

Rapport

Forvaltningsrevisjon - NAV Vestby og
rusomsorg

Oslo, 8. november 2011



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig ovenfor en tredjepart.

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag og forslag til tiltak	4
Forslag til tiltak	12
2. Innledning	13
2.1. Bakgrunn og formål	13
2.2. Problemstillinger og avgrensninger	13
2.3. Revisjonskriterier	13
2.4. Metode og gjennomføring	14
3. Kort om Arbeids- og velferdsforvaltningen	15
4. Organisering av NAV Vestby	16
5. Om samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus	18
5.1. Revisjonskriterier	18
5.2. Faktabeskrivelse	19
5.3. Vurdering	23
5.4. Vår konklusjon - om samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus om driften av NAV kontoret fungert i tråd med samarbeidsavtalen	25
6. Om de folkevalgte organenes rolle i forhold til NAV kontorets drift og utvikling	26
6.1. Revisjonskriterier	26
6.2. Faktabeskrivelse	27
6.3. Vurderinger	30
6.4. Vår konklusjon - om hvilken rolle de folkevalgte organene i kommunen spiller overfor NAV-Vestby	32
7. Om organiseringen av rusarbeidet, samarbeid internt og med ulike instanser i kommunen	33
7.1. Revisjonskriterier	33
7.2. Faktabeskrivelse	34
7.3. Vurderinger	38
7.4. Vår konklusjon - om hvordan rusarbeidet er organisert, samarbeid på kontoret og mellom instansene, samt instansenes oppfatning av utviklingen av samarbeidet	40
8. Om hvordan helheten i kommunens rusarbeid ivaretas i arbeidslinjen og i samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen	41
8.1. Revisjonskriterier	41
8.2. Faktabeskrivelse	42
8.3. Vurderinger	43
8.4. Vår konklusjon - om helheten i det rusforebyggende arbeidet	44
9. Om hvilken effekt opprettingen av NAV-kontoret har hatt på tilbudet til personer med rusmiddelproblematikk	45
9.1. Revisjonskriterier	45
9.2. Faktabeskrivelse	45
9.3. Vurderinger	46
9.4. Vår konklusjon - om effekten av opprettelsen av NAV-kontoret og tilbudet til rusmiddelmisbrukere	47
10. Om myndighetskravene overfor rusmiddelmisbrukere etterleves	48
10.1. Revisjonskriterier	48
10.2. Faktabeskrivelse	49
10.3. Vurderinger	49
10.4. Vår konklusjon - om myndighetskravene overfor rusmiddelmisbrukere etterleves	50
11. Om behovet for brukerundersøkelser	51
Problemstilling 7	51
11.1. Revisjonskriterier	51
11.2. Faktabeskrivelse	51
11.3. Vurderinger	53
11.4. Vår konklusjon - om brukernes mening om tjenestene innen rusomsorg	54

12.	Om ressursbruk /behov innen rusomsorg i sammenlignbare kommuner	55
	Problemstilling 8	55
12.1.	Revisjonskriterier	55
12.2.	Faktabeskrivelse	55
12.3.	Vurderinger	57
12.4.	Vår konklusjon - sammenligning ressursbruk/behov innen rusomsorg med lignende kommuner	57
13.	Mottatte uttalelser og BDOs vurdering.....	58
14.	Vedlegg 1 Oversikt over mottatt dokumentasjon	59
15.	Vedlegg 2 Høringsuttalelse fra rådmannen i Vestby kommune	60

1. Sammendrag og forslag til tiltak

Kontrollutvalget i Vestby kommune engasjerte BDO til å gjøre en forvaltningsrevisjon av kommunens samarbeid med NAV-kontoret og rusmiddelmissbrukernes tjenester. Formålet er å undersøke om samarbeidet om driften av NAV kontoret i Vestby (NAV Vesby) fungerer etter intensjonen, og hvorvidt rusmiddelmissbrukerne sikres tjenester i tråd med sosialtjenesteloven og kommunens egne vedtak. Prosjektet avgrenses i forhold til:

- Faglige vurderinger av rusmiddelområdet skal ikke være en del av oppdraget.
- Brukerundersøkelser skal ikke gjennomføres, men det skal brukes eksisterende brukerundersøkelser innhentet i kommunens egen regi.

Forvaltningsrevisjonen har primært bestått i informasjonsinnhenting gjennom dokumentanalyser og en rekke intervjuer. Våre vurderinger og konklusjoner bygger på mottatt dokumentasjon fra kommunen, herunder informasjon gitt i intervjuer, samt kommunens informasjon på internett. Intervjuene har så langt det har vært mulig blitt kvalitetssikret av informantene. De åtte problemstillingene gitt fra kontrollutvalget, kan grupperes i følgende tre hovedområder:




1. Hva er effekten av å etablere rusomsorgen på NAV Vestby? Blant annet ønskes det svar på om organiseringen av rusomsorgen er tilrettelagt for en helhetlig ivaretagelse av rusmisbrukerne, om samarbeidet mellom fagmiljøene fungerer tilfredsstillende, og hvordan kostnadsnivået er sammenlignet med andre sammenlignbare kommuner.
2. Etterleves kravene i sosialtjenesteloven vedrørende behandling av rusmisbrukere? Blant annet ønskes det også svar på i hvilken grad det forebyggende rusarbeidet blir ivaretatt, og hvilken opplevelse brukerne har av rusomsorgen.
3. Er styringen av NAV Vestby generelt og rusomsorgen spesielt tilfredsstillende ivaretatt? Blant annet ønskes det svar på både om den politiske styringen og om forholdet mellom den kommunale og den statlige styringen av NAV Vestby er i tråd med samarbeidsavtalene.

Rusarbeid har grenseflater mot en rekke faginstanser, herunder særlig psykiatri og sosiale tjenester. Det vil derfor være et spørsmål om hvor det er mest hensiktsmessig å plassere rusomsorgen. Gjennomgangen viser at det er et utstrakt faglig samarbeid om rusmisbrukerne, og at ansvarsdelingen mellom instansene synes å fungere tilfredsstillende. Forutsetningene for at rusmisbrukerne blir ivaretatt på en enhetlig måte, synes derfor å være til stede.¹ Vår samlede vurdering av rusomsorgen i Vestby kommune er at etableringen av rusteamet i NAV Vestby i hovedsak er vellykket. Det er imidlertid potensial for forbedring når det gjelder følgende forhold:


- Det er bekymringsfullt at kommunen har en økning i antall rusmiddelmissbrukere. Vi vurderer at det er behov for økt fokus både fra politisk og administrativt nivå på måling av effekter av tiltak, forebyggende arbeid og økt innsikt i brukernes opplevelse av rusomsorgen.
- Kommunen opplever en ubalanse i styrkeforholdet mellom statlig og kommunal styringslinje, og som påvirker samarbeidet mellom samarbeidspartene negativt. Det er grunn til å vurdere tiltak for å utjevne denne ubalansen; tiltak som vil involvere den administrative ledelsen i Vestby kommune, NAV ledelsen og NAV Akershus.

¹ Det understrekes at vår vurdering utelukkende bygger på informasjon fra kommunens ansattes og ikke på informasjon fra brukerne. Brukerundersøkelser har ikke vært gjennomført.

Problemstilling 1

Pkt	Har samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus om driften av NAV kontoret fungert i tråd med samarbeidsavtalen?
<p>1</p> <p> Rød</p>	<p>Samarbeidet mellom Vestby kommune og NAV Akershus om styring og ledelse bør styrkes</p> <ul style="list-style-type: none">Partnerskapsmøtene fungerer som en møteplass for oppfølging av felles driftsmål som partene har satt for NAV kontoret, men det er en opplevd ubalanse i styrkeforholdet mellom kommunen og NAV Akershus. Dette har i den senere tid ført til et anstrengt samarbeidsklima.Det er potensial for forbedring når det gjelder større samordning av styringssignalene mellom kommunen og NAV Akershus.Kommunen har ikke tilstrekkelig oppmerksomhet på den statlige dimensjonen i NAV konstruksjonen. Dette gjør at koordineringsoppgaven mellom de statlige og kommunale styringssignalene flyttes ned til ledelsen på NAV Vestby.
<p>2</p> <p> Gul</p>	<p>Mål og resultatkrav fra henholdsvis statlig og kommunal styringslinje blir forsøkt sett i sammenheng på NAV Vestby</p> <ul style="list-style-type: none">Det vurderes som hensiktsmessig at NAV Vestby har samordnet mål og resultatkrav i ett felles målekort. Målekortet inneholder dessuten flere kommunale styringsindikatorer enn den kommunale måltavlen.Målekortet for NAV Vestby gir imidlertid ikke tilstrekkelig oversikt over status og utvikling på sosialtjenesteområdet da det ikke foretas måling av alle kommunale mål- og resultatkrav. Det er positivt at NAV Vestby synes å ha et sterkt fokus på å definere gode måleparametre.
<p>3</p> <p> Grønn</p>	<p>Rutiner knyttet til fordeling av kostnader er tilfredsstillende</p> <ul style="list-style-type: none">Samarbeidspartene svarer for sin del av felles driftsutgifter i forhold til antall årsverk de er representert med i det felles lokale kontoret.Ved endring av antall årsverk fra en av partenes side gjennomføres ny beregning av partenes andel av felles driftsutgifter.Revisjoner av fordelingsnøkler skjer i henhold til føringer i partnerskapsavtalene.
<p>Konklusjon</p> <p>Partnerskapsmøtene fungerer som en møteplass for oppfølging av samarbeidet, men det er en opplevd ubalanse i styrkeforholdet mellom stat og kommune, hvor særlig kommunen opplever at stat er den dominerende part. Dette utfordrer den grunnleggende forutsetningen som partnerskapet bygger på, nemlig at begge parter er likeverdige. Det er potensial for forbedring når det gjelder å utveksle informasjon og samordne styringssignalene mellom Vestby kommune og NAV Akershus. Det foretas ikke måling av alle kommunale mål- og resultatkrav. Fordeling av kostnadene etter samarbeidsavtalen er tilfredsstillende, men det har vært uenighet om kostnadsdeling vedrørende Krisesenteret på Ås.</p>	



Problemstilling 2

Pkt	Hvilken rolle spiller de folkevalgte organene i kommunen i forhold til NAV kontorets drift og utvikling av dets tjenester?
1  Gul	<p>Politisk ledelse kan bli mer involvert i å utarbeide planer og strategier på sosialtjenesteområdet, samt påse at planene brukes mer aktivt</p> <ul style="list-style-type: none">• De politiske målene omtales tilfredsstillende i handlingsprogram og måltavle, men det er ønskelig med større politisk involvering både i utarbeidelsen av styringsparametre og oppfølgingen av resultater.• Det konstateres at ruspolitisk handlingsplan er et "sovende" dokument, men intensjonen om samarbeid mellom resultatområdene ser ut til å bli etterlevd.• Det er en svakhet at utfordringene for kommunalt NAV ikke lenger omtales i handlingsprogrammet.• Suksessfaktoren er i gjeldende handlingsprogram: "Tilbud om samtale/plan for rusmiddelmissbrukere". Det er positivt at suksessfaktoren for arbeidet på rusomsorg har blitt mer målbar. Det savnes imidlertid flere indikatorer for å vurdere om kommunen oppnår hovedmålet om at personer med rusrelaterte problem mestrer egen hverdag.• Politisk nivå synes å ivareta sin ombudsrolle på en tilfredsstillende måte.
Konklusjon	<p>Det politiske nivået har en strategisk rolle overfor NAV Vestby. Det er etablert mål i handlingsprogrammet, men det er for lite politisk engasjement i utvikling av målene og i oppfølgingen av resultatene. Den ruspolitiske handlingsplanen er ikke brukt aktivt i styringen. Helse- og omsorgsutvalget ivaretar sin ombudsrolle gjennom engasjement i enkeltsaker.</p>



Problemstilling 3

Pkt	Hvordan er rusarbeidet organisert ved kontoret og hva slags samarbeid skjer med andre deler av kontoret og med ulike instanser i kommunen? Hva mener de ulike instansene om utviklingen av samarbeidet?
1	<p>NAV Vestby er organisert etter anbefalt modell</p> <ul style="list-style-type: none">• NAV kontoret er organisert i henhold til anbefalt modell med to avdelinger: mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen.• Det vurderes som gunstig at rusteamet er organisert som en egen enhet i oppfølgingsavdelingen, uten ansvar for økonomisk rådgivning.• Ledelsen og medarbeiderne har fokus på samarbeid mellom fagmiljøene internt på NAV kontoret.
2	<p>Det er utstrakt faglig samarbeid mellom rusteamet og flere instanser i kommunen om enkeltbrukere</p> <ul style="list-style-type: none">• Det faglige samarbeidet mellom rusteamet og øvrige instanser i kommunen synes tilfredsstillende.• Ansvarsforholdet mellom instansene avklares tidlig når det gjelder den enkelte bruker
3	<p>Det synes å være en positiv utvikling av det faglige samarbeidet</p> <ul style="list-style-type: none">• Generelt uttrykker samarbeidspartene at det faglige samarbeidet med NAV Vestby og rusteamet utvikler seg i riktig retning.
<p>Konklusjon</p> <p>NAV Vestby er organisert etter anbefalt modell, som synes å fungere godt. Når det gjelder den faglige kommunikasjonen og samhandlingen internt på NAV kontoret og mellom NAV Vestby og øvrige instanser i kommunen, viser gjennomgangen at kommunen har tilrettelagt for og oppnådd et godt klima for faglig samarbeid. Utviklingen av det faglige samarbeidet mellom rusteamet og kommunens øvrige instanser synes også å gå i riktig retning.</p>	


Problemstilling 4

Pkt	Hvordan ivaretas helheten i kommunens arbeid på rusområdet (forebyggende arbeid og rusomsorg) i arbeidslinjen og samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen?
1  Gul	Det varierer i hvilken grad rusforebyggende tiltak følges opp av rusteamet <ul style="list-style-type: none">• Rusteamet stiller opp på rusforebyggende tiltak i regi av skoletjenesten på forespørsel.• Rusteamet gjennomfører ikke samtalegrupper for ungdom og voksne.
2  Gul	Det rusforebyggende arbeidet synes fragmentert <ul style="list-style-type: none">• Det er positivt at kommunen har lagt opp til samarbeid mellom de relevante instansene i det rusforebyggende arbeidet. Ruspolitisk handlingsplan synes imidlertid ikke å være tilstrekkelig kjent i kommunen.• Skoletjenesten synes å ivareta det rusforebyggende arbeidet overfor skoleelevene på en helhetlig måte. Det er likevel anbefalt å koble rusteamet på i dette arbeidet. Rusteamet har erfaring og kompetanse som bør benyttes.
Konklusjon <p>Det varierer i hvilken grad det rusforebyggende arbeidet følges opp av rusteamet. Arbeidet med rusforebygging synes fragmentert.</p>	

Problemstilling 5

Pkt	Hva er effekten av opprettelsen av NAV-kontoret for tilbudet til personer med rusmiddelproblemer?
1  Grønn	Synergieffekten ved å etablere rusteamet i kommunalt NAV synes tilfredsstillende <ul style="list-style-type: none">• Det synes som rusteamet har fått en mer synlig rolle etter overføringen til NAV Vestby• Det vurderes som mindre stigmatiserende for brukerne å oppsøke NAV-kontoret enn det tidligere sosialkontoret. Muligens fanger kontoret opp flere brukere.
2  Gul	Antallet rusmisbrukere er ikke redusert, men NAV kontoret har etablert vellykkede tjenestetilbud gjennom "onsdagsgruppen" og "Huset" <ul style="list-style-type: none">• Antall rusmiddelmisbrukere har vært økende de siste fem år.• Det er en svakhet at kommunen ikke fører statistikk på i hvilken grad tiltakene fører til rusfrihet.• Det er vanskelig å vurdere om nye tjenester som "onsdagsgruppen" og "Huset" er en effekt av opprettelsen av NAV kontoret eller generell satsing på rusomsorg de senere år, men dette vurderes av informantene som gode og treffsikre tiltak overfor rusmisbrukere.
Konklusjon <p>Synergieffektene ved å samlokalisere rusteamet i NAV synes tilfredsstillende. Antallet rusmisbrukere er ikke redusert, men det synes som at NAV Vestby har etablert vellykkede tjenestetilbud gjennom "onsdagsgruppen" og "Huset".</p>	

Problemstilling 6

Pkt	Hvordan etterleves myndighetskravene overfor rusmiddelmisbrukere?
1  Gul	<p>NAV Vestby har per september 2011 tettet to av tre avvik avdekket av fylkesmannen i Oslo og Akershus</p> <ul style="list-style-type: none">• Ifølge Fylkesmannen sikrer NAV Vestby at rusmiddelmisbrukeres rett til individuell plan nå blir ivaretatt (jfr. avvik 2). Kvartalsrapport fra januar 2011 viser at alle brukere med rett på individuell plan, får tilbud, plan og vedtak.• Ifølge Fylkesmannen sikrer NAV Vestby at alle rusmiddelmisbrukere nå får iverksatt bo- og miljøarbeidertjenester ved ferier og annet fravær (jfr. avvik 3).• NAV Vestby arbeider med å sikre at sosialtjenestelovens bestemmelser om enkeltvedtak følges ved tildeling av bo- og miljøarbeidertjenester og individuell plan til rusmiddelmisbrukere (jfr. avvik 1).
Konklusjon	<p>NAV Vestby er i tilfredsstillende prosess for å lukke avvik fra Fylkesmannens tilsynsrapport når det gjelder etterlevelse av myndighetskravene overfor rusmiddelmisbrukere. NAV Vestby synes dessuten å iverksette bo- og miljøarbeidertjenester for alle rusmiddelmisbrukere ved ferier og annet fravær.</p> <p>Fylkesmannen skal vurdere om tiltakene vedrørende enkeltvedtak ved tildeling av bo- og miljøarbeidertjenester og individuell plan, er tilfredsstillende.</p>

Problemstilling 7

Pkt	Hva er brukernes mening om tjenestene innen rusomsorg?
1	<p>Til tross for at NAV Vestby planlegger å gjennomføre en samlet brukerundersøkelse for hele kontoret, er vi usikre på i hvilken grad den vil fange opp rusmisbrukerne.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er positivt at NAV Vestby planlegger å gjennomføre en brukerundersøkelse som retter seg mot alle NAV brukere, men vi er usikre på hvor godt denne vil fange opp rusmisbrukerne. For denne brukergruppen er det antakelig viktig at undersøkelsen er mer direkte rettet mot brukergruppen.
2	<p>Serviceerklæringer vil si noe om hva brukeren kan forvente av tjenesten. Vi savner serviceerklæringer innen rusomsorgen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantiene som stilles i serviceerklæringen kan benyttes som input i utformingen av brukerundersøkelsen.
<p>Konklusjon</p> <p>Vi har ikke kunnet uttale oss om brukernes oppfatning av rusomsorgen i Vestby kommune, da kommunen ikke har gjennomført brukerundersøkelser.</p>	

Problemstilling 8

Pkt	Hvordan er ressursbruk/behov innen rusomsorg sammenlignet med lignende kommuner?
1	<p>Kommunen har litt høyere utgifter til personer med rusproblemer sammenlignet med kommuner i samme gruppe.</p> <p>Statistikken over netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer fordelt per innbygger i aldersgruppen 20-66 år viser at Vestby kommune prioriterer ressursbruken på nivå med kommunene i Akershus i 2010, men noe høyere i forhold til sin egen kommunegruppe. Likevel er dette under halvparten av hva landet som helhet bruker til personer med rusproblemer, mens for landet utenom Oslo kommune er nivået 1/3 over Vestby kommunes nivå (kr 311 per innbygger).</p> <p>Når det gjelder prioritering av ressursbruk til personer med rusproblemer målt som andel av kommunens utgifter til sosialtjenesten, er Vestby kommunes utgifter noe lavere enn kommunegruppe 7, lavere enn kommunene i Akershus og betydelig lavere enn landet som helhet utenom Oslo. Det er likevel ikke vesentlige forskjeller.</p>
<p>Konklusjon:</p> <p>Vestby kommune har netto utgifter til personer med rusproblemer på litt høyere nivå enn kommuner i sin sammenlignbare gruppe. Nettoutgiften siste to år er stigende, men har en økning på linje med de sammenlignbare kommunene.</p>	

Forslag til tiltak

Forslag til tiltak

1. Fokus på tiltak som utjevner ubalansen mellom statlig og kommunal styringslinje:
 - NAV Akershus og Vestby kommune bør innføre mer systematisk informasjonsutveksling i forkant av at styringssignalene gis til NAV Vestby. Det er viktig at samhandlingen gir gjensidige innspill til utvikling av styringsindikatorer, måling og oppfølging av resultater.
 - Vestby kommune og NAV Akershus bør utforme retningslinjer for eventuelle endringer i tjenestetilbudet. Retningslinjene bør innarbeides i samarbeidsavtalen. Eksempelvis at alle endringer i tjenestetilbudet skal konsekvensvurderes før de vedtas.
2. Økt strategisk fokus fra politisk ledelse, administrativ ledelse og NAV ledelsen gjennom å:
 - Måle effekter av tiltak.
 - Etablere en fast tverrfaglig gruppe som ivaretar og koordinerer det overordnede rusforebyggende arbeidet i kommunen, uavhengig av om målgruppen er barn, ungdom eller voksne.
 - Måle brukernes opplevelse av rusomsorgen opp mot strategiske mål ved rusomsorgen.
 - Oppdatere ruspolitisk handlingsplan og gjøre den mer kjent i kommunen.
3. Økt fokus på at helse- og omsorgsutvalget blir involvert tidligere i rusrelaterte saker, at utvalget blir mer delaktig i utforming av mål, og at utvalget følger tettere opp resultater innen rusomsorg.

