



2020

Beredskap og håndtering av koronautbruddet

Rapport 11

Erfaringsoppsummering
barnevern, skole og
sykehjem

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper

Forord

Denne rapporten er et resultat av en undersøkelse knyttet til beredskap og håndtering av koronautbruddet innenfor skole, barnevern og sykehjem. Undersøkelsen er en beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter. Undersøkelsen inneholder ikke vurderinger opp mot revisjonskriterier slik det gjøres i en forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 26. mai 2020 (sak 49).

Undersøkelsen er i hovedsak gjennomført av seniorrådgiver Kari Breisnes, revisjonsrådgiver Ragnhild Grøndahl Faller, seniorrådgiver Inger-Johanne Kramer, seniorrådgiver Roar A. Kristensen (prosjektleder), og revisjonsrådgiver Haavard Ostermann.

Vi vil takke Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Barne- og familieetaten, Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten som har bidratt for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

15.09.2020



Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør



Roar A. Kristensen
seniorrådgiver

1. Innledning.....	11
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Særlig om barns rettigheter i en krisesituasjon	12
1.3 Avgrensninger	12
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring	12
1.5 Rapportens oppbygging.....	13
2. Hvordan ble viktige oppgaver i barnevernet håndtert under koronapandemien?	14
2.1 Beredskap i forkant av pandemien	14
2.2 Etablering av tilsynsordning ved skoler og barnehager i Oslo	15
2.3 Oppfølging av familier, barn og unge.....	16
2.4 Bruk av hjemmekontor og fysiske møter	20
2.5 Samvær mellom barn og foreldre.....	21
2.6 Utviklingen i antall bekymringsmeldinger	22
2.7 Bydelsbarnevernets samarbeid med andre aktører.....	22
2.8 Smittevern	23
2.9 Barne- og familieetatens interne evaluering av håndtering av koronasituasjonen.....	25
2.10 Oppsummering av saker i media	25
2.11 Oppsummering av læringspunkter	25
3. Hvordan ble hjemmeundervisning og oppfølging av elever etter skoleåpningen håndtert?	27
3.1 Beredskap i forkant av pandemien og tiltak i tidlig fase.....	27
3.2 Stengte skoler	27
3.4 Spesialundervisning og særskilt språkopplæring	38
3.5 Skolehelsetjenesten og andre hjelpetjenester	40
3.6 Lærlingene	41
3.7 Privatisteksamener	42
3.8 Andre tema fra situasjonsrapportene	42
3.9 Oppsummering av saker i media	43
3.10 Oppsummering av læringspunkter	43
4. Hvordan ble koronapandemien håndtert i sykehjem?	45
4.1 Beredskap i forkant av pandemien og tiltak i tidlig fase.....	45
4.2 Utvikling av smitte på sykehjem	46
4.3 Smittevernutstyr	47
4.4 Mangel på bemanning på grunn av karantene	48
4.5 Arbeid på tvers av sykehjem eller avdelinger.....	49
4.6 Håndtering av besøksforbud.....	49
4.7 Kommunal behandlingsenhet ved Solvang helsehus	50
4.8 Andre tema fra situasjonsrapportene	50
4.9 Oppsummering av saker i media	51
4.10 Revisjon ved to sykehjem	51

4.11 Etatens interne oppsummering av håndtering av koronasituasjonen.....	52
4.12 Oppsummering av læringspunkter	54
Referanser	56
Tabelloversikt	57
Figuroversikt	57
Vedlegg 1 Metode	59
Vedlegg 2 Tidslinje/sentrale hendelser barnevernet	61
Vedlegg 3 Tidslinje/sentrale hendelser skolene	63
Vedlegg 4 Tidslinje/sentrale hendelser sykehjem	65

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en beskrivende undersøkelse av beredskap og håndtering av koronautbruddet innenfor barnevern, skole og sykehjem. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært mars-juni 2020.

Undersøkelsen beskriver hvordan barnevern, skoler og sykehjem har håndtert den første fasen av pandemien og trekker frem aktuelle læringspunkter basert på redegjørelsen. Læringspunktene er blant annet knyttet til oppfølging av familier, barn og unge, oppdaterte planverk, informasjonstiltak, smittevernberedskap, digital kommunikasjon og fysiske omgivelser.

Kommunerevisjonen vil etter planen avgi ytterligere en rapport om beredskap og håndtering av koronautbruddet i desember.

Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok i møte 26. mai 2020 (sak 49) at Kommunerevisjonen skulle gjennomføre en erfaringsoppsummering/forvaltningsrevisjon om Oslo kommunes beredskap og håndtering av koronautbruddet. Kontrollutvalget vedtok blant annet at «Kommunerevisjonen gjennomfører med umiddelbar oppstart en undersøkelse av kommunens forarbeid/beredskap, håndtering av koronapandemien etter utbruddet og ettervirkninger og følger av koronapandemien, i tråd med det som er skissert i denne saken. Undersøkelsen rapporteres i 4. kvartal 2020.»

Undersøkelsen var ment å være fleksibel med hensyn til hvilke spor som forfølges, hvor mye som gjennomføres som forvaltningsrevisjon og hvor mye som blir en rent beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter. Denne rapporten er første delleveranse knyttet til denne bestillingen, og rapporteringen her er en beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter. I behandlingen av saken i kontrollutvalget ble særlig barnevern, skole og sykehjem nevnt som viktige områder å oppsummere erfaringer fra. Denne rapporten er derfor knyttet opp mot disse områdene spesifikt.

Formålet er å skaffe frem kunnskap om hvordan kommunen har håndtert koronapandemien på viktige områder og dermed kunne bidra til at Oslo kommune står bedre rustet til å møte lignende situasjoner.

Erfaringsoppsummeringen er relatert til følgende hovedspørsmål:

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

Smittevernberedskapen på de nevnte områdene er også omfattet.

Undersøkelsen er i all hovedsak basert på en analyse av dokumenter. Kommunerevisjonen har blant annet gjennomgått relevante virksomheters beredskapsplaner, situasjonsrapporter, møtereferater, prosedyrer, eventuelle interne evalueringer og undersøkelser med videre. Datainnsamlingen har i hovedsak funnet sted i perioden juni – august 2020.

Undersøkellesperioden har i hovedsak vært mars–juni 2020. Relevante byråder og virksomheter har hatt mulighet til å kommentere utkast til rapporten i to runder.

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

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

Håndteringen av viktige oppgaver i barnevernet

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

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

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

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

Utfordringer og bekymringer knyttet til barneverntjenestens mulighet for samarbeid med andre aktører var omtalt i flere av bydelenes situasjonsrapporter i den perioden skoler og barnehager var stengt. Referater fra møter i lokal kriseledelse i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap viser at det i mars 2020 var stor variasjon i hvordan samarbeidet mellom skolene og bydelene fungerte. Daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid rapporterte at

samarbeidet var bedret få uker senere. Et aktuelt læringspunkt er bedre og mer standardisert system for samarbeid mellom bydelsbarnevern og skoler og bydelsbarnevern og Barnevernvakten i krisesituasjoner hvor normale prosedyrer ikke kan følges. Videre er det viktig med utveksling av erfaringer mellom berørte tjenestesteder, virksomheter og byrådsavdelinger slik at kunnskap om vellykkede tiltak i krisesituasjoner kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene.

Hjemmeundervisning og oppfølging av elever

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

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

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

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

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

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

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

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

Håndtering av koronapandemien i sykehjem

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Innledning

31. januar 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon (WHO) internasjonal folkehelsekrise vedrørende koronaviruset. I februar overvåkte kommunen situasjonen og forberedte utbrudd i Oslo kommune. 27. februar var to personer i Oslo registrert smittet. Virksomhetene i kommunen har siden medio mars ukentlig avgitt situasjonsrapporter.

11. mars 2020 ble sentral kriseledelse i kommunen satt. Dagen etter innførte regjeringen de mest inngripende tiltakene i Norge i fredstid og mye ble stengt ned, blant annet skoler og barnehager. Samme dag hadde Oslo kommune over 11 000 anrop på legevaktsentralen. I slutten av mars var det nesten 1300 registrerte smittetilfeller i Oslo, i slutten av april var det registrert totalt 2400 smittetilfeller i Oslo og i slutten av mai i overkant av 2600 registrerte smittetilfeller totalt. Per 17. august 2020 var det registrert totalt 3212 smittetilfeller.

Norske og utenlandske myndigheters respons på koronapandemien har vært ekstraordinær, svært kraftfull og inngripende og med betydelige konsekvenser for kommunens innbyggere, kommunale og private virksomheter og frivillige organisasjoner. Samfunnet må ventelig håndtere konsekvensene av koronapandemien i lengre tid fremover. Pandemien vil ventelig pågå til tilstrekkelig mange er vaksinert. Fram til da må det påregnes nye bølger. Og det er fortsatt risiko for nye pandemier i fremtiden. Det er derfor svært viktig å lære av erfaringene og få mer kunnskap om hvordan kommunen har håndtert krisen slik at Oslo kommune står godt rustet til å møte lignende situasjoner framover.

Kontrollutvalget vedtok i møte 26. mai 2020 (sak 49) at Kommunerevisjonen skulle gjennomføre en erfaringsoppsummering/forvaltningsrevisjon om Oslo kommunes beredskap og håndtering av koronautbruddet. Kontrollutvalget vedtok blant annet at «Kommunerevisjonen gjennomfører med umiddelbar oppstart en undersøkelse av kommunens forarbeid/beredskap, håndtering av koronapandemien etter utbruddet og ettervirkninger og følger av koronapandemien, i tråd med det som er skissert i denne saken. Undersøkelsen rapporteres i 4. kvartal 2020.»

Undersøkelsen var ment å være fleksibel med hensyn til hvilke spor som forfølges, hvor mye som gjennomføres som forvaltningsrevisjon og hvor mye som blir en rent beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter. Denne rapporten er første leveranse knyttet til denne bestillingen, og rapporteringen her er en beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter.

I behandlingen av saken i kontrollutvalget ble særlig barnevern, skole og sykehjem nevnt som viktige områder å oppsummere erfaringer fra. Denne rapporten er derfor knyttet opp mot disse områdene spesifikt.

Kommunerevisjonen jobber videre med sikte på en ny rapport i desember. Den vil også omfatte en forvaltningsrevisjon. Den er tenkt som en kombinasjon av beskrivende undersøkelser om smittevernberedskap og samferdsel, og forvaltningsrevisjon av oppfølgingen av sårbare barn i skoler og barnevern. Kontrollutvalget kan komme med innspill som medfører endringer i undersøkelsen.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet har vært å raskt skaffe frem kunnskap om hvordan kommunen har håndtert koronapandemien på viktige områder og dermed kunne bidra til at Oslo kommune står bedre rustet til å møte lignende situasjoner framover.

Erfaringsoppsummeringen i denne rapporten er relatert til følgende hovedspørsmål:

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

Smittevernberedskapen på de nevnte områdene er også omfattet

1.2 Særlig om barns rettigheter i en krisesituasjon

Barne- og familiedepartementet har nedsatt en koordineringsgruppe som skulle vurdere tjenestetilbudet til barn og unge under koronapandemien. Denne gruppen har redegjort for at:

FNs barnekonvensjon forplikter oss til å ivareta barnets beste selv om situasjonen er krevende. Både stat og kommune har alltid et ansvar for å vise hvordan de har vurdert barnets beste ut fra alle barnets behov og prøve å få til en mest mulig harmonisk løsning mellom smittevern og andre behov.

FNs barnekonvensjon fastslår at alle barn og unge under 18 år har rett til å ha en trygg og god oppvekst, uansett hvem de er og hvor de bor. Konvensjonen uttrykker dette i disse fire punktene:

- Barn har rett til liv og helse
- Barn har rett til skolegang og utvikling
- Barn har rett til omsorg og beskyttelse
- Barn har rett til deltakelse og innflytelse

Norge er også forpliktet til å treffe nødvendige tiltak for å sikre beskyttelse og sikkerhet for personer med nedsatt funksjonsevne, jf. FN-konvensjonen for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 11.

Med unntak av skolestenging ble det ikke vedtatt lovendringer under koronaepidemien som tilsa at barns rettigheter skulle innskrenkes. Forskrift om smittevern begrenset tjenesteutøvelsen, men med unntak av skoler og barnehager ble ingen av de offentlige tjenestene pålagt å stenge.

1.3 Avgrensninger

Denne rapporten er beskrivende og det gjøres ikke vurderinger opp mot revisjonskriterier slik det gjøres i en forvaltningsrevisjon.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å redusere belastningen på byrådene/byrådsavdelingene og underliggende virksomheter er undersøkelsen i all hovedsak basert på en analyse av dokumenter. Kommunerevisjonen har blant annet gjennomgått relevante virksomheters beredskapsplaner, situasjonsrapporter, mediasaker, møtereferater, prosedyrer, eventuelle interne evalueringer og undersøkelser med videre. Datainnsamlingen har i hovedsak funnet sted i perioden juni – august 2020. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært mars–juni 2020.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

1.5 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskrives håndteringen av oppgaver i barnevernet i undersøkelsesperioden. I kapittel 3 beskrives skolenes oppgaver knyttet til håndtering av hjemmeundervisning og oppfølging av elevene etter skoleåpningen. I kapittel 4 følger en beskrivelse av håndteringen i sykehjem. I avslutningen av hvert kapittel er enkelte læringspunkter beskrevet.

2. Hvordan ble viktige oppgaver i barnevernet håndtert under koronapandemien?

Det er 15 ulike barneverntjenester i kommunen. Disse har ansvaret for at barn som oppholder seg i bydelen får den hjelpen de har behov for fra barnevernet.

Barne- og familieetaten har oppgavene som den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har for øvrig i Norge. Barne- og familieetaten har blant annet ansvar med å tilby bosted til barn utenfor hjemmet, etablering og drift av institusjoner og Barnevernvakten. Barne- og familieetaten har cirka 600 årsverk fordelt på cirka 900 ansatte. Barne- og familieetaten har samlet 177 kommunale plasser til spebarn, barn, unge og familier. I tillegg har etaten ansvar for å fremskaffe plasser til bydelene fra private og ideelle aktører. Etaten har bistandsplikt overfor bydelene og skal alltid ha tilgjengelig kapasitet fra kommunale, private eller ideelle tiltak.

Ansatte i barnevernstjenesten ble definert som samfunnskritisk personell av Barne- og familiedepartementet.

2.1 Beredskap i forkant av pandemien

Barne- og familieetaten hadde en overordnet beredskapsplan. Den var sist revidert i mars 2020 og før det i juni 2019. Beredskapsplanen hadde et eget kapittel om beredskap ved epidemi, pandemi eller store sykdomsutbrudd. Beredskapsplanen slo fast at barneverninstitusjonene var de tjenestene som var viktigst å opprettholde også i en situasjon hvor mange ansatte og brukere var smittet og syke. Stort sykefravær hos ansatte skulle løses ved å sette inn vikarer/ekstravakter som allerede ble benyttet, eventuelt ved å omdisponere ansatte som arbeidet i andre stillinger. Planen slo også fast at det skulle til enhver tid sikres en minimumsbemanning på Barnevernvakten.

Både beredskapsplanen for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, gjeldende for 2020, slo fast at ved uønskede hendelser som involverte barnevernet skulle det varsles til kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap parallelt med kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde ansvaret for budsjettkapitlet knyttet til barnevern, mens daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde ansvaret for å følge opp overordnet beredskapsarbeid i bydelene.

I beredskapsplanen for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap ble det vurdert at de vesentligste risikoene innenfor byrådsavdelingens ansvarsområde var knyttet til forhold som terrorangrep/skyting, brann, ulykker, smittsom sykdom og overgrep/vold. Beredskapsplanen hadde henvisning til smittevernplanen, samt anført at ansvaret for den planen var lagt til daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid.

Pandemi var tema i kommunens overordnede plan for helsemessig og sosial beredskap 2017–2020. Oslo kommunes overordnede smittevernplan for 2019 hadde også en pandemiplan. Pandemiberedskapen var en del av kommunens helsemessige og sosiale beredskap og lå til daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenesters ansvarsområde. Daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid sendte brev til bydelene 12. februar 2020 vedrørende Oslo kommunes beredskap knyttet til utbrudd

koronavirus. Det ble vist til kritiske momenter som burde gjennomgå i bydelenes helsetjenester og i etatene, men barneverntjenesten ble ikke nevnt.

Byrådsavdelingen etablerte 2. mars 2020 en ordning med daglig rapportering fra Barne- og familieetaten og Utdanningsetaten om status vedrørende koronaviruset. Barne- og familieetaten nedsatte 2. mars 2020 en beredskapsgruppe som skulle koordinere og bistå direktøren og ledergruppen i arbeidet med situasjonen rundt koronaviruset. Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap etablerte lokal kriseledelse 12. mars 2020 med deltakelse fra Barne- og familieetaten og Utdanningsetaten i møtene. Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap oppga at kommunaldirektøren før dette hadde deltatt på møter i Byrådsavdeling for eldre helse og arbeid vedrørende håndteringen av koronapandemien; med oppfølging i egen byrådsavdeling og i linjen. Kriseledelsen til Barne- og familieetaten ble også etablert samme dag. Gjennomgangen tyder også på at det var bydeler som satte krisestab i slutten av februar.

2.2 Etablering av tilsynsordning ved skoler og barnehager i Oslo

Da skoler og barnehager ble stengt fikk kommunene ansvar for å sørge for at barnehager og barneskoler etablerte et tilbud til barn med særlige omsorgsbehov, som ikke kunne ivaretas når barnehager, skoler og andre dagtilbud var stengt. Dette gjaldt blant annet barn som barnevernet ga hjelpetiltak til, barn i fosterhjem eller barn som kommunen av andre årsaker mente hadde et særskilt behov. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet understreket viktigheten av at skole, barnehager og barnevern gjorde konkrete og individuelle vurderinger av hvilke barn som burde få et slikt tilbud. Også barn under 12 år til personell med kritiske samfunnsoppgaver, blant annet nøkkelpersonell i barnevernet skulle gis et barnehage- og skoletilbud. Den tilsynsordningen som det her er snakk om, er også omtalt i kapittel 3.2.4.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap rapporterte 20. mars 2020 at det var igangsatt et arbeid for å sikre tilstrekkelig kapasitet i skoler, barnehager, bydelsbarnevernet, helsestasjoner og Barne- og familieetaten (BFE). Det ble samtidig rapportert at det var nedsatt tre stabsgupper, hvorav én hadde ansvaret for tilsynsordningen. Denne gruppen ble nedsatt 13. mars 2020 og skulle følge opp og planlegge hvordan kapasiteten i skoler, barnehager og i barnevernet kunne opprettholdes. Gruppen hadde også ansvaret for å sette kriterier for hvilke barn som hadde rett på plass i tilsynsordningen. Videre samlet gruppen daglig inn data om hvor mange barn som hadde behov for tilsyn og distribuerte disse slik at skolene og barnehagene kunne planlegge nødvendig bemanning.

I bydelenes situasjonsrapporter fremkom det at tilsynsordningen i den perioden skoler og barnehager var stengt ikke ble benyttet av alle. Foreldrene begrunnet dette blant annet med frykt for smitte og stigmatisering.

Etter gjenåpningen 20. april 2020 hadde 12 av 140 barn med barnehage som hjelpetiltak, ikke møtt opp, ifølge en spørreundersøkelse Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap gjennomførte i barneverntjenestene i uke 21. Barneverntjenestene var i dialog med foresatte for samtlige av barna for å forsikre dem om at det var trygt for barna å komme tilbake. Av de 94 barna som hadde Aktivitetsskole (AKS) som hjelpetiltak, var det ett barn som ikke hadde møtt opp på AKS etter gjenåpningen 27. april 2020, men barnet hadde vært på skolen.

2.3 Oppfølging av familier, barn og unge

2.3.1 Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten (BFE) forventet at stengte skoler og barnehager ville gi et økt press på bydelenes barneverntjeneste og etatens tjenestetilbud ved barnevernvakten, samt et økt behov for hasteflyttinger av barn og unge til beredskapshjem eller institusjon. Etaten omstilte en institusjon til en ny midlertidig akuttinstitusjon 18. mars 2020, rettet mot aldersgruppen 8–18 år. Etaten oppga at institusjonen ble brukt til familier som trengte hjelp fra barnevernet grunnet koronasmitte. Akuttkapasiteten i beredskapshjem ble også økt. Etaten hadde løpende vurderinger av behovet for akuttplasser og den totale kapasiteten i institusjoner og tiltak. 31. mars 2020 var det ingen ledige akuttplasser for barn på institusjon. I slutten av april 2020 oppga etaten at det var god kapasitet på institusjonene.

