



PM 2007:138 RVII (Dnr 421-956/2000)

Förslag om inrättande av inspektörer för missbrukarvården

Skrivelse av Olivia Wigzell (s)

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Skrivelsen av Olivia Wigzell (s) är besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Ulf KristerSSon anför följande.

Ärendet

Olivia Wigzell (s) har i skrivelse den 6 september 2000 föreslagit att Stockholms stad inrättar inspektörer för missbrukarvården.

Beredning

Ärendet har remitterats till socialtjänstnämnden, stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Skärholmen.

Socialtjänstnämnden beslutade avslå förvaltningens förslag om inrättande av inspektörer inom missbrukarvården.

Kungsholmens stadsdelsnämnd instämmer i Olivia Wiggzells synpunkter om att det är viktigt att stärka den enskildes ställning i det sociala arbetet och att information om och uppföljningen av missbrukarvården behöver utvecklas. Det är däremot tveksamt om just inspektörer är det mest verksamma instrumentet.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade stödja förslaget om inrättande av missbruksinspektör.

Skärholmens stadsdelsförvaltning stödjer förslaget om att inrätta missbrukarvårdsinspektörer.

Mina synpunkter

Individ- och familjeomsorgen, där missbrukarvården utgör en omfattande del, är idag den enda verksamhet inom socialtjänsten som inte har någon inspektörsfunktion med uppdrag att granska stadens arbete på området. Olivia Wigzell vill att staden inrättar en sådan funktion.

Jag delar andemeningen i skrivelsen – nämligen att vi måste säkerställa att de insatser staden gör inom missbrukarvården måste ge önskade resultat och hålla god kvalitet sett ur alla intressenters perspektiv.

Eftersom inte bara missbrukarvården, utan hela individ- och familjeomsorgsverksamheten, omfattar insatser som kan få mycket långtgående och omfattande konsekvenser för enskilda individer och familjer anser jag att det finns starka skäl till att se över kvalitetsarbete, tillsyn och uppföljning.

Därför har jag för avsikt att under hösten ta initiativ till en sådan översyn. Målsättningen är att i nästa steg ta fram ett förslag till kvalitetssäkring, tillsyn och uppföljning gällande alla delar av stadens individ- och familjeomsorg.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Skrivelsen av Olivia Wigzell (s) är besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 22 augusti 2007

ULF KRISTERSSON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Skrivelse av Olivia Wigzell (s) om inrättande av inspektörer för missbrukarvården

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Sedan skrivelsen skrevs för sju år sedan under den förra borgerliga mandatperioden har viktiga förbättringar inom missbrukarvården genomförts under vår rödgröna mandatperiod i kommunen, landstinget och riksdagen. Mycket återstår dock att göra eftersom missbruket är så utbrett i vårt samhälle och är så förödande för dem som drabbas.

Vi välkomnar därför översynen av kvalitetssäkring, tillsyn och uppföljning av verksamheterna. I översynen bör ingå att utreda förutsättningar för att införa inspektörer inom missbruksvården, hur brukarperspektivet kan tillgodoses och hur en sådan funktion skulle kunna utformas.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert*, *Tomas Rudin* och *Teres Lindberg* (alla s), *Stefan Nilsson* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Olivia Wigzell (s) har i skrivelse den 6 september 2000 föreslagit att Stockholms stad inrättar inspektörer för missbrukarvården.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till socialtjänstnämnden, stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Skärholmen.

Socialtjänstnämnden

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 juni 2001 att avslå förvaltningens förslag om inrättande av inspektörer inom missbrukarvården.

Reservation anfördes av vice ordföranden Catharina Tarras-Wahlberg m.fl. (s) och ledamoten Iris Birath m.fl. (v), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Kristina Axén Olin m.fl. (m), ledamoten Ylva Branting (kd) och tjänstgörande ersättaren Petter Odmark (fp), *bilaga 1*.

Ersättaryttrande gjordes av ersättaren Ingrid Lindvall (sp), *bilaga 1*.

Ersättaryttrande gjordes av Lena-Maj H Anding (mp), *bilaga 1*.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 14 mars 2002 har i huvudsak följande lydelse.

Inom staden finns idag flera system som har till syfte att granska och följa upp stadens verksamheter dels ur ett ekonomiskt perspektiv, dels kvalitets- och innehållsmässigt. Externa myndigheter ansvarar ytterst för att gällande lagstiftning efterlevs. Riktlinjer och mål både på nationell och kommunal nivå finns som ytterligare styr respektive verksamhetsområde. Stadens system för kvalitetsutveckling förstärker den enskilde medborgarens/brukarens insyn och möjlighet att få sina behov tillgodosedda. Genom åtaganden och kvalitetsgarantier tydliggörs vad verksamheterna erbjuder samt vad medborgaren/brukaren kan förvänta sig. Konkurrensställningen av delar av stadens ansvarsområden har också fått till effekt att verksamheterna tydliggör sina kostnader, vilka tjänster man erbjuder och resultat av insatserna.

Fördelar med inspektörsfunktion

Tillskapandet av funktionen med äldreomsorgsinspektörer har inneburit ytterligare ett redskap att jämföra äldreomsorgen över staden. Möjligheterna att efterleva likställighetsprincipen har förstärkts, trots att flera aktörer på marknaden har tillkommit. Kvalitetsutvecklingen har påskyndats genom att granskningarna i sig har lett till att verksamheterna börjat fundera på frågor som organisation, kompetens, dokumentation och arbetssätt. Men även genom att positiva exempel har lyfts fram som inspiration till övriga. En av utgångspunkterna har också varit att bidra till utveckling och inte att söka efter fel. Erfarenheterna kan sammanfattas i följande positiva effekter:

- Likställighetsprincipen har förstärkts
- Mer fokus på brukarens behov
- Överblick och helhetsbild
- Möjligheter att jämföra och att sprida idéer
- Ökad insyn i verksamheter som drivs på entreprenad

Vid diskussion med äldreomsorgsinspektörerna är deras övertygelse att strukturen och ar-

betssättet mycket väl kan överföras till andra ansvarsområden. Äldreomsorgsinspektörerna lyfter fram följande viktiga principer:

- Oberoende ställning gentemot stadsdelsnämnderna
- Bevaka likställighetsprincipen
- Helhetsperspektiv
- Verka långt ute i organisationerna
- Brukarperspektivet
- Bidra till utvecklingen – inte söka fel utan lyfta fram goda exempel
- Måste vara flera inspektörer – men de kan gärna ha olika erfarenheter

Nackdelar med inspektörsfunktion

Genom att förstärka stadens övergripande mandat och resurser för granskning och uppföljning, finns en risk för centralstyrning och att stadsdelsnämndernas självständiga roll försvagas, finns en risk för centralstyrning och att stadsdelsnämndernas självständiga roll försvagas. Inspektionerna kan också betecknas som en färskvara eller en ögonblicksbild och blir därigenom snabbt föråldrade. Möjligen kan också vetenskapligheten i metoden att genom deltagande observationer granska verksamheter ifrågasättas. Kritik har framförts om att granskningar genom ett ”inspektörssystem” blir uddlöst om inte sanktionsmöjligheter tillskapas.

Inom individ- och familjeomsorgen är insatserna oftast mycket komplexa. Det kan även i vissa delar vara svårt att tydligt urskilja myndighetsdelen från själva utförandet, då det ingår behandlingsinslag i utredningsarbetet. Det är också ofta aktörer inblandade, vilket kan försvåra utvärderingen av insatserna och möjligheterna att uppnå önskad effekt.

Slutsats

Behovet av granskning och utveckling av olika områden inom stadens individ- och familjeomsorg är stort. Inspektioner genomförda av länsstyrelsen har bl. a. påvisat brister i anpassningen av insatserna till den enskildes behov och i sättet att dokumentera arbetet.

Erfarenheterna av inspektörer inom skolan och äldreomsorgen är till övervägande del positiva. En liknande modell inom missbrukarvården och barn- och ungdomsvården är fullt möjlig. Den skulle med stor sannolikhet bidra till att förstärka den enskildes ställning och till att utveckla ett bra förhållningssätt i arbetet, genom att stadens verksamheter inom dessa områden, tydliggör sina insatser samt vilka resultat man vill uppnå.

Genom en samlad bild av externa och interna resurser skapas större förutsättningar att bevaka resurs- och kvalitetsfrågor ur ett helhetsperspektiv och att likställighetsprincipen efterlevs. Inspektörsfunktionerna skulle utgöra ett positivt komplement till stadens redan befintliga system för granskning och uppföljning.

Det finns också behov av att granska flera verksamheter inom staden som ägnar sig åt vård och omsorg riktad till den enskilde. Inom handikappomsorgen finns beslut om att inrätta en handikappombudsman, men den enskildes ställning skulle förstärkas ytterligare om ett liknande system med en inspektörsfunktion skulle tillskapas.

Man behöver dock närmare studera hur funktionen ska utformas. Bland annat bör man studera om granskningen ska omfatta hela processen från utredning och beslut till genomförande och uppföljning. Vidare bör man titta på vilka aspekter som kan anses vara viktiga att granska ur ett brukarperspektiv, d.v.s. vilka kvalitetskriterier och kvalitetsmått ska gälla.

Förvaltningen anser med hänvisning till ovanstående, att en utredning bör tillsättas med syfte att utveckla inspektörsfunktioner anpassade till missbrukarvården och barn- och ungdomsvården inom individ- och familjeomsorgen samt för handikappomsorgen.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 22 mars 2001 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Jari Visshed m.fl. (s), Herman Gatica (v) och Birgitta Waller (mp), *bilaga 1*.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 mars 2001 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer i Olivia Wigzells synpunkter om att det är viktigt att stärka den enskildes ställning i det sociala arbetet och att information om och uppföljningen av missbrukarvården behöver utvecklas. Det är däremot tveksamt om just inspektörer är det mest verksamma instrumentet. Förvaltningen ser hellre att befintliga kanaler till uppföljning, tillsyn och överklagningsmöjligheter utvecklas. Om inspektörer inrättas inom missbrukarvården bör man även fråga sig om övriga verksamheter inom kommunen också bör ha inspektörer, t ex barnomsorg, barn- och ungdomsvård och socialpsykiatri. Framför allt är det viktigt att definiera vad det är som ska inspekteras.

Gemensamt synsätt

Centralt för missbrukarvården är hur den bör se ut, d.v.s. en missbrukspolicy och strategi. Ett sådant samlat dokument saknas. Inom socialtjänstförvaltningen pågår emellertid arbete med att utforma riktlinjer för själva handläggningen. Till detta kommer även frågan om att ekonomiskt kunna uppfylla en hög kvalitet inom missbrukarområdet, både avseende insatser för den enskilde och utbildning/kompetens för socialsekreterare. Vård och insatser för vuxna missbrukare är inte ett prioriterat område inom den kommunala verksamheten.

Förvaltningen vill samtidigt understryka att många förbättringar kan åstadkommas inom befintliga ekonomiska ramar, såsom uppföljningar, metodutveckling och samverkan.

Uppföljning

När det gäller uppföljning anser förvaltningen att helhetsbilden för staden skulle underlättas om samma metoder och instrument användes av alla stadsdelsnämnder. Det är inte alldeles lätt att uppnå, men de nyckeltal som redovisas till stadens finansavdelning och Socialstyrelsen kan sannolikt utvecklas och definieras tydligare. Det kan även finnas anledning att se över möjligheter att jämföra dokumentation och utbildning/kompetens mellan stadsdelsnämnderna.

På individnivå finns åtminstone ett par verktyg som är under utveckling inom missbrukssektionen och dubbeldiagnos-projektet (Team-ett) vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning. ASI (Addiction Severity Index) används för att få en helhetsbild av klientens/patientens situation. Det är ett utredningsformulär som är uppföljningsbart och som genomförs tillsammans med klienten. ADDIS (Alkohol Drog Instrument) är en utredning som kan göras angående beroendet. Ju bättre utredning som kan göras av individens medicinska status/diagnos och situation i övrigt desto större möjlighet att genomföra rätt insats. I förlängningen innebär detta lägre kostnad och samtidigt bättre resultat för den enskilde.

Minst en gång per år genomförs en enkätundersökning bland klienterna vid missbrukssektionen där bl. a frågor om bemötande, tydlighet i beslut och delaktighet berörs. Inom kort ska även försök med s.k. fokus-grupp genomföras. Ett antal personer som har genomgått behandling inbjuds till diskussion och utvärdering.

Metodutveckling

Ständig metodutveckling pågår inom området, exempelvis det som nämnts ovan. Viktigt är också forskning på området och möjlighet för socialsekreterarna att ta del av olika forskningsresultat samt implementering av nya metoder. Stadens FoU-enhet skulle enligt förvaltningens mening kunna göra en särskild satsning på att utvärdera olika metoder och modeller som tillämpas inom stadens missbrukarvård.

En annan väsentlig del när det gäller utveckling av arbetet inom missbrukarvården är socialsekreterarnas kompetensutveckling. Socialhögskolan ger grundkompetens inom t ex missbruk. Förvaltningen anser att det vore av värde om socialtjänstförvaltningen kunde erbjuda fördjupningskurser till en kostnad som inte avhåller stadsdelsnämnderna från att anmäla deltagare. Alternativt kunde möjligheten undersökas att i samband med t ex socialhögskolan skräddarsy en poäng-utbildning.

Samverkan

För att förbättra insatserna för den enskilde är det också viktigt att utveckla samverkan med andra aktörer, inte minst med landstingets beroendevård och psykiatri. Missbrukssek-

tionen sitter samlokaliserad med Beroendecentrum Nord vid S:t Eriksmottagningen vilket har medfört betydande samordningsvinster för samtliga. Kontakterna med psykiatri håller på att förbättras, men en väsentlig faktor är att samarbetet också måste förbättras mellan beroendevård och psykiatri inom landstinget. Samarbete med Länkarna, Mariedal håller också på att finna strukturerade former på flera sätt. Bl. a finns Länkarna tillgängliga vid S:t Eriksmottagningen en gång per vecka.

Tillsyn och överklagande

Idag finns flera instanser som utövar tillsyn över missbrukarvården: Länsstyrelsen, socialstyrelsen och stadens revisorer. Den enskilde kan även vid missnöje vända sig till Justitieombudsmannen (JO). Det föreligger härutöver ett förslag om att utöka överklagningsrätten när det gäller beslut enligt socialtjänstlagen, så att även andra beslut om insatser än försörjningsstöd kan överklagas.

Om delar av socialtjänstens verksamheter upphandlas av externa aktörer har den politiska majoriteten i staden föreslagit att en kommunal tillsynsmyndighet inrättas då JO inte är tillämplig. Det bör enligt förvaltningens uppfattning övervägas att samordna tillsynsuppgifter till denna instans i det fall beslut om att inrätta någon form av inspektion över missbrukarvården blir aktuell.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 april 2001 att överlämna ett gemensamt förslag från (s), (mp), (fp), (kd) och (v) som sitt svar till kommunstyrelsen på motionen om inrättande av missbrukarvårdsinspektör. Nämnden stödjer förslaget om inrättande av missbruksinspektör.

Reservation anfördes av ordföranden Billy Östh m.fl. (m), *bilaga 1*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 22 mars 2001 har i huvudsak följande lydelse.

En övergripande kontroll och tillsyn av missbrukarvården finns genom Länsstyrelsen och Socialstyrelsen, som båda har tillsynsansvar. I utredningsarbetet på utredningsenheten görs täta uppföljningar av insatserna på handläggarnivå, då enheten ansvarar för att klienterna får den vård och omsorg som behovet påtalar. Förvaltningen betonar vikten av att de som utreder, föreslår och verkställer insatser också är de som bäst följer upp arbetet. Detta skapar ett viktigt inslag i lärandet och utvecklingen av missbrukarvården.

Förvaltningen är genom utredningsenheten för vuxna också representerad i stadens upphandlingsgrupp för insatser av vård, behandling samt boende för den aktuella målgruppen. Gruppens uppgift är bl. a att se till kvalitet i förhållande till kostnader.

Med stöd av ovanstående argument finner förvaltningen att behovet av tillsyn och kvalitetssäkring på området är tillgodosett.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 22 mars 2001 att överlämna förvaltningens förslag som svar på skrivelsen. Majoriteten, (m), (fp), (kd), (sp) lämnade ärendet vidare *utan eget ställningstagande*.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2001 har i huvudsak följande lydelse.

Skärholmens stadsdelsförvaltning stöder förslaget om att inrätta missbrukarvårdsinspektörer.

Missbrukarvården innehåller stora variationer vad gäller inriktning och insats. Inom stadsdelen ansvarar man för förebyggande arbete, utredningar enligt SoL och LVM, behandlingsinsatser och stödjande åtgärder. Målgruppen för missbrukarvården är ofta en väldigt utsatt

grupp som kräver omfattande stöd för att komma ifrån ett missbruk och sedan bibehålla drogfriheten.

Förslaget om att tillsätta missbruksinspektörer anses som positivt vad gäller möjlighet till att granska och belysa missbruksarbetet med syftet att höja kompetens och utveckling inom området. Det är *viktigt* att inspektörerna har ett nära samarbete med befintliga övergripande samarbetspartner i Stockholms stad såsom socialtjänstförvaltningen, upphandlingsgruppen.

Förvaltningarna ska erbjuda bra och god omsorg åt alla invånare i staden och med inspektörer kan kvaliteten på arbete med missbrukarvård öka.

Genom att granska de olika stadsdelarna kan man ta till vara på det som är bra och framgångsrikt samt införa liknande metoder i förvaltningens arbete med missbruksvården.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänstnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Catharina Tarras-Wahlberg m.fl. (s) och ledamöterna Iris Birath m.fl. (v) enligt följande

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi föreslog att nämnden skulle besluta enligt förvaltningens förslag.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Kristina Axén Olin m.fl. (m), ledamoten Ylva Branting (kd) och tjänstgörande ersättaren Petter Odenmark (fp) enligt följande

Vi vill framföra att socialtjänstnämnden sedan tidigare givit socialtjänstförvaltningen i uppdrag att se över uppföljningen och organisationen av missbruksvården. Vidare har en rad uppdrag givits för att försöka göra vården bättre.

Vi vill också framhålla att länsstyrelsen tillförts ett större ansvar för att utföra bevakande funktioner inom detta område som motionären och skrivelseförfattaren tar upp.

Ersätтарыttrande gjordes av Ingrid Lindvall (sp) enligt följande

Jag ansluter mig till det särskilda uttalande som lämnades av ordföranden Kristina Axén Olin m. fl. (m), ledamoten Ylva Branting (kd) och tjänstgörande ersättaren Petter Odenmark (fp).

Ersätтарыttrande gjordes av Lena-Maj H Anding (mp) enligt följande

Om jag deltagit i beslutet skulle jag ha anslutit mig till det förslag till beslut som lämnades av vice ordföranden Catharina Tarras-Wahlberg m. fl. (s) och ledamöterna Iris Birath m. fl. (v)

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Jari Visshed m.fl. (s), Herman Gatica (v) och Birgitta Waller (mp) enligt följande

Vi delar i mångt och mycket de resonemang som förvaltningen för i sitt tjänsteutlåtande även om vi inte på samma sätt vill utesluta möjligheten av att inrätta inspektörer för att följa upp missbruksvården.

Motionären pekar på problemet med att Stockholms stad samt övriga kommuner i alltför liten utsträckning har kunskap om missbrukarvårdens innehåll, omfattning och effekter. Vi tror att inspektörerna kan spela en viktig roll i stadens arbete med att utveckla information och uppföljning av missbrukarvården på samma sätt som äldreinspektörerna gör inom äldreomsorgen.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av ordföranden Billy Östh m.fl. (m) enligt följande

Vi reserverar oss mot att inrätta missbrukarvårdsinspektörer då vi inte anser att verksamheten blir bättre med dessa inspektörer.