2. Innledning

2.1. Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget i Vestby kommune har besluttet at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av kommunens hjelp til rusmiddelmissbrukere. Formålet er å få svar på om samarbeidet om driften av NAV kontoret i Vestby kommune fungerer etter intensjonen, og hvorvidt tjenestene overfor rusmiddelmissbrukere i kommunen er i tråd med sosialtjenesteloven og kommunens egne vedtak.

Rapporten viser vår vurdering av kommunens hjelp til rusmiddelmissbrukere i henhold til problemstillingene, og gir en konklusjon for hver problemstilling. I sammendraget foran er det også gitt anbefalinger til tiltak.

2.2. Problemstillinger og avgrensninger

Ut fra formålet med prosjektet er det i samråd med kontrollutvalgets leder og sekretær besluttet følgende problemstillinger:

Tema: Kommunens hjelp til rusmiddelmissbrukere	
Problemstillinger:	
1.	Har samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus om driften av NAV-kontoret fungert i tråd med samarbeidsavtalen?
2.	Hvilken rolle spiller de folkevalgte organene i kommunen i forhold til NAV-kontorets drift og utviklingen av dets tjenester?
3.	Hvordan er rusarbeidet organisert ved kontoret og hva slags samarbeid skjer med andre deler av kontoret og med ulike instanser i kommunen? Hva mener de ulike instansene om utviklingen av samarbeidet?
4.	Hvordan ivaretas helheten i kommunens arbeid på rusområdet (forebyggende arbeid og rusomsorg) i arbeidsdelingen og samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen?
5.	Hvilken effekt har opprettingen av NAV-kontoret hatt på tilbudet til personer med rusmiddelproblemer?
6.	Hvordan etterleves myndighetskravene om tjenester overfor rusmiddelmissbrukere?
7.	Hva mener brukerne om tjenestene innen rusomsorg?
8.	Sammenligning ressursbruk/behov med lignede kommuner

Figur 1 Forvaltningsrevisjonens problemstillinger

Etter standarden for forvaltningsrevisjon skal prosjektet konkludere opp mot problemstillingene. Vi har valgt å presentere den enkelte problemstilling med fortløpende operasjonalisering og avgrensning. Hver problemstilling konkretiseres dermed med de forhold som er relevant å undersøke.

2.3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er kilder som er normgivende eller styrende for de spørsmål som vurderes. Det kan være lover og forskrifter, reglementer og instruksjoner, normer og standarder for yrkesutøvelse, vedtak osv. I dette prosjektet har vi lagt til grunn både overordnede, styrende dokumenter som for eksempel lovverk, stortingsmeldinger og rammeavtaler, og lokale styringsdokumenter som årsmeldinger, handlingsplaner, samarbeidsavtaler og serviceerklæringer. Følgende dokumenter har vært sentrale:




- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Lov om sosialtjenester m.v (sosialtjenesteloven)
- Forskrift om statens myndighetsområde 2007-01-26 nr 107
- St. prp. nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- St.meld nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati

- Samarbeidsavtale mellom Vestby kommune og NAV Akershus
- Handlingsprogram med måltavle for Vestby kommune (2010-2013) og (2011-2014)
- NAV Akershus målekort for 2010 og 2011
- KOSTRA-statistikk

2.4. Metode og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen har i stor grad basert seg på innhentet dokumentasjon og intervjuer med ledende personer i kommunen, ved NAV Vestby og i NAV Akershus. Dessuten har vi gjennomført samtaler med kommunalt og statlige ansatte som har arbeidsoppgaver relatert til NAV-kontorets rusarbeid. Vi har også hatt en samtale med faglig leder av attføringsbedriften Åspro AS. Der det har vært nødvendig har vi innhentet opplysninger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. Alle intervjuer har, så langt det har vært mulig, blitt kvalitetssikret og godkjent av informanten. I vedlegget er det listet opp de viktigste dokumentene som har vært grunnlaget for analysene.

I tilknytning til vurderingene er det visuelt brukt symboler. Disse gir uttrykk for vår subjektive oppfatning av resultatet ved gjennomgangen. Symbolene representerer ikke en garanti for den reelle kvaliteten i rusomsorgen, samarbeidet mellom instansene og saksoppfølgingen. Vurderingene er basert på innhentet informasjon, og det vil alltid være en risiko for at forhold som ikke er omfattet av revisjonen kunne ha medført en annen konklusjon. Symbolbruken og beskrivelsen av denne er slik:

Symbol	Vurdering av kvalitet
 Rød	Kvaliteten må forbedres - Det analyserte forholdet møter ikke den forventede standard eller krav i forhold til målekriteriene.
 Gul	Kvaliteten bør forbedres - Det analyserte forholdet møter ikke alle aksepterte standarder eller krav i forhold til målekriteriene.
 Grønn	Kvaliteten er tilfredsstillende - Det analyserte forholdet møter de fleste aksepterte standarder og krav.

Figur 2 Visualisering av subjektiv oppfatning av kvalitet

Analysen, vurderinger, konklusjoner og forslag til tiltak bygger på den informasjonen som er mottatt. Gjennom høringen vil faktabeskrivelsen bli verifisert, men det kan fortsatt være opplysninger som av ulike grunner ikke har blitt forelagt, og som kunne gi andre vurderinger og konklusjoner enn det rapporten bygger på. Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset tidsramme og tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av analysene som er foretatt må ses i lys av dette. Vi kan ikke gå god for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

Forvaltningsrevisjonen retter seg ikke mot de helse- og sosialfaglige vurderingene som er gjort i saksbehandlingen. Det er heller ikke foretatt en gjennomgang av rutineene som sådan med tanke på effektivitet eller hensiktsmessighet.

3. Kort om Arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV (også Arbeids- og velferdsforvaltningen) ble opprettet med hjemmel i arbeids- og velferdsloven av 2006 og består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunenes sosiale tjenester som inngår i felles lokale kontorer. Arbeids- og velferdsforvaltningen har et vidt samfunnsoppdrag ved at ansvaret for gjennomføringen av både arbeidsmarkedspolitikken, trygdepolitikken og sosialpolitikken er samlet innenfor en organisatorisk ramme. Ved utgangen av 2010 har alle kommuner etablert et lokalt NAV kontor. Disse har alle en statlig og en kommunal styringslinje, som forutsetter et tett samarbeid mellom aktørene på alle plan. Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen inneholder nærmere bestemmelser for samarbeidet.²

Det lokale kontoret opprettes ved en avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud.

Hvilke kommunale tjenester som legges til det lokale NAV kontoret, varierer. Opprinnelig skulle kommunene som et minimum legge økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og arbeid med individuelle planer til NAV kontoret. Ved innføring av Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad ble dette lagt inn som en obligatorisk kommunal tjeneste i NAV kontoret³. Med ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen har den kommunale delen av NAV kontoret også plikt til å finne midlertidig bolig til dem som ikke har det. Når det gjelder tjenesteprofilen i de ulike NAV kontorene har det blitt konstatert at de aller fleste kommunene (ca 80 prosent) velger å legge inn rusbehandling i NAV. Over halvparten av kommunene legger inn flyktningtjenesten (ca 50 prosent) og gjeldsrådgivning (ca 60 prosent).⁴

Felles for NAV kontorene er at de skal dekke følgende oppgaver:

- Informasjon til brukere og samarbeidsparter
- Bidra til avklaring av arbeidsevne og utarbeide aktivitetsplan for de som har bruk for det
- Rådgivning og oppfølging av personer som er i stand til å arbeide, eventuelt etter rehabilitering og trening
- Arbeidsformidling, arbeidsrettede tjenester og tiltak til den enkelte bruker og arbeidsgiver
- Sykefraværsoppfølging
- Tildeling/ administrering av økonomisk sosialhjelp
- Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Midlertidig bolig
- Samordne bistand fra andre tjenesteytere gjennom utarbeiding av individuelle planer med videre

Et av hovedmålene med NAV reformen var prinsippet om at brukeren skulle få all hjelp innenfor én dør. Av avtalen mellom KS og AID fremgår det blant annet at brukere skal få rask og helhetlig behovsavklaring, et samordnet tjenestetilbud og individuell oppfølging. Hvordan kontorene har valgt å organisere seg for å nå dette målet, varierer. Det kan i hovedsak skilles mellom to overordnede organiseringsprinsipper; generalistmodellen og spesialistmodellen. Evalueringer av NAV reformen viser at hovedskillet går mellom de som har valgt en full integrert løsning, og de som har beholdt spesialisering opp mot definerte målgrupper. Det har vist seg at generalistmodellen er en svært krevende form for organisering. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor anbefalt at å gå bort fra

² Jfr. FOR 2007-01-26 nr 107

³ Jfr. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, kapittel 4

⁴ Jfr. Delrapport 1 (2010) fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. NAVs organisasjons og virkemåte. Arbeidsdepartementet.

en rendyrket generalistmodell og i stedet rådet NAV kontorene til å velge en samarbeidsmodell. På den måten skal brukerne oppleve mer samordnet service. Den enkelte medarbeider vil imidlertid ikke dekke alle virkemidler, tjenester og ordninger.⁵

4. Organisering av NAV Vestby

NAV Vestby ble etablert 11. september 2009 og er et middels stort NAV kontor med til sammen 25 årsverk. Vestby kommune har ca 14 400 innbyggere. Leder av NAV Vestby er statlig ansatt og underlagt rådmannen når det gjelder det kommunale ansvaret. Kontoret hadde per oktober 2010 12 kommunale årsverk, herunder ni faste stillinger, to engasjementsstillinger og en prosjektstilling. Kontoret hadde til sammen 13,1 statlige årsverk, hvorav 12,1 faste (inkl. NAV leder) og en midlertidig stilling.⁶

De lokale samarbeidsavtalene mellom stat og kommune beskriver hvilke tjenester den enkelte kommune har valgt å legge inn i NAV-kontoret. NAV Vestby har ifølge avtalen ansvaret for å motta bestilling og beslutte behandling, informere, og bistå og følge opp for arbeid og aktivitet, innenfor følgende tjenester:⁷

- Dagpenger ved arbeidsløse
- Tiltaksmidler
- Sykepenger
- Rehabiliteringspenger
- Yrkesrettet attføring
- Uførepensjon
- Ytelser til enslige forsørgere og etterlatte
- Arbeidsavklaringspenger (kommer mars 2010, skal erstatte tidligere rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning)

Det skal gis informasjon og veiledning knyttet til følgende:

- Familieytelser
- Yrkesskadeytelser
- Ytelser knyttet til alder
- Helserefusjoner

Ut over kommunens ansvar for økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer, skal kontoret også dekke følgende tjenester som ligger til sosialtjenesten i Vestby kommune:

- Økonomisk sosialhjelp
- Rusarbeid
- Økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning

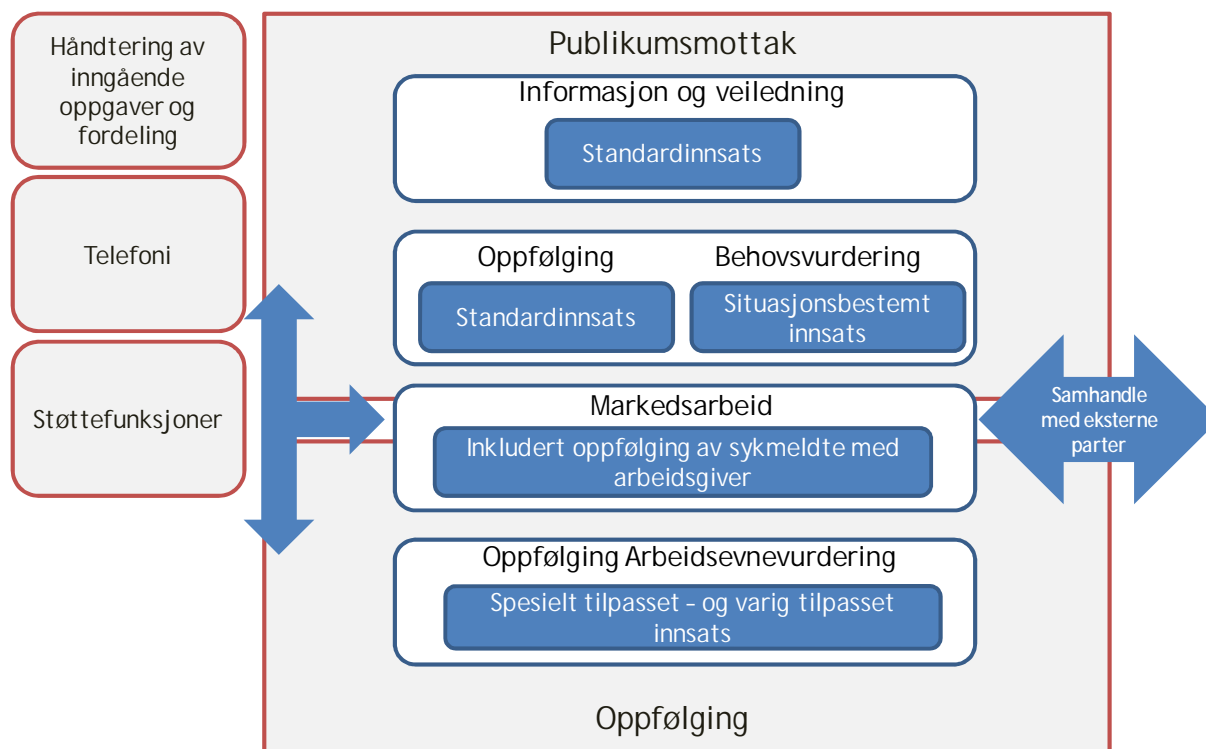
Ved å legge rusarbeidet til NAV kontoret, har dermed Vestby kommune valgt å legge inn flere tjenester enn minimumskravet som er stilt i loven. Rusteamet tilhørte resultatområde rehabilitering før overføringen til NAV.

⁵ Jfr. St.prp. nr. 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.

⁶ Jfr. rapportering til NAV Akershus 25. oktober 2010.

⁷ Jfr. Lokal samarbeidsavtale mellom NAV Akershus og Vestby kommune (2009), pkt 8.

Kontoret er organisert i to avdelinger; mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen, og følger dermed Arbeids- og velferdsdirektoratets anbefalte organisasjonsmodell, som illustreres på følgende måte:



Figur 3 Grunnmodell for lokale NAV kontor Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kort om rusarbeid og rusituasjonen i Vestby kommune

Kommunalt rusarbeid legger vekt på helhetlig tenkning med forebygging, tidlig oppdagelse og intervensjon, rehabilitering, behandling og skadereduksjon.⁸ Arbeidet omfatter alle typer rusmiddelproblemer: alkohol, medikamenter og narkotiske stoffer. Ansvaret følger av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. I 2007 registrerte Vestby kommune ca 50 rusmisbrukere til behandling.⁹ Ifølge kommunens politiske handlingsplan understrekes det at det sannsynligvis er store mørketall. I intervjurunden har vi fått opplyst at kommunen har om lag 80 kjente tilfeller av rusmisbrukere. Pågangen av unge personer med rus og psykiske lidelser er økende. Det tidligere sosialkontoret registrerte 15 ungdommer mellom 18 og 25 år med rusproblematikk i 2007.

⁸ Jfr. Helsedirektoratet http://www.helsedirektoratet.no/rusmidler/kommunalt_rusarbeid/

⁹ Jfr. Politisk handlingsplan for rusomsorg, Vestby kommune 2008-2013, s. 8.

5. Om samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus

Problemstilling 1

Har samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus om driften av NAV-kontoret fungert i tråd med samarbeidsavtalen?

I denne første problemstillingen er samarbeidet mellom det statlige og det kommunale forvaltningsnivået kartlagt. Det foreligger flere avtaler som omhandler samarbeid, og som det etter denne problemstillingen kunne vært aktuelt å kartlegge og vurdere. Vi har imidlertid operasjonalisert problemstillingen i hovedsak til å omfatte Den lokale samarbeidsavtalen mellom NAV Akershus og Vestby kommune, da denne regulerer driften av NAV kontoret. Der kommunen og NAV Akershus har andre avtaler som regulerer de aktuelle problemstillingene, har vi også sett hen til disse.

Med drift forstår vi i denne sammenheng budsjettmessige forhold, oppgavefordeling og samordning av styringssignaler. Revisjonen ble derfor avgrenset til kontroll av følgende punkter i samarbeidsavtalen:

- Styring og ledelse av det felles lokale kontoret
- Lokale mål- og resultatkrav
- Drift (fordeling av kostnader)

5.1. Revisjonskriterier

Den lokale samarbeidsavtalen mellom NAV Akershus og Vestby kommune er denne problemstillingens sentrale revisjonskriterium. Avtalen regulerer kommunens tjenesteomfang og dermed hvilke enheter som er lagt til det felles NAV kontoret. Videre legger den føringer for styring og oppfølging og hvordan kostnader mellom forvaltningsnivåene skal fordeles. Sistnevnte forhold reguleres også i den lokale avtalen om drift og forvaltning av eiendom mellom de to avtalepartene. Denne avtalen inngår derfor også som et eget revisjonskriterium. Begge de lokale avtalene er inngått på bakgrunn av overordnet samarbeidsavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet 21.04.2006.

I St. prp. nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning omtales behovet for samarbeid mellom det statlige og det kommunale forvaltningsnivået i NAV på følgende måte:

"Ansvarsdeling og spesialisering mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten gjør det nødvendig med samarbeid mellom etatene. Samarbeid skjer på overordnet nivå, på ledelsesnivå og på individ/saksbehandlernivå. Samarbeidet er tuftet dels på formelle føringer fra politisk nivå, og dels på initiativ fra statsetatene og sosialtjenesten selv. Regler for samarbeid er nedfelt i lover, forskrifter og sentrale retningslinjer. Videre har statsetatene og sosialtjenesten i den enkelte kommune inngått formelle samarbeidsavtaler. Forsøk på ulike områder er også en del av en sentral strategi for utvikling av samarbeidet."

Formålet med samarbeidet er gitt i Lokal samarbeidsavtale mellom Vestby kommune og NAV Akershus.

"Formålet med samarbeidsavtalen er (...) i fellesskap å arbeide for å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Videre at tjenestene skal oppleves som enklere og være tilpasset brukerens behov og at det utvikles en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning."

Kommunene og staten er likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. Sammen skal samarbeidspartene skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som enhet for brukerne."

Avtale om drift av NAV Vestby og eiendomsforvaltning regulerer spørsmål om fordeling av kostnader og ansvar knyttet til husleie, driftsutgifter, felleskostnader og kontordrift og andre kostnader som skyldes lokalisering i ett lokale. I denne avtalen omtales følgende som det overordnede prinsipp:

"Partene skal søke å oppnå en rettferdig fordeling av kostnadene til drift og forvaltning av eiendommen. Samlokaliseringen skal ikke medføre at en part overfører kostnader til den annen part. Fordelingsnøkkelen anvendes så langt det passer på kostnader som ikke er nevnt i denne avtalen, men som det er naturlig at begge parter dekker."

5.2. Faktabeskrivelse

5.2.1. Styring og ledelse

Det lokale NAV kontoret har både en statlig og en kommunal styrings- og rapporteringslinje. At det statlige og det kommunale nivået legger til rette for helhetlig styring og ledelse, anses derfor som avgjørende for å oppnå et velfungerende NAV kontor. Gjennom forvaltningsrevisjonen har vi derfor søkt å kartlegge hvorvidt styringssignalene og oppfølgingen av kontoret skjer på en koordinert og enhetlig måte.

Den lokale samarbeidsavtalen regulerer styring og ledelse i punkt 3 Styring og ledelse av det felles lokale kontoret. Leder ved NAV Vestby er statlig ansatt, men lønnen er fordelt 50/50 på stat og kommune i henhold til den lokale samarbeidsavtalen punkt 4. De øvrige to lederne i NAV Vestby er henholdsvis statlig og kommunalt ansatte.

Leder for kontoret er delegert fullmakter tilsvarende enhetsleder i Vestby kommune og lokalkontorleder i statlig arbeids- og velferdsetat. Leder har det øverste administrative og faglige ansvaret for hele kontorets virksomhet, og rapporterer til overordnet nivå i kommune og stat for resultatoppnåelsen.

NAV leder bekrefter at ansatte i Arbeids- og velferdsetaten og ansatte i kommunen utfører oppgaver uavhengig av om oppgaven er et statlig eller kommunalt ansvar. Varig endring av bruken av kommunale stillingshjemler godkjennes av Vestby kommune.

