



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Rus, fattigdom og bolig

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENING	4
3	METODE OG GJENNOMFØRING	6
4	REVISJONSKRITERIER	7
5	FOREBYGGING OG SAMHANDLING BLANT RISIKOUTSATTE BARN	8
5.1	Revisjonskriterier	8
5.2	Fakta.....	8
5.3	Vurderinger.....	16
6	BRUKERMEDVIRKNING BLANT RUSMIDDEL-MISBRUKERE	18
6.1	Revisjonskriterier.....	18
6.2	Fakta.....	18
6.3	Vurderinger.....	21
7	BOTILBUD TIL VANSKELIGSTILTE	22
7.1	Revisjonskriterier	22
7.2	Fakta.....	22
7.3	Vurderinger og konklusjon	26
8	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	28
9	RÅDMANNENS KOMMENTARER	30
	VEDLEGG – NÆRMERE OM REVISJONSKRITERIENE	31

1 SAMMENDRAG

Gjennom dette prosjektet har vi sett på om Sarpsborg kommunes systemer og prosedyrer for forebygging og samhandling blant risikoutsatte barn og unge i kommunen er i tråd med regelverket. Videre har vi sett på kommunens systemer og rutiner for brukermedvirkning og utarbeidelse av individuell plan for rusmiddelmissbrukere som mottar tjenester fra kommunen, og om disse er utarbeidet i henhold til regelverket. Vi har også sett på om kommunens boligtilbud til vanskeligstilte er i samsvar med regelverket og da spesielt om plikten til å skaffe bolig etter lovkravet er ivaretatt, hvilken kvalitet boligene har og prisnivået på boligene.

Våre funn viser at Sarpsborg kommune har systemer og prosedyrer for forebygging og at kommunen har etablert samarbeidsfora både internt og med eksterne parter når det gjelder risikoutsatte barn i kommunen. Vårt inntrykk er også at disse i all hovedsak fungerer etter intensjonene. Det er imidlertid registrert enkelte utfordringer knyttet til erfaringer.

Videre finner vi at det i kommunen er utarbeidet systemer og rutiner for brukermedvirkning og utarbeidelse av individuell plan for rusmiddelmissbrukere som mottar tjenester fra kommunen i henhold til regelverket. Vi har også funnet at brukerne har mulighet til å påvirke tjenestetilbudet både på individnivå og på et mer overordnet nivå i kommunen. Kommunen har igangsatt et eget prosjekt som blant annet skal være en pådriver for rustjenesten når det gjelder individuell plan, ettersom antall individuelle planer har vært lavt.

Revisjonen har funnet at Sarpsborg kommune har et botilbud til vanskeligstilte som er i samsvar med regelverket og at det er utarbeidet husleiekontrakter i henhold til privatrettslig regelverk. Husleieregulering er fastsatt av bystyret og reguleres etter konsumprisindeksen. Vi har ikke funnet store forskjeller i husleien mellom kommunale og private utleieboliger.

Anbefalinger:

- At kommunen evaluerer det forebyggende arbeidet og samhandlingsforaene som er opprettet.
- At kommunen etablerer en oversikt over det forebyggende arbeidet til risikoutsatte barn og unge.
- At prosedyrer og rutiner for individuell plan blir fullt ut implementert blant de ansatte i rustjenesten.

2 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kap.3. I følge denne paragraf skal revisjonen blant annet kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak.

I bystyret 16.6.2010 sak 39/10, ble plan for forvaltningsrevisjon vedtatt. Ett av prosjektene i denne planen var et prosjekt som skulle omhandle rus, fattigdom og bolig.

Prosjektplan ”Rus, fattigdom og bolig” ble vedtatt i Kontrollutvalgets møte 24.8.2010, sak 10/32.

Prosjektet fokuserer på følgende problemstillinger:

- Har Sarpsborg kommune systemer og rutiner for forebygging og samhandling for å ivareta risikoutsatte barn og unge i samsvar med regelverk og nasjonale føringer?
- Har Sarpsborg kommune systemer og rutiner for brukermedvirkning og utarbeidelse av individuell plan for rusmiddelmissbrukere som mottar tjenester fra kommunen i henhold til regleverket?
- Har Sarpsborg kommune et boligtilbud til vanskeligstilte som er i samsvar med regelverk og nasjonale og kommunale føringer og mål, herunder:
 - Hvordan ivaretas plikten til å skaffe bolig i henhold til sosialtjenestelovens bestemmelser?
 - Har kommunens boliger tilfredsstillende standard/kvalitet?
 - Hvordan er forholdet mellom pris og kvalitet på boligene sett over tid?

Vi har avgrenset problemstillingen vedrørende forebygging og samhandling for å ivareta risikoutsatte barn og unge, til å omhandle enheter i Sarpsborg kommune som er omfattet av barnevernloven, sosialtjenesteloven, lov om sosialtjenester i NAV og kommunehelse-tjenesteloven. Dette fordi det er her vi finner hovedvekten av det forebyggende arbeidet og samhandlingen for risikoutsatte barn. Sarpsborg kommune har også andre enheter som arbeider forebyggende. Disse vil ikke bli vurdert av revisjonen. Vi har hatt fokus på samhandlingen mellom de ulike tjenesteutøverne, vi har ikke evaluert tjenestene.

Når det gjelder problemstillingen som omhandler brukermedvirkning og utarbeidelse av individuell plan, er det arbeidet som gjøres innenfor kompetansesenter rus og psykisk helse i Sarpsborg kommune som vil vurderes. Det vil ikke foretas en fullstendig vurdering av tjenestetilbudet til brukergruppen.

Gjennom den siste problemstilling, som omhandler kommunens botilbud til vanskeligstilte, vil vi se på kommunens botilbud til gruppen, både midlertidig bolig og boliger av mer varig karakter, hva som gjøres med hensyn til vedlikehold og boligens standard. I tillegg vil vi se

Rus, fattigdom og bolig

på husleiefastsettelsen i de kommunale utleieboligene. Vi vil ikke se på selve tildeling av boliger, og vi har ikke undersøkt kvaliteten på de midlertidige boligene.

3 METODE OG GJENNOMFØRING

Sentrale elementer i revisjonens arbeidsmetode er standard for våre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Først definerer vi problemstillingene. Deretter identifiserer vi revisjonskriterier. Dette er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som skal benyttes som grunnlag for vurdering av kommunens virksomhet. Videre innhenter vi fakta ved å kartlegge og beskrive praksis ved de undersøkte virksomheter. Praksis blir så analysert og drøftet med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført i hovedsak som dokumentanalyse av sentrale kommunale dokumenter, samt intervjuer med ansatte i kommunen og ved befaring av kommunale utleieboliger. I tillegg er det blitt innhentet fakta gjennom utsendte spørsmål til ansatte i kommunen på alle de tre områdene prosjektet omhandler. Det er også sendt ut en spørreundersøkelse til deltakere av flere kommunale samarbeidsfora. Dette er deltakere i ”Felles ressursteam barn/unge”, ”Sentrus”, ”Prosjekt Oppfølging av unge lovbrøyttere” og ”Ressursteam ungdom”. Sett under ett hadde undersøkelsen en svarprosent på 61. I forhold til de ulike samhandlingsarenaene fordelte svarprosenten seg slik; Felles ressursteam barn/unge 100%, Ressursteam ungdom 57%, Prosjekt oppfølging av unge lovbrøyttere 67% og Sentrus 39%.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier, også kalt "foretrukket praksis", er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriterier:

- LOV 1999-03-26 nr 17: Lov om husleieavtaler.
- LOV 2009-12-18 nr 131: Lov om sosiale tjenester i NAV.
- LOV 1991-12-13 nr 81: Lov om sosiale tjenester m.v.
- LOV 1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester.
- LOV 1982-11-19 nr 66: Lov om helsetjenesten i kommunen.
- LOV 1999-07-02 nr 64: Lov om helsepersonell m.v.
- LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
- FOR 2003-04-03 nr 450: Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.
- Ot.prp.nr.29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester m.v.
- Ot.prp.nr.103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i NAV.
- Ot.prp.nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester.
- Ot.prp.nr.84 (2008-2009) Om lov om endringer i helsepersonelloven m.v.
- Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 2 (2006-2007) – Statsbudsjettet.
- St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom.
- Helse- og omsorgsdepartementet Opptrappingsplan for rusfeltet.
- Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforhold.

5 FOREBYGGING OG SAMHANDLING BLANT RISIKOUTSATTE¹ BARN

5.1 Revisjonskriterier

Forebyggende arbeid blant barn og unge er lovpålagt gjennom flere lover. Etter både barnevernloven, lov om sosiale tjenester i NAV og sosialtjenesteloven har kommunen en plikt til å utføre forebyggende virksomhet².

I følge barnevernloven skal kommunen *”følge nøye med i de forhold barn lever under, og ha ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.”* Sosialtjenesten har etter sosialtjenesteloven en generell plikt til å utføre forebyggende virksomhet. Etter § 17 i lov om sosiale tjenester i NAV skal kommunen *”gi opplysninger, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer”*.

Det er bestemmelser både i barnevernloven, lov om sosiale tjenester i NAV, sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven om at den enkelte tjeneste skal samarbeide med andre deler av forvaltningen. Kommunehelsetjenesteloven § 1-4 2. ledd pålegger helsetjenesten en tilsvarende samarbeidsplikt med andre offentlige organer. I forskrift om helsestasjon og skolehelsetjeneste fremgår det at både helsestasjonstjenesten og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for samarbeid med blant annet andre kommunale tjenester.

Opplysningsplikt til barneverntjeneste og sosialtjeneste er hjemlet i ulike lover. Helsepersonelloven hjemler at helsepersonell har en generell plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Den samme bestemmelsen finnes i sosialtjenesteloven, barnehageloven og opplæringsloven. Ansatte i barnehage og skole har også en opplysningsplikt til sosialtjenesten. Helsepersonell skal også etter kommunehelsetjenesteloven samarbeide med sosialtjenesten i klientsaker.

5.2 Fakta

Det er flere enheter i Sarpsborg kommune som arbeider med forebyggende arbeid blant barn og unge. Dette er enheter innenfor kommuneområde oppvekst, kommuneområde samfunn, økonomi og kultur og kommuneområde helse og sosial. De styrende dokumentene for det forebyggende arbeidet er ”Samlet mot vold i nære relasjoner”, ”Helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan 2009-2012” og ”Plan for psykisk helse 2007-2010”. Kommunen har ikke egne planer for kriminalitetsforebyggende arbeid eller for barnefattigdomssatsing.

Barneverntjenesten

Meldinger til barneverntjenesten i Sarpsborg kommer enten som bekymringsmeldinger, telefonhenvendelser til et eget mottak eller til akuttvakten. Barneverntjenesten mottar henvendelser både fra private meldere og fra offentlige instanser. Henvendelser kommer

¹ En vanlig definisjon på utsatte barn og unge er: *”barn og unge som ved tilbaketrekking, utagering, rusmisbruk eller på annen måte viser ved sin oppførsel at de har behov for samordnet bistand fra helsetjenesten, sosialtjenesten og barnevernet, samt barn som har behov for samordnet bistand på grunn av foreldrenes atferd eller situasjon.”*

² Se vedlegg for nærmere utledning av revisjonskriteriene.

offtest fra foreldrene selv. Barnevernet har organisert arbeidet sitt slik at mottaket til enhver tid er besatt av to personer med fagkompetanse på barn og unge. I tillegg er alltid en ansatt med beslutningsmyndighet tilgjengelig hvis det skulle komme inn akuttsaker hvor det må fattes vedtak. Det kommer også henvendelser gjennom samarbeidsfora med andre aktører. Barneverntjenesten erfarer at ikke alle henvendelser som kommer inn er meldinger. Noen trenger veiledning og råd og eventuelt anbefalinger på hvor de kan henvende seg videre.