Alarmtelefonen ved barnevernvakten ble oppbemannet og var døgnåpen alle dager.¹ Det ble også laget og publisert en informasjonsvideo om Alarmtelefonen på Facebook. Ifølge artikkel fra Norsk telegrambyrå (NTB) 13. april 2020 var det dobbelt så mange som ringte i april, som det var i mars. I mars var det i gjennomsnitt 19 telefoner per dag. I april var det 39 (per 13. april). Alarmtelefonen er nasjonal. Etaten oppga at den per første september hadde hatt 90.000 visninger på sosiale medier.

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap oppga at ledernetverket for landets barnevernvakter, på bakgrunn av initiativ fra Oslo kommune v/Barnevernvakten, sendte et hastenotat til Barne- og familiedepartementet 17. mars 2020. Notatet inneholdt forslag om å opprette en chattefunksjon tilknyttet Alarmtelefonen for barn og unge. Initiativet hadde sin bakgrunn i bekymring vedrørende reduksjon i bekymringsmeldinger, at barns ordinære kontaktflater var stengt/ redusert og behov for å legge til rette for at barn kunne ta kontakt med voksne på en trygg måte. Barnevernvakten i Oslo er en av flere barnevernvakter som betjener den nasjonale Alarmtelefonen. Fra 7. april 2020 ble tilbudet utvidet med en døgnåpen chat-funksjon. Etaten meldte om økt bruk av Alarmtelefonen etter at chattefunksjonen ble lansert.

Barne- og familieetaten opprettet en juridisk døgnbemannet vakttelefon for tjenestestedene, private tiltak og bydelene 13. mars 2020. Vakttelefonen var åpen hele påsken for å bistå bydelene ved behov. Dokumentasjonen gir ikke indikasjoner på utfordringer knyttet til kapasitet. I etatens utkast til *Rapport – evaluering og læring av koronakrisen* datert 5. juni 2020, heretter omtalt som etatens interne evaluering fremkom det at det var gitt meget gode tilbakemeldinger av de som hadde benyttet seg av tjenesten. Andre hadde opplevd det som en trygghet å ha tilgang til juridisk støtte.

I forbindelse med etatens interne evaluering oppga institusjonene at de hadde vært bevisste på å gi informasjon og legge til rette for brukarmedvirkning under pandemien, eksempelvis gjennom informasjonstavler og husmøter. Enkelte hadde involvert beboerne i institusjonens risikovurderinger. Samtidig ble det fremhevet at det var viktig at oppmerksomheten på korona ikke overskygget miljøterapien og den vanlige oppfølgingen og ivaretagelsen av barna.

¹ Alarmtelefonen skal være et tillegg til eksisterende akuttberedskap for barn og unge. Det er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som finansierer tilbudet.

Særlig om Barnevernvakten

Ifølge Barnevernvaktens kontinuitetsplan datert 12. mars 2020, revidert 16. mars 2020, ble det vurdert å være stor sannsynlighet for at det ville bli flere akuttsaker som følge av pandemien. Hovedformålet med planen var å sikre at Oslo kommune opprettholdt en forsvarlig drift av akuttberedskapen. Etaten oppga at planen ble kontinuerlig revidert for å sikre best mulig ivaretagelse av barn og familier, samt for å ivareta Barnevernvaktens og Oslo kommunes kapasitet til å opprettholde en forsvarlig akuttberedskap. Av planen fremkommer det at saker skulle prioriteres etter følgende rangering, hvis det ble et høyt personalfravær ved Barnevernvakten:

1. Akuttarbeid som innebar at barn kunne bli *vesentlig* skadelidende hvis barnevernvakten ikke iverksatte umiddelbare tiltak. Alvorlige saker skulle prioriteres og yngre barn skulle prioriteres foran eldre barn.
2. Akuttsaker som kunne løses på telefon og ettersporing av savnede barn fra kontoret.
3. Henvendelser om råd og veiledning.
4. Søk etter barn og ungdom (ute i felten).
5. Kontrollbesøk.

Akuttsaker skulle håndteres som normalt, men de ansatte skulle ta en grundig vurdering av om det var behov for å reise hjem til familien eller om saken kunne løses ved eksempelvis telefonkontakt. Andre momenter som skulle vurderes var blant annet barnets mulighet til å kontakte andre voksenpersoner eller hjelpeinstanser, barneverntjenestens mulighet til å følge opp saken påfølgende dag og barneverntjenestens kjennskap og kontakt med familien. I bydelenes situasjonsrapporter var det eksempel på at barn var akuttplassert av barnevernvakten i løpet av en helg.

Øvrige tiltak var blant annet at Barnevernvakten skulle være bemannet med kun to ansatte på dagtid. Etaten oppga at de øvrige var hjemme, men klare til å møte på jobb ved behov. Dette for å unngå for mange mennesker i lokalet samtidig, og dermed minske risikoen for at flere ansatte måtte i karantene. Barneverntjenesten hadde selv akuttansvaret på dagtid i ukedagene. Daglig leder og fagkonsulent skulle ha hjemmekontor, men lederen ville være tilgjengelig døgnet rundt. I påsken ble kommunens akuttbarnevern primært ivaretatt av Barnevernvakten, i tillegg til at enkelte barnverntjenester hadde beredskap. Ifølge Barne- og familieetaten ville det da være normal bemanning og drift av Barnevernvakten. I én av bydelenes situasjonsrapporter fremkom det at det i påsken hadde vært totalt 199 henvendelser til Barnevernvakten.

Bydelene ble i e-post fra direktøren i Barne- og familieetaten 13. mars 2020 orientert om at Barnevernvakten hadde redusert tilbudet om kontrollbesøk, dvs. planlagte besøk i saker under oppfølging på vegne av bydelens barneverntjenester. Det fremkom at avgjørelsen var tatt for å sikre barnevernvaktens primære oppgaver og at det var vurdert å ha liten konsekvens gitt den spesielle situasjonen. Barnevernvakten gjennomførte kontrollbesøk i familier hvor barnevernet var alvorlig bekymret for barnets hjemmesituasjon fra 14. april 2020, og ordinære kontrollbesøk ble gjennomført fra 18. mai 2020, ifølge etaten. Det ble fremhevet at det måtte foretas en helhetlig vurdering av barnets beste. Eksempelvis kunne det i saker hvor det normalt ville vært vurdert som formålstjenlig at barneverntjenesten gjennomførte en planlagt håndtering av volds- og overgrepssaker fra første virkedag, nå kunne være til det beste for barnet at Barnevernvakten startet opp saken umiddelbart ved å reise hjem til barnet. Dette for å sikre informasjon direkte fra barnet, samt for å samtale med barnet så snart som mulig

etter en hendelse, og fordi barna i mindre grad ville bli fulgt opp av skole og barnehage på det tidspunktet, ifølge etaten.

Antall henvendelser til barnevernvakten m.m.

Barnevernvakten erfarte i mars 2020 en nedgang i henvendelser som medførte at det ble åpnet sak. På samme tid mottok Sosialpediatrisk seksjon ved Oslo Universitetssykehus Ullevål få henvendelser om medisinsk undersøkelse grunnet mistanke om at barn var utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Statens barnehus rapporterte om det samme. Barne- og familieetaten meldte i april at det da var en oppgang i antall barn Barnevernvakten var i kontakt med. Ifølge etaten var dette en forventet økning. Det kunne være en indikasjon på at det hadde hjulpet med oppmerksomhet om at Barnevernvakten var åpen, samtidig som det kunne indikere at noen problemer hadde tiltatt.

2.3.2 Bydelsbarnevernet

Barne, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sendte 18. mars 2020 brev til alle fylkesmannsembeter og kommuner om barneverntjenestens prioritering av oppgaver under koronapandemien. Viktigheten av at barneverntjenesten risikovurderte situasjonen til barna i tjenesten ble understreket. Dette som grunnlag for en eventuell prioritering av oppgaver, dersom tjenesten skulle komme i en situasjon hvor den ikke kunne ivareta alle sine lovpålagte oppgaver. Høyrisikosaker skulle prioriteres, blant annet:

1. Mottak og håndtering av akutte henvendelser, slik som akuttvedtak og omsorgsovertakelser
2. Oppfølging av akuttplasserte barn og hjelpetiltak til barn som er ansett som høyrisiko
3. Oppfølging av barnevernssaker hjemlet med tvangsparagrafer, følge opp barn på institusjon og i fosterhjem.

Direktoratet oppfordret i brevet kommunene til ikke å gi føringer eller retningslinjer som innebar at ansatte i barneverntjenesten ble avskåret fra all fysisk kontakt med barn og familier. Direktoratet fremhevet at barneverntjenesten ved å følge de alminnelige smittevern rådene kunne gjennomføre hjemmebesøk. Videre ble det presisert at samvær mellom barn og foreldre så langt som mulig skulle opprettholdes og gjennomføres i henhold til vedtak.

Vel halvparten av bydelene beskrev i situasjonsrapportene en praksis hvor en konkret risikovurdering var / ville være bestemmende ved behov for å prioritere mellom saker. Oppfølging av spesielt sårbare barn, akutte og alvorlige saker ble prioritert, eksempelvis meldinger om vold og seksuelle overgrep. Ifølge daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid lykkes bydelene i all hovedsak med å gjennomføre arbeidet med hastesaker som forutsatt².

Barnevernvakten rapporterte i mars 2020 at den erfarte at barneverntjenestene ved enkelte anledninger hadde unnlatt å undersøke situasjoner der det hadde vært fare for at et barn ble vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Bydelen hadde begrunnet dette med fare for smitte av koronavirus.

² Dette er byrådsavdeling for oppvekst og kunnskaps faglige ansvar. Daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid mottok situasjonsrapportene fra bydelene og rapporterte videre til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap.

Ved Bufdirs kartlegging i mars 2020 oppga 11 av 15 bydeler at de i bare liten grad, eller noen grad klarte å opprettholde hjelpetiltak. Ulike utfordringer og bekymringer som kunne utledes fra en eller flere av bydelenes situasjonsrapporter i den perioden skoler og barnehager var stengt var blant annet:

- Situasjonen medførte redusert mulighet til å avdekke vold, overgrep og omsorgssvikt.
- Tiltak og oppfølging av noen barn og familier måtte utsettes, mens andre barn fikk større behov for oppfølging og hjelp av barneverntjenesten blant annet grunnet stengte skoler og barnehager.
- Manglende tilgang på og kunnskap om bruk av smittevernutstyr skapte generell bekymring rundt hjemmebesøk, og barneverntjenesten kom ikke inn der det var sykdom i veldig sårbare familier.
- Ansatte opplevde at de ikke fikk fulgt opp voldssaker tilstrekkelig, og at det ikke lenger var like lett å få satt inn tiltak samme dag.
- Samtaler med barn kunne ikke lenger gjennomføres i trygge og kjente omgivelser som skole eller barnehage.
- Bruk av telefon økte risikoen for at situasjonen for utsatte barn ble mangelfullt formidlet.
- Ikke alle barn hadde telefon og noen barn hadde uttalt at de ikke fikk snakket «fritt» når foreldrene var i nærheten.
- Mangelfull gjennomføring av digitale møter med familier, barn og unge m.m. i påvente av digitalt verktøy, eksempelvis Teams, Join og Whereby.com.
- Liten tilgang på PCer medførte at ansatte i en periode arbeidet hjemmefra uten PC, noe som viste seg var lite hensiktsmessig.
- Utfordrende å yte adekvat veiledning til hjemmet over telefon.
- Utfordringer med å få skriftlig samtykke fra familiene, da det ikke ble gjennomført like mange fysiske møter som før.

Referater fra møter i lokal kriseledelse i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap viser at Barne- og familieetaten i mars 2020 uttrykte bekymring for signaler de fikk om nedprioritering av barnevernets oppgaver i bydelene. Etaten understreket at bydelene måtte kjenne til føringene fra Bufdir og at det var en bekymring for at det var for lite kapasitet i bydelsbarnevernet. Ifølge referatet hadde Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap gitt tydelige føringer til bydelsdirektørene om at det måtte sikres kapasitet i bydelsbarnevernet.

Barne- og familieetaten meldte i begynnelsen av april 2020 at Barnevernvakten opplevde en økende mengde forespørsler fra bydelene om de kunne bistå bydelene på dagtid i akuttsaker hvor det var påvist smitte i familien. Bakgrunnen var at bydelsbarnevernet opplevde ikke å ha tilstrekkelig kompetanse i smittehåndtering i akuttsaker hvor de måtte gå inn i hjemmet for å hente ut barn. Etaten utferdiget et notat om saken til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 6. april 2020. I notatet ble ulike problemstillinger og utfordringer knyttet til en utvidelse av Barnevernvaktens rolle og ansvar drøftet, blant annet at det ville være behov for å overføre personale fra andre deler av barnevernet til Barnevernvakten. Dette kunne igjen medføre kapasitetsutfordringer i de tjenestene ressursene ble overført fra. Ifølge etaten ble det etter en grundig vurdering besluttet ikke å etablere en slik ordning.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap avholdt møte med bydelenes barnevernsledere og Barne- og familieetaten i begynnelsen av april 2020 vedrørende

utfordringer de erfarte, samt for å få et inntrykk av situasjonene ute i bydelene. Bydelene fremmet i all hovedsak de samme utfordringene som fremkommer av deres situasjonsrapporter, eksempelvis knyttet til digitalt utstyr, gjennomføring av samvær m.m.

Enkelte bydeler hadde økt bemanning i barneverntjenesten gjennom påskehelgen, men det store flertallet holdt seg til den vanlige beredskapen. Ifølge daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeids rapportering var inntrykket at det hadde vært få henvendelser til barneverntjenestene gjennom påsken. Se for øvrig kapittel 2.3.1 vedrørende henvendelser til Barnevernvakten i denne perioden.

Noen barneverntjenester rapporterte at de var tilbake i full drift i løpet av mai, mens andre meldte at dette ville ta tid. Grunnet redusert kapasitet over tid var det etterslep i en del av tjenestene. Ved gjennomgangen av bydelenes situasjonsrapporter så vi at det i en bydel fra begynnelsen av juni skulle bli leid inn ekstern konsulent for bistand til å få ned restansene.

2.4 Bruk av hjemmekontor og fysiske møter

Én bydel omtalte ikke organiseringen av barneverntjenesten i situasjonsrapportene. De øvrige 14 bydelene oppga i sine situasjonsrapporter at barneverntjenesten av smittevern hensyn hadde etablert en ordning med bruk av hjemmekontor i den perioden skoler og barnehager var stengt. 11 av de 14 bydelene beskrev i sine situasjonsrapporter en kombinasjon av tilstedeværelse på kontoret og hjemmekontor. Det varierte hvordan dette var organisert. De siste 3 bydelene beskrev ikke hvordan ordningen med hjemmekontor var organisert, herunder om og eventuelt hvor mange ansatte som var til stede på kontoret. Flere bydeler rapporterte om økt tilstedeværelse på kontoret blant ansatte etter at skoler og barnehager åpnet, men en ordning med hjemmekontor vedvarte for mange av barneverntjenestene utover i mai og juni.

Bydelenes oppfølging av familier, barn og unge ble i stor grad ivarettatt via telefon eller digitale løsninger (videosamtaler) i perioden hvor skoler og barnehager var stengt, ifølge bydelenes situasjonsrapporter. Ved Bufdirs kartlegging i mars oppga 4 av 15 bydeler at de hadde ingen eller svært få fysiske møter med barn og familier. I bydelenes situasjonsrapporter var det gitt ulike eksempler på hvordan fysiske møter med familier, barn og unge ble gjennomført i denne perioden:

- Bydelen gikk på hjemmebesøk og avholdt møter på kontoret som vanlig.
- Bydelen vurderte behovet og gjennomførte kun helt nødvendige hjemmebesøk og møter.
- Bydelen møtte familier, barn og unge på andre arenaer, f.eks. gikk turer sammen.
- Bydelen hadde opprettet et «tilsynsteam», som gjennomførte uanmeldte hjemmebesøk i hjemmet hos familier som barneverntjenesten var spesielt bekymret for.

Barne- og familieetaten utarbeidet på oppdrag fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap *Veileder for barnevernets fysiske møter med barn og familier under covid 19-pandemien* 14. april 2020, og den ble oversendt bydelene samme dag. Det ble både i oversendelsesbrevet og i veilederen påpekt at det var avgjørende at barnevernet så langt det lot seg gjøre opprettholdt ordinær drift og at hjemmebesøk / samtaler kunne gjennomføres dersom alminnelige smittevern råd ble overholdt. Var hjemmebesøk eller

møter på tjenestested ikke mulig, ble det anbefalt at kontaktpersoner opprettholdt kontakt med barn og foreldre minst én gang per uke på telefon eller andre digitale plattformer. Kontaktformer som var trygge sett fra barn og som innebar ansiktskontakt skulle tilstrebes. Dersom barnevernet av hensyn til smittevern ikke gjennomførte hjemmebesøk eller møter i tjenestens lokaler, skulle dette dokumenteres skriftlig.

Utover i mai 2020 var det fortsatt mange i barneverntjenestene som jobbet hjemmefra, men flere gjennomførte etter hvert oppgavene som normalt med nødvendig smitteutstyr og smitteverntiltak, blant annet ble det gjennomført flere fysiske møter med familier, barn og unge.

I departementets koordineringsgruppes statusrapport 20. april 2020 fremkom at det særlig var anbefalingene om å benytte hjemmekontor og at de fleste konsultasjoner skulle gjennomføres på video eller telefon, som hadde påvirket tjenestene til barn i Norge. Av koordineringsgruppens statusrapport 30. april 2020 fremkom det at mange tjenester rundt i landet opprettholdt strengere smittevernstiltak enn anbefalt. Dette ble gjentatt i gruppens statusrapport 15. mai 2020. Koordineringsgruppens statusrapport 4. juni 2020 viste at andelen som i hovedsak jobbet hjemmefra var størst i det kommunale barnevernet.

Helsetatens veileder om *Bruk av digitale kommunikasjonsplattformer i forbindelse med koronautbrudd* rettet mot bydelenes helsetjenester ble oversendt bydelenes barneverntjenester fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 14. april 2020. I veilederen rådet Helsetaten bydelene til å følge Direktoratet for e-helses anbefalinger for videokonsultasjoner i helsetjenesten. Viktigheten av at det ble gjort en risikoanalyse ut fra hvilke behov og målgrupper tjenesten var i kontakt med ble understreket. Veiledningen inneholdt også en oversikt over ulike løsninger som allerede var tatt i bruk i Sykehjemsetaten og primærhelsetjenesten i Oslo kommune. Ifølge bydelenes situasjonsrapporter varierte det hvilke løsninger/programmer bydelene hadde valgt. Vi så også eksempel på at én bydel hadde sendt en henvendelse til Fylkesmannen i Oslo og Viken om bruk av ulike kommunikasjonsmidler for å kunne «se» barna gjennom tekniske løsninger.

2.5 Samvær mellom barn og foreldre

2.5.1 Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten utga 24. april 2020 en veileder for gjennomføring av samvær i tiltak i etaten under koronapandemien. Samvær skulle i utgangspunktet gjennomføres som forutsatt innenfor rammen av nasjonale føringer for smittevern.

Dersom hyppigheten av fysiske treff måtte reduseres i en periode, kunne dette ifølge veilederen kompenseres med videokontakt mellom samværene.

I de situasjonene det ville være svært vanskelig å gjennomføre samvær i henhold til anbefalingene burde det ifølge veilederen tilstrebes at kontakt og relasjon for en periode ble opprettholdt gjennom godt tilrettelagte videosamvær og gjennom å sende hverandre videoklipp, lydmeldinger m.m. samt benytte telefonkontakt. For mindre barn ble det anbefalt video, ikke telefonsamvær, da disse strever med å forstå gjennom bare å høre stemmer.

