



2023

**Oppfølgingsundersøkelse
etter rapport 12/2020:**

**Oppfølging av personer
med ruslidelser**

Rapport 17

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

Forord

Denne rapporten er et resultat av oppfølgingsundersøkelsen etter forvaltningsrevisjonen *Oppfølging av personer med ruslidelser* (rapport 12/2020). Undersøkelsen har også omfattet en kartlegging av alle bydelers rutiner og systemer for oppfølging av personer med rusproblemer.

Det følger av kommuneloven § 23 at kontrollutvalget skal påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, følges opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd.

Denne oppfølgingsundersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak møte 31. januar 2023 (sak 7) og tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024*, som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Oppfølgingsundersøkelsen er gjennomført av seniorrådgiverne Cecilie Karlsen og Jorun Andreassen, med førstnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdeling for arbeid, inkludering og sosiale tjenester og alle bydeler for nødvendig bistand i oppfølgingsundersøkelsen.

14. september 2023

Morten Andreas Engebretsen
ass. avdelingsdirektør

Cecilie Karlsen
seniorrådgiver

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
1.4 Rapportens oppbygging.....	8
2. Statistikk om rusbehandling i Oslo	9
3. Om rapport 12/2020 og behandlingen av rapporten i bystyrets organer	11
3.1 Kommunerevisjonens anbefalinger i 2020	11
3.2 Politisk behandling	11
4. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2023.....	13
4.1 Byrådet og byråden for arbeid, inkludering og sosiale tjenester	13
4.2 Bydel Alna.....	16
4.3 Bydel Nordstrand.....	19
4.4 Konklusjon	22
5. Kartlegging av alle bydelers rutiner og systemer.....	23
5.1 Kartlegging av behov	23
5.2 Individuell plan	25
5.3 Innhenting av brukerens tilbakemelding på tjenesten.....	26
5.4 Kartlegging av brukernes livskvalitet	28
5.5 Internkontroll	28
5.6 Tverrfaglig samarbeid	28
Referanser	30
Tabelloversikt	31
Figuroversikt	31

Sammendrag

I denne oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byrådet, byråden for arbeid, inkludering og sosiale tjenester, Bydel Alna og Bydel Nordstrand har iverksatt varslede tiltak og fulgt opp føringer fra behandlingen av rapport 12/2020 *Oppfølging av personer med ruslidelser*. Undersøkelsen har også omfattet en kartlegging av alle bydelers rutiner og systemer for oppfølging av personer med rusproblemer.

Nærmere om forvaltningsrevisjonen i 2020

Problemstillingen i Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon i 2020 var om bydelene arbeidet systematisk med å sikre at personer med rusproblemer fikk et tilbud i tråd med sine behov, deriblant:

- Om brukers behov ble kartlagt før tildeling av tjenester
- Om brukerne fikk tilbud om tjenester i tråd med hjelpebehovet
- Om det var et tilfredsstillende samarbeid internt i bydelen og mellom bydelen og spesialisthelsetjenesten
- Om det ble lagt til rette for brukermedvirkning, og om det ble utarbeidet individuell plan og kriseplan når brukeren hadde krav på det.

Forvaltningsrevisjonen var rettet mot Bydel Alna og Bydel Nordstrand. Undersøkelsen viste mange eksempler på at personer med ruslidelser fikk tett oppfølging i begge bydelene. Samtidig viste undersøkelsen at de to bydelenes arbeid ikke var tilstrekkelig systematisk. Det var spesielt svakheter og mangler knyttet til kartlegging av brukernes funksjonsnivå og dokumentasjon av vurdering av tjenestebehovet. Dette ga risiko for at brukerne ikke fikk tilbud i samsvar med sine behov.

Konklusjonen i oppfølgingsundersøkelsen

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2023 viser at byrådet hadde fulgt opp føringene fra behandlingen av forvaltningsrevisjonen fra 2020 i bystyrets organer. Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester hadde iverksatt meldte tiltak og med det fulgt opp bystyrets vedtak. Bydel Alna hadde iverksatt meldte tiltak og fulgt opp politiske føringer. Basert på bydelens opplysninger hadde Bydel Nordstrand iverksatt meldte tiltak, og bydelen hadde i hovedsak fulgt opp bystyrets vedtak om å vurdere og ved behov iverksette tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

Kartleggingen av bydelenes rutiner og systemer

Kartleggingen av alle bydelenes rutiner og systemer for oppfølging av personer med rusproblemer viser stor variasjon bydelene imellom. Kartleggingen viser blant annet at:

- Rustjenesten i fire bydeler hadde per mai 2023 ikke egne kartleggingsskjema.
- Ti bydeler oppga at de ikke eller ikke systematisk tilbød individuell plan til personer med rusproblemer.
- Fire bydeler oppga at de ikke innhentet brukersynspunkter på tjenestene ved systematiske brukerundersøkelser eller annen systematisk innhenting av brukerens vurdering.
- Alle bydelene, med unntak av Bydel Søndre Nordstrand, oppga at de kartla brukernes opplevde livskvalitet.
- Sju bydeler opplyste at de ikke hadde et internkontrollsystem som dokumenterte systematikk og kvalitet i rusarbeidet.

- Alle bydelene, med unntak av Bydel Søndre Nordstrand, oppga at de hadde etablert et tverrfaglig samarbeid mellom tjenester i bydelen overfor personer med rusproblemer.

Resultatene fra Kommunerevisjonens kartlegging synes å sammenfalle med resultatene i KORUS Oslos evaluering fra juni 2023 knyttet til status for implementering av Oslostandarden. Evalueringen viser rom for forbedring når det gjelder bydelenes etterlevelse av Oslostandardens føringer og anbefalinger knyttet til det systematiske arbeidet med kartlegging, dokumentasjon og bruk av tilbakemeldingsverktøy.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2020 en forvaltningsrevisjon av Bydel Alna og Bydel Nordstrands oppfølging av personer med ruslidelser. Forvaltningsrevisjonen viste mange eksempler på at personer med ruslidelser fikk tett oppfølging i begge bydelene. Samtidig viste undersøkelsen at de to bydelenes arbeid ikke var tilstrekkelig systematisk. Det var spesielt svakheter og mangler knyttet til kartlegging av brukernes funksjonsnivå og dokumentasjon av vurdering av tjenestebehovet. Dette ga risiko for at brukerne ikke fikk tilbud i samsvar med sine behov.

Personer med ruslidelser er blant de mest sårbare innbyggerne i Oslo. Mange har omfattende helse- og levekårsutfordringer. Redusert livskvalitet, manglende utdanning, arbeid og inntekt, sosial isolasjon og for tidlig død er blant de mest alvorlige følgene av rusproblemer. Mange kan ha alvorlige psykiske lidelser i tillegg. Det kan være krevende å gi tjenester til de dårligst fungerende. De har ofte sammensatte utfordringer og trenger koordinert innsats fra NAV, kommunehelsetjenesten og ulike deler av spesialisthelsetjenesten. Svikt i tjenesteytingen og i samarbeidet mellom tjenestene kan ha alvorlige konsekvenser for brukerne.

I Oslo kommune er det bydelenes rustjeneste, ofte lagt til bydelens NAV-kontor eller en annen enhet/avdeling, som skal sørge for at den enkelte bruker får et helhetlig tjenestetilbud. Andre av bydelenes tjenester som også kan omfatte brukere med ruslidelser, er Enhet for hjemmetjenester og Psykisk helsearbeid. Oppfølging av personer med rusproblemer skal gis individuelt og basert på den enkeltes behov. Noen får vedtak om booppfølging og andre hjemmebaserte tjenester, etter lov om helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Andre typer oppfølging omhandler samtaler med NAV/ruskonsulent, samhandling med helsetjenester og spesialisthelsetjenesten i ansvarsgrupper, henvisning til og oppfølging i ulike aktivitets- og arbeidstiltak og lignende. Individuelle og behovsbaserte tilbud omfatter dermed flere tjenester innen og utenfor bydelen, noe som fordrer gode samarbeidsstrukturer.

Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester etablerte i 2021 *Oslostandard for rusfaglig arbeid*. Oslostandarden skal være et felles faglig utgangspunkt og sikre god kvalitet og likeverdige tjenester i det rusfaglige arbeidet. Den inneholder føringer og anbefalinger for bydelenes oppfølging av personer med rusproblemer.

1.2 Problemstillinger

Oppfølgingsundersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak i møte 31. januar 2023 (sak 7) og tilhører området *Brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet i Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024*, som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Det følger av kommuneloven § 23 at kontrollutvalget skal påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, følges opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byrådet har fulgt opp bystyrets vedtak og om byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Bydel Alna og Bydel Nordstrand har iverksatt meldte tiltak og fulgt opp vedtak og føringer fra behandlingen av rapport 12/2020 i bystyrets organer. Oppfølgingsundersøkelsen omfatter også en kartlegging av rutiner og systemer for oppfølging av personer med rusproblemer i alle bydeler.