Det er utarbeidet prosedyrer for samhandling mellom barnehager og barneverntjenesten hvor det vises til barnehagens opplysningsplikt til barneverntjenesten. Det fremgår at melding til barneverntjenesten i hovedsak skal gjøres skriftlig og i samarbeid med styrer/virksomhetsleder³. I utgangspunktet skal foreldrene gjøres kjent med barnehagens bekymring før melding sendes. Prosedyren inneholder også beskrivelser på samarbeid i undersøkelsessaker eller når barn er plassert i barnehage som et hjelpetiltak. I følge administrasjonen er det foreløpig ikke utarbeidet tilsvarende prosedyrer for samarbeidet mellom skoler og barneverntjenesten, men de benytter i praksis samme metodikk.

Barneverntjenesten har også et samarbeid med rustjenesten, sosialmedisinsk poliklinikk og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk. Disse inviteres til barneverntjenesten en gang i måneden. Barneverntjenesten føler at man har fått til et fungerende treffpunkt mellom de ulike aktørene. Her kan saker drøftes anonymt og saker kan henvises videre. Det gis også veiledning mellom de enkelte aktørene.

Det er også opprettet et samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV Sarpsborg vedrørende overgangen mellom disse tjenestene for ungdom som er under barnevernets omsorg og er over 18 år. Barnevernet opplever at de har et godt samarbeid med ungdomsteamet ved NAV. Samtidig opplever de at det har blitt vanskeligere å komme i kontakt med rett saksbehandler på NAV og at saksbehandlerne har blitt mindre tilgjengelige. Rutinene for samarbeidet er under evaluering. Det skal også sees på rutiner for ungdom som ikke kan bo hjemme, og hvilket samarbeid det skal være mellom barneverntjenesten og NAV i disse tilfellene.

Tall fra barneverntjenesten viser at fra 1.1.2010 til 1.12.2010 fordeler antall meldinger fra sentrale samarbeidspartnere i nye saker seg slik:

Meldingsinstans:	Antall barn ⁴ :
Barnehage	14
Helsestasjon	8
Skolehelsetjeneste	9
Skole (flest fra ungdomsskolene)	34
Videregående skole	7

Når det gjelder meldinger mottatt i aktive saker hos barneverntjenesten, finnes det ikke noe statistikk på dette.

Helsetjenesten

Også helsestasjoner og skolehelsetjenesten arbeider forebyggende. I følge helsesøster i kommunen henviser ansatte i disse tjenestene videre til andre instanser, når det avdekkes skjev- eller feilutvikling hos barn og unge, eller når det kommer henvendelser fra foreldre vedrørende dette. Dette er innarbeidet i rutiner og måten de ansatte jobber på. I tillegg samarbeides det med tiltaksteam på skolene, hvor elever med lese-, skrive- og atferdsvansker

³ I ny organisering er tittelen endret fra virksomhetsleder til enhetsleder.

⁴ I flere av de oppgitte tallene ligger det søskenflokker på tre til fem barn.

blir utredet. Det er også opprettet samtalegrupper på skolene for barn som sliter, for eksempel ved skilsmisse.

Kommunen har utviklet forpliktende prosedyrer for at ansatte i helse- og sosialtjenesten skal fange opp barn til voksne de kommer i kontakt med, og som har vanskeligheter. Hver gang de ansatte er i kontakt med en bruker/pasient, skal de kartlegge om vedkommende har barn og dette barnets situasjon. De skal henvise familien/barnet videre til andre hjelpeinstanser når det er avdekket behov for det.

Det samarbeides også med NAV Sarpsborg, barnevernet og psykiatritjenesten i enkelttilfeller. Det er ikke utarbeidet egne rutiner for dette samarbeidet.

Det er utarbeidet flere samhandlingsarenaer innenfor helsetjenesten i Sarpsborg kommune. Dette er blant annet samarbeid om barnefysioterapitjenester, barneergoterapitjenester, team småbarn, team ungdom, allmennlegeutvalget og lokalt samarbeidsutvalg med fastlegene.

Barne- og familieteamet

Innenfor kommuneområde helse og sosial er det en egen enhet for forebyggende tjenester. Denne enheten er delt opp i fem team. Ett av disse teamene er team barn og familie. Dette er et forebyggende tilbud rettet mot barn og ungdom i alderen 0-19 år som strever, samt deres familier. Tilbudet er et frivillig lavterskeltilbud med direkte henvendelse. De fleste henvendelser kommer fra foreldre eller ungdommer. Teamet opplever også at det kommer henvendelser fra skoler, barnehager og helsestasjoner. Teamet jobber bredt, med alt fra samtaler med barn i sorg på grunn av dødsfall i familien, til barn som har ekstra temperament eller spesielt engstelige barn.

Teamets oppgave er å arbeide forebyggende gjennom å gi råd og veiledning. Tilbudet er ikke lovpålagt, og det er frivillig å møte for de som mottar bistand. Likevel erfarer teamet at de aller fleste møter opp og ønsker tilbudet. Det er ingen ventetid for å få bistand. De fleste har fått tilbud om samtale innen 14 dager etter at henvendelsen kom inn. Teamet har samtaler med alle familiemedlemmer til stede. Det er unntaksvis at de bare prater med barnet eller den unge, etter som foreldrene blir sett på de viktigste personene for å få til endring. Det må også gis samtykke fra begge foreldrene for at teamet skal kunne ha samtaler med barn og unge.

Det er ingen spesiell metode som benyttes under samtalene. Det er den enkelte familie og dennes utfordringer, som avgjør metoder og tiltak. Det varierer hvilket tempo man kan jobbe i og hvor mange samtaler eller veiledning de forskjellige familiene har behov for. Tall fra kommunen viser at barne- og familieteamet har 13 foreldrepar på kurs, åtte barn i sorggruppe og fra 1.1.2010 til 31.8.2010 har hatt samtaler med 111 nye barn, samt at de også har hatt samtaler med barn fra tidligere år.

Det er opprettet et formalisert samarbeid mellom Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk og barne- og familieteamet, med møter hver sjettede uke for å drøfte saker og samarbeidet dem i mellom. I tillegg har teamet samarbeid med Pedagogisk-psykologisk tjeneste, barneverntjenesten og Distriktspsykiatrisk senter. I følge ansatte i barne- og familieteamet er samarbeidet ikke formalisert, men det tas kontakt begge veier ved behov i enkeltsaker. Det er også samarbeid med skoler, barnehager og helsestasjoner. I tillegg deltar teamet også i "Sentrus". Barne- og familieteamet samarbeider også med legevakten i Sarpsborg.

NAV Sarpsborg

I følge NAV Sarpsborg er det opprettet et eget "Felles fagteam" med deltakere fra barneverntjenesten, NAV Sarpsborg og enhet bolig og omsorg. Teamet har fungert siden 2003-2004. Fagteamet er en diskusjonsarena for felles kandidater i aldersgruppen 17-18 år og som er i gråsonen mellom tjenester fra barneverntjenesten, NAV og enhet bolig og omsorg. Ansatte ved NAV-kontoret ønsker at de kan komme tidligere inn i saker som omhandler 17-18 åringer, før de skrives ut fra barneverntjenesten. De mener at samarbeidet kan bli bedre, jo tidligere man kommer inn i aktuelle saker. Det oppleves at det er ulike prioriteringer blant deltakerne og at det synes vanskelig å komme frem til konklusjoner på hvordan de ulike sakene skal løses. Det påpekes at problemstillingene må tas opp på ledernivå for å få til nødvendige avklaringer, om nødvendig på kommuneledernivå.

Sosialkonsulent i videregående skole⁵

Sarpsborg kommune har i samarbeid med Østfold fylkeskommune opprettet to stillinger⁶ som sosialkonsulenter ved to av de videregående skolene i kommunen. Ansatte i enhet helse opplever at sosialkonsulentene gjør en viktig jobb med å forhindre at flere slutter i videregående opplæring før utdanningen er fullført. Tiltaket ble startet opp våren 2009. Sosialkonsulentene har samtaler med elever hvor det er andre forhold enn det skolemessige som gjør at de har vansker med å fullføre skolegangen. Sosialkonsulentene har vedtaksrett på økonomisk sosialhjelp og en utvidet mulighet til å ta kontakt med Sosialmedisinsk poliklinikk.⁷

Utekontakten

Utekontakten er organisert under enhet for forebyggende tjenester. Målgruppen til Utekontakten er barn i alderen 13 til 23 år. De oppsøker ungdomsskoler og videregående skoler og er ute i nærmiljøene der ungdom oppholder seg. I tillegg har de gruppetilbud i skolene i samarbeid med helsesøstrene.

Felles ressursteam

Det er etablert et eget team - "felles ressursteam" - for forebyggende arbeid for barn og unge med ulike hjelpebehov. Teamet består av personer med beslutningsmyndighet fra oppvekstseksjonen⁸, barneverntjenesten og PPT. Her drøftes henvendelser fra barnehager og skoler i kommunen vedrørende barn og unge, som det er bekymring eller usikkerhet rundt. Etter behov, ut fra hvilke type saker som skal drøftes, kan også andre instanser bli invitert til møtet. Dette kan være seksjon for pleie og omsorg, boligseksjonen, NAV, kompetansesenter rus og psykisk helse, forebyggende virksomhet og seksjon for helse, miljø og forebygging. Teamet har møter ukentlig, hvor to saker blir drøftet hver gang. Ofte stiller også foreldrene opp i møtene, det samme gjelder ungdom. Barneverntjenesten opplever at dette teamet fungerer godt og at det blir fanget opp flere barn gjennom dette samarbeidet enn det som ble gjort tidligere. Det er også mulig å drøfte saker anonymt i teamet. Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for samarbeidet.

⁵ Sosialkonsulent i videregående skole var et av delprosjektene under "Nærmiljøhuset". "Nærmiljøhuset vil bli beskrevet senere i kapitlet.

⁶ Det ligger i forslag til budsjett for 2011 opprettelse av ytterligere to stillinger, slik at sosialkonsulent vil være tilgjengelig på alle de videregående skolene i Sarpsborg.

⁷ Elever ved Høgskolen i Vestfold har hatt en devaluering av prosjektet. "Sosialkonsulenter fra Nav inn i videregående skole i Sarpsborg kommune – en evalueringstudie". Studium i administrasjon og ledelse, våren 2010, Høgskolen i Vestfold.

⁸ Etter omorganisering i Sarpsborg kommune har seksjoner og virksomheter fått nye betegnelser. Vi har i dette avsnittet benyttet en utarbeidet rutine for å beskrive samarbeidet, i denne rutinen er gamle betegnelser brukt.

Det er utarbeidet et eget skjema som benyttes ved henvisning fra barnehage eller skole til felles ressursteam. Det skal oppgis hvem henvendelsen gjelder, foreldre/foresatte, det skal gis en kort beskrivelse av barnets situasjon og hva det ønskes hjelp til. Videre skal det sies noe om hva som ønskes oppnådd med henvendelsen. Foreldre/foresatte skal samtykke i at barnet blir drøftet i teamet. De skal også bekrefte at de har blitt gjort oppmerksomme på at de kan delta i møtet. Henviser skal også undertegne skjemaet og eventuelt påpeke om andre deltakere bør være med i teamet i aktuell sak.

Siden teamet består av personer med beslutningsmyndighet kan aktuelle tiltak man blir enige om, iverksettes umiddelbart. Dette i følge ansatte i barneverntjenesten. Målet med møtene er at det skal komme noe konkret ut av dem. Ofte blir det gitt råd, henvisninger videre eller det fattes vedtak om tiltak. Det skrives referat fra møtene, som også sendes til foreldrene. Mange av sakene som drøftes blir også fulgt opp gjennom et oppfølgingsmøte etter en stund, for å se hvordan anbefalingene har fungert.