Årlig budsjett for NAV Vestby godkjennes av fylkesdirektør og rådmann. Rådmannens NAV budsjett må være innenfor de rammene kommunestyret vedtar. Tilsvarende skjer en årlig budsjettildeling til NAV Vestby fra NAV Akershus. Dette skjer i tråd med delegeringsfullmakt. Lederen delegeres myndighet til å disponere dette budsjettet.

I tråd med samarbeidsavtalen avholdes det to partnerskapsmøter i året mellom rådmannen i Vestby kommune og fylkesdirektør for NAV Akershus. NAV leder tilrettelegger for og deltar også på disse møtene. I tillegg til de faste møtedeltakerne, har det hendt at kommunens økonomisjef har deltatt på møtene, men da som stedfortreder for rådmannen. Gjennom intervjuene fremkommer det at deltakerne stort sett opplever at det er åpen og konstruktiv dialog i møtene. De øvrige deltakerne ser det som positivt at økonomisjefen deltar på møtene, da vedkommende har god innsikt i den kommunale budsjettutviklingen på NAV kontoret. Samarbeidsmøtene fungerer i hovedsak som en møteplass for oppfølging av felles driftsmål som partene har satt for NAV-kontoret. Både stat og kommune gir innspill til saker på agendaen.

Samarbeidsavtalen legger ikke føringer for møtene ut over at de skal resultere i samordning av overordnede styringssignaler til virksomheten. Det er også bred enighet om at det foreligger et balansert avtalegrunnlag mellom partene gjennom blant annet den lokale samarbeidsavtalen. Ingen av informantene har verken etterlyst nye forhold som burde vært regulert i avtalen eller ønske om

flere møter per år. Det har imidlertid blitt foreslått at det burde vært avholdt møte mellom fylkesdirektør og rådmann i forkant av samarbeidsmøtene som et tiltak for å koordinere styringssignalene bedre. Et annet innspill som kom frem, var at møtene bærer preg av å være litt for operative, og kunne med fordel ha blitt mer strategisk innrettet.

Gjennomgangen viser at det for tiden er en uavklart problemstilling mellom kommunen og NAV Akershus, og som informantene mener har påvirket samarbeidsklimaet negativt. En av informantene understreker at denne saken bare illustrerer en grunnleggende ubalanse som alltid eksisterer i forholdet mellom stat og kommune. Saken dreier seg om hvorvidt kontroll- og oppfølgingsansvaret (internkontroll) av Krisesenteret på Ås skal ivaretas av den kommunale delen av NAV Vestby, eller i andre deler av kommunen. En av informantene omtaler situasjonen på følgende måte:

"Kommunen opplever at de har vært pragmatiske i sin tilnærming når problemstillinger har dukket opp, men opplever ikke like stor vilje fra statlig side til å løse utfordringene på en smidig måte."

En annen av informantene opplever at det også er utfordrende å forholde seg til ledelsen på NAV når det gjelder denne saken. Kravet om internkontroll har kommet som følge av endringer i krisesenterloven.¹⁰ Fra 1. januar 2010 følger det av lov om kommunale krisesentertilbud § 8, at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver innenfor feltet i samsvar med de krav som følger av regelverket. Regelen har følgende ordlyd:

"Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at dei verksemdene og tenestene som utgjør krisesentertilbudet, utfører oppgåvene sine i samsvar med krav fastsette i lov og forskrift. Kommunen må kunne gjere greie for korleis ein oppfyller denne plikta."

Det er i dag NAV Vestby som anviser tilskuddsmidlene til krisesenteret. Opprinnelig hadde sosialkontoret dette ansvaret. Konflikten mellom kommunen og NAV Akershus går ut på hvorvidt internkontrolloppgaven anses som en utvidelse av NAV Vestbys tjenesteportefølje, eller om det kun er en forlengelse av dagens anvisningsansvar. Med støtte fra NAV Akershus ønsker ikke NAV Vestby å påta seg denne oppgaven og har bedt om en konsekvensvurdering av både budsjetttramme og ressursituasjon før endelig ansvarsoverføring skjer. Saken ligger nå hos kommunen.

Enkelte av informantene ser denne saken i sammenheng med en annen pågående sak som også påvirker ressursituasjon og driftsutgifter. NAV Akershus reduserer antall ressurser på sentralbordet uten at kommunen er trukket med i avgjørelsen. Ifølge kostnadsprinsippet mellom samarbeidspartene svarer den enkelte part for sin andel av felles driftsutgifter i forhold til antall årsverk de er representert med i det felles lokale kontoret. En reduksjon i antall statlig ansatte har dermed en økonomisk konsekvens for Vestby kommune ved at kommunens andel av driftsutgifter øker. Dette oppfattes som urimelig fra kommunens side. Omorganiseringen av sentralbordfunksjonen kommer som følge av vedtak fattet på statlig hold og er et krav som berører flere lokale NAV kontor.

Partnerskapsavtalen legger ikke føringer på håndtering av uenighet ut over at konflikter om inngåelse og fortolkning av avtalen bør søkes løst gjennom forhandling lokalt. Skulle dette ikke føre fram, vil tvisten løses i samsvar med forskrift om nemndbasert tvisteløsning. Bortsett fra uenigheten omkring ansvaret for internkontroll av krisesenteret, er oppgavefordelingen i tråd med avtalens punkt 8 Tjenesteområder som inngår i det felles lokale kontoret.

For uten styringssignalene som gis i partnerskapsmøtene, skjer den kommunale styringen i rådmannens månedlige ledermøter sammen med de øvrige enhetslederne, samt budsjettmøter med økonomisjef og rådmann. I den statlige styringslinjen har NAV månedlige styringsdialogmøter med direktøren i NAV Akershus. Fra både statlig og kommunal side etterlyses det mer koordinering av

¹⁰ Jfr. LOV 2009-06-19 nr 44: Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

styringssignaler. NAV Akershus er opptatt av at det i større grad foretas målinger av tjenesteutviklingen på de kommunale tjenestene. Både rådmannen og fylkesdirektøren er positiv til mer samarbeid både når det gjelder utforming og oppfølging av indikatorene og samordning av styringssignaler.

5.2.2. Lokale mål- og resultatkrav

Den lokale samarbeidsavtalen stiller følgende krav i punkt 6 om lokale mål og resultatkrav:

“Leder har ansvar for at det utarbeides årlig virksomhetsplan for det felles lokale kontoret i samarbeid med ansattes organisasjoner. Tidspunkt for rapportering fastsettes i oppdragsbrev fra den enkelte styringslinje. Resultatgjennomgangen skjer innenfor den enkelte styringslinje. Partene vil på bakgrunn av gjennomgangen sammen vurdere resultater, merverdi og eventuelt andre effekter av kontorets innsats.

Behovet for styringsinformasjon fra Arbeids- og velferdsetaten til kommunedelen i det felles lokale kontoret ivaretas gjennom å gi tilgang til statlig styringsinformasjon. Styringsinformasjon fra kommune til stat ivaretas gjennom å gi tilgang til den kommunale styringsinformasjonen.”

Med utgangspunkt i mål- og disponeringskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet utformes oppdragsbrev til det enkelte kontor i Arbeids- og velferdsetaten. Basert på målene i oppdragsbrevet defineres indikatorer i målekortet til det enkelte NAV kontor.

De kommunale målene fastsettes i Handlingsprogrammet og måltavlen. Med utgangspunkt i disse utarbeides det virksomhetsplan. NAV leder har sett behov for å se de statlige og de kommunale målene mest mulig i sammenheng, og har derfor innarbeidet de kommunale målene i målekortet.

På statlig nivå rapporteres det månedlig på en rekke indikatorer, og datafangsten skjer automatisk. Det holdes nøye oversikt over utviklingen på de statlige styringsparametrene. Datafangsten for de kommunale resultatene må oppdateres manuelt. En gjennomgang av målekortet for mai 2011 viser at kontoret ikke foretar måling på fem av ti måleparametre. Både fra kommunalt og statlig nivå etterlyses mer målbare måleparametre for de kommunale tjenestene. NAV Vestby opplyser også at de jobber med å utarbeide mer treffsikre indikatorer på de kommunale tjenesteområdene.

Den kommunale styringslinjen innebærer at NAV Vestby følger plan- og rapporteringsrutinene som gjelder for de øvrige virksomhetsområdene i kommunen. Dette betyr at de utarbeider budsjettinnspill, handlingsplaner, måltavle og virksomhetsplaner osv. Tidspunkt for kommunal rapportering fastsettes i rundskriv, der milepælene for budsjett- og økonomistyring fremgår.

Kommunen og NAV Akershus har et selvstendig ansvar for å gjennomgå resultater på henholdsvis kommunale og statlige tjenester, men for å oppnå en størst mulig helhetlig styring, er det forventet å finne spor av gjensidig rapportering av resultater. Det bør med andre ord gis orientering om statlige resultater til kommunen og omvendt. Gjennomgang av den kommunale tertialrapporteringen viser at det kun rapporteres resultater på de kommunale tjenestene og de kommunale budsjettmidlene. Rådmann bekrefter at det ikke rapporteres systematisk på statlig måloppnåelse til kommunen ut over det som gis i partnerskapsmøtet. I den statlige rapporteringen ligger resultatene på de kommunale styringsparametre (der disse måles) inne.

En av informantene fremhever at en forutsetning for å nå målet om å fremstå som en enhet overfor brukeren¹¹, er at kontoret sørger for en enhetlig kultur på kontoret. NAV leder opplever at det langt på vei er etablert en kultur hvor skillet mellom statlig og kommunalt nivå internt på kontoret ikke lenger er så synlig. Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjuene med de ansatte på kontoret.

¹¹ Jfr. Den lokale samarbeidsavtalen mellom Vestby kommune og NAV Akershus pkt 2 Formål

NAV leder opplever det derfor som en ekstra utfordring når kommunens administrasjon og politiske ledelse viser liten interesse for den statlige delen av NAV.

5.2.3. Drift (fordeling av kostnader)

Fordeling av driftskostnader er regulert i den lokale samarbeidsavtalen punkt 16 Drift, samt i egen avtale om drift av NAV Vestby og eiendomsforvaltning punkt 6 Kostnadsfordeling. Til grunn for beregningen av kostnadsfordelingen benyttes en felles fordelingsnøkkel der partene svarer for sin del av felles driftsutgifter i forhold til antall årsverk de er representert med. Informantene opplyser at fordelingsnøkkelen ligger til grunn for fordeling av felles driftsutgifter.

Ved endring av antall årsverk fra en av partenes side, gjennomføres ny beregning av partenes andel av felles driftsutgifter. I henhold til driftsavtalen skal beregningen skje gjennom revidering av fordelingsnøkkelen i januar hvert år. Fordelingsnøkkelen var opprinnelig 50/50 prosent.¹² Siste revisjon skjedde i januar 2011 da følgende fordeling trådte i kraft:

Følgende fordelingsnøkkel ligger til grunn for fordeling av driftsutgifter i 2011:

Part	Årsverk	Prosentvis andel/fordelingsnøkkel
Stat	15	52 prosent
Kommune	14	48 prosent

Figur 4 Fordelingsnøkkel for felles driftsutgifter for NAV Vestby 2011. Kilde: NAV Vestby

Lønn og sosiale utgifter til leder av NAV Vestby fordeles likt mellom stat og kommune uavhengig av fordelingsnøkkelen. Betaling av husleie fra leietaker til utleier skjer i henhold til den underliggende husleiekontrakten. Leietaker viderefakturerer den annen part i henhold til fordelingsnøkkelen som gjelder for husleien for det aktuelle tidsrom. Revisjon av denne fordelingsnøkkelen skjer også årlig. Beslutninger knyttet til investeringer tas i samarbeidsmøte mellom rådmann og fylkesdirektør.

Endringer i tjenesteportefølje for den ene part påvirker kostnadene for den annen part direkte. Ettersom kostnadene er bestemt av antall årsverk, vil for eksempel en reduksjon av statlige ressurser føre til økte kostnader for kommunen og omvendt. Gjennom intervjuene ble det pekt på at fordelingen av kostnader mellom partene fram til nå har fungert tilfredsstillende. Konflikten mellom kommunen og NAV Akershus vedrørende Krisesenteret på Ås har imidlertid en budsjettmessig side som har påvirket samarbeidet om fordeling av kostnader negativt. Spørsmålet er om NAV Vestby skal få kompensert med økte budsjettmidler, eller om de bør utføre oppgaven innenfor eksisterende budsjettamme.

Rådmannen mener at oppgaven bør utføres av de kommunalt ansatte på NAV kontoret innenfor eksisterende ramme. Han pekte også på at det oppfattes som urimelig at kommunen ikke involveres i beslutningsprosesser der NAV Akershus trekker ut ressurser, noe som påvirker fordelingsnøkkelen og dermed gir økte kostnader for kommunen. Han mener dette er et praktisk eksempel på ubalansen i styrkeforholdet mellom de to partene. Samtidig uttrykker NAV leder frustrasjon over allerede stor arbeidsmengde og knappe ressurser på kontoret.

Informantene fra både statlig og kommunalt nivå var opptatt av at fordelingen av kostnader er avhengig av en viss pragmatisk holdning fra begge parter.

¹² Jfr. Partnerskapsmøte 15. november 2010.

5.3. Vurdering

Samarbeidet mellom Vestby kommune og NAV Akershus om styring og ledelse bør styrkes

Av St. prp. nr 46 (2004-2005) går det frem at ansvarsdelingen mellom Aetat, trygdeetaten og sosialetaten gjør det nødvendig med samarbeid mellom etatene. Formålet med samarbeidet omtales i samarbeidsavtalen hvor det fremgår at samarbeidspartene skal aktivt bidra til å skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som en enhet for brukerne.

Vi har sett på hvordan samarbeidet mellom kommunens administrative ledelse og NAV Akershus fungerer. Det går frem av intervjuene at den praktiske tilretteleggingen for samarbeid fungerer tilfredsstillende og i henhold til den lokale avtalen. Det vil si at minimumskravet om to partnerskapsmøter i året er oppfylt. Videre har vi sett at styringssignaler og rapportering skjer i henhold til avtalte milepæler, og at fordelingen av kostnader gjøres i tråd med avtalt fordelingsnøkkel og at denne revideres årlig. Det er imidlertid forhold som tyder på samarbeidet fortsatt bør styrkes.

Kommunen opplever at det er ubalanse i styrkeforholdet mellom den statlige og den kommunale styringslinjen. Problemstillingen har særlig kommet til uttrykk gjennom den pågående konflikten om Krisesenteret. Dette utfordrer samarbeidsavtalens grunnleggende forutsetning om at kommune og stat er likeverdige samarbeidspartnere, noe som naturligvis påvirker samarbeidet om og med NAV Vestby negativt. Vi mener det er grunn til å vurdere tiltak for å utjevne denne ubalansen; tiltak som vil involvere den politisk og administrativ ledelsen i Vestby kommune, NAV ledelsen og NAV Akershus. Spørsmålet er om det bør vurderes enda tydeligere "kjøreregler" for hvordan uoverensstemmelser om tjenesteomfang og fordeling av driftskostnader skal gjøres. Vi mener at samarbeidsavtalen bør omtale prosedyrer ved spørsmål om endringer i tjenestetilbudet, eksempelvis at alle endringer i tjenestetilbudet skal konsekvensvurderes før det vedtas. Det bør også vurderes om det er behov for noe mer koordinering og kommunikasjon mellom kommunens administrative ledelse og NAV Akershus. Dette kan for eksempel skje i forkant av partnerskapsmøtene, der kun rådmann og fylkesdirektør møtes for å gjennomgå agenda, status og aktuelle problemstillinger. Videre kan det vurderes å gjennomføre en form for dilemmatrening, der partene tester i samarbeid med hverandre hvilke saker som bør løses i linjen, det vil si ledelsen ved NAV Vestby, og hvilke saker som krever involvering fra rådmann eller fylkesdirektør, eller begge i samarbeid.

Et gjennomgående funn i intervjuene var, uavhengig av om informantene representerte stat eller kommune, at det var stor enighet om et forbedringspotensial når det gjelder å koordinere og samordne styringssignalene før de stilles til NAV kontoret. Et grep for større samordning har NAV leder selv gjort ved å legge inn de kommunale styringsparametrene fra måltavlen inn i målekortet. Det synes derfor som om mesteparten av koordineringsoppgaven mellom de statlige og kommunale styringssignalene nå ivaretas av ledelsen på NAV kontoret, og dermed er flyttet u hensiktsmessig langt ned i systemet. Dette skaper frustrasjon hos ledelsen på NAV kontoret. En måte for ytterligere å forsterke en enhetlig styring av kontoret på, og som vil kunne avlaste NAV leder for koordineringsoppgaven, vil kunne være å innføre mer systematisk informasjonsutveksling mellom Vestby kommune og NAV Akershus i forkant av at styringssignalene gis til NAV Vestby. Dette vil muligens gjøre begge parter mer oppmerksom på helheten, og engasjere til økt måling av resultater generelt og på sosialtjenesteområdet spesielt. Vi mener det er lagt godt til rette for et slikt samarbeid mellom Vestby kommune og NAV Akershus ettersom både rådmann og fylkesdirektør har gitt uttrykk for at de ønsker mer samarbeid. Det er viktig at samhandlingen gir gjensidige innspill til utvikling av styringsindikatorer, måling og oppfølging av resultater.



Mål og resultatkrav fra henholdsvis statlig og kommunal styringslinje blir forsøkt sett i sammenheng på NAV Vestby


Det er grunn til å forvente at helhetstankegangen utfordres av at NAV kontoret må forholde seg til to styringslinjer med ulike styringsdokumenter og rapporteringsmilepæler. Det er derfor positivt at skillet mellom det statlige og det kommunale nivået ikke lenger er så synlig internt på kontoret, og at dette er noe ledelsen på NAV Vestby har arbeidet aktivt for.

Vårt inntrykk er at det mest "levende" styringsdokumentet i NAV Vestby, er målekortet. Det er en svakhet at ikke alle de kommunale måleindikatorer måles, men vi oppfatter at det er et fokus på dette internt. Det er videre tydelig at datasystemene ikke er godt nok tilrettelagt for at den kommunale datafangsten skal skje automatisk. Dette gjør oppdateringen av målekortet tungvint.

Rutiner knyttet til fordeling av kostnader er tilfredsstillende

Det vurderes som positivt at kommunen har tatt initiativ til egne budsjettoppfølgingsmøter der rådmann og økonomsjef deltar sammen med NAV leder. Hovedinntrykket når det gjelder fordeling av kostnader, er at partene forholder seg til fordelingsnøkkelen og reviderer denne i henhold til frister fastsatt i samarbeidsavtalen. Ved endring av antall årsverk fra en av partenes side gjennomføres ny beregning av partenes andel av felles driftsutgifter. Selv om rutinene knyttet til fordeling av kostnader til nå har fungert tilfredsstillende, må det nevnes at den pågående konflikten mellom partene kan indikere at kostnadsfordeling kan bli et problem på sikt.

Pkt	Oppsummering av vurderinger
	<p>Problemstilling: Har samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus om driften av NAV kontoret fungert i tråd med samarbeidsavtalen?</p>
1	<p>Samarbeidet mellom Vestby kommune og NAV Akershus om styring og ledelse bør styrkes</p> <p> Rød</p> <ul style="list-style-type: none"> Partnerskapsmøtene fungerer som en møteplass for oppfølging av felles driftsmål som partene har satt for NAV kontoret, men det er en opplevd ubalanse i styrkeforholdet mellom kommunen og NAV Akershus. Dette har i den senere tid ført til et anstrengt samarbeidsklima. Det er potensial for forbedring når det gjelder større samordning av styringssignalene mellom kommunen og NAV Akershus. Kommunen har ikke tilstrekkelig oppmerksomhet på den statlige dimensjonen i NAV konstruksjonen. Dette gjør at koordineringsoppgaven mellom de statlige og kommunale styringssignalene flyttes nedover i systemet.
2	<p>Mål og resultatkrav fra henholdsvis statlig og kommunal styringslinje blir forsøkt sett i sammenheng på NAV Vestby</p> <p> Gul</p> <ul style="list-style-type: none"> Det vurderes som hensiktsmessig at NAV Vestby har samordnet mål og resultatkrav i ett felles målekort. Målekortet inneholder dessuten flere kommunale styringsindikatorer enn den kommunale måltavlen. Målekortet for NAV Vestby gir imidlertid ikke tilstrekkelig oversikt over status og utvikling på sosialtjenesteområdet da det ikke foretas måling av alle kommunale mål- og resultatkrav. Det er imidlertid positivt at NAV

Pkt	Oppsummering av vurderinger
	Vestby synes å ha et sterkt fokus på å definere gode måleparametre.
3	<p> Rutiner knyttet til fordeling av kostnader er tilfredsstillende</p> <p>Grønn</p> <ul style="list-style-type: none">• Samarbeidspartene svarer for sin del av felles driftsutgifter i forhold til antall årsverk de er representert med i det felles lokale kontoret.• Ved endring av antall årsverk fra en av partenes side gjennomføres ny beregning av partenes andel av felles driftsutgifter.• Revisjoner av fordelingsnøkler skjer i henhold til føringer i partnerskapsavtalene.