Ifølge etatens interne evaluering hadde enkelte av institusjonene tilrettelagt for samvær ved å kjøpe inn utstyr slik at samvær kunne foregå digitalt på nett. Andre hadde opprettholdt fysisk samvær dersom det var praktisk mulig, mens enkelte hadde vært nødt til å kutte ut alt samvær i en periode.

2.5.2 Bydelsbarnevernet

Bydelenes situasjonsrapporter viste at flere samvær mellom barn og foreldre ble utsatt på grunn av smittevern hensyn knyttet til de ulike personene som skulle delta i et samvær, men det var også samvær som ble gjennomført via digitale plattformer i den perioden hvor skoler og barnehager var stengt.

I slutten av mars 2020 oppga 21 prosent av de kommunale barneverntjenestene at de i stor grad gjennomførte samvær i henhold til fylkesnemndas vedtak. Nær 100 prosent oppga det samme medio juni 2020.³

2.6 Utviklingen i antall bekymringsmeldinger

Bufdirs kartlegging i mars hos landets kommuner og bydelene i Oslo viste at 9 av 15 bydeler oppga at de hadde en nedgang i antallet bekymringsmeldinger. Det var også bydeler som rapporterte om en økning i antall meldinger.

Barne- og familieetaten og bydelene forventet en økning i antallet bekymringsmeldinger når skolene og barnehagene åpnet. Bydelene uttrykte også en forventning om økte kostnader til barneverntiltak i hjemmet. Ikke alle bydeler omtalte bekymringsmeldinger i deres situasjonsrapporter, men flere rapporterte om en økning. Enkelte oppga at antall meldinger i løpet av mai/juni lå på samme nivå som på samme tidspunkt i 2019. Barne- og familieetaten planla for å kunne gi bydelene et godt akutt-tilbud, og hadde i slutten av april 2020 god kapasitet på institusjonene. Ifølge daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid hadde det i noen bydeler vært nødvendig med flere hasteflyttinger.

2.7 Bydelsbarnevernets samarbeid med andre aktører

Tolv bydeler omtaler samarbeid med andre i deres situasjonsrapporter. Aktuelle samarbeidspartnere var barnehager, skoler, helsestasjon, pedagogisk fagsenter, fritidsklubb, utekontakt og politi. Samarbeidet kunne være i enkeltsaker, f.eks. ved kartlegging av behovet for plass i tilsynsordningen eller av generell art, eksempelvis feltarbeid. Det var også eksempel på at flere bydeler samarbeidet om økt feltarbeid i påsken.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap oppga at barneverntjenesten var delaktig i Oslohjelpa, eller hadde etablert samarbeid, i flere bydeler. Oslohjelpa hadde blant annet drevet oppsøkende virksomhet for å informere om plass i tilsynsordningen og andre tilbud bydelen kunne tilby barn og familier. Barneverntjenesten hadde formidlet at den har hatt god nytte av Oslohjelpa, ifølge byrådsavdelingen.

Etableringen av dagtilbud til enkeltbarn med særlige behov forutsatte et samarbeid mellom skolene og bydelene. Referater fra møter i lokal kriseledelse i Byrådsavdeling for

³ Koordineringsgruppens statusrapport henholdsvis 20. april og 4. juni 2020. Tallene for mars 2020 var basert på en spørreundersøkelse hvor det kom inn 217 svar fra det kommunale barnevernet. Dette tilsvarte en svarprosent på omtrent 75 prosent. Svarprosenten i spørreundersøkelsen fra juni 2020 var på 78 prosent.

oppvekst og kunnskap viser at det i mars 2020 var stor variasjon i hvordan samarbeidet fungerte. Noen skoler meldte at det var vanskelig å komme i kontakt med bydelene. Noen bydeler erfarte at skoler og barneverntjenester kunne ha ulik vurdering av hvilke barn som skulle defineres som sårbare barn i behov av skoletilbud. Daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid rapporterte at samarbeidet var bedret få uker senere.

Utfordringer og bekymringer knyttet til barneverntjenestens mulighet for samarbeid med andre aktører var omtalt i én eller flere av bydelenes situasjonsrapporter i den perioden skoler og barnehager var stengt:

- Manglende oppfølging av «unge gjengangere» etter SaLTo modellen fordi det var vanskelig å samle «laget» rundt barnet.
- Mangelfull gjennomføring av digitale ansvarsgruppemøter m.m. i påvente av digitalt verktøy.
- Barnevernvakten sluttet å gjennomføre kontrollbesøk.
- Det tok lenger tid for barneverntjenesten å få bistand fra andre instanser, eksempelvis politiet i forbindelse med anmeldelse av alvorlige forhold.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap orienterte 12. mars 2020 bydelenes barneverntjenester om at Konsultasjonsteamet Statens Barnehus Oslo var i drift og tilbød telefonkonsultasjoner. Konsultasjonsteamet er et samarbeid mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt. Teamet er tverrfaglig sammensatt og har deltakere fra politi, barnehus, helsevesenet, barnevern, pedagogisk psykologisk tjeneste, Barne- og familieetaten og familievernet. Teamet tilbyr konsultasjoner til ansatte som er bekymret for om barn eller unge kunne være utsatt for vold, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt. Sakene blir drøftet anonymt. Byrådsavdelingen minnet om tilbudet 1. april 2020 og oppga at hadde det vært gode tilbakemeldinger fra de som hadde benyttet seg av tilbudet. Byrådsavdelingen orienterte videre om muligheten for medisinske undersøkelser av barn 25. mars 2020 og gjenåpning av familievernkontorene 26. mars 2020. I april 2020 ble det også gitt informasjon om krisesenterets tilgjengelighet.

2.8 Smittevern

2.8.1 Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten var en del av Oslo kommunes fellessystem for bestilling og utdeling av smittevernutstyr. Etaten etablerte 17. mars 2020 en ordning med koordinering av innkjøp og utdeling av smittevernutstyr, og de ansatte fikk opplæring i bruken av dette. Ifølge etatens interne evaluering hadde enkelte tjenestesteder smittevernutstyr som en del av sin ordinære beredskap, mens andre ikke hadde dette. Det var bare et fåtall institusjoner som hadde dette i sin ordinære beredskap. Det ble etterlyst sentral tilnærming i dette arbeidet. Det ble påpekt at manglende smittevernutstyr flere steder hadde medført en reell frykt for å få smitte inn på institusjonen. Det ble fremhevet at det var viktig med tilgang på smittevernutstyr også i forebyggende øyemed for å unngå at frykten for smitte fikk negativ påvirkning på ivaretagelsen av barn og unge.

Testing av ansatte og beboere ved institusjonene

Barne- og familieetaten avholdt et møte med smittevernoverlegen i Oslo 11. mars 2020 vedrørende håndteringen av eventuelle barn med korona på institusjonene. Videre

fremhevet etaten behovet for å teste ansatte ved barneverninstitusjonene på lik linje med helsearbeidere i brev til smittevernoverlegen i Oslo og Bufdir 20. mars 2020.

Byråden for oppvekst og kunnskap uttalte i Dagsavisen 23. mars 2020 at hun var svært bekymret for at barnevernet ikke var prioritert for testing ved mistanke om smitte av koronavirus. Byråden uttalte at Barne- og familieetaten i Oslo allerede var i en kritisk situasjon ved at det var en risiko for at institusjoner måtte stenge på grunn av høyt sykefravær.

En struktur for testing av ansatte og beboere kom på plass 30. mars 2020 i samarbeid med Helseetaten. I etatens interne evaluering fremkom det at mange hadde opplevd at det tok for lang tid å få på plass dette systemet og at diskusjonen om samfunnskritisk oppgave versus helsepersonell hadde vært krevende. Videre fremkom det at det i starten av pandemien var utfordrende for enkelte tjenestesteder å få testet sine beboere og ansatte, særlig ettersom praksis varierte fra bydel til bydel. Når systemet kom på plass, opplevde tjenestestedene i Oslo at det fungerte. Institusjoner utenfor Oslo hadde imidlertid ikke samme nytten av systemet, da de forholdt seg til andre kommuner.

Særlig om Barnevernvakten

I forkant av påsken oppga Barne- og familieetaten at Barnevernvakten hadde smittevernutstyr tilgjengelig for bruk ved besøk til familier med påvist eller antatt smitte av korona. Barne- og familieetatens direktør uttalte til Nordre Aker Budstikke 13. mai 2020 at Barnevernvakten hadde hatt tilgang på smittevernhensyn hele tiden, fordi de hadde vært forutseende og gjort risikovurderinger tidlig nok til å skaffe seg smittevernutstyr i tide. Ifølge Barnevernvaktens kontinuitetsplan skulle det til enhver tid være fem sett med beskyttelsesdrakter på Barnevernvakten. Sosial og ambulant akuttjeneste skulle kontaktes ved eventuelt behov for påfyll av beskyttelsesutstyr.⁴

2.8.2 Bydelsbarnevernet

Bydelenes situasjonsrapporter tydet på at tilgang på, og informasjon om smittevernutstyr, gjennomgående var utfordrende for bydelens tjenester, herunder barnevernet. Daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid rapporterte 6. mars 2020 om en krevende situasjon knyttet til smittevernutstyr i sektoren og at alvorlige konsekvenser for tjenester som hadde behov for smittevernutstyr, kunne oppstå. Det ble i løpet av mars rapportert om en rekke tiltak for anskaffelser, for oversikt over behovet i egne tjenester og å fordele tilgjengelige ressurser i tillegg til opplæring i korrekt bruk av utstyr. Situasjonen syntes å bedre seg i løpet av april ifølge rapporteringen. En av bydelene rapporterte om at det ble laget "nødpakker" med smittevernutstyr (munnbind og hansker) som kunne benyttes dersom ansatte, for eksempel i barnevernet, kom til brukere som hadde luftveissymptomer. 24. april 2020 rapporterte daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid at beholdningen av og behovet for smittevernutstyr var stabilt på de fleste områder. Enkelte bydeler rapporterte i mai at selv om beholdningen av smittevernutstyr per da var tilfredsstillende ble tilgangen på utstyr fortsatt opplevd som uforutsigbar.

⁴ Sosial ambulant akuttjeneste er lokalisert på legevakten i Storgata. De tilbyr akutt hjelp til personer i krise og deres pårørende. De jobber med helseproblemer, psykisk helse og selvmordsfare, rus, sosialtjeneste og livskriser. De bistår også politi, brannvesen og ambulanse ved ulykker og hendelser.

2.9 Barne- og familieetatens interne evaluering av håndtering av koronasituasjonen

Barne- og familieetaten har foretatt en intern evaluering av håndteringen av koronaviruset, utkast datert 5. juni 2020 som vist til ovenfor. Her følger en oppsummering av andre funn.

Evalueringen konkluderte med at etaten hadde jobbet godt sammen så langt i koronasituasjonen. Evalueringen viste samtidig til at det i begynnelsen av krisen var høyt sykefravær, mangel på smittevernuttstyr, mangel på PCer, usikkerhet om utviklingen av pandemien og spørsmål knyttet til arbeidstid og ferier, nye rapporteringer og risikovurderinger. Spesielt kom det fram i evalueringen at det hadde vært et stort arbeidspress for ledere ved tjenestestedene og for støttefunksjonene. Ifølge evalueringen var ansatte i etaten veldig positive til det arbeidet støttefunksjonene som HR/lønn gjorde for tjenestestedene under koronakrisen.

Etaten hadde kategorisert ansatte i risikogrupper og ifølge evalueringen hadde det kommet tilbakemelding på at slike registreringer alltid burde vurderes opp mot hensyn til personvern jf. gjeldende lovverk på dette området.

Når det gjaldt digitale løsninger viste det seg at bestillinger og henvendelser i Kompass, hvor tilganger til IKT-systemer bestilles fra Utviklings- og kompetanseetaten, ble opplevd som lite effektivt, krevende og lite smidig i en krisetid. Ifølge evalueringen hadde den digitale arbeidsformen tatt store steg under koronasituasjonen. Tjenestestedene opplevde at digitale møter var meget tidsbesparende og fungerte godt. Tilgang og mulighet for korte digitale møter hadde åpnet opp for mer samarbeid på tvers, ifølge evalueringen.

Videre ble kommunikasjonstiltak som daglige oppdateringer fra direktøren, høyt verdsatt. Når det gjaldt sentrale informasjonstiltak som rutiner og retningslinjer, var det enkelte som påpekte at dette kom på plass for sent. Det ble også nevnt at informasjonen de ansatte selv skulle holde seg oppdaterte om, i større grad kunne vært samlet på en plass. Det at det var iverksatt én rapporteringslinje, dvs. at det ble rapportert til ett sted, ble trukket fram som positivt. Videre var et funn at risikovurdering bør videreutvikles om et felles verktøy i organisasjonen.

2.10 Oppsummering av saker i media

Flere saker i mediene pekte på at begrensningen av tilbudene til barn og unge ble gjort av smittevernhensyn uten en tilstrekkelig interesseavveining mot barnas interesser. Smitteverneffekten av stengningen var usikker og flere pekte på at konsekvensene for barna kunne være store på sikt. Blant annet ble barn og unges sterke behov for sosial kontakt med jevnaldrende trukket fram. Det ble pekt på at mange barn klarte seg relativt godt under smittevernstiltakene, mens de barna som allerede hadde problemer, og behov for særskilt oppfølging, ble hengende etter og at dette kunne forsterkes av at andre tilbud også ble stengt.

2.11 Oppsummering av læringspunkter

Ovenfor har vi beskrevet Oslo kommunes ivaretagelse av viktige oppgaver i barnevernet under koronapandemien. Byrådene/byrådsavdelingene og underliggende virksomheter har nedlagt et stort arbeid, strukket seg langt for å håndtere en svært utfordrende

situasjon på best mulig måte og selv oppsummert erfaringer og gjennomført forbedringer, jf. blant annet beskrivelser og tiltak i ukentlige situasjonsrapporter.

Kommunerevisjonen vil i det følgende trekke frem noen aktuelle læringspunkter basert på redegjørelsen. Det vil kunne variere hvorvidt og i hvilken grad læringspunktene er relevante for de aktuelle tjenestestedene og virksomhetene og de to byrådsavdelingene.

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

3. Hvordan ble hjemmeundervisning og oppfølging av elever etter skoleåpningen håndtert?

Utdanningsetaten er kommunens største virksomhet og omfatter blant annet grunnskolen, videregående skole, voksenopplæring og aktivitetsskolen. Utdanningsetaten besto av 15 000 årsverk, 16 700 ansatte, og hadde et brutto driftsbudsjett på nærmere 16,5 milliarder kroner i 2020. Det gikk over 90 000 elever i Osloskolen, fordelt på over 180 undervisningssteder.

3.1 Beredskap i forkant av pandemien og tiltak i tidlig fase

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap hadde en gjeldende beredskapsplan for 2020 som omtalt i kapittel 2.1.

Utdanningsetaten hadde en overordnet beredskapsplan som ble utarbeidet i 2006, og sist oppdatert 11. juni 2018. Den sentrale beredskapsplanen anga når og hvordan overordnet beredskapsledelse skulle settes, og beskrev ansvars- og oppgavefordelingen ved kriser. I den overordnede beredskapsplanen var det ikke et eget kapittel om epidemier eller pandemier. Forhold som store utbrudd av smittsomme sykdommer nasjonalt eller i Oslo eller andre tilfeller hvor Osloskolen måtte sette inn omfattende smittevernstiltak eller stenge, var ikke omtalt. Utdanningsetaten viste til at det ikke forelå planer for pandemi på nasjonalt plan og at det var en utfordring i perioden.

Beredskapsplanen anga at Osloskolen var underlagt overordnet beredskapsledelse i krisesituasjoner. Osloskolen hadde også lokal beredskapsledelse og lokale beredskapsplaner, underlagt den overordnede beredskapsplanen i etaten, som skolene selv hadde ansvaret for å revidere og integrere i virksomheten.

I januar 2020, sendte Utdanningsadministrasjonen ut en mal for lokale beredskapsplaner til skolene. I denne hadde Utdanningsetaten blant annet lagt inn et veiledende tiltakskort for smittevern. Tiltakskortet for smittevern tok utgangspunkt i mindre utbrudd av smittsomme sykdommer.

Etatens første statusmøte om pandemien var 27. februar 2020. Samme dag ba Utdanningsetaten rektorer om å innføre føre-var-tiltak. 1. mars ble koronasmitte påvist ved en Osloskole. Ifølge oppslag i media hadde noen skoler også begynt å forberede seg på interaktiv hjemmeundervisning i ukene før skolene stengte. Utdanningsetaten og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap satt kriseledelse 12. mars 2020. Utdanningsetaten oppga at et viktig tiltak for god kommunikasjon med skolene og for å sikre avklaringer underveis var etablering av en egen sentral e-postadresse vedrørende koronarelatert informasjon.

3.2 Stengte skoler

Skolene ble stengt fra 12. mars 2020, da beredskapsleder i kommunen opphevet undervisningsplikten klokka 14. Både elever, lærere, skoleledere og foresatte opplevde så en helt annen skolehverdag enn de var vant til og det var usikkert hvor lenge den ville vare. For flertallet av elevene i Osloskolen, betydde dette at skoleaktivitetene foregikk i elevenes hjem over digitale plattformer.

Utdanningsetaten hadde etablert en rådgivende arbeidsgruppe som skulle foreta overordnede risikovurderinger for Oslo skolens kjernevirksomhet, kalt scenariogruppen. Ifølge gruppen hadde tilbakemeldinger de første ukene gitt grunn til å tro at det var store kvalitetsforskjeller på mange områder, også på kvaliteten i opplæringen. Det ble understreket at områdedirektørene i sin dialog med rektorene skulle fokusere på at skolene raskt måtte ha et forsvarlig system tilpasset de nye forholdene. Utdanningsdirektøren sendte omtrent daglig ut en felles e-post med viktig informasjon og føringer til samtlige rektorer.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap oppga at det ble iverksatt flere tiltak for å sikre jevnlig kontakt med alle elever og en særskilt oppfølging av elever de var bekymret for. Skolene opprettet blant annet hjertetelefoner der elever kunne ringe og be om hjelp, eller bare snakke.

3.2.1 Hjemmeskole og digital undervisning

Utdanningsetaten rapporterte at det tidlig, både sentralt og ved skolene, ble brukt betydelige ressurser for å etablere undervisning hjemmefra. Med stengte skoler hadde mange lærere etablert digitale klasserom.

Tilgang til digitale læremidler

Etter at skolene stengte ba Utdanningsetaten rektorene gi et anslag over hvor mange elever som ikke hadde tilgang på digitale verktøy som nettbrett eller PC hjemme, eller som manglet internett. Ifølge et medieoppslag uttalte byråden at selv om det var noen få elever som manglet utstyr, så fant som regel skolene løsninger på dette. Mange lånte ut utstyr eller sikret et opplæringstilbud via andre kanaler, f.eks. bøker, papir, post og telefon. Ifølge en pressemelding meldte skolene om et lite antall elever som manglet PC eller nettbrett. Utdanningsetaten oppga å ha anskaffet og lånt ut utstyr til de skolene som meldte inn elever som hadde behov. Ifølge etaten hadde den eksempelvis lånt ut bredbåndsutstyr til 39 elever uten internett hjemme ved 12 skoler.

En utfordring som ble tatt opp i kriseledelsen 19. mars 2020 var at voksenopplæringen ikke var med i kartleggingen om elevenes behov for IKT-utstyr. Det ble trukket fram at det også var en utfordring for voksenopplæringen å sikre at alle deltagere hadde utstyr til å kunne følge opplæringen skolene og lærerne tilrettela for. Det ble også rapportert at et stort antall av elevene i voksenopplæringen i Oslo ikke hadde utbytte av den digitale opplæringen. Ifølge en rapport fra FAFO beskrev kommunene også at det tok tid å få både ansatte og deltagere opp på digitale systemer og å finne ut hvilke som egnet seg. Særlig var det utfordrende å finne løsninger som var tilpasset deltakerne med lave digitale ferdigheter.

En oversikt fra Forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i skolen ved Universitetet i Oslo, oppdatert 15. mai 2020, viste at dekningen av digitale hjelpemidler blant Oslos grunnskoleelever var på omtrent 70 prosent (ca. 45 000 av Oslos 65 000 grunnskoleelever). Oversikten viste at både iPad og datamaskiner ble brukt. Dekningen var lavest på de laveste trinnene.