Barneverntjenesten opplever at det gjennom opprettelsen av teamet har blitt enklere for barnehagene og skolene å få kontakt med hjelpeapparatet og at det nå kommer flere henvendelser enn tidligere. Det erfarer også at man gjennom teamet bruker kunnskapene de enkelte deltakerne har om forebygging blant barn og unge på en bedre måte og at man kommer tidligere inn i saker og kommer lengre på kortere tid, enn om man jobbet hver for seg.

Alle deltakere i felles ressursteam har gjennom spørreundersøkelsen bekreftet at de kjenner til mandat, formål og rutiner.

Det ble spurt i undersøkelsen hvor ofte deltakerne opplever at skole, barnehage og andre henviser til teamet. Svarene viser at skolene er flinke til å henvise saker til teamet, at barnehagene henviser litt sjeldnere enn skolene og av og til kommer det også henvisninger fra andre. Alle respondentene sier at samarbeidet fungerer etter intensjonene. Det blir nevnt i undersøkelsen at det har blitt iverksatt mange tiltak og at de fleste fungerer veldig godt. Det vises også til at det har kommet gode tilbakemeldinger fra brukere. Det eneste negative som nevnes, er at det begynner å bli litt lange ventelister.

En av respondentene ser utfordringer i samarbeidet, men det blir ikke nevnt hvilke utfordringer dette er. Tre av fire respondenter sier at det alltid er oppfølging av brukere som har vært diskutert i teamet, men heller ikke her er det opplyst om hvilken oppfølging det er snakk om. Det er to av respondentene som sier at det ikke har vært noen evaluering av samarbeidet, En mener det har vært en slik evaluering, mens en vet ikke. Det er ikke svart på spørsmålet om evalueringen førte til noen endringer i arbeidsmåte.

Ressursteam ungdom

Det er opprettet et eget ressursteam for ungdom hvor Sarpsborg kommune ved barneverntjenesten, PPT, rus/psykiatri, Utekontakten og NAV Sarpsborg og fylkeskommunen ved Oppfølgingstjenesten deltar. Teamet ledes av NAV Sarpsborg. Ressursteamet er et resultat av prosjektet ”Unge utenfor”⁹ og er i sitt første ordinære driftsår i 2010. Målsettingen til ressursteamet er å fange opp ungdommer som dropper ut av videregående skole. Det oppleves fra barnevernet at samarbeidet fungerer bra og at det helt

⁹ ”Unge utenfor” var et utviklingsprosjekt med tilskudd fra Barne- og likestillingsdepartementet som var rettet mot ungdom i alderen 16-20 år som var i risiko for å falle ut av skole, arbeid og sosiale arenaer. Prosjektet startet opp i 2008 og varte ut 2009.

klart er behov for dette samarbeidet. I følge SLT-koordinator er ett av resultatene av samarbeidet at Sarpsborg kommune nå høsten 2010 har full oversikt over de ungdommene som står uten skoletilbud eller arbeid. Ansatte ved NAV Sarpsborg mener at det er behov for et slikt samarbeid mellom de ulike aktørene for å få til noe for brukergruppen.

Det er utarbeidet felles kartleggings skjema som benyttes av instansene som ønsker saker diskutert i teamet. Ansatte ved NAV Sarpsborg opplever at teamet stadig mottar flere saker. Gjennom teamet får man oversikt over hvor mange ungdommer som sliter med skole eller arbeid. Det oppleves samtidig av deltakere i teamet at det ikke er tilstrekkelig med virkemidler for gruppen.

Tilbakemeldingene fra respondentene i undersøkelsen viser at deltakerne har samme oppfatning av både målsettingen og hvilke saker som skal henvises til teamet.

Instanser som har henvist til teamet er i følge undersøkelsen: NAV, Oppfølgingstjenesten, helsestasjon for ungdom, sosialkonsulent i videregående skole og politiet. Halvparten av respondentene mener det er utarbeidet rutiner for arbeidet, mens de resterende ikke vet om dette er utarbeidet. Av de som svarte at det var utarbeidet rutiner, sier alle at disse er i bruk.

Alle som svarte på undersøkelsen mener at samarbeidet fungerer ”delvis” til ”fullt ut” etter intensjonene. Det er like mange som mener at samarbeidet fungerer delvis og de som ser utfordringer i samarbeidet. Utfordringene de nevner er at det ikke er nok ressurser til å følge opp alle ungdommene og at ressursteamet ikke er innarbeidet som samarbeidsarena hos alle som jobber med målgruppen. De fleste mener det er for tidlig å si noen om hva som har kommet ut av samarbeidet.

Litt over halvparten av respondentene mener det alltid er oppfølging av brukere som diskuteres i teamet. De resterende respondentene mener det er oppfølging av og til. Av type oppfølging for gruppen blir ansvarsgruppe med koordinator og ungdomsteamet ved NAV Sarpsborg nevnt. Samarbeidet er foreløpig ikke evaluert.

Sentrus

Sentrus er et samarbeid mellom Sarpsborg kommune og politiet i Sarpsborg, spesielt knyttet mot ungdom og rus. I dette samarbeidet deltar også Utekontakten, representanter fra ungdomsskolen i kommunen og andre kommunale og fylkeskommunale instanser.

I den utsendte spørreundersøkelsen, ble det sendt spørsmål til deltakerne i Sentrus om samarbeidet fungerer etter intensjonen. 91% mener at samarbeidet fungerer ”godt” til ”meget tilfredsstillende”. Tilbakemeldingene viser at deltakerne blir oppdatert på ungdomsmiljøet i Sarpsborg og at man knytter kontakter og blir kjent med andre faggrupper og samarbeidspartnere som jobber med den samme gruppen. Nettverket oppleves svært nyttig.

Føre var

Kommunen har utarbeidet rutiner for å fange opp og gi et bedre tilbud til alle som henvender seg til legevakten, som har psykiske vansker eller lidelser. Denne rutinen gjelder også barn av pasienter med rusproblemer eller psykiske lidelser. De ansatte ved legevakten veileder og henviser til oppsøkende psykiatriteam eller barne- og familieteamet i kommunen.

Lavterskel BUPP

Sarpsborg kommune ved Enhet forebyggende tjenester har inngått en samarbeidsavtale med barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk Sarpsborg vedrørende et lavterskeltilbud.

Målgruppen for dette tiltaket er barn og deres familier hvor det er mistanker om at barnet kan ha psykiske vansker eller psykiske lidelser. Tiltaket skal kunne benyttes av alle kommunale instanser i kommunen, inkludert fastleger, som har kontakt med barn eller unge. Ansatte ved sosialmedisinsk poliklinikk og distriktpspsykiatrisk poliklinikk Sarpsborg kan i de saker hvor de fanger opp behov hos barn av psykisk syke og rusavhengige foreldre også benytte Lavterskel BUPP.

I følge avtalen er målsettingen med tilbudet at barn og unge og deres familier skal få raskere hjelp når det foreligger mistanke om psykiske vansker eller psykiske lidelser. I tillegg ønsker man i fellesskap å kunne vurdere om barnet/ungdommen har behov for hjelp i spesialisthelsetjenesten og om det finnes kommunale instanser som kan ivareta barnets behov på en forsvarlig måte. Gjennom tiltaket får man til et samordnet tjenestetilbud og et forpliktende samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, og får en fleksibel bruk av kompetanse.

Det er utarbeidet en egen rutine for bruk av tilbudet. Ut fra avtalen setter en ansatt fra inntaksteamet ved barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk av en dag hver annen uke for å møte i kommunale lokaler og møter her sammen med henvisende instans, barnet/ungdommen og foreldrene. Etter rutinen møter barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk maksimalt to ganger i saken før det kreves henvisning. De møtende instanser kommer frem til en felles konklusjon. Dette kan eventuelt også gjøres sammen med barnet/ungdommen og foreldrene.

Storbymidler

Sarpsborg kommune har i flere år mottatt midler fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennom barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn. Tilskuddsordningen retter seg mot barn og unge med spesielle behov og utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer. Tilskuddsordningen er en del av regjeringens ”Handlingsplan mot fattigdom”.

Kommunale tjenester, frivillige lag og organisasjoner, og andre som jobber for barn og unge kan søke om midler. Det er SLT-koordinator i kommunen som tar i mot søknadene. Søknadene vurderes og prioriteres administrativt og politisk av komité for helse og sosial, før anbefalinger sendes departementet som avgjør søknaden. Det kan søkes om to ulike tilskudd: tilskudd til ungdomstiltak og tilskudd til tiltak mot fattigdom blant barn, unge og familier.

Tabellen¹⁰ under viser hva Sarpsborg kommune har mottatt etter søknad i tilskudd fra 2007 til 2010.

	2007	2008	2009	2010
Ungdomstiltak tilskudd	150000	0	200000	150000
Fattigdomstiltak tilskudd	757000	750000	460000	540000

I Sarpsborg har midlene blant annet blitt brukt til ulike kulturtiltak.¹¹

¹⁰ Tallene er hentet fra pressemeldinger fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 24.4.2007, 4.4.2008, 15.4.2009 og 9.4.2010.

¹¹ Dette er tiltak som ”ferie for alle”, ”ut på tur, aldri sur”, ”møteplassen for ungdom”, ”åpen skole på ettermiddag/kveld” og ”sommerjobben”.

Nærmiljøhuset

Prosjekt "Nærmiljøhuset" ble startet opp i 2008. En av grunntankene bak prosjektet var at en samordning av tjenester og mobilisering av nærmiljøene skulle bidra til at barn og unge i Sarpsborg lykkes. Det ble vedtatt 29 delprosjekter¹² med forskjellige aktører fra kommunen. Det har vært ansatte fra flere områder i kommunen som har vært prosjektledere for delprosjektene. Det ble valgt ut to nærmiljøområder hvor delprosjektene ble utprøvd. Gjennom prosjektet er det forsøkt å utvikle nye samarbeidsformer i virksomhetene, å få til et tverrfaglig samarbeid mellom virksomheter og partnerskap med andre. Prosjektperioden var over i juni 2010. Sak om evaluering og implementering av Nærmiljøhuset ble lagt fram for Bystyret 25.11.2010. Evalueringen viser at prosjektet har gitt konkrete resultater i forhold til strategier, systemer og strukturer. Samtidig står det i saksfremlegget til Bystyret at *"til tross for tydelig bestilling til delprosjektene om mobilisering og tverrfaglighet, har enkelte delprosjekter i evalueringen sett at de i for stor grad har basert seg på gamle samarbeidsmønstre, der de som kjenner hverandre gjør noe for andre. De har sett at de har glemt å trekke barn, unge og foreldre med i planfasen som likeverdige, og som spesialister på sine egne behov. De har sett at de har glemt å tenke sammen med dem, og i stedet har tenkt for dem"*. En del av delprosjektene går over i den daglige driften i kommunen, noen videreføres som prosjekt og noen avvikles eller omformes.

Oppfølging av unge lovbrøyttere

Det er opprettet et nytt prosjekt i kommunen; "Oppfølging av unge lovbrøyttere". Dette prosjektet er det første i Østfold. Deltakere kommer fra Sarpsborg kommune, politiet og Konfliktrådet. Formålet er å se på alternative former for straff for unge lovbrøyttere. En del av spørreundersøkelsen vi sendte ut, hadde dette prosjektet som tema. I følge respondentene skal man gjennom råd og veiledning forhindre at ungdom utfører kriminelle handlinger gjentatte ganger. Det skal også på sikt utarbeides forpliktende samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer som politi, påtalemyndighet, barnevern og konfliktråd. Erfaringene så langt er at det er et krevende prosjekt hvor mye metoder og tankemåter rundt straff av barn skal implementeres hos alle deltakerne. Halvparten av respondentene oppgir at samarbeidet fungerer etter intensjonen på en "svært tilfredsstillende" måte. De resterende respondentene mener at samarbeidet fungerer etter intensjonen på en "ganske" til "tilfredsstillende måte".