5.4. Vår konklusjon - om samarbeidet mellom kommunen og NAV Akershus om driften av NAV kontoret fungert i tråd med samarbeidsavtalen

Konklusjon

Partnerskapsmøtene fungerer som en møteplass for oppfølging av samarbeidet, men det er en opplevd ubalanse i styrkeforholdet mellom stat og kommune, hvor særlig kommunen opplever at stat er den dominerende part. Dette utfordrer den grunnleggende forutsetningen som partnerskapet bygger på, nemlig at begge parter er likeverdige. Det er potensial for forbedring når det gjelder å utveksle informasjon og samordne styringssignalene mellom Vestby kommune og NAV Akershus. Det foretas ikke måling av alle kommunale mål- og resultatkrav. Fordeling av kostnadene etter samarbeidsavtalen er tilfredsstillende, men det har vært uenighet om kostnadsdeling vedrørende Krisesenteret på Ås.

6. Om de folkevalgte organenes rolle i forhold til NAV kontorets drift og utvikling

Problemstilling 2

Hvilken rolle spiller de folkevalgte organene i kommunen i forhold til NAV kontorets drift og utvikling av dets tjenester?

Denne problemstillingen omhandler samarbeidet mellom det politiske nivået i kommunen og NAV Vestby. Hovedfokus er på rollen til de *folkevalgte organene* når det gjelder drift (økonomi) og utvikling (sosiale tjenester og rusmiddelomsorg) av NAV kontorets tjenester. "Folkevalgte organ" er avgrenset til å gjelde kommunestyret, formannskapet og helse- og omsorgsutvalget.

6.1. Revisjonskriterier

Kommuneloven slår fast at kommunestyret har det overordnede ansvaret for alle oppgaver som er lagt til kommunen (jf. § 6). Kommuneloven skiller tydelig mellom politisk og administrativt ansvar. Politikerne har fått en mer strategisk rolle der de folkevalgte konsentrerer seg om overordnede saker som kommunebudsjettet og overordnet planlegging. I meldingen fra Kommunal og regionaldepartementet (KRD) om lokaldemokratiet står det:

"Dei (politisk ledelse) skal formulera dei overordna måla for den kommunale verksemda. I mindre grad skal enkeltsaker stå på dagsorden til dei leiande folkevalde organa"

Videre legger KRD vekt på at det skal legges til rette for styrings- og organisasjonsformer som styrker politikernes rolle i kommunene, og som bevisstgjør kommunestyret sitt ansvar som det øverste organ i kommunen:

*"Departementet meiner det er viktig å synleggjera ytterlegare det ansvaret som ligg til det einskilde kommunestyret. Kommunestyret skal ha eit medvite forhold til kven som skal ta stilling gjennom innstilling i saker som skal opp i kommunestyret."*¹³

I meldingen pekes det også på at det i løpet av det siste tiåret har skjedd en utvikling der mange kommunestyrer har valgt å overlate en rekke saker til det administrative nivået. Forskning viser at politikere opplever svak påvirkning i mange saker fordi de kommer sent inn i saksgangen (Ringkjøb m. fl. 2007). KRD er opptatt av at kommunestyret skal ha et bevisst forhold til hvem som er delegert myndighet for oppgaver som i utgangspunktet ligger til kommunestyret.

"Får ordføraren eller andre politiske organ ei meir sentral rolle i forhold til førebuinga av saker ved å få hand om retten til å innstilla i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret eller andre folkevalde organ, vil det også medverka til å styrkja politikarane si stilling i forhold til kven som har makt i kommunen."

I lokaldemokratimeldingen omtales utviklingen av den politiske rollen på følgende måte:

"Det har vore lagt opp til at dei folkevalde skal konsentrera seg om overordna saker som kommunebudsjettet og overordna planlegging, og ta ansvar for heilskapen i den kommunale forvaltninga. I mindre grad står enkeltsaker på dagsordenen til dei leiande folkevalde organa."

I meldingen drøftes denne utviklingen og departementet vurderer det som bekymringsfullt dersom det skjer en utvikling der lokalpolitikeren fjerner seg fra innbyggerne, dels fordi de i mindre grad enn tidligere behandler saker som *"påverkar kvardagen til innbyggjarane"*.¹⁴

¹³ St. meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati

¹⁴ St. meld. nr 33 (2007-2008) pkt 7.1.3 Vurderinger og forslag fra departementet

Administrasjonssjefen (rådmannen) er den øverste leder for kommunens administrasjon.¹⁵ Det innebærer at rådmannen er overordnet den kommunale delen av NAV.

Administrasjonssjefens rolle overfor det politiske nivå omtales i kommunelovens § 23. annet ledd:

"Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. "

6.2. Faktabeskrivelse

Den overordnede styringen av kommunens virksomhet skjer gjennom de folkevalgte organer.

Ordfører og varaordfører velges av kommunestyret blant formannskapets medlemmer.

Kommunestyret er det øverste styrende politiske organet i Vestby kommune og velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i valgloven. Kommunestyret besto frem til valget i september 2011 av 35 representanter. Formannskapet i Vestby besto frem til valget i september 2011 av ni medlemmer.

Kommunestyret har opprettet følgende faste utvalg:

- Helse- og omsorgsutvalget
- Skole-, oppvekst- og kulturutvalget
- Havnekomitéen
- Eldrerådet
- Råd for funksjonshemmede
- Plan og miljøutvalget

Som øverste kommunale organ treffer kommunestyret vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.¹⁶ Formannskapet behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig fastsetter kommunestyret selv området for formannskapets virksomhet. Budsjettsaker forelegges utvalgene i forkant, men disse har ikke beslutningsmyndighet i budsjettsaker. Helse- og omsorgsutvalget i Vestby kommune består av ni medlemmer inkludert utvalgsleder.

Kommunestyret gir rammer, mål og retningslinjer for de ulike tjenestene som ytes av Vestby kommune. De langsiktige målene omtales i kommunens kommuneplan, som er styrende for all planlegging, herunder temaplaner og økonomisk handlingsplan. Formålet med kommuneplanen er å skape langsiktighet i politikken. Gjeldende kommuneplan er for 2007-2019. Med utgangspunkt i kommuneplanen utarbeides handlingsprogram med tilhørende måltavle. Vestby kommunes handlingsprogram gjelder for perioden 2010 - 2013 og inneholder driftskutt, prisøkninger og finansielle grep som gjør at driften er i balanse hele planperioden.¹⁷ Kommunestyrets styringsarbeid skjer gjennom fastsetting av mål og ambisjonsnivå på tjenestene i måltavlene for hvert enkelt resultatområde. Kommunens overordnede mål for NAV Vestby sosialtjenesten er:

*"Gi nødvendig råd og veiledning slik at brukerne mestrer hverdagen og blir økonomisk selvhjulpen."*¹⁸

I kommunens måltavle defineres hovedmål, suksessfaktorer, styringsindikatorer og ambisjonsnivå for tre definerte tjenesteområder for sosialtjenesten. Dessuten rapporteres det på resultat fra forrige

¹⁵ Kommuneloven § 23 første ledd

¹⁶ Jfr. Kommuneloven § 6

¹⁷ Jfr. Handlingsprogram 2010-2013, pkt. 1.2

¹⁸ Jfr. Handlingsprogram for Vestby kommune 2011-2014, pkt. 4.9 kommunalt NAV

måling. Når vi sammenligner de to siste handlingsprogrammene måltavler, ser vi noen justeringer under omtalen av kommunalt NAV.

	Måltavle 2010-2013	Måltavle 2011-2014
Overordnet mål NAV Vestby, sosialtjenesten	Sette hjelpetrequende mennesker i stand til å mestre eget liv innen områdene rus og personlig økonomi.	Gi nødvendig råd og veiledning slik at brukerne mestrer hverdagen og blir økonomisk selvhjulpen.
Hovedmål	Personer med rusrelaterte problem skal i størst mulig grad mestre egen hverdag.	Personer med rusrelaterte problem skal i størst mulig grad mestre egen hverdag.
Suksessfaktor	Rusteam	Tilby samtale / plan til rusmisbrukere
Styringsindikator	Andel rusmisbrukere med tilbud om oppfølging	Andel rusmisbrukere med tilbud om oppfølging
Resultat fra forrige måling	Ikke målt, nytt mål i 2010	Alle får tilbud, plan og vedtak

Figur 5 Sammenligning av mål og styringsindikatorer i måltavle for kommunalt NAV for periodene 2010-2013 og 2011-2014

Vi ser av figuren at det overordnede målet er justert fra å "Sette hjelpetrequende mennesker i stand til å mestre eget liv innen områdene rus og personlig økonomi" til "Gi nødvendig råd og veiledning slik at brukerne mestrer hverdagen og blir økonomisk selvhjulpen". Målet for 2011-2014 er identisk med målformulering i kommuneplanen.

Hovedmålet knyttet til personer med rusrelaterte problemer er det samme som i forrige handlingsprogram; "Personer med rusrelaterte problem skal i størst mulig grad mestre egen hverdag". Suksessfaktoren for å oppnå dette målet er imidlertid endret. I forrige handlingsprogram står rusteamet oppført som suksessfaktor. I dagens program er suksessfaktoren tilbud om samtale/plan til rusbrukere. Styringsindikatoren er imidlertid identisk i de to programmene; andel rusmisbrukere med tilbud om oppfølging. Rapporteringen viser at alle rusmiddelmissbrukere får tilbud, plan og vedtak.

I gjeldende handlingsprogram er utfordringer på tjenesteområdet ikke omtalt.

Av intervjuene fremgår det at politikerne (kommunestyret og utvalgene) blir forelagt handlingsprogram med budsjett- og måltavle, tertialrapporter og årsberetning. Styringsindikatorerne til måltavlen legges inn etter innspill fra de ulike resultatområdene. Politisk ledelse forelegges også utredninger og orienteringer om aktuelle saker på forespørsel. Månedrapportering og virksomhetsplaner blir ikke lagt frem for politisk ledelse. Rådmannen og ordfører opplever at informasjonstilgangen og åpenheten er god mellom det politiske og det administrative nivået.

Helse- og omsorgsutvalget møter RO-lederne for hjemmetjenesten, barnevernstjenesten, sykehjemstjenesten, rehabiliteringstjenesten og NAV fast en gang i måneden hvor økonomistatus og konkrete saker blir tatt opp. I disse møtene er rådmannen sekretær. NAV leder opplyser at det er først og fremst gjennom disse møtene hun har kontakt med kommunens politiske nivå. Hun legger ikke opp til direkte kontakt ut over dette, men forholder seg til det administrative ledelsesnivået. Hun møter i kommunestyret kun dersom det er behov for at hun er til stede når enkelte saker tas opp til behandling.

På spørsmål knyttet til det politiske engasjementet overfor NAV Vestby er det en tendens til at informantene opplever at politikerne er perifere i forhold til sosialtjenesteområdet. Det er noen unntak. Ordføreren oppfatter at det politiske engasjementet er godt på rusområdet. En annen informant mener at politikerne ikke er spesielt tett på verken NAV generelt eller rus spesielt, men vedkommende opplever ikke et mindre politisk engasjement knyttet til sosialtjenesteområdet i Vestby kommune enn i andre kommuner. Tidligere leder for Helse- og omsorgsutvalget opplever at utvalget har en for perifer rolle overfor NAV Vestby. Utvalget kommer til tider for sent inn i prosessene, og har blitt for fjerne i forhold til enkeltsaker. Dette ses i sammenheng med at det er liten kommunikasjon i utarbeidelsen av planer og strategier. Hun etterlyser at politikerne blir mer involvert og at det "spilles mer på lag" og understreker at her kan også politikerne ta større ansvar. Utvalget fungerer i praksis som en komitémodell uten selvstendig beslutningsmyndighet (bortsett fra i skjenkebevillingssaker). Hun refererer til at det ved enkelte anledninger har vist seg at avvik ikke har blitt rapportert i tide. Hun har selv tatt initiativ til møter med fagavdelingene i kommunen, herunder også NAV Vestby. Dette oppfatter hun som vellykket, og har gitt økt innsikt i utfordringene på de enkelte områdene (rus, hjemmetjeneste etc).

Hun understreker at utvalget får tilstrekkelig informasjon gjennom tertialrapporteringen, men etterlyser likevel større åpenhet og involvering. Samtidig understrekes det at politisk ledelse også har et ansvar for å skaffe seg oversikt og informasjon, og at de bør være mer "våken" i prosessene der målene fastsettes og resultater rapporteres.

Den tidligere utvalgsleders oppfatning støttes av flere av informantene. De oppfatter at politikerne ønsker at den helhetlige vurderingen foretas av kommunestyret. Videre er det et generelt ønske fra NAV Vestby om mer politisk fokus på sosialtjenesteområdet. To av RO-lederne sier at det meste av fokuset de senere år har vært på skole og barnehage, hvor trivsel og læringsutbytte har blitt løftet frem som de viktigste sakene. Enkelte mener at politisk nivå først og fremst vier sosialtjeneste- og rehabiliteringsområdet oppmerksomhet når det dukker opp enkeltsaker i media og når det fremsettes klager.

Lederne for de ulike resultatområdene, formidler at samarbeid mellom instansene er vektlagt i administrativ ledelse. To av RO-lederne er usikre på om samarbeid er like mye vektlagt fra politisk ledelse. De øvrige opplever at samarbeid mellom instansene er vektlagt både hos politisk og administrativ ledelse.

Foruten de ovennevnte styringsdokumentene er kommunen pålagt å utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner.¹⁹ Helsedirektoratet anbefaler imidlertid å se alkohol- og narkotikapolitikken i sammenheng og derfor utarbeide en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan.²⁰ Vestby kommune har utarbeidet rusmiddelpolitisk handlingsplan for rusomsorg for perioden 2008-2013 vedtatt i kommunestyret.²¹ Planen omhandler innbyggere som har en eller annen form for tilknytning til rusmidler fra det forebyggende og holdningsskapende arbeid for de i arbeid, for de i faresonen og til behandlingstrengende rusmisbrukere. Planen omfatter alle sider ved kommunens rusarbeid, fra bevillingspolitikk, holdningsskapende arbeid og oppfølging til rehabilitering av rusmisbrukere. Planen er dessuten tverrfaglig og tverretattlig ved at flere av kommunens instanser nevnes i tiltakene for å nå de kommunale målene på rusområdet.

Sosialtjenesten omtales under sekundærforebyggende tiltak der det fremgår at sosialtjenesten er ansvarlig for å finne frem til tiltak for rusmiddelmissbrukere.²² Planen er utarbeidet før sosialtjenesten ble overført til NAV Vestby, og er ikke oppdatert etter omorganiseringen. I møte

¹⁹ Jfr. Alkoholloven § 1-7d.

²⁰ Jfr. Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan (2006)

²¹ Jfr. Ruspolitisk handlingsplan for rusomsorg (2008-2013)

²² Jfr. Ruspolitisk handlingsplan for rusomsorg (2008-2013), pkt 4.2.1 s. 15

med politisk nivå blir det sagt at den ruspolitiske handlingsplanen nå er utdatert. følge NAV leder er planen ikke aktivt i bruk. De øvrige RO lederne opplyser at de enten ikke kjenner til planen, eller at den ikke er i bruk. En av lederne mener likevel at selv om den ikke brukes aktivt, er samarbeidet mellom instansene i tråd med planens intensjon. Kommunen skal i løpet av høsten 2011 gjennomgå hvilke kommunale planer som skal oppdateres.

6.3. Vurderinger

Politisk ledelse kan bli mer involvert i å utarbeide planer og strategier på sosialtjenesteområdet, samt påse at planene brukes mer aktivt

Ifølge demokratimeldingen fra 2007 skal politisk ledelse formulere de overordnede målene for den kommunale virksomheten.²³ I gjennomgangen har vi sett at det er tilfredsstillende rutiner knyttet til utarbeidelse av mål og styringsparametre ved at hvert resultatområde rapporterer på måloppnåelse og budsjettavvik i tertialrapportene. Det etterlyses imidlertid større politisk engasjement vedrørende utarbeidelse av mål og styringsparametre for den kommunale delen av NAV. Politikerne kan for eksempel påvirke målformuleringene i måltavlen ved starten av måldiskusjonen og i forbindelse med tertialrapportene ved at målene kan justeres.

Vi ser at det er tilfredsstillende samsvar mellom omtalen av sosialtjenesteområdet i kommuneplanen og målene formulert i handlingsprogrammet og måltavlen. Vi oppfatter ikke at endringen i ordlyden på det overordnede målet fra det forrige handlingsprogrammet til dagens, har endret det substansielle innholdet. Vi savner imidlertid omtale av utfordringer ved tjenesteområdet. Hvert resultatområde bør ha en innledende del der utfordringer for inneværende periode presenteres.

I det forrige handlingsprogrammet var suksessfaktoren *rusteam*, mens i dagens handlingsprogram er suksessfaktoren *andel rusmisbrukere med tilbud om oppfølging*. Det er positivt at suksessfaktoren for arbeidet på rusomsorg har blitt mer målbar. Det savnes imidlertid flere indikatorer for å vurdere hvorvidt kommunen oppnår målet om at rusmisbrukere er blitt bedre i stand til å mestre egen hverdag.


Det er positivt at kommunen har en samlet rusmiddelpolitisk plan som omfatter alle sider ved kommunens rusarbeid, og at kommunen har vurdert tiltakene i både et tverrfaglig og tverretatlig lys. Det er en svakhet ved planen at den ikke er oppdatert etter at NAV har blitt etablert. Vi konstaterer også at den ikke oppfattes som et "levende" dokument, verken på NAV Vestby eller av de øvrige resultatområdene. Med referanse til konklusjonen under problemstilling 3 og 4, ivaretas det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet i kommunen på en tilfredsstillende måte. Dette mener vi tyder på at intensjonen bak tiltakene i rusplanen etterleves til tross for at planen ikke synes å være mye brukt. Det anbefales å oppdatere planen nå som kommunen har gått inn i en ny valgperiode og sosialtjenesten er etablert på NAV kontoret. Det bør vurderes om rusmiddelpolitisk handlingsplan og kommunens handlingsprogram i større grad bør ses i sammenheng. Det vil si at kommunen ved revisjon av rusplanen bør ta utgangspunkt i målene formulert i overordnede, nasjonale mål for rusmiddelpolitikken, kommuneplan og handlingsprogram, for deretter ha mest mulig tilsvarende tiltak i måltavle og rusplan. På den måten vil det være enklere å følge opp de to styringsdokumentene.

Tradisjonelt skiller det mellom ulike politikerroller, for eksempel strategisk rolle, rollen som sektorforsvarer og en rolle der politikeren fokuserer på enkeltsaker. I lokaldemokratimeldingen blir det pekt på at politikerrollen har utviklet seg fra å være sektorforsvarer til å ha fått et mer overordnet og helhetlig innhold. Departementet vurderer denne tendensen som bekymringsfull dersom den fjerner politikeren fra muligheten til å påvirke hverdagen til innbyggerne.

²³ Jfr. St. meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati

Etter tilbakemeldingene fra intervjuene og måten Vestby kommune har delegert beslutningsmyndighet på, er det et ønske om at politikerne skal ta en helhetlig og strategisk styring av de ulike resultatområdene. Flere av informantene bekrefter også at politikerne har en strategisk og langsiktig rolle. I Vestby kommune er utvalgene i praksis saksforberedende organ til formannskapet og/eller kommunestyret tilsvarende en komitémodell. Det kan argumenteres for at denne styringsmodellen sikrer nødvendig forankring gjennom grundig saksbehandling og mulighet til å se saker i sammenheng. På den annen side kan utvalgene oppleve at de blir mer perifer i forhold til sitt sektorområde. Enkelte av informantene på administrativt og politisk nivå mener at styringsmodellen fungerer godt og at politikerne er tilstrekkelig delaktig i politikktutforming. Totalt sett ser vi likevel en tendens til at det etterlyses økt engasjement fra politisk hold på sosialtjenesteområdet, herunder også på rusarbeidet. Det tillegges vekt at leder av helse- og omsorgsutvalget mener at politikerne har fjernet seg for mye fra sektoren. Styringsmodellen setter imidlertid begrensninger på hvor sterk sektorstyring politikerne kan utøve. Vår vurdering er at det innenfor dagens styringsmodell likevel kan gjøres grep som møter noen av utfordringene vi har sett. Vi oppfatter for eksempel initiativet fra tidligere utvalgsleder om å kontakte rusteamet som et godt tiltak for å komme "tettere på" utfordringer og status i rusarbeidet. Videre mener vi at helse og omsorgsutvalget generelt sett bør involveres tidligere i rusrelaterede saker, og sørge for økt delaktighet i utforming av mål og oppfølging av resultater innen rusomsorgen i kommunen. Kommunestyret bør vedta hvilke tiltak som skal utgjøre suksesskriteriene innen rusomsorgen. Helse- og omsorgsutvalget har ansvaret for å følge opp, herunder måle resultater av tiltakene. Kommunestyret må på sin side følge opp og justere tiltakene dersom det viser seg å være avvik mellom suksesskriterier og faktisk resultat.

