 9.3 og kapittel 11, omtales resultater fra kommisjonens spørreundersøkelser til berørte av hendelsene. Spørreundersøkelsene var rettet mot departementsansatte, etterlatte av omkomne og fornærmede/skadde i regjeringskvartalet, og overlevende, pårørende, etterlatte og ikke-organiserte frivillige hjelpere ved hendelsen på Utøya. Rapporter fra spørreundersøkelsene er tilgjengelig på 22. juli-kommisjonens nettsider.²

Spørreundersøkelsene omfatter bl.a. noen spørsmål om psykososial oppfølging, deriblant av kommunens helsetjenester. Resultatene er ikke brutt ned på kommunenivå, dvs. at de inntil videre ikke kan benyttes til å si noe spesifikt om Oslo.

Det foreligger så vidt Kommunerevisjonen erfarer per juni 2013 ikke andre rapporter fra kartlegginger eller undersøkelser av de berørtes vurderinger av sine erfaringer med det kommunale tjenestetilbudet som kan bidra til ytterligere informasjon om dette.

1.4 Helseidirektoratets retningslinjer for kontakt med berørte

Vanligvis er det slik at den enkelte selv må oppsøke de offentlige tjenester en har behov for, også mht. psykososial og helsemessig oppfølging. De berørte etter hendelsene 22.07.2011 er i risikozonen for å utvikle posttraumatisk stresslidelse (PTSD).³

Fylkesmannen i Oslo og Akershus formidlet Helseidirektoratets forventninger til kommunene om psykososial oppfølging av berørte i brev av 29.07.2011. Hovedpunkter i anbefalingene var:

Aktiv oppfølging: Helseidirektoratet anbefalte sterkt at kommunene via etablerte kriseteam aktivt etablerte kontakt med de direkte

berørte og rammede etter katastrofen på Utøya og i regjeringskvartalet. Med berørte og rammede forstås de som var på Utøya og i regjeringskontorene nær bomben og deres pårørende, samt innsatspersonell.

Fast kontaktperson: Helseidirektoratet anbefalte sterkt at kommunen ga tilbud om fast kontaktperson og opprettholdt et slikt fast tilknytningspunkt for videre oppfølging.

Helseidirektoratets anbefalinger bygde på *Veileder for psykososial oppfølging ved kriser, ulykker og katastrofer* (IS 1810). Senter for krisepsykologi og Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress ga Helseidirektoratet innspill til et supplement til denne veilederen om hvordan kommunene praktisk kunne legge til rette for oppfølgingen.⁴ Dette tillegget til veilederen ble sendt kommunene 22.08.2011.

Helseidirektoratet presiserte sine forventninger til helsetjenesten i brev til fylkesmennene av 14.09.2011. Dette ble gjort på bakgrunn av at direktoratet hadde fått spørsmål om hvordan helsetjenesten skulle prioritere når berørte ba om hjelp. Media hadde også et fokus på at enkelte berørte ikke hadde blitt tilstrekkelig fulgt opp. I direktoratets brev ble det presisert:

I utgangspunktet skal primærhelsetjenesten gi oppfølging av de rammede etter terrorhandlingene. Kommunene skal sørge for at hver enkelt berørt i kommunen skal kontaktes og tilbys hjelp og oppfølging.

Helseidirektoratet uttrykte mao. en klar forventning om at kommunene aktivt skulle oppsøke aktuelle berørte av hendelsene og tilby hjelp og oppfølging. Helseidirektoratet har vært opptatt av alle berørte skulle følges opp, og har ikke gitt nærmere instruksjon om hvordan kommunene skulle få eller skaffe seg informasjon om hvem som var berørt.

² www.22julikommissjonen.no

³ 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) pkt. 9.3 har en nærmere redegjørelse for dette.

⁴ Oppfølging av berørte og rammede etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22.07.2011, tillegg til veileder, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 19.08.2011

Kommunerevisjonen har lagt forventningene fra Helsedirektoratet til grunn i vurderingen av Oslo kommunes oppfølging av berørte.

1.5 Om rapporten

Rapportens kapittel 2 omhandler kort Kommunerevisjonens innledende undersøkelser etter utsagnene om mangelfull oppfølging. Kapittel 3 tar for seg spørreundersøkelsene som ble gjennomført i bydelene og

resultatene fra disse. I kapittel 4 blir det redegjort for kommunens oppfølging av de ni personene som tok kontakt i februar - mars 2013 og Kommunerevisjonens vurdering av oppfølgingen. Kommunerevisjonens oppsummering og anbefalinger går fram av kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer vi tilbakemeldingen fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og vurderingen av denne. Uttalelsen fra byrådsavdelingen følger i sin helhet som trykt vedlegg i rapporten.

2. Kommunerevisjonens innledende undersøkelser

Kommunerevisjonen hadde møter med representantene for Støttegruppen Utøya og Støttegruppen Regjeringskvartalet. Kommunerevisjonen mottok også anonymisert dokumentasjon av tilbakemeldinger fra medlemmene om kommunenes oppfølging som den nasjonale støttegruppen selv innhentet like etter kontrollhøringen. Fem av disse kom fra innbyggere i Oslo kommune. De meldte tilbake om misnøye med flere forhold ved oppfølgingen, deriblant oppfølgingen fra bydelen. En person var misfornøyd med oppfølgingen fra spesialisthelsetjenesten.

Kommunerevisjonens henvendelse via de lokale støttegruppene resulterte som nevnt i bare én relevant tilbakemelding fra berørte som var misfornøyd med kommunens oppfølging. I dette tilfellet avdekket Kommunerevisjonen noen mangler i oppfølgingen fra henholdsvis bydelen og skolen, basert på Helsedirektoratets anbefalinger som beskrevet i kapittel 1, og på opplæringslova og forskrift til denne.⁵

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester kunne for sin del ikke se at det var grunnlag for å betegne oppfølgingen i Oslo som dårlig. Redegjørelser fra byråden for helse og sosiale tjenester og finansbyråden viser at Oslo kommune har gjennomført et omfattende arbeid med oppfølging av berørte⁶. Ifølge Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester hadde kommunens bydeler og studenthelsetjenesten samlet fulgt opp mer enn 200 personer som ble berørt av hendelsene 22.07.2011. Det forelå ingen klager til bydelene på oppfølgingen fra berørte.

Byrådsavdelingen tok initiativ til spørreundersøkelser i alle bydeler. Kommunerevisjonen ba om å få oversendt alle innkomne skjema og bydelenes oppsummeringer av svarene. Dersom det kom fram nye forhold i spørreundersøkelsene, ville Kommunerevisjonen informere kontrollutvalget.

⁵ 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.

⁶ Jf. fotnote 1.

3. Bydelenes spørreundersøkelser blant berørte

3.1 Bakgrunn

På bakgrunn av utsagnene om bydelens oppfølging av berørte som kom fram i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité's høring 06.11.2012, igangsatte Bydel Gamle Oslo en spørreundersøkelse blant de 18 personene som bydelen kjente til, og som hadde vært under oppfølging etter 22.07.2011.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester anmodet i brev av 27.11.2012 alle de øvrige bydelene om snarest mulig å gjøre en tilsvarende undersøkelse basert på Bydel Gamle Oslos spørreskjema, tilpasset den enkelte bydel. Byrådsavdelingen ba om å få oversendt en oppsummering av mottatte svar innen 15.01.2013.

3.2 Kommunerevisjonens gjennomgang

Kommunerevisjonen har fått informasjon om bydelenes gjennomføring av spørreundersøkelsene og fått oversendt anonymiserte kopier av samtlige innkomne svar. Kommunerevisjonen har videre fått Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenesters sammenfatning av bydelenes oppsummeringer av innkomne svar.