Elevenes erfaringer med digital undervisning

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap hadde regelmessige møter med Mobbeombudet, Elev- og lærlingeombudet, Kommunalt foreldreutvalg, Foreldreutvalget for barnehager og Elevorganisasjonen. I møte 14. april 2020 understreket

Elevorganisasjonen at nettundervisningen var for dårlig, og at elever kunne få store hull i opplæringen. Det ble videre uttrykt en bekymring for elevrådenes situasjon opp i dette, og understreket at elever måtte involveres i åpningen av skolene. Også Elev- og lærlingeombudet pekte på viktigheten av å ha dialog med elevene når skolene skulle åpne. Videre ble det understreket at det var en stor gruppe elever som trengte å komme tilbake på skolen og at det burde åpnes for at flere elever raskt fikk et fysisk skoletilbud. Også i møte 24. april 2020 meldte Elevorganisasjonen at nettundervisningen var dårlig. I møtet 17. august understreket elevorganisasjonen viktigheten av at skolene hadde en plan for hvordan de kunne gi god undervisning med hjemmeskole:

Vi kan ikke slutte å bruke de digitale hjelpemidlene som ble benyttet under hjemmeskolen. Det er mange muligheter, men lærerne benytter seg i liten grad av disse. Det er behov for skolering.

I pressen var det flere oppslag om varierende kvalitet på digital undervisning, på og mellom skoler i Oslo. Det ble blant annet trukket fram at interaktive og varierte opplegg var mest vellykket. En annen positiv faktor var at det med digital hjemmeundervisning ble enklere for en del elever å konsentrere seg. Det ble trukket fram at digital hjemmeundervisning var positivt for elever som ellers slet med skolevegring, elever som var kronisk syke og elever som hadde strevd med oppmøte. Det var også saker om ulikheter i kvaliteten på det pedagogiske opplegget og bekymringer om barn som ikke har støtte hjemmefra eller mangler Internett. Undervisningsopplegg der elevene fikk oppgaver de skulle levere inn med lite eller ingen direkte kommunikasjon med lærer, ble opplevd som mindre vellykket. Det ble også trukket fram at situasjonen hadde ført til betydelig digital kompetanseheving for lærerne.

Lærernes erfaringer med digital undervisning

Utdanningsetaten oppga at den i mai gjennomførte en spørreundersøkelse blant lærerne om erfaringer med bruk av digitale verktøy i perioden med hjemmeundervisning. Svarene viste ifølge etaten at et flertall oppfattet at situasjonen ble håndtert tilfredsstillende, at deres egen digitale kompetanse fikk et løft og at lærerne kunne tenke seg å bruke disse erfaringene videre i en normal undervisningssituasjon.

Digitale læringsressurser

Utdanningsetaten oppga at den de første dagene etter at skolene stengte utarbeidet en liste til skolene over tilgjengelige digitale læringsressurser. Denne listen, sammen med ulike typer veiledninger, ble distribuert i Utdanningsetatens nyhetsrom.

Utdanningsetatens føring, slik den ble skrevet på nett, var blant annet at «aktiviteter og opplæringen som skal skje som hjemmeundervisning, burde bære preg av skole med noen av de samme rutinene som ellers og ivareta variasjon og ulike innfallsvinkler til læring». Der det var mulig, kunne det også være fint å "møte" læreren sin på videochat hver morgen. Det ble videre framhevet at det aller viktigste var at elevene opplevde læringsarbeidet hjemme som meningsfullt. Etaten la også ut veiledning til hvordan skolene kunne henvende seg til elever de var bekymret for.

Utdanningsetaten rapporterte 26. mars 2020 at det var etablert gode hjemmeundervisningstilbud ved flere skoler. Videre oppga etaten at bruken av digitale verktøy var kreativ, og at gode eksempler var spredt til inspirasjon for flere. Samtidig ble det beskrevet at mange av elevene og lærerne ikke hadde brukt disse verktøyene før. Med dette fulgte også en fare for en bruk av nettet som utfordret barns trygghet og læringsmiljø, ifølge etatens utredning. Scenariogruppen understreket behov for å være

oppmerksomme på mulige kvalitetsforskjeller på undervisningen på trinn og klasser, og på hjemmenes ulike kompetanse til å følge opp hjemmeundervisningen.

3.2.2 Særskilt om hjemmeskolen for elever i ungdomsskole og videregående

Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved OsloMet gjennomførte en undersøkelse om hvordan Oslo-ungdom opplevde «koronatiden». Undersøkelsen ble gjennomført fra 23. april til 8. mai 2020, seks uker etter at skolene ble stengt. 12 686 ungdommer i alderen 13 til 19 år besvarte den nettbaserte spørreundersøkelsen. Det tilsvarer 37 prosent av alle elever i offentlige ungdomsskoler og videregående skoler i Oslo. I det følgende oppsummeres de viktigste funnene i undersøkelsen knyttet til den digitale hjemmeskolen.

Elevenes svar viste at den klart vanligste formen for undervisning var digital undervisning med hele klassen samlet. Det var også mange som fikk undervisning gjennom ulike former for instruksjonsvideoer eller gruppeoppgaver. To av tre fikk undervisning av lærer i mindre grupper, mens en av tre fikk en-til-en undervisning med lærer.

Det var stor variasjon i hvor mye undervisning elevene rapporterte om. Seks prosent av elevene oppga at de aldri måtte logge seg inn da skoledagen startet. En god del av elevene hadde én undervisningsøkt⁵ om dagen, mens andre rapporterte om et betydelig antall økter. Den femtedelen av elevene med flest undervisningsøkter hadde i gjennomsnitt mer enn 15 økter i uka, mens den femtedelen med færrest økter hadde mindre enn fem økter i uka. Det var også stor variasjon i hvor mange og type oppgaver elevene fikk. Det vanligste var individuelle skriftlige oppgaver, men mange fikk også ulike praktiske oppgaver og/eller oppgaver som skulle leveres som lyd-, bilde- eller videofil.

For å synliggjøre oppmøte var rutinen for 85 prosent av elevene at de hver dag eller nesten hver dag logget seg inn om morgenen. Nesten like mange, 74 prosent, hadde mer eller mindre daglige krav om å være pålogget flere ganger om dagen.

Elevenes opplevelse av undervisning og læringsutbytte

Nesten halvparten av elevene var godt fornøyd med hvordan undervisningen fungerte, og like mange var fornøyd med hjelpen fra lærerne. Hver fjerde elev var direkte misfornøyd med undervisningen.

61 prosent av elevene mente at de lærte mindre enn de pleide, mens 14 prosent mente de lærte mer. De resterende oppga at de lærte omtrent like mye. En av fire elever mente de lærte mye mindre i hjemmeskolen enn normalt, flere på videregående mente det. Gutter og jenter var nokså samstemte i sine svar på spørsmålet om læringsutbytte. Det var en noe større andel ungdom med norskfødte foreldre og høy sosioøkonomisk status som vurderte at de lærte mer og at undervisningen fungerte bedre enn før, sammenlignet med ungdom med annen bakgrunn.

«Hjemmekontoret» til elevene

Sju av ti av elevene som svarte, hadde gode arbeidsbetingelser hjemme, med tilgang til PC/nettbrett, et velfungerende nett og et sted de kunne jobbe i fred. To av ti hadde et nett som ikke alltid fungerte, men hadde likevel tilgang til PC/nettbrett og et rolig sted. For hver tiende elev var forutsetningen for å følge digital undervisning mindre gode, og

⁵ Øktenes lengde var ikke definert i undersøkelsen

ungdom med innvandrerbakgrunn og med lav sosioøkonomisk status var klart overrepresentert her.

44 prosent av dem som oppga at de hadde dårlig hjemmeskolesituasjon svarte at de lærte mindre enn de pleide, mot 22 prosent av dem med en god situasjon. 8 av 10 opplevde å få god hjelp til skolearbeidet av foreldrene sine. Dette gjaldt i større grad ungdom med norskfødte foreldre med høy sosioøkonomisk status, enn for ungdom med innvandrerbakgrunn med lav sosioøkonomisk status.

Sosial kontakt under hjemmeskolen

En del skoler innførte sosiale digitale møter, og rundt halvparten av elevene hadde deltatt i slike møter siste uka. Det var langt fra alle som var godt fornøyd med det digitale samværet i klassen. 9 prosent var veldig godt fornøyd med den sosiale kontakten i klassen, 26 prosent var ganske fornøyd, 27 prosent var direkte misfornøyd, mens resten var verken fornøyd eller misfornøyd med hvordan klassemiljøet hadde fungert.

Nesten halvparten av elevene hadde i løpet av siste skoleuke ingen samtaler med læreren sin om hvordan de hadde det, like mange hadde hatt det en til to ganger. Noen få snakket daglig med en lærer på telefon/videchat. Rundt 1 av 10 hadde møtt læreren eller en annen fra skolen fysisk siste uke. Oppfølgingen fra lærerne var jevnt over tettere på ungdomstrinnet enn på videregående.

Skolestress og livskvalitet

Ett forhold som stresset en del elever, spesielt 10. klassingene og elever på videregående skole, var hva situasjonen ville gjøre med karakterene deres.

Ett av funnene som overrasket forskerne mest, var at tre av fire ungdommer mente at pandemien i noen eller stor grad hadde påvirket livet deres i positiv retning. Den nye hverdagen kunne gi mer tid sammen med dem som betyr noe, pustehull fra krav og stress. Men dette gjaldt ikke alle, og for noen betydde den nye hverdagen motløshet og savn av både lærere og venner. Ungdommene var mest bekymret for familiens økonomi – og andelen var høyest blant dem med innvandrerbakgrunn (31 prosent) enn blant dem med norskfødte foreldre (13 prosent). En del unge oppga at de slet med ensomhet, men andelen var ikke mye høyere enn i normalsituasjonen. Selv om mange unge opplevde mer frihet, beskrev de unge belastningene og savnet som større enn tidligere.

3.2.3 Aktivitetsskolen

Utdanningsetaten utarbeidet smittevernrutiner da det ble klart at Aktivitetsskolen (AKS) skulle holde åpent for å gi et tilbud for sårbare barn, samt barn av foresatte i samfunnskritiske jobber. Rutinen ble publisert på etatens koronasider 26. mars. 2020. Dette var på et tidspunkt før det forelå noen nasjonale smittevernveiledere for Korona. Rutinen ble også oversendt smittevernoverlegen i Oslo kommune for innspill. Smittevernoverlegen hadde ikke noen ytterligere tilføyinger. Rutinen var gjeldende for skolene helt til det forelå nasjonale retningslinjer for smittevern 20. april 2020.

3.2.4 Tilsynsordning ved skolene

Utdanningsetaten hadde ansvar for å sørge for at barneskoler etablerte et tilbud til barn med særlige omsorgsbehov, som ikke kunne ivaretas når skoler og andre dagtilbud var stengt. Dette gjaldt blant annet barn som barnevernet ga hjelpetiltak til, barn i

fosterhjem eller barn som kommunen av andre årsaker mente hadde et særskilt behov. Tilsvarende gjaldt barn til personell med kritiske samfunnsoppgaver.

Kommunens retningslinjer for hvilke barnehagebarn/elever som skulle få tilbud om tilsyn, var basert på føringene gitt av nasjonale myndigheter, ifølge byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Endringer i den nasjonale føringen om hvilke arbeidsoppgaver som var samfunnskritiske, påvirket tilgangen og retten til tilsynsplass. Kommunens retningslinjer og praksis ble endret underveis basert på nye nasjonale føringer og kommunens vurdering av situasjonen.

Det ble i møte i kriseledelsen 23. mars 2020 vist til at det var krevende for rektorene å vurdere hvem som kunne få møte på skolen og ikke. 24. mars 2020 ble det vist til at det var krevende for skolene å finne løsninger for barn med store funksjonshemminger. Barneverntjenesten og bydelene kritiserte skolene for å ha ulik praksis for å gi tilsyn. Det ble også trukket fram at det var utfordringer med tilbudet til barn som hadde rett til fysisk tilsyn på skolen, men krevde mye fysisk tilrettelegging. Ansatte følte seg utsatte, samtidig som de ikke kunne møte disse elevene i smittevernutstyr. Ledige skoleassistenter/assistenter ble beordret til bydelene, slik at elever med særskilte behov som ikke kunne møte på skolen kunne ivaretas i hjemmet.

Det ble tidlig bestemt at skolene skulle ha lavest mulig bemanning, bare det som var nødvendig for å ta vare på de få elevene som kom. Elevene som deltok i tilsynsordningen, skulle følge samme undervisning som klassen sin. Utdanningsetaten utarbeidet også sentrale rutiner for å ivareta smittevern på skolene med elever i tilsynsordningen. Det var fokus på å holde avstand, ivareta god håndhygiene og sikre godt renhold av vanlige kontaktflater, digitale læremidler og på toaletter.

Kriteriene for å få tilsynsplass i skolen

Referater viste at det var usikkerhet knyttet til hva som ble ansett som kritiske samfunnsfunksjoner, særlig i starten av perioden. Etaten oppga at formuleringene fra regjeringen knyttet til hva som ble ansett som kritiske samfunnsfunksjoner bidro til noe usikkerhet, særlig i starten av perioden. Dette ble presisert og var da greit å forholde seg til, ifølge etaten.

Etaten jobbet med å avklare hvem som skulle få tilsyn på skolen, særlig hvilke barn med særskilte behov som skulle få det. Det ble i situasjonsrapporter understreket at kriteriene om hvilke barn som kunne møte på skolen endret seg gjennom perioden, og kommunale og statlige føringer åpnet for at flere elever skulle motta tilbud. Det ble etter hvert også presisert at skoleeiere ikke bare skulle vurdere mottatte forespørsler om plass. De skulle selv også vurdere om det var barn og unge som var omfattet av unntaket og som skulle få et tilbud på skolen.

Utdanningsetaten publiserte 14. mars 2020 [Lurer du på hvilke barn som kan komme på skolen?](#) Nettsiden ble løpende endret og det var informasjon om hva som var regnet som samfunnskritiske funksjoner (link til liste oppdatert 15.april), hvordan foresatte kunne gå fram for å be om at barnet fikk et tilsynstilbud ved sin skole. Det ble understreket at det ikke var nok at foreldre jobbet i virksomheter som falt inn under områdene regjeringen hadde definert som samfunnskritiske: Arbeidsoppgavene som foresatte utførte i skoletiden skulle være nødvendige for å opprettholde samfunnssikkerheten. Videre

framgikk det at foresatte som mente at deres barn kunne få dette tilbudet selv måtte ta kontakt med skolen. Eleven kunne ifølge informasjonen ikke møte på skolen før rektor hadde samtykket. Det framgikk også at terskelen for å få tilsynstilbud lå høyt av hensyn til smittevern, og at individuelle vurderinger skulle drøftes mellom rektor og foresatte.

Scenariogruppen i etaten rapporterte 30. mars 2020 at rektorene opplevde press fra foreldre og bydel/barneverntjenesten om hvilke elever som skulle være på skolen, usikkerhet rundt egne avgjørelser og ulike avgjørelser på de forskjellige skolene var trukket fram som en risiko. Det ble trukket fram at kriteriene som var satt på i slutten av mars førte til mange diskusjoner, særlig der det var snakk om de sårbare barna.

Ordningen utvides

I brev datert 1. april 2020 ba Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap Utdanningsetaten om å sikre at skolenes praksis var i tråd med de nye nasjonale føringene, som åpnet for at flere barn skulle få tilbud om tilsyn i skolen på dagtid. Byrådsavdelingen ba blant annet også om at informasjonen på etatens hjemmeside oppdatertes «slik at det fremkommer at skolen må foreta vurderinger av om det er barn og unge på deres skole som er omfattet av unntaket om skolestengning og som skal få et skoletilbud, uavhengig av om foresatte ber om et slikt tilbud eller ikke». På nettsiden [Lurer du på hvilke barn som kan komme på skolen?](#) ble det understreket at skolene selv måtte foreta vurderinger om det var barn og unge på deres skole som var omfattet av unntaket av skolestenging og som skulle få et skoletilbud, uavhengig av om foresatte ba om et slikt tilbud eller ikke.

Antall elever som brukte tilsynstilbudet på skolen

Det var relativt få barn som møtte opp i starten, men i løpet av kort tid steg antallet. Ifølge situasjonsrapporter og annen dokumentasjon økte antallet elever som møtte gjennom perioden, fra 303 elever i hele Oslo 17. mars 2020 til 1713 elever 22. april 2020. Økningen ble forklart med at kommunen nådde flere, særlig barn med store omsorgsbehov og barn i sårbare situasjoner. Flere yrker ble etter hvert også regnet som kritiske samfunnsfunksjoner, og kriteriene endret seg som nevnt i en noe mindre restriktiv retning. Tilsynsordningen ble videreført gjennom hele påsken, også på røde dager. 15 skoler (én i hver bydel), i tillegg til spesialskoler og skoler med by-omfattende spesialgrupper, holdt åpnet i påsken.

Utdanningsetaten hentet inn tall fra skolene om hvor mange elever som benyttet tilsynstilbudet og rapporterte disse tallene til kriseledelsen, blant annet som grunnlag for å planlegge bemanning.

I juni 2020 ble det gjennomført flere ekstraordinære innrapporteringer i regi av Utdanningsdirektoratet, både for grunnskoler, barnehager og grunnskoleopplæring for voksne. 100 prosent av Oslo skolene svarte på undersøkelsen. En gjennomgang av tallene fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) viser at til sammen 2 763 elever var fysisk på skolen i perioden skolene var stengt. Det utgjør 4,2 prosent av alle elevene på 1.–10. trinn. Av elevene som fikk undervisning på skolen var det flest elever med foreldre i samfunnskritiske yrker med 41 prosent. 37 prosent av elevene var i kategorien sårbare/utsatte elever. 22 prosent av elevene hadde enkeltvedtak om spesialundervisning, noe som utgjorde 13-15 prosent av alle elevene med spesialundervisning. Nasjonalt var det omtrent 5 prosent av elevene - 34 000 elever som fikk undervisning fysisk på skolen i deler av eller i hele perioden skolene var stengt.

3.3 Gradvis gjenåpning av skolene

Tirsdag 7. april besluttet regjeringen at alle barnehager skulle åpne fra 20. april 2020 og at 1. til 4- trinn i skolen og Aktivitetsskolen (AKS) skulle åpnes fra 27. april. I tillegg ble det åpnet for at elever på Vg3 som følger yrkesfaglig løp i skole og yrkesfagelever på Vg2 skulle få mulighet til å komme på skolen for de delene av studiene som krevde at de var på skolen. Gjenåpningen for Vg2 og Vg3 yrkesfag gjaldt også for voksenopplæringen. 5.-10. trinn kunne komme tilbake 11. mai. Skolene bestemte selv hvilken dag elevene på 5.-9. trinn og Vg1 og Vg2 starter, men alle skulle starte senest onsdag 13. mai.

Smittevernforskriften viste hvilke tiltak som måtte iverksettes av skolene for å drive smittevernfaglig drift. Denne anga at virksomhetene skulle etablere grupper for elever som hovedregel skulle basere seg på normen for lærertetthet. Videre ble det påpekt at skoleeier skulle gi et ordinært tilbud på skolen og i Aktivitetsskolen (AKS) og at skole og AKS bare kunne redusere åpningstid eller antall elever tilstede om særlige forhold ved virksomheten gjorde at driften ikke kunne oppfylle øvrige krav.

Den fysiske utformingen av skolene hadde betydning for mulighetene til å ivareta smittevernhensyn, som å holde avstand i klasserom og sikre god håndhygiene. Det ble eksempelvis meldt om at det var en utfordring at flere klasserom ikke hadde egen vask. Flere skoler i Oslo har også små uteområder. Etaten oppga at tilgang på håndvasker ved skolene ble kartlagt i samarbeid mellom avdeling for skoleanlegg i Utdanningsetaten og Undervisningsbygg. Videre ble viktigheten av tilgang på såpe og papir presisert på koronasidene.

Kommunikasjon og informasjon til elever, foresatte og ansatte før åpningen

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

Skolene var ifølge møtereferater opptatte av hva Utdanningsetaten ville formidle til foreldre som nektet å sende barna på skolen og ansatte som var redde. Det ble i møtereferater også understreket at det var viktig å informere foresatte om at det ville bli et redusert skoletilbud ut skoleåret. I etatens utredning om skoleåpning ble det understreket at kommunikasjon ville være avgjørende for at gjenåpningen av skoler ble vellykket. Målet var at elever og ansatte møtte opp og at de følte det var trygt å komme til skolen.