Flere av informantene har pekt på at politikerne tar tak i enkeltsaker når disse dukker opp i media eller de oppstår gjennom klager. Dette kan tyde på at politikerne ivaretar sin ombudsrolle på en tilfredsstillende måte.

Pkt	Oppsummering av vurderinger
	<p>Problemstilling: Hvilken rolle spiller de folkevalgte organene i kommunen i forhold til NAV kontorets drift og utvikling av dets tjenester?</p>
<p>1</p> <p></p> <p>Gul</p>	<p>Politisk ledelse kan bli mer involvert i å utarbeide planer og strategier på sosialtjenesteområdet, samt påse at planene brukes mer aktivt</p> <ul style="list-style-type: none"> • De politiske målene omtales tilfredsstillende i handlingsprogram og måltavle, men det er ønskelig med større politisk involvering både i utarbeidelsen av styringsparametre og oppfølgingen av resultater. • Det konstateres at ruspolitisk handlingsplan er et "sovende" dokument, men intensjonen om samarbeid mellom resultatområdene ser ut til å bli etterlevd. • Det er en svakhet at utfordringene for kommunalt NAV ikke lenger omtales i handlingsprogrammet. • Suksessfaktoren er i gjeldende handlingsprogram: "Tilbud om samtale/plan for rusmiddelmissbrukere". Det er positivt at suksessfaktoren for arbeidet på rusomsorg har blitt mer målbar. Det savnes imidlertid flere indikatorer for å vurdere om kommunen oppnår hovedmålet om at personer med rusrelaterede problem mestrer egen hverdag. • Politisk nivå synes å ivareta sin ombudsrolle på en tilfredsstillende måte.

6.4. Vår konklusjon - om hvilken rolle de folkevalgte organene i kommunen spiller overfor NAV-Vestby

Konklusjon

Det politiske nivået har en strategisk rolle overfor NAV Vestby. Det er etablert mål i handlingsprogrammet, men det er for lite politisk engasjement i utvikling av målene og i oppfølgingen av resultatene. Den ruspolitiske handlingsplanen er ikke brukt aktivt i styringen. Helse- og omsorgsutvalget ivaretar sin ombudsrolle gjennom engasjement i enkeltsaker.

7. Om organiseringen av rusarbeidet, samarbeid internt og med ulike instanser i kommunen

Problemstilling 3

Hvordan er rusarbeidet organisert ved kontoret og hva slags samarbeid skjer med andre deler av kontoret og med ulike instanser i kommunen? Hva mener de ulike instansene om utviklingen av samarbeidet?

Denne problemstillingen deles inn i følgende delproblemstillinger:

1. Organiseringen av rusarbeidet kartlegges.
2. Samarbeidet mellom ressursene knyttet til rusarbeidet og øvrige ressurser ved NAV-kontoret vurderes.
3. Samarbeidet mellom ressursene på rusomsorg i NAV Vestby og andre virksomhetsområder i kommunen kartlegges og vurderes.
4. De ulike instansenes vurdering av utviklingen av samarbeidet kartlegges.

Samarbeid med statlige instanser er ikke omfattet av denne revisjonen. For dette prosjektet har følgende resultatområder i kommunen blitt vurdert å være de mest aktuelle når det gjelder samarbeid innen rusarbeidet:

- Barnevernstjenesten
- Psykisk helsetjeneste
- Skoletjenesten
- Innvandringskontoret
- Behandlingsinstitusjoner (Åspro AS)

7.1. Revisjonskriterier

Ifølge St.prp. nr. 51 (2008-2009) står NAV kontorene fritt til å velge organisering innenfor de rammer som følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven.

I veileder for NAV kontoret Organisering og videreutvikling anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet en grunnmodell for organisering hvor funksjoner og oppgaver fordeles på henholdsvis en oppfølgingsavdeling og en mottaksavdeling. Videre konkretiseres anbefalingene for henholdsvis store, mellomstore og små NAV kontorer. For å sikre god fagkompetanse anbefales teamorganisering for de mellomstore kontorene.

NAVs samarbeid med andre tjenesteytere omtales i lov om arbeids- og velferdsforvaltningens § 15 der det står følgende:

"Kontoret skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder."

I Vestbys kommuneplan 2007-2019 omtales rusarbeidet under rehabilitering. Sosiale tjenester og rus tilhørte dette resultatområde inntil overføringen til NAV. Kommuneplanen uttaler ikke eksplisitt krav om samarbeid, men henviser til "Interkommunalt samarbeid innen helse, sosial og omsorg, Prosjekt 2002, Follo-kommune". Samarbeid med rusteamet løftes imidlertid frem som et eget mål for hjemmetjenesten i kommuneplanen, hvor det står:

"Samarbeid med rehabiliteringsavdelingen (rusmisbrukere og psykiatriske pasienter) og sykehjemmet må hele tiden være i fokus. Kanskje særlig må samarbeide om psykiatriske pasienter vektlegges."

I ruspolitisk handlingsplan pkt 5.2 fremgår kommunens vurdering av nødvendig samarbeid for å gjennomføre planen.

"Kommunen er i gang med å utvikle tverrfaglig samarbeid på tvers av områder. Våre lokale utfordringer kan best løses ved å samle faglige og økonomiske ressurser på sentrale innsatsområder som nevnt i planen. I tillegg må det enkelte resultatområde følge med på lokal samfunnsutvikling og styre driften deretter."

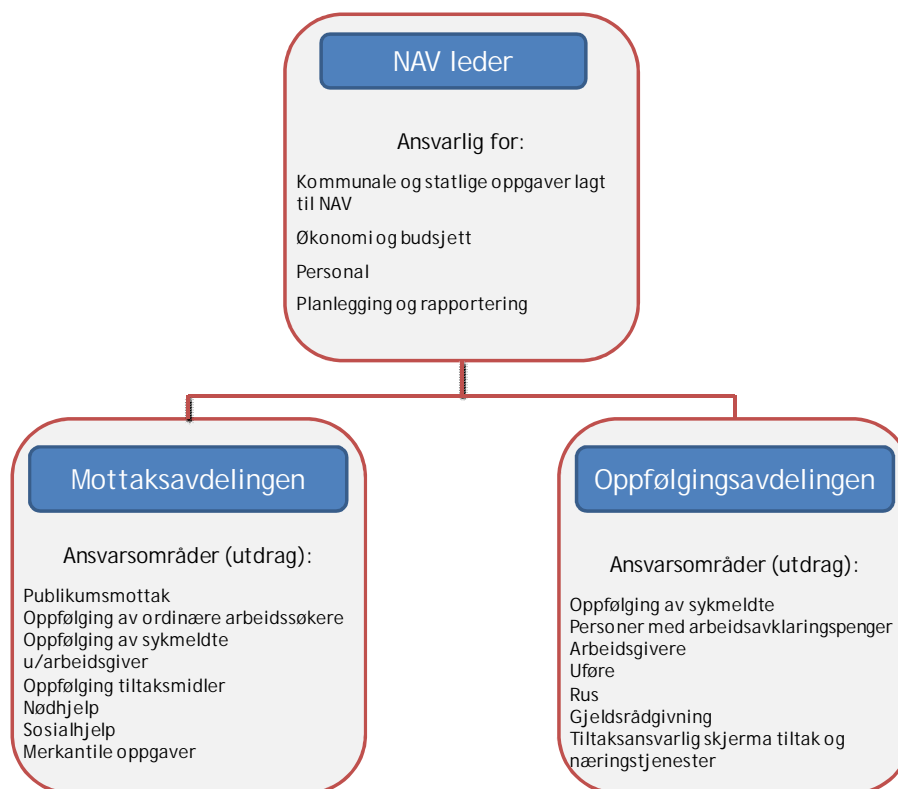
Når det gjelder samarbeid mellom den statlige og den kommunale delen av NAV Vestby, står følgende omtalt i den ruspolitiske handlingsplanens kap 4, pkt 4.3.5

"I samarbeid med NAV arbeid og trygd skal sosialtjenesten i kommunen vurdere å iverksette arbeid/aktivitetstiltak for målgruppa. Dette skal skje i nært samarbeid med brukeren."

7.2. Faktabeskrivelse

7.2.1. Rusteamet er organisert som en egen enhet i oppfølgingsavdelingen

NAV kontoret er organisert i to avdelinger, henholdsvis mottaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen. Det er ca 25 årsverk i NAV Vestby. Antallet medarbeidere har vært stabilt, og det er lik fordeling mellom antall statlige og kommunalt ansatte. NAV Leder er statlig ansatt. Det faglige ansvaret etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap 3, 4 og 5 og vedtaksmyndigheten, er videre delegert til avdelingsleder for mottaksavdelingen. Ansatte fra begge avdelingene tar imot henvendelser både i mottak og per telefon fra publikum.



Figur 6 Organisasjonskart NAV Vestby Kilde: NAV Vestby

NAV Vestby ble omorganisert i november 2010 hvor kontoret gikk fra å være teamorganisert med teamkoordinatorer til å bli avdelingsbasert med avdelingsledere. Omorganiseringen førte til at Mottaksavdelingen fikk ny leder. Etter omorganiseringen fikk de to avdelingslederne også personalansvar. Rusteamet er organisatorisk plassert i Oppfølgingsavdelingen. Å organisere rus som et eget team, har vært bevisst for å markere at rustjenesten er en egen enhet uten ansvar for økonomisk rådgivning.

Rusteamet består av fagansvarlig på rusteamet, to bo- og miljøarbeidere, hvorav en er fast ansatt, den andre er engasjert gjennom prosjektmidler og en prosjektstilling knyttet til konkrete tiltak ("onsdagsgruppa" og "Huset"). I figuren under vises organisasjonskartet for NAV Vestby.

7.2.2. Samarbeidet mellom fagmiljøene internt på NAV Vestby

NAV kontoret gjennomfører månedlige informasjonsmøter der begge avdelingene deltar. I disse møtene rapporteres det på budsjett og resultater både på statlige og kommunale tjenester. Oppfølgingsavdelingen møtes en til to ganger i måneden hvor det er lagt opp til informasjonsutveksling, diskusjon omkring aktuelle temaer, samt orientering vedrørende budsjett. Rusteamet har ukentlige fagmøter med resten av den kommunale delen av NAV. Dette blir oppfattet som svært nyttig da de har mange av de samme brukerne.

I intervju med rusteamet fremgår det at det er et utstrakt samarbeid mellom rusteamet og resten av NAV kontoret, både med sosialtjenesten og den statlige delen av kontoret. Samarbeidet er formalisert gjennom faste møter, samtidig som det er samarbeid i enkeltsaker. Samtlige av medarbeiderne som vi har hatt samtaler med, mener at det er et godt samarbeid internt på kontoret. En av medarbeiderne påpeker at det alltid har vært godt samarbeid mellom trygd, arbeid og sosialtjenestene, men at det har blitt enda bedre etter at sosialtjenesten ble samlokalisert med de statlige tjenestene.

7.2.3. Samarbeidet mellom rusteamet og de relevante instanser i kommunen

I det følgende gir vi en oversikt over de ulike instansenes ansvar omkring rusarbeidet og samarbeidet mellom instansene.

Samarbeid mellom hjemmetjenesten og rusteamet

Hjemmetjenesten er et eget resultatområde i Vestby kommune og har til sammen 45 årsverk. Administrasjonen består av: leder, avdelingssykepleier, fagkoordinator for sykepleietjenesten, fagkoordinator for praktisk bistand/hjemmehjelp og sekretær. Tjenestens overordnede mål er: *"Tjenesten skal bidra til at kommunens innbyggere kan bo hjemme så lenge som mulig til tross for sykdom, funksjonshemming eller alderdomssvekkelse"*.

Samarbeidet med NAV skjer i form av praktisk bistand og sykepleietjenester til enkeltbrukere gjennom utdeling av medikamenter til rusmiddelmissbrukere, samt hjelp til særstell. Hjemmetjenesten besørger i snitt ca 10 brukere med rusproblematikk i året. Initiativet til samarbeid kommer som regel fra NAV ved rusteamet.

Hjemmetjenesten har faste møter med psykisk helse og sykehjemmene. Her diskuteres overordnede problemstillinger og enkeltbrukere. Med NAV har ikke hjemmetjenesten sett behov for tilsvarende faste møter. Informanten oppfatter at samarbeidet med rusteamet ivaretas gjennom ansvarsgruppemøtene for enkeltbrukere. Dette er tverrfaglige møter der de relevante instanser for brukeren deltar, eksempelvis primærsykepleier, psykiaritjeneste, fastlege og ruskonsulent i tillegg til bruker. NAV leder deltar på de administrative møtene sammen med rådmann slik at det også her er anledning til å koordinere samarbeidet. Samarbeidet karakteriseres som godt. Det blir ikke formidlet konflikt mellom rus- og hjemmetjenesten når det gjelder ansvarsdeling.

Samarbeid mellom innvandrerkontoret og rusteamet

Innvandrerkontoret er koordineringsansvarlig for flyktninger og innvandrere som behøver hjelp fra kommunen. Innvandrerkontoret er organisatorisk plassert i Kulturavdelingen. Hovedmålet er følgende: *"Bosatte flyktninger skal integreres i arbeidslivet og lokalsamfunnet"*.

I kraft av rollen som koordineringsansvarlig ligger samarbeid med øvrige instanser som et viktig krav for innvandrerkontoret. Samarbeid er derfor definert som en egen suksessfaktor i måltavlen: "Godt samarbeid, internt og eksternt, om felles ansvar for integrering". Hverdagen er naturligvis preget av enkeltsaker, og informanten opplever at det er lagt godt til rette for å få til samarbeidsmøter (eksempelvis ansvarsgruppemøter) med de instanser som er aktuelle for den enkelte bruker/familie. Innvandrerkontoret fatter vedtak om utbetaling av økonomisk sosialhjelp til nybosatte flyktninger i opp til fem år, før de eventuelt blir overført til NAV. Innvandrerkontoret er underlagt lov om sosialtjenester, med andre ord det samme regelverket som gjelder for sosiale tjenester i NAV. Ettersom både sosialtjenesten og innvandrerkontoret fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp, er det viktig å samordne praksisen og legge til rette for at utligningen skjer på like vilkår. Innvandrerkontoret samarbeider derfor med sosialtjenesten, men det har hittil ikke vært behov for å etablere et samarbeid med rusteamet. På spørsmål om utviklingen av samarbeidet blir det opplyst at samarbeidet har blitt videreført gjennom at det er de samme personene som tidligere jobbet på sosialtjenesten. Det er forbedringspotensial, blant annet ved at det gjenstår å formalisere samarbeidet. Dette arbeidet er igangsatt.

For øvrig er mye av samarbeidet mellom innvandrerkontoret og NAV rettet mot NAV arbeid. Dette samarbeidet er formalisert gjennom egen avtale.

Det er innvandrerkontoret som vanligvis er initiativtaker til samarbeid med de øvrige instansene i kommunen, men det hender også at barnevernstjenesten eller helsestasjonene tar kontakt i konkrete saker. Innvandrerkontoret har etablert "mangfoldsteamet" som møtes to ganger i året. Møtene består av NAV arbeid og sosial, psykisk helse, barnevernstjenesten, barnehagekontoret, skoletjenesten, helse, asylmottak og helsestasjonene. Her diskuteres prinsipielle saker. Møtene har blant annet resultert i en felles mottaksplan (rutinebeskrivelser for mottak av flyktninger, herunder med ansvarsdeling mellom instansene), og et kommunalt tolkeskriv. Møtene har også ført til at instansene har fått avklart ansvarsdeling. Innvandrerkontoret har de siste årene redusert møtehyppigheten til to ganger i året grunnet få innmeldte saker.

Samarbeid mellom barnevernstjenesten og rusteamet

Barnevernstjenesten tilhører resultatområde Helse og barnevern som har ansvar for barn under 18 år. Det overordnede målet er: *"Styrke barn og unges oppvekstvilkår generelt og individuelt i samarbeid med andre"*. Tiltakene er i stor grad betinget av samtykke både fra foreldre og barnet/ungdommen. Når det gjelder rusarbeidet jobber helsestasjonen og barnevernstjenesten forebyggende gjennom KoRUS-prosjektet.²⁴ Prosjektet er kommunisert til NAV som har anledning til å henvise ungdom (under 20 år) til oppfølging gjennom dette prosjektet.

Barnevernstjenesten har utstrakt samarbeid med øvrige instanser i kommunen, herunder psykisk helse, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), ungdomsskolene, Folloklinikken og rusteamet. Samarbeidet er i hovedsak knyttet opp til enkeltsaker, men det understrekes at det også er anledning til å ta opp strategiske og faglige problemstillinger. Kommunen har blant annet etablert et tverrfamilieteam som er et samarbeid mellom blant annet helsesøster, barnevern og psykisk helse. En representant fra rusteamet var tidligere med på disse møtene, men deltar nå kun

²⁴ KoRus er ett av sju kompetansesentre innen dobbeltdiagnosefeltet i Norge og får sitt oppdrag fra Helsedirektoratet.

ved behov. Dette teamet tar opp konkrete saker og er et lavterskeltilbud for familier med ulike typer problemer (herunder også rusproblemer). Temaet møtes ukentlig.

Barnevernsteamet og rusteamet har to til tre samarbeidsmøter i året. Her diskuteres blant annet samarbeidet og konkrete enkeltsaker (anonymisert dersom det ikke foreligger samtykke om annet). Samarbeidet med rusteamet oppfattes som godt og blir stadig bedre, men barnevernstjenesten mener at ruskonsulentene har blitt mindre tilgjengelige på telefon etter overføringen til NAV kontoret. Det arrangeres også samarbeidsmøter med psykisk helse på lik linje med samarbeidsmøtene med rusteamet. De tre instansene har også faste fellesmøter.

Leder for barnevernstjenesten opplever at hun har nødvendige fullmakter og at hun innenfor budsjettammen kan sette i verk nødvendige samarbeidstiltak. På spørsmål omkring ansvarsdeling opplever informantene ved barnevernstjenesten at det er den instansen med hovedproblematikken som tar ansvar for koordinering. Barnevernstjenesten har ved noen anledninger innkalt til stormøter for å avklare hvem som har ansvar for hva, også i de tilfeller der det er uklarheter omkring foreldrenes hjelpebehov.

Samarbeid mellom psykisk helse og rusteamet

Arbeidet med psykiske lidelser er underlagt rehabiliteringsavdelingens forvaltningsenhet som har som overordnet mål å *"minimere hjelpebehovet til personer med nedsatt funksjonsevne ved å bistå med å utnytte egne ressurser"*.

Psykisk helse har samarbeid med kommunalt NAV i enkeltsaker der pasienter har dobbeldiagnose, som for eksempel rus og psykiatri. Det gjøres fortløpende vurdering av hvilket tjenesteområde som har størst fagansvar og som har mest nærliggende totalansvar for pasienten. Det har ikke vært konflikter med NAV når det gjelder å avgjøre ansvarsfordelingen. I følge leder for rehabilitering hadde det vært ønskelig med enda tettere samarbeid, men mener dette er vanskelig å oppnå nå som rusteamet er plassert i NAV.

Ruskonsulent og forvaltningsenheten har jevnlig møter. Det er opprettet tverrfaglige ansvarsgrupper på individnivå. Saksbehandler fra forvaltningsenheten, primærkontakter fra rus og psykisk helse deltar på ansvarsgruppemøter. Andre blir innkalt ved behov. Det varierer hvem som tar initiativ til samarbeid. Leder av rehabiliteringstjenesten opplever ikke motvilje for samarbeid fra NAV sin side. Det er generelt et godt samarbeid i enkeltsaker.

Samarbeid mellom skoletjenesten og rusteamet

Skole er et eget resultatområde i Vestby kommune. Det overordnede målet for skoletjenesten er; *"Elever med etisk og faglig kompetanse, sosiale ferdigheter og samfunnsengasjement"*.

Skoletjenesten har ansvar for forebyggende rusarbeid i grunnskolen og ungdomsskolen som starter i siste del av 7. klasse og fortsetter gjennom ungdomsskolen. Arbeidet er forankret i læreplanen. I den forbindelse samarbeider skoletjenesten med politiet, skolehelsetjenesten og barnevernet. Disse instansene driver et systematisk forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom i kommunen. Kommunen har også et samarbeid med Lions som del av et internasjonalt forebyggende arbeid (lions quest).

Det er ikke et samarbeid mellom Skoletjenesten og NAV Vestby. I de tilfeller enkeltelever har rusproblemer, knytter den enkelte skole til seg ressurser fra politi og barnevern.

Samarbeid mellom Åspro og rusteamet

Åspro og Follo Futura er de største attføringsbedriftene i nærområdet til Vestby kommune. Åspro AS er en privat attføringsbedrift og er tiltaksarrangør for sju NAV kontorer i Akershus. Bedriften har i alt 76 plasser, hvorav sju av disse er et særskilt lavterskeltilbud for de med psykiatri- og /eller

rusproblematikk. Virksomheten har i snitt tre til fire deltakere på tiltak fra NAV Vestby, og fungerer som faglig ressurs overfor NAV kontoret både når det gjelder å avklare den enkelte deltakers arbeidsevne og arbeidsmestring, og å tilrettelegge for at deltakerne kommer i varig arbeid. For enkelte deltakere er imidlertid målsettingen først og fremst avklaring av arbeidsevne.