1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Dataene i oppfølgingsundersøkelsen og kartleggingen er i hovedsak innhentet i april-mai 2023, og består av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon. Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Alna og Nordstrand har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til faktaframstilling og Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjon. Alle bydeler har fått uttale seg om faktaframstillingen fra breddeundersøkelsen.

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse i tråd med oppdraget fra kontrollutvalget. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi i hovedsak ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 omhandler statistikk for Oslo kommune om antall personer med rusproblemer, hvilket tilbud som gis og kommunens ressursbruk. I kapittel 3 framgår informasjon fra behandlingen av rapport 12/2020 i bystyrets organer. I kapittel 4 redegjør vi for vedtak, føringer og varslede tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjon. Kapittel 5 omhandler Kommunerevisjonens kartlegging av bydelenes rutiner og systemer for oppfølging av personer med rusproblemer.

2. Statistikk om rusbehandling i Oslo

I dette kapitlet redegjør vi nærmere for antall personer med rusproblemer, hvilket tilbud som gis og kommunens ressursbruk. Sistnevnte er sammenliknet med andre kommuner.

Ifølge *Helhetlig russtatistikk* (Velferdsetaten 2023) var det 6106 personer i kommunen som i løpet av 2021 oppsøkte fastlege en eller flere ganger der diagnosekriteriet for konsultasjonen omhandlet rus. Samme år var det 5602 pasienter som var i poliklinisk-dag- og/eller døgnbehandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB).

2021 var det laveste antall dødelige overdoser siden 2013, både på landsbasis og i Oslo. Det var 37 personer fra Oslo som døde av overdose.

Det er store forskjeller mellom bydelene, både når det gjelder størrelse, demografi, tjenester og antall personer med rusproblemer. Tabell 1 under sammenstiller antall personer som har mottatt tjenester på bakgrunn av rusproblemer per tusen innbyggere.

Tabell 1 Antall personer per tusen innbyggere som har opphold i Velferdsetatens rusinstitusjoner i 2022, konsultasjoner hos fastlege diagnose rus, pasienter ved poliklinikk og døgnbehandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) 2021.

	Befolkning 18 år og eldre	Prevalens** beboere VEL 2022	Prevalens** pasienter fastlege 2021	Prevalens** unike pasienter TSB 2021	Prevalens** unike pasienter døgn TSB 2021
Alna	38 708	1,1	9,8	9,1	2,4
Bjerke	26 076	1,7	10,5	9,6	2,9
Frogner	52 455	2,1	10,9	11,2	3,3
Gamle Oslo	50 237	2,6	13,3	15,1	4
Grorud	21 779	2,8	12,7	12	3,5
Grünerløkka	54 651	2,3	10,6	12	2,8
Nordre Aker	41 020	1,1	7,3	6,9	1,4
Nordstrand	40 737	1,3	9,9	7,5	2,1
Sagene	39 456	2,6	14	16	5,2
St. Hanshaugen	34 298	2,7	14,1	15,5	4,2
Stovner	25 585	1,7	11,1	9,5	3
Søndre Nordstrand	29 274	2,2	11,8	10,9	3
Ullern	27 580	1,8	8	7,1	1,9
Vestre Aker	38 482	1,3	8,2	6,6	1,6
Østensjø	39 318	1,8	9,9	8,6	2,8
Oslo totalt	564 200*	1,9	10,8	9,9	2,8

Note: Tallene er hentet fra figur 1 i *Helhetlig russtatistikk* (Velferdsetaten 2023) *I tillegg er det 4544 personer som ikke har oppgitt bydel eller bydelstilhørighet til Sentrum og Marka.

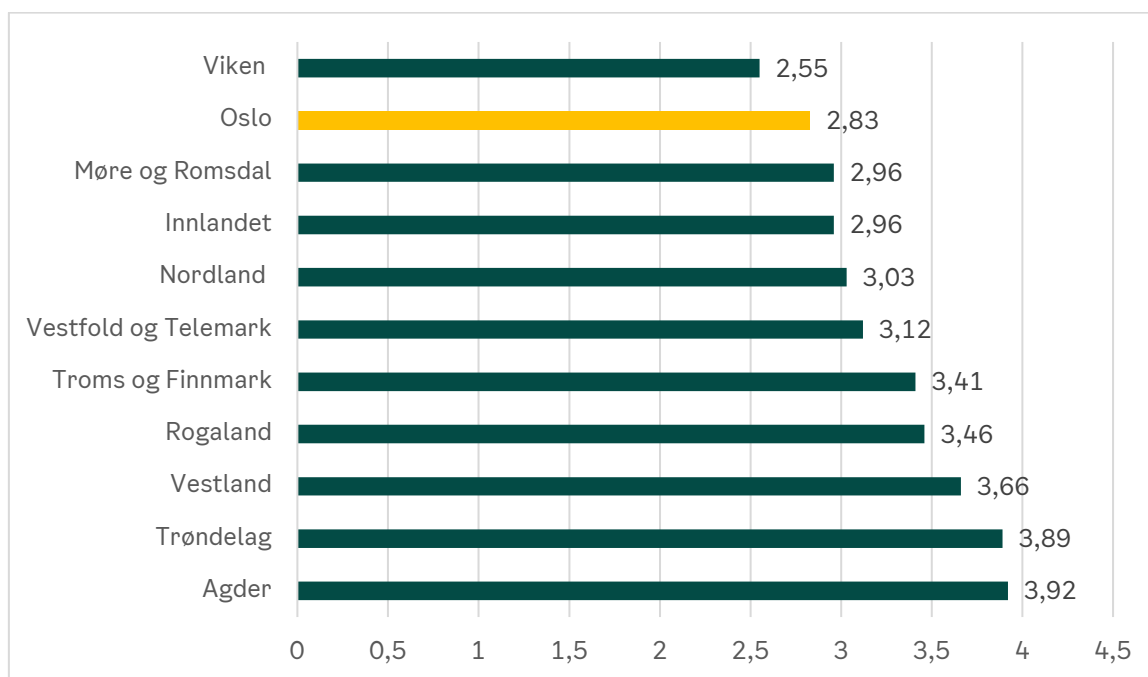
**** Prevalens** er tallet på personer som har en viss sykdom, funksjonshemming eller risikofaktor i en gitt befolkning på et gitt tidspunkt eller innenfor en gitt tidsperiode. I tabellen indikerer grønt lav prevalens, mens rødt indikerer høy prevalens (Velferdsetatens utheving).

Tabell 1 viser at det i Bydel Sagene var en høy andel personer som hadde vært hos fastlege på bakgrunn av rusproblemer og en høy andel som hadde vært i behandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). I Bydel St. Hanshaugen var det en høy prevalens i antall beboere i Velferdsetatens rusinstitusjoner og pasienter i TSB.

Ifølge *Helhetlig russtatistikk* har det i 2022 vært et stabilt antall årsverk for tjenester til voksne innen rus og psykisk helse i Oslo sammenlignet med tidligere år. Ifølge Velferdsetatens russtatistikk var det store forskjeller mellom bydelene med tanke på årsverksinnsats. Det var henholdsvis åtte årsverk per 10 000 innbyggere i Bydel Nordstrand. I Bydel Stovner var det 35 årsverk per 10 000 innbyggere.

Antall årsverk til psykisk helse- og rusarbeid per 1000 innbyggere er i 2022 lavere i Oslo sammenlignet med gjennomsnittet for landet, jamfør figur 1 under.

Figur 1 Totalt antall årsverk innen psykisk helse- og rusarbeid i 2022, per 1000 innbyggere



Kilde: Helsedirektoratet, Nasjonal kvalitetsindikator, Årsverk i psykisk helse- og rusarbeid i kommunene
<https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/kommunale-helse-og-omsorgstjenester/kommunale-%C3%A5rsverk-i-psykisk-helse-og-rusarbeid>

Figur 1 viser at Oslo kommune plasserer seg nest sist, foran Viken, når det gjelder totalt antall årsverk innen psykisk helse- og rusarbeid, per 1000 innbyggere.

3. Om rapport 12/2020 og behandlingen av rapporten i bystyrets organer

3.1 Kommunerevisjonens anbefalinger i 2020

Kommunerevisjonen anbefalte at byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og byråden for helse, eldre og innbyggertjenester i tillegg til oppfølging av de to bydelene, vurderte behovet for tiltak rettet mot øvrige bydeler.

Kommunerevisjonen anbefalte Bydel Alna og Bydel Nordstrand å iverksette tiltak for å sikre

- systematisk, helhetlig og oppdatert kartlegging av brukernes funksjonsnivå og situasjon
- eksplisitt vurdering av brukerens tjenestebehov på bakgrunn av kartlagte behov
- at det fattes vedtak om tjenester i tråd med kravene på de undersøkte områdene
- at samtykkeerklæring gjenspeiler kravene til et informert samtykke
- tilfredsstillende journalføring

Kommunerevisjonen anbefalte Bydel Alna og Bydel Nordstrand å vurdere tiltak for å sikre tilfredsstillende praksis knyttet til bruk av individuell plan, kriseplan og koordinator.

