

A
B
C
D
E

Staben
SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN
STOCKHOLMS STAD

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2004-11-10
DNR 2004/0537 SID 1 (7)

Handläggare: Christina Höglom
Tfn: 508 25 606

Till
Socialtjänstnämnden

Yttrande över revisionsrapport. Granskning av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden godkänner yttrandet och överlämnar det till revisionskontoret

Omedelbar justering

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Revisionskontoret har med stöd av utomstående konsult granskat stadens insatser för missbrukare i åldrarna 18-35 år vid stadsdelsförvaltningarna Hässelby Vällingby, Katarina Sofia, Skarpnäck och Rinkeby. Granskningen visar bl.a. att det förekommer stora brister vad gäller rutiner och dokumentation och att det finns risk att missbrukare inte får den hjälp och det stöd som de har rätt till enligt lag. Vidare påpekas att stadens riktlinjer behöver förtydligas i vissa punkter och förankras i verksamheterna. Revisionskontoret har lämnat rapporten för yttrande och rekommenderar socialtjänstnämnden att överväga vilka åtgärder nämnden bör vidta mot bakgrund av de brister som redovisas. I detta ärende redovisar förvaltningen sina synpunkter och de åtgärder som f.n. genomförs eller planeras för att förbättra och utveckla stödet till handläggare inom stadens missbrukarvård.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid socialtjänstförvaltningens stab för utredning och projekt.

Bakgrund

Revisionskontoret har med stöd av utomstående konsult granskat socialtjänstens insatser för missbrukare i åldrarna 18-35 år vid stadsdelsnämnderna Rinkeby, Hässelby-Vällingby, Katarina- Sofia och Skarpnäck.

Granskningsuppdraget har varit att bedöma

- Om nämndernas förhandsbedömningar vid anmälan om missbruk har inneburit att de som behövt stöd också erbjudits stöd
- Om nämndernas individuella utredningar har varit tillräckligt noggranna för att de individuella behoven ska kunna bedömas.
- Om nämndernas insatser har valts efter den enskildes behov.
- Om upprättad individuell plan för rehabilitering har följts.
- I vilken utsträckning nämnderna följer upp och utvärderar genomförda insatser.

Resultatet av granskningen visar att det finns betydande behov hos alla fyra stadsdelsnämnderna av att förbättra rutiner och dokumentation. Utifrån granskningen anser revisorerna att stadens riktlinjer behöver förtydligas t.ex. i fråga om förhandsbedömningar och skärpas i fråga om användningen av arbetsplaner, behandlingsplaner och vårdplaner samt uppföljning. Revisorerna framhåller också att det är utomordentligt väsentligt att stadens riktlinjer förankras i verksamheterna. Vidare påpekas att det för närvarande finns risk för att enskilda med allvarligt missbruk inte får den hjälp och det stöd av nämnderna som han eller hon har rätt till enligt lag och rekommenderar socialtjänstnämnden att överväga vilka åtgärder nämnden bör vidta mot

bakgrund av de brister som redovisas i revisionsrapporten. Rapporten har överlämnats till nämnden för yttrande senast den 26 november 2004.

Revisionsrapporten kan läsas i sin helhet på
www.revision.stockholm.se/Rapporter/00_2004-08_missbruk.pdf

Rapportens slutsatser i sammanfattning:

1. Det finns betydande behov av att förbättra rutiner och dokumentation
2. En mer aktiv handläggning av förhandsbedömningarna behövs
3. Stödet till missbrukarna måste bedrivas mer systematiskt
4. Arbetsplaner, behandlingsplaner och vårdplaner måste börja användas
5. Hjälp med bostad och arbete är en svag länk
6. Insatserna för unga med narkotika- och blandmissbruk måste utvecklas

Förvaltningens synpunkter

Revisionsrapporten behandlar en rad viktiga frågor som berör tillämpning av lagstiftning och likställighet och som ytterst har betydelse för utvecklingen av stadens fortsatta arbete inom missbruksområdet. Det är angeläget att klargöra att respektive nämnd har ansvar för uppföljning av sina egna verksamheter. Stadsdelsnämnderna ansvarar för drogförebyggande arbete, tidiga insatser samt vård- och behandlingsinsatser för personer med missbruksproblem inom sina respektive stadsdelsområden. Socialtjänstnämnden har ansvar för vissa stadsövergripande verksamheter samt för insatser utifrån särskilda uppdrag. Socialtjänstförvaltningens stab har i uppdrag att utarbeta riktlinjer och genomföra utbildningar kring dessa samt att övergripande följa upp stadens socialtjänst utom äldreomsorg.