Erfaringer

Sarpsborg kommune har ikke noe fast system for å kontrollere hvordan samhandlingen og samarbeidet mellom de ulike virksomheter og enheter fungerer. Det ordinære avvikssystemet benyttes dersom samarbeidet ikke fungerer etter intensjonen. Det er heller ikke foretatt noen evaluering av eller målt effekten av kommunalt ressursteam eller BUPP lavterskel tilbud.

Barne- og familieteamet opplever at Sarpsborg kommune legger godt til rette for å kunne jobbe forebyggende, og at de også ønsker å tilrettelegge for slikt arbeid.

Ansatte i enhet helse mener Sarpsborg kommune har opprettet mange tiltak med varierende innhold som favner ulike grupper innenfor det forebyggende arbeidet. Samtidig mener de at det er viktig at noen har oversikt over det som blir gjort av forebyggende arbeid for barn og unge i kommunen. Det skal utarbeides en handlingsplan for forebyggende helsearbeid.

¹² Dette har blant annet vært prosjekter som utvikling av barselgrupper, gode overganger fra barnehage til skole, åpen skole på ettermiddag og kveldstid, systemer for gode overganger fra ungdomsskole til videregående skole, kompetansedeling, sosialkonsulent som koordinator i videregående skole og foresatteundervisning.

Ansatte ved NAV Sarpsborg mener at Sarpsborg kommune har prioritert visjonen sin om å være en foregangskommune når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge, men at det nå erfarer en reduksjon i arbeidsmarkedstiltak ved NAV-kontoret som følge av statlige kutt. Enhetsleder bolig og omsorg presiserer at kommunen har økt midlene til forebygging blant barn og unge gjennom andre prosjekter.

Alle som fikk tilsendt spørreundersøkelsen ble spurt om hvordan de syntes Sarpsborg kommune legger til rett for å jobbe forebyggende blant barn og unge i kommunen. De fleste av respondentene synes Sarpsborg kommune tilrettelegger på en god måte og at det satses mye på forebygging blant barn og unge. Samtidig blir det også nevnt at det kan være vanskelig å få oversikt over alle prosjektene på området og at det kan synes som at noen har sammenfallende målsetting uten å vite om hverandre. Det nevnes også av flere av respondentene at det savnes mer fokus på psykiatri, rus og vold rettet mot ungdom i ungdomsskolealder.

5.3 Vurderinger

Etter lovverket skal kommunen utføre forebyggende arbeid blant barn og unge. Revisjonen finner at Sarpsborg kommune arbeider forebyggende gjennom flere enheter og på flere områder i tråd med krav i regelverket. Her legger vi til grunn at det utføres forebyggende arbeid i barneverntjenesten, helsetjenesten, barne- og familieteamet, Utekontakten og NAV Sarpsborg. Vi finner at kommunen har utarbeidet flere rutiner for å fange opp risikoutsatte barn og unge. Vi finner særlig positivt at kommunen også har enheter som ikke er lovpålagte som arbeider forebyggende blant barn og unge, blant annet Barne- og familieteamet og Utekontakten. Erfaringer fra de ansatte tilsier også at kommunen legger til rette for å arbeide forebyggende.

Revisjonen finner at det er opprettet en rekke ulike former for samarbeid mellom de ulike tjenestene. Både barneverntjenesten, NAV og de deler av kommunehelsetjenestene vi har sett på, har opprettet samarbeid både med hverandre og med andre interne og eksterne parter. Samlet sett bidrar dette etter revisjonens vurdering til at lovkravene om samarbeid med andre enheter blir oppfylt, både gjennom de formelle arenaene og gjennom kontakt i enkeltsaker. På enkelte områder blir det også opplyst at man ved etablering av tverrfaglige organer kommer tidligere inn enn det som ble gjort før samarbeidet ble etablert, slik at tiltak og henvisninger videre kan igangsette tidligere. Gjennom spørreundersøkelsen som ble sendt ut, ga de fleste av respondentene uttrykk for at samarbeidet fungerer etter intensjonene og at det er viktige fora for å få til et godt samarbeid rundt målgruppene. Revisjonen ser at samarbeidsarenaene blir benyttet av flere av de enkelte enhetene/tjenestene. Enkelte av samarbeidsarenaene gir også Sarpsborg kommune en oversikt både over miljøer, grupper og enkeltpersoner hvor forebyggende arbeid kan være virksomt.

Vi ser imidlertid at det i enkelte samarbeidsfora oppleves ulike utfordringer fra deltakerne, og at man ikke alltid har den samme forståelsen av alle problemene. Flere av samarbeidsforaene har fungert i kort tid slik at det er vanskelig å se noen effekt. Samtidig registrerer vi at det gjennom tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen kan virke som alle ikke har oversikten over alle fora som finnes for gruppen. Vi registrerer også at kommunen ikke har noe fast system for å kontrollere hvordan samhandlingen og samarbeidet fungerer.

Vi finner det positivt at det er utarbeidet rutiner for barnehagenes opplysningsplikt til barneverntjenesten. Dette vil etter vår oppfatning synliggjøre plikten og gi større sikkerhet for

Rus, fattigdom og bolig

at opplysningsplikten ivaretas i enkeltsaker. Det synes imidlertid hensiktsmessig om rutinene var gjort generelle.

6 BRUKERMEDVIRKNING BLANT RUSMIDDEL- MISBRUKERE

6.1 Revisjonskriterier

”Opptappingsplan for rusfeltet” har styrking av brukernes medvirkning som et av sine delmål¹³. Etter ”Opptappingsplan for rusfeltet” skal tjenestene innrettes slik at brukerne gis reell innflytelse, og slik at pårørende ivaretas på en god måte. Videre er det viktig at det systematisk innhentes bruker- og pårøndererfaringer for å utvikle gode og effektive tjenester. Dette innebærer å sørge for at:

- brukerne har mulighet til å øve innflytelse over sitt eget tjenestetilbud
- brukerne kan delta på mer overordnet nivå ved utforming av tjenestetilbud
- brukerorganisasjoner deltar på systemnivå i kommunen.

Et sentralt virkemiddel og lovfestet rett er individuell plan. Individuell plan er lovhjemlet i lov om helsetjenesten i kommunene og i lov om sosiale tjenester. Kommunen har plikt til å sørge for etablering og iverksetting av individuell plan til personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Kommunen plikter å sørge for:

- at individuell plan etableres og brukes aktivt
- at det etableres en koordinator for planarbeidet
- at det utarbeides individuelle planer som beskrevet i forskrift
- at planen evalueres i samarbeid mellom mottaker og koordinator.

6.2 Fakta

Sarpsborg kommune har utarbeidet ”Helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan 2009-2012” som ble vedtatt av bystyret 26.11.2009. Hovedmålet for planen er: *”en betydelig reduksjon i de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelmisbruk.”*

I følge planen skal det tilbys og benyttes individuell plan som et virkemiddel der det er behov for koordinerte tjenester. Samarbeidet mellom ulike instanser om felles bruker skal foregå ved bruk av ansvarsgrupper, koordinatorene og individuelle planer.

Det er utarbeidet en egen prosedyre for ivaretagelse av brukere med behov for helhetlige og koordinerte tjenester. Formålet med prosedyren er blant annet å sikre utarbeidelse av individuell plan der det er ønskelig og hensiktsmessig, og å sikre utnevning av koordinator på individnivå. Videre fremhever prosedyren at kommunen skal ha gode samarbeidsrutiner internt, og med spesialisthelsetjenesten og andre eksterne tjenesteytere. Det listes opp tre fremgangsmåter som kan benyttes ved henvendelser om behov for koordinerte tjenester; koordinator på individnivå, ansvarsgruppe og individuell plan.

Koordinator skal velges i samråd med bruker. Koordinatoren skal sikre at brukermidvirkning blir ivaretatt, at det sikres god fremdrift hvis individuell plan skal utarbeides, og å ta kontakt med aktuelt tjenestested hvis det skal søkes om nye tjenester. Dette skal gjøres i samråd med bruker. Koordinator skal også innkalle til og lede eventuelle ansvarsgruppemøter eller andre

¹³ Se vedlegg for nærmere utledning av revisjonskriteriene.

møter i samråd med bruker. I tillegg skal koordinator medvirke til gode overganger mellom ulike livsarenaer og sørge for gode overganger i samarbeid med bruker ved skifte av koordinator.

I følge ansatte i Kompetansesenter rus og psykisk helse er det ofte primærkontakten til brukerne som er koordinator. Det er også de som har den langvarige kontakten med brukeren. I Ettervernet har man forsøkt at brukeren selv skulle være koordinator for planen. Dette har ikke fungert.

De ansatte i rustjenesten opplever at de har et godt samarbeid med andre kommunale samarbeidspartner og eksterne parter, som Sosialmedisinsk poliklinikk og barnevernet.

I følge prosedyren skal ansvarsgruppe oppnevnes i samarbeid med bruker. Gruppen kan brukes til å koordinere ansvarsdeling rundt enkeltbrukere. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er behov for ansvarsgruppe. Ansvarsgruppen skal evalueres kontinuerlig. Hvis bruker eller pårørende i samråd med tjenesteapparatet vurderer at behovet for gruppen bortfaller, opphører gruppen. Det blir opplyst fra rustjenesten at ansvarsgrupper benyttes der hvor det ytes koordinerte tjenester. Enkelte brukere er med og planlegger og styrer sine egne ansvarsgruppemøter. Enkelte skriver også referat fra møtene selv, i samarbeid med koordinator.

Etter ”Helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan” skal det etableres Brukerforum med representanter for brukere av tjenesten og ansatte i tjenesten. I følge ansatte i rustjenesten er det etablert Brukerforum for Kompetansesenter rus og psykisk helse. Forumet ble etablert i mars 2006. Det er utarbeidet en egen brosjyre som beskriver forumet. I følge de ansatte er forumet aktivt og det har kommet flere nyttige innspill fra det.

Rådgiver i enhet helse opplyser at det ikke er opprettet Brukerråd, men det er et samarbeid mellom kommunen og brukerorganisasjonene Mental Helse, LPP¹⁴, ADHD Østfold og RIO¹⁵. I 2008 ble partene enige om en felles forpliktende plattform for samarbeid. Det er også utarbeidet en egen erklæring som ble vedtatt i januar 2009 med hva man vil ha fokus på for å få til et godt samarbeid. Kommunen har også et eget råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne hvor ulike organisasjoner er representert. Det oppleves fra kommunen at samarbeidet fungerer bra. Brukerkoordinator er også sentral i dette samarbeidet.

Etter handlingsplanen skal det gjennomføres en brukerundersøkelse i 2010 og det skal arrangeres en dialogkonferanse med brukergruppen. Det blir opplyst fra kommunen at det ble gjennomført en brukerundersøkelse i Kompetansesenter rus og psykisk helse i 2009. Det er i tillegg planlagt en helse- og trivselsundersøkelse i barnehager og skoler.

Prosedyren som kommunen har utarbeidet for individuell plan, gjentar det som står i lovverket. Alle som har behov for langvarige og sammensatte tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Individuell plan skal være brukerens plan og verktøy for samarbeid. Ansvar for at det påbegynnes et arbeid for å utarbeide en individuell plan, ligger hos den enhet personen henvender seg til. I følge prosedyren skal utarbeidelsen skje i samråd med eksterne og interne samarbeidspartnere.