Kommunerevisjonen har undersøkt om det framkom tilbakemeldinger i spørreskjemaene om manglende eller mangelfull oppfølging som ga grunn til videre undersøkelser fra Kommunerevisjonens side. Kommunerevisjonen har videre undersøkt hva bydelene har gjort mht. tilbakemeldinger fra misfornøyde berørte, blant annet mht. å utvikle og forbedre tjenestetilbudet.⁷

⁷ Dette var Bydel Gamle Oslos intensjon med spørreundersøkelsen, jf. følgebrevet av 07.11.2012 og spørreskjemaet bydelen utformet. Bydelen oppfordret de berørte til å opplyse om sin identitet, slik at bydelen kunne ta kontakt for å få supplerende opplysninger, mens skjemaet også kunne besvares anonymt.

3.3 Bydelenes gjennomføring av spørreundersøkelsene

Det ble gjennomført spørreundersøkelser blant berørte i 14 bydeler. En bydel besluttet å ikke sende ut skjema. Ifølge denne bydelen var årsaken at tjenesteapparatet og bydelsoverlegen hadde holdt løpende kontakt med alle berørte i bydelen. Bydelen hadde ikke mottatt tilbakemeldinger som tilsa behov for oppfølging ut over eksisterende tilbud.

Tilbakemeldingene fra de 14 bydelene som gjennomførte spørreundersøkelse, viser at det var variasjoner mellom bydelene i gjennomføringen av spørreundersøkelsene. Dette gjaldt blant annet på følgende områder:

- Målgruppe, dvs. hvem som fikk tilsendt spørreskjema: Der flere i en familie har vært fulgt opp, har noen bydeler sendt skjemaet til en representant per husstand, mens andre bydeler har sendt skjema til alle i husstanden.
- Metode for utsendelse av og måte å respondere på skjemaene: Alle bydelene sendte skjemaet postalt, noen sendte det i tillegg per e-post. Skjemaet skulle besvares postalt, men i noen bydeler svarte enkelte respondenter via telefon eller per e-post.
- Spørreskjemaets utforming: Noen skjema var identiske med Bydel Gamle Oslos, andre ble tilpasset av bydelene. Kommunerevisjonen har bl.a. sett to ulikt utformede skjema som er sendt fra en og samme bydel.
- Tidspunkt for gjennomføring av undersøkelsen: Noen bydeler gjennomførte undersøkelsen i november/desember 2012, andre gjorde det i januar og/eller februar 2013.
- Svarfrist og gjennomføring av puring varierte fra bydel til bydel. Enkelte bydeler ga respondentene en ukes svarfrist, andre

hadde ingen frist. Noen bydeler purret på svar, andre gjorde det ikke.

Kommunerevisjonen har fått oversendt til sammen 40 utfylte spørreskjema fra 13 bydeler. Tre bydeler hadde bare fått inn ett skjema, mens de øvrige fikk respons fra to eller flere personer. En bydel fikk ikke respons fra noen av de berørte den sendte skjema til. Noen skjema kom dessuten i retur.

Ifølge opplysninger fra bydelene ble det sendt ut til sammen 160 skjema. Dette gir en svarprosent på 25.

3.4 Resultater fra spørreundersøkelsene

Kontakt med bydelen

Drøyt halvparten av respondentene, 21 personer, opplyste at de selv hadde kontaktet bydelen, eventuelt at de fikk hjelp til dette. De øvrige 19 personene svarte at de hadde blitt kontaktet av bydelen.

Blant alle respondentene hadde 35 blitt spurt om når de kom i kontakt med bydelen etter 22.07.2011. En bydel hadde ikke inkludert dette spørsmålet, 5 respondenter har derfor ikke svart på dette. Flertallet av respondentene som fikk spørsmål om dette, kom i kontakt med bydelen i løpet av de første to ukene etter hendelsen. Når halvparten, 17 personer, fikk eller tok kontakt første uke etter 22.07.2011. 10 personer ble kontaktet eller tok kontakt uka etter, og 8 personer tok kontakt/ble kontaktet senere.

Kontaktperson i bydelen

Blant alle respondentene hadde 31 blitt spurt om tildeling av kontaktperson i bydelen. Nesten halvparten av disse respondentene opplyste at de ikke hadde fått skriftlig informasjon om hvem som var deres kontaktperson. 15 respondenter oppga at de ikke hadde fått brev om dette, mens 13 personer hadde fått det. 3 personer har ikke svart på dette eller har svart «vet ikke».

Flertallet av de som ble spurt, 19 personer, opplyste at de ikke selv hadde kontaktet sin kontaktperson i bydelen. 9 respondenter svarte at de hadde gjort dette. 3 respondenter har ikke besvart spørsmålet.

Blant de som ikke selv hadde kontaktet sin kontaktperson, oppga 6 at de ikke hadde tatt kontakt fordi de ikke visste hvem deres kontaktperson var. Like mange, 6 respondenter, oppga at de ikke hadde ansett det for nødvendig å ta kontakt, som regel fordi de ble fulgt opp av spesialisthelsetjenesten eller fastlege.

Kommunerevisjonen vil påpeke at det kan være grunn til å tolke disse svarene med noen forbehold. Ifølge noen av bydelene Kommunerevisjonen har snakket med i forbindelse med undersøkelsen, er ikke respondentenes svar alltid korrekte mht. hvem som tok kontakt, når kontakten oppsto, og ikke minst klarhet om hvem som har vært kontaktperson. Ifølge disse bydelene har respondentene ikke alltid oppfattet hvem som er kontaktperson, selv om respondenten har hatt kontakt med denne.

Oppfølging

Alle respondentene ble spurt om hvem som sto for oppfølgingen i de første tre månedene. Nesten alle hadde mottatt en eller annen form for oppfølging. To respondenter opplyste at de ikke hadde mottatt oppfølging, og en hadde ikke svart.

Ifølge svarene hadde bydelen vært involvert i oppfølgingen av halvparten av respondentene. Flere av respondentene ble fulgt opp av spesialisthelsetjenesten (BUP/DPS) og/eller fastlege, eventuelt i tillegg til å bli fulgt opp av bydelen. Mer spesifikt oppga 20 respondenter at de ble fulgt opp av bydelens kriseteam, 16 respondenter ble fulgt opp av spesialisthelsetjenesten, og fastlegen hadde fulgt opp 9 av respondentene. En av respondentene oppga å ha mottatt annen oppfølging. Som det

går fram av tabell 1, ble flere av respondentene fulgt opp av to eller flere instanser.

Tabell 1. Oversikt over hvilke instanser som sto for oppfølgingen av respondentene de første tre månedene. (N=40)

Kombinasjon av oppfølgingsinstanser	Antall
Bydelenes kriseteam	14
Bydelenes kriseteam og fastlege	3
Bydelenes kriseteam og spesialisthelsetjenesten	2
Bydelenes kriseteam, spesialisthelsetjenesten og fastlege	1
Antall oppfulgt av bydelenes kriseteam	20
Spesialisthelsetjenesten	11
Fastlege	3
Spesialisthelsetjenesten og fastlege	2
Andre	1
Ingen oppfølging	2
Ikke svart	1
Totalt	40

12 personer (30 prosent) oppga at de fortsatt fikk oppfølging, hovedsakelig fra spesialisthelsetjenesten.

Kommunerevisjonen vil også her trekke inn forbehold ved tolkningen av resultatene. Det ser ut til at respondentene ikke alltid har skjelnet mellom bydelens tjenester og

spesialisthelsetjenesten. Ifølge opplysninger fra bydelene har bydelene vært involvert i oppfølgingen av flere av respondentene enn det som går fram av responsen i spørreskjemaene.