Kommunerevisjonen anbefalte Bydel Nordstrand å vurdere tiltak for å sikre

- at brukere med tunge ruslidelser og samtidige utfordringer knyttet til psykisk helse fikk et tilfredsstillende tilbud i bydelen
- et tilfredsstillende samarbeid mellom bydelens tjenester til personer med ruslidelser

Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester uttalte seg på vegne av byråden for helse, eldre og innbyggertjenester. Byråden og Bydel Alna varslet relevante tiltak på bakgrunn av rapporten. Bydel Nordstrand varslet relevante tiltak til enkelte av anbefalingene i rapporten, men ikke til alle.

3.2 Politisk behandling

Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget 27. oktober 2020 (sak 77) og i helse- og sosialutvalget 3. desember 2020 (sak 83). I en av merknadene konstaterte helse- og sosialutvalget:

Det er grunn til å tro at de utfordringer og mangler som Kommunerevisjonen påpeker i denne rapporten også er et problem i andre bydeler. Kommunerevisjonen bør, når de gjennomfører en oppfølgingsrevisjon, også inkludere flere bydeler.

Helse- og sosialutvalgets flertall uttrykte videre i en merknad til saken at:

(...) byrådet bør ta initiativ til å gjennomføre en undersøkelse i alle bydelene for å få en statusrapport på arbeidet med å etablere gode rutiner og oppfølgingsarbeid slik Kommunerevisjonens rapport beskriver og byrådet har beskrevet i sine tildelinger for 2020.

Bystyret behandlet saken 16. desember 2020 (sak 353) og helse- og sosialutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt. Dette var bystyrets vedtak:

1. Bystyret merker seg at Kommunerevisjonens rapport 12/2020 *Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand* viser mange eksempler på at personer med ruslidelser fikk tett oppfølging i begge de undersøkte bydelene.

Rapporten viser samtidig at de to bydelenes arbeid ikke var tilstrekkelig systematisk. Det var spesielt svakheter og mangler knyttet til kartleggingen av brukernes funksjonsnivå og dokumentasjon av vurdering av tjenestebehovet. Dette ga risiko for at brukerne ikke fikk tilbud i samsvar med sine behov.

Bystyret merker seg at byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og Bydel Alna har varslet relevante tiltak til Kommunerevisjonens anbefalinger. Bydel Nordstrand varslet tiltak til flere anbefalinger, men ikke alle. Bystyret vil påpeke viktigheten av at det vurderes og ved behov iverksettes tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

Bystyret tar for øvrig rapport 12/2020 til orientering.

2. Byrådet rapporterer om bydelens oppfølging og bruk av de særskilte tildelingene til rusfeltet, innen fremleggelsen av budsjettet for 2022.

4. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2023

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet, er iverksatt, samt om vedtak og føringer fra behandlingen av rapporten i bystyrets organer er fulgt opp.

Kommunerevisjonen legger til grunn at følgende føringer fra den politiske behandlingen av rapporten skal være fulgt opp:

- Byrådet skal ha rapportert om bydelenes oppfølging og bruk av de særskilte tildelingene til rusfeltet innen framleggelsen av budsjettet for 2022.
- Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester og bydelene Alna og Nordstrand skal vurdere og ved behov iverksette tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.
- Byråden skal ha tatt initiativ til å gjennomføre en undersøkelse i alle bydelene for å få en statusrapport knyttet til arbeidet med å etablere gode rutiner og oppfølgingsarbeid overfor personer med rusproblemer.

Vedtaket om at byrådsavdelingen og de reviderte bydelene skal vurdere og ved behov iverksette tiltak i tråd med rapportens anbefalinger, anses som fulgt opp i den grad tiltak er iverksatt.

Føringen fra helse- og sosialutvalgets behandling om at Kommunerevisjonen bør inkludere flere bydeler i oppfølgingsundersøkelsen er fulgt opp gjennom breddeundersøkelse i alle bydeler om deres rutiner og systemer for oppfølging av personer med rusproblemer.

I det følgende gjør vi rede for varslede tiltak etter forvaltningsrevisjonen og oppfølging av politiske føringer/vedtak etter behandlingen av rapporten, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført, og Kommunerevisjonens vurderinger av status.

4.1 Byrådet og byråden for arbeid, inkludering og sosiale tjenester

4.1.1 Rapportere om særskilte tildelinger til rusfeltet

Bystyrets vedtak

Byrådet skal ha rapportert om bydelenes oppfølging og bruk av de særskilte tildelingene til rusfeltet innen framleggelsen av budsjettet for 2022.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden for arbeid, inkludering og sosiale tjenester viste til rapportering i notat 979/2021 *Bydelenes oppfølging og bruk av særskilte tildelinger på rusfeltet* av 10. september 2021 til bystyrets organer. Notatet inneholdt både en oppsummering av tildelingsbruken samlet for alle bydeler og en tabellframstilling av bydelenes beskrivelser av sin oppfølging og bruk av tildelingene. Byråden skrev at byrådet fra 2023 hadde øremerket de særskilte midlene på rusfeltet, og at bruken rapporteres i årsberetningene.

I *Helhetlig russtatistikk 2022/2023* var det rapportert både samlet og per bydel om status med å nå mål i *Strategisk plan for rusfeltet*. Rapporteringen omfattet blant annet tilbud bydelene har bygd opp, antall tjenestemottakere, årsverk mv. Det var lagt opp til at rapporteringen skulle oppdateres årlig.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådet hadde fulgt opp bystyrets vedtak.

4.1.2 Undersøke status i alle bydeler

Helse- og sosialutvalgets føring

Byrådet skal ha tatt initiativ til å gjennomføre en undersøkelse i alle bydelene for å få en statusrapport knyttet til arbeidet med å etablere gode rutiner og oppfølgingsarbeid overfor personer med rusproblemer.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden svarte at Kompetansesenter Rus (KORUS) Oslo i 2022 gjennomførte en undersøkelse i bydelene om status for implementeringen av Oslostandard for rusfaglig arbeid. Rapporten skulle foreligge innen utgangen av første halvår 2023, og byrådsavdelingen ville følge opp funnene, skrev byråden. Rapporten ble publisert på KORUS Oslos nettsider 21. juni 2023.

Byråden viste dessuten til andre rapporter på feltet; Velferdsetatens halvårslige rapporter om *Helhetlig russtatistikk*, orienteringer fra *Program for rusfeltet i Oslo 2020–2024*, samt bydelenes ruspolitiske handlingsplaner.

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådet hadde fulgt opp føringen fra helse- og sosialutvalget.

4.1.3 Sikring av systemer i alle bydeler

Meldt tiltak

Byråden oppga at det ikke bare var et mål å rette manglene i de undersøkte bydelene, men å sikre at alle bydelene hadde systemer på plass for kartlegging, vurdering, tildeling og evaluering av tjenester og individuell oppfølging.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden viste til at daværende sosialbyråd i januar 2021 hadde hatt separate møter med de reviderte bydelene om tjenestene til personer med rusproblemer, der de redegjorde for tiltak for å rette manglene. Byråden hadde deretter hatt møter med de øvrige bydelene, der blant annet kartlegging, vurdering, tildeling og evaluering av tjenester og individuell oppfølging var omfattet. Byrådsavdelingen opplyste at møtene ble gjennomført digitalt, og at det ikke ble tatt referat fra møtene.

Byråden viste også til at *Oslostandard for rusfaglig arbeid*, der bydelene hadde medvirket i utarbeidingen, ble fremmet i august 2021. I standarden fikk de nevnte temaene særskilt oppmerksomhet og egne føringer. Føringerne var blant annet knyttet til systematisk kartlegging, utredning, vurdering og evaluering av den enkelte.

Velferdsetaten fikk oppdrag om å bistå bydelene i bruken av standarden. Byråden viste dessuten til at kartlegging og vurdering av personer med rusproblemer kan skje under opphold i Velferdsetatens rusinstitusjoner, og til at den enkelte i etterkant får et tjenestetilbud i tråd med behovene. Systemer for kartlegging, vurdering, tildeling og evaluering av tjenester og individuell oppfølging burde på denne bakgrunnen kunne vurderes i kommunen som helhet, skrev byråden.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.1.4 Følge Kommunerevisjonens rapport opp i Oslostandarden

Meldt tiltak

Byråden meldte at det ville bli vurdert hvordan Kommunerevisjonens rapport kunne følges opp i Oslostandarden for rusfaglig arbeid.