Utdanningsetaten gikk før gjenåpning av skolene ut med informasjon til rektorer og foresatte om hvordan skolehverdagen ville bli, hvordan smittevern ville ivaretas og at det ville være trygt å gå på skolen for elevene etter åpning. Tiltak etaten informerte om var blant annet at foreldre ikke fikk komme inn på skolene, det ble understreket at elever og foresatte ikke fikk komme til skolen om de var syke og at det ikke var lagt opp til faste, felles åpningstider. Det vil si at det ble åpnet for at skolenes rektorer kunne gjøre avvik fra det ordinære tilbudet for å ivareta smittevernet. For barn av foreldre med samfunnskritiske jobber, skulle disse ha tilbud i tråd med ordinær åpningstid. Det ble samtidig understreket at alle foresatte på forhånd skulle få beskjed om hvordan dagen ville se ut for deres barn.

Utdanningsetaten informerte om at den ville gi skolene forslag til hvordan de kunne kommunisere med foresatte. Samtidig ville etaten selv informere via skolenes nettsider, Oslo kommunes nettsider og sosiale medier. Utdanningsetaten la i forkant av åpningen ut [informasjon](#) om hvordan skolehverdagen ville bli. Etaten meldte at det ville være behov for informasjon på flere språk, men hadde fått signaler om at Utdanningsdirektoratet ville utarbeide dette.

Etaten understreket også at kommunikasjon med ansatte ville være viktig i forbindelse med åpningen. Mye av denne kommunikasjonen kom til å gå ut via rektor, med bistand fra Utdanningsadministrasjonen. Etaten understreket overfor skolene også betydningen av at elevene fikk delta i vurderinger rundt tiltakene som ble iverksatt. Det ble presisert at en slik involvering av elevene ville bidra til økt trygghet og forståelse for de nye rutinene og reglene og foreslo at skolene i Oslo ivaretok dette i tråd med lokale tilpasninger, studieprogram og elevenes alder.

Forberedelse til ny skoleåpning

Etaten foretok i starten av april nye risikovurderinger, særlig vedrørende smittespredning på skole, i uteområdene, på lekeapparater og fellesarealer og angst og frykt blant ansatte og elever.

Utdanningsetaten utarbeidet og publiserte egne presiseringer til Utdanningsdirektoratets smittevernveileder. Etaten bestilte og distribuerte også smittevernutstyr til skolene. Alle rektorer hadde ifølge Utdanningsetaten fått informasjon om hvordan de skulle gi sine ansatte tilgang til digitale kurs i smittevern som ivaretok smittevernveilederen. Siden smitterisikoen var mindre ute, ville etaten også oppfordre skolene til å tilrettelegge for uteundervisning så langt det var mulig.

Utdanningsetaten hadde kartlagt behovet for smittevernutstyret på den enkelte skole. Det var etablert et system der skolene ukentlig meldte behovet for smittevernutstyr og hvor HMS-seksjonen i etaten sendte en felles bestilling av ukentlig behov for utstyr for Osloskolene. Etaten distribuerte smittevernutstyr til skolene på fredagen før og på samme dag som skolene gjenåpnet. Vår gjennomgang av dokumentasjonen viser at Utdanningsetaten ikke hadde rapportert om mangel på smittevernutstyr. Etaten oppga at for åpning av yrkesfag på Vg2 og Vg3 var det viktigste å få på plass vurderingsgrunnlag til standpunktkarakterer slik at yrkesfagelevne kunne holde et læringstrykk i programfagene og yrkesfaglig fordypning og at oppholdet i opplæringen ikke gikk ut over studieprogresjon og en eventuell overgang til arbeidslivet/læretida. Etaten forutsatte at fellesfagsundervisningen i hovedsak ble digital og nettbasert hjemmeundervisning og at skoleuka ville periodiseres. Etaten mottok henvendelser fra flere videregående skoler som opplevde behov for presiseringer rundt hvem som skulle tilbake til fysisk undervisning på skolen.

Utdanningsetaten forventet at flere trinn skulle åpnes fra mandag 11. mai 2020 og administrasjonen formidlet en rekke innspill til byrådsavdelingen i forkant av dette:

- Smittevern var umulig å overholde uten fleksibilitet i åpningstid og antall timer/dager elevene går på skolen
- Store utfordringer på videregående skoler fordi elevene beveget seg mellom mange ulike grupper og rom
- Kort frist for skolene å gjøre seg klare, det var ønskelig å få fleksibel åpningsdato.

- Skolene meldte allerede fra om betydelige merkostnader knyttet til renhold, bemanning og smittevernutstyr

Tilbake på skolen

Tall fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) viste at de fleste skoler åpnet som planlagt. 376 elever i Oslo fikk utsatt skoleåpning, hvilket utgjorde omtrent 0,6 prosent av alle elever i 1.-10. trinn.

Da skolene åpnet hadde mange skoler behov for å sette inn ekstra lærerressurser som følge av inndelingen i «kohorter», i Oslo som nasjonalt. Det gjorde at Oslo skolen satte inn 722 ansatte i andre stillingstyper som lærere i denne perioden. Dette gjaldt for 233 personer i assistentstillinger, 192 spesialpedagoger, 149 ansatte fra Aktivitetsskolen, 141 fra øvrige personale og 7 fra ledelsen(e).

Skoleundervisning etter gjenåpning

Etter gjenåpningen av skolene fra 11. mai (uke 20) viser tall fra GSI-rapportering om konsekvensene av koronapandemien at 78 prosent av undervisningen i Oslo hovedsakelig ble gjennomført på skolene. I uke 24 ble 97 prosent av undervisningen gjennomført på skolene. I uke 20 ble undervisningen 67 prosent av undervisningen gitt i skolebygg. I uke 24 ble 85 prosent av undervisningen gitt i skolebygg.

Skolene hadde selv myndighet til å bestemme hvordan den ville organisere skoleuka ut fra sine lokale forutsetninger. Det ble i utdrettet informasjon fra Utdanningsetaten understreket at det ville være forskjeller i hva slags tilbud de forskjellige skolene kunne gi, og at det kunne bli endringer i timeplanene fra hva elevene var vant til. Dette skyldtes skolenes ulikheter. Hver enkelt skole måtte derfor tilpasse tilbudet slik at de kunne følge smittevernreglene. Skoleuka for elevene fra femte til tiende trinn og på videregående ville derfor bli en variasjon av klasseromsundervisning, uteskole og hjemmeundervisning.

Elevenes frammøte etter gjenåpning

Ifølge media møtte 88 prosent av elever i 1–4. trinn opp første skoledag etter gjenåpning. Det var store variasjoner i frammøte mellom skolene og mellom bydelene. Ved skolene med størst frammøte, møtte så godt som alle elevene. Ved skolen med lavest frammøte, møtte rett over halvparten av elevene (53 prosent). Flere av skolene med lavt frammøte var skoler med stor andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Utdanningsdirektøren uttalte i media at lavt frammøte blant annet kunne skyldes språkutfordringer, at etaten ikke hadde lyktes godt nok til å nå ut med informasjon om at det var trygt på skolen, samt at kunne være høyere fravær i bydeler hvor smittetallene var høyere og flere var i karantene.

Ifølge en artikkel i VG 28. april 2020 hadde eksempelvis rektor ved Rommen skole, som hadde et frammøte på 63 prosent første skoledag, ringt alle foresatte til barn som ikke møtte. Mange foresatte hadde forklart at de var redde for smitte og bekymret for om det var trygt å sende barna på skolen.

Utdanningsetaten samlet inn tall for oppmøte ved skolene etter gjenåpning. Disse ble rapportert til kriseledelsen. Det var ikke alle skoler som svarte, og det var også flere mulige feilkilder og usikkerheter knyttet til tallene. Tallene viste likevel en trend hvor bydelene Stovner, Grorud, Alna og Gamle Oslo hadde lavest frammøte ved skolestart, men oppmøtet steg utover i mai og juni.

Ifølge tall fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) var det etter gjenåpning av skolene 11. mai 1205 elever som ikke møtte på skolen. Det utgjør 1,8 prosent av elevene i Oslo, mot 1 prosent av elevene nasjonalt. Det var flest elever (70 prosent) som ikke møtte på skolen på grunn av at de eller noen i familien var i risikogruppe. For en av fire elever var årsaken at de var syke/ukjent/ikke kontakt med hjemmet. I uke 24 var antall elever som ikke møtte på skolen redusert til 1,1 prosent i Oslo.

Ifølge koordineringsgruppens rapporter var minoritetsspråklige overrepresentert blant barn som ikke møtte på grunn av frykt for smitte. Siden 29. april var det ifølge koordineringsgruppens tredje statusrapport iverksatt et utstrakt informasjonsarbeid rettet mot spesielt minoritetsspråklige familier i Oslo. Skolene (og barnehagene) hadde materiell på en rekke språk som de kunne skrive ut fra udir.no og sende til familiene. I tillegg hadde flere frivillige organisasjoner drevet informasjonsarbeid – og allerede i slutten av april var tendensen til oppmøte økende.

Ifølge brev fra byrådsavdelingen til Utdanningsetaten viste tall fra 5. juni 2020 et gjennomsnittlig oppmøte på 94 prosent for grunnskolene i Oslo. Samlet sett vurderte byrådsavdelingen ifølge brevet at utviklingen med hensyn til oppmøte på skolene hadde gått i riktig retning siden gjenåpningen.

Ifølge tallene Utdanningsetaten samlet inn og rapporterte til kriseledelsen, varierte oppmøtet i videregående skole i uke 22 fra i overkant av 30 prosent til 100 prosent. Skolen med lavest oppmøte var en spesialskole.

I toppledergruppens møte 15. mai ble det besluttet at etaten sentralt måtte kommunisere at også videregående elever fikk møte på skolen minst en gang i uka.

Oppfølging av elevene som ikke møtte

Ifølge koordineringsgruppen var det grunn til å tro at sårbare barn og unge var overrepresentert blant de som ikke møtte opp. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap ba etaten om å lage en plan for hvordan disse elevene skulle følges opp. Etaten kalte inn skolene med størst utfordringer til nettmøter. Ifølge intern rapportering var det 47 elever på ulike grunnskoler som fortsatt i starten av juni var hjemme uten grunn. Byrådsavdelingen la også til grunn at skolene vil prioritere oppfølging av disse elevene ved skolestart i august.

Utdanningsetatens viste blant annet til at skolene hadde ulike former for ressursteam som arbeidet med å kontakte hjemmene til elevene som ikke møtte. Dersom skolene vurderte at det var behov for det, dro de hjem til de aktuelle familiene, og/eller møtte elevene fysisk uten foreldre til stede, ifølge etaten. Etaten oppga også at skolene samarbeidet godt med bydelens tjenester om elever det var bekymring for.

Særlig om sårbare elever

Scenariogruppen understreket også risiko for at hjemmeundervisningen ikke gikk bra for sårbare elever og for elever som vanligvis utfordret i undervisningssituasjoner. Grunner til dette kunne blant annet være hjemmeforhold, utenforskap, fremmedgjøring og språkproblemer. Ifølge scenariogruppen meldte videregående skoler «om stadig flere elever de ikke når via digitale arenaer og som ikke deltar i opplæringen». Scenariogruppen stilte spørsmål om hvordan nå disse elevene når det digitale ikke var et

alternativt treffpunkt. Det ble understreket at det var viktig at samarbeid med bydelene ble etablert og at dette ble godt.

Barne- og familieetaten påpekte i flere situasjonsrapporter utfordringer knyttet til skoletilbudet til barn og unge i barnevernet og fremhevet behovet for særskilte og langsiktige tiltak til denne gruppen. Etaten rapporterte blant annet om følgende:

- Det var en kritisk utfordring at barn og unge i barnevernet ikke fikk det skoletilbudet de hadde krav på og trengte. Skoletilbudet som ble gitt var varierende. Variasjonen var i seg selv uheldig.
- Et fåtall av institusjonene rapporterte at barn og unge mottok et tilnærmet ordinært tilbud. For mange hadde tilrettelagt undervisning blitt avlyst på grunn av manglende ressurser.
- De som allerede hadde en marginalisert skoletilhørighet og opplæring hadde nå ytterligere utfordringer med å tilpasse seg en annerledes skolehverdag

Barne- og familieetatens vurderte at det var behov for særskilte og langsiktige tiltak for de barn og unge som på grunn av manglende tilrettelegging under koronapandemien hang etter i sin faglige utvikling.

3.4 Spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Elever som har rett til spesialundervisning skulle så langt det var mulig fortsatt få dette. I kriteriene for hvem som skulle ha et tilbud i skolen ble det i versjonen oppdatert 5. mai 2020 skilt mellom elever med særlige behov og særlige sårbare elever. Elever med særlige behov kunne være elever med vedtak om spesialundervisning, men disse ville ikke automatisk ha rett til opplæringstilbud i skolen.

Fra Utdanningsetatens utredning om gjenåpning av skolene sto det at når opplæringen foregikk hjemme, kunne det være vanskelig for skolene å oppfylle timekravene i vedtakene om spesialundervisning. Å gjennomføre opplæringen på en slik måte, var en ny oppgave for skolene, og skolene hadde ulike forutsetninger for å gjennomføre opplæringen slik med ulik tilgang til digitale verktøy og ev. ulik kompetanse hos lærerne, ifølge etaten. I tillegg ble det trukket fram at det kunne være mer belastende for elevene å motta opplæring som fjernundervisning, og det derfor kunne være bedre for eleven med færre timer opplæring per uke enn når opplæringen skjedde på skolen.

Skolene ville ha store utfordringer med å gjennomføre spesialundervisningen i tråd med de rettighetene som var fastsatt i vedtakene om spesialundervisning, ifølge utredningen. Skolene ville også ha utfordringer med å ha tilstrekkelig lærerressurser til å gi elever spesialundervisning organisert som eneundervisning, og kvalifisert undervisningspersonell når spesialundervisningen skulle foregå i mindre grupper med andre elever.

Etaten ville orientere skolene om gjeldende regelverk, be skolene skaffe seg oversikt over elever med rett til spesialundervisning, kartlegge hvilke rettigheter og behov elevene hadde, og gjennomføre spesialundervisningen så tett opp til det som er fastslått i vedtakene som mulig. Dersom skolene måtte avvike fra de individuelle rettighetene eleven hadde, måtte dette ifølge etaten kommuniseres godt med foresatte. Det måtte videre avklares med sentrale myndigheter om kommunen pliktet å erstatte den spesialundervisningen eleven mistet i koronatiden.

5. mai 2020 ble det gitt beskjed til skolene i Oslo om å åpne snart som mulig for

- elever ved spesialskoler
- elever i spesialgrupper ved ordinære skoler
- elever på nærskolen med vedtak om spesialundervisning i alle fag og alle timer
- elever i tilrettelagte grupper på videregående

Samme dag sendte utdanningsdirektør ut e-post med føringer til rektorene. Det ble da understreket at disse elevene var sårbare og hadde særlige behov, derfor ønsket Utdanningsetaten at alle disse elevene skulle få komme tilbake på skolen så raskt som det praktisk er mulig å åpne. Følgende ble også presisert:

Vi ser at dette kan innebære at noen av dere må endre tilbudet dere har for 1.-4. trinn i dag, og/eller redusere tilbudet for elever med spesialundervisning. Det har vi forståelse for, dere har et handlingsrom til å avvike fra det normale tilbudet på skolen for å overholde smittevernreglene.

Tall fra Utdanningsdirektoratet/GSI viste at omtrent halvparten av elever med særskilt norskopplæring i Norge hadde fått færre timer enn normalt etter at skolene åpnet. Én av tre av elevene som hadde spesialundervisning, fikk færre timer. I tillegg til at elevene hadde fått færre timer hadde én av ti av elevene med spesialundervisning og særskilt norskopplæring, fått timer med assistent i stedet for timer med lærer.

Fra koordineringsgruppen trekkes fram at Fylkesmennene meldte om flere tilfeller der elever med spesialundervisning fikk langt mindre enn de hadde krav på, og flere kommuner hadde opplyst om at de ikke ga tilbud i tråd med vedtaket. Dette kan ha gitt et dårligere pedagogisk utbytte enn ordinært. Dette gjaldt også noen elever på videregående skole.

Skolene skulle registrere alle elever som fikk spesialundervisning og/eller særskilt språkopplæring enten på skolen og/eller som hjemmeundervisning i regi av skolen. Totalt registrerte skolene i Oslo 3 878 elever med spesialundervisning, noe som utgjorde 86 prosent av alle elever som hadde vedtak om spesialundervisning. Det innebærer at 651 elever, 14 prosent av elevene med vedtak om spesialundervisning, ikke fikk dette i denne perioden.

Videre viste beregning av Oslo-tallene fra Utdanningsdirektoratet/GSI at 64 prosent av elevene med spesialundervisning hovedsakelig fikk undervisning på skolen i denne perioden. Rundt 10 prosent fikk spesialundervisning henholdsvis som hjemmeundervisning eller en kombinasjon av skole- og hjemmeundervisning i regi av skolen.

Skolene oppga at 1 662 elever fikk færre timer spesialundervisning enn normalt/planlagt i perioden etter at skolene åpnet igjen og til 2. juni 2020. Det utgjorde 37 prosent av elevene med vedtak om spesialundervisning. Samtidig var det 633 elever som hadde tildelt timer med spesialundervisning som fikk færre timer med lærer og flere med assistent enn normalt/planlagt. Det utgjorde omtrent 14 prosent av elevene med vedtak om spesialundervisning. 1583 elever, altså 40 prosent, fikk undervisning som normalt.

Skolene registrerte 9 801 elever med særskilt språkopplæring, noe som utgjorde 76 prosent av alle elever som hadde vedtak om særskilt språkopplæring. Det innebærer at

rundt 3 000 elever, 24 prosent av elevene med vedtak om særskilt språkopplæring ikke fikk dette i denne perioden. 62 prosent av elevene med særskilt språkopplæring fikk hovedsakelig opplæringen på skolen, mens til sammen 14 prosent fikk det enten som hjemmeundervisning eller en kombinasjon av skole- og hjemmeundervisning i regi av skolen.

Skolene oppga at 3 542 elever fikk færre timer særskilt språkopplæring enn normalt/planlagt etter at skolene åpnet. Det utgjorde 28 prosent av elevene med særskilt språkopplæring. Samtidig var det fem prosent av elevene som fikk færre timer særskilt språkopplæring med lærer og flere med assistent enn normalt/planlagt.

3.5 Skolehelsetjenesten og andre hjelpetjenester

I bydelenes situasjonsrapporter kom det fram at skolehelsetjenesten var stengt eller hadde redusert tilbud, og at ressursene derfra var omdisponert til smittesporing. Enkelte bydeler meldte Utdanningsetaten om omdisponeringen i starten av mars. Enkelte bydeler oppga også skolehelsetjenesten og helsestasjon som tjenestene som var hardest rammet av koronasituasjonen.

Da skolene skulle åpne, meldte flere bydeler at de hadde sendt inn planer for skolehelsetjenesten til byrådsavdelingen. Flere bydeler meldte om helsestasjon fortsatt drev eller kunne bidra til smittesporing ved behov, eller at de prioriterte bemanning på feberpoliklinikker foran helsestasjon og skolehelsetjenesten, og at de hadde omdisponert helsesykepleiere dit.

Flere bydeler meldte om at helsesykepleiere gradvis kom tilbake til skolehelsetjenesten, først for 1.-4.-trinn. Det ble av flere bydeler trukket fram at det ville være en stor utfordring å åpne skolehelsetjenesten til 5. – 9.-trinn og videregående skoler igjen, samtidig som koronatelefonen, smitteoppsporingsteamet og feberklinikken ble bemannet med helsepersonell fra bydelen. Mot slutten av mai meldte flere bydeler at det var lagt planer om å starte opp skolehelsetjenesten til 5.-9.-trinn og videregående skoler. I situasjonsrapporter fra flere, men ikke alle bydeler 27. mai 2020 framgikk det at skolehelsetjenesten hadde fått sykepleierressurser tilbake og hadde normdekning på alle skoler i bydelen.