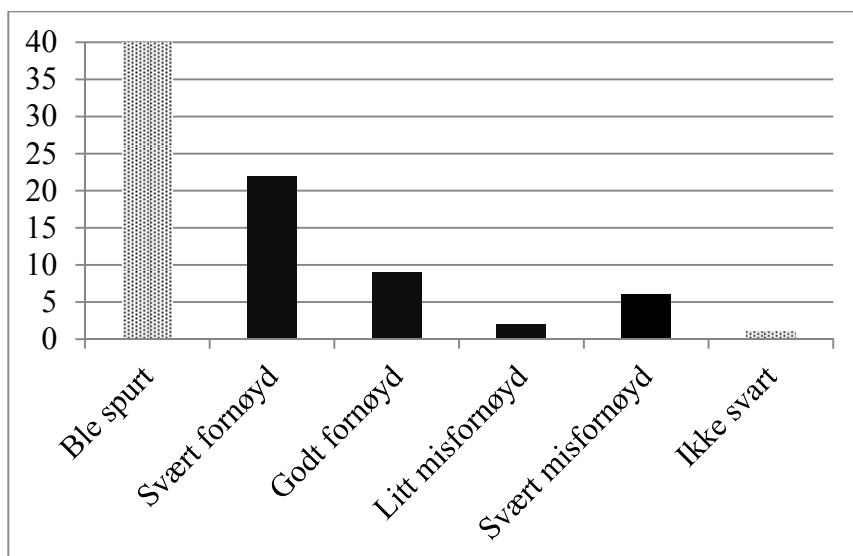
Vurdering av oppfølgingen

Alle de 40 respondentene ble spurt om sin vurdering av oppfølgingen. To personer har ikke svart på dette. I begge tilfeller har Kommunerevisjonen fulgt opp responsen overfor den aktuelle bydelen. I det første tilfellet viste det seg at respondenten hadde hatt innledende kontakt med bydelen, men ble fulgt opp videre av en annen kommune. Kommunerevisjonen har dermed ikke funnet at det er grunnlag for å registrere noen vurdering av bydelens oppfølging fra denne respondenten. I det andre tilfellet har Kommunerevisjonen sluttet seg til respondentens vurdering ut fra kommentarer i skjemaet.

De fleste som besvarte undersøkelsen, uttrykte at de var fornøyd med oppfølgingen. Av totalt 40 respondenter oppga 22 at de var svært fornøyd og 9 at de var godt fornøyd. Spørsmålet om respondentenes vurdering av oppfølgingen skiller ikke mellom oppfølging fra kommunen og oppfølging fra andre instanser.

Til sammen åtte personer – en femtedel av respondentene – har svart at de var misfornøyd (fra litt til svært misfornøyd) med oppfølgingen. Blant disse er den ene respondenten som ikke hadde oppgitt sin vurdering av oppfølgingen, men som hadde skrevet kommentarer i skjemaet som kan tolkes som misnøye. Kommunerevisjonen har kategorisert responsen som «litt misfornøyd».

Respondentenes vurderinger av oppfølgingen er framstilt i figur 1.

Figur 1. Respondentenes vurdering av oppfølgingen. (N=40)

De åtte respondentene som var misfornøyd med oppfølgingen, utdypet i de fleste tilfellene dette i kommentarfeltet i skjemaet og/eller på annen måte. I seks tilfeller gjaldt tilbakemeldingen misnøye med oppfølgingen fra bydelen, særlig mht. mangler ved kontakten med og informasjonen fra bydelen, deriblant om kontaktperson. En av disse var også misfornøyd med forhold knyttet til spesialisthelsetjenesten. I de to siste tilfellene dreide misnøyen seg kun om spesialisthelsetjenesten.

3.5 Bydelenes oppfølging av negative tilbakemeldinger

Respondentene som var misfornøyd, tilhørte seks ulike bydeler. Fire av de åtte misfornøyde respondentene hadde svart at de ønsket å gi tilbakemelding til bydelen via telefon eller møte. Tre av de fire øvrige misfornøyde hadde enten svart med navn eller lot seg identifisere av andre årsaker, mens en ikke lot seg identifisere.

Kommunerevisjonen har undersøkt om de seks bydelene som fikk negativ tilbakemelding i spørreskjemaene, hadde kontaktet respondenten dersom det var mulig. Vi har videre sett på om bydelene oppga at tilbakemeldingene ble brukt til læring og forbedring av tjenestetilbudet. Undersøkelsen viste at bydelene fulgte opp

tilbakemeldingene fra de berørte som lot seg identifisere. Der det var relevant, oppga de undersøkte bydelene at tilbakemeldingene ble brukt som læringsgrunnlag.

3.6 Byrådsavdelingens vurdering av undersøkelsene

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester oppsummerte resultatene fra spørreundersøkelsene i brev til Kommunerevisjonen av 19.04.2013. Byrådsavdelingen baserte seg på bydelenes oppsummeringer. Kommunerevisjonens gjennomgang ovenfor er basert direkte på spørreskjemaene. Det er antakelig grunnen til at resultatene ifølge Byrådsavdelingens oppsummering er noe annerledes enn det Kommunerevisjonen har kommet fram til.

Byrådsavdelingen opplyste at bydelene samlet hadde mottatt 38 skjema, etter å ha sendt ut til sammen 129 skjema.⁸ Byrådsavdelingen antok at det var sendt ut flere skjemaer enn dette, basert på at to bydeler ikke oppga antall utsendte skjema, og at en bydel ikke hadde oversendt noen oppsummering. Ifølge

⁸ Kommunerevisjonen mottok som kjent til sammen 40 skjema, hvorav to kom inn etter at bydelene hadde sendt sine oppsummeringer til byrådsavdelingen.

byrådsavdelingen tilsa dette at svarprosenten er noe lavere enn 29 prosent.

Byrådsavdelingen opplyste at 29 av 38 respondenter svarte på om de var fornøyd eller misfornøyd. Av disse 29 var 24 respondenter fornøyd eller godt fornøyd, mens 5 oppga at de ikke var fornøyd med oppfølgingen. Ifølge byrådsavdelingen var to av de fem misfornøyd med oppfølging fra kommunen/bydelen og to var misfornøyd med spesialisthelsetjenesten. I ett tilfelle mente bydelen at tilbakemeldingen ikke var relevant for problemstillingen.

Byrådsavdelingen har ikke gitt uttrykk for noen vurdering av resultatene fra spørreundersøkelsene i brevet til Kommunerevisjonen.

3.7 Kommunerevisjonens oppsummering

Bydelenes spørreundersøkelser ble besvart av 40 respondenter. Åtte personer var misfornøyd med oppfølgingen. I to av de åtte tilfellene gjaldt misnøyen kun tilbudet fra spesialisthelsetjenesten. I seks tilfeller gjaldt misnøyen bydelens oppfølging, særlig knyttet til mangler ved kontakten med og informasjonen fra bydelen. I ett av disse seks tilfellene gjaldt misnøyen også forhold knyttet til spesialisthelsetjenesten.

Kommunerevisjonen har innhentet informasjon fra bydelene om deres behandling av alle responser om misnøye der respondenten lot seg identifisere. Tilbakemeldingene i spørreskjema fra de som uttrykte misnøye, ble fulgt opp av bydelene der det var mulig og aktuelt.

Spørreundersøkelsene har avdekket noen mangler ved bydelenes oppfølging av berørte, særlig knyttet til informasjon fra og kontakt med bydelen. Kommunerevisjonen merker seg at misnøyen i noen tilfeller dreide seg om spesialisthelsetjenesten eller forhold knyttet til denne, og dermed ikke om bydelens oppfølging.

Samlet sett har det ikke framkommet tilbakemeldinger i spørreundersøkelsene om manglende eller mangelfull oppfølging som gir grunn til videre undersøkelser fra Kommunerevisjonens side.

Kommunerevisjonen vil imidlertid påpeke noen svakheter ved spørreundersøkelsene, svakheter som særlig er av betydning hvis spørreundersøkelsene skal benyttes som grunnlag for å si noe generelt om kommunens oppfølging av berørte:

Spørsmålet om respondentenes vurdering av oppfølgingen skiller ikke mellom oppfølging fra kommunen og oppfølging fra andre instanser.