Status på oppfølgingstidspunktet

Rapport 12/2020 inngår i og har fått et eget avsnitt i kunnskapsgrunnlaget for Oslostandard for rusfaglig arbeid, jamfør standardens side 29. Målsettinger og tiltak i standarden er på flere områder knyttet til funnene i rapporten. Det gjaldt blant annet tiltakene som knytter seg til bruk av systematisk kartlegging, vurdering og dokumentasjon, samt målinger av livskvalitet.

Byråden framhevet at temaene omtalt over hadde fått særskilt omtale i standarden som egne tiltak. Temaene var spesielt beskrevet i standardens innledning/bakgrunn, samt at det var vist til eksempel om hvordan kartlegging kan gjennomføres.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.1.5 Bruke rapporten i dialogen med bydelene

Meldt tiltak

Byrådsavdelingen ville i løpet av høsten 2020 vurdere på hvilken måte rapporten kunne inngå i dialogen med bydelene om videreutviklingen av det lokale rusfaglige arbeidet.

Status på oppfølgingstidspunktet

Byråden viste til møtene mellom sosialbyråden og alle bydelene i januar 2021, og at både innholdet i rapport 12/2020 og det lokale rusfaglige arbeidet var tema.

Byråden beskrev videre at dialogen mellom byrådsavdelingen og bydelene om alle forhold knyttet til videreutviklingen av det lokale rusfaglige arbeidet foregikk på to nivå: På strategisk nivå foregikk den via styringsgruppen for oppfølging av russtrategien, ledet av kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, og der bydelsdirektører i fem bydeler inngikk. På praktisk nivå foregikk dialogen mellom Velferdsetaten og bydelene innenfor Program for rusfeltet i Oslo, og i den ordinære styringsdialogen mellom byrådsavdelingen og bydelene.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.1.6 Ha rapporten som tema i møte med bydelsdirektørene

Meldt tiltak

Kommunerevisjonens rapport ville bli tema på et av de faste møtene byrådsavdelingen hadde med bydelsdirektørene høsten 2020.

Status på oppfølgingstidspunktet

Rapport 12/2020 var tema på sektordirektørmøtet 18. desember 2020.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.1.7 Revidere rutine for booppfølging

Meldt tiltak

Byrådsavdelingen hadde igangsatt et arbeid med å revidere rutinen *Fra institusjon til bolig*, med mål om at rutinen skulle forankres i et forpliktende fellesskriv til bydelene og Velferdsetaten.

Status på oppfølgingstidspunktet

Rutinen var revidert og forankret i fellesskriv 3/2021 – om oppfølging av personer fra rusinstitusjon til bolig.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.1.8 Utarbeide felles mal for samtykke

Meldt tiltak

Byrådsavdelingen ville gi Velferdsetaten i oppdrag å utarbeide og holde oppdatert en felles mal for samtykke i henhold til gjeldende lovverk og krav.

Status på oppfølgingstidspunktet

Velferdsetaten fikk i 2021 oppdrag om å sørge for at innholdet i *Kvalitetshåndboken for sosiale tjenester* ble oppdatert og i tråd med gjeldende lov, regelverk, føringer og standarder. Byråden opplyste at oppdraget også omfattet å utarbeide samtykkemaler som skulle være tilgjengelige i saksbehandlingssystemene som benyttes på rusfeltet. Ifølge byråden var malene bygd opp etter samme struktur og tilpasset særlover og tjenester. Kommunerevisjonen har mottatt eksempler på samtykkemaler til bruk for sosialtjenesten.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.1.9 Andre tiltak overfor målgruppen

I tillegg til oppfølgingen av personer med rusproblemer som følger av blant annet *Oslostandard for rusfaglig arbeid*, Program for rusfeltet i Oslo 2020–2024 og bydelenes lokale ruspolitiske handlingsplaner, nevnte byråden et pilotprosjekt om å gjøre frisklivssentraler mer relevant for målgruppen. Byråden viste også til bydelenes aktivitetstilbud overfor målgruppen og til individuell jobbstøtte gitt av flere bydeler og av Velferdsetaten. Byråden opplyste videre at *Oslostandard for booppfølging* skulle ferdigstilles i 2023.

4.2 Bydel Alna

4.2.1 Endre kartleggingsverktøy og vedtak

Meldt tiltak

Bydel Alna varslet at hjemmetjenesten ville endre sine kartleggingsverktøy og passe på at alle vedtakene hadde informasjon om tjenestens omfang.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen hadde i desember 2022 etablert et kartleggingsskjema for hjemmetjenesten som omfattet rustema.

Kommunerevisjonen mottok to anonymiserte vedtak om helse- og omsorgstjenester knyttet til hjemmesykepleie, ett fattet i februar og ett i april 2023. Vedtakene omfattet informasjon om de tildelte tjenestene, dvs. tjenestens omfang, men de omfattet ikke hvilket tidsrom vedtaket gjaldt for. Bydelen opplyste at den revurderte vedtakene jevnlig og/eller ved behov.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt de meldte tiltakene.

4.2.2 Evaluering og utvikling av saksbehandling

Meldt tiltak

Bydelens Enhet for psykisk helse hadde igangsatt en evaluering og utvikling av saksbehandling av nye søknader. Revurdering av vedtak, kartlegging og brukermedvirkning var sentralt i dette arbeidet.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen opplyste at Enhet for psykisk helse hadde evaluert sin saksbehandling av nye søknader og av vedtak, men at den ikke hadde noen dokumentasjon av evalueringen. Bydelen oppga at ved enhetens kartlegging av nye brukere ble det tatt utgangspunkt i brukerens egen forståelse og beskrivelse av behov og utfordringer. Bydelen beskrev at brukerens primærkontakt evaluerte status ved revurdering av vedtak, men brukeren var ikke involvert i dette. Bydelen opplyste at enheten hadde en årlig brukerundersøkelse for å evaluere tjenestene til brukere av ROP-teamet (rus og psykisk helse-team).

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens opplysninger anses tiltaket som iverksatt. Kommunerevisjonen bemerker at evalueringer bør være skriftlige for å tilrettelegge for læring og utvikling.

4.2.3 Rutiner og systemer for kartlegging og journalføring

Meldt tiltak

NAV rusteam i Bydel Alna hadde utarbeidet et helhetlig kartleggingsskjema samt rutiner og systemer for å sikre at brukers behov blir tilstrekkelig systematisk kartlagt, vurdert og dokumentert. NAV hadde endret praksis og journalførte fortløpende og systematisk.

Status på oppfølgingstidspunktet

NAV rusteam hadde utarbeidet et helhetlig kartleggingsskjema i 2020. Dette skjemaet var tatt inn som eksempel i Oslostandarden for rusfaglig arbeid. Rusteamet hadde siden 2021 revidert kartleggingsskjemaet to ganger. Bydelen hadde også etablert en handlingsplan for psykisk helse og rusarbeid 2021–2024.

Bydelen hadde utarbeidet en rutine for systematisk helhetlig kartlegging som inkluderte dokumentasjon og oppdatering av kartleggingen, journalføring og internkontroll. Rutinen tilsa at det skulle journalføres fortløpende. Ifølge rutinen skulle kontroller gjennomføres både av den enkelte ruskonsulent/miljøterapeut, fagansvarlige og avdelingsleder. Den enkelte saksbehandler hadde ansvar for å kontrollere at det forelå kartleggingsnotat for

alle brukere vedkommende fulgte opp. Avdelingsleder skulle månedlig ha stikkprøvekontroll av at det forelå helhetlig og systematisk kartlegging av brukerne og at alle relevante områder var kartlagt. Agendaer fra rusteamets ukentlige møter viste at både kartlegging og internkontroll hadde vært tema.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Alna hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til fortløpende og systematisk journalføring i tråd med det som ble varslet.

4.2.4 Individuell plan, kriseplan og koordinator

Meldt tiltak

NAV i bydelen hadde tatt praksis knyttet til bruk av individuell plan, kriseplan og koordinator inn i den helhetlige kartleggingen, gjennomført opplæring og satt det som tema på fagmøter.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen viste at rutiner og praksis knyttet til bruk av individuell plan, kriseplan og koordinator var tatt inn i den helhetlige kartleggingen, at det var gjennomført opplæring og at dette hadde vært tema på fagmøter.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Alna hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.2.5 Avklaring om retningslinjer for vedtak

Meldt tiltak

Bydel Alna ville rette spørsmål til byrådsavdelingen angående vedtak om tjenester i tråd med gjeldende krav på de undersøkte områdene.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen oppga at den hadde rettet spørsmål til byrådsavdelingen gjennom *Program for rusfeltet i Oslo* i møte 16. mars 2021, hvor NAV Alna var representert i arbeidsgruppa. Velferdsetaten hadde i februar 2023 oppsummert det arbeidsgruppa var kommet fram til i møtet i en e-post til gruppemedlemmene: Bydel St. Hanshaugen skulle sammen med Arbeidsgruppe for tjenester blant annet utarbeide et utkast til hvilke tjenester man burde gi vedtak om. Deretter skulle jurister i Helseetaten og Velferdsetaten gi innspill, som siden skulle gå til vurdering hos kommuneadvokaten.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Alna hadde iverksatt det meldte tiltaket.