For å få tildelt plass på Åspro må deltaker ha en avklart rusproblematikk og søke gjennom det lokale NAV-kontoret. De fleste med rusproblemer jobber på tiltaksprosjektet "grønt arbeid" som er et lavterskeltilbud for personer med psykiatri- og /eller rusproblematikk. Det differensieres mellom fire typer tiltak, hvorav tre er tidsbegrenset fra noen måneder opp til tre år. Arbeidstiltak i regi av Åspro er rettet mot både private og offentlige arbeidsgivere.

Åspro forholder seg til en detaljert kravspesifikasjon fra NAV Akershus med tydelige mål som skal innfris. Blant annet rapporteres det fast på hvor mange prosent som kommer i fast jobb etter avsluttet tiltak hos Åspro. Det er jevnlig kontakt med både NAV Akershus og NAV Vestby. Forutsetningen for at tiltakene skal være vellykket, er i følge leder for Åspro at det lokale NAV-kontoret og utførelsesbedriften samarbeider godt. Samarbeidet med Vestby kommune startet i 2005.

Åspro har mest kontakt med den statlige delen av NAV Vestby. Gjennom ansvarsgruppemøter er de også i kontakt med andre deler av NAV kontoret og andre instanser i kommunen. Åspro har dermed også noe samarbeid med rusteamet. Samarbeidet med NAV kontoret dreier seg først og fremst om den konkrete brukeren/deltakeren. Det varierer hvem som tar initiativ til samarbeid. Det kan for eksempel både være Åspro og NAV-kontoret som tar initiativ til ansvarsgruppemøter. Når det gjelder samarbeid om metodikk, avklaring og rapportering på måloppnåelse osv, skjer dette i samarbeid med NAV Akershus. Samarbeidet karakteriseres som veldig godt. Det er lett å komme i kontakt med de aktuelle saksbehandlerne.

7.2.4. Utviklingen av samarbeidet

Instansene vi har vært i kontakt med formidler at samarbeidet generelt er godt, særlig i forbindelse med enkeltsaker. Gjennomgående rapporteres det også om at samarbeidet stadig går seg til. Fra en av instansene bemerkes det at det har blitt noe vanskeligere å komme i kontakt og få informasjon fra rusteamet etter at de ble etablert i NAV. Det kommenteres at det tidvis har vært stort sykefravær på NAV, noe som naturligvis har påvirket samarbeidet. Andre mener at tilgjengeligheten generelt er god. Det uttrykkes forståelse for at rusteamet og sosialtjenesten for en periode er mindre tilgjengelig på grunn av omstillingen.

Enkelte mener at rusteamet faglig sett har mange grenseflater mot psykisk helse. En av informantene mener at de derfor organisatorisk burde vært plassert under rehabilitering. Vedkommende ser at utflyttingen av sosialtjenesteområdet med de konsekvenser det har for ledelse og separat oppfølgingsansvar, har svekket det strategiske aspektet og muligheten for koordinert utvikling på fagområdet.

7.3. Vurderinger

NAV Vestby er organisert etter anbefalt modell

I følge St.prp. nr. 51 (2008-2009) står NAV kontorene fritt til å velge organisering innenfor de rammer som følger av arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Arbeids- og velferdsdirektoratet har imidlertid utarbeidet noen anbefalinger for organisering for henholdsvis store, mellomstore og små NAV kontor. NAV Vestby er organisert i henhold til anbefalt modell for mellomstore NAV kontor med to avdelinger, med henholdsvis mottaksavdeling og oppfølgingsavdeling. Videre er rusteamet, i tråd med veilederen, organisert som en egen enhet i Oppfølgingsavdelingen noe vi vurderer som gunstig da deres ansvarsområde avgrenses i forhold til andre oppgaver i avdelingen, som for eksempel

økonomisk rådgivning. Kontoret har dermed i hovedsak organisert seg etter en spesialistmodell, men med innslag av generalistmodellen. Dette er også i tråd med direktoratets anbefaling om organisatorisk løsning. Intervjuene viser at det er et utstrakt samarbeid mellom rusteamet og resten av NAV kontoret, både med sosialtjenesten og den statlige delen av kontoret.

Det er utstrakt faglig samarbeid mellom rusteamet og flere instanser i kommunen om enkeltbrukere

Ettersom rusmiddelmissbrukere ofte har sammensatte utfordringer (for eksempel rus/psykiatri, rus/omsorg for barn etc), er behovet for samarbeid med andre deler av kommunen vel så viktig som samarbeidet med resten av NAV kontoret. De kommunale oppgavene knyttet til rus er delt mellom flere instanser i kommunen. De mest relevante instansene ser ut til å være rusteamet, barnevernstjenesten og psykisk helse. Rus har hittil ikke vært relevant for Innvandrerkontoret. Det er heller ikke etablert samarbeid med skoletjenesten.




Til tross for at vi kun har registrert at én instans (Innvandrerkontoret) har formalisert samarbeidet med NAV (arbeid) gjennom samarbeidsavtale og rutinebeskrivelser, ser det ut til at møteplassene som er etablert resulterer i utveksling av informasjon og fremmer samarbeid. Det ser også ut til at det er utstrakt samarbeid i enkeltsaker hvor man involverer de relevante medarbeiderne på NAV kontoret og ellers i kommunen.

Den viktigste og mest benyttede møteplassen mellom instansene er ansvarsgruppemøtene. Vi oppfatter at instansene gjennom disse møtene oppnår koordinering av samarbeidet og tiltakene overfor den enkelte bruker. Gjennomgangen tyder også på at kommunens instanser har fokus på samarbeid, og at det også er gode rutiner for ansvarsdeling mellom dem. Informantene har understreket at administrativ ledelse både oppfordrer til og premierer samarbeid i kommunen.

Det varierer imidlertid noe i hvilken grad det er etablert faste møteplasser for faglige og strategiske diskusjoner. Barnevernstjenesten, psykisk helse og kommunalt NAV har samarbeidsmøter med rusteamet to til tre ganger i året, hvor blant annet samarbeidet og prinsipielle forhold knyttet til konkrete saker diskuteres. Vi har sett at innvandrerkontoret har etablert et mangfoldsteam der mange av instansene deltar, men at de har valgt å redusere møtehyppigheten. Spørsmålet blir derfor om det er et reelt behov for flere slike strategiske møteplasser. Enkeltsaker er naturligvis det som opptar kommunens ansatte mest i hverdagen. Vi har ikke registrert at informantene har savnet strategiske møteplasser innen rusarbeidet. Det er uansett betryggende at flere av lederne understreker at selv om mange av møtene dreier seg om konkrete saker, er det også rom for å diskutere mer strategiske utfordringer og planer for videre samarbeid osv.

Det synes å være en positiv utvikling av det faglige samarbeidet

Generelt uttrykker samarbeidspartene at samarbeidet med NAV Vestby og rusteamet er godt, særlig når det gjelder enkeltsaker. Vi konstaterer dessuten at de fleste av informantene opplever at samarbeidet stadig blir bedre. Rusteamet har faglig sett grenseflater mot mange instanser i kommunen og dessuten resten av NAV kontoret. Det vil derfor naturlig pågå diskusjoner omkring hvor rusteamet mest naturlig hører hjemme. Det synes som de ansatte på rusteamet er tilfreds med den organisatoriske tilhørigheten på NAV. For øvrig konstaterer vi at enkelte utenfor NAV Vestby mener at rusteamet burde vært plassert under rehabiliteringstjenesten.

Pkt	Oppsummering av vurderinger	
	Problemstilling: Hvordan er rusarbeidet organisert ved kontoret og hva slags samarbeid skjer med andre deler av kontoret og med ulike instanser i kommunen? Hva mener de ulike instansene om utviklingen av samarbeidet?	
1	 Grønn	NAV Vestby er organisert etter anbefalt modell <ul style="list-style-type: none"> • NAV kontoret er organisert i henhold til anbefalt modell med to avdelinger; Mottaksavdelingen og Oppfølgingsavdelingen. • Det vurderes som gunstig at rusteamet er organisert som en egen enhet i Oppfølgingsavdelingen, uten ansvar for økonomisk rådgivning. • Ledelsen og medarbeiderne har fokus på samarbeid mellom fagmiljøene internt på NAV kontoret.
2	 Grønn	Det er utstrakt faglig samarbeid mellom rusteamet og flere instanser i kommunen om enkeltbrukere <ul style="list-style-type: none"> • Det faglige samarbeidet mellom rusteamet og øvrige instanser i kommunen synes tilfredsstillende. • Ansvarsforholdet mellom instansene avklares tidlig når det gjelder den enkelte bruker
3	 Grønn	Det synes å være en positiv utvikling av det faglige samarbeidet <ul style="list-style-type: none"> • Generelt uttrykker samarbeidspartene at det faglige samarbeidet med NAV Vestby og rusteamet utvikler seg i riktig retning.

7.4. Vår konklusjon - om hvordan rusarbeidet er organisert, samarbeid på kontoret og mellom instansene, samt instansenes oppfatning av utviklingen av samarbeidet

Konklusjon

NAV Vestby er organisert etter anbefalt modell, som synes å fungere godt. Når det gjelder den faglige kommunikasjonen og samhandlingen internt på NAV kontoret og mellom NAV Vestby og øvrige instanser i kommunen, viser gjennomgangen at kommunen har tilrettelagt for og oppnådd et godt klima for faglig samarbeid. Utviklingen av det faglige samarbeidet mellom rusteamet og kommunens øvrige instanser synes også å gå i riktig retning.

8. Om hvordan helheten i kommunens rusarbeid ivaretas i arbeidslinjen og i samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen

Problemstilling 4

Hvordan ivaretas helheten i kommunens arbeid på rusområdet (forebyggende arbeid og rusomsorg) i arbeidslinjen og samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen?

Denne problemstillingen må ses i sammenheng med problemstilling nr 3. Som vi har sett, er rusarbeidet i kommunen fordelt på flere instanser. Vurderinger av samarbeidet og dermed helheten i rusarbeidet ivaretas gjennom problemstilling 3. Revisjonen i denne problemstillingen er derfor avgrenset til å vurdere hvorvidt det forebyggende arbeidet foregår på en helhetlig måte.

8.1. Revisjonskriterier

Ifølge Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 12 skal kommunens drive informasjon og generell forebyggende virksomhet innenfor sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Videre bestemmes det i sosialtjenesteloven § 4-3 at sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Sosialtjenesteloven § 3-1 og § 6-1 bestemmer:

§ 3-1 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.

§ 6-1 Gjennom råd, veiledning og hjelpetiltak, jf. §§ 4-1 og 4-2, skal sosialtjenesten 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.

I regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer omtales forebygging under prioriterte tiltak, hvor det understrekes at kommunen har ansvar for å drive en helhetlig politikk på området:²⁵

"Forebygging av rusmiddelproblemer må i større grad ses i sammenheng med generell forebygging. (...) Rusmiddelforebygging må derfor i langt større grad integreres i andre deler av forebyggings og hjelpeapparatet. Skole, skolehelsetjeneste, helsestasjon, barnevernstjeneste, barne- og ungdomspsykiatri, voksenpsykiatri, politi, fastlege og arbeidslivet er viktige arenaer som må virke sammen for å oppnå effektiv forebygging. Den viktigste innsatsen skjer i den enkeltes nærmiljø. Kommunene har ansvar for å drive en helhetlig politikk på området."

I Vestby kommunes ruspolitiske handlingsplan for 2008-2013 legges blant annet følgende føringer på det forebyggende rusarbeidet i kommunen:

Forebygging bør ha fokus på hele livsløpet fra barn, ungdom til voksen. (...) Forebygging bør derfor i større grad ta utgangspunkt i det samlede problemområdet hos barn og unge, fokusere på de underliggende risikofaktorene og legge mer vekt på å bygge opp langsiktig kompetanse.

I planens pkt 5.2.1 om nødvendig samarbeid for å gjennomføre planen står det:

²⁵ Jfr. Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2008) Arbeids- og sosialdepartementet

Det dannes et rusteam bestående av en tverrfaglig arbeidsgruppe med formål å ha et helhetlig fokus på forebyggende og kurativt arbeid rettet mot utsatte barnefamilier, unge og voksne rusmisbrukere og problematikk knyttet til dette i Vestby kommune.

I Vestbys ruspolitiske handlingsplan skilles det mellom primærforebyggende og sekundærforebyggende tiltak. Sosialtjenesten omtales under følgende tiltak:

Tiltak	Ansvar
Undervisning, lokale kampanjer, lokale massemedier	Kultur, skoler, sosialtjenesten, lensmannskontor
Tverrfaglig og sektorielt samarbeidsmøte (seks ganger per. år) Oppfølging av tiltak i rusplanen	Helsestasjonen, barnevernet, kultur, skole, frivillige organisasjoner, sosialtjenesten, psykisk helse
Tverrsektoriell undersøkelser om rusmiddelsituasjonen i kommunen	Helsestasjonen, barnevernet, kultur, skole, frivillige organisasjoner, sosialtjenesten, psykisk helse og lensmannskontoret
Oppsøkende virksomhet, støttekontakter, spesialiserte skoletilbud	Barnevernet, skoler, politi, kultur, frivillige organisasjoner, psykisk helse og sosialtjenesten
Samtalegrupper for ungdom og voksne	Helsestasjonen, sosialtjenesten og psykisk helse
Enkelte av sosialtjenestens hjelpetiltak, jf. Lov om sosiale tjenester §§ 4-1, 4-2 og 6-1	Sosialtjenesten
Dagsenter og fritidsaktiviteter	Sosialtjenesten

Figur 7 Forebyggende tiltak i ruspolitisk handlingsplan 2008-2013

8.2. Faktabeskrivelse

I rusmiddelpolitisk handlingsplan omtales en rekke forebyggende tiltak. Vi har observert at planen ikke er et "levende" styringsdokument verken for NAV Vestby eller de øvrige resultatområdene (jfr. pkt 6.3). Det betyr ikke nødvendigvis at de forebyggende tiltakene ikke følges opp. Vi har derfor kartlagt status på planens forebyggende tiltak.

NAV Vestby informerer om at de har deltatt og deltar i undervisningsopplegg for skoleungdom på forespørsel. Når det gjelder tverrfaglig og sektorielt samarbeid, har rusteamet faste møter med helsestasjonen, 2-3 møter pr. år. Videre er det månedlige møter med psykisk helse. Når det gjelder barnevern er det også faste møter, men her inngår rusteamet sammen med øvrige ansatte i sosialtjenesten.

Når det gjelder oppsøkende virksomhet, deltar rusteamet også her på forespørsel. Rusteamet har ikke samtalegrupper for ungdom og voksne. Når det gjelder dagsenter og fritidsaktiviteter vises det til aktivitetssenteret "Huset", hvor det også har blitt ansatt en miljøarbeider i prosjekt. I intervjuene kommer det frem at enkelte av medarbeiderne mener at det rusforebyggende arbeidet burde hatt et større fokus.

Samarbeid omtales under samtlige av resultatområdene bortsett fra under kommunalt NAV. Forebyggende rustiltak omtales så langt vi kan bedømme ikke eksplisitt i handlingsprogrammet. Skoletjenesten har som tidligere nevnt, ansvar for det forebyggende rusarbeidet i grunnskolen og ungdomsskolen. Det er et etablert samarbeid med barnevern, PPT, politi og helsetjenesten. Skoletjenesten har så langt vi har kartlagt ikke etablert et formelt samarbeid med rusteamet

omkring det forebyggende rusarbeidet. På spørsmål om det er andre instanser som bør involveres i dette samarbeidet, mener skolesjefen at tilstrekkelig instanser er involvert. Det gjennomføres faste møter i rektorgruppen der alle rektorene og to representanter fra skoletjenesten deltar. Gruppen er ledet av skolesjefen. Rusforebyggende arbeid er jevnlig tema på disse møtene.

Av andre samarbeidskonstellasjoner har vi sett at helsestasjonen jobber en del forebyggende. Helsestasjon i Vestby kommune og forebyggende enhet hos politiet i Follo har opprettet et tilbud om ruskontrakt for ungdom som viser en bekymringsfull utvikling.²⁶

Det har tidligere blitt gjennomført faste 4-6 møter i året mellom lensmannen i Vestby kommune, ordfører, rådmannen og leder barnevern/helsetjenesten. Møtene har dreiet seg om kriminal- og rusutvikling, og hadde til formål å gi gjensidig informasjon om utfordringer og innspill til tiltak. Skolesjefen har blitt kalt inn når utfordringer i ungdomsmiljøet har stått på dagsorden. Skolesjefen er usikker på om disse møtene fortsatt holdes etter at lensmannskontoret i Vestby i 2010 ble sentralisert til Follo politidistrikt.

8.3. Vurderinger

Det varierer i hvilken grad rusforebyggende tiltak følges opp av rusteamet

Vi har vurdert måloppnåelsen for tiltakene som er omtalt i rusmiddelpolitisk handlingsplan. Det er positivt at rusteamet stiller opp på rusforebyggende arbeid i regi av eksempelvis skoletjenesten. Det er videre positivt at det gjennomføres faste møter med relevante instanser i kommunen der forebygging også kan være tema. Vår vurdering er likevel at det forebyggende arbeidet synes å ha et noe varierende fokus. Dette inntrykket forsterkes gjennom tilbakemeldinger i intervjuene. Kanskje kan en av årsakene til dette delvis skyldes at forebygging ikke er løftet opp i handlingsprogrammet, som er det mest sentrale styringsdokumentet i kommunen og operasjonalisert i måltavlen i form av konkrete tiltak. I så fall bør det vurderes å legge inn konkrete tiltak og suksessfaktorer på det forebyggende rusarbeidet også i handlingsprogrammet og i måltavlen. Tiltakene bør naturligvis sammenfalle med tiltak som står omtalt i ruspolitisk handlingsplan.

Det rusforebyggende arbeidet synes fragmentert

Rusforebygging retter seg mot barn, unge og voksne og spenner dermed over flere instansers ansvarsområder. Det er med andre ord også forventet at det forebyggende arbeidet er noe fragmentert, men som vi har sett av tildelingskriteriene, forutsetter kommunen at instansene samarbeider for å oppnå effekt av de forebyggende tiltakene. Dersom det er godt samarbeid om forebygging, vil man kunne forvente at helheten ivaretas.



Det er positivt at de aller fleste resultatområdene omtaler samarbeid som egne suksesskriterier i måltavlen, men samarbeid om forebyggende tiltak blir ikke omtalt. Vi har sett at skoletjenesten og helsestasjonen utfører et systematisk rusforebyggende arbeid. Det er positivt at politi, barnevern, helsetjenesten og PPT er koblet på i dette arbeidet. Muligens kunne det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge vært ytterligere styrket dersom rusteamet også var involvert, som åpenbart har mye kunnskap og erfaring. Muligens bør alle ledere og medarbeidere som arbeider med barn og unge i kommunen, også settes bedre inn i den overordnede rusplanen.

Med bakgrunn i at forebygging er et ansvarsområde som er spredt på flere instanser, kan det også være grunn til å etablere en fast tverrfaglig gruppe som ivaretar og koordinerer det overordnede rusforebyggende arbeidet i kommunen, uavhengig av hvem som er målgruppe. Hvor hovedansvaret

²⁶ Jfr. <http://www.vestby.kommune.no/ruskontrakt.170949.no.html>

for denne gruppen plasseres, er opp til kommunen å avgjøre. Kanskje bør gruppen også bestå av skoleelever, foreldre etc. Poenget er å gi det forebyggende arbeidet større oppmerksomhet, at tiltak ses i sammenheng og at disse blir mest mulig treffsikre, slik at kommunen med dette legger bedre til rette for helhetlig ivaretagelse av forebyggende tiltak. Gruppen bør på bakgrunn av samlet oversikt over spesielle og generelle utfordringer innen rusmisbruk i Vestby kommune koordinere konkrete og målrettede tiltak.

Årlig utdeles "Ungdommens forebyggingspris" av Helse- og omsorgsdepartementet til den kommunen som er flinkest til å involvere barn og unge i rusforebyggende arbeid. Vi har funnet tiltakene som Drammen kommune har iverksatt, som interessante. Denne kommunen fikk prisen i 2009, både fordi foreldre engasjeres i arbeidet og at kommunen har etablert et uteteam med godt rykte, og som når fram til ungdom på en god måte.²⁷ For å få nyttige innspill til veien videre innen rusforebygging, vil vi anbefale at kommunen tar kontakt med Helsedirektoratet som kan henvise videre til kommuner med gode resultater på det rusforebyggende arbeidet.