Spørreundersøkelsene er i liten grad gjennomført på en enhetlig og systematisk måte. Bydelsvise variasjoner, der noen bydeler blant annet har sendt ett skjema til berørte husstander, mens andre har sendt til hver person, gjør at det er usikkert om alle aktuelle berørte som bydelene har hatt kjennskap til, har fått mulighet til å svare. Videre har det medført at noen respondenter kan ha svart både på egne og andres vegne, uten at dette går klart fram av skjemaet. Manglende systematikk, både når det gjelder gjennomføring av spørreundersøkelsene og rapportering til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester om resultater, har dessuten ført til ulikheter mellom Kommunerevisjonens og byrådsavdelingens sammenfatning og analyse av undersøkelsene.

Svarprosenten er lav. Bare en fjerdedel har svart, og det er usikkert om svarene er representative. Det kan være flere forklaringer på den lave svarprosenten: Kommunerevisjonen har i innledningen bemerket at det kan ha vært utfordrende å få informasjon fra de berørte, jf. pkt. 1.3. Bydelene ble dessuten bedt om å gjøre dette nærmere halvannet år etter hendelsene. Spørreundersøkelsen sammenfalt delvis i tid med julehøytiden, som erfaringsmessig kan oppleves som en påkjenning for personer som har mistet sine nærmeste.

4. Kommunerevisjonens undersøkelse av tilbakemeldinger fra ni berørte

Kommunerevisjonen fikk i februar og mars 2013 kontakt med ytterligere ni berørte som var misfornøyd med oppfølgingen fra Oslo kommune. To av disse personene tok selv kontakt med Kommunerevisjonen. Disse to var berørt av hendelsene på Utøya. Sju personer tok kontakt via Støttegruppen 22. julis undergruppe for regjeringskvartalet. Kommunerevisjonen har undersøkt hva disse berørte har vært misfornøyd med, og hvordan de eventuelt har vært fulgt opp fra kommunens side. Av anonymiseringshensyn kan Kommunerevisjonen ikke opplyse hvilke bydeler som er undersøkt.

I tre av de ni tilfellene hadde det vært kontakt mellom bydelen og den berørte. I det følgende blir disse tre tilfellene behandlet for seg, sammen med bydelens respons og Kommunerevisjonens vurdering.

I de øvrige seks tilfellene hadde det ikke vært kontakt mellom den enkelte og bydelen. Fellestrekk ved disse sakene gjør at de blir behandlet på en annen måte, og der Kommunerevisjonens vurdering av sakene framkommer samlet, sammen med en drøfting av momenter som gjelder disse sakene.

Kommunerevisjonens vurderinger i dette kapitlet bygger på Helsedirektoratets retningslinjer for kontakt med berørte som vi har presentert i kapittel 1.

4.1 Tilbakemeldinger basert på kontakt med bydelen

Sak nr. 1

Kommunerevisjonen ble kontaktet av en person som var direkte berørt av hendelsene på Utøya. Personen var misfornøyd med ikke å ha blitt kontaktet av sin bydel. Personen hadde ved to anledninger hatt kontakt med bydelen. På ett tidspunkt var det kontakt via

sms med en psykiatrisk sykepleier, og på et annet tidspunkt kontaktet personen bydelens krisetelefon. Avtalen i sms-utvekslingen var at vedkommende selv skulle ta kontakt ved behov. Personen ble uavhengig av bydelen fulgt opp av spesialisthelsetjenesten.

Bydelens respons

Kommunerevisjonen har fått opplysninger fra bydelsdirektør og relevant avdelingsdirektør i bydelen, i tillegg til e-postutveksling med og dokumenter fra bydelen.

Undersøkelsen viste at bydelen ikke hadde registrert denne personen på sin oppfølgingsliste over berørte. Kontakten via sykepleieren hadde ikke medført at personen ble registrert som berørt. Bydelen hadde ikke innhentet, og dermed heller ikke loggført, alle relevante opplysninger da krisetelefonen ble kontaktet. Bydelen opplyste at den i ettertid så at den kunne gjort dette annerledes, og at rutiner var endret i tråd med dette.

Kommunerevisjonens vurdering i sak 1

Mangler ved bydelens rutiner for registrering av berørte har i dette tilfellet medført manglende registrering og oppfølging av denne personen. Bydelen fikk ved to anledninger kjennskap til at personen var berørt av hendelsene 22.07.2011, men personen ble likevel ikke ført opp på bydelens oppfølgingsliste. Personen det gjelder, har samtidig hatt kontakt med og kontaktinformasjon til bydelen. Personen ble uavhengig av bydelen fulgt opp av spesialisthelsetjenesten, og har ikke stått uten oppfølgingstilbud.

Registrering ville dessuten bidratt til en bedre oversikt over innbyggere i bydelen som kunne ha og/eller få et hjelpebehov på basis av den helserisiko påkjennningene etter hendelsene 22.07.2011 kan innebære for enkelte.

Sak nr. 2

I dette tilfellet trakk personen tilbake sitt samtykke til å delta i undersøkelsen helt i slutfasen før rapporten skulle trykkes. Fakta og vurdering knyttet til saken er tatt ut av rapporten.

Sak nr. 3

En person som meldte seg, ga uttrykk for misnøye med manglende kontakt og tilbud om oppfølging fra bydelen. Personen hadde også gitt uttrykk for misnøye med kommunens oppfølging i media og i e-post til byråd Anniken Hauglie. Personen hadde dessuten gitt tilbakemelding om misnøye til bydelen via spørreundersøkelsen som ble gjennomført.

Personen opplevde dessuten stor forskjell mellom oppfølgingen fra Oslo kommune og andre kommuner, basert på sin kontakt med andre etterlatte som bor i mindre kommuner.

Bydelens respons

Kommunerevisjonen har snakket med bydelensdirektøren og relevante enhetsledere i bydelen, i tillegg til personen som var assisterende bydelensdirektør i juli 2011 og en sogneprest som var tilknyttet bydelens kriseteam.

Bydelen framhevet at det er en balansegang mht. hvor aktiv bydelen skal være overfor berørte i krisesituasjoner, og at det foregår en løpende refleksjon og diskusjon om dette. Bydelen oppfattet at den etterlatte ble fulgt opp av den lokale sognepresten, og forventet dermed at sognepresten videreformidlet bydelens tilbud til vedkommende. I ettertid så bydelen at den skulle vært mer tydelig i sine forventninger overfor presten.

Sognepresten bekreftet i stor grad bydelens versjon, men sa imidlertid at selv om han var et konsultativt medlem av bydelens kriseteam, var han primært kirkens representant, med det tilbud om sjelesorg mv. som kirken normalt kan gi.

Han hadde likevel formidlet til vedkommende at bydelens tjenester sto til disposisjon dersom personen ønsket dette, og oppfordret til å kontakte bydelen ved behov.

Bydelensdirektøren fortalte at hun hadde kontaktet personen etter at vedkommende sto fram i media, for å beklage på vegne av bydelen og for å høre om bydelen kunne bistå med noe. Hun opplevde at det hadde vært en grei samtale. Personen ønsket imidlertid ikke noen oppfølging fra bydelen så lang tid etter hendelsen.

Også byråd Anniken Hauglie beklaget i sitt svar på personens henvendelse at vedkommende ikke ble fulgt opp på en god måte og slik personen ønsket og hadde behov for.

Kommunerevisjonens vurdering i sak 3

I dette tilfellet burde bydelen ha henvendt seg direkte til den berørte for å informere om kontaktperson og om bydelens oppfølgingstilbud.

4.2 Tilbakemeldinger basert på manglende kontakt med bydelen

Sak nr. 4, 5 og 6

Kommunerevisjonen har snakket med tre etterlatte etter en person som mistet livet ved eksplosjonen i regjeringskvartalet. Flere fellestrekk ved tilbakemeldingene gjør at Kommunerevisjonen behandler disse sammen.

Disse tre personene var ikke fornøyd med ikke å ha blitt kontaktet av og fått noe tilbud om oppfølging fra sine respektive bydeler. De hadde inntrykk av at det var store forskjeller mellom det de hørte om oppfølgingen andre etterlatte bosatt i andre kommuner hadde fått, og den de selv fikk av Oslo kommune. De framhevet dessuten at medias framstilling av oppfølgingen samsvarte dårlig med deres erfaringer.