¹⁴ Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri.

¹⁵ Rusmisbrukernes interesseorganisasjon.

Det er utviklet rutiner til denne prosedyren som skal sikre helhetlige, koordinerte og individuelt tilpassede tjenester til brukere i alle aldre med sammensatte behov. I tillegg skal rutinene beskrive ansvarsfordelingen og aktuelle samarbeidspartnere. Rutinene viser også at det fortløpende skal vurderes om brukerne har behov for flere tjenester eller mer bistand, eventuelt bistå med å søke om dette.

Det er utarbeidet prosedyrer for hvordan bruker eller pårørende skal oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i tjenestetilbudet. I tillegg er det prosedyrer for å sikre at bruker får mulighet til selvstendighet og styring av eget liv.

Sarpsborg kommune har ikke noe elektronisk tilgjengelig system for individuell plan. I følge ansatte i rustjenesten er systemet papirbasert og oppleves som vanskelig fordi ikke alt er samlet på et sted. De ansatte ser frem til at det elektroniske systemet blir tilgjengelig.

Rustjenesten har ikke noe system for registrering av saker hvor individuell plan er tilbudt, men hvor brukeren har takket nei til slik plan. Det blir sagt av ansatte i rustjenesten at dette bør skrives inn i saksbehandlingssystemet. Enhetsleder sier det er viktig å respektere at enkelte ikke ønsker plan, men det blir opplevd at man gjennom motivasjon, holdningsendringer og måten man legger individuell plan frem for brukerne på, kan påvirke om brukerne ønsker plan eller ikke.

Tjenesten er opptatt av brukermedvirkning når planer etableres og evalueres. Det skal være brukerens plan og vedkommende skal kjenne igjen det som står der. Det blir lagt vekt på at det er brukerne selv som skal komme med mål og tiltak for å nå disse, med bistand og korreksjon fra de ansatte. I følge de ansatte blir planene brukt aktivt og endringer blir lagt inn fortløpende. Det blir ikke utarbeidet planer med varighet på over ett år. Planene inneholder også ofte delmål med kortvarig tidsperspektiv. Planene evalueres i ansvarsgruppemøter og i andre møter med brukeren. Tjenesten har fokus på at brukerne skal føle mestring, slik at målene henseiler dette.

Sarpsborg kommune har et eget prosjekt, kalt STYRK-koordinering, som er støttet av fylkesmannen i Østfold. Målet ifølge prosjektplanen er; *”å bidra til at brukere får et tjenestetilbud som er fleksibelt, tilgjengelig, samordnende, individuelt tilpasset og virkningsfullt.”* Prosjektet skal også være en pådriver for rustjenesten når det gjelder individuell plan, det skal utvikles en modell for oppfølging og det skal utvikles en metode for kartlegging av resultater. Prosjektet ble startet opp i desember 2009 og har en varighet på tre år. Prosjektleder informerer om at etter prosjektet startet opp, har antall individuelle planer økt fra 19 i januar 2010 til 42 i november 2010. Det har vært møter med personalgruppen med fokus på kompetanseoverføring og erfaringsutveksling vedrørende individuell plan. Planen videre for 2010 er blant annet å veilede ansatte i oppstart av individuell plan.

Prosjektleder mener det fortsatt er en viss motstand mot individuell plan blant de ansatte i rustjenesten. Gjennom prosjektet blir det jobbet med å endre disse holdningene. Andre ansatte mener individuell plan har blitt et anerkjent arbeidsverktøy for samhandling, noe prosjektet har bidratt til.

Rustjenesten opplever også pågang fra brukerorganisasjonene når det gjelder individuell plan. Brukerorganisasjonene ønsker at individuell plan skal være en del av verktøyet som blir benyttet i arbeidet rundt den enkelte bruker og oppfordrer brukerne til å be om at individuell plan utarbeides.

6.3 Vurderinger

I følge ”Opptappingsplan for rusfeltet” skal brukere og pårørende ha mulighet til å øve innflytelse over tjenestetilbudet som ytes. Brukermedvirkning er et generelt prinsipp, som også gjøres gjeldende for rusmiddelmissbrukere. Revisjonen vurderer at brukermedvirkning tas på alvor i Sarpsborg kommune. Ut fra prosedyrer og rutiner skal brukere og pårørende bli tatt med når avgjørelser skal fattes. Revisjonen finner at rustjenesten gjennom utarbeidede prosedyrer og rutiner er opptatt av brukermedvirkning, og at brukerne gjennom disse har anledning til å påvirke tjenestetilbudet.

Revisjonen finner også at kommunen gjennom prosjektet ”STYRK-koordinering”, har brukermedvirkning som fokusområde. Videre finner vi det positivt at det er etablert Brukerforum for Kompetansesenter rus og psykisk helse og at det har vært gjennomført en brukerundersøkelse for brukere av kompetansesenteret. Det er også positivt at kommunen planlegger en helse- og trivselsundersøkelse i skoler og barnehager.

Vi finner videre at det ikke er etablert et Brukerråd på systemnivå for gruppen, men ser at det er etablert et formelt samarbeid mellom brukerorganisasjonene og kommunen hvor også brukerkoordinator er sentral.

Det er revisjonens vurdering at kommunens prosedyrer og rutiner for individuell plan er i tråd med regelverket. Videre ser vi at det er utarbeidet prosedyrer for utnevning av koordinator for planarbeidet. Vi finner også at de ansatte bruker individuell plan aktivt der den er etablert og at planene evalueres fortløpende.

Samtidig registrerer vi at andelen med individuelle planer har vært lav, dette gjør at vi er usikre på om prosedyrer og rutiner er implementert godt nok blant de ansatte i tjenesten. Revisjonen finner det positivt at kommunen har et eget prosjekt som blant annet skal være en pådriver for rustjenesten når det gjelder etablering av individuell plan, og at man ser en økning i antall planer etter at prosjektet startet opp.

7 BOTILBUD TIL VANSKELIGSTILTE

7.1 Revisjonskriterier

Kommuner har i følge lovverket ansvar for å skaffe midlertidig botilbud til personer som ikke selv kan skaffe seg dette på ordinært vis¹⁶. Etter forarbeidene vil kommunen ha en plikt til å skaffe midlertidig oppholdssted når en person eller familie er i en akutt nødssituasjon. Kommunen har ingen plikt etter regelverket at boligen skal være hensiktsmessig, utover veileder som fremholder at barnefamilier og unge bør få et tilbud om midlertidig husvære som er forsvarlig og egner seg til denne gruppen. Midlertidig husvære hvor personer med rusproblemer oppholder seg er imidlertid presisert som et uegnet sted for barnefamilier, barn og unge.¹⁷

Det foreligger heller ingen lovkrav som regulerer hvilken kvalitet eller standard det skal være på kommunale boliger. Etter privatrettslig regelverk skal husrom ved overlevering til leietaker være i samsvar med de krav som følger av leieavtalen. Hvis ikke annet er avtalt, skal husrommet med tilbehør være ryddet, rengjort og i vanlig god stand. Utleier har etter lovverket adgang til husrommet for tilsyn og for å utføre nødvendig vedlikeholdsarbeid for å hindre skade på husrommet eller eiendommen for øvrig. I henhold til veileder bør kommunen foreta en vurdering av tilbudets standard før det tas i bruk.

Det er kommunestyret som bestemmer fastsetting av husleie. Det må tas standpunkt til om husleien skal være kostnadsdekkende, om man skal benytte gjengs leie eller om markedsleie skal legges til grunn. Det anbefales at det brukes eksterne takstmenn ved husleiefastsettelse i de kommunale utleieboligene. Ved fastsettelse av husleie bør det også tas hensyn til vedlikeholdsutgifter.

7.2 Fakta

Midlertidig bolig

Sarpsborg kommune benytter seg av flere forskjellige typer midlertidig botilbud¹⁸. Dette avhenger av hvor det er plass og hvilken type problematikk den som trenger bolig har. Kommunen bruker først og fremst Kulåssenteret¹⁹ som har et tilbud om midlertidig innkvartering i inntil tre måneder for bostedsløse. Senteret blir i hovedsak benyttet til mennesker med rusrelatert problematikk. Andre bostedsløse kan også få tilbud om innkvartering på senteret, men flyttes over til andre tilbud så fort som mulig. I følge fagansvarlig ved NAV Sarpsborg har flere kommunale instanser inngått et forpliktende samarbeid rundt de bostedsløse som har innkvartering i Kulåssenteret for å ivareta og hjelpe de raskest mulig med å komme ut i annen permanent bolig. Kommunen opplyser at de

¹⁶ Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg.

¹⁷ "Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5".

¹⁸ Revisjonen har i to tidligere rapporter ("boligbehov i pleie- og omsorgssektoren", nov. 2007 og "Oppfølging av boligbehov i pleie- og omsorgssektoren", febr. 2010) sett på Sarpsborg kommunes botilbud innenfor pleie- og omsorgssektoren og hvordan kommunen er rustet til å møte nåværende og fremtidige utfordringer. Konklusjoner fra foregående rapporter er blant annet at kommunen over flere år har arbeidet med å få på plass et godt boligtilbud og at de har en tilfredsstillende oversikt over boligbehovet. Funnene viste også at det er utarbeidet retningslinjer for tildeling av bolig og at det fattes enkeltvedtak ved boligtildeling.

¹⁹ Kulåssenteret er beskrevet i "Oppfølging av boligbehov i pleie- og omsorgssektoren".

Rus, fattigdom og bolig

unntaksvis benytter andre private aktører til midlertidig innkvartering f. eks Utne Camping og St. Olav hotell.

Statistikk viser at kommunens utgifter til midlertidig innkvartering har økt:

	2008	2009	Pr 31.10.2010
Forbruk	2.919.643 kr	3.181.727 kr	3.715.657 kr

Det blir opplyst fra NAV Sarpsborg at det i denne perioden ikke er registrert noen betydelig økning av selve døgnprisen, slik at det økte forbruket må tolkes som økt antall bostedsløse og/eller økt forbruk av antall døgn med midlertidig innkvartering andre steder enn Kulåssenteret²⁰. NAV Sarpsborg har ingen oversikt over hvor mange som får midlertidig innkvartering på de ulike stedene. Det blir opplyst at plassene ved Kulåssenteret stort sett er fylt opp.

Kommunen opplyser at det varierer hvor lenge en person må bo i den midlertidige boligen. Det kan variere fra midlertidig overnatting i ett døgn til midlertidig innkvartering i over ett år. De som bor midlertidig over lengre tid er beboere ved Kulåssenteret, og hvor det er sammensatte årsaker til at det er vanskelig både å finne og beholde bolig.

Det blir opplyst fra NAV Sarpsborg at det ikke er noen venteliste på midlertidig botilbud. De som er i behov for midlertidig botilbud, får tilbud om dette samme dag som de tar kontakt med NAV-kontoret.

Boligtilbudet i kommunen

Etter NAVs oppfatning er det en utfordring å skaffe bolig til de unge. Det erfarer at det er et økende behov for bolig for unge både med og uten rusproblemer. Ansatte ved NAV Sarpsborg opplyser at unge uten bolig kan bli plassert i Kulåssenteret. Dette oppleves som uheldig, men kommunen har ikke andre alternativer. Spesielt blir det opplevd som uheldig at unge uten et rusproblem blir plassert der, da mange av beboerne har nettopp dette problemet. Samtidig vurderes dette tilbudet som bedre enn andre tilbud kommunen benytter, da det er bemanning på Kulåssenteret som ikke finnes på de andre botilbudene. I følge de ansatte ved NAV Sarpsborg har det gjennom Boligsosial handlingsplan blitt meldt fra om boligproblemer som finnes for den unge gruppen i kommunen. Boligsosial handlingsplan skulle vært revidert. Dette arbeidet inngår nå i et boligsosialt utviklingsprogram i samarbeid med Husbanken. For å møte boligutfordringene vedtar bystyret årlig en boligsosial årsplan.

