



Till
Socialtjänstnämnden

**Yttrande över remiss om en bättre tillsyn av missbrukarvården
SOU 2006: 57**

1 bilaga

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden godkänner yttrandet som svar på remissen och överlämnar det till Kommunstyrelsen

Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Dag Helin

Fredrik Jurdell

Sammanfattning

Förvaltningen har yttrat sig över regeringens betänkande om en bättre tillsyn av missbrukarvården. I betänkandet föreslås att länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsansvar ska förstärkas. Länsstyrelserna ska vara aktiva i sin tillsyn och särskilt beakta att tvångsvårdslagstiftningen efterlevs. Förvaltningen anser att det är ytterst angeläget att den lagstiftning som reglerar socialtjänstens ansvar inom missbruksområdet följs. En utökad tillsyn måste omfatta hela missbrukarvården inklusive de uppgifter som hälso- och sjukvården ansvarar för.

Utredningen anser att länsstyrelserna inte ska ges möjlighet att ta över ärenden och ansöka om tvångsvård, men diskuterar samtidigt möjligheten för länsstyrelserna att utfärda förelägganden med sanktioner om kommunen inte inleder utredning och/ eller ansöker om LVM/LVU. Förvaltningen menar att resonemanget är otydligt och skapar osäkerhet kring konsekvenserna för kommunernas handläggning av enskilda ärenden.

Förvaltningen anser vidare att Socialstyrelsen måste ta ett utökat ansvar för att ge tydliga råd och anvisningar som stöd för kommunernas arbete.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har begärt socialtjänstnämndens yttrande över regeringens betänkande "En bättre tillsyn inom missbrukarvården", SOU 2006: 57, senast den 31 oktober 2006. Ärendet har också remitterats till stadsdelsnämnderna Hässelby Vällingby, Katarina Sofia och Liljeholmen. Ärendet har beretts vid socialtjänstförvaltningens stab för utredning och projekt.

Bakgrund

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen för den statliga tillsynen inom socialtjänstens område, kallad "*Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten*". Syftet är att stärka, förtydliga och minska sårbarheten i tillsynsansvaret samt att se till att tillsynen fungerar samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Utredningen ska också se över ansvaret för tillsynen av Statens institutionsstyrelse, ett uppdrag som redovisas i ett senare betänkande.

Remissen i sammanfattning

Detta delbetänkande behandlar tvångsvård av missbrukare enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt tvångsvård i anledning av missbruk av personer mellan 18 och 20 år enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Utifrån socialtjänstlagen (SoL) har kommunen det yttersta ansvaret för att personer med missbruksproblem får tillgång till den hjälp och vård som de behöver för att komma ifrån sitt missbruk. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) är en tilläggslagstiftning som ska säkerställa att de personer som uppfyller kriterierna för tvångsvård erhåller vård oavsett samtycke. Enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) får vård oavsett samtycke beredas personer som fyllt 18 men inte 20 år som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas p.g.a. missbruk, brottslig verksamhet eller annat socialnedbrytande beteende. I detta betänkande analyseras behovet av en förstärkt tillsyn över att socialtjänsten ansöker om tvångsvård för personer med missbruk när det behövs och att rättstillämpningen blir enhetlig.

Tillsynsansvaret när det gäller socialtjänstens insatser inom missbruksområdet, dvs. tillämpningen av socialtjänstlagen (SoL), LVM och LVU regleras i SoL. Socialstyrelsen ska följa, vidareutveckla och ha tillsyn över socialtjänsten i landet. Till ledning för tillämpningen utfärdar socialstyrelsen allmänna råd och andra normeringsinstrument. Länsstyrelserna har tillsyn över länets kommuners socialtjänst. Detta innebär att följa socialnämndernas tillämpning av lagen, att ge råd och information till allmänheten i socialtjänstfrågor samt att biträda socialnämnderna med råd. Länsstyrelsen ska dessutom främja samverkan mellan kommunerna och andra samhällsorgan, verka för att socialnämnderna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av t.ex. särskilda boenden och i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningens förslag

Utredningen anser att missbrukarvården måste ges större prioritet. Detta gäller både socialtjänstens ansvar för hela vårdkedjan och den statliga tillsynen inom området. Utredningens slutsats är att länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsansvar bör förstärkas. Länsstyrelserna ska vara aktiva i sin tillsyn och särskilt beakta att tvångsvårdslagstiftningen efterlevs. Utredningen föreslår att:

- länsstyrelserna och socialstyrelsen tillförs ökade resurser omfattande ca 30 nya tjänster för tillsyn över missbrukarvården.
- ett tillägg införs i socialtjänstlagen som förtydligar länsstyrelsernas tillsynsuppdrag gällande tvångsvård enligt LVM och LVU.
- de åtgärder som vidtagits inom ramen för regeringens satsning ”Ett kontrakt för livet”, vilka syftar till att förstärka innehållet i LVM-vården och förbättra eftervården, blir en del av den ordinarie missbrukarvården.
- länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra en kartläggning av kommunernas missbrukarvård för att skapa kunskapsunderlag för vidareutveckling av socialtjänstens missbrukarvård.
- åtgärder vidtas för att förbättra och bygga ut statistiken inom missbrukarvården.
- socialstyrelsen får i uppdrag att sprida kunskap om hur LVM och LVU ska tillämpas.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att det är ytterst angeläget att den lagstiftning som reglerar socialtjänstens ansvar inom missbruksområdet följs. Att vårdas mot sin vilja innebär ett stort ingrepp i den personliga integriteten. Det ställs därför extra stora krav på rättssäkerhet och likabehandling. Förvaltningen vill betona att det är oerhört viktigt att förutsättningarna för tvångsvård är tydliga och tolkas lika oavsett var den enskilde missbrukaren bor. I de nationella riktlinjerna för missbrukar- och beroendevård som socialstyrelsen tagit fram och som presenteras under hösten 2006 påpekas t.ex. att SoL och LVM saknar definition av termen missbruk, vilket kan ge upphov till olikheter i rättstillämpningen.

Förvaltningen stämmer in i utredarens synpunkt att tillsynen av missbrukarvården måste ses i ett brett sammanhang. Socialtjänstens arbete inom missbruksområdet inkluderar förebyggande, uppsökande och motiverande arbete, insatser för personer i riskzon, vård och behandlingsinsatser i öppenvård, frivillig institutionsvård och tvångsvård samt insatser för stöd i boende och omvårdnad. Insatserna ska vara av god kvalitet, lättillgängliga och utgå från individuella behov. För att kunna bedriva ett bra missbruksarbete behöver socialtjänsten ha tillgång till ett varierat utbud av insatser och vidta åtgärder i ett tidigt skede, innan förutsättningarna för LVM/LVU är uppfyllda. Tvångsvården utgör en mindre, om än betydelsefull och kostsam, del av de ofta mycket långvariga insatser som personer med tungt missbruk behöver för att kunna leva ett drägligt liv. Det är därutöver förvaltningens uppfattning att en utökad tillsyn inom missbruksområdet även måste innefatta tillsyn av de insatser som ligger inom hälso- och sjukvårdens

ansvarsområde, då en fungerande samverkan mellan huvudmännen i många fall är en förutsättning för vårdens genomförande.

De nationella riktlinjer för missbrukar- och beroendevård samt de kvalitetsindikatorer inom missbruksområdet som Socialstyrelsen tagit fram kommer att få betydelse för den fortsatta utvecklingen och tillsynen av missbrukarvården. Förvaltningen förutsätter att dessa dokument följs upp med utbildnings- och andra implementeringsinsatser. Socialstyrelsen har ett stort ansvar för att ge tydliga råd och anvisningar som stöd för kommunernas arbete. Noteras kan att socialstyrelsens gällande allmänna råd för handläggning av LVM-ärenden utkom 1997 och har endast kompletterats med ett meddelandeblad med de förändringar av lagstiftningen som trädde ikraft 2005-07-01. Några utbildningsinsatser har inte heller genomförts. Förvaltningen anser att det behövs regelbundna utbildningsinsatser inom missbruksområdet kring lagstiftning och tillämpning, både när det gäller SoL, LVM och LVU. I ett uppmärksammat forskningsprojekt som genomförts vid Stockholms stads FoU-enhet fick socialsekreterare vid stadsdelsförvaltningarnas missbruksenheter bedöma vårdbehov och föreslå vårdinsatser i olika fiktiva klientärenden. Studien visade att bedömningarna varierar mycket både mellan socialsekreterare vid samma arbetsplatser och mellan olika arbetsgrupper. Ett sätt att försöka komma tillrätta med sådana olikheter är att utfärda lokala riktlinjer för staden och utbilda personalen i dessa. Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ärenden enligt LVM reviderades i samband med den förändrade lagstiftningen och under hösten 2006 kommer utbildning i lagstiftning och tillämpning att genomföras inom ramen för den pågående utbildningssatsningen för arbetsledare och handläggare inom stadens missbrukarvård.

Förvaltningen håller med om att tillgänglig statistik inom missbruksområdet är bristfällig och behöver förbättras. Detta gäller på såväl lokal som regional och nationell nivå. Vilka och i vilket syfte statistikuppgifter samlas in behöver dock utredas vidare, liksom hur en samordning av efterfrågade uppgifter till olika myndigheter kan ske.

Den statliga satsning inom LVM-vården som gjorts inom ramen för "Ett kontrakt för livet" och som syftar till att förstärka innehållet i vården och förbättra eftervården, föreslås fortsättningsvis utgöra en del i den ordinarie missbrukarvården. Inom denna satsning har kommunerna möjlighet att få subventionerad vårdavgift under s.k. § 27-placering. Förvaltningen är positiv till denna satsning, men anser samtidigt att det är minst lika viktigt att staten stödjer utvecklingen av den frivilliga missbrukarvården som omfattar betydligt fler personer med missbruksproblem.

I Socialtjänstlagen föreslås en ändring som innebär att länsstyrelserna ska kontrollera att LVM och LVU efterlevs. Tillsynen ska fokusera på pågående ärenden och inte begränsas till granskning i efterhand. Utredningen anser att länsstyrelserna inte ska ges möjlighet att ta över ärenden och ansöka om tvångsvård, men diskuterar samtidigt möjligheten för länsstyrelserna att utfärda

förelägganden med sanktioner om kommunen inte inleder utredning och/ eller ansöker om LVM/LVU. Förvaltningen menar att resonemanget är otydligt och skapar osäkerhet kring konsekvenserna för kommunernas handläggning av enskilda ärenden.

Utöver den tillsyn som bedrivs av Socialstyrelsen och länsstyrelsen sker regelbunden granskning av stadens verksamheter inom vård- och omsorgsområdet. Stadens revisorer har under de senaste åren tagit fram flera revisionsrapporter inom missbruksområdet såsom granskningar av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare och hur samverkan med andra huvudmän fungerar i arbetet med de tyngsta missbrukarna. Varje förvaltning har därutöver skyldighet att ha egen revision, internkontroll och kvalitetsuppföljning. I staden finns positiva erfarenheter av inspektörsfunktioner inom skolan och äldreomsorgen. Även inom funktionshinderområdet har inspektörsfunktionen utretts. Förvaltningen har tidigare utrett förutsättningarna för att införa en inspektörsfunktion inom missbruksområdet och bedömer att en sådan funktion möjligen skulle kunna fungera som ett komplement till stadens befintliga system för granskning och uppföljning.

Bilaga: Sammanfattning av betänkandet SoU 2006:57