Pkt	Oppsummering av vurderinger
	Problemstilling: Hvordan ivaretas helheten i kommunens arbeid på rusområdet (forebyggende arbeid og rusomsorg) i arbeidslinjen og samarbeidet mellom NAV-kontoret og kommunen?
1	<p>Det varierer i hvilken grad rusforebyggende tiltak følges opp av rusteamet</p> <p> Gul</p> <ul style="list-style-type: none"> Rusteamet stiller opp på rusforebyggende tiltak i regi av skoletjenesten på forespørsel. Rusteamet gjennomfører ikke samtalegrupper for ungdom og voksne
2	<p>Det rusforebyggende arbeidet synes fragmentert</p> <p> Gul</p> <ul style="list-style-type: none"> Det er positivt at kommunen har lagt opp til samarbeid mellom de relevante instansene i det rusforebyggende arbeidet. Ruspolitisk handlingsplan synes imidlertid ikke å være tilstrekkelig kjent i kommunen. Skoletjenesten synes å ivareta det rusforebyggende arbeidet overfor skoleelevene på en helhetlig måte. Det er likevel anbefalt å koble rusteamet på i dette arbeidet. Rusteamet har erfaring og kompetanse som bør benyttes.

8.4. Vår konklusjon - om helheten i det rusforebyggende arbeidet

Konklusjon

Det varierer i hvilken grad det rusforebyggende arbeidet følges opp av rusteamet. Arbeidet med rusforebygging synes fragmentert.

²⁷ Jfr. Helsedirektoratets magasin "God rusforebygging" (2010)

9. Om hvilken effekt opprettingen av NAV-kontoret har hatt på tilbudet til personer med rusmiddelproblematikk

Problemstilling 5

Hvilken effekt har opprettingen av NAV-kontoret hatt på tilbudet til personer med rusmiddelproblemer?

Revisjonen består i å vurdere tjenestetilbudet før og etter opprettelsen av NAV-kontoret. Effekten av tilbudet måles i utvikling i omfang av tilbud til rusmisbrukere etter opprettelsen av NAV-kontoret.

9.1. Revisjonskriterier

Hovedmålene ved NAV reformen står omtalt i St. prp. nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning:

- *Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad*
- *Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov*
- *En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*

I den lokale samarbeidsavtalen står det at ut over kommunens ansvar for økonomisk stønad, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer, skal kontoret også dekke følgende tjenester som ligger til sosialtjenesten i Vestby kommune:

- *Økonomisk sosialhjelp*
- *Rusarbeid*
- *Økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning*

Lokale mål på individnivå for NAV Vestby godkjent av styringsgruppa 12.03.09 sier følgende:

- *Oppfylle det årlige krav til deltakere i kvalifiseringsprogrammet.*
- *85 % av unge brukere (aldersgruppen 18 - 24) skal få tilbud om arbeid og / eller aktivitet.*
- *Alle brukere med sammensatte behov skal ha en plan og en kontaktperson.*
- *Bistå langtidsmottakere slik at de raskest mulig kommer i arbeid eller aktivitet eller får vurdert rett ytelse / tiltak.*
- *Aktivt bruke hele tiltaksspekteret og aktuelle virkemidler.*
- *Aktivt hjelpe personer med rusmiddelproblem bort fra misbruket.*

Vi har ikke fått dokumentert de strategiske vurderingene forutfor beslutningen om å overføre rusteamet til NAV.

9.2. Faktabeskrivelse

NAV Vestby har ikke målt effekten av opprettelsen av kontoret. Det opplyses at antallet rusmiddelmisbrukere ikke har sunket. Kommunen har 70 til 80 rusmiddelmisbrukere til en hver tid som brukere av tjenestene ved kontoret. Til sammenligning rapporterte kommunen 45 kjente rusmisbrukere i 2006²⁸ og ca 50 i 2007²⁹. Ruskonsulentene bekrefter at det har vært en økning de siste fem årene. I intervjuene ble ressursituasjonen trukket frem som en viktig begrensning når det gjaldt å følge opp brukerne på en tilfredsstillende måte. En av informantene sier for eksempel:

²⁸ Jfr. Årsmelding Vestby kommune (2006)

²⁹ Jfr. Politisk handlingsplan for rusomsorg, Vestby kommune 2008-2013, s. 8.

"Det er ikke mulig å følge opp alle 80 brukerne på en fullstendig adekvat måte. Kommunen har mange tunge brukere. Det dreier seg om mer tid til samtaler, bistand, hjemmebesøk, atferdstrening, mestringstrening. (...) Flere miljøarbeiderstillinger kunne gitt rusmisbrukerne bedre oppfølging."

En annen av konsulentene vektlegger at tilgjengelighet og synlighet er en effekt av å overføre rusomsorgen til NAV:

Fra å være en bitte liten del av Vestby kommune har vi blitt mer synlig. Også mer synlig overfor brukerne.

Videre vektlegges:

"Effekten er at vi får tenkte mer helhetlig. Vi har blitt mye mer bevisste på ansvarsgrupper og det har blitt lettere å få det til fordi de er i samme hus. De som jobber med statlige tjenester har større forståelse for arbeidet som gjøres. Det er en mye større grad av felles forståelse av hvordan det skal jobbes. Forhåpentligvis har tjenestetilbudet blitt mer tilrettelagt og tilpasset den enkelte bruker."

Av behandlingsopplegg ser ruskonsulentene veldig god effekt av kvalifiseringsprogrammet, men det føres ikke statistikk på hvor mange som blir rusfrie som følge av programmet. NAV Vestby hadde 30 deltakere på kvalifisering programmet pr. juli 2010. Av disse har 26 personer kvalifiseringsstønad (tilsvarer lønn og pensjonsrettigheter). Etter at kommunen overtok ansvaret for kvalifiseringsprogrammet, har NAV Vestby ansatt to medarbeidere. I tillegg har NAV Vestby to prosjektmedarbeidere i prosjekt "Kommunalt rusarbeid". Disse er finansiert med prosjektmidler gjennom fylkesmannen.

NAV Vestby organiserer et tilbud som kalles "onsdagsgruppe". Hit kommer også de som har rusrelatert problematikk. De møtes til sosialt samvær og aktiviseres til ulike typer oppgaver. Brukerne får delta på kostholdsveiledning, hygienekurs og lignende. Ruskonsulentene rapporterer om god effekt og gode tilbakemeldinger fra brukerne.

Videre ble det såkalte "Huset" etablert i 2010 som har åpent alle hverdager og blir ivaretatt av prosjektansvarlig ved NAV Vestby. Her møtes blant annet personer som er tilknyttet kvalifiseringsprogrammet til arbeidstrening (oppussing av møbler, utsalg osv).

9.3. Vurderinger

Synergieffekten ved å etablere rusteamet i kommunalt NAV synes tilfredsstillende



I litteraturen som omhandler offentlig partnerskap, legges det vekt på at disse etableres for å skape synergier, det vil si at effektene av samarbeid potensielt er større enn den enkelte parts ressurser. Muligheten til å forene ressurser har utvilsomt vært et viktig utgangspunkt for organiseringen av NAV reformen.³⁰ En av synergieffektene, som regjeringen ønsket å oppnå, var enklere tjenester tilpasset brukernes behov. Det synes som rusteamet har fått en mer synlig rolle etter overføringen til NAV Vestby. Videre kan det argumenteres for at det oppleves som mindre stigmatiserende å oppsøke NAV kontoret enn det tidligere sosialkontoret. På den måten blir muligens flere brukere fanget opp.

³⁰ Jakob Aars og Dag Arne Christensen (2011): Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene, Notat 1-2011, Uni Rokkansenteret

Antallet rusmisbrukere er ikke redusert, men NAV kontoret har etablert vellykkede tjenestetilbud gjennom "onsdagsgruppen" og "Huset"

Vestby kommune og NAV Akershus har som målsetting aktivt å hjelpe personer bort fra rusmisbruket. Det er vanskelig å vurdere om kommunen oppnår denne målsettingen ettersom det ikke føres statistikk over dette. Vi vurderer at kommunen i større grad bør tallfeste effekten av de ulike rustiltak.

På nasjonalt nivå har bevilgningsnivået for rusarbeid økt med 1,02 mrd kroner siden 2005.³¹ På Helse- og omsorgsdepartementets budsjettkapittel vedrørende rustiltak ble det for 2011 bevilget om lag 410 mill. kroner til kommunalt rusarbeid, en økning på 28 % fra 2010. Det er vanskelig å vurdere om de nye tjenestene som for eksempel "onsdagsgruppen" og "Huset" kan sies å være en effekt av opprettelsen av NAV kontoret eller om det er en mer sammensatt effekt som generell, nasjonal satsing på rusområdet de senere år, eksempelvis opptrappingsplanen for rusfeltet. Disse tiltakene vurderes imidlertid som gode og treffsikre overfor rusmisbrukere.

Pkt	Oppsummering av vurderinger
	Problemstilling: Hvordan er effekten av opprettelsen av NAV-kontoret på tilbudet til personer med rusmiddelproblemer?
1	<p> Grønn</p> <p>Synergieffekten ved å etablere rusteamet i kommunalt NAV synes tilfredsstillende</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det synes som om rusteamet har fått en mer synlig rolle etter overføringen til NAV Vestby. • Det vurderes som mindre stigmatiserende for brukerne å oppsøke NAV-kontoret enn det tidligere sosialkontoret. Sannsynligvis fanger kontoret opp flere brukere.
2	<p> Gul</p> <p>Antallet rusmisbrukere er ikke redusert, men NAV kontoret har etablert vellykkede tjenestetilbud gjennom "onsdagsgruppen" og "Huset"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antall rusmiddelmisbrukere har vært økende de siste fem år. • Det er en svakhet at kommunen ikke fører statistikk på i hvilken grad tiltakene fører til rusfrihet. • Det er vanskelig å vurdere om nye tjenester som "onsdagsgruppen" og "Huset" er en effekt av opprettelsen av NAV kontoret eller generell satsing på rusomsorg de senere år, men dette vurderes av informantene som gode og treffsikre tiltak overfor rusmisbrukere.

9.4. Vår konklusjon - om effekten av opprettelsen av NAV-kontoret og tilbudet til rusmiddelmisbrukere

Konklusjon

Synergieffektene ved å samlokalisere rusteamet i NAV synes tilfredsstillende. Antallet rusmisbrukere er ikke redusert, men det synes som at NAV Vestby har etablert vellykkede tjenestetilbud gjennom "onsdagsgruppen" og "Huset".

³¹ Jfr. Tine Sveen (2010) Opptrappingsplan for rusfeltet – tilskudd. Helsedirektoratet.

10. Om myndighetskravene overfor rusmiddelmisbrukere etterleves

Problemstilling 6

Hvordan etterleves myndighetskravene om tjenester overfor rusmiddelmisbrukere?

Gjennom denne problemstillingen er det vurdert hvorvidt tjenestene som tilbys i kommunen innen rusomsorg, blir ivaretatt i henhold til kravene i regelverket. Forhold som i utgangspunktet skulle vurderes var:

- Kommunens råd, veiledning og hjelpetiltak, og hvorvidt disse er egnet til å hjelpe den enkelte til å komme bort fra misbruk av alkohol og andre rusmidler.
- I hvilken grad kommunen tilbyr plass i egnet behandlings- eller omsorgsinstitusjon.

Kontrollen måtte imidlertid ses i sammenheng med tilsynet som fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte i 2009 hvor tilsvarende problemstilling var gjenstand for kontroll. Avvikene som ble avdekket, er fortsatt under utbedring i NAV Vestby. Vi har derfor avgrenset revisjonen til å omfatte:

- Status på lukking av avvik fra tilsyn utført av fylkesmannen i Oslo og Akershus

Revisjonen omfatter ikke overholdelse av tvangsparagrafene eller vurdering av behandlingsopplegg.

10.1. Revisjonskriterier

Kommunalt NAV er delegert myndighet til å fatte vedtak om bl.a. hjelpetiltak og særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere, midlertidig husvære, booppfølging, koordineringsansvar og oppfølging av individuell plan.

I kapittel 6 i Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) omtales særlige tiltak overfor Rusmisbrukere, herunder § 6.1 Hjelpetiltak:

"Gjennom råd, veiledning og hjelpetiltak, jf. §§ 4-1 og 4-2, skal sosialtjenesten 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"

Sosialtjenestelovens § 3-4 pålegger kommunen å medvirke til å skaffe 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. "

Retten til individuell plan har egen lovhjemmel i § 4-3 a, jfr § 8-4:

"Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren, jf. § 8-4. Sosialtjenesten i kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder."

10.2. Faktabeskrivelse

I juni 2009 avga fylkesmannen i Oslo og Akershus rapport etter tilsyn med Vestby kommunes tjenestetilbud til rusmiddelmissbrukere etter sosialtjenesteloven kapittel 4. Det ble avdekket tre avvik:³²

- **Avvik 1**
Vestby kommune sikrer ikke at sosialtjenestelovens bestemmelser om enkeltvedtak følges ved tildeling av bo- og miljøarbeidertjenester og individuell plan til rusmiddelmissbrukere. Brudd på følgende myndighetskrav: Lov om sosiale tjenester §§ 4-3, jfr. 4-2a, 4-3a og 8-1.
- **Avvik 2**
Vestby kommune sikrer ikke at rusmiddelmissbrukeres rett til individuell plan blir ivaretatt. Brudd på følgende myndighetskrav: Lov om sosiale tjenester § 4-3 a. Forskrift av 23. des. 2004 om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven.
- **Avvik 3**
Vestby kommune sikrer ikke at alle rusmiddelmissbrukere får iverksatt bo- og miljøarbeidertjenester ved ferier og annet fravær. Brudd på følgende myndighetskrav: Lov om sosiale tjenester §§ 4-3, jfr. 4-2 a.

NAV Vestby avga statusrapport første gang i slutten av oktober 2009 hvor de formidlet hvilke tiltak som ble satt i gang for å lukke avvikene.³³ Saksgangen viser at NAV Vestby har rapportert skriftlig ytterligere to ganger i forbindelse med oppfølgingen av påviste avvik. Siste oversendelse til fylkesmannen var 28. februar 2011. Ifølge fylkesmannens svar av 25. juli 2011 er ennå ikke avvik 1 lukket. Avvik 2 lukkes imidlertid på dette tidspunkt. Avvik 3 ble lukket 3. juni 2010. NAV Vestby har frist på å oversende etterspurt dokumentasjon under avvik 1 innen 1. oktober 2011. Brev ble sendt Fylkesmannen 13. oktober 2011.

I intervjuene fremgår det at har vært et sterkt fokus på å lukke avvikene, særlig gjennom opplæring i saksbehandling av søknader og vedtak. Kontoret har dessuten oppdatert rutiner.

En av informantene sier:

"Det har blant annet blitt jobbet systematisk med å ha mer fokus på arbeidet med individuelle planer og for å gjøre det til et prioritert område. Blant annet gjennom å sette dette opp som et fast oppfølgingspunkt på interne fagmøter og rusteammøter og i ansvarsgruppemøter."

10.3. Vurderinger


NAV Vestby har per september 2011 tettet to av tre avvik avdekket av fylkesmannen i Oslo og Akershus

Denne forvaltningsrevisjonen sammenfaller både tidsmessig med saksgangen mellom fylkesmannen og NAV Vestby og innholdsmessig med problemstilling nr 6. Det betyr at vurderingen av etterlevelsen av myndighetskravene i denne revisjonen er avgrenset til gjennomgang av fylkesmannens funn, saksgangen og status på lukking av avvikene. Vi har konstatert at avvik 2 og 3 ble lukket i 2010 og i 2011. Dette støttes også gjennom kvartalsrapporten fra januar 2011 som viser at alle brukere med rett på individuell plan får tilbud, plan og vedtak. Siste oversendelse av brev til Fylkesmann sammenfalt i tid for oversendelse av denne forvaltningsrevisjonen. Vi har dermed ikke

³² Jfr. Rapport fra tilsyn med Vestby kommunes tjenestetilbud til rusmiddelmissbrukere etter sosialtjenesteloven kap. 4 (2009). Fylkesmannen i Oslo og Akershus, s. 7.

³³ Jfr. Statusrapport i forbindelse med lukking av avvik i forbindelse med tilsyn med tjenestetilbudet til rusmiddelmissbrukere etter sosialtjenesteloven kap. 4 i Vestby kommune.(2009)

fått anledning til å vurdere innholdet i NAV Vestbys rapport vedrørende status i saken. Vi henviser til fylkesmannens konklusjon på hvorvidt avvik 1 nå kan anses som lukket og om NAV Vestby nå arbeider tilfredsstillende med å sikre at sosialtjenestelovens bestemmelser.

Pkt		Oppsummering av vurderinger
Problemstilling: Hvordan etterleves myndighetskravene overfor rusmiddelmissbrukere?		
1	 Gul	<p>NAV Vestby har per september 2011 tettet to av tre avvik avdekket av fylkesmannen i Oslo og Akershus</p> <ul style="list-style-type: none">• Ifølge Fylkesmannen sikrer NAV Vestby at rusmiddelmissbrukeres rett til individuell plan nå blir ivaretatt (jfr. avvik 2). Kvartalsrapport fra januar 2011 viser at alle brukere med rett på individuell plan, får tilbud, plan og vedtak.• Ifølge Fylkesmannen sikrer NAV Vestby at alle rusmiddelmissbrukere nå får iverksatt bo- og miljøarbeidertjenester ved ferier og annet fravær (jfr. avvik 3).• NAV Vestby arbeider med å sikre at sosialtjenestelovens bestemmelser om enkeltvedtak følges ved tildeling av bo- og miljøarbeidertjenester og individuell plan til rusmiddelmissbrukere (jfr. avvik 1).

10.4. Vår konklusjon - om myndighetskravene overfor rusmiddelmissbrukere etterleves

Konklusjon

NAV Vestby er i tilfredsstillende prosess for å lukke avvik fra Fylkesmannens tilsynsrapport når det gjelder etterlevelse av myndighetskravene overfor rusmiddelmissbrukere. NAV Vestby synes dessuten å iverksette bo- og miljøarbeidertjenester for alle rusmiddelmissbrukere ved ferier og annet fravær.

Fylkesmannen skal vurdere om tiltakene vedrørende enkeltvedtak ved tildeling av bo- og miljøarbeidertjenester og individuell plan er tilfredsstillende.

11. Om behovet for brukerundersøkelser

Problemstilling 7

Hva mener brukerne om tjenestene innen rusomsorg?

I denne problemstillingen skal brukertilfredsheten vurderes. Kommunen har ikke gjennomført brukerundersøkelser, og det har heller ikke vært en del av mandatet å gjennomføre slike i denne forvaltningsrevisjonen. I samråd med kontrollutvalget har det derfor blitt besluttet å ta utgangspunkt i behovet for brukerundersøkelser, og i den forbindelse se hen til nasjonale undersøkelser innen rusomsorg eventuelt andre kommunale brukerundersøkelser. Kontrollutvalget har videre ønsket å få informasjon om hvordan rusarbeidet presenteres for brukerne. Dette er operasjonalisert til å vurdere NAV Vestbys serviceerklæringer.

11.1. Revisjonskriterier

Ifølge sosialtjenestelovens § 3-1 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. "

I Nasjonal kvalitetsstrategi for rusfeltet blir brukerundersøkelser anbefalt som et av flere tiltak for kvalitetsforbedring innen rusomsorgen:

"Utvikling av kvaliteten på tjenestene skal skje gjennom bedre ledelse og organisering, bedre saksbehandling, og gjennom etablering av kvalitetssystem, brukerundersøkelser og lignende"

Som et ledd i å styrke brukertilfredsheten, har mange kommuner formulert serviceerklæringer på flere av sine tjenesteområder. Hovedformålet med slike erklæringer er å vise brukerne hva de kan forvente av kommunen på områder som er viktige for brukerne. Serviceerklæringer skal gi brukerne realistiske forventninger til tjenesten, vise hva som er godt arbeid, og de skal bidra til å skape tillit til kommunen.

11.2. Faktabeskrivelse

Vi kan ikke se at Vestby kommune har stilt krav om å gjennomføre brukerundersøkelser innen rusfeltet i inneværende periode i kommuneplan eller handlingsprogram. Til sammenligning stilles det krav om å måle brukertilfredshet på barnehagetjenesten. Tidligere har det også vært stilt krav om brukerundersøkelse overfor brukerne av Kulturskolen.³⁴

Det er likevel opplyst at NAV Vestby skal arrangere en brukerundersøkelse høsten 2011. Undersøkelsen gjennomføres i statlig regi, men kontoret har bedt om at det legges inn spørsmål som også dekker kommunalt NAV, herunder rus.

Ettersom det ikke har ligget innenfor vårt mandat å gjennomføre selvstendig brukerundersøkelse, har vi søkt å finne informasjon om resultater fra eventuelle andre undersøkelser. Leder for NAV Vestby vet ikke om brukerundersøkelser i de andre kommunene i Akershus. Vi har vært i kontakt med Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet for å skaffe informasjon om kommuner som har gjennomført brukerundersøkelser på rusmisbrukere. Vi har også vært i kontakt med Oslo kommune, rusmiddelstaten. Gjennom deres tilbakemelding og søk på internett har vi funnet følgende relevant informasjon:

³⁴ Jfr. Handlingsprogram Vestby kommune (2009-2012). Kap 4.9.