Personene ble umiddelbart etter hendelsene 22.07.2011 fulgt opp via bedriftshelsetjenesten i departementene.

Ingen av de tre hadde selv tatt kontakt med sin bydel. En av de tre hadde to dager etter hendelsen fått informasjon med aktuelle kontakttelefonnumre til bydelens kriseteam fra sin fastlege. En annen hadde på et senere tidspunkt fått tilsvarende informasjon fra sin psykolog. Den tredje personen opplyste å ikke ha fått eller skaffet seg denne informasjonen.

Sak nr. 7 og 8

Kommunerevisjonen fikk også tilbakemelding om misnøye med manglende kontakt fra kommunens side fra to andre personer som var nære pårørende til en departementsansatt som omkom i regjeringskvartalet.

De opplyste at de ikke hadde oppsøkt eller fått tilbud om oppfølging av bedriftshelsetjenesten i departementene. De sa videre at de hadde deltatt på Helsedirektoratets samlinger for etterlatte og berørte, og at dette hadde vært et godt tilbud.

De to hadde ikke kontaktet sin bydel på egen hånd. De opplyste at de ikke visste hvem de skulle ha kontaktet eller hvordan de skulle ha henvendt seg.

En av de to ønsket gjennom sin tilbakemelding til Kommunerevisjonen å bidra til en forbedring av tjenestetilbudet til berørte av kriser og katastrofer. Personen påpekte et læringspunkt i at den berørte ikke alltid oppfatter egne behov mens situasjonen er akutt, og at terskelen for å ta kontakt i etterkant kan være høy. Personen trakk også fram at det er viktig å bli kontaktet skriftlig, slik at informasjon kan tas fram i ettertid, og at en blir kontaktet på nytt etter at det har gått en tid.

Sak nr. 9

Dette dreier seg om en person som var ansatt i en av nødetatene og som var involvert i redningsarbeidet i regjeringskvartalet.

Denne personen fikk etatsintern oppfølging via kollegastøtte i etterkant av hendelsene, men

mente dette ikke var tilfredsstillende i lengden, i og med at en også skal ha et kollegaforhold i det daglige. Personen hadde etter hvert ønsket å bli fulgt opp av en profesjonell instans utenfor etaten. Personen ga uttrykk for at nødpersonell, som blir berørt av kriser og katastrofer gjennom sin profesjon, og som vanligvis blir fulgt opp av sin etat etter hendelser, bør få et eksternt oppfølgingstilbud.

Personen opplyste å ha blitt registrert av politiet som berørt av hendelsene på bakgrunn av innsatsen. Vedkommende hadde gått ut fra at bydelen på bakgrunn av dette ville ta kontakt og tilby oppfølging. Personen hadde ikke selv oppsøkt sin bydel, og hadde heller ikke signalisert behov for eksternt oppfølging overfor sin arbeidsgiver.

Kommunens respons i sakene 4 - 9

De seks personene tilhører fire ulike bydeler. Siden ingen av disse seks personene hadde tatt kontakt med eller blitt kontaktet av sin bydel, har det ikke vært aktuelt å undersøke disse bydelenes oppfølging av personene.

Kommunerevisjonen har fått bekreftet at bydelene disse personene tilhører, ikke har kjent til at disse personene var berørt av hendelsene 22.07.2011. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester hadde heller ikke mottatt eller skaffet seg informasjon om dem. Bydelene opplyste at dersom de hadde kjent til at disse personene var berørt, ville de blitt kontaktet proaktivt med tilbud om oppfølging.

Mht. de fem etterlatte opplyste Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester at den forutsatte at oppfølgingstjenesten i departementene viderefremmet ønske om oppfølging fra bydel når berørte ønsket dette.⁹

Tre av de fem etterlatte var bosatt i samme bydel. Denne bydelen opplyste at den hadde

⁹ Brev fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester til Kommunerevisjonen av 10.04.2013

fått oppgitt at arbeidsdelingen mellom departementene og Oslo kommune var at alle ansatte/berørte i regjeringskvartalet og deres pårørende var en del av HMS-systemet og bedriftshelsetjenesten i departementene. Bydelen anså derfor at etterlatte etter omkomne i regjeringskvartalet ville bli fulgt opp av departementene i tråd med denne ansvarsdelingen. Dersom disse personene hadde fremmet et behov om spesialisthelsetjeneste, kunne bydelen videreformidlet dem til dette. Bydelen opplyste at det for øvrig ikke var mulig for den å vite om navngitte omkomne i regjeringskvartalet hadde pårørende i bydelen.

Når det gjelder personen i sak 9, sa byrådsavdelingen i intervju at det var lagt opp til at nødpersonell som var involvert i redningsarbeidet, skulle følges opp av sin etat. Etaten skulle ved behov ha kanalisert personen videre til spesialisthelsetjenesten.

Byrådsavdelingen understreket i intervjuet generelt at personer som har behov for hjelp, og som kommunen ikke kjenner til, har et selvstendig ansvar for å be om dette.

Særskilt om oppfølgingen av etterlatte etter hendelsen i regjeringskvartalet

Kommunerevisjonen ønsker å løfte fram noen forhold som er spesielle for etterlatte etter departementsansatte som omkom i regjeringskvartalet.

Tilbakemeldinger om manglende oppfølging av etterlatte etter hendelsen i regjeringskvartalet har kommet fram tidligere. 22. juli-kommisjonens rapport omtaler også tilbakemeldinger om varierende oppfølging av denne gruppen. I kommisjonens spørreundersøkelse meldte disse (og andre grupper av berørte) om varierende oppfølging fra kommunene, kriseteam og fastlege.¹⁰ 22. juli-kommisjonens rapport peker på at dette i noen grad kan skyldes at kommunene hadde

fått dårligere oversikt over de rammede fra regjeringskvartalet. Det tok lengre tid å etablere oversikt, og kommunene fikk ikke tilsendt lister via den samme kanalen som de gjorde når det gjaldt rammede fra Utøya. I store kommuner kan det ha vært vanskelig for det offentlige hjelpeapparatet å skaffe seg oversikt over berørte som ikke selv har gitt seg til kjenne, står det i rapporten.

Oslo kommune fikk i løpet av de første dagene etter hendelsen lister fra Arbeiderpartiet/AUF og fra Helsedirektoratet over berørte etter hendelsene på Utøya. Kommunen fikk ikke tilsvarende oversikt over direkte berørte etter hendelsene i regjeringskvartalet.

På grunn av manglende oversikt over hvem som var berørt av hendelsene, var kommunen avhengig av at rammede selv tok kontakt. Oslo kommune gjorde på flere måter kjent hvordan berørte av hendelsene 22.07.2011 kunne komme i kontakt med kommunens tjenesteapparat via kontakttelefoner, både via avisannonser og via oppslag på kommunens/bydelenes nettsider. Representanter for kommunen var like etter hendelsene til stede ved samlinger for berørte for å være tilgjengelig for de som måtte trenge hjelp, og for å gjøre kommunens tilbud kjent. Kommunens tjenesteapparat var også til stede under rettssaken etter 22. juli for å tilby hjelp og støtte til tilstedeværende som måtte ha behov for det.

Som det går fram av 22. juli-kommisjonens rapport, har kommunene ansvar for psykososial oppfølging av sine innbyggere, og arbeidsgiver har ansvar for oppfølging etter arbeidsrelaterte traumatiske hendelser.¹¹ Etter hendelsene 22.07.2011 ble det raskt besluttet at arbeidsgiver skulle ta hovedansvaret for støtte og oppfølging av ansatte i regjeringskvartalet, mens forbigående og deres pårørende ble henvist til Legevakten eller til å ta kontakt med det lokale hjelpeapparatet der de bodde.

¹⁰ Ifølge kommisjonens rapport har 13 etterlatte etter omkomne i regjeringskvartalet besvart undersøkelsen.