1. Det finns betydande behov av att förbättra rutiner och dokumentation

Riktlinjer

2002-11-13 antog Kommunstyrelsen stadens riktlinjer för insatser till vuxna missbrukare. I anslutning till detta genomförde socialtjänstförvaltningen fem tvådagarsutbildningar för totalt 170 socialsekreterare och sektionschefer vid stadsdelsförvaltningarna och socialtjänstförvaltningens enhet för hemlösa. Utbildningen innehöll en genomgång av aktuell lagstiftning, riktlinjerna för insatser till vuxna missbrukare, handläggning och dokumentation, utredningsmetodik och motivationsarbete, samverkan/ olika huvudmäns ansvar, genomgång av olika rättsfall samt diskussioner/ reflektioner. Våren 2003 genomfördes även en endagsutbildning för 25 arbetsledare och socialsekreterare vid socialtjänstförvaltningens socialjour, uppsökarenhet och Stockholm HVB vuxna. Denna utbildning behandlade i komprimerad version riktlinjer för insatser till vuxna missbrukare och riktlinjer för stadens insatser till psykiskt funktionshindrade.

Som utbildningsmaterial fick varje deltagare en pärm med aktuella riktlinjer inom området såsom riktlinjer för insatser till vuxna missbrukare, riktlinjer för handläggning och dokumentation, riktlinjer för handläggning av ärenden enligt LVM, riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsförvaltningarna, riktlinjer för kontaktverksamheten och riktlinjer för ansvarsfördelning för uppsökande arbete. Samtliga dokument finns även utlagda på stadens webportal.

Bland övriga seminarier om riktlinjer inom missbruksområdet som genomförts de senaste två åren kan nämnas genomgång av stadens riktlinjer för försöks- och träningslägenheter och riktlinjer för egenavgifter för vuxna i HVB, familjehem m.m.

Stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation har utarbetats vid Stadsledningskontorets juridiska enhet och antogs av kommunstyrelsen 2001-11-07. Dessa riktlinjer omfattar handläggning och dokumentation inom socialtjänstens samtliga områden. Någon separat utbildning i handläggning och dokumentation genomfördes aldrig i anslutning till att riktlinjerna antogs, men juridiska enheten har genomfört en rad kortare uppdragsutbildningar i ämnet för olika stadsdelsförvaltningar. Aktuella riktlinjer ses över och revideras regelbundet till följd av ändrad lagstiftning m.m. Som exempel kan nämnas att riktlinjerna för insatser till vuxna missbrukare till följd av socialstyrelsens nya föreskrifter om läkmedelsassisterad behandling vid opiatberoende kommer att kompletteras med ett avsnitt om gemensam vårdplanering med landstinget. Riktlinjerna för handläggning och dokumentation har dock inte reviderats under de senaste åren och behöver omarbetas i de delar som behandlar utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Paraplysystemet

Paraplysystemet, stadens IT-system för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten har använts sedan 1998 och successivt byggts ut och utvecklats. I en rapport från revisionskontoret hösten 2003 framkom att det fanns ett missnöje med paraplysystemet från användarna inom individ- och familjeomsorgen främst vad gällde systemets pålitlighet, driftssäkerhet, användarvänlighet, snabbhet och väntetider. En rad åtgärder har därefter vidtagits. F.n. pågår bl.a. ett arbete med att se över rapporter, mallar och vårdgivarkataloger i systemet. Socialtjänstförvaltningens stab deltar i detta arbete.

Strukturerade utredningsmetoder

ASI (addiction severity index) är en strukturerad intervjumodell som används för kartläggning, utredning och uppföljning i främst missbruksärenden. 2004-03-31 fattade Kommunstyrelsen beslut om att ASI ska användas i samband med utredning och uppföljning av klienter inom missbrukarvården i Stockholms stad. F.n. pågår ett arbete med att lägga in ASI-net, ett datorprogram som är baserat på ASI, i paraplysystemet. Arbetet planeras vara genomfört våren 2005. Med hjälp av ASI-net är det möjligt att göra sammanställningar av enskilda klientärenden och grupper av ärenden. Många handläggare har redan utbildning i ASI och modellen används i varierande grad vid ett flertal stadsdelsförvaltningar. I samband med införandet av ASI-net kommer särskilda utbildningsinsatser att genomföras i syfte att implementera ASI vid samtliga

stadsdelsförvaltningar. Socialtjänstförvaltningens stab deltar tillsammans med kompetensfonden i planeringen av dessa utbildningsinsatser.