- Helse- og omsorgsdepartementet ved Helsedirektoratet har hittil ikke stilt krav til kommunene om gjennomføring av brukerundersøkelser av rusmisbrukere, og kjenner heller ikke til rapporter med resultater fra slike undersøkelser.
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten gjennomførte våren og høsten 2009 en spørreundersøkelse blant pasienter som hadde hatt et døgnopphold ved institusjoner innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Deltakerne kom fra 14 institusjoner under to ulike helseregioner; Helse Sør-Øst RHF og Rusbehandling Midt-Norge HF. En stor andel av dem som tidligere hadde vært innlagt, var ikke fornøyd med oppfølgingen/ettervernet etter utskrivningen. I begge regionene svarte over 65 prosent at de ikke i det hele tatt eller i liten grad var tilfreds med oppfølgingen/ettervernet etter en tidligere innleggelse.
- Helse- og velferdsetaten i Oslo kommune gjennomfører årlige brukerundersøkelser ved private døgnovernattingssteder (herunder også for rusmisbrukere) som har inngått kvalitetsavtale med Oslo kommune.³⁵ Hensikten er å sikre brukernes perspektiv og synspunkter på private døgnovernattingssteder, samt å benytte materialet som et av kommunens verktøy i forbindelse med kvalitetssikring. Undersøkelsen omfatter sosialtjenestens kontakt med beboerne, fysiske forhold ved stedene, beboernes opplevelse av personalet, samt beboernes totalinntrykk av oppholdet ved døgnovernattingsstedene.
- Rusmiddeletaten i Oslo kommune planlegger å gjennomføre en brukerundersøkelse blant byens rusmisbrukere.
- Fauske kommune gjennomførte brukerundersøkelse i rustjenesten i 2008.³⁶ Kommunen har ifølge rapporten tilsvarende antall rusmiddelmissbrukere, men tilhører kommunegruppe 8.

Som ledd i å vurdere hvordan rusteamet er presentert overfor rusmiddelmissbrukere har vi sett på NAV Vestbys serviceerklæringer. Vestby kommune har serviceerklæring for sosialtjenesten, men ikke spesifikt for rustjenesten. Vi ser at Bergen kommune har serviceerklæring både for gravide rusmisbrukere og for brukere av Helse- og akutteamet. For sistnevnte instans stilles følgende garanti:³⁷

Helse- og akutteamet skal:

- Bidra til bedre planlegging, iverksetting, samordning og koordinering av ulike instanser rundt, og oppfølging av, den enkelte og dermed effektivisere det lokale rusfeltet.
- Bidra til at tjenesteytere og pasient i fellesskap planlegger pasientforløp, herunder involverer og gjensidig forplikter hverandre i de videre behandlings- og rehabiliteringsprosessene.
- Bidra til at pasienten får riktig tilbud til rett tid.
- Bidra til å redusere risiko for behandlings og rehabiliteringsbrudd.

³⁵ Jfr.

[http://www.rusmiddeletaten.oslo.kommune.no/getfile.php/rusmiddeletaten%20\(RME\)/Internett%20\(RME\)/Dokumenter/Brukerunders%C3%B8kelse-d%C3%B8gnovernattning%202007.pdf](http://www.rusmiddeletaten.oslo.kommune.no/getfile.php/rusmiddeletaten%20(RME)/Internett%20(RME)/Dokumenter/Brukerunders%C3%B8kelse-d%C3%B8gnovernattning%202007.pdf)

³⁶ Jfr. Fauske kommune; JournalpostID: 09/1240, Arkiv sakID.: 09/384

³⁷ Jfr. <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/helse/helsetjenester/helsestasjon/rusfri-start-pa-livet>

11.3. Vurderinger

Til tross for at NAV Vestby planlegger å gjennomføre en samlet brukerundersøkelse for hele kontoret er vi usikre på i hvilken grad den vil fange opp rusmisbrukerne

Retten til medvirkning i behandling er et sentralt element i helse- og omsorgstjenestene. Brukerundersøkelser inngår som et av flere tiltak hvor myndighetene legger til rette for slik medvirkning. Formålet med brukerundersøkelser er å se nærmere på hvordan brukeren opplever kvaliteten ved tjenesten de mottar, og senere bruke erfaringene fra disse undersøkelsene i kvalitetsforbedrende hensikt. Tilbakemelding fra de statlige instansene vi har vært i kontakt med viser at det er få eller ingen nasjonale sammenstillinger når det gjelder brukertilfredsheten på de kommunale rustjenestene. Likeledes er det sparsomt med tilsvarende brukerundersøkelser på kommunalt nivå. Vi har imidlertid sett at Oslo kommune gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser på behandlingstilbud.

Brukerundersøkelser kan inngå som et tiltak for å møte sosialtjenestelovens krav om å gjøre seg kjent med levekårene i kommunen, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer. Vi anbefaler derfor at Vestby kommune innarbeider brukerundersøkelse som kvalitetsindikator for rusfeltet. Vi anbefaler videre å kontakte Oslo kommunen for innspill til hvordan undersøkelser overfor denne brukergruppen bør utarbeides og gjennomføres.

Serviceerklæringer vil si noe om hvordan rusomsorgen presenteres overfor brukeren og hva brukeren kan forvente av tjenesten. Vi savner serviceerklæringer innen rusomsorgen.

Vi har observert at NAV Vestby har serviceerklæring på sosialtjenesten, men ikke spesifikt på rustjenesten. Å etablere en serviceerklæring for rustjenesten kan være en måte å bevisstgjøre brukerne på deres forventninger til tjenesten. Samsvaret mellom deres forventninger og opplevd kvalitet kan siden måles gjennom brukerundersøkelser.

Pkt	Oppsummering av vurderinger
Problemstilling: Om brukernes mening om tjenestene innen rusomsorg	
1	<p>Til tross for at NAV Vestby planlegger å gjennomføre en samlet brukerundersøkelse for hele kontoret, er vi usikre på i hvilken grad den vil fange opp rusmisbrukerne.</p> <p>Ikke kvalitetsvurdering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det er positivt at NAV Vestby planlegger å gjennomføre en brukerundersøkelse som retter seg mot alle NAV brukere, men vi er usikre på hvor godt denne vil fange opp rusmisbrukerne. For denne brukergruppen er det antakelig viktig at undersøkelsen er mer direkte rettet mot brukergruppen.
2	<p>Serviceerklæringer vil si noe om hvordan rusomsorgen presenteres overfor brukeren og hva brukeren kan forvente av tjenesten. Vi savner serviceerklæringer innen rusomsorgen.</p> <p>Ikke kvalitetsvurdering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantiene som stilles i serviceerklæringen kan benyttes som input i utformingen av brukerundersøkelsen

11.4. Vår konklusjon - om brukernes mening om tjenestene innen rusomsorg

Konklusjon

Vi har ikke kunnet uttale oss om brukernes oppfatning av rusomsorgen i Vestby kommune, da kommunen ikke har gjennomført brukerundersøkelser.

12. Om ressursbruk /behov innen rusomsorg i sammenlignbare kommuner

Problemstilling 8

Hvordan er ressursbruk/behov innen rusomsorg sammenlignet med lignende kommuner?

Det har vært gjennomført en analyse av ressursbruk innen rusomsorg i NAV Vestby sammenlignet med andre kommuner. Det er avklart med kontrollutvalget at analysen skulle avgrenses til rusområdet, og at den skulle bygge på offentlig tilgjengelig statistikk. Analysene omfatter ikke den samlede ressursbruken på rusomsorgen i kommunen, eksempelvis innen psykiatri.

12.1. Revisjonskriterier

De benyttede kildene for vurdering av ressursbruk, har vært:

- Årsmelding 2010
- KOSTRA-statistikk for kommunegruppe nr. 7 når det gjelder ressursbruk innen rusomsorg ved det lokale NAV-kontoret for 2010.

12.2. Faktabeskrivelse

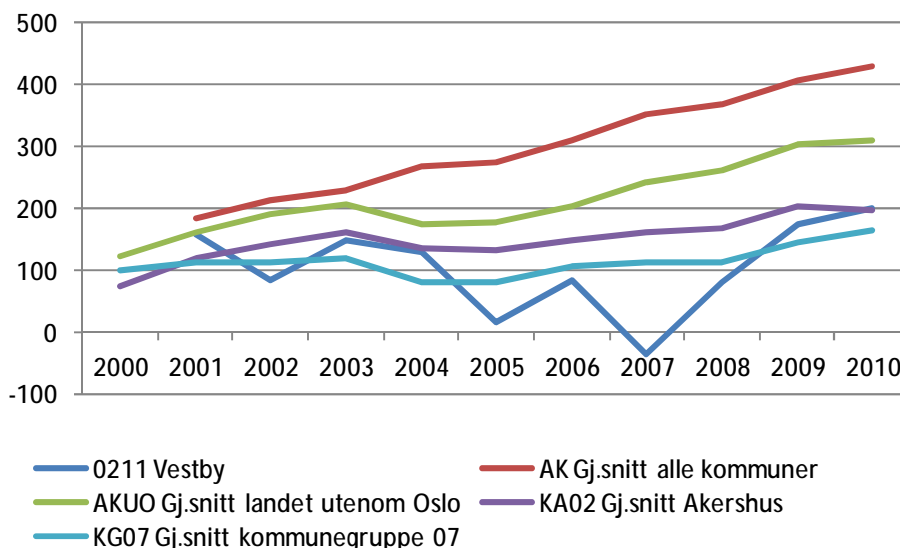
Ifølge årsmeldingen for 2010 hadde NAV Vestby et merforbruk på kr 256.000 sammenlignet mot revidert budsjett. Riktignok var merforbruket totalt på kr 750.000 og knyttet spesifikt til økonomisk sosialhjelp, men overføringer fra staten hadde på den annen side merinntekter, slik at netto merforbruk ble som nevnt. Oversikten nedenfor over budsjett og regnskap for 2010 er hentet fra årsmeldingen.

Beskrivelse	Regnskap 2010	Rev. budsjett 2010	Avvik i kr	Reg. i % av rev.bud.	Oppr. bud. 2010	Regnskap 2009
Lønnsutgifter og sos.	9 733	9 734	-1	99,99	8 740	5 187
Andre driftsutgifter	12 769	11 064	1 705	115,41	8 201	12 508
Andre inntekter	-4 627	-3 311	-1 316	139,74	-2 573	-2 186
Ref. sykelønn	-620	-488	-132	127,01	0	-317
I alt	17 255	16 999	256	101,51	14 368	15 191

Figur 8 Utgifter og inntekter budsjett og regnskap 2010. Kilde: Årsmelding for Vestby kommune 2010

I årsmeldingen er det ikke konkretisert nærmere ressursbruk til rusområdet.

Nasjonalt statistikk (KOSTRA) har begrenset med indikatorer knyttet til rusomsorg. Her tas fram en indikator som gjelder netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer fordelt per innbygger i aldersgruppen 20-66 år. Netto driftsutgifter viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntekter (inneholder bl.a. øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter) er trukket fra. De resterende utgiftene dekkes av de frie inntektene. Grafen viser:



Figur 9 Netto driftsutgifter til personer med rusproblemer fordelt per innbygger 20-66 år. Kilde: KOSTRA.

Vestby kommune brukte i 2010 kr 199 til personer med rusproblemer fordelt på alle innbyggerne i aldersgruppen 20-66 år. Gjennomsnittet for hele landet var på kr 431, mens for Akershus var gjennomsnittet på kr 196 og kommunegruppe nr 7 kr 165. For Vestby kommune viser statistikken et negativt ressursbruk i 2007 på kr 34, som antas å være en feilrapportering.

En annen indikator er Vestby kommunes netto driftsutgifter til personer med rusproblemer målt i forhold til kommunens utgifter til sosialtjenesten. Denne indikatoren gir uttrykk for kommunens prioritering av rusområdet innen sosialtjenesten. Følgende tabell viser kommunens andel sammenlignet med andre kommuner:

Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer 2010			
Vestby	Kommune- gruppe 07	Akershus	Landet utenom Oslo
7,6	8,1	9,0	12,4

Figur 10 Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer 2010. Kilde: KOSTRA.

Vestby kommune bruker altså 7,6 % av driftsbudsjettet for sosialtjenesten til personer med rusproblemer i 2010.

12.3. Vurderinger

Pkt	Vurderinger
	Problemstilling: Hvordan er ressursbruk/behov innen rusomsorg sammenlignet med lignende kommuner?
1	<p>Kommunen har litt høyere utgifter til personer med rusproblemer sammenlignet med kommuner i samme gruppe.</p> <p>Statistikken over netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer fordelt per innbygger i aldersgruppen 20-66 år viser at Vestby kommune prioriterer ressursbruken på nivå med kommunene i Akershus i 2010, men noe høyere i forhold til sin egen kommunegruppe. Likevel er det under halvparten av hva landet som helhet bruker til personer med rusproblemer, mens for landet utenom Oslo kommune er nivået 1/3 over Vestby kommunes nivå (kr 311 per innbygger). Oslo kommune trekker gjennomsnittet betydelig opp til kr 431, og som henger sammen med større utbredelse av rusproblemer i hovedstaden.</p> <p>Kommunens utvikling i netto utgifter til personer med rusproblemer har vært fluktuerende siste ti år, og det er sannsynlig at innrapporterte tall for 2007 er feil, da nettoutgiften er negativ. Fra 2008 til 2010 har det vært en sterkere økning i disse utgiftene for Vestby enn for Akershus og landet for øvrig utenom Oslo. Disse kommunene har hatt stagnasjon eller noe nedgang. I kommunegruppen er økningen på nivå med Vestby.</p> <p>Med så store fluktuasjoner i utgiftene som Vestby innrapporterer til KOSTRA siste ti år, kan det reises tvil om kvaliteten på tallene, og dermed må analysene gjøres med varsomhet.</p> <p>Når det gjelder prioritering av ressursbruk til personer med rusproblemer målt som andel av kommunens utgifter til sosialtjenesten, er Vestby kommunes utgifter noe lavere enn kommunegruppe 7, lavere enn kommunene i Akershus og betydelig lavere enn landet som helhet utenom Oslo. Det er likevel ikke vesentlige forskjeller.</p>

12.4. Vår konklusjon - sammenligning ressursbruk/behov innen rusomsorg med lignende kommuner

Konklusjon

Vestby kommune har netto utgifter til personer med rusproblemer på litt høyere nivå enn kommuner i sin sammenlignbare gruppe. Nettoutgiften siste to år er stigende, men har en økning på linje med de sammenlignbare kommunene.

13. Mottatte uttalelser og BDOs vurdering

Forvaltningsrevisjonsrapporten har vært til uttalelse hos rådmannen i Vestby kommune, og det vises til vedlegg 2. Nedenfor gjengis de viktigste kommentarene, samt våre vurderinger.

Rådmannen har ingen vesentlige merknader til saksfremstilling og vurderinger knyttet til problemstillingene 2, 3, 4 og 8.

Ad problemstilling 1

Rådmannen kommenterer at partene allerede har tatt et viktig grep når det gjelder en tettere dialog mellom de to styringslinjene. BDO mener det er positivt at det nå er etablert uformelle møter mellom rådmann og direktør i NAV Akershus i forkant av partnerskapsmøtene.

I sin uttalelse oppgir rådmannen at den lave administrative bemanningen i Vestby kommune gjør at det er både urealistisk og uansvarlig å ha et økt kommunalt fokus på statlig oppgaveløsning. Likevel vil BDO gi uttrykk for at i et helhetlig styringsperspektiv, er det viktig med gjensidig rapportering, blant annet at NAV Vestby også gir rapporter på statlig måloppnåelse til kommunen.

Ad problemstilling 5

NAV Vestby gir uttrykk for at det ikke er mulig å ta ut kvantitativ eller kvalitativ statistikk på tiltak for rusmiddelmisbrukere. Vi vil likevel opplyse om at det finnes en dokumentert sammenheng mellom visse egenskaper ved rusmiddelinstusjoner og resultater ved behandlingen. I den anledning nevner vi at Oslo kommune i en ti års periode har lagt kvalitetsmålinger til grunn for behandlingen, jf rapport fra Rusmiddeletaten.³⁸ Ved siden av systematisk måling av resultater og brukerundersøkelser ved kommunale og private institusjoner, har Oslo kommune som målsetting å ta i bruk kvalitetsmålingssystemet også for de tjenester som ikke er institusjonsbaserte.³⁹

Ad problemstilling 7

Videre merker vi oss at rådmannen mener at NAV-lovens § 14 a) er mer egnet enn generelle serviceerklæringer. Etter vår mening bør serviceerklæringene ikke være generelle, men at disse bør utfylle lovens krav. Da vil brukerne få mer realistiske forventninger til tjenesten.

³⁸ Jfr. Rapport *Kvalitet og kvalitetsmålinger i behandling av rusmiddelmisbrukere* Oslo kommune 2001

³⁹ Jfr. Byrådets forslag til budsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014, del 2 Oslo kommune 2011

14. Vedlegg 1 Oversikt over mottatt dokumentasjon

- Handlingsprogram 2010-2013
- Handlingsprogram 2011-2014
- Organisasjonskart av NAV Vestby
- Målekort NAV Vestby 2011
- Tertialrapport - første tertial 2011
- Saksfremlegg Boligsosial plan (arkivsak 08/93)
- Kompetanseplan for 2011
- Politisk handlingsplan for rusomsorg Vestby kommune 2008-2013
- Diverse rutinebeskrivelser
- Tilsynsrapport fra Fylkesmannen i Akershus
- Korrespondanse i forbindelse med tilsyn og lukking av avvik
- Kopi av individuell plan
- Kopi av vedtak om individuell plan
- Reglement for videredelegering fra administrasjonssjefen til resultatområdeledere (2010)
- Delegering av kommunal myndighet i NAV Vestby
- Delegering m.m. til leder av NAV Vestby
- Forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Lokal samarbeidsavtale mellom NAV Akershus og Vestby kommune
- Avtale om drift av NAV kontor og forvaltningen av eiendom mellom NAV Akershus og Vestby kommune
- Avtale om leie av lokaler for NAV Vestby mellom NAV Akershus og Xanto Vestby AS
- Innkalling til partnerskapsmøte i Vestby
- Referat fra partnerskapsmøte i Vestby 19. april 2010 og 15. november 2010

15. Vedlegg 2 Høringsuttalelse fra rådmannen i Vestby kommune

Følgende høringsuttalelse ble gitt fra Vestby kommune 3. november 2011.

VEDRØRENDE HØRINGSUTKAST DATERT 18.10.2011

Jeg viser til mottatt rapport og til forlengelsen av kommunens svarfrist. Jeg har følgende merknader:

Problemstilling 1, side 5.

Under siste partnerskapsmøte ble det avtalt at direktør Nav Akershus og rådmann skal ha uformelt møte i tilknytning til hvert partnerskapsmøte. Det er således allerede tatt grep for å skape en tettere dialog mellom de to styringslinjene.

Samordning av styringssignaler er naturligvis viktig når Stortinget har vedtatt en reform som avviker fra vanlig ledelsestenkning. Noe kan muligens oppnås lokalt, men det er viktig å være oppmerksom på at den statlige styringslinjen har felles mål for alle kontorene i fylket. Større grad av samordning mellom stat og kommune må derfor løses gjennom tettere samarbeide kommunene i mellom og felles opptreden i forhold til Nav Akershus.

Økt kommunalt fokus på statlig oppgaveløsning er nok nødvendig hvis man skal samordne styringssignaler fra de to styringslinjene på en bedre måte. Med den lave administrative bemanningen Vestby kommune har, er det imidlertid tid ikke bare urealistisk - men direkte uansvarlig i forhold til andre oppgaver - om vår kommuneadministrasjon skal bruke vesentlig tid på de statlige oppgavene. Vestby kommune har lavest administrativ bemanning av alle relevante sammenligningskommuner i en nylig gjennomført rapport fra Agenda Kaupang.

Problemstilling 2, side 6.

Jeg har ingen vesentlige merknader.

Problemstilling 3, side 7.

Jeg har ingen vesentlige merknader, men fremtidig organisering av rustjenesten kan naturligvis bli underlagt ny vurdering.

Problemstilling 4, side 8.

Jeg har ingen vesentlige merknader.

Problemstilling 5, side 9.

Det er lett å være enig i at det er ønskelig med mer dokumentasjon av hvilke tiltak som gir rusfrihet. Lokalt Nav-kontor melder imidlertid at det ikke er mulig å ta ut kvantitativ eller kvalitativ statistikk på dette området.

Problemstilling 6, side 10.

Frist for lukking av avvik var 14.10.2011. Nav-kontoret har svart på henvendelsen og avventer svar fra tilsynsmyndigheten. Nav Vestby melder at de antar at avvikene nå kan lukkes.

Problemstilling 7, side 11.

Nav Vestby har meldt at det i brukerundersøkelsen er lagt inn lokale spørsmål som kunne besvares av brukerne knyttet til rustjenesten. Brukerundersøkelsen ble avsluttet 21.10.2011. Det var 151 respondenter som visstnok er svært bra sammenlignet med øvrige Nav-kontorer i Follo. Resultatene avventes.

Om serviceerklæringer mener Nav Vestby at vedtak etter Navlovens § 14a er bedre enn mer generelle serviceerklæringer. Det arbeides for at alle nye brukere skal få slike vedtak. Jeg har ingen innvending til denne vurderingen.

Problemstilling 8, side 11.

Jeg har ingen vesentlige merknader.

Med hilsen
Knut Haugestad
rådmann