NOVA-undersøkelsen av hvordan Oslo-ungdom opplevde koronatiden viste at totalt fem prosent av ungdommene i løpet av siste måned før undersøkelsen ble gjennomført var i kontakt med skolehelsetjenesten (tre prosent) eller en annen hjelpetelefon/-chat.

I slutten av april 2020 anså myndighetene at koronaepidemien var under kontroll og hadde på bakgrunn av vurderinger av smittesituasjonen lettet på tiltakene. Ifølge *koordineringsgruppen for tjenestene til sårbare barns* rapporter var det likevel mange virksomheter som fortsatt opererte med strengere smittevernrestriksjoner. Eksempelvis viste fjerde rapport blant annet at:

- To av tre skolehelsetjenester var mindre tilgjengelig for elevene enn før 12. mars.
- De ansatte i skolehelsetjenesten møtte elevene ansikt til ansikt langt sjeldnere enn før. Dette gjaldt både i grunnskolen, i videregående og ved helsestasjon for ungdom der kun ni prosent sier at de hadde like mange fysiske møter med ungdommene som før.

Koordineringsgruppen var svært kritiske til denne praksisen. Det handlet både om bruk av hjemmekontor, omdisponeringer eller andre begrensninger av tjenestene. Til tross for stor oppmerksomhet knyttet til barn og unge var kapasiteten på tjenestene til barn og unge, særlig i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom fortsatt vesentlig dårligere enn i normalsituasjonen. Tjenestene rapporterte om færre henvendelser og færre fysiske møter enn normalt. Både skolehelsetjenestene og helsestasjon for ungdom rapporterte om at de fleste unge med identifisert behov fikk oppfølging, men det var også noen som oppga at det var en del unge som ikke fikk hjelp.

3.6 Lærlingene

Koronasituasjonen førte også til endringer i fagopplæringa og hadde flere konsekvenser for de som gikk i lære. Situasjonen for lærlinger var mer utfordrende enn for ordinære elever, gitt risikoen for at lærlinger ble permittert, at lærekontrakter ble hevet og lærlinger ikke fikk fullført utdanningen sin. Vanligvis avlegges 1400 prøver mellom slutten av mars og 1. august. I månedsskiftet mars/april var mange lærlinger allerede permittert, og avsluttende fag-/svenneprøver var satt på vent.

Utdanningsetaten hadde tett kontakt med Kunnskapsdepartementet om lærlingenes situasjon. Utdanningsetaten spilte inn en rekke innspill til Utdanningsdirektoratet og ba eksempelvis skriftlig i brev 27. mars om at det ble satt inn raske og fleksible nasjonale tiltak for lærlinger, som sikret lærlingenes progresjon og vei inn i arbeidslivet, uten at kvaliteten på fag-/svennebrevet ble undergravet og kom med konkrete forslag til tiltak. Utdanningsetaten meldte da også om flere tiltak Oslo kommune og Utdanningsetaten ville gjennomføre. Dette var blant annet å:

- ha dialog med opplæringskontorene om muligheter for å organisere opplæring for permitterte lærlinger
- sikre tett dialog med prøvenemndene og Yrkesopplæringsnemnda for å finne alternative modeller for gjennomføring av fag-/svenneprøver
- rigge for utvidet kapasitet i alternativt Vg3 fagopplæring i skole høsten 2020
- ta inn flere lærlinger til kommunale virksomheter
- tilrettelegge for at lærlinger i aktuelle løp / fag kan gjennomføre teorieksamen oftere mer enn 2 tidspunkter i året

Utdanningsetaten oppga at den ikke hadde mulighet til å avholde egne samlinger for permitterte lærlinger. Men etaten samlet informasjon som er til hjelp i permittering og forberedelse til fagprøva, i et opplæringsprogram på nett. Det var rettet spesielt til lærlingene som var permittert, hadde vært permittert eller sto i fare for å bli permittert fra læreplassen. Opplæringsprogrammet inneholdt ulike refleksjonsoppgaver på viktige og generelle områder av utdanningen.

Etaten samlet og oppdaterte også viktig informasjon om situasjonen for lærlinger på kommunens nettsider. Her ble det informert om at lærlinger skulle møte på jobb som vanlig fram til de fikk annen beskjed fra arbeidsgiver. Det var også informert om hva lærlingen kan gjøre dersom han eller hun mottok permitteringsvarsel eller hadde blitt permittert, det var lenket til veiledning for utfylling av søknad om dagpenger og unntak om at permitterte lærlinger kunne få opplæring og fortsatt motta dagpenger. Det ble også informert om innførte tiltak, som at lærlinger kunne slippe de siste månedene av læretida, at fag- og svenneprøver kunne gjennomføres uten at hele prøvenemnda er tilstede.

Per 25. mars 2020 ble det rapportert at 409 Oslolæringer var permittert, flertallet innen restaurant- og matfag (116 lærlinger), design- og håndverk (107) og elektrofag (81). Det ble da regnet med at tallet ville øke ved neste rapporteringsrunde fra opplæringskontorene. Ifølge scenariogruppas utredning hadde etaten fått melding om 687 permitterte lærlinger per 30. mars 2020. Mange lærlinger kom tilbake i jobb i takt med at samfunns- og næringslivet gradvis åpnet igjen. Per 30. juni var det rapportert at 208 lærlinger var permittert. Yrkene kokk, elektriker, frisør, mediegrafiker og resepsjonsfaget ble oppgitt som særlig utsatt. Scenariogruppens rapporterte at det var reell fare for at mange av permitteringenene kunne bli langvarige.

30. mars 2020 fikk Utdanningsetaten beskjed fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap om at fag/svenneprøver kunne gjennomføres dersom alle smittevernhensyn ble ivarettatt. En gjenopptakelse betydde ikke at etaten ville bli ajour med prøvene, ifølge etaten. Det ville kunne avlegges færre prøver av gangen på prøvestasjon, og arbeidsplasser og prøvesteder var fortsatt stengt. Det ble trukket fram at voksnes inngang i arbeidslivet ville bli forsinket.

For at flest mulig elever og lærlinger skulle fullføre og bestå, åpnet Utdanningsetaten for at elever på alternative Vg3-løp skulle kunne få inntil ett år forlenget tid dersom det er påkrevet for å bli i stand til å bestå fag-/svenneprøve. Etaten ba 30. mars relevante skoler vurdere behovet for de elevene som startet alternativt Vg3 i skole høsten 2019.

3.7 Privatisteksamener

20. april besluttet regjeringen at privatisteksamen skulle gjennomføres, og 21. april ble nasjonale smittevernråd for privatisteksamen publisert. For å kunne gjennomføre privatisteksamen på en forsvarlig måte, og etterleve kravene i smittevernveilederen, måtte hele oppsettet for eksamensgjennomføringen omorganiseres og planlegges på nytt, ifølge Utdanningsetaten. Etaten oppga at normalt ble det benyttet mellom 16 og 20 uker på dette arbeidet

Første store skriftlige eksamensdag, med over 2200 kandidater, var 19. mai 2020, fire uker etter smittevernveilederen ble publisert, følge etaten. 9000 var privatister meldt opp til 23.000 eksamener

3.8 Andre tema fra situasjonsrapportene

Andre utfordringer og bekymringer som kunne utledes fra en eller flere av Utdanningsetatens og Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskaps situasjonsrapporter var

- IT-sikkerhet og personvern ved bruk av digitale læringsplattformer og -klasserom
- for lav kapasitet på fjernarbeidsløsninger og forsinkelser ved digital kommunikasjon
- kapasiteten til undervisning, renhold og AKS ved skolene
- at noen skoler nedskalerte renholdet av økonomiske hensyn
- krevende situasjon for lærere og elever å stå i over tid
- utfordringer rundt bemanning og fortsatt drift ved smitte, testing og karantener for ansatte og elever
- tilrettelegging for elever og ansatte i risikosoner
- økte kostnader for skolene, blant annet til bemanning, smittevernutstyr og renhold og uavklart hvordan dette skulle dekkes

-
- spørsmål rundt skolenes ivaretagelse og overholdelse av smittevernveiledere og mulighetene for å holde avstand inne og ute
 - om elever kan ta igjen uteblitt undervisning, særlig sårbare elever og elever som mistet svømmeundervisning
 - størrelse på klasser, klasserom og overholdelse av smittevernveileder
 - mer sårbare overganger fra barnehage til skole, fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole
 - vanskeligere vurderingssituasjon for elever som skal ha og lærere som skal gi karakterer, særlig standpunkt karakterer
 - behov for avklaringer av arbeidsrettslige spørsmål samt spørsmål om beordringer, lønn og overtid
 - skoleskyss
 - dimensjonering av skoletilbudet for elever i videregående for høsten 2020

3.9 Oppsummering av saker i media

Det var en del artikler som pekte på at smitteverntiltakene forsterket sosiale forskjeller. I tillegg ble det også pekt på pedagogiske forskjeller. Med dette menes forskjeller i det konkrete pedagogiske opplegget som ble gjennomført. Et viktig moment som ble trukket fram var at noen elevgrupper trivdes bedre med og profitterte på hjemmeundervisning.

Det pektes videre på at begrensningen av tilbudene til barn og unge var gjort av smittevernhensyn uten en (tilstrekkelig) interesseavveining mot barnas interesser og at konsekvensene for barna er store på sikt.

3.10 Oppsummering av læringspunkter

Ovenfor har vi beskrevet Oslo kommunes håndtering av hjemmeundervisning og oppfølging av elever etter skoleåpningen. Byråden/byrådsavdelingen og Utdanningsetaten har nedlagt et stort arbeid, strukket seg langt for å håndtere en svært utfordrende situasjon på best mulig måte og selv oppsummert erfaringer og gjennomført forbedringer, jf. beskrivelser og tiltak i ukentlige situasjonsrapporter.

Kommunerevisjonen vil i det følgende trekke frem noen aktuelle læringspunkter basert på redegjørelsen. Det vil kunne variere hvorvidt og i hvilken grad læringspunktene er relevante for de ulike skolene/tjenestestedene, Utdanningsetatens administrasjon og byrådsavdelingen.

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

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

4. Hvordan ble koronapandemien håndtert i sykehjem?

Sykehjemsetaten skal gi tilbud til personer med behov for heldøgns pleie, rehabilitering og omsorg.

Det er cirka 10 000 medarbeidere knyttet til Oslos langtidshjem og helsehus (inkludert private leverandører). Oslo har 39 langtidshjem og fire helsehus, begge deler betegnes som sykehjem. De har tilsammen cirka 4 100 heldøgns plasser og 500 dagplasser i Oslo og gir helsetjenester for cirka 5 milliarder kroner.

Det er bydelene som fatter vedtak om plass på langtidshjem eller helsehus. Langtidshjemmene er pasientenes hjem resten av livet og hverdagen skal gjenspeile det. Helsehusene er et korttidstilbud.

4.1 Beredskap i forkant av pandemien og tiltak i tidlig fase

Sykehjemsetaten hadde en overordnet beredskapsplan. Denne var revidert 25. september 2019, en av flere oppdateringer av planen fra 2013. Sykehjemsetaten hadde ikke en oppdatert pandemiplan. Pandemiplanen var fra 2008. I følge situasjonsrapport 20. februar 2020 framkom det at pandemiplanen måtte revideres.

Sykehjemsetatens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse 2019, datert 23. januar 2020, omhandlet imidlertid pandemirisiko. Det var beskrevet at en pandemi ville kunne få store konsekvenser for sykehjemspasienter, både gjennom høy risiko for komplikasjoner og død ved infeksjon, men også hvis helsepersonell som arbeider ved institusjonene ble rammet av høyt sykefravær. Sannsynligheten for at Norge ville bli rammet av en pandemi var vurdert som høy. Sykehjemsetaten beskrev at etatens prioriteringer ved pandemi var å hindre og begrense smitteoverføring og opprettholde ordinær drift i størst mulig grad. Det var utarbeidet en scenarioanalyse for større pandemiutbrudd.

Ifølge beredskapsplanen fra 2019 var ny pandemiplan under utvikling og forventet ferdigstilt i løpet av 2020. Det var beskrevet at «Planveileder for massevaksinasjon mot pandemisk influensa i kommuner og helseforetak» utarbeidet av Folkehelseinstituttet lå til grunn for etatens nye pandemiplan, samt «Smittevernplan for Oslo 2019». Ifølge internt dokument i etaten var fristen for en revidert pandemiplan 1. september 2020.

Sykehjemsetaten hadde foretatt en intern erfaringsoppsummering av etatens håndtering av koronapandemiens første fase datert juni 2020. I denne oppsummeringen kom det blant annet fram at noen hadde påpekt at et læringspunkt for etaten var å ha oppdaterte planverk som var konkretisert på individnivå. Vi forstår det slik at de fleste som etaten intervjuet, mente at ingen kunne være godt nok forberedt på en slik pandemi fordi beredskapsplanene ikke var skreddersydde for den.

Beredskapsgruppen vedrørende koronavirus ble etablert med sitt første møte 31. januar 2020 med deltakelse fra Helseetaten, daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, Beredskapssetaten, Oslo Universitetssykehus (OUS) og Akershus universitetssykehus (AHUS). Tiltak etter første møtet var blant etablering av ukentlige møter, at smittevernoverlegen ville orientere om korrekt håndhygiene og at informasjon fra Helseetaten sendes kommunehelsetjenesten. Målet for beredskapen var at smitten

ikke utbredtes i Oslo. Tiltak etter andre møte 6. februar var blant annet å skaffe til veie plasser for isolering i Oslo kommune.

Daværende byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid sendte brev til bydelene og etatene 12. februar 2020 vedrørende Oslo kommunes beredskap knyttet til koronautbruddet. Det ble vist til kritiske momenter som burde gjennomgås i etaten, blant annet sørge for at virksomhetens helsetjenester hadde gjennomgått lagerbeholdning for beskyttelsesutstyr og sikre tilgjengelig utstyr (kirurgisk munnbind, frakk med lange ermer og hansker) og at personalet hadde fått opplæring i bruk av personlig beskyttelsesutstyr. Det var også presisert at det var viktig at ansatte med tegn til forkjølelse, influensa eller annen luftveisinfeksjon skulle testes og ikke gå på jobb.

Sykehjemsetaten hadde 20. februar 2020 første møte i nyetablert kriseledelse hvor det ble diskutert hvordan koronaviruset kunne påvirke Sykehjemsetaten og deres tjenestesteder/-leverandører og hvordan etaten skulle håndtere et eventuelt utbrudd. Etaten rapporterte denne dagen blant annet om fokus på intern håndhygiene i sykehjemmene, at kartlegging av smittevernutstyr var igangsatt og det var satt ned en intern gruppe for å følge utviklingen.

4.2 Utvikling av smitte på sykehjem

Sykehjemsetaten rapporterte 18. mars 2020 at mange institusjoner var berørt av koronasmitte hos ansatte og/eller beboere og at etaten selv testet beboere og ansatte etter oppsatte prinsipper og prioriteringsrekkefølge.

Per 17. juni 2020 var status at det var påvist smitte av koronavirus blant beboere på 14 av 41 sykehjem i Oslo, 2 990 beboere på sykehjem og helsehus hadde blitt testet og 98 beboere hadde testet positivt (tre prosent). Solvang Helsehus er ikke inkludert i denne statistikken. 10 av sykehjemmene hadde hatt dødsfall blant beboere på grunn av koronaviruset. 4 institusjoner hadde hatt smittede ansatte og beboere, men ingen dødsfall. 16 sykehjem hadde hatt smittede ansatte, men ikke beboere og 11 sykehjem hadde ikke registrert smitte verken blant ansatte eller beboere.

Per 10. juni var det registrert 33 dødsfall blant beboere på sykehjem i Oslo som følge av koronavirus, og 5 dødsfall ved på Solvang helsehus.

Sykehjemsetaten oppga at hovedårsaken til smitte blant beboerne på sykehjem var smitte fra ansatte. Etaten oppga at antatt smittede ansatte, og ansatte som var kjente nærkontakter, ble tatt ut av tjeneste og satt i karantene. Karantenen hadde etter mottatt prøvesvar blitt endret til hjemmeisolering for dem som var smittet.

Tabell 1 viser utviklingen i antall testede beboere, antall smittede beboere og registrerte dødsfall på sykehjem i ukene 12–24. I tillegg viser tabellen antall ansatte som satt i karantene eller hjemmeisolasjon i den aktuelle perioden.

Tabell 1 Utviklingen i antall testede beboere, antall smittede beboere, registrerte dødsfall og antall ansatte i karantene på sykehjem (ukene 12–24 2020)

Uke	Antall testede beboere	Antall smittede beboere	Registrerte dødsfall	Antall ansatte i karantene
Uke 12	196	11	0	152
Uke 13	214	23	0	616
Uke 14	234	16	5	557
Uke 15	242	24	11	330
Uke 16	221	7	3	247
Uke 17	220	10	7	232
Uke 18	198	3	5	193
Uke 19	133	1	1	79
Uke 20	118	2	0	38
Uke 21	122	0	0	30
Uke 22	160	0	0	24
Uke 23	265	0	0	36
Uke 24	414	1	1	65
Til sammen i perioden	2737	98	33	

Note: Opplysningene om antall testede og smittede beboere er basert på Helseetatens koronastatistikk. Registrerte dødsfall og antall ansatte i karantene er basert på ukentlig situasjonsrapporter fra Sykehjemsetaten. Rapporteringstidspunkt for situasjonsrapporter var i midten av uken slik at tall kan være noe høyere ved utgangen av den enkelte uke. Tallet for antall ansatte i karantene i uke 12 er fra internt møtereferat i Sykehjemsetaten.

Tabell 1 viser at det var ujevn smitteutvikling på sykehjem i den aktuelle perioden. Smitteutviklingen var stigende de første ukene etter at smitten kom inn på sykehjemmene, og høyest i ukene 13–15 (23.mars–12.april). Sett bort fra en mindre topp av nye smittetilfeller i uke 17, har utviklingen etter den tid vært sterkt nedadgående. Tabellen viser tilsvarende utvikling for antall registrerte dødsfall.

Tabell 1 viser også at et tresifret antall ansatte var satt i karantene eller hjemmeisolasjon i ukene 13–18. Det høyeste antallet var i uke 13 (23.–29. mars) med 616 i karantene/hjemmeisolasjon. Antallet har etter dette vært nedadgående. Tendensen snudde i uke 24 hvor det igjen oppsto smitte på et sykehjem.

4.3 Smittevernutstyr

Sykehjemsetaten rapporterte 2. mars 2020 mangler knyttet til åndedrettsvern og øyevernststyr. Etaten hadde ikke tilstrekkelig åndedrettsvern til å etablere en prøvetakingsordning basert på daværende nasjonale anbefalinger. Ifølge Sykehjemsetatens interne erfaringsoppsummering var tilgangen til både smittevernststyr og testutstyr problematisk i starten av perioden, og lavt forråd av utstyr kan ha medvirket til mer utbredt smittespredning. Om det faktisk hadde medvirket til mer utbredt smittespredning eller ikke var det ikke data om. Samtidig fremhever erfaringsoppsummeringen at arbeidet med å skaffe utstyr ble løst på en god måte, og man etter hvert stolte på at det var tilstrekkelig utstyr tilgjengelig om man fikk behov for det, ble oppmerksomheten om dette etter hvert langt mindre.

Ifølge Sykehjemsetaten ble prosedyrer for rasjonell og effektiv bruk av smittevernutstyr godkjent 17. mars 2020. Daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid meldte 9.

april 2020 at kommunen fikk et stort parti smittevernfrakker, munnbind og åndedrettsvern fra den nasjonale ordningen for fordeling av smittevernutstyr. Det ble rapportert om trygghet og ro i tjenestene, som hadde vært bekymret for mangel på utstyr. Byrådsavdelingen meldte videre om økt kunnskap om bruk av smittevernutstyr, økt kvalitet på rapportering og klarere retningslinjer på bruk, noe som hadde redusert behovet for smittevernutstyr.

Sykehjemsetaten rapporterte 23. april 2020 at bruk av munnbind for ansatte på skjermede avdelinger var innført som smitteforbyggende tiltak.

16. april 2020 oppga Sykehjemsetaten at situasjonen med smittevernutstyr var god. Sykehjemsetaten overtok 2. juni 2020 ansvaret for smittevernutstyr i hele kommunen. Etaten oppga at den arbeidet med å effektivisere og strømlinjeforme hele prosessen for smittevernutstyr i kommunen. 10. juni 2020 rapporterte etaten at situasjonen med hensyn til smittevernutstyr var god, men at det fortsatt ville kunne bli mangel på slikt utstyr i fremtiden. Kommunen samarbeidet med Sykehusinnkjøp om innkjøp av smittevernutstyr.