4.2.6 Videre utviklingsarbeid

Meldte tiltak / bystyrets vedtak

- Bydelens aktuelle tjenester ville jobbe videre med utvikling av tjenestene sett opp mot planlagt fagutvikling, saksbehandlingsrutiner og retningslinjer fra kommunen sentralt.
- Bydelen skal ha vurdert og ved behov iverksatt tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen hadde igangsatt tiltak på flere områder basert på Kommunerevisjonens anbefalinger, jf. foregående punkter. Dokumenter viste at rustjenesten refererte til Kommunerevisjonens funn og anbefalinger i rutiner, presentasjoner mv.

Bydel Alna hadde i 2021 åpnet Verdensrommet, et lavterskel- og desentralisert værested for personer med rusproblemer. I 2022 hadde bydelen startet et boligsosialt innovasjonsprosjekt for å koble aktuelle personer med rusproblemer på eksisterende aktivitetstilbud i bydelen og eventuelt opprette nye tiltak i samarbeid med brukere. Rustjenesten var representert i kommunens fagutvikling på feltet, blant annet i programgruppen for Program for rusfeltet i Oslo (PRIOslo) 2020–2024.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Alna hadde iverksatt meldte tiltak og fulgt opp bystyrets vedtak.

4.3 Bydel Nordstrand

4.3.1 Samarbeid mellom avdelinger

Meldt tiltak

Bydel Nordstrand ville se nærmere på samarbeidet mellom avdelingene som jobbet med brukergruppen og eventuelt opprette et samarbeidsforum.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen opplyste at det i 2020 ble opprettet et samarbeidsforum (månedlige FLYT-møter) mellom NAV, seksjon for mestring og omsorg og seksjon for psykisk helse som både omfattet enkeltsaker og problemstillinger på tvers av avdelinger/fagområder. NAV og seksjon for psykisk helse hadde egne møter annenhver uke knyttet til søknader om bemannet bolig, som også kunne omfatte søker og aktuelle samarbeidsparter. Det var i 2020 også etablert egne inntaksmøter for NAV og psykisk helse hvor søknader til innsatsteamet (se 4.3.2) ble diskutert.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens opplysninger var tiltaket iverksatt.

4.3.2 Ambulerende team

Meldt tiltak

Bydelen ville fra 1. oktober 2020 starte et ambulerende team på tvers av NAV og Seksjon for psykisk helse.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen hadde i oktober 2020 startet et innsatsteam i samarbeid mellom NAV og Seksjon for psykisk helse. Innsatsteamet skulle ifølge bydelen blant annet tilby målrettet booppfølging til personer over 18 år med utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse. Innsatsteamet skulle blant annet bidra til å fremme og opprettholde selvstendighet hos brukerne, gi hjelp til å strukturere egen hverdag, forebygge isolasjon og styrke deres evne til å mestre eget liv.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens opplysninger tiltaket å være iverksatt.

4.3.3 Samarbeid om helhetlig oppfølging

Meldt tiltak

Bydelen ville se på et samarbeid med avdeling for Mestring og omsorg, ambulerende team og FACT-team for å få en helhetlig oppfølging av brukerne.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen opplyste at det var et samarbeid mellom FACT-teamet, seksjon for mestring og omsorg og innsatsteamet i seksjon for psykisk helse om felles pasienter. Blant annet informerte FACT når en felles pasient ble tatt inn hos dem, det var samarbeidsmøter knyttet til pasientene og psykologen i FACT tilbød veiledning til personalet i boliger for felles pasienter. Ifølge bydelen bidro samarbeidet til å styrke den helhetlige oppfølgingen av brukerne, men det kunne i større grad systematiseres.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens opplysninger var tiltaket iverksatt.

4.3.4 Dokumentert oppfølging og kartlegging

Meldt tiltak

Bydelen ville i løpet av 2020 se på hvordan den dokumenterte jobben som utføres mot brukerne, og hvordan den kunne sikre en kartlegging av brukerne uten at det gikk på bekostning av oppfølgingen.

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydel Nordstrand svarte at bydelens drift i etterkant av Kommunerevisjonens rapport i 2020 hadde vært preget av pandemihåndtering, og at gjenopptagelse av ordinære tjenester hadde preget 2022. Dette hadde påvirket driften av alle tjenester og hatt betydning for hvilke tiltak bydelen hadde fått satt i gang.

Bydelen oppga at den vektla kontinuerlig journalføring av oppfølgingen av brukere.

Bydelen hadde fram til juni 2023 ikke et eget skjema for kartlegging av personer med rusproblemer som skulle følges opp av rustjenesten, men etablerte da et kartleggingsskjema der også brukers utvikling over tid skulle registreres. Bydelen opplyste at kartleggingsskjema for innsøkning i behandling (TSB) eller innsøking i Velferdsetatens institusjoner ble benyttet for personene dette var aktuelt for, og at personer med sosialsak ble kartlagt ved hjelp av NAVs generelle kartleggingsskjema. Ifølge bydelen hadde Seksjon for psykisk helse egne kartleggingsskjema/-verktøy for pasienter med rusproblemer.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens opplysninger synes tiltakene ikke å være fullt ut iverksatt før juni 2023, da bydelen utarbeidet et kartleggingsskjema.

4.3.5 Iverksetting av tiltak i tråd med rapportens anbefalinger

Bystyrets vedtak

Bydel Nordstrand skal ha vurdert og ved behov iverksatt tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

Bydelen hadde i uttalelsen til rapport 12/2020 ikke meldt tiltak til anbefalingene om

- å vurdere tiltak for å sikre tilfredsstillende praksis knyttet til bruk av individuell plan, kriseplan og koordinator
- eksplisitt vurdering av brukerens tjenestebehov på bakgrunn av kartlagte behov
- at det fattes vedtak om tjenester i tråd med kravene på de undersøkte områdene
- at samtykkeerklæringer gjenspeilet kravene til et informert samtykke

Status på oppfølgingstidspunktet

Bydelen oppga at det var et sannsynlig underforbruk av individuell plan i oppfølgingen av brukere med rusutfordringer. Ifølge bydelen var det iverksatt noen tiltak, men det var fortsatt forbedringsmuligheter. Når det gjaldt kriseplaner, opplyste bydelen at FACT-teamet hadde slike for aktuelle brukere, mens seksjon for psykisk helse tilbød dette for brukere med forhøyet selvmordsfare. Ifølge bydelen tilbød NAV kriseplan til aktuelle personer med rusproblemer, men praksis var ikke tilstrekkelig systematisert. Bydelen oppga å ha etablert en koordinerende enhet som behandlet henvendelser om behov for individuell plan og koordinator, og at det forelå prosedyre for arbeid med individuell plan og koordinatorrolle.

Som beskrevet i punkt 3.3.4, hadde rustjenesten i NAV ikke hatt noe eget kartleggingsskjema for personer med rusproblemer før i juni 2023. Status når det gjaldt kartleggingsskjema var dermed den samme i oppfølgingsundersøkelsens undersøkelsesperiode som ved Kommunerevisjonens undersøkelse i 2020. Bydelen oppga at det etter Kommunerevisjonens rapport hadde vært et særlig fokus på å ha eksplisitte vurderinger av brukerens tjenestebehov på bakgrunn av kartlagte behov, og at disse vurderingene skulle oppdateres fortløpende. Videre skrev bydelen at dette hadde vært tatt opp i fagmøter, i opplæring av nyansatte og ved porteføljegjennomganger i NAV (der leder og medarbeider gjennomgår oppfølgingen av brukerne til den ansatte).