Det kommunale boligtilbudet i Sarpsborg kommune består av omtrent 1000 boenheter. Dette er inkludert boliger som er tilrettelagte og trygde-/omsorgsboliger, men ikke institusjonsplasser. Det er både boliger kommunen eier, boliger de leier inn og boenheter i borettslag. Boligene er spredt rundt i hele kommunen. Kommunen har differensierte boliger tilpasset ulike brukergrupper. I underkant av 60 boliger er private boliger som kommunen har innleid.

Kommunen har også borettslagsleiligheter til bruk for bostedsløse. Personer som prøver å komme seg ut av tidligere miljø og livsstil, får en sjanse til nettopp dette ved å få tildelt bolig i et trygt og godt bomiljø. Hvis dette går galt, kan kommunen i enkelte tilfeller oppleve at borettslag ber om annen type leietaker neste gang leiligheten skal tildeles. Det må søkes styret

²⁰ Kommunen betaler et fast månedlig beløp til Kulåssenteret.

i borettslag for godkjenning av leietaker i hvert enkelt tilfelle. Team bolig og borettslagene streber etter å ha et nært samarbeid.

Det blir opplyst fra team bolig at boligsøkere ikke selv kan velge bosted og bolig. Takker de nei til tilbudt bosted uten en veldig god begrunnelse, må de skaffe seg bolig selv.

Leieforholdene er også forskjellig i de ulike typer av boliger. Enkelte boenheter har korte leiekontrakter, mens trygde- og omsorgsboligene kan ha avtaler som strekker seg over lang tid. Det er team bolig i Enhet bolig og omsorg som har ansvar for inngåelse av leiekontrakter.

Etter standardkontraktene skal boligene ved utleie være; *”ryddig, rengjort og i vanlig god stand”*. Kommunen bruker *”ordinær bolig med nøktern standard”* som uttrykk for hvordan en utleiebolig skal være standardmessig. Med dette menes ifølge teamansvarlig for team bolig at kommunen har tatt utgangspunkt i en ordinær borettslagsleilighet og dennes standard, med malte flater på vegger og tak, linoleum på gulv, bad med vask, dusj/badekar og kjøkken med enkel innredning. Standarden varierer i de kommunale utleieboligene, men alle er innenfor kommunens norm. Kommunen har boliger som ble bygd på 1950-tallet og helt nye boliger. Alle boligene er ikke oppdatert til generell standard i markedet. Teamansvarlig opplyser at de sjelden mottar klager på standard. De aller fleste som blir tildelt bolig er fornøyd med at de har fått bolig.

Team bolig har en egen perm hvor det blir registrert når en bolig fraflyttes. Vedlikeholdsavdelingen får da beskjed om at bolig er fraflyttet og henter nøkkel hos team bolig. Ved besiktigelsen blir alle skader, behov for rehabilitering, utbedringer og generelt vedlikehold notert ned. Skjemaene danner grunnlag for sjekklister ved istandsetting. Når hver leilighet er ferdig vedlikeholdt, blir den skrevet ned på en liste over boliger som er klare for utleie. Boligen kan da leies ut på nytt. I følge teamansvarlig for team bolig er dette en rutine som fungerer bra.

Alle boligene blir besiktiget før de leies ut igjen. Boligkontaktene har også en gjennomgang med vedkommende som skal leie. Det er utarbeidet en egen sjekklister som benyttes til dette. Her krysses det av for det man går igjennom i leiligheten, slik at man ikke i ettertid kan komme å si at noe ikke var i orden. Listen skrives under av boligkontakten og leietaker.

Vedlikehold

Revisjonen har sett på tilstandsrapporter fra fraflyttede utleieboliger som skulle settes i stand til nye leietakere. Boligene var for det meste leid ut til personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk. Det var gjennomgående store vedlikeholdsutgifter knyttet til dette arbeidet. Teamet forsøker å skille mellom hærverk og generell slitasje. Hærverk skal leietaker i utgangspunktet betale for selv, men mange av leietakerne har ikke midler til å dekke disse utgiftene. Det benyttes eksterne firmaer til å rydde og pusse opp leilighetene.

I følge ansatte i team bolig løper det ofte store utgifter til oppussing av leiligheter som skal leies ut på ny. Dette fordi det ofte er personer med dårlig boevne som leier en stor del av de kommunale utleieboligene. Samtidig som de har dårlig boevne, har de i mange tilfeller også takket nei til oppfølging i bolig. Dette gjør at kommunen ikke får fulgt med på hva som skjer i boligene. Likevel skjer det en form for oppfølging av boligkontaktene som er i områdene.

Når det gjelder vedlikehold i boliger som det er langvarige leieforhold knyttet til, skjer dette veldig sjeldent i følge teamleder bolig. Leier har selv ansvar for løpende vedlikehold. Ved annet vedlikehold er det vedlikeholdsavdelingen i kommunen som har ansvaret. Teamleder i

team bolig sier at det er sjelden det kommer henvendelser om vedlikehold. Alle henvendelser som angår vedlikehold i de kommunale utleieboligene kommer til team bolig.

Enhet byggservice i kommunen har tatt ut tall fra regnskapet i årene 2005 til 2009 vedrørende vedlikehold utført av vedlikeholdsavdeling og innkjøpte vedlikeholdstjenester.

	2005	2006	2007	2008	2009
Kr.	2.250 000	2.112 000	2.233 000	2.894 000	3.977 000

Dette er tall som gjelder botilbud utenfor institusjon. Det skilles ikke mellom betjente og ubetjente boliger²¹. Kommunen har ikke tall fra 2010 ennå, fordi utgiftene blir fordelt i slutten av januar 2011. Årsaken til økningen i utgifter fra 2008 til 2009 er i følge rådgiver i kommunen, at det kom ekstra midler over statsbudsjettet i denne perioden som ble benyttet til ekstra vedlikehold.

Det blir nevnt fra en av boligkontaktene i kommunen at det ikke alltid er like enkelt å vedlikeholde de kommunale utleieboligene. I Jacob Hilditch gate hadde kommunen bestilt 17 nye vinduer som skulle erstatte knuste og sprukne vinduer. Problemet som møtte kommunen var at det for flere leietakere ikke passet med tidligere avtalt tid at vinduene ble byttet. Flere ganger møtte både kommunen og glassmester opp for å skifte vindu, men måtte snu igjen fordi det ikke passet for vedkommende som leide leiligheten. I ett tilfelle ble vinduet satt på lager i påvente at det skulle passe for vedkommende.

I følge ansatte i team bolig har kommunen anledning til å sende skriftlig varsel om at de vil låse seg inn i leiligheter uten beboers samtykke. Dette kan gjøres i hastesaker, hvor manglende vedlikehold vil føre til store skader i leilighetene.

Befaring

Revisjonen har også vært med på befaring i tre leiligheter i Jacob Hilditch gate i Sarpsborg. En av leilighetene var ryddet, men ikke oppusset, mens de to andre var pusset opp og klare for nye leietakere. Boligene er bygd på 1950-tallet og består av både kommunale utleieboliger og trygdeboliger. Leilighetene revisjonen fikk se på, er benyttet som utleieboliger. Leiligheten som skulle pusses opp bar preg av hærverk innvendig. Veggene var stukket opp med kniv og det manglet ytterdør. Også oppgangen denne leiligheten lå i, var preget av hærverk. Det var blant annet revet av lister, og i en ytterdør inn til en leilighet var det et hoggjern stukket inn.

Den neste leiligheten revisjonen fikk se, lå i en annen bygning i samme gate. Her ble man møtt av tepper på gulvet i oppgangen og bilder på veggene. Det var helt tydelig at de som bodde i denne oppgangen hadde lagt ned arbeid for å gjøre det trivelig å komme inn i oppgangen. Leiligheten vi så på var pusset opp. Det var malte flater på vegger og linoleum på gulvene. På badet var det wc, vask, dusj og mulighet for tilkopling av vaskemaskin. Det var oppholdsrom og kjøkken med innredning i ett, samt et soverom. Den tredje leiligheten var også nyoppusset på samme måte som den andre. Oppgangen her var uryddig og utenfor en leilighet lå det klær i haugevis.

I følge ansatte i team bolig har Sarpsborg kommune en avtale med Kirkens bymisjon om at de rydder i uteområdene en gang i måneden. Da vi var der, lå det tepper og møbler, samt en vaskemaskin utendørs. Det er ingen ansatte knyttet til disse leilighetene. Boligkontaktene er en del i området, blant annet fordi det er stor utskiftning av leietakere. De følger da med på

²¹ Tallene er hentet fra funksjon 265 botilbud utenfor institusjon slik definisjonen er i KOSTRA.

området. Kommunen har nå satt ned en egen arbeidsgruppe som ser på området Jacob Hilditch gate og hva som kan gjøres for å oppgradere området og hvem som skal få tilbud om å bo der.

Husleie

Tidligere år har husleien i de kommunale boligene blitt regulert etter gjengs leie. Dette skjedde i 2004 etter vedtak i årsbudsjettet og i 2009. Dette har nå kommunen gått bort fra. Det skal nå være husleieregulering årlig etter konsumprisindeksen. I budsjettet for 2010 er det vedtatt husleieregulering. Husleienivået ligger nå på et nivå som i følge teamleder bolig, sammenfaller med markedet. Gjennomsnittlig husleie ligger i 2010 på ca. 5000 kr. Prisene varierer etter størrelse på boligen, standarden og byggåret, samt det øvrige leiemarkedet. I følge rådgiver i kommunen sammenfaller ikke alltid husleien med størrelse og antall rom i boligene. Spesielt gjelder dette eneboliger som kommunen kjøper for familier som trenger mange rom. Her kan ikke kommunen sette husleien i samsvar med anskaffelseskostnaden på boligen.

Dokumentasjon fra kommunen på husleiene i de forskjellige boligene som benyttes til utleie, viser at det har vært en liten økning fra 2004 til 2010. Gjennomsnittlig økning ligger rundt 2,5 til 3 prosent. Det har ikke vært noen større økning i de kommunale boligene enn det vi finner i de private. Husleien i de kommunale boligene sammenfaller med det vi finner i de private boligene. Dokumentasjonen fra 2010 viser at enkeltboliger med veldig lav husleie, skal rives.

Første husleieøkning etter konsumprisindeksen blir i januar 2011, og økningen vil være på omtrent 125 kr.

I følge rådgiver i kommunen er det i budsjettet i Sarpsborg kommune ulike organisatoriske enheter som har ansvaret for oppfølging av husleieinntekter, vedlikeholdsutgifter og andre utgifter. Dette gjør det vanskelig å se hele boligforvaltningen i sammenheng.

7.3 Vurderinger og konklusjon

Vedrørende plikten til å skaffe bolig

Revisjonen finner at kommunen skaffer husvære på en måte som samsvarer med lovkravet når det gjelder midlertidig bolig. Dette fordi det ikke er ventelister i kommunen. Vi registrerer at kommunen, i mangel av alternativer, plasserer enkelte grupper boligsøkende i u hensiktsmessige tilbud ut fra egne vurderinger. Det er ikke noe lovkrav om hensiktsmessighet når det gjelder bolig, men enkelte grupper bør få tilbud om forsvarlig og egnet bolig. Vi ser at kommunen i tilfeller plasserer unge personer i botilbud hvor også for eksempel rusmiddelmissbrukere oppholder seg. Det kan være en risiko for at dette vil føre til merkostnader for kommunen på et senere tidspunkt.