2. En mer aktiv handläggning av förhandsbedömningar krävs

I riktlinjedokumentet handläggning och dokumentation inom socialtjänsten finns ett kort avsnitt om grundläggande begrepp, bl.a. förhandsgranskning/ förhandsbedömning. Även riktlinjerna för handläggning och dokumentation i barn och ungdomsärenden behandlar förhandsbedömningar. I riktlinjerna för handläggning av ärenden enligt LVM respektive samt insatser till vuxna missbrukare nämns däremot inte begreppet.

Socialtjänstförvaltningen kommer att komplettera de riktlinjer som behandlar missbrukarvård/-insatser med avsnitt om förhandsbedömning samt föreslå juridiska enheten att förtydliga handlägningsprocessen kring förhandsbedömningar i stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation

3. Stödet till missbrukarna måste bedrivas mer systematiskt

Under 1990-talet och framåt har öppenvårdsarbetet med missbrukare utvecklats alltmer, vilket har medfört en förändring och breddning av socialsekreterarnas arbetsuppgifter och kompetens. Den kommunala missbrukarvården erbjuder en mängd behandlingsinsatser som kan anpassas efter den enskildes behov. Detta gäller såväl institutionsvård/ behandling som öppenvård. Stadsdelsförvaltningarna förfogar över en rad egna insatser i form av strukturerad programverksamhet, försöks- och träningslägenheter, boendestöd, sysselsättning m.m. Omfattningen av egna insatser varierar dock mycket mellan förvaltningarna, liksom graden av samverkan med andra vårdgivare, organisationer och övriga aktörer i lokalsamhället.

Det faktum att alltfler insatser utförs i den egna stadsdelen och i många fall av samma socialsekreterare som utrett ärendet, ställer extra stora krav på tydlighet och struktur i handläggningen. Behovet av behandlingsplanering och uppföljning av genomförda insatser i såväl öppenvård som vid institutionsplaceringar betonas tydligt i riktlinjerna för insatser till vuxna missbrukare.

4. Arbetsplaner, behandlingsplaner och vårdplaner måste börja användas

Arbets-, behandlings- och vårdplaner är olika hjälpmedel i det direkta klientarbetet och har till syfte att få till stånd ett strukturerat arbete och målinriktade insatser som ska följas upp och utvärderas. Mallar för dessa planer finns införda i paraplysystemet och det förekommer stora variationer mellan förvaltningarna vad gäller användning och dokumentation av sådana planer. Det är tydligt att strukturerad uppföljning av klientärenden på såväl individ- som gruppnivå inte förekommer vid samtliga förvaltningar i den utsträckning som kan krävas.

Det måste dock påpekas att det finns ett omfattande intresse för utvecklingsarbete inom missbrukarvården. Sedan 1999 har t.ex. FoU-enheten genomfört totalt 26 cirklar om missbruksarbete för socialsekreterare vid stadsdelsförvaltningarna och socialtjänstförvaltningen; sju cirklar om egenutvärdering och systematisk dokumentation,

sex vinjettcirklar och 13 cirklar inriktade på reflektion över det egna arbetet med utomnordiska invandrare, hemlösa och kvinnor samt en läsecirkel. Intresset för uppföljning och egenutvärdering har resulterats i att flera utvecklingsprojekt har genomförts eller nyligen påbörjats vid flera förvaltningar.

5. *Hjälp med bostad och arbete är en svag länk*

I rapporten påpekas att det finns stora svagheter i vårdkedjans utbud, framförallt betonas att eftervårdsinsatser saknas som leder fram till bostad och arbete för den enskilde. Förvaltningen instämmer i att eftervårdsinsatser är mycket viktiga för att nykterhet/ drogfrihet ska kunna upprätthållas och att det är ytterst angeläget att eftervårdsarbetet utvecklas. Likväl är det viktigt att påpeka att rehabilitering av missbrukare är ett komplicerat och långsiktigt arbete som måste utgå från den enskildes behov och förutsättningar. För vissa missbrukare är vårdkedjetänkandet med målsättningen total rehabilitering i form av nykterhet/ drogfrihet, arbete och bostad inte realistiskt. Målsättningen måste sättas i relation till den enskildes förmåga och kan istället för rehabilitering handla om förbättrad livskvalitet i form av längre nyktra/ drogfria perioder, boende med stöd/omvårdnad eller eget boende med omfattande boendestöd, tillgång till fungerande psykiatrisk öppenvård/ beroendevård och någon form av sysselsättning. Det är angeläget att samarbetet med andra huvudmän och organisationer utvecklas.