Rapport 12/2020 påpekte mangler og svakheter i vedtak fra hjemmetjenesten og Seksjon for psykisk helse i Bydel Nordstrand, deriblant knyttet til vedtakets omfang, varighet og informasjon om klagemuligheter. Bydelen uttrykte i 2023 at den mente vedtakene som nå ble fattet, var forankret i brukernes behov, at klagemulighet framgikk i alle vedtak, og at omfang og varighet var spesifisert. Bydelen oppga at det siden 2020 hadde vært iverksatt tiltak, blant annet

- økt vekt på vedtaksskriving i Psykisk helseteam
- forbedrede saksbehandlingsrutiner og opplæring i disse
- standardiserte maler som omfattet informasjon om blant annet klagerett
- internkontroll knyttet til revurdering av vedtak

Når det gjaldt samtykkeerklæringer, svarte bydelen at NAV benyttet mal for samtykkeerklæring fra Fasit som oppfylte aktuelle kriterier. Kommunerevisjonens gjennomgang av malene for samtykkeerklæringer i NAV viste at de tilfredsstilte kravene til å gi et informert samtykke. Seksjonene for mestring og omsorg og for psykisk helse innhentet samtykke i forbindelse med søknad om helse- og omsorgstjenester. Dette samtykket spesifiserte ikke hvilke opplysninger som kunne deles eller hvem de kunne deles med, og var ikke tidsavgrenset. Samtykket var dermed ikke i tråd med kravene til å gi et informert samtykke. Bydelen brukte Oslo kommunes mal for søknader om helse- og omsorgstjenester.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydel Nordstrand hadde i hovedsak fulgt opp den bystyrets vedtak om å vurdere og ved behov iverksette tiltak i tråd med rapportens anbefalinger: Basert på bydelens opplysninger synes det å være vurdert tiltak for å sikre tilfredsstillende praksis knyttet til bruk av individuell plan, kriseplan og koordinator for brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Bydelen hadde iverksatt tiltak som kunne bidra til eksplisitte vurderinger av brukerens tjenestebehov på bakgrunn av kartlagte behov, men hadde som tidligere nevnt først i juni 2023 etablert et eget kartleggingsskjema. Ifølge bydelens opplysninger hadde den fulgt opp anbefalingen om å fatte vedtak om tjenester i tråd med kravene på de undersøkte områdene. Bydelen hadde ikke iverksatt tiltak slik at samtykkeerklæringer innen helse- og omsorgstjenester gjenspeilet kravene til et informert samtykke.

4.3.6 Andre iverksatte tiltak

Bydelen opplyste at det var iverksatt andre relevante tiltak for forbedret oppfølging av personer med rusproblemer, deriblant

- Organisering av NAVs oppfølging av personer med rusproblemer i en egen avdeling med økt bemanning
- Etablering av aktivitetstilbud for målgruppen
- Samarbeid mellom seksjon for mestring og omsorg og NAV om eldre med rusproblemer

4.4 Konklusjon

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse viser at byrådet hadde fulgt opp føringene fra behandlingen av forvaltningsrevisjonen fra 2020 i bystyrets organer. Byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester hadde iverksatt meldte tiltak og med det fulgt opp bystyrets vedtak. Bydel Alna hadde iverksatt meldte tiltak og fulgt opp politiske føringer. Basert på bydelens opplysninger hadde Bydel Nordstrand iverksatt meldte tiltak, og bydelen hadde i hovedsak fulgt opp bystyrets vedtak om å vurdere og ved behov iverksette tiltak i tråd med rapportens anbefalinger.

5. Kartlegging av alle bydelers rutiner og systemer

I kartleggingen av bydelenes rutiner og systemer har Kommunerevisjonen tatt utgangspunkt både i de mangler forvaltningsrevisjonen i 2019 viste at bydelene hadde, og til føringer og anbefalinger i *Oslostandard for rusfaglig arbeid* fra 2021. Ifølge forordet skal Oslostandarden være et felles faglig utgangspunkt og sikre god kvalitet og likeverdige tjenester i det rusfaglige arbeidet.

Kommunerevisjonens kartlegging omfatter:

- Om tjenesten med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer benytter et skjema for kartlegging av brukere ved oppstart av tjenesten, og hvilke forhold/tema som blir kartlagt.
- Om tjenesten systematisk tilbyr individuell plan og om responsen (aksept/avslag) dokumenteres
- Om tjenestetilbudet evalueres og om brukermedvirkning sikres i den forbindelse
- Om brukerens opplevelse av livskvalitet innhentes
- Om tjenesten har internkontroll som dokumenterer systematikk og kvalitet i rusarbeidet
- Om bydelen har etablert et tverrfaglig samarbeid mellom tjenester overfor personer med rusproblemer

Kommunerevisjonens kartlegging overlapper og supplerer noen av områdene som er undersøkt i KORUS Oslos evaluering fra juni 2023 av status for implementeringen av *Oslostandard for rusfaglig arbeid* i 2022. Denne evalueringen viste at det var rom for forbedring i bydelenes systematiske arbeid med kartlegging, dokumentasjon og tilbakemeldingsverktøy. Kun noen få bydeler benyttet disse verktøyene systematisk i alle saker, mens andre kun brukte dem i noen saker. Ifølge evalueringen kunne dette føre til varierende kvalitet og oppfølging av personer med rusproblemer mellom ulike bydeler og tjenester, og det burde derfor settes inn tiltak for å sikre at alle bydeler og tjenester hadde et systematisk arbeid med kartlegging, dokumentasjon og tilbakemelding. I redegjørelsen under vil noen av resultatene fra KORUS' evaluering trekkes fram, samt resultater fra enkelte andre undersøkelser.

5.1 Kartlegging av behov

For å kunne iverksette tiltak og gi oppfølging av den enkelte i samsvar med behov, må bydelen avdekke hvilke behov personen har. Oslostandarden legger opp til systematisk kartlegging av brukeres behov som del av en helhetlig tiltakskjede i rusarbeidet. Oslostandarden viser til flere aktuelle kartleggingsverktøy/-skjema, og har vedlagt et kartleggingsskjema fra Bydel Alna som eksempel.

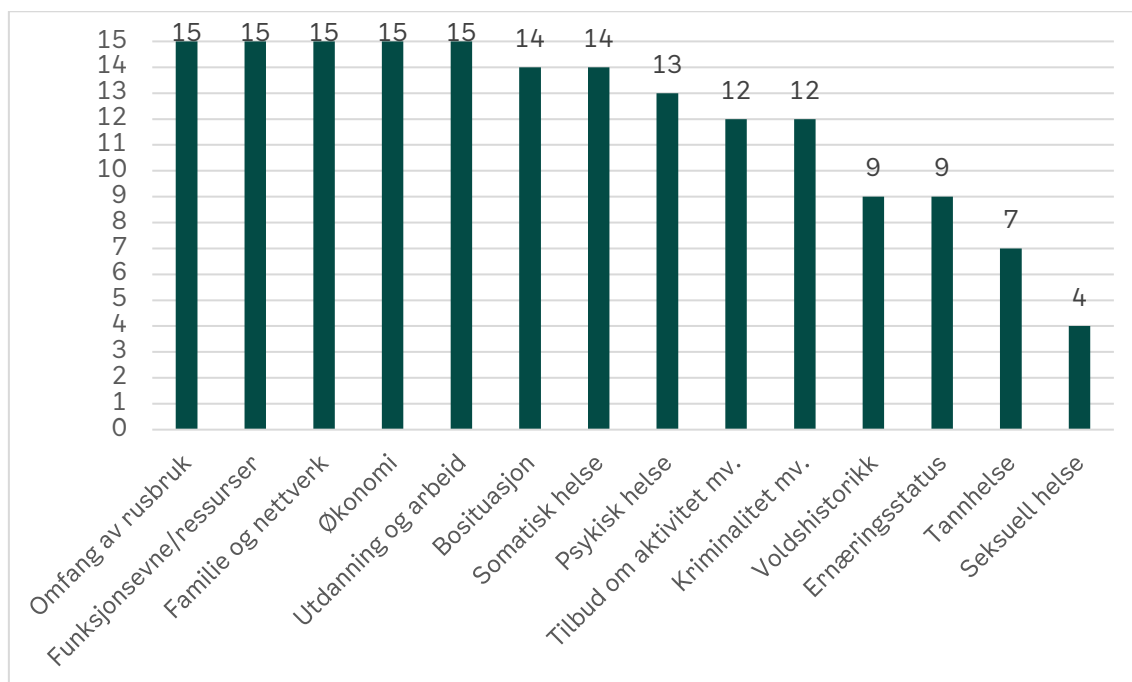
Kommunerevisjonens kartlegging i 2023 viser at i åtte bydeler hadde tjenesten med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer et eget kartleggingsskjema. Tre av bydelene kartla ved hjelp av to skjema: Ett som var felles for alle søkere av sosialhjelp, og ett for personer som skulle følges opp på bakgrunn av rusproblemer. Fire bydeler – Nordre Aker, Nordstrand, Sagene og Stovner – hadde per mai 2023 ikke et eget kartleggingsskjema.

Oslostandarden henviser til føringer fra Helsedirektoratets nasjonale veileder *Sammen om mestring* (2014) over tema som bør kartlegges, deriblant funksjonsevne og

ressurser, familie og nettverk, økonomi, bosituasjon, utdanning og arbeid, kriminalitet/normbrudd, somatisk og psykisk helse. Kommunerevisjonen spurte bydelene om de kartla disse områdene. I tillegg ble bydelene spurt om de kartla omfang av rusbruk, tilbud om aktivitet, voldshistorikk, ernæringsstatus, tannhelse og seksuell helse. Disse temaene har betydning for å gi en tilfredsstillende oppfølging, jamfør Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinje for behandling og rehabilitering av rusmiddelproblemer og avhengighet (2017) og Helsedirektoratets nasjonale forløp fra februar 2023 (normerende pasientforløp) for kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus i barnevernet.