¹¹ NOU 2012:14, s. 194

Departementenes oppfølging via bedriftshelsetjenesten gjaldt de ansatte, ikke for etterlatte etter ansatte. Fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet¹² fikk Kommunerevisjonen opplyst følgende:

Når det gjelder etterlatte etter departementsansatte som omkom i regjeringskvartalet, var en opp til departementsrådsnivå involvert i å støtte og vise deltakelse. Det ble bl.a. holdt samlinger og minnestund for berørte og etterlatte. De etterlatte etter ansatte i departementene fikk dessuten et tilbud om faglig oppfølging i regi av Modum Bad. Det var Helsedirektoratet som etablerte tilbudet etter forespørsel fra departementene, da de mottok signaler fra støttegruppen om at det lå an til forskjellsbehandling etter etterlatte på Utøya og i regjeringskvartalet. Dette tilbudet ble gitt som et supplement til helsevesenets ordinære oppfølging. Det var for øvrig også andre eksempler på at en i departementene tok meransvar for etterlatte og berørte. Det ble imidlertid ikke lagt opp til noen faglig oppfølging til etterlatte, både på bakgrunn av begrensninger i arbeidsgiveransvaret og pga. kommunenes overordnede helsemessige ansvar for disse.

Kommunerevisjonen har også snakket med lederen for departementenes bedriftshelsetjeneste om bedriftshelsetjenestens oppfølging av etterlatte etter omkomne som var ansatt i departementene. Lederen opplyste at bedriftshelsetjenestens oppfølging av noen av de etterlatte oppsto på bakgrunn av at enkelte hadde tatt kontakt på egen hånd, og ikke som følge av noen sentral beslutning i departementene om at denne gruppen skulle bli tatt hånd om av bedriftshelsetjenesten. De som tok kontakt etter hendelsene, hadde umiddelbart behov for helsehjelp, og bedriftshelsetjenesten opplevde det som etisk og medisinsk uforvarlig

å avvise dem. Der bedriftshelsetjenesten så det nødvendig og forsvarlig, ble de henvist til primærhelsetjenesten.

Kommunerevisjonens vurdering av sakene 4 - 9

Kommunerevisjonen har inntrykk av at det er sammenfall mellom de fem etterlattes forventninger om kontakt og oppfølging fra kommunens side og den praksis Helsedirektoratet la opp til i sine anbefalinger. Personene har trodd at kommunen har hatt kjennskap til dem, mens kommunen ikke har hatt denne informasjonen.

Proaktiv, oppsøkende kontakt forutsatte at kommunen hadde kjennskap til at disse fem personene var direkte berørt etter eksplosjonen i regjeringskvartalet. Kommunen fikk eller skaffet seg ikke opplysninger fra politiet, Helsedirektoratet eller departementene om hvem som var direkte berørt, og hadde dermed ikke forutsetninger for å følge personene opp i henhold til anbefalingene fra Helsedirektoratet.

De etterlatte etter departementsansatte Kommunerevisjonen har snakket med, kan ha falt mellom to stoler. De var i prinsippet ikke omfattet av oppfølging fra bedriftshelsetjenesten, og Oslo kommune kjente ikke til deres situasjon. Tre av dem ble likevel i en periode fulgt opp av bedriftshelsetjenesten.

Når det gjelder den sjettede personen, legger Kommunerevisjonen til grunn at innsatspersonell i henhold til Fylkesmannens brev av 29.07.2011 var omfattet av direktoratets anbefaling om proaktiv oppfølging fra kommunen. Etter tillegget til veileder fra NKVTS, jf. pkt. 1.4, som ble sendt ut 19.08.2011, er det uklart om denne anbefalingen fortsatt gjelder. Det er heller ikke klart i hvilken grad ordinær oppfølging fra arbeidsgiver skulle erstatte eller komme i tillegg til proaktiv oppfølging fra primærhelsetjenesten. Kommunerevisjonen har oppfattet

¹² Telefonsamtale 18.04.2012 med seniorrådgiver i Personal- og organisasjonsseksjonen, Bjørn Magne Jakobsen

Helsedirektoratets anbefaling slik at et tilbud om oppfølging fra bydelen kunne komme i tillegg til, og ikke i stedet for, etatsintern oppfølging.

I Helsedirektoratets evaluering av helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22.07.2011 anbefales blant annet at det må sikres gode og entydige rutiner for oppfølging av innsatspersonell og frivillige i etterkant av katastrofehendelser. Helsemyndighetenes anbefalinger mht. psykososial oppfølging er

fortsatt under utredning, og helsemyndighetene har så vidt Kommunerevisjonen erfarer ikke konkludert i saken.

Slik Kommunerevisjonen forstår Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, mener byrådsavdelingen at det var etatens ansvar alene å følge opp vedkommende. Kommunerevisjonen har ikke grunnlag for å vurdere om dette er i tråd med statlige myndigheters anbefaling om ønsket praksis.

5. Kommunerevisjonens oppsummering og anbefaling

Undersøkelsens overordnede problemstilling er spørsmålet om det har vært mangelfull oppfølging av berørte etter 22.07.2011 fra Oslo kommunes side.

Innledende undersøkelser

Kommunerevisjonens innledende undersøkelse resulterte i én tilbakemelding fra berørte som var misfornøyd med kommunens oppfølging. I dette tilfellet viste Kommunerevisjonens undersøkelse noen mangler i oppfølgingen.

Redegjørelsen fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester gjennom møter og intervju, og gjennom notatene fra henholdsvis byråden for helse og sosiale tjenester og finansbyråden, beskrev den omfattende innsats som ble lagt ned av kommunens ansatte i forbindelse med hendelsene 22.07.2011. Ifølge disse klarte kommunens ledelse og tjenesteapparat på kort tid og under vanskelige omstendigheter å iverksette sin beredskap for å minimalisere hendelsenes konsekvenser for innbyggerne.

Bydelenes spørreundersøkelser

Det ble i perioden november 2012 – februar 2013 gjennomført spørreundersøkelser i bydelene blant berørte som bydelene kjente til, og som hadde vært under oppfølging, der de berørte ble bedt om å gi sin vurdering av oppfølgingen. 40 personer besvarte undersøkelsen. Åtte personer var misfornøyd med oppfølgingen. I to av de åtte tilfellene gjaldt misnøyen kun tilbudet fra spesialisthelsetjenesten. I seks tilfeller gjaldt misnøyen bydelens oppfølging, særlig knyttet til mangler ved kontakten med og informasjonen fra bydelen. I ett av disse seks tilfellene gjaldt misnøyen også forhold knyttet til spesialisthelsetjenesten.

Kommunerevisjonen fant svakheter ved gjennomføringen av spørreundersøkelsene som særlig er av betydning hvis de skal benyttes som

grunnlag for å si noe generelt om kommunens oppfølging av berørte.

Spørreundersøkelsen viste at mange respondenter oppga de ikke hadde fått skriftlig informasjon om kontaktperson fra bydelen, og at en del var usikre på hvem som var deres kontaktperson. Kommunerevisjonen vil presisere betydningen av å gi skriftlig informasjon til rammede av kriser og katastrofer. I akuttfasen av en krisesituasjon kan det være vanskelig å forholde seg til informasjon og å avgjøre eget hjelpebehov. Skriftlig informasjon kan være en hjelp når behovet for informasjon oppstår hos den enkelte.

Det kom for øvrig ikke fram informasjon i spørreundersøkelsene som ga grunn til videre undersøkelser fra Kommunerevisjonens side.

Ytterligere tilbakemeldinger fra berørte

Kommunerevisjonens undersøkelse av ytterligere ni tilbakemeldinger fra berørte har avdekket enkelte mangler ved kommunens oppfølging.