Inom Stockholms stads verksamheter finns en rad stöd- och omvårdnadsboenden för missbrukare. För många rehabiliterade missbrukare kan dock placeringstiderna i sådana boenden bli onödigt långa till följd av att lämpliga permanenta bostäder inte finns att tillgå. Socialtjänsten har inte tillgång till egna lägenheter utan är hänvisade till den tilldelning av försöks- och träningslägenheter som erbjuds från bostadsförmedlingen samt tillgången på genomgångsbostäder hos Stiftelsens Hotellhem. Det senaste året har dock tilldelningen av försöks- och träningslägenheter ökat väsentligt. För missbrukare med komplexa vårdbehov behöver särskilda boendeformer byggas ut.

Generellt sett är den öppna arbetsmarknaden för personer med missbruksproblematik mycket begränsad. Inom socialtjänsten pågår en rad lovvärda projekt i syfte att få ut personer med långvarigt socialbidragberoende i arbete och för vissa personer som genomgått rehabilitering för sina missbruksproblem kan arbetsträning och deltagande i olika projekt vara en väg ut i arbete. Framförallt för ungdomar och unga vuxna behövs ett mer aktivt arbete för att få ut dessa i praktik, studier m.m.

6. *Insatserna för unga med narkotika- och blandmissbruk måste utvecklas*

Det uppsökande arbetet för att nå unga vuxna i riskzon behöver utvecklas, både vad gäller omfattning och metoder, liksom insatserna för ungdomar och unga vuxna med missbruksproblem. Detta har bl.a. påpekats i den kartläggning av missbrukarvården i Stockholms stad som genomförts vid socialtjänstförvaltningen våren 2004 och påängteras i stadens budget för 2005.

Arbetet vid stadsdelsförvaltningarnas vuxen-/missbruksgrupper ska anpassas till befolkningens behov. Stadsdelarnas olika lokala förhållanden såsom befolkningens

åldersfördelning och områdets sociala struktur måste påverka arbetets inriktning, men får för den skull inte påverka arbetets kvalitet.

Stadsdelsförvaltningarna har organiserat arbetet med ungdomar och unga vuxna på olika sätt. Vid några stadsdelsförvaltningar tar vuxen/ missbruksenheterna emot ungdomar från 17-18 års ålder eller i vissa fall ännu tidigare, medan andra har 20 år som nedre åldersgräns. Vid många stadsdelsförvaltningar finns ett utvecklat samarbete med familje-/ungdomsenheterna kring åldersgruppen 18-19 år. Även samarbetet mellan Maria Ungdom och stadsdelsförvaltningarna har utökats.

Bland lovvärda behandlingsprojekt kan nämnas PUMAN vid socialtjänstförvaltningen för personer i åldersgruppen 18-28 år som är i riskzon för missbruk och MST (multi systemisk terapi) för ungdomar under 18 år. Som ett led i stadens ambition att snabbt fånga upp och erbjuda insatser till ungdomar i riskzon har socialtjänstförvaltningens ungdomsuppsökare organisatoriskt knutits till Maria ungdom.

Fortsatta åtgärder

Det är förvaltningens uppfattning att det är ytterst angeläget att socialtjänsten fortsätter utveckla missbruksarbetet vad gäller åtgärder, metoder och samverkansformer.

Medarbetarnas kunskaper i utredningsmetodik, dokumentation och uppföljning/ egenutvärdering behöver förbättras. Inom ramen för kompetensfonden planeras en utbildning för socialsekreterare och sektionschefer inom missbrukarvården som behandlar dessa områden kombinerat med utbildning/ implementering av ASI, riktlinjer och paraplyanvändning. Utbildningen planeras att genomföras under 2005.

Inom ramen för kompetensfonden planeras även utbildning i kognitiva behandlingsmetoder.

Stockholms stads tobaks-, alkohol- och narkotikapolitiska program (STAN-programmet) visar de principer, mål och prioriteringar som ska vara vägledande i staden som helhet inom områdena tobak, alkohol och narkotika. Programmet som omfattar förebyggande arbete, tidiga insatser och vård- och behandlingsinsatser behandlas i kommunstyrelsen i november 2004 och kommer att implementeras i stadens förvaltningar under nästkommande år.

Med utgångspunkt i den kartläggning av stadens missbrukarvård som socialtjänstförvaltningen redovisade våren 2004 har socialtjänstnämnden utsett en tvärpolitisk grupp som ska arbeta fram förslag till framtida inriktning för stadens missbrukarvård.