Figur 2 viser hvor mange av bydelene som viste og/eller oppga å kartlegge det enkelte tema hos personer med rusproblemer.

Figur 2 Antall bydeler som viste og/eller oppga å kartlegge forholdet/temaet ved kartlegging av personer med rusproblemer som utgangspunkt for tjenesten. N = 15



Note: Tallene er basert på Kommunerevisjonens gjennomgang/skåring av tema i oversendte kartleggingsskjema. For bydelene som ikke hadde et kartleggingsskjema har vi basert oss på bydelenes opplysninger.

Figur 2 viser at alle bydelene kartla personens rusbruk, funksjonsevne og ressurser, familie og nettverk, økonomi og utdanning/arbeid. De aller fleste bydelene kartla personens bosituasjon, somatisk og psykisk helse. Tolv bydeler kartla ønsker/behov for aktivitetstilbud og om personen var tidligere straffedømt e.l. (kriminalitet). Personens voldshistorikk og ernæringsstatus ble kartlagt i ni bydeler. Temaene tannhelse og seksuell helse (det vil si fysisk, psykisk, emosjonelt og sosialt velvære relatert til seksualitet) ble kartlagt av under halvparten av bydelene.

Fire bydeler – Alna, Grünerløkka, St. Hanshaugen og Østensjø – hadde et kartleggingsskjema som dekket alle de nevnte forholdene. Elleve av bydelene kartla i tillegg andre tema, for eksempel om personen hadde omsorg for / samvær med barn og

hvilken situasjon barna var i, innvandrings-/flyktningbakgrunn, språk og eventuelt behov for tolk, digitale ferdigheter m.m. Det var også eksempler på skjema som omfattet kartlegging av livssyn/tro, ansvar for dyr, spillavhengighet og lese-/skrivevansker. Fire bydelers kartleggingsskjema omfattet spørsmålet «hva er viktig for deg?», det vil si brukerens ønskemål for oppfølgingen.

Kommunerevisjonen mottok anonymiserte eksempler på faktisk kartlegging av brukere fra 13 av bydelene. To bydeler sendte ikke inn eksempler på kartlegging – disse bydelene var blant de som ikke hadde eget kartleggingsskjema. Det var stor variasjon i kartleggingene som ble gjort, hvilket formål de hadde og hvilke maler de var basert på. Blant annet sendte en bydel et referat fra ansvarsgruppemøte på rusinstitusjon, mens en annen sendte kartleggingen som ble gjort i søknaden om behandling i spesialisthelsetjenesten (TSB).

Variasjonen innebærer at det i liten grad lar seg gjøre å sammenligne kartleggingene. Kommunerevisjonen har likevel sett nærmere på hvilke og hvor mange tema de innsendte kartleggingsskjemaene omfattet. Gjennomgangen viste at alle eksemplene omfattet omfanget av rusbruk og brukers ønsker og behov knyttet til tjenesten. De omfattet som oftest temaene som var nevnt i Oslostandarden/ Helsedirektoratets føringer, det vil si funksjonsevne og ressurser, familie og nettverk, økonomi, bosituasjon, utdanning og arbeid, kriminalitet/normbrudd, somatisk og psykisk helse. Det varierte om øvrige tema var omfattet. Få av bydelene hadde kartlagt ernæringsstatus. To bydeler hadde kartlagt brukerens opplevde livskvalitet, og en bydels kartlegging omfattet temaet seksuell helse.

Eksemplene på kartlegging fra Bydel Alna og Bydel Ullern omfattet så godt som alle aktuelle tema, men også bydelene St. Hanshaugen, Grünerløkka og Østensjø hadde kartlagt de aller fleste temaene nevnt i figur 2.

5.2 Individuell plan

En individuell plan skal utarbeides hvis brukeren har behov for langvarige og koordinerte tjenester.

KORUS Midt-Norge har siden 2017 evaluert brukertilfredshet blant personer med rusproblemer i et utvalg kommuner og bydeler, deriblant fem bydeler i Oslo. Tall for Oslo er ikke skilt ut i den samlede rapporten, men kommunene/bydelene som deltok, fikk egne rapporter basert på svar fra sine brukere. Den nasjonale brukertilfredshets-evalueringen i 2021 viste at brukere med individuell plan svarte signifikant oftere enn øvrige brukere at tjenestene i stor grad bidro til at de mestret hverdagen bedre.

Kommunerevisjonen spurte bydelene om brukeren systematisk fikk tilbud om individuell plan. Kartleggingen viste at:

- Ti av bydelene oppga at de ikke eller ikke systematisk tilbød individuell plan til personer med rusproblemer.
- Tre bydeler oppga at de både tilbød individuell plan systematisk og at det ble dokumentert at tilbudet ble gitt og om brukeren ønsket en slik plan eller ikke.
- To bydeler opplyste at de systematisk tilbød individuell plan, men at de ikke systematisk dokumenterte at tilbudet ble gitt og brukerens respons (aksept/avslag).

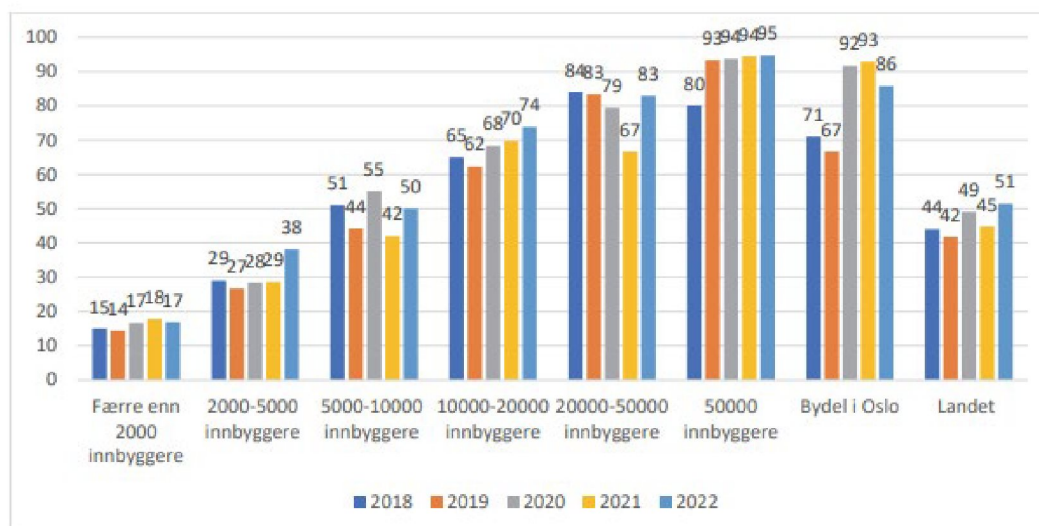
- Fire bydeler som ikke ga dette tilbudet systematisk, oppga likevel at dersom tilbudet ble gitt, ble både dette og responsen dokumentert.

5.3 Innhenting av brukerens tilbakemelding på tjenesten

Brukersynspunkter på tjenesteytingen er et viktig redskap til kvalitetsforbedring i tjenestene og kan bidra til å oppnå ønskede resultater for tjenesteytingen. Oslostandard for rusfaglig arbeid anbefaler at bydelene tar i bruk tilbakemeldingsverktøy for å måle brukertilfredshet med tjenesteytelsen. Oslostandarden viser til FIT (Feedback-Informerte Tjenester) som eksempel på slike verktøy.

Sintef har siden 2015 rapportert samlet hvert år for kommunalt rusarbeid og kommunalt psykisk helsearbeid, basert på innrapportering fra kommunene. Rapporten fra 2022 inneholdt blant annet informasjon om innhenting av brukererfaringer.

Figur 3 Prosent av kommunene/bydelene som svarer at de på en systematisk måte innhentet brukererfaringer innen psykisk helse/rusarbeid i løpet av de siste 12 månedene som grunnlag for kvalitetsforbedring av tjenestene, 2018–2022



Note: Sintef, Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid: årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene. Det varierer noe hvilke bydeler som inngår i statistikken. I kategorien >50 000 innbyggere inngår ikke Oslo kommune eller Oslos bydeler.

Figur 3 viser prosentandel av kommunene/bydelene som har svart at de innhenter brukererfaringer innen psykisk helse/rusarbeid på en systematisk måte. Andelen som svarer ja på dette spørsmålet, har samlet sett økt i perioden mellom 2018 og 2022. De aller fleste bydelene som deltok i SINTEFs undersøkelse, har gjort dette de siste tre årene. Prosentandelen i disse bydelene har hele tiden vært høyere enn landsgjennomsnittet. Andelen er likevel noe lavere enn snittet for andre store kommuner (over 50 000 innbyggere).