Vedrørende kommunale boligers standard og kvalitet

Etter regelverket skal boligene være i samsvar med krav fastsatt i leieavtalen. Revisjonen finner at Sarpsborg kommune benytter husleiekontrakter som beskriver standard på boligene og som viser til husleielovens bestemmelser på området. Det er ikke noe i gjeldende lovverk som regulerer hvilken standard det skal være på kommunale boliger. I følge kontraktene Sarpsborg kommune benytter skal boligen være ”ryddig, rengjort og i vanlig god stand”. Etter det revisjonen har sett, er utleieboligene pusset opp og klargjorte i henhold til kontraktene.

Rus, fattigdom og bolig

Revisjonen finner at kommunen har rutiner som fanger opp vedlikeholdsbehov ved klargjøring av utflyttet bolig og gjennomgang etter utført vedlikehold. Vi ser også at utleieboliger blir gjennomgått av kommune og leietaker ved overtakelse, slik vi finner i statlige anbefalinger.

Husleieregulering blir vedtatt av bystyret og er således en politisk vurdering revisjonen ikke vil ta stilling til. Prinsippene er i tråd med regelverket. Etter vedtak i budsjett, reguleres husleien nå etter konsumprisindeksen og leien blir vurdert til å ligge på samme nivå som markedet ellers. Revisjonen finner at det ikke har vært store forskjeller mellom de kommunale og private utleieboligene med hensyn til pris og prisøkning.

Vedrørende forholdet mellom pris og kvalitet på boliger sett over tid

Vi registrerer at kommunen opplever det som vanskelig å se boligforvaltningen samlet i kommunen, dette stiller vi spørsmålstegn med hensiktsmessigheten av. Etter vår oppfatning er det viktig å kunne se boligforvaltningen samlet, ikke minst for å følge utviklingen mellom pris og kvalitet over tid.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Sarpsborg kommune har etter revisjonens vurdering rutiner og systemer for å arbeide forebyggende blant risikoutsatte barn og unge i kommunen, samt at det er opprettet samhandlingsfora blant aktuelle tjenesteytere og enheter gjeldende den aktuelle gruppen etter regelverket og nasjonale føringer.

Vi finner samhandlingsfora både internt i kommunen men også med eksterne parter. Revisjonen har inntrykk av at foraene i all hovedsak fungerer etter intensjonene, og at de ulike kommunale tjenestene benytter foraene til å diskutere og komme med henvisninger og tiltak for risikoutsatte barn. Vi ser også at det er opprettet rutiner i barnehagene vedrørende opplysningsplikten til barnevernet, og at helsestasjon og skolehelsetjeneste har rutiner for å fange opp og henvise aktuelle barn videre til andre instanser.

Sarpsborg kommune har systemer og rutiner for brukermedvirkning og utarbeidelse av individuell plan for rusmiddelmissbrukere som mottar tjenester fra kommunen i henhold til regelverket.

Sarpsborg kommunes prosedyrer og rutiner vil ved bruk sørge for at brukere av tjenester ved rustjenesten har mulighet til å øve innflytelse over sitt eget tjenestetilbud. Vi har funnet at det er opprettet brukerforum hvor brukere har mulighet til å delta på et mer overordnet nivå ved utforming av tjenestetilbudet, og at kommunen også har opprettet et samarbeid med brukerorganisasjonene på systemnivå.

Videre finner vi at kommunen har utarbeidet prosedyrer og rutiner for utarbeidelse av individuell plan, og for etablering av koordinator for planarbeidet. Sarpsborg kommune har et eget prosjekt støttet av fylkesmannen som blant annet har fokus på individuell plan i rustjenesten. Prosjektet har medført økt bruk av individuell plan i tjenesten. Det er også utarbeidet rutiner for evaluering av planene. Imidlertid har antall individuelle planer vært lavt i tjenesten, slik at vi er usikre på om prosedyrer og rutiner er implementert blant de ansatte.

Sarpsborg kommune har et boligtilbud til vanskeligstilte som er i samsvar med regelverket og nasjonale føringer og mål. Kommunen skaffer tilbud om midlertidig bolig til de som måtte trenge dette umiddelbart. Vi er imidlertid i tvil om botilbudene til enhver tid er hensiktsmessige for alle gruppene som har behov for midlertidig bolig.

Sarpsborg kommune utarbeider leiekontrakter som beskriver hvordan husrommet skal være ved overlevering i henhold til lovverket, og de foretar en vurdering av standarden før det tas i bruk.

Revisjonen har funnet at bystyret fastsetter husleieregulering gjennom vedtak i budsjett. Dette er således en politisk vurdering revisjonen ikke vil ta stilling til.

Anbefalinger:

- At kommunen evaluerer det forebyggende arbeidet og samhandlingsforaene som er opprettet.
- At kommunen etablerer en oversikt over det forebyggende arbeidet til risikoutsatte barn og unge.
- At prosedyrer og rutiner for individuell plan blir fullt ut implementert blant de ansatte i rustjenesten.

Rolvsøy, 24.1.2011

Bente Wik Kristiansen (sign.)
Forvaltningsrevisor

Linda Asp (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

9 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Sarpsborg kommune

Østfold Kommunerevisjon IKS
Råkkollveien 103
1663 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:
11/00419-2

Dato:
21.01.2011

Forvaltningsrevisjonsrapport - rus, fattigdom og bolig

Vi viser til oversendelse av høringsutkast av 17.01.2011.

Forvaltningsrapporten tar for seg sentrale deler av Sarpsborg kommunes tjenester. Rapporten er grundig og presist formulert.

Rådmannen er fornøyd med resultatet av kommunerevisjonens vurderinger og med de konklusjoner som er gjort. Det er lagt ned mye arbeid i å utarbeide systemer og rutiner for å utvikle og utnytte samarbeid som metode for å kunne yte gode tjenester, bl.a. med utgangspunkt i "Felles plattform for helhetlig rehabilitering", som ble vedtatt i desember 2009.

Kommunen har i 2010 startet et omfattende arbeid med brukerundersøkelser innen en rekke av tjenestene som ett av virkemidlene for å styrke brukermedvirkning og forbedre tjenestene. Dette er det satt fokus på også i budsjett og handlingsplan for 2011-2014. Undersøkelsene vil bli fulgt opp i rådmannens rapportering til bystyret. Tilsvarende rapportering til bystyret gjøres også for bruk av individuelle planer og ansvarsgrupper.

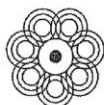
Rådmannen tar kommunerevisjonens anbefalinger til etterretning. Anbefalingene er i tråd med kommunens egne overordnede mål for utvikling av tjenestene.

Rådmannen har ingen ytterligere kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten.

Med hilsen

Unni Skaar
Rådmann

Saksbehandler: Jan Audun Berntsen, Enhet bolig og omsorg



Postadresse: Postboks 237, 1702 Sarpsborg
Fakturaadresse: Postboks 505, 1703 Sarpsborg
Besøksadresse: Sarpsborg rådhus, Glengsgt. 38, 1707 Sarpsborg
Tlf. sentralbord: 69 11 60 00 Telefaks: 69 15 00 13
Tlf. servicetorg: 69 10 80 00
E-post: postmottak@sarpsborg.com
Internett: www.sarpsborg.com

VEDLEGG – NÆRMERE OM REVISJONSKRITERIENE

Forebygging og samhandling av risikoutsatte barn og unge

Ivaretagelse av barn og unge står sentralt i både ”Handlingsplan mot fattigdom”²² og ”Opptappingsplan for rusfeltet”²³. Barn og unge skal bli bedre ivaretatt og alle barn skal ha samme rettigheter og muligheter. Etter ”Tiltaksplan mot fattigdom”²⁴ knyttes barnefattigdom i Norge ofte til det forhold at barn av økonomiske grunner opplever sosiale begrensninger og utestenges fra sosiale sammenhenger. Fattigdom er en av flere risikofaktorer for at barn senere kan utvikle problematferd og sosial utstøting. I følge tiltaksplanen er det viktig å sette inn hjelpetiltak og forebyggende innsats overfor disse barna for å hindre at fattigdom videreføres i generasjoner. Kommunene har hovedansvaret for å legge til rette for gode lokalmiljøer å vokse opp og leve i. I tillegg vil kommunene ha hovedansvar for det forebyggende arbeidet gjennom barnehage, skole og helse- og sosialtjenestene.

Også ”Opptappingsplan for rusfeltet” har bedre oppfølging og hjelp til barn av personer med rusmiddelproblemer som ett av sine hovedmål. Gjennom planen ønsker man å satse mer på tiltak for barn av foreldre med psykisk sykdom og rusmiddelproblemer.

IS-1/2010²⁵ vektlegger det forebyggende helsearbeidet i kommunene. Det forventes videre at forebyggende tiltak rettet mot barn og unge integreres i barnehagens og skolens virksomhet. Målet for det rusforebyggende arbeidet er at det er godt koordinert og at man har forebyggende tiltak.

IS-1/2009 Nasjonale mål og føringer²⁶ fremhever at kommunene bør identifisere eventuelle barn av personer med rusmiddelproblemer og vurdere om disse har hjelpebehov og bidra til at de mottar tilpasset oppfølging. I tillegg bør kommunene ha et tjenesteapparat som er tilgjengelig for barn og unge som har særlig risiko for å utvikle rusmiddelproblemer.

Forebyggende arbeid blant barn og unge, er lovpålagt gjennom flere lover.

Barnevernloven § 3-1 sier at: *”kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.”* I forarbeidene til loven står det at barneverntjenesten har ansvar for å tilrettelegge virksomheten slik at omsorgssvikt og atferdsproblemer avdekkes så tidlig at varige problemer hos barnet unngås.

Etter ”Tiltaksplan mot fattigdom” må barnevernets kompetanse når det gjelder å fange opp og iverksette tiltak for barn i familier som lever i fattigdom, styrkes. Satsningen på forebyggende tiltak og mer aktivt samarbeid på tvers av faggrenser og etater, må forsterkes.

Sosialtjenesten har også en generell plikt til å utføre forebyggende virksomhet. Etter § 3-1 i **Sosialtjenesteloven** skal: *”sosialtjenesten... gjøre seg kjent med levekårene i kommunen, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.*

²² Arbeids- og inkluderingsdepartementet, vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007).

²³ Helse- og omsorgsdepartementet okt 2007.

²⁴ Sosialdepartementet, St.meld. nr. 6 (2002-2003).

²⁵ Helsedirektoratet, rundskriv Nasjonale mål og hovedprioriteringer for 2010.

²⁶ Helsedirektoratet, rundskriv.

Sosialtjenesten skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet.

Gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet skal sosialtjenesten arbeide for å forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler, og spre kunnskap om skadevirkninger ved slik bruk.

Sosialtjenesten skal arbeide for at det blir iverksatt velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.” Etter forarbeidende skal sosialtjenesten aktivt ta del i arbeidet rundt det å iverksette tiltak. Sosialtjenesten bør ikke selv nødvendigvis drive slike tiltak.

Vi finner en videreføring av sosialtjenesteloven § 3-1 1. og 2. ledd i lov om sosiale tjenester i NAV § 12, men hvor det er kommunen som har dette ansvaret, ikke sosialtjenesten.

Også **Sosialtjenesteloven** § 4-1 omhandler forebygging: *”sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.”* Etter merknadene til loven vises det til at veiledningsplikten går lenger enn i forvaltningsloven § 11 fordi siktemålet er å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Sosialtjenesten har ikke plikt til å skaffe tilveie faglig hjelp som er underlagt andre instansers myndighetsområde, men de skal ”så vidt mulig” sørge for at slik hjelp gis av andre. Dette følger av forarbeidene til loven. Også her finner vi samme bestemmelse i lov om sosiale tjenester i NAV § 17, men her nevnes at det er kommunen som har dette ansvaret.