- Undersøkelsen av tilbakemeldinger fra tre berørte som hadde vært i kontakt med sin bydel, avdekket noen mangler ved oppfølgingen i to saker. I begge tilfeller gjaldt det mangler ved kontakt og oppfølging fra bydelen. Den tredje saken omtales ikke nærmere, da personen den gjelder trakk sitt samtykke til å delta i undersøkelsen helt i sluttfasen før rapporten skulle trykkes.
- Undersøkelsen av tilbakemeldinger fra seks øvrige berørte viste at misnøyen skyldtes at de ikke hadde blitt kontaktet av bydelen. Årsaken til at de ikke var blitt kontaktet, var for fem av dem at bydelene ikke hadde kjennskap til at disse personene var berørt

av hendelsen i regjeringskvartalet. Proaktiv kontakt forutsatte kjennskap til hvem som var berørt. Dersom kommunen hadde kjent til disse, kunne de blitt fulgt opp av sine respektive bydeler.

Det at en av de berørte trakk sitt samtykke til å bli omfattet av undersøkelsen har ikke hatt noen konsekvenser for Kommunerevisjonens samlede vurdering i rapporten.

Samlet vurdering

Det ble gjort en betydelig innsats fra Oslo kommunes side etter terrorhandlingene 22.07.2011. Kommunerevisjonens rapport viser noen mangler ved kommunens oppfølging av enkelte berørte etter 22.07.2011. Det er samlet sett ikke grunnlag for å si at kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011 har vært mangelfull.

Omstendighetene har gjort det nødvendig å ta særskilte hensyn ved gjennomføringen av undersøkelsen. Kommunerevisjonen har bl.a. aktivt søkt etter berørte som var misfornøyde med oppfølgingen. Det har gitt et lite utvalg tilfeller å undersøke nærmere, et utvalg som må antas å være relativt skjevt.

Det er noen svakheter ved materialet rapporten bygger på. Kommunerevisjonen mener den likevel er egnet til å besvare det oppdraget som Kommunerevisjonen har fått.

Anbefaling

Kommunerevisjonen anbefaler at det sikres at bydelenes psykososiale beredskapsplaner omfatter rutine for å sende ut skriftlig informasjon til berørte om kontaktperson og om bydelens tilbud, dersom dette ikke allerede er gjort.

6. Uttalelse til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonens rapport ble sendt til uttalelse til byråden for helse og sosiale tjenester. Byrådsavdelingen sendte sin uttalelse i brev av 31.05.2013. I dette kapitlet oppsummerer Kommunerevisjonen hovedinnholdet i uttalelsen, og vurderer denne. Uttalelsen framgår i sin helhet som vedlegg 1.

Det er gjort endringer i rapporten på grunnlag av byrådsavdelingens uttalelse, korrekturlesing og avsluttende kvalitetssikring.

6.1 Byrådsavdelingens uttalelse

Kommentarer til prosjektets metode, kilder eller data

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester viser til at Kommunerevisjonen aktivt har søkt etter tilbakemeldinger fra personer som er misfornøyde, og Kommunerevisjonens understrekning av at bildet som tegnes i rapporten er relativt skjevt. Byrådsavdelingen mener dette er en viktig påpekning og et uttrykk for at bydelene har hatt og har omfattende og krevende oppfølging som de fleste er fornøyd med.

Når det gjelder de seks sakene der bydelene ikke hadde kjennskap til at personene var blant de berørte, og derfor ikke hadde forutsetninger for å ta kontakt, viser byrådsavdelingen til at bydelenes kontaktteltelefoner var åpne fra og med mandag 25.07.2011 slik at personer man ikke hadde kjennskap til, kunne ta kontakt. Telefonnumrene ble offentliggjort i media og på internett. Byrådsavdelingen uttrykker likevel forståelse for at enkelte syntes det var vanskelig å ta kontakt på eget initiativ.

Byrådsavdelingen var på generelt grunnlag uenig i Kommunerevisjonens konklusjon i sak nr. 9 i den rapporten som ble sendt til uttalelse. Byrådsavdelingen presiserer at ansatte i kommunen som under utøvelse av sitt yrke utsettes for påkjenninger, skal følges

opp av sin arbeidsgiver. Det er viktig at arbeidsgiveransvaret ivaretas i linjen, og det kan ikke anbefales at andre kommunale tjenester på eget initiativ påtar seg en rolle i oppfølgingen, skriver byrådsavdelingen.

Når det gjelder spørreundersøkelsen i bydelene, skriver byrådsavdelingen at intensjonen med denne var å fange opp eventuell misnøye og å følge opp med tiltak der det var mulig, ikke å være en vitenskapelig basert kartlegging. Byrådsavdelingen anser undersøkelsen som viktig, selv om andelen mottatte svar var lav.

Kommentar til forståelsen av Helsedirektoratets retningslinje

Byrådsavdelingen er enig i Kommunerevisjonens forståelse av Helsedirektoratets anbefaling om kommunens overordnede ansvar for oppfølging av berørte. Bydelene fulgte opp pårørende etter omkomne i regjeringskvartalet når de ble kontaktet av dem, skriver byrådsavdelingen, mens den ikke finner det riktig å lete etter pårørende til omkomne på bakgrunn av navnelister i media.

Vurdering av rapportens anbefalinger og nytte

Byrådsavdelingen slutter seg til Kommunerevisjonens anbefaling om oppdatering av bydelenes beredskapsplaner, og byrådsavdelingen vil følge opp dette overfor bydelene når rapporten er ferdigbehandlet.

Når det gjelder anbefalingen i rapporten som ble sendt til uttalelse, om å ta opp spørsmål om formidling av informasjon om berørte av kriser og katastrofer med relevante myndigheter, mener byrådsavdelingen at myndighetene videreformidlet informasjon raskt og med den kvalitetssikring som var mulig. Ifølge byrådsavdelingen var ansvarsdelingen klar, og videreformidling av personopplysninger fra en ansvarlig oppfølgingsinstans til bydel må skje dersom personen ønsker det.

Byrådsavdelingen anser at rapporten har begrenset nytteverdi, da den kun tar for seg en liten del av oppfølgingsarbeidet.

6.2 Vurdering av uttalelsen

Kommentarer til prosjektets metode, kilder eller data

Kommunerevisjonen har to kommentarer til byrådsavdelingens tilbakemelding på dette punktet. Den første gjelder sak nr. 9, hvor vurderingen er endret etter gjennomgang av uttalelsen fra byrådsavdelingen.

Kommunerevisjonen vurderte det opprinnelig slik at et tilbud om oppfølging fra bydelen burde komme i tillegg til, og ikke i stedet for, etatsintern oppfølging. Som det går fram av rapportens pkt. 4.2, har Kommunerevisjonen ikke grunnlag for å vurdere om byrådsavdelingens oppfatning, at det var etatsansvar alene å følge opp vedkommende, er i tråd med statlige myndigheters anbefaling om ønsket praksis.

Den andre kommentaren gjelder egenskapene ved bydelenes spørreundersøkelse. De svakhetene ved gjennomføringen av spørreundersøkelsene som Kommunerevisjonen peker på, er særlig av betydning hvis de skal benyttes som grunnlag for å si noe generelt om kommunens oppfølging av berørte. Det er nå presisert i rapporten.

Kommentar til forståelsen av Helsedirektoratets retningslinje og vurdering av rapportens anbefalinger og nytte

Kommunerevisjonen oppfatter at byrådsavdelingen har trukket fram at bydelene fulgte opp pårørende etter omkomne i regjeringskvartalet når de ble kontaktet av dem, underforstått at disse berørte selv skulle ha

kontaktet sin bydel, basert på offentliggjøringen av telefonnumre til bydelenes kontakttelefoner i media og på internett. Kommunerevisjonen har påpekt at bydelene ifølge Helsedirektoratets anbefaling aktivt burde ha kontaktet disse personene, men at bydelene ikke kunne gjøre dette fordi de ikke hadde kjennskap til dem.

I Helsedirektoratets evaluering av helseinnsatsen nevnt over, anbefales det også at helsemyndighetenes anbefaling om å benytte en proaktiv tilnærming med kommunemodell og bedriftsmodell må evalueres. Dersom helsemyndighetene etter evalueringen holder fast ved en proaktiv tilnærming lik den som ble lagt til grunn umiddelbart etter 22.07.2011, antar Kommunerevisjonen det vil kunne være behov for å etablere regler og rutiner for samarbeid mellom aktuelle myndigheter ved kriser og katastrofer som bl.a. omfatter spørsmål om formidling av informasjon til kommuner om hvilke personer som er berørt, slik at en for eksempel ikke risikerer at rammede personer ikke får den forutsatte aktive oppfølgingen fra kommunen. Kommunerevisjonen antar at en i den forbindelse vil måtte avklare forholdet til bl.a. reglene om taushetsplikt og personvern. Kommunerevisjonen opprettholder derfor ikke anbefalingen i rapport til uttalelse om at formidling av informasjon om berørte av kriser og katastrofer tas opp med relevante myndigheter.

Kommunerevisjonen merker seg for øvrig at byrådsavdelingen slutter seg til anbefalingen knyttet til bydelenes beredskapsplaner og at dette vil bli fulgt opp overfor bydelene når denne rapporten er ferdigbehandlet.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen kommentarer til byrådsavdelingens uttalelse.

Referanser

Dette er en oversikt over sentrale referanser, men er ikke en uttømmende liste over de kilder Kommunerevisjonen har basert seg på i undersøkelsen.

a) Referanser fra Oslo kommune

Brev fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester til Kommunerevisjonen av 20.04.2013

Notat nr. 272/2012 fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen av 09.11.2012

Notat nr. 288/2012 fra byråden for helse og sosiale tjenester til helse- og sosialkomiteen av 22.11.2012

Notat nr. 94/2012 fra byråden for finans til finanskomiteen av 26.11.2012

b) Eksterne referanser

Læring for bedre beredskap, helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011 (IS-1984), Helsedirektoratet 2012

Oppfølging av berørte og rammede etter terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22.07.2011, tillegg til veileder, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress av 19.08.2011

Rapport fra 22. juli-kommisjonen, NOU 2012:14 av august 2012

Veileder for psykososial oppfølging ved kriser, ulykker og katastrofer (IS-1810), Helsedirektoratet, august 2011

Vedlegg 1 Tilbakemelding fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Kommunerevisjonen

Deres ref:	Vår ref (saksnr):	Saksbeh:	Dato: 31.05.2013
	201103449-332	T. Gaertum	Arkivkode: 923

OSLO KOMMUNES OPPFØLGING AV BERØRTE ETTER 22. JULI. UTTALELSE TIL RAPPORT

I oversendelsesbrevet stiller Kommunerevisjonen åtte spørsmål til byrådsavdelingen:

Spørsmål 1

Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Svar: Ja

Spørsmål 2

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

Svar:

Bydelene har hatt oppfølging med ca 200 personer som er berørt etter hendelsene 22. juli. Kommunerevisjonens rapport omhandler ni personer som er misfornøyde på grunn av det de selv oppfatter som manglende eller mangelfull oppfølging.

Kommunerevisjonen har aktivt lett etter personer som er misfornøyde og som har vært villige til å la sin historie bli gjenstand for undersøkelse. Dette har gitt et veldig lite utvalg tilfeller å undersøke nærmere. Kommunerevisjonen gir uttrykk for at det bilde som tegnes i rapporten er relativt skjevt. Vi mener dette er en viktig påpekning og et uttrykk for at bydelene har hatt og har omfattende og krevende oppfølging som de fleste er fornøyd med.

I seks av de ni sakene Kommunerevisjonen gjennomgår hadde de aktuelle bydelene ikke kjennskap til at disse personene var blant de berørte og hadde derfor ingen forutsetninger for å ta kontakt. Mandag 25. juli hadde alle bydeler åpnet kontaktteltelefoner slik at personer man ikke hadde kjennskap til, kunne ta kontakt. De aktuelle telefonnumrene ble offentliggjort i media og på internett. Vi har forståelse for at enkelte syntes det var vanskelig å ta kontakt på eget initiativ.

Byrådsavdelingen kommenterer ikke innholdet i de enkelte sakene. Når det gjelder Kommunerevisjonens konklusjon i sak nr 9 er vi imidlertid uenig på generelt grunnlag. Kommunerevisjonen skriver:

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

“Når det gjelder personen som var ansatt i en nødetat, var vedkommende å anse som direkte berørt av hendelsen i regjeringskvartalet, og skulle som sådan vært proaktivt fulgt opp av sin bydel”.

Byrådsavdelingen vil presisere at ansatte i kommunen, som under utøvelse av sitt yrke utsettes for påkjenninger, skal følges opp av sin arbeidsgiver. Dersom det er behov for bistand utover det arbeidsgiver kan gi, skal arbeidsgiver forsikre seg om at vedkommende får nødvendig hjelp av kvalifisert instans. Ansatte i nødetatene kan i mange situasjoner være utsatt for slike påkjenninger. Det er viktig at arbeidsgiveransvaret ivaretas i linjen og det kan ikke anbefales at andre kommunale tjenester på eget initiativ påtar seg en rolle i oppfølgingen.

Kommunerevisjonen viser til at det var betydelige svakheter knyttet til gjennomføringen av spørreundersøkelsen som bydelene gjennomførte i årsskiftet 2012/2013. Undersøkelsen ble initiert av byrådsavdelingen og hadde ikke intensjon om å være en vitenskapelig basert kartlegging. Intensjonen med undersøkelsen var å fange opp eventuell misnøye og å følge opp med tiltak der det var mulig. Som Kommunerevisjonen påpeker ble det også gjort av bydelene, og vi anser at undersøkelsen var viktig, selv om andelen mottatte svar var lav.

Spørsmål 3

Har byråden kommentar til vår forståelse av Helsedirektoratets retningslinjer som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfellet hvilke?

Svar:

Vi er ikke uenig i forståelsen av Helsedirektoratets foring om at kommunene har et overordnet ansvar for oppfølging av berørte. I denne situasjonen var det, slik det også fremkommer i Gjørv-rapporten, en klar arbeidsdeling som innebar at berørte ansatte i departementene ble fulgt opp av sin arbeidsgiver. Bydelene fulgte opp pårørende etter omkomne i regjeringskvartalet når de ble kontaktet av dem. Vi finner det ikke riktig å lete etter pårørende til omkomne på bakgrunn av navnelister i media.

Spørsmål 4

Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens vurderinger og anbefalinger?

Svar:

Kommunerevisjonen har to anbefalinger:

- *Det sikres at bydelenes psykososiale beredskapsplaner omfatter rutiner for å sende ut skriftlig informasjon til de berørte om kontaktperson og om bydelens tilbud, dersom det ikke allerede er gjort.*

Byrådsavdelingen slutter seg til anbefalingen, og vil følge opp dette overfor bydelene når rapporten er ferdigbehandlet.

- *Spørsmål om formidling av informasjon om berørte av kriser og katastrofer tas opp med relevante myndigheter.*

Vi mener at myndighetene i denne situasjonen videreformidlet informasjon raskt og med den kvalitetssikring som var mulig. Vi mener også at ansvarsdelingen var klar og at videreformidling av personopplysninger fra en ansvarlig oppfølgingsinstans til bydel må skje dersom personen ønsker det.

Spørsmål 5

Vil byråden vurdere å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger? I tilfellet hvilke?

Svar:

Se svar på spørsmål 4.

Spørsmål 6

Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av evt. tiltak?

Svar:

Se svar på spørsmål 4.

Spørsmål 7

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

Svar:

Nytteverdien anses som begrenset da rapporten kun tar for seg en liten del av oppfølgingsarbeidet.

Spørsmål 8

Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Svar:

Rapportens oppbygning og språkbruk oppfattes som god.

Med vennlig hilsen

Björg Mánun Andersson
Kommunaldirektor

Åse Snåre
Helsesjef

Godkjent og ekspedert elektronisk



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no