Ifølge KORUS Midt-Norges brukertilfredshetsundersøkelse i 2021, oppga om lag halvparten av brukerne at de hadde hatt stor innflytelse på utformingen av tjenestene de mottok, mens knapt to av ti hadde hatt lite innflytelse.

Fafos evaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet (Fafo-rapport 2021:17, s. 62–63) oppga at i underkant av halvparten av kommunene rapporterte om at de innhentet brukererfaringer som grunnlag for kvalitetsforbedring i tjenestene. Rapporten beskrev måloppnåelsen som relativt høy når det gjelder brukermedvirkning på individnivå, men lav på tjeneste- og systemnivå. I Fafos undersøkelse var det litt mer enn halvparten av brukerne som vurderte at de hadde stor innflytelse på eget tjenestetilbud.

Kommunerevisjonen spurte bydelene om tjenesten med ansvar for oppfølging av personer med rusproblemer systematisk innhentet brukerens tilbakemelding på tjenesten. I spørsmålet var det ikke skilt mellom brukertilbakemelding på systemnivå og på individnivå. På systemnivå vil det si ved brukerundersøkelser eller annen systematisk innhenting, der resultatene aggregeres for å si noe om brukergruppen og/eller tjenesten som helhet. På individnivå kan det skje i dialog med brukeren, og der tilbakemeldingen knyttes til brukerens oppfatning av oppfølgingen tjenesten gir, for eksempel opplevd nytte, fornøydhets mv.

Bydelene Alna, Bjerke, Grünerløkka og St. Hanshaugen viste til at de i 2017–2021 hadde deltatt i KORUS Midt-Norges brukertilfredshetsundersøkelser rettet mot personer med rusproblemer som fikk tjenester i bydelene. Disse viste i tillegg til at:

- Rustjenesten i Bydel Alna hentet fra 2022 halvårlig inn brukernes tilbakemeldinger på tjenestene de mottok. Enhet for psykisk helse i bydelen gjennomførte også en egen brukerundersøkelse.
- NAV i Bydel Bjerke gjennomførte en årlig brukerundersøkelse.
- Bydel St. Hanshaugen hadde utarbeidet et opplegg for brukerundersøkelse overfor målgruppen som ville bli tatt i bruk høsten 2023.

Tilbakemeldingsverktøyet FIT ble brukt i Bydel St. Hanshaugen og overfor noen brukere i Bydel Grünerløkka. Bydel Ullern vurderte å innføre FIT, mens det tidligere hadde vært brukt i bydelene Bjerke og Østensjø.

Seks bydeler oppga at de ikke systematisk innhentet brukersynspunkter ved hjelp av brukerundersøkelser eller tilbakemeldingsverktøy.

Brukertilbakemeldinger på tjenestene kunne også innhentes i den direkte dialogen med brukerne, gjerne i forbindelse med evaluering av tjenestetilbudet.

- Ni av bydelene svarte at de fortløpende/kontinuerlig innhentet brukertilbakemeldinger på tjenesten i den løpende dialogen, og en av disse gjorde det også i forbindelse med revurdering av vedtak.
- En bydel oppga at den evaluerte tjenestetilbudet systematisk hver 6. måned, der brukertilbakemeldinger inngikk. En bydel svarte at den kun innhentet brukertilbakemeldinger i forbindelse med eventuell revurdering av vedtak.
- Fire bydeler – Frogner, Stovner, Søndre Nordstrand og Ullern – oppga at de verken innhentet brukersynspunkter på tjenestene ved systematiske brukerundersøkelser eller ved annen systematisk/rutinemessig innhenting av brukerens vurdering av tjenestene.

5.4 Kartlegging av brukernes livskvalitet

Ifølge Oslostandarden for rusfaglig arbeid skal tjenesteyterne systematisk undersøke og dokumentere brukerens livskvalitet. Spørsmål om dette inngikk i rapporteringen til Velferdsetatens *Helhetlig russtatistikk*. Ansatte i bydelene skulle spørre brukerne om «hvor fornøyd er du med livet ditt, samlet sett» på en skala fra 1 (veldig misfornøyd) til 7 (veldig fornøyd). I 2021 og 2022 hadde 12 av bydelene gjennomført denne livskvalitetsmålingen. Bydel Nordre Aker og Bydel Ullern gjennomførte ikke målingen i 2021, mens Bydel Vestre Aker og Østensjø ikke gjennomførte den i 2022. Bydel Søndre Nordstrand gjennomførte ikke dette for noen av årene.

Alle bydelene i Kommunerevisjonens kartlegging, men unntak av Bydel Søndre Nordstrand, oppga at de kartla brukernes opplevde livskvalitet, som regel i forbindelse med *Helhetlig russtatistikk*. I tillegg svarte fem av bydelene at de også målte brukernes livskvalitet i følgende sammenhenger:

- Bydel Alna viste til rustjenestens kartleggingsskjema og til Enhet for psykisk helses brukerundersøkelse.
- Bydel Østensjø innhentet svar på spørsmål om livskvalitet i forbindelse med kartleggingen av brukeren.
- Bydel Gamle Oslo viste til rustjenestens brukergjennomganger hver 2. måned.
- Bydel Ullern opplyste at livskvalitet ble undersøkt ved halvårlig kartleggings-/oppfølgingssamtale med brukeren.
- Bydel Vestre Aker oppga at bydelen selv, i dialog med bruker, kartla og registrerte brukernes livskvalitet på en skala fra 1–10.

5.5 Internkontroll

Ifølge *Oslostandard for rusfaglig arbeid* skal virksomhetene ha et internkontrollsystem for rusarbeidet, jamfør helse- og omsorgstjenesteloven § 4-2.

Bydelene ble spurt om tjenesten hadde et internkontrollsystem som dokumenterte systematikk og kvalitet i rusarbeidet. Åtte bydeler (Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grünerløkka, St. Hanshaugen, Ullern, Vestre Aker og Østensjø) oppga at de hadde dette. Stikkprøvekontroller, portefølje- og rodegjennomganger av oppfølgingen av brukere i rustjenestene, avvikshåndtering, saksdrøfting, internkontroll med vedtak mv. ble nevnt som elementer i internkontrollen av flere av de nevnte bydelene.

De øvrige sju bydelene opplyste at de ikke hadde et internkontrollsystem som dokumenterte systematikk og kvalitet i rusarbeidet.

5.6 Tverrfaglig samarbeid

Bydelene ble spurt om de hadde etablert et tverrfaglig samarbeid mellom tjenester i bydelen overfor personer med rusproblemer. Alle bydeler, med unntak av Bydel Søndre Nordstrand, oppga at de hadde dette. Samarbeidet omfattet som regel alle relevante tjenester i bydelen, og foregikk systematisk og/eller etter behov. Bydel Søndre Nordstrand beskrev at bydelens rusplan omfattet tverrfaglig samarbeid mellom relevante avdelinger, men at planen ikke var iverksatt per juni 2023.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Oslostandard for rusfaglig arbeid, byrådens sak 59/21 av august 2021

Helhetlig russtatistikk, Velferdsetaten mars 2023

Eksterne referanser

Helsedirektoratet: *Sammen om mestring*. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. IS-2076 av mars 2014

Helsedirektoratet: *Barnevern – kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus* av 3. februar 2023. <https://www.helsedirektoratet.no/nasjonale-forlop/barnevern>

KORUS Midt-Norge: *Brukertilfredshetsevaluering av kommunale tjenester blant personer med rusmiddelproblemer*. Samlet sluttrapport for Brukertilfredshetsevaluering 2017-2021 av november 2021.

KORUS Oslo: *Bydelenes erfaringer med implementering av Oslostandard for rusfaglig arbeid i 2022*, publisert 21. juni 2023

Ose, Solveig O. og Kaspersen, Silje L.: *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2022: årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*, SINTEF 2022

Skog Hansen, I.L., Tofteng, M. og Sørensen Holst, L.: *Sluttevaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet*, Fafo-rapport 2021:17

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall personer per tusen innbyggere som har opphold i Velferdsetatens rusinstitusjoner i 2022, konsultasjoner hos fastlege diagnose rus, pasienter ved poliklinikk og døgnbehandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) 2021.	9
--	---

Figuroversikt

Figur 1 Totalt antall årsverk innen psykisk helse- og rusarbeid i 2022, per 1000 innbyggere	10
Figur 2 Antall bydeler som viste og/eller oppga å kartlegge forholdet/temaet ved kartlegging av personer med rusproblemer som utgangspunkt for tjenesten. N = 15	24
Figur 3 Prosent av kommunene/bydelene som svarer at de på en systematisk måte innhentet brukererfaringer innen psykisk helse/rusarbeid i løpet av de siste 12 månedene som grunnlag for kvalitetsforbedring av tjenestene, 2018–2022	26



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 17/2023

**Du finner mer informasjon om
Kommunerevisjonen og våre rapporter på:**
www.krv.oslo.kommune.no