4.4 Mangel på bemanning på grunn av karantene

26. mars 2020 meldte Sykehjemsetaten at ansattes karantene på grunn av koronaviruset ga store utfordringer med å skaffe tilstrekkelig bemanning og dekke opp alle vakter slik at beboerne på sykehjemmene fikk nødvendig pleie og omsorg. Ifølge etaten ville dette på sikt gi konsekvenser for tjenesteproduksjonen hvis situasjonen utviklet seg som antatt med en økning i ansatte som var smittet eller i karantene. Det ville gi økt arbeidsbelastning når arbeidsbyrden ble fordelt på færre personer. Etaten hadde utarbeidet liste over potensielle vikarer, og det var laget en pool for vikarer som kunne ringes ved behov. Etaten rapporterte 26. mars 2020 om ekstra utgifter til bemanning.

Etaten meldte 2. april 2020 om økt bruk av overtid, doble vakter, inndragning av ferie/avspasering, langvakter og hyppigere helgevakter. Den rapporterte også om ny turnusplanlegging og at etaten ville benytte seg av fagpersoner som hadde meldt seg frivillig til arbeid. Det var blant annet utarbeidet avtale med de ansattes organisasjoner om jobbing hver andre helg. Beredskapsledelsen hadde laget en langsiktig strategi i form av en kontinuitetsplan for å ivareta krisehåndtering på kveld og i helg, ifølge etaten. Sykehjemsetaten oppga at krisehåndtering kveld og helg ble også ivaretatt før 2. april 2020.

8. april 2020 rapporterte etaten at situasjonen påvirket tilbudet som ble gitt beboerne ved noen sykehjem, men at beboerne fikk nødvendig pleie og omsorg ved alle sykehjem.

Etaten oppga 22. april 2020 at den hadde valgt å være strengere enn Folkehelseinstituttets (FHI) anbefaling om karantenerregler for ansatte. Etaten krevde fortsatt syv dagers symptomfrihet før ansatte kunne komme tilbake på jobb, selv om FHIs nye veiledning var en anbefaling på tre dager. Etaten begrunnet denne sikkerhetsmarginen med at etaten behandlet en særlig sårbar risikogruppe. Etaten rapporterte 30. april 2020 om en stadig positiv utvikling med nedgang i antall ansatte i karantene, fra nesten 700 ansatte på det høyeste i mars til 193 ansatte per 30. april 2020.

Sykehjemsetaten rapporterte 14. mai 2020 at etaten hadde tilstrekkelig bemanning og kompetanse på alle vakter og at det ikke lenger var iverksatt ekstraordinære tiltak på bemanningssiden. Ifølge etatens interne evaluering etter første fase av pandemien hadde alle tiltak for å mobilisere studenter og eksterne bemanningsbyråer fungert så godt at etaten var i stand til å erstatte det store antallet av ansatte i karantene.

4.5 Arbeid på tvers av sykehjem eller avdelinger

Sykehjemsetaten jobbet fortsatt i begynnelsen av april for å redusere arbeid på tvers mellom institusjoner i størst mulig grad og det var inngått avtale med de privatdrevne sykehjemmene om dette. Revisjon av et sykehjem vist til nedenfor viste at det var mulig med smitteoverføring mellom to poster fordi sykepleier jobbet på begge postene. Ifølge etatens interne erfaringsoppsummering var institusjoner som hadde sykepleiere med erfaring fra sykehus raskere til og ta grep og innføre tiltak for å hindre bevegelser på tvers av institusjoner og avdelinger.

4.6 Håndtering av besøksforbud

Smitte gjennom pårørende som kom på besøk ble sett på som en stor utfordring i sykehjemmene.

Sykehjemsetaten innførte besøksregler 11. mars 2020. Det ble innført adgangskontroll og besøkstider ved samtlige sykehjem, men det ble etter noen dager ikke ansett som tilstrekkelig for å forhindre smitte på sykehjemmene. 15. mars 2020 ble besøksforbud innført i alle sykehjem etter nasjonalt pålegg fra Helsedirektoratet. Ifølge Sykehjemsetatens interne erfaringsoppsummering mente mange i etaten at besøksforbudet kom for sent og at den gradvise innføringen som det først var lagt opp til var svært vanskelig å få til i praksis. Ifølge oppsummeringen ble det opplevd som en betydelig avlastning når besøksforbudet var absolutt og det ble kommunisert tydelig fra etatsdirektør i media.

Ifølge situasjonsrapport fra etaten 8. april 2020 hadde etatsdirektøren skrevet brev til de pårørende som var formidlet videre av institusjonssjefene. Brevet inneholdt både en takk til pårørende, konkrete tips om hvordan de som pårørende kunne bidra fremover, og anerkjennelse av alt det gode arbeidet som ble gjort med nye aktivitets- og samværsformer. I forbindelse med at det var innført besøksrestriksjoner på sykehjemmene, jobbet etaten med å legge til rette for elektronisk kontakt mellom beboere og pårørende. Det var inngått samarbeid med Røde Kors besøkstjeneste om bidrag til hyggelige ting for beboerne uten fysisk kontakt. Ellers oppga Sykehjemsetaten at bøtende tiltak overfor den enkelte ble gjort ut ifra individuelle vurderinger av den enkeltes behov, eksempelvis luftetur med ansatte.

23. april 2020 rapporterte etaten at den hadde bedt Klinisk Etisk Komite om en etisk vurdering av implikasjonene av besøksforbudet for beboerne, og anbefalinger om avbøtende tiltak på sikt. Det ble foretatt en drøfting med komiteen 28. april 2020 der konklusjonen var at det kunne være mulig å lette noe på besøksrestriksjonene ved Oslos sykehjem. Det ble lagt til grunn at det var viktig at alle fikk god informasjon med begrunnelse for oppmykningen og særlig pårørende. Med forslagene, ble det også forutsatt at Sykehjemsetaten sørget for at ansatte hadde nødvendig kunnskap og kompetanse om smitte og smitteverntiltak, og at nødvendig smittevernutstyr var tilgjengelig.

Etaten utarbeidet forslag til veileder for endring av besøksrestriksjoner 28. april 2020. Beredskapsgruppen utarbeidet denne i påvente av en nasjonal veileder. Etaten konkluderte 5. mai 2020 at det skulle legges til rette for besøk utendørs ved institusjoner uten smitteutbrudd. Tidspunkt for besøk måtte avtales med institusjonen på forhånd.

Etter at besøksforbudet ble innført 15. mars kunne døende ta imot besøk, men da under strenge smitteverntiltak. Alle sykehjem ble åpnet for besøkende fra 2. juni 2020. Alle sykehjem fikk felles besøksregler, men hadde også mulighet til å gjøre tilpasninger i enkelte situasjoner. Besøksforbud er et inngripende tiltak. Sykehjemsetaten oppga i september 2020 at den arbeidet med en beredskapsanalyse gitt i oppdrag av byrådsavdelingen. Her er det blant annet gitt i oppdrag å lage en nivåinndeling hvor grønn, gul og rød beredskap blir definert og som skal opplyse hvilke tiltak som settes inn til hvilken tid.

Besøksforbudet innebar også at tilsynsutvalgene ikke fikk gjennomført sine tilsyn.

4.7 Kommunal behandlingsenhet ved Solvang helsehus

Sykehjemsetaten oppga at det i 2019 ble gjennomført et omfattende arbeid Sykehjemsetatens mulighet for å kunne ta i mot inntil 500 pasienter fra sykehusene hvis det skulle oppstå behov for ekstraordinær utskrivning. Arbeidet ble gjort i samarbeid med Oslo Universitetssykehus, Helseetaten, Lovisenberg diakonale sykehus, Akershus universitetssykehus, representanter fra forskjellige bydeler og Sykehjemsetaten. Sykehjemsetaten oppga at det er nærliggende å anta at dette arbeidet hadde bidratt til at samhandlingen under pandemien var god.

Sykehjemsetaten rapporterte 18. mars 2020 at Solvang helsehus var klargjort til å ta imot hjemmeboende koronasmittede pasienter fra sykehusene. Det var totalt 117 plasser til dette formålet. Etaten hadde utarbeidet egne retningslinjer for bruk av plassene på Solvang helsehus til koronapositive pasienter. Sykehjemsetaten åpnet også for at hjemmeboende som var for frisk for sykehus, men for syke til å være hjemme kunne legges inn via Kommunal akutt døgnenhet.

4.8 Andre tema fra situasjonsrapportene

Andre utfordringer og bekymringer som kunne utledes fra en eller flere av Sykehjemsetatens situasjonsrapporter var at

- etaten var bekymret for at bydelene ved ekstraordinær utskrivning fra helseforetak (sykehus) ikke var i stand til å ivareta pasienter som ble skrevet ut fra helsehus
- smittevernsoppsporingsarbeidet hadde vært krevende og etaten hadde etablert et smitteoppsporingsteam i etaten for å bistå institusjonene
- etaten måtte etablere en telefonkøordning for å øke kapasiteten i forbindelse med innleggelse av pasienter på Solvang helsehus
- påtrykket fra media var til tider stort og media henvendte seg parallelt til etaten og byrådsavdelingen om de samme sakene, og det var behov for en grenseoppgang av hvem svarte på hva.
- en gradvis gjenåpning av samfunnet vil kunne medføre nye smittetilfeller som igjen kan føre til økt smitte inn på institusjonene, siden mange kunne ha så svake symptomer at de ikke merket det, og vil møte på jobb som vanlig

-
- etaten opplevde det som problematisk ved oppstart igjen av barnehagene at medarbeiderne måtte levere barn i barnehage på ugunstige tider, og at det var manglende forståelse for behovet til ansatte som hadde samfunnskritiske funksjoner

4.9 Oppsummering av saker i media

En rekke artikler, nyhetsinnslag mv. i media hadde fokus på smittespredning og dødsfall ved sykehjemmene. I den anledning ble gjerne smitteverntiltak diskutert. I en artikkel ble det trukket fram at sykehjem hittil ikke var bygget for å håndtere smitte. Det ble pekt på at eldre gjerne hadde atypiske symptomer. NTBs melding i april om at halvparten av alle koronarelaterte dødsfall hadde skjedd på sykehjem fikk vid oppmerksomhet i lokale og riksdekkende medier. Av smittevernstiltakene ble besøksstans trukket fram som det mest belastende for brukerne.

Noen artikler pekte på strukturelle forhold ved håndteringen ved sykehjemmene, f.eks. utfordringer rundt arbeidskraft eller skillet mellom offentlige og private sykehjem.

I forbindelse med mange dødsfall ved Nordseterhjemmet publiserte Nordstrands Blad en artikkel 7. mai 2020. I artikkelen framkom et intervju med en ansatt ved institusjonen som pekte på mange av de samme problemstillingene som revisjonen som er redegjort for nedenfor i kapittel 4.10.2. Den ansatte påpekte også at hjemmet ikke var bygget for å håndtere smitte. Interne dokumenter i Sykehjemsetaten peker også på at de fysiske omgivelsene på Nordseter ikke la til rette for kohortisolering. Den intervjuede pekte videre på utfordringer med at beboerne i mange tilfeller var demente, og ikke forstod situasjonen fullt ut. Hun fortalte at i begynnelsen var både syke og friske sammen oppe på avdelingen. Det var vanskelig å isolere smittede fordi beboerne ikke forstod at de måtte holde seg på rommet. Videre trakk hun fram at situasjonen hadde vært belastende for arbeidstakerne.

Samme avis publiserte i slutten av april et intervju med en pårørende. I artikkelen ble det trukket frem at den belastende situasjonen førte til at total kvaliteten på behandlingen ble lavere. Det ble også skrevet at fysisk kontakt med pårørende var viktig for beboernes helse, men at bygget ikke var tilpasset dette. Artikkelen avsluttet med at den intervjuede roste de ansatte for å gjøre en god innsats forholdene tatt i betraktning.

TV 2 publiserte 13. april 2020 svar fra en spørreundersøkelse hvor TV-kanalen, via Fagforbundet, hadde stilt flere spørsmål til deres medlemmer som jobbet i helse- og omsorgssektoren i Oslo, blant annet ansatte ved sykehjem, i tilrettelagt bolig og i hjemmetjenesten. 473 av de drøyt 9000 medlemmene svarte på spørsmålene i løpet av tre dager fra 4. til 6. april 2020. 36 prosent sa at de hadde opplevd brudd på smittevernreglene der de jobbet. 27 prosent oppga at de hadde opplevd å sette seg i fare for å bli smittet unødvendig og 57 prosent, altså nesten seks av ti, svarte at de hadde følt seg utrygge på jobb på grunn av koronapandemien.

4.10 Revisjon ved to sykehjem

Sykehjemsetaten foretok i april 2020 revisjon av smittevern ved to sykehjem med smitte.

4.10.1 Bekkelagshjemmet

Revisjonen ble foretatt 7. april 2020. Opplysninger gitt i intervjuer viste at ansatte i institusjonen opplevde at de var godt forberedt før utbruddet, men at de likevel var blitt

«tatt på senga». Institusjonen mente at den i starten ikke mottok det smittevernutstyret den trengte. Ansatte fikk ikke lov å bruke munnbind til å begynne med. Institusjonen var redd for at det utstyret de hadde ikke var godt nok. Revisjonsteamet konkluderte blant annet med at institusjonen på undersøkelsestidspunktet hadde iverksatt nødvendige grep for å håndtere smittesituasjonen, men reiste spørsmål ved bruk av smittevernutstyr og organisering av isolasjon.

Revisjonen avdekket ingen avvik, men fem merknader. Tre av merknadene gjaldt mangelfull prioritering av bruk av beskyttelsesutstyr i en situasjon med lite tilgjengelig utstyr. Ett gikk ut på at ekstravakter ikke hadde tilgang til avvikssystemet. Den siste var knyttet til ansatte skal gjøres kjent med innholdet i gjeldende prosedyrer og at det ikke kun skal være opp til den enkelte ansatte å gjøre seg kjent med disse.

4.10.2 Nordseterhjemmet

Revisjonen ble foretatt 8. april 2020. Det var totalt 11 beboere med koronasmitte på revisjonstidspunktet. Institusjonen hadde utarbeidet en ROS-analyse der den anså at det var lite sannsynlig at den skulle få smitte inn i institusjonen. Opplysninger fra intervju viste at institusjonen ikke hadde vært godt nok forberedt på koronautbruddet og derfor hadde ønsket å stenge sykehjemmet for besøkende før det fikk smitte inn i institusjonen, men ikke fikk tillatelse til dette. Institusjonen ville også gjerne stenge dagsenteret og trygghetsavdelingen før dette ble bestemt sentralt.

Ifølge revisjonen hadde det vært mulig med smitteoverføring mellom to poster fordi sykepleier jobbet på begge. Revisjonsteamet konkluderte blant annet med at ledelsen hadde satt i verk smitteverntiltak blant annet ved å samle smittede beboere i første etasje. Det var imidlertid ikke godt nok tilrettelagt for sluse inn/ut av denne «avdelingen». Revisjonsteamet anbefalte at sykehjemmet vurderte en annen plassering av kontainer med smitteavfall. Revisjonsteamet vurderte også at det ikke var sikret at medarbeiderne i tilstrekkelig grad hadde forstått innholdet i informasjonen om smittevern, smittespredning og på- og avkledning av smittevernutstyr.

Revisjonsteamet mente at ledelsen ved institusjonen fremstod lite samlende, og at hver leder hadde nok med situasjonen på sin egen avdeling.

Det ble ikke avdekket avvik, men gitt to merknader. Den ene gjaldt forbruk av smittevernutstyr i en mangelsituasjon, blant annet at det ble benyttet doble munnbind som også kan gi redusert effekt. Den andre merknaden gjaldt det at det ikke var meldt om uønskede hendelser under koronasituasjonen. Det ble anbefalt at uønskede hendelser ble meldt selv om det var en krevende tid.

4.11 Etatens interne oppsummering av håndtering av koronasituasjonen

Sykehjemsetaten hadde foretatt en intern evaluering/erfaringsoppsummering av håndteringen av koronaviruset datert juni 2020. Etaten undersøkte både kommunale og ikke kommunale institusjoner. Formålet med erfaringsoppsummeringen var å identifisere læringspunkter fra første fase av pandemien.

Ifølge erfaringsoppsummeringen hadde det vært flere ulike hypoteser i organisasjonen om hvorfor noen institusjoner opplevde utstrakt smitte med påfølgende dødsfall, og andre ikke. Disse var eksempelvis knyttet til variasjon i

-
- andel sterkt demente
 - andel sykepleiere og fagdekning
 - testregime – andelen ansatte og beboere som testes, karantene og isoleringspraksis.
 - testutstyr og smittevernutstyr
 - ledelseskvalifikasjoner, krisehåndtering osv.
 - kompetanse, rutiner og prosedyrer på relevante fagområder

Med bakgrunn i smittetall og tall om fagdekning og antall skjermede plasser var det i erfaringsoppsummeringen funnet indikasjoner på at både fagdekning og antall skjermede plasser hadde betydning for variasjonene mellom på den ene siden institusjoner som kun hadde smitte blant ansatte og på den annen side institusjoner som hadde smitte både blant ansatte, beboere og dødsfall.

Det ble foretatt intervjuer i et utvalg institusjoner som hadde hatt smitte enten både blant beboere og ansatte eller kun blant ansatte i den første fasen av pandemien. Det var flere generelle positive vurderinger som gikk igjen blant de intervjuede som «Dette klarte vi – vi må gi oss selv godkjentkarakter» og «Folk i hele systemet har stått på lange dager, kvelder og helger, og gitt alt for å levere».

Det kom også frem at de første dagene/ukene bar preg av manglende struktur i kommunikasjonen, herunder mange rutiner og prosedyrer som kom sent og at etaten ikke var godt nok digitalt beredt.. Det var utfordringer knyttet til at nye eller oppdaterte rutiner fra sentralt hold kom for sent i uken til at fast personale med helgefri fikk informasjonen.

Videre var det utfordringer knyttet til at ansattes digitale ferdigheter ofte ikke var gode nok til å sikre god kommunikasjon mellom beboere og pårørende. Det ble imidlertid fremhevet at det ble gjort en god jobb med å få mange til å benytte bærbare løsninger for blant annet å kunne delta på digitale møter.

Det framkom at flere var av den oppfatning at det tok litt for lang tid å etablere den sentrale beredskapsledelsen i etaten (som ble satt 20. februar 2020). Flere institusjoner begynte å etablere egne rutiner for å møte pandemien, før de fikk støtte fra sentralt hold, ifølge evalueringen. Samtidig var det flere sentralt i etaten som syntes det «tok litt vel lang tid før institusjonene startet opp beredskapsarbeidet».

Ifølge erfaringsoppsummeringen hadde institusjonene store kompetansebrister i basale hygiene- og smittevernrutiner og hadde møtt pandemien med ulik grad av kompetanse på flere relevante områder. Det ble også pekt på at det var «for få objektive mål og standarder på hvor listen skal ligge i smittevernet og i møte med en pandemi eller krise av samme omfang.» Det var beskrevet at det var mange flinke og erfarne ufaglærte medarbeidere som gjør gode jobber i slike situasjoner som en pandemi. Det var imidlertid bred enighet om at «helgepersonalet med lav fagdekning» hadde vært en utfordring i flere henseender.

Testhyppigheten gikk betydelig ned i helgene, og intervjuede fortalte at det var mer krevende å trene opp helgepersonellet. Ifølge erfaringsoppsummeringen hang dette sammen både med fagdekningen og med tilgjengelighet. Innføring av nye rutiner, kurs og administrativ oppfølging, skjedde som hovedregel i ukedagen.

Det framkom videre at prosedyrer ble oppdatert så mange ganger, at ansatte på institusjonene mistet oversikten over alle endringene. De private institusjonene fikk nye prosedyrene som enkeltfiler som skulle håndteres manuelt på papir i etterhånd og ikke digitalt i et kvalitetssystem. De private hadde ikke tilgang til kvalitetssystemet som ble brukt i kommunens egne sykehjem. Ifølge evalueringen ble prosessen av flere oppfattet som en u håndterbar mengde papir.