Kommunehelsetjenesten skal blant annet gjennom helsestasjonsvirksomheten ha tilbud om forebyggende psykososialt arbeid og samarbeid med skole om tiltak som fremmer godt psykososialt miljø for elevene.²⁷ Etter merknadene til forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, menes det med psykososialt arbeid: *”tiltak som fremmer gode mellommenneskelige, sosiale og miljømessige forhold for å forhindre psykiske plager/sykdom og problemskapende atferd. Tjenesten har en viktig rolle i samarbeid med psykisk helsevern for å forebygge psykiske plager og lidelser, rusbruk, spiseforstyrrelser, utvikling av overvekt og å fange opp tidlige signaler på omsorgssvikt, mistriivsel og utviklingsavvik mv.”*

Det har blitt foreslått en rekke tiltak gjennom ”Handlingsplan mot fattigdom” for å sikre at barn og unge skal kunne delta og utvikle seg. Dette gjelder blant annet styrking av barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn, styrking av tilskuddet til frivillige organisasjoner som arbeider med inkludering og tiltak rettet mot sårbare grupper barn og unge.

Etter § 6-1 i **Sosialtjenesteloven** skal sosialtjenesten *”gjennom råd, veiledning og hjelpetiltak, jf. §§ 4-1 og 4-2, ... hjelpe den enkelte til å komme bort fra misbruk av alkohol og andre rusmidler. På tilsvarende måte skal det gis råd, veiledning og hjelp til vedkommendes familie.”*

Helsepersonell har en plikt til å bidra til å ivareta mindreårige barn av pasient med blant annet rusmiddelavhengighet. Dette følger av **Helsepersonelloven** § 10a. *”Helsepersonell skal bidra til å ivareta det behovet for informasjon og nødvendig oppfølging som mindreårige barn av*

²⁷ Kommunehelsetjenesteloven § 1-3 og forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjeneste § 2-3.

pasient med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade kan ha som følge av foreldrenes tilstand.

Helsepersonell som yter helsehjelp til pasient som nevnt i første ledd, skal søke å avklare om pasienten har mindreårige barn.”

Etter samme lovs § 25 3. ledd kan; *”med mindre pasienten motsetter seg det, ... taushetsbelagte opplysninger gis til samarbeidende personell når dette er nødvendig for å ivareta behovene til pasientens barn, jf. Helsepersonelloven § 10a.”*

Opplysningsplikt til barneverntjenesten er hjemlet i **Barnevernloven** § 6-4. Opplysningsplikten til barneverntjenesten inntreffer når man har grunn til å tro at barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. Helsepersonell har etter Helsepersonelloven § 33 plikt til å utgi opplysninger til barneverntjenesten under visse forutsetninger. Etter rundskriv IS-8/2004²⁸ er formålet med bestemmelsen å til rette legge for at barn får nødvendig oppfølging og omsorg utover behovet for helsehjelp.

Også **Opplæringsloven** og **Barnehageloven** inneholder bestemmelser om opplysningsplikt til barneverntjenesten og sosialtjenesten.

Etter **Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten** § 2-1 tredje ledd skal helsestasjons- og skolehelsetjenesten: *”ha rutiner for samarbeid med fastlegene, med andre kommunale tjenester...”*

Rundskriv IS-5/2006 Oppfølging av barn til psykisk syke og/eller rusavhengig foreldre, anbefaler at aktuelle tjenester etablerer rutiner/prosedyrer som tar sikte på å fange opp om aktuell tjenestemottaker har barn, hvordan barnas situasjon er og sikre at nødvendig oppfølging er igangsatt eller ta initiativ til at det igangsettes.

Brukermedvirkning

Etter **Sosialtjenesteloven** § 8-4 skal: *”tjenestetilbudet... så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener”*. Etter merknadene til loven sies det at det bør: *”konfereres med klienten før det fastsettes hva tjenesten skal gå ut på, når den skal utføres og hvem som skal ha oppgaven.”*

”Opptappingsplan for rusfeltet” har styrking av brukernes medvirkning som et av sine delmål. Tjenestene skal innrettes slik at brukerne gis reell innflytelse, og slik at pårørende ivaretas på en god måte. Videre er det viktig at det systematisk innhentes bruker- og pårøndererfaringer for å utvikle gode og effektive tjenester.

Rundskriv IS-1/2009 fremhever også at kommunene i større grad bør legge vekt på at brukerperspektivet får en sterkere plass i hvordan tjenestene utformes.

”Den som har behov for langvarig og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren, jf. § 8-4”. Dette følger av **sosialtjenesteloven § 4-3a**.

²⁸ Helsepersonells opplysningsplikt og opplysningsrett overfor sosialtjenesten og barneverntjenester, Sosial- og helsedirektoratet 2004.

Individuell plan er også lovhjemlet i **lov om helsetjenesten i kommunene** § 6-2a: *”Kommunehelsetjenesten skal utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud.”* Det er utarbeidet en egen forskrift for individuell plan.

Formålet med utarbeidelse av en individuell plan er tredelt etter **forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven** § 2. Individuell plan skal bidra til at tjenestemottaker får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, skal kartlegge tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tjenester på ulike områder og styrke samhandlingen mellom tjenesteytere og tjenestemottaker.

Etter § 6 har kommunens helse- og sosialtjeneste plikt til å sørge for at individuell plan utarbeides der hvor tjenestemottaker har behov for langvarige og koordinerte tjenester; *”Den del av kommunens helse- eller sosialtjeneste som tjenestemottakeren henvender seg til, har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet igangsettes uavhengig av om tjenestemottaker mottar eller har mottatt bistand fra andre deler av tjenesteapparatet.”*

§ 7 beskriver innholdet i individuell plan. Planens innhold skal tilpasses behovene til den enkelte tjenestemottaker. Planen skal inneholde:

- a. en oversikt over tjenestemottakers mål, ressurser og behov for tjenester,
- b. en oversikt over hvem som deltar i arbeidet med planen,
- c. en angivelse av hvem som gis et ansvar for å sikre samordningen av og framdriften i arbeidet med planen,
- d. en oversikt over hva tjenestemottakeren, tjeneste- og bidragsyterne og ev. pårørende vil bidra med i planarbeidet,
- e. en oversikt over hvilke tiltak som er aktuelle og omfanget av dem, og hvem som skal ha ansvaret for disse,
- f. en beskrivelse av hvordan tiltakene skal gjennomføres,
- g. en angivelse av planperioden og tidspunkt for eventuelle justeringer og revisjoner av planen,
- h. tjenestemottakerens samtykke til at planen utarbeides og eventuelt samtykke til at deltakere i planleggingen gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger og
- i. en oversikt over nødvendig eller ønskelig samarbeid med andre tjenesteytere, institusjoner eller etater.

Det er utarbeidet en egen veileder til forskrift om individuell plan IS-1253 utgitt av Helsedirektoratet i 2007. Her avgrenses retten slik;

”Rett til en individuell plan betyr at tjenestemottaker har rett til en plan som angir et helhetlig og begrunnet tjenestetilbud, og som sammenfatter vurderinger av behov og virkemidler. Bestemmelsen gir tjenestemottakeren en rett til å få utarbeidet en plan, men ikke ubetinget rettskrav på bestemte tjenester.”

I henhold til veileder skal planen beskrive ansvarsfordelingen mellom de instanser som yter tjenester. En av tjenesteyterne skal ha hovedansvaret for oppfølgingen av planen, og sikre god framdrift i planarbeidet.

Bolig

Sosialtjenesteloven § 3-4 omhandler boliger til vanskeligstilte: *”Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.”* Videre er det

nevnt i samme lovs § 4-2 bokstav d at de sosiale tjenestene skal omfatte: *”plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker.”* I følge merknaden til loven har kommunen *”et ansvar for å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Sosialtjenesten har et medvirkningsansvar i dette arbeidet...”*

Etter **Lov om sosiale tjenester i NAV** er kommunen *”forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.”* Denne bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 4-5 i sosialtjenesteloven. Etter forarbeidene pålegger ikke denne bestemmelsen kommunen å skaffe en bolig, men kommunen vil ha en plikt til å skaffe midlertidig oppholdssted når en person eller familie er i en akutt nødssituasjon.

I følge Husbanken finnes det ikke noe lovkrav som regulerer hvilken kvalitet eller standard det skal være på kommunale boliger. Det er heller ikke noe krav til kommunen om å vedlikeholde boligene ovenfor leietakerne. Det bør i husleien som fastsettes ta hensyn til vedlikehold av eiendommen.

Litteratur²⁹ på området fremhever også at lovgivningen på området ikke tydeliggjør ansvaret for å skaffe hensiktsmessig bolig og at det heller ikke ligger noe krav i lovgivningen at den enkelte har rett på tilgang til hensiktsmessig bolig.

Husleielovens kapittel 2 setter krav til husrommet. Etter § 2-2 skal husrommet ved overleveringen; *”være i samsvar med de krav som følger leieavtalen. Er ikke annet avtalt, skal husrommet med tilbehør ved overleveringen være ryddet, rengjort og i vanlig god stand.”* Etter forarbeidene er det tolking og utfylling av husleieavtalen som avgjør hvilke egenskaper husrommet skal ha.

Det ble i 2003 utarbeidet et rundskriv *”Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5”*. Formålet med rundskrivet oppgis å være: *”å veilede kommunene i arbeidet for å sikre forsvarlig kvalitet ved midlertidige botilbud som kommunene benytter.”* Her sies det at: *”barnefamilier, barn og unge som har et akutt boligbehov må få tilbud om midlertidig husvære som er forsvarlig og egner seg for denne gruppen. Midlertidig husvære hvor personer med rusmiddelproblemer oppholder seg er ikke et egnet sted for barnefamilier, barn og unge. Kommunen må sikre at forsvarlige og egnede tilbud til denne gruppen er tilgjengelige når behov oppstår.”* Kommunen bør foreta en vurdering av tilbudets standard før det tas i bruk.

Etter **Husleieloven** § 5-6 2. og 3. ledd plikter leier *”å gi utleier eller andre adgang til husrommet i den utstrekning det trengs for å gjennomføre pliktig vedlikehold, lovlige forandringer eller andre arbeider som må utføres for å hindre skade på husrommet eller eiendommen for øvrig... Leieren skal ha melding i rimelig tid før det foretas tilsyn eller vedlikeholdsarbeider.”*

Husleieloven har bestemmelser om husleie. Loven inneholder et generelt leieprisvern. Det er ulovlig å kreve urimelig høy husleie. Leieprisen kan justeres hvert år i samsvar med konsumprisindeksen. Videre kan leieprisen justeres i forhold til hva som er gjengs leie i området. Denne justeringen kan gjøres hvert tredje år. Vilkåret er etter § 4-3 at leieforholdet

²⁹ Alice Kjellevold, Sosiale menneskerettigheter – av betydning for norsk helse- og sosialrett 2006.

har vart i to år og seks måneder. Det anbefales at det brukes eksterne takstmenn ved husleiefastsettelse i de kommunale utleieboligene.³⁰

Etter ”Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold” en veileder for folkevalgte og rådmenn utgitt av KS er det kommunestyret som bestemmer fastsetting av husleie. Det må tas et standpunkt på om husleien skal være kostnadsdekkende, om man skal benytte gjengs leie eller om markedsleie skal legges til grunn. Videre sies det at husleien bør legges på et nivå som gjør det mulig å vedlikeholde og tilpasse boligmassen.

³⁰ Rundskriv U-10/2002 Boligososialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold.