



Oslo kommune  
Velferdsetaten

OPPFØLGING



# Prosjekt- rapport

Standardisert rutine for oppfølging  
av personer med rusavhengighet fra  
institusjon til bolig

April 2015

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	3
1.1	Bakgrunn .....	3
1.2	Oppdragsbeskrivelse, forankring og metode .....	3
1.3	Definisjon av oppdraget, begrepsforståelser og avgrensninger .....	3
1.4	Målsetning.....	4
<b>2</b>	<b>BESKRIVELSE AV NÅSITUASJONEN</b> .....	4
<b>3</b>	<b>UTFORDRINGER OG SVAKHETER VED DAGENS SITUASJON, SUKSESSKRITERIER</b> .....	6
3.1	Kartlegging, planarbeid og samarbeidsmøter .....	6
3.2	Informasjonsflyt og samhandling mellom bydel og institusjon .....	7
3.3	Ustabilitet .....	7
3.4	Tilgjengelige boliger .....	7
3.5	Brukers rettigheter og plikter for beboelsesrom under institusjonsopphold .....	8
3.6	Oppfølging i overgang mellom institusjon og bolig .....	8
3.7	Brukers behov for bistand til formelle og praktiske forhold.....	8
<b>4</b>	<b>STANDARDISERT RUTINE</b> .....	9
4.1	Rutinens form.....	9
4.2	Økonomiske og ressursmessige utfordringer .....	9
4.3	Rutinens forankring.....	10
<b>5</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	10

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Mange personer med rusavhengighet, som blir bosatt i egen leilighet etter endt opphold i et av Velferdsetatens tiltak, mister av ulike årsaker boligen etter kort tid og flere returnerer til institusjon. De siste årene har 250 personer i denne målgruppen fått egen bolig, og av disse har 30 % ikke klart å beholde boligen. Dette skyldes i hovedsak økonomisk mislighold og/eller rusrelaterte forhold. Byrådet i Oslo har som mål at flere skal få et godt sted å bo, og oppfordrer til videre satsing på booppfølging og andre boligtiltak som kan bidra til å sikre gode og stabile boligforhold og hindre utkastelse.

## 1.2 Oppdragsbeskrivelse, forankring og metode

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har gitt Velferdsetaten i oppdrag å lede en gruppe som skal utarbeide standardiserte rutiner for individuell oppfølging av bruker i egen bolig. Rutinen skal føre til sømløse overganger for den enkelte bruker fra institusjon til selvstendig bolig, og skal legge vekt på og tilpasses enkeltindividets behov og utfordring.

Oppdraget ble besluttet løst ved opprettelse av en prosjektgruppe bestående av deltakere fra Velferdsetaten, fra utvalgte institusjoner og fra ulike bydeler. Følgende har deltatt i gruppen:

Liselotte Flatabø	Velferdsetaten
Øyvind Brådalen	Velferdsetaten
Øyvind Sellevold	Velferdsetaten
Berit Bakken Berg	Haugenstua treningsboliger
Lotte Sandviken	Ila Hybelhus
Anne Elin Hagevik	Bydel Gamle Oslo
Elin W. Sundsbarm	Bydel Nordstrand
Trond Brækhus	Bydel St. Hanshaugen

Ledelse av prosjektgruppen og utarbeidelse av sluttrapport er ivaretatt av spesialkonsulent Liselotte Flatabø i Velferdsetaten, i samråd med seksjonssjef Tone Fostervold og avdelingsdirektør Kia Baardseth. Ansvarlig for sluttrapport er Velferdsetatens direktør Lilleba Fauske.

For å involvere andre faginstanser, private aktører samt å få nødvendig brukerperspektiv, ble det i tillegg opprettet en referanse- og høringsgruppe bestående av representanter fra bydelene Søndre Nordstrand, Vestre Aker, Bjerke og Stovner, Institusjons- og boligavdelingen og Kontraktsoppfølgingsseksjonen i Velferdsetaten, Boligbygg Oslo KF, Leieboerforeningen, Frelsesarmeen, Kirkens bymisjon og Rusmiddelbrukernes interesseorganisasjon RIO. Det ble også avholdt noen intervjuer med noen brukere bosatt i institusjon.

## 1.3 Definisjon av oppdraget, begrepsforståelser og avgrensninger

I den videre sammenheng legges følgende forståelse i følgende begreper:

- Med **institusjon** menes her alle tiltak gjennom Velferdsetaten, både lavterskel-, rehabiliterings- og omsorgsinstitusjoner samt private institusjoner som etaten kjøper plasser fra.
- Men **bydel** menes den instans som sammen med bruker søker om institusjonsplass, ofte ruskonsulent ved NAV Sosialtjeneste.
- Med **booppfølger** menes i denne sammenheng den boligsosiale oppfølgingstjenesten noen bydeler tilbyr.

- Med **bruker** menes den personen som har en rusavhengighet og som derfor bor på institusjon, men med mål om å flytte inn i selvstendig bolig.

Oppdraget om å utarbeide standardiserte rutiner for individuell oppfølging i egen bolig kan defineres på flere måter, både med hensyn til den konkrete oppfølgingen i egen bolig, men også som en rutine for oppfølging i fasen fra institusjon og inn i selvstendig bolig. Prosjektgruppen har drøftet dette og har samlet seg om en enhetlig forståelse av oppdragets innhold.

Ser man på oppdragets ordlyd på selvstendig grunnlag, kan det være naturlig å tolke det dit hen at Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ønsker en rutine for innholdet i selve oppfølgingen av brukere i egen bolig. Oppdraget viser imidlertid til Velferdsetatens direktør, Lilleba Fauske, sin presentasjon av problemstillingen om at mange brukere som flytter inn i egen bolig mister denne, og at hun derfor etterlyser en rutine for oppfølging slik at dette kan avverges. Slik prosjektgruppen tolker oppdraget, er målet å forhindre tilbakeflytting til institusjon, og at ønsket om sømløse overganger vil kreve rutiner i den sårbare perioden mellom institusjon og selvstendig bolig. Basert på konteksten i oppdragets ordlyd, ble dette derfor definert til å gjelde utvikling av en standardisert rutine som sikrer riktig deltakelse fra bruker, bydel og institusjon i overgangsfasen mellom institusjon og bolig. Oppdraget omhandler således ikke innholdet i den konkrete boligsosiale oppfølgingen i boligen.

Overgangsperioden mellom institusjon og bolig, defineres som fire uker etter tildeling av, eller tilbud om, selvstendig bolig. I denne perioden skal informasjon og kunnskap om bruker overføres mellom partene og overlappende funksjoner og andre aktiviteter som er avgjørende for at bruker skal mestre sitt boforhold avtales, og følges opp av både institusjon og bydel. For å oppnå tilstrekkelig oppfølging i denne perioden, kreves det imidlertid aktivitet fra både bydel og institusjon i forkant. Dette, samt mulighet for aktivitet fra begge parter etter at fire uker har gått, beskrives også i rutinen.

Rutinen beskriver en forpliktende minimumsløsning, men åpner for et større aktivitetsnivå dersom det vurderes som nødvendig eller formålstjenlig.

Basert på oppdragets kontekst, har prosjektgruppen videre avgrenset oppdraget til å gjelde rutiner for oppfølging av personer med rusavhengighet, som bor i institusjon og som skal bosettes i selvstendig bolig. Rutinen skal gjelde uavhengig av hvorvidt bruker er rusfri etter utflytting fra institusjon eller fortsatt ruser seg aktivt.

#### **1.4 Målsetning**

Rutinen skal sikre sømløse overganger for den enkelte bruker fra institusjon til selvstendig bolig. Det skal, ved å angi klare minimumskrav og mål for oppfølging i denne fasen, være lettere for både bruker, bydel og institusjon å vite hva som kan forventes og kreves av den enkelte. Rutinens overordnede mål er å sikre tilstrekkelig oppfølging og tilstedeværelse i overgangsfasen mellom institusjon og selvstendig bolig, slik at bruker blir godt rustet til å mestre boforholdet og dermed øke sannsynligheten for å beholde boligen.

## **2 BESKRIVELSE AV NÅSITUASJONEN**

### **Innsøking og innflytting i institusjon og kartlegging**

Bydelen foretar en kartlegging av bruker og sammen søker de opphold i institusjon. Søknad sendes til Seksjon felles inntak i Velferdsetaten, som registrerer søker inn i datasystemet Rusdata. Felles inntak kvalitetssikrer søknaden, sjekker om nødvendig dokumentasjon er vedlagt og vil kontakte bydel dersom annen institusjon er mer hensiktsmessig. Det rettes en henvendelse til den ønskede institusjonen om ny aktuell beboer.

Før innflytting avholder institusjonen ofte en vurderingssamtale med bruker, hvor bydelen i noen tilfeller deltar. Institusjonen kontakter ofte bydelen per telefon i forkant av samtalen, for å få grunnleggende informasjon om bruker. Bruker kartlegges for å få klarlagt viktige forhold i forkant av innflytting. Viktige forhold kan for eksempel være helsetilstand og rusomfang. I forbindelse med innflytting avholdes en mer utførlig inntakssamtale hvor det foretas en kartlegging av brukers totalsituasjon.

Kartleggingssystemet HK Velferd benyttes til kartleggingen. Kartleggingen oppdateres hver 3. måned, og danner grunnlag for hva bruker skal jobbe videre med under oppholdet. I inntakssamtalene kartlegges også andre forhold som vil være av betydning for brukers mulighet til å kunne klare seg i egen bolig, f.eks. somatiske og psykiske plager, LAR, familienettverk, tannbehandling og andre relevante forhold. Der bruker har individuell plan (IP), tas denne i betraktning ved videre planer. Bruker får som hovedregel tildelt en primærkontakt i institusjonen. Det er denne som har det daglige ansvaret for oppfølging så lenge bruker bor på institusjonen.

### **Lavterskeltilbud**

For opphold i lavterskelinstitusjoner tildeles brukeren plass etter telefonsamtale fra bydel til Felles inntak eller ved oppmøte ved Sosial- og ambulant akuttjeneste ved Oslo legevakt, og søker kartlegges først ved ankomst til institusjonen. Noe avhengig av brukers motivasjon, er arbeidsprosessene like for dette tilbudet som for øvrige tilbud, som skisseres i avsnittet under.

### **Under oppholdet, samarbeidsmøter og samhandlingstiltak med mer**

Det avholdes samarbeidsmøter så lenge bruker bor i institusjonen. Det er forskjell mellom institusjonene i hvordan slike møter prioriteres, samt hos bydelene når det gjelder omfang av deltakelse. Frekvensen kan variere fra månedlig til årlig. I disse møtene avklares det hva bruker skal søke i forbindelse med utflytting til egen bolig og det legges planer for hva som må skje frem mot dette. Det søkes ofte om kommunalt disponert bolig, men det kan også være aktuelt med bistand til å finne bolig på det private leiemarked, eller søke om lån og tilskudd til kjøp av egen bolig. I den videre fremstillingen er det situasjonen der bruker får tildelt kommunalt disponert leiebolig som blir beskrevet. I noen tilfeller er vedtak om dette gitt med vilkår om nødvendig oppfølging i bolig.

### **Tildeling av og innflytting i egen bolig**

Når bruker får tildelt bolig, mottas brev eller telefon med invitasjon til visning av boligen og påfølgende kontraktsinngåelse. Når kontrakt er inngått, er bruker ansvarlig for bolig og husleie fra samme dag. I denne fasen mellom utskrivning fra institusjon og innflytting i egen bolig, er det veldig ulikt hvor omfattende deltakelse representanter fra institusjon og fra bydel har. I det følgende beskrives tre aktuelle hovedløp, hvor ekstern deltakelse er fra tilnærmet fraværende via middels til tett.

- Minimumsdeltakelse fra institusjon og fra bydel

Søker kommer alene til visning, og møtes av representant fra Boligbygg Oslo KF. Det vil som hovedregel alltid være en representant fra bydelen til stede, og normalt er dette den saksbehandlende boligkonsulenten. Der vedtak om kommunal bolig er gitt med vilkår om booppfølging, er ofte bydelens booppfølger med fra dette tidspunkt. I minimumsløsningen er ikke boppfølgertjeneste tilgjengelig i bydelen og primærkontakt fra institusjonen har ikke anledning til å følge. Bruker må derfor selv, med veiledning fra Boligbygg Oslo KF og boligkonsulent, foreta vurderinger og valg som er nødvendige i forbindelse med visning og kontraktsinngåelse.

Bruker har ingen bistand til innflytting i boligen. Dersom det ikke er avtalt en overgangsperiode der bruker får beholde sin institusjonsplass under innflytting i ny bolig, vil bruker, uten bistand og i løpet

av veldig kort tid, måtte fremskaffe nødvendige møbler, bestille strøm, bli kjent i borettslaget og nærmiljøet med mer.

- **Middels oppfølging**

Bruker vil her ha noe oppfølging enten fra institusjonen og/eller fra bydelen i forbindelse med visning, kontraktsinngåelse og innflytting. En eller begge instanser er deltakende frem til bruker er flyttet inn. Bruker vil da ha noen å rådføre seg med i prosessen og få noe hjelp til å ordne praktiske ting frem mot innflytting. Etter dette er bruker overlatt til seg selv.

- **Tett oppfølging**

Brukers bydelskontakt kobles inn så snart bruker tildeles bolig, i noen tilfeller før slik at det kan etableres en god relasjon frem mot utflytting. Det inngås en samarbeidsavtale med bruker om nødvendig oppfølging i den nye boligen, og bruker tildeles en primærkontakt i bydelens booppfølgingsjeneste. Denne følger bruker på visning og bistår med nødvendig oppgaver i forbindelse med innflytting. Bydelens booppfølger er i tett kontakt med bruker i den nye boligen så lenge det er behov for det. Brukers institusjonskontakt er også deltakende i fasen mellom institusjon og bolig. Denne påser at bruker og bydel har knyttet nødvendig kontakt før den trekker seg tilbake. Der det anses nødvendig for bruker, vil denne være med på visning og i de første møtene mellom bruker og booppfølger i bydelen. Dersom bruker ønsker det, vil institusjonen og bydelen kunne beslutte en overgangsfase mellom institusjon og bolig, hvor bruker kan benytte begge tilbud. Det vanlige her er inntil to uker.

### **Treningsboliger**

Noen brukere vil være i behov av et opphold i en treningsbolig i en fase mellom døgninstitusjon og egen bolig. I overgangen mellom døgninstitusjon og treningsbolig er brukers primærkontakt deltakende sammen med ny kontaktperson i treningsboligen. Det kan også i disse situasjonene avtales en overgangsperiode hvor bruker kan beholde døgninstitusjonsplassen samtidig med treningsleilighet.

Overgangen mellom treningsbolig og egen bolig, følger samme mønster som fra døgninstitusjon til bolig, og alle tre scenarier er til stede. Utfordringene etter innflytting i egen bolig beskrives som noe annerledes enn der bruker flytter direkte fra institusjon, men det angis like fullt behov for oppfølging i overgangsfasen og etter innflytting i den nye boligen. Dersom boligen ligger i annen del av byen enn treningsleiligheten eller den bydelen bruker i utgangspunktet tilhørte, vil bruker måtte bli kjent i et nytt nærmiljø og bli kjent på nytt i hjelpeapparatet i den nye bydelen.

## **3 UTFORDRINGER OG SVAKHETER VED DAGENS SITUASJON, SUKSESSKRITERIER**

I forbindelse med prosjektgruppens beskrivelse av nåsituasjonen ble svakheter og utfordringer knyttet opp mot dagens praksis identifisert og suksesskriterier angitt. Tilsvarende etter gjennomgang i referansegruppen og hos noen utvalgte ruskonsulenter i sosialtjenesten i NAV i ulike bydeler. Noen forhold fremkom også i intervjuer av brukere som bor eller har bodd i institusjon. I det følgende er disse forholdene beskrevet og systematisert. Drøftelsene danner utgangspunkt for innholdet i forslag til standardisert rutine.

### **3.1 Kartlegging, planarbeid og samarbeidsmøter**

Kartlegging av brukers behov for biveiledning er nødvendig for å kunne lage en individuelt tilpasset plan. Det må stilles klare krav til hva som skal kartlegges og hvordan denne kunnskapen skal danne grunnlag for plan og tiltak. Planen bør omhandle alle relevante områder som påvirker brukers mulighet for å beholde boligen; økonomiske forpliktelser, rusmestring, helseutfordringer og andre relevante forhold rundt den konkrete bruker.

Både bruker, bydel og institusjon må være delaktige i kartleggings- og planfasen, samt i oppfølgingen av planen. Der bydel har lagt ved kartlegginger og rapporter ved søknad om institusjonsplass, må disse tas i betraktning ved videre kartlegging i institusjon.

Det er en suksessfaktor at bydelen deltar i nødvendige møter under institusjonsoppholdet. Det bør være individuelt tilpasset deltakelse, men angis et klart minimumskrav. Det antas at samarbeidsmøter hver tredje måned vil være både gjennomførbart og tilstrekkelig i de fleste tilfeller. Det må angis klart hvem som er ansvarlig for å innkalle til møter underveis i prosessen. Prosjektgruppen anbefaler at dette avtales konkret i det enkelte tilfelle, men at der det ikke blir gjort er institusjonen som hovedregel ansvarlig så lenge bruker bor der. Bydelen bør overta ansvaret for å kalle inn til møter så snart det er avklart hvor bruker skal bo, enten i form av tildelt kommunal disponert bolig eller ved tilbud om annen type bolig. For å understreke betydning av fremtidig bolig, bør minst ett av møtene hete «boligmøte» og være

### **3.2 Informasjonsflyt og samhandling mellom bydel og institusjon**

For å påse at alle som jobber rundt bruker har nødvendig informasjon til å følge opp på en hensiktsmessig måte, må det som kartlegges i én instans, deles og tas i betraktning av de andre. Kartlegginger som foretas i institusjonen og de planer som utarbeides, bør derfor jevnlig videreformidles til bydelen. Ved å avholde samarbeidsmøter hver tredje måned, vil dette ivaretas.

Det er viktig at de rapportene som følger søknader om bistand til å fremskaffe selvstendig bolig, inneholder de forholdene som er blitt kartlagt, både når det gjelder brukers behov for boveiledning og når det gjelder å tilby riktig boligalternativ. Bydelen og institusjonen må samarbeide slik at bruker får tildelt riktig type bolig og riktig type individuell oppfølging til sitt konkrete behov. Dersom bruker flytter inn i et uegnet boligalternativ, øker sannsynligheten for å ikke mestre det å bo og derfor miste boligen.

For å sikre at bydel og institusjon jobber samstemt og planmessig mot bosetting i varig bolig, samt for å kunne fremskaffe riktig boligtype og nødvendig tjenestebehov, bør det jevnlig foretas felles gjennomgang av alle bydelens brukere som bor i Velferdsetatens institusjoner. En bydel forteller at de har igangsatt et slikt arbeid, og de ønsker at en slik gjennomgang foretas hver tredje måned. Møtene bør koordineres av bydelen og bydelen må selv ansvarliggjøre interne instanser i forhold til vedtak om bolig og nødvendig oppfølging i bolig.

### **3.3 Ustabilitet**

Stabilitet og god relasjon til hjelpeapparatet angis av både bydels- og institusjonsrepresentanter og av brukerorganisasjonen RIO som viktig for å legge et grunnlag for å mestre tilværelsen i egen bolig. Brukere som bor lenge i institusjon eller som er i behov av langvarig booppfølging i egen bolig opplever ofte å ha flere ulike primærkontakter. Det samme gjelder ved hyppig utskifting av bydelskontakter i form av ruskonsulenter og saksbehandlere ved sosialtjenesten i NAV. Det er krevende å måtte forholde seg til stadig nye kontaktpersoner og vanskelig å følge opp det som tidligere er påbegynt, når en av partene i opplegget blir borte. Det anbefales derfor at det bør være ordninger som ivaretar god relasjon og kontinuitet dersom primærkontakten ikke er til stede, for eksempel opprettelse av sekundærkontakt.

### **3.4 Tilgjengelige boliger**

De fleste bydeler har for få kommunale boliger til å kunne dekke boligbehovet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan ta opp til halvannet år fra man søker om leierett til bolig, til det kan tildeles konkret bolig. Der bydelen har boligfremskaffertjeneste, kan det søkes hjelp til å finne privat leiebolig. Av erfaring vet man imidlertid at personer med synlig rusavhengighet har problemer med å bli prioritert i ordinære visningssammenhenger, og derfor er avhengig av tett bistand fra bydelen

inntil en kontrakt er fremskaffet. Ofte er det nødvendig å tilby denne gruppen en kommunalt disponert bolig enten i form av kommunalt eid eller leid bolig, eller ved tilvisningsavtaler bydelen har med private utleiere.

Det antas å være en suksessfaktor at det foreligger et egnet boligtilbud når bruker er utskrivningsklar fra institusjon. Dersom det ikke gis tett oppfølging i overgangsfasen mellom institusjon og bolig, antas det som mer sannsynlig at bruker vil falle tilbake i tidligere eller mer ukontrollert rusmønster og dermed være dårligere skikket til å ivareta sine økonomiske og sosiale forpliktelser ved leie av bolig. Er overgangsperioden lang og med midlertidige boligtilbud, kan det være vanskelig å gi nødvendig oppfølging og tilstedeværelse.

### **3.5 Brukers rettigheter og plikter for beboelsesrom under institusjonsopphold**

Ved innflytting må bruker bli gjort oppmerksom på de rettigheter og plikter som gjelder for det rom eller den bolig han disponerer under institusjonsoppholdet og ved tilbakelevering. Der det er bruker som skal påse at rom/bolig leveres tilbake rengjort og i tilnærmet lik stand som ved innflytting, bør dette angis allerede i inntakssamtalen og tas med i plan og tiltak for oppholdet. Inventarliste og tilstandsrapport bør gjennomgås og signeres. På denne måten blir bruker ansvarliggjort allerede under institusjonsoppholdet, og forutsetningen for å mestre økonomiske og sosiale forpliktelser i fremtidig bolig antas å øke.

### **3.6 Oppfølging i overgang mellom institusjon og bolig**

Der bruker har fått vilkår om oppfølging i fremtidig kommunal bolig, eller der det antas at det er behov for oppfølging i boligen uavhengig av boform, bør bydelens booppfølgingstjeneste bli koblet inn så snart bruker har fått tilbud om en bolig. Denne bør, sammen med bruker og institusjonskontakt, være med å planlegge og å tilrettelegge boligen for faktisk innflytting. Det er i overgangsfasen med endringer og ustabilitet at bruker ofte er mest sårbar, og sannsynligheten for å falle tilbake til gamle vaner øker dersom det oppstår «hull» i oppfølgingskjeden. Der bydelen ikke har egen boligsosial booppfølgingstjeneste, må denne rollen ivaretas av brukers bydelskontakt i sosialtjenesten i NAV. Det bør formaliseres noe rundt ansvarsforhold i denne fasen.

Det angis som utfordring at køordninger for saksbehandling i sosialtjenesten i NAV kan føre til at boligen ikke er nødvendig møblert ved innflytting. Dette kan føre til en dårlig start på boforholdet og kan svekke motivasjonen.

For å oppnå nødvendig trygghet i en overgangsfase rett etter innflytting i egen bolig, angir både bydeler, institusjoner og brukere at det kan være gunstig å beholde institusjonsplassen i en avtalt periode. Som et minimum bør bruker ha tilgang til institusjonen på dagtid, men det bør også være mulig å overnatte ved behov. En bruker forteller at dette var årsaken til at han klarte den første tiden i egen bolig. En annen bruker angir tryggheten ved å kunne kontakte institusjonen ved behov, som viktig for å klare nåværende boforhold.

### **3.7 Brukers behov for bistand til formelle og praktiske forhold**

En bruker som tidligere har hatt selvstendig bolig, men som mistet denne, forteller at grunnen var for liten kunnskap om det å bo. En annen bruker forteller at det var 15 år siden han sist hadde egen bolig, og var derfor totalt uforberedt det det innebar av papirer, økonomiske og formelle forhold. Hadde han ikke fått hjelp av institusjonen han bodde i før han flyttet inn i boligen, tror denne brukeren at han hadde mistet den.

Det er derfor viktig at det ved utflytting fra institusjon utarbeides en plan som påser gjennomgang av det mest elementære før innflytting; økonomiske forpliktelser husordensregler, osv. Det bør utvikles et standardisert skjema som skal følge bruker fra institusjonen og over i selvstendig bolig. I skjemaet bør det angis hvilke forpliktelser brukeren har og hva man må kjenne til i det fremtidige boforholdet.



## 4 STANDARDISERT RUTINE

Prosjektgruppens forslag til rutine for samarbeid og oppfølging av personer med rusavhengighet i overgangen mellom institusjon og bolig, er vedlagt denne rapporten. Forholdene som har ledet til rutinens innhold og ansvarsfordeling, er beskrevet under punkt 3. Prosjektgruppen har i egne møter definert hvor det i dagens system bør skje endringer og klarere ansvarsforhold. Referansegruppen har også uttalt seg rundt dette. Det er imidlertid forhold rundt rutinens form og innhold som må drøftes noe nærmere, og noen problemstillinger som bør avklares før en slik rutine trer i kraft.

### 4.1 Rutinens form

Oppdraget fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester er, med de avgrensninger prosjektgruppen og har gjort som beskrives innledningsvis under punkt 1.3, å utarbeide en rutine for samhandling mellom bydel og institusjon i overgangen mellom institusjon og bolig. Rutinen beskriver også nødvendig deltakelse i for- og etterarbeid. En alminnelig forståelse av begrepet rutine, er en detaljert beskrivelse av hvordan en bestemt prosess og de enkelte steg i denne skal gjennomføres, uavhengig av hvem som utfører den. En mildere variant er retningslinjer, som er mer generelle normgivende beskrivelser av hvordan funksjoner, prosesser, hendelser bør håndteres. En instruks defineres som en beskrivelse i en mer detaljert form av oppgaver, fullmakter, og ansvar.

Som vist under beskrivelsen av nåsituasjonen, har både bydeler og institusjoner mulighet for å velge de handlinger som beskrives i forslag til rutine, men begrunnet i kostnader og knappe ressurser utføres det ofte ikke. Prosjektgruppens representanter og flere i referansegruppen uttrykker et behov for klarere føringer for hvordan den enkelte part skal opptre, og etterlyser minimumskrav. Vedlagte forslag til rutine er derfor utformet i en noe mer detaljert og bindende form enn ovennevnte definisjon av rutine, og angir noen minimumskrav til deltakelse og angitte ansvarsforhold. Den gir imidlertid også muligheter til å utøve skjønn i noen sammenhenger, og rom for økt eller annen aktivitet der det anses formålstjenlig.

Prosjektgruppens første utkast til rutine var langt mer forpliktende og bindende lagt opp enn vedlagte forslag. Under innhenting av referanser ble det fra Institusjons- og boligavdelingen og Kontraktsoppfølgingsseksjonen i Velferdsetaten uttrykt skepsis til at rutinen var gitt i en så bindende form. De ønsket et mer veiledende forslag til løsning. Det ble påpekt at rutinen som den da fremkom, vil føre til store økonomiske og ressursmessige utfordringer både for bydeler og for institusjonene. Det ble også uttrykt bekymring for at det skal gå ut over brukers rettigheter at bydel og institusjon ikke følger opp de krav som settes.

### 4.2 Økonomiske og ressursmessige utfordringer

Institusjonene melder om svært ulik organisering og derfor også ulike forutsetninger for å kunne implementere en rutine som her foreslått i eksisterende tjeneste. Den foreslåtte rutinen innebærer noe endrede arbeidsprosesser i institusjoner og i bydelene. Dersom institusjonsansatte skal ha et utvidet oppfølgingsansvar og bydelene skal delta i noen flere aktiviteter, må man totalt sett vurdere om det krever flere ressurser, eventuelt se om man kan endre arbeidsmåter for å imøtekomme dette. Det er mulig at dette kan bidra til en bedre modell for brukerne, og en mindre kostnadskrevende modell for kommune totalt sett, ved at man får flere brukere over i et selvstendig og varig boforhold.

Dersom en bruker skal beholde institusjonsplass eller tilgang på institusjonsplass etter innflytting i bolig, må det defineres hvem som blir økonomisk ansvarlig for hva. Nåværende forslag til rutine gir mulighet for dette, men benytter begrepet «i særskilte» tilfeller. Prosjektgruppen bekrefter at dette

er en mulighet som finnes i dag, og at det da avtales konkret med den aktuelle bruker, bydel og institusjon. Det er ønskelig at denne praksisen tas inn i rutinen, slik at det i boligmøtet og/eller utflyttingsmøtet alltid vurderes hvilket behov for oppfølging den aktuelle brukeren faktisk har.

Prosjektgruppen antar at det er et mål at rutinen også skal omfatte de private rusinstitusjonene, ikke bare kommunens egne, slik at det som utgangspunkt ikke skal ha noen betydning for oppfølgingens omfang og kvalitet hvorvidt bruker oppholder seg i privat eller kommunal institusjon. At rutinen blir bestemmende også for private aktører, kan føre til at disse må yte tjenester som ligger utenfor nåværende kontrakter. Velferdsetaten kjøper i dag heldøgns plasser, og institusjonene fakturerer kommunen for belagte plasser. Oslo kommune kan innenfor dagens kontrakter verken juridisk eller økonomisk pålegge de private rusinstitusjonene å yte oppfølging etter utflytting, tilby dagplasser eller holde av en boenhet i en overgangsperiode.

#### **4.3 Rutinens forankring**

Verken institusjon eller bydel kan instruere den andre i aktivitetskrav overfor bruker, dette må fremkomme av regelverk eller avtaler. En rutine som er gjensidig forpliktende for både institusjon og bydel, må derfor være forankret og vedtatt i forpliktende organer, og må også være en del av de samhandlingsavtalene som gjelder områdets parter.

## **5 KONKLUSJON**

På bakgrunn av det som er drøftet i rapporten oversender prosjektgruppen utkast til rutine. Prosjektgruppen ønsket, som tidligere beskrevet, i utgangspunktet en enda mer forpliktende rutine, både i form og innhold, men har, på bakgrunn av referanseuttalelser og innspill fra Byrådsavdeling for eldre- og sosiale tjenester underveis i prosessen, moderert dette noe. Prosjektgruppen mener imidlertid at rutinen slik den fremkommer, inneholder et absolutt minimum for krav til dokumentasjon, tilstedeværelse og oppfølging som en bruker bør bli tilbudt i dette løpet. Skal kravene modereres ytterligere, vil rutinen kun være en forlengelse av dagens praksis, og målsetning om reduksjon av tilbakefall vil ikke bli oppnådd.

Som drøftet over, vil rutinens krav i noen situasjoner utløse ressursmessige diskusjoner både for bydel, institusjon og for bruker. Vi tror imidlertid at en riktig oppfølging i denne sårbare fasen vil kunne føre til at bruker rustes opp til å klare sine boligforpliktelser, og at det vil føre til færre tilbakefall og dermed også færre institusjonsopphold. Bruker vil i så fall være mindre ressurskrevende fremover, og denne besparelsen kan da kanaliseres mot oppfølging av nye brukere.

Innledningsvis, i punkt 1.3, avgrenses oppdraget om utvikling av booppfølgingsrutiner i denne omgang til å gjelde en rutine som beskriver det offentliges deltakelse i fasen fra institusjon og inn i egen bolig. Rutinen angir noe om innholdet i denne deltakelsen, men tar ikke for seg omfang og innhold av den boligsosiale booppfølgingen som flere bydeler tilbyr sine beboere. Dersom det er et ønske og behov for at det utvikles rutiner for denne type oppfølging, hvor det angis krav eller anbefalinger til det materielle innholdet i oppfølgingen, bør dette løses av et eget forum satt sammen av fagpersoner innen feltet. Prosjektgruppen antar at en slik utredning vil kunne komme i kjølvannet av arbeidet som er beskrevet i denne rapporten.