Ifølge erfaringsoppsummeringen virket det å være en merkbar forskjell på institusjonene når det gjaldt hvilke handlinger som umiddelbart ble iverksatt:

«Institusjoner som hadde sykepleiere med erfaring fra sykehus er selv klar på at denne erfaringen gjorde sitt til at disse institusjonene tok svært raske grep med å stenge ned dagsentre, kantiner og begrenset besøk og bevegelser på tvers av institusjonene, tok kontakt med vikarbyråer og begynte straks å implementere ulike typer av smitteverntiltak. Det ble ikke ventet på signaler fra sentralt hold. På den annen side er flere av institusjonene som ble sterkest rammet meget bestemt på at de ved neste korsvei skal handle mye raskere med alle typer av liknende tiltak, inklusive utstrakt og umiddelbar testing av beboere og ansatte.»

4.12 Oppsummering av læringspunkter

Ovenfor har vi beskrevet Sykehjemsetatens håndtering av koronapandemien. Kommunerevisjonen vil i det følgende trekke frem noen aktuelle læringspunkter basert på redegjørelsen. Byråden/byrådsavdelingen og Sykehjemsetaten har nedlagt et stort arbeid, strukket seg langt for å håndtere en svært utfordrende situasjon på best mulig måte og selv oppsummert erfaringer og gjennomført forbedringer, jf. blant annet beskrivelser og tiltak i ukentlige situasjonsrapporter. Det vil kunne variere hvorvidt og i hvilken grad læringspunktene er relevante for de ulike institusjonene, Sykehjemsetatens administrasjon og byrådsavdelingen.

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

krisesituasjoner kan spres og beste praksis etableres alle relevante steder og tilpasset de lokale forholdene, blant annet for

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

Referanser

Nedenfor gis det en oversikt over sentrale dokumenter som det er vist til i rapporten. Oversikten er ikke fullstendig i forhold til det kildematerialet som er benyttet.

a) Referanser fra Oslo kommune

Se vedlegg 1 Metode

b) Eksterne referanser

Bakken, A., Pedersen, W., von Soest, T. & M. A. Sletten (2020). [Oslo-ungdom i koronatiden. En studie av ungdom under covid-19-pandemien](#). NOVA Rapport 12/20

Bufdir (2020): *Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien*. Koordineringsgruppens statusrapporter 1-6.

Dagsavisen (2020) *Byråden advarer om barnevernet i Oslo: – Jeg er veldig bekymret* 23. april 2020

Helsedirektorat (2020): *Ekspertgruppe - Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020*

Kavli, H.C. og Lillevik, R. (2020). *Vi har nå holdt hjulene i gang. Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet*. Fafo-rapport 2020:16

Nordstrand Blad (2020) artikkel om Nordseterhjemmet 07. mai 2020

Nordre Aker Budstikke (2020) *Manglet smittevernvernustyr: Barneverntjenestene skal ha unnlatt å undersøke situasjoner der barn kunne bli «vesentlig skadelidende», viser intern rapport* 13. mai 2020.

NTB(2020) *Over halvparten av koronadødsfallene har skjedd på sykehjem* 15. april 2020

TV2 (2020) *Føler seg uttrygge på jobb – fikk beskjed om å bruke skotrekk som munnbind* 13. april 2020.

TV2 (2020) *Jeg kommer til å levere min oppsigelse* 10. april 2020

VG (2020) *Ni av ti kom på skolen- lavest frammøte blant minoriteter* 28. april 2020

Tabelloversikt

Tabell 1 Utviklingen i antall testede beboere, antall smittede beboere, registrerte dødsfall og antall ansatte i karantene på sykehjem (uke 12 – 24 2020)	47
---	----

Figuroversikt

Fant ingen figurlisteoppføringer.

Vedlegg 1 Metode

Dette vedlegget gis som et utfyllende tillegg til underkapittel «1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring». I det følgende gjør vi nærmere rede for undersøkelsesopplegget og dataenes gyldighet og pålitelighet.

Undersøkelsen er første delleveranse i Kommunerevisjonens erfaringsoppsummering etter Oslo kommunes beredskap og håndtering av koronautbruddet. Erfaringsoppsummeringen er fleksibel med hensyn til hvilke spor som forfølges, hvor mye som gjennomføres som forvaltningsrevisjon og hvor mye som blir en rent beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter. Denne rapporten inneholder ikke forvaltningsrevisjon, men er en beskrivende oppsummering av erfaringer og læringspunkter.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev til byrådslederen og Beredskapetsetaten 27. mai 2020. Videre ble det sendt oppstartsbrev til byråden for helse, eldre og innbyggertjenester, byråden for oppvekst og kunnskap, Barne- og familieetaten, Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten 10. juni 2020. Bydeler og bydeler ble orientert i eget brev 24. juni 2020.

Kommunerevisjonen avholdt et oppstartsmøte der vi informerte om undersøkelsen og databehov og hvor virksomhetene kunne komme med innspill. Oppstartsmøte med Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Utdanningsetaten ble holdt 29. juni 2020, mens oppstartsmøte med Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Barne- og familieetaten og Sykehjemsetaten ble holdt 30. juni.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Barne- og familieetaten, Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten fikk oversendt et utkast 26. august 2020 for gjennomlesning og med mulighet for tilbakemeldinger og kommentarer som alle benyttet seg muligheten av. Deres gjennomgang medførte noen endringer i faktabeskrivelsene. Utkast til rapport ble også sendt til relevante byrådsavdelinger for uttalelse 08.09.2020, hvor også de relevante virksomhetene kunne komme med uttalelse. Denne gjennomgangen medførte også noen endringer i rapporten.

Metode for datainnsamling

Den framtreddende analyseformen har vært dokumentgjennomgang og dokumentanalyse. Det er også innhentet statistikk.

Datainnsamlingen har i hovedsak funnet sted i juni–august 2020. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært februar–juni 2020.

Kommunerevisjonen har hatt tilgang til kommunens beredskapsportal, beredskapssystemet DSB-CIM og kommunens intranett. Vi har hentet ut relevante dokumenter som situasjonsrapporter og beredskapsplaner.

Vi har mottatt en rekke interne dokumenter fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Barne- og familieetaten, Sykehjemsetaten og Utdanningsetaten. Dette er dokumenter som risikovurderinger, møtetreferater, utredninger, brev til underliggende virksomheter og interne evalueringer.

I tillegg har vi hentet en rekke aktuelle publikasjoner fra relevante direktorater, forskningsinstitutter o.l..

Vi har også innhentet en rekke medieartikler for perioden 01.02.2020 til og med 24.06.2020. Det ble hentet ut artikler fra riksdekkende medier som inneholdt termene «oslo» og «korona» med synonymer, og artikler fra Oslo og Akershus-medier som inneholdt en av korona-termene. Artiklene ble emnemodellert i R. dvs. sortert etter om emnet er til stede i et tekstobjekt, og vi trakk ut de mest relevante artiklene for denne undersøkelsen. Resultatene fra emnemodelleringen ble eksportert til en Excel-fil og importert i Nvivo.

NVivo har blitt benyttet til gjennomgang av dokumentene. Vi har også benyttet oss av egne analyseskjemaer for strukturering av en rekke nøkkeldokumenter som situasjonsrapportene. Totalt har datagrunnlaget bestått av over 1500 dokumenter, i tillegg til over 1000 medieartikler.

Statistikk er innhentet fra intern rapportering i kommunen og fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret internt i Kommunerevisjonen. Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og for at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen.

Den beskrivende undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon fra kommunens egen rapportering som i møtetreferater, situasjonsrapporteringer, interne brev og internevalueringer. I tillegg har vi som nevnt benyttet oss av publikasjoner av direktorater, forskningsmiljøer o.l. og artikler fra media. Kommunens egen rapportering har foregått i en krisetid med raske rapporteringer. Det kan påvirkning datakvaliteten og medfører mer usikkerhet i datagrunnlaget enn i en normalsituasjon. Utkast til samlede faktabeskrivelser er oversendt til, og verifisert, av de relevante virksomhetene. Utkast til rapport ble også sendt til relevante byrådsavdelinger for uttalelse 08.09.2020, hvor også de relevante virksomhetene kunne komme med uttalelse.

Kommunerevisjonens beskrivelser er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre beskrivelser mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Vedlegg 2 Tidslinje/sentrale hendelser barnevernet

Rapportering til Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning 2. mars

Byrådsavdelingen etablerte 2. mars 2020 en ordning med daglig rapportering fra Barne- og familieetaten og Utdanningsetaten om status på smittesituasjonen, eventuelle tiltak iverksatt og medie- eller kommunikasjonstiltak.

Beredskapsgruppe nedsatt i Barne- og familieetaten 2. mars

Barne- og familieetaten nedsatte 2. mars 2020 en beredskapsgruppe som skulle koordinere og bistå direktøren og ledergruppen i arbeidet med situasjonen rundt koronaviruset.

Stenging av skoler og barnehager 12. mars

Byrådet bestemte 12. mars 2020 at alle skoler og barnehager i Oslo kommune skulle stenges. Senere samme dag vedtok Helsedirektoratet å stenge alle skoler i perioden 13. – 27. mars 2020.⁶ Tirsdag 24. mars 2020 vedtok regjeringen at alle barnehager og skoler skulle være stengt frem til 13. april 2020.⁷

Pålegg om hjemmekontor 12. mars

Oslo kommune besluttet 12. mars 2020 å pålegge alle medarbeidere som ikke hadde en samfunnskritisk rolle hjemmekontor. Smittevernoverlegen i Oslo fastsatte 13. mars 2020 forskrift om forebygging av koronasmitte i Oslo kommune. Forskriften sa blant annet at arbeidsgivere skulle sørge for at ansatte jobbet hjemmefra så langt det var praktisk mulig, og at møtevirksomhet med fysisk tilstedeværelse skulle begrenses mest mulig.

Etablering av kriseledelse 12. mars

Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap etablerte lokal kriseledelse 12. mars 2020 med deltakelse fra Barne- og familieetaten og Utdanningsetaten i møtene. Kriseledelsen til Barne- og familieetaten ble også etablert samme dag.

Juridisk døgnbemannet vakttelefon 13. mars

Barne- og familieetaten opprettet en juridisk døgnbemannet vakttelefon for tjenestestedene, private tiltak og bydelene 13. mars 2020.

Barnevern status som kritisk samfunnsfunksjon 14. mars

Nøkkelpersonell i barnevernet fikk status som «personell i kritiske samfunnsfunksjoner» 14. mars 2020. Dette medførte rett på barnehage- og skoletilbud til deres barn under 12 år.

Koordinering av smittevernutstyr i Barne- og familieetaten 17. mars

Barne- og familieetaten etablerte en ordning med koordinering av innkjøp og utdeling av smittevernutstyr 17. mars 2020.

Øking av akuttkapasiteten 18. mars

Barne- og familieetaten etablerte en ny akuttinstitusjon 18. mars 2020 og det ble samtidig arbeidet med å øke akuttkapasiteten i beredskapshjem.

⁶ FOR-2020-03-12-270

⁷ FOR-2020-03-27-470

Testing av ansatte og beboere på barneverninstitusjoner i Oslo 30. mars

Barne- og familieetaten etablerte i samarbeid med Helseetaten en struktur for testing av ansatte og beboere på barneverninstitusjoner lokalisert i Oslo 30. mars. 2020.

Barnehager og skoler gradvis gjenåpnet i april

Barnehager og skoler ble gradvis gjenåpnet fra henholdsvis 20. og 27. april 2020.

Noen barneverntjenester var tilbake i full drift i løpet av mai

Noen barneverntjenester rapporterte at de var tilbake i full drift i løpet av mai 2020, mens andre meldte at dette ville ta tid. Grunnet redusert kapasitet over tid var det etterslep i en del av tjenestene.

Vedlegg 3 Tidslinje/sentrale hendelser skolene

Utdanningsetaten ba rektorer innføre føre-var-tiltak 27. februar

27. februar 2020 sendte administrasjonen i etaten, i samråd med kommuneoverlegen, ut informasjon og ba skolene gjennomføre en rekke føre-var-tiltak for å forebygge sykdom og informere foresatte om disse. Tiltakene var blant annet å be foresatte om å holde syke elever hjemme, minne om viktigheten av god håndhygiene og gi informasjon om at elever og ansatte i størst mulig grad skulle unngå nærkontakt i form av håndhilsning og klemmer i denne perioden.

Smitte påvist i Osloskolen

1. mars ble koronasmitte påvist hos en lærer ved Etterstad videregående skole. Skolen holdt åpent som vanlig. I begynnelsen av mars orienterte også bydeler om at skolehelsetjenesten ble omdisponert til smittesporing.

Lokal kriseledelse i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap 12. mars

Det ble etablert lokal kriseledelse 12. mars 2020 med 13 representanter fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskaps politisk ledelse, administrativ ledelse, representanter fra Utdanningsetaten og Barne- og familieetaten samt tre beredskapskontrakter.

Kriseledelse i Utdanningsetaten 12. mars

Utdanningsetaten satt kriseledelse 12. mars 2020. Hver funksjon i kriseledelsen skulle ha tre personer slik at etaten var mindre sårbare, og personene kunne gå i vaktordning ved behov. Etaten opprettet en egen e-post adresse hvor rektorer kunne sende sine korona-relaterte spørsmål og alle avdelinger utarbeidet kontinuitetsplaner, ifølge etaten.

Fra 30. mars trådte i midlertid organisasjonsendring i Utdanningsetaten i kraft. Den nye toppledergruppen som besto av direktør og fem divisjonsdirektører, overtok så kriseledelsen.

Stengte skoler fra 12. mars til 27. april

Fra torsdag 12. mars 2020 til mandag 27. april 2020 var alle skoler i Oslo stengt. Ifølge Utdanningsetatens situasjonsrapporter ble det tidlig, både sentralt og ved skolene, brukt betydelige ressurser for å ha undervisning hjemmefra.

Hjertetelefoner og tettere oppfølging 16. mars

16. mars 2020 ba byråden for oppvekst og kunnskap og skoledirektøren skolene om å opprette såkalte hjertetelefoner for elevene, ha jevnlig kontakt med alle elever og følge tett opp elever som lærere er bekymret for.

Skolene åpnet gradvis fra 27. april

Regjeringen vedtok en delvis gjenåpning av skolene fra 27. april 2020. Mandag 20. april 2020 publiserte Utdanningsdirektoratet (Udir) smittevernveiledere for barnehager og skoler. Viktigste tiltak var at syke skulle bli hjemme, mindre kontakt og hygienetiltak. Det skulle være maks 15 elever i grupper, mer undervisning og aktiviteter utendørs, samt andre konkrete smittevernråd. Utdanningsetaten utarbeidet og publisert egne presiseringer til denne.

Eksamen avlyst 21. april

Regjeringen bestemte 21. april 2020 at alle muntlige, muntlig-praktiske og praktiske eksamener i videregående skole avlyses våren 2020. Det ble bestemt at elevene fikk vitnemål med standpunktkarakterer. Det ble etter hvert avklart at privatistene fortsatt skulle ta eksamen.

Sommerskolen ble avlyst 30. april

30. april 2020 ble det informert om at sommerskolen for 2020 ble avlyst. 20 000 barn og unge hadde meldt seg på. Utdanningsetaten oppga at den gjorde en grundig vurdering av om Sommerskolen kunne gjennomføres. Det ble foretatt en juridisk vurdering som sa at Sommerskolen var å definere som et arrangement og dermed måtte forholde seg til de nasjonale reglene knyttet til korona, herunder at det frem til 15. juni var forbud mot kultur- og idrettsarrangement hvor personer møtes fysisk og det var usikkerhet om forbudet ville gjelde videre. Etaten vurderte derfor at det ikke var mulig å gjennomføre et arrangement for nesten 20 000 elever på tvers av bydeler, klassetrinn og over hele byen. Ifølge informasjonen Utdanningsetaten publiserte på sommerskolen.no var det vurdert at det ikke ville være mulig å gjennomføre Sommerskolen med myndighetenes smitteverntiltak og smitteveileder for skolene.

I stede for sommerskole ble det gjennomført lokale sommerskoleaktiviteter på et utvalg skoler, i tillegg til at det ble avsatt betydelige ressurser til sommerferieaktiviteter i regi av frivillighet, idrett og bydeler

Alle skoler åpnet fra 11. mai

Fra mandag 11. mai 2020 ble alle skoler åpnet igjen. Skolene åpnet noe ulikt for alle elever. De fleste åpnet 11., og innen 13.mai var alle åpnet, ifølge etaten . Ifølge Utdanningsetaten hadde skolene gitt ulike tilbud etter gjenåpningen, basert på sine lokale forutsetninger. Dette skyldes at skolene var ulike, det var ulikt hvor mange ansatte de hadde, de hadde forskjellige uteområder, forskjellige rom og ulik størrelse. Skolene hadde derfor tilpasset tilbudet slik at de kunne følge smittevernreglene. Det var enkelte tilfeller av smitte og mistanke om koronasmitte på skolene etter at de åpnet. Det medførte at ansatte og elever ble satt i karantene.

Sommerferie fra uke 26

Uke 26 begynte sommerferien. Aktivitetsskolene hadde tilbud første og siste uken i sommerferien. Sommerskolen var avlyst, men det var besluttet å gi tilbud til elever på 5.-10. trinn ved utvalgte skoler i levekårsutsatte områder. 1700 elever var påmeldt tilbudet.

Planlegging for skolestart i gul sone

31. juli 2020 gikk en e-post fra Utdanningsetaten til alle grunnskoler i forbindelse med oppstart av Aktivitetsskolen (AKS) etter ferien. Her ble det minnet om hva gult nivå innebar, og skolene ble oppfordret til å informere foresatte godt før oppstart av AKS. Det ble lagt opp til skolestart hvor foreldre ikke fikk være med inn i klasserommet.

Vedlegg 4 Tidslinje/sentrale hendelser sykehjem

Egen kriseledelse 20. februar

Sykehjemsetaten hadde 20. februar 2020 første møte i nyetablert kriseledelse hvor det ble diskutert hvordan koronaviruset kunne påvirke Sykehjemsetaten og deres tjenestesteder/-leverandører og hvordan etaten skulle håndtere et eventuelt utbrudd.

Første rapporterte smitte i etaten 11. mars

11. mars 2020 rapporterte Sykehjemsetaten at det var avgitt positivt prøveresultat for en ansatt på ett sykehjem. Sykehjemsetaten kriseledelse ble varslet og satte stab. Det ble rapportert at det var iverksatt smitteregime og isolering.

Beboer gått bort registrert som smittet 12. mars

Sykehjemsetaten rapporterte 14. mars 2020 at en beboer som døde 12. mars 2020 var smittet av korona. Institusjonen var ikke klar over at pasienten hadde korona ved dødstidspunktet. Ved kontakt med medisinsk laboratorium fikk etaten informasjon om at det var ytterligere to beboere ved samme avdeling hadde positivt testresultat.

Besøksforbud i alle sykehjem 15. mars

Sykehjemsetaten innførte besøksregler 11. mars. Nasjonalt besøksforbud ble innført i alle sykehjem 15. mars 2020. Dagsenterdriften ble lagt ned fra og med 16. mars 2020. Døende har kunnet ta imot besøk, men da under strenge smitteverntiltak.

Solvang helsehus klargjort for å ta imot koronapasienter fra sykehusene 18. mars

Sykehjemsetaten rapporterte 18. mars 2020 at Solvang helsehus var klargjort til å ta imot hjemmeboende koronasmittede pasienter fra sykehusene. Sykehjemsetaten åpnet også for at hjemmeboende som var for frisk for sykehus, men for syk til å være hjemme kunne legges inn via Kommunal akutt døgnenhet. Det var totalt 117 plasser til dette formålet.

Oppmykning av besøksrestriksjonene 7. mai

Etaten rapporterte 7. mai 2020 at den hadde innledet arbeidet med å legge til rette for at besøksrestriksjonene på sykehjem kunne mykes opp. Det vil si at sykehjemmene la til rette for besøk utendørs.

Sykehjem ble åpnet igjen for besøkende fra 2. juni

Alle sykehjem fikk felles besøksregler, men hadde også mulighet til å gjøre tilpasninger i enkelte situasjoner. Dagsenterdriften ble gjenopptatt fra 2. juni 2020 i tråd med nasjonale føringer.