



PM 2006 RVII (Dnr 325-3353/2006)

En bättre tillsyn av missbrukarvården

Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten (SOU 2006:57)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid 27 november 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen ”En bättre tillsyn av missbrukarvården” överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Ulf KristerSSon anför följande.

Ärendet

Kommunerna har det yttersta ansvaret för att personer med missbruksproblem får tillgång till den vård och den hjälp de behöver för att komma ifrån sitt missbruk, enligt socialtjänstlagen (SoL). Lagen om vård av missbrukare, LVM ska säkerställa att de personer som uppfyller kriterierna för tvångsvård får vård, oavsett samtycke. Enligt Lagen om vård av unga, LVU får de som fyllt 18 men inte 20 år och som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas p.g.a. missbruk, brottslig verksamhet eller annat nedbrytande beteende beredas vård, oavsett samtycke.

Utredningen har i delbetänkandet analyserat behovet av en förstärkt tillsyn av socialtjänstens arbete för personer med missbruk för att säkerställa att LVM och LVU följs. Utgångspunkten är att tillsynsansvaret ska stärkas och göras tydligare. Sårbarheten ska minska och tillsynen ska fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Delbetänkandet behandlar också behovet av en förstärkt tillsyn över socialnämndernas ställningstagande att inte ansöka om tvångsvård för personer med missbruk.

Utredningen anser att missbruksvården måste ges en högre prioritet, både vad gäller socialtjänstens lokala insatser och den statliga tillsynen av hela vårdkedjan. I detta delbetänkande föreslås följande.

- För en mer aktiv och operativ tillsyn tillförs länsstyrelserna och Socialstyrelsen cirka 30 nya tjänster till en kostnad om cirka 20-25 mnkr. Efterlevnad av LVM och LVU ska särskilt kontrolleras samt att socialnämnderna i övrigt fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.
- Socialtjänstlagens 13 kap 2§ kompletteras med ett tillägg som förtydligar länsstyrelsernas tillsynsansvar för tvångsvård enligt LVM och LVU.
- Förstärkt vårdinnehåll och förbättrad eftervård föreslås bli en del i missbrukarvården, i enlighet med det statliga projektet Ett kontrakt för livet som pågår under åren 2005-2007. Projektet utvecklar innehållet i vården samt motverkar missbruket inom kriminalvården. Det innebär bl.a. att staten svarar för en större andel av kostnaden för vården.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att sprida kunskap om hur LVM och LVU ska tillämpas inom socialtjänsten.

- Länsstyrelserna får i uppdrag att kartlägga kommunernas missbrukarvård samt vidta åtgärder för att förbättra och utveckla statistiken inom missbruksområdet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna i Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen. Stadsledningskontorets yttrande har beretts inom välfärd och utbildningsavdelningen.

Mina synpunkter

Att vårdas mot sin vilja är ett stort ingrepp i den personliga integriteten och därför måste rättssäkerheten inom missbruksvården kunna säkerställas. Att lagstiftningen som reglerar socialnämndernas ansvar inom missbruksområdet följs är viktigt. Socialstyrelsens uppdrag om att sprida kunskap om tillämpningen av LVM och LVU bör därför utvidgas till att omfatta lagstiftningen inom hela missbruksområdet.

Tillsynen inom missbrukarvården kan förbättras och det är viktigt att tillsynen omfattar hela missbrukarvården - inte enbart tvångsvården.

Utöver detta vill jag särskilt peka på två frågor: För det första att hälso- och sjukvårdens insatser på området omfattas av utökad och förbättrad tillsyn, eftersom samverkan mellan de olika huvudmännen ofta är avgörande för den samlade vårdens genomförande och resultat. För det andra bör statens tillsyn i högre grad fokusera på själva resultaten i verksamheten, snarare än koncentrera sig på frågan om insatser i sig har gjorts. Kunskapen om resultat av olika behandlingsformer har stora brister. För att säkerställa att de insatser som genomförs ger bästa möjliga resultat behöver uppföljningsarbetet förbättras.

I Stockholm har stadens revisorer bl.a. påpekat bristen på uppföljning, vilket innebär svårigheter att mäta effekter av insatta resurser. Om inte effekterna kan mätas är risken stor att resurserna inte prioriteras korrekt och risken än större att myndighetsbeslut med stora konsekvenser inte leder till de resultat som motiverar själva ingreppet.

Jag delar inte utredningens uppfattning att det främst är nya resurser som behöver tillföras. Det finns till exempel indikationer på att många kommuner i allt högre utsträckning arbetat med andra modeller av vård och rehabilitering, t ex i tidigare öppenvårdsinsatser. Det saknas i dagsläget dock tillräckligt med faktabaserad kunskap på området för att kunna dra några långtgående slutsatser. Därför är det värdefullt att länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla och komplettera statistiken med regelbunden kartläggning av vårdens innehåll och resurser.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen ”En bättre tillsyn av missbrukarvården” överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 16 november 2006

ULF KRISTERSSON

Bilagor

1. Reservationer
2. Sammanfattning av remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. som svar på remissen överlämna föredragande borgarrådets promemoria
2. därutöver anför följande

Det är positivt att utredningen valt en bredare ansats och därigenom också tagit hänsyn till det faktum att de viktigaste insatserna är de som görs innan förutsättningarna för LVU och LVM är uppfylla.

Vi delar också den uppfattning som utredningen ger uttryck för, nämligen att en väl fungerande tillsynsverksamhet måste fungera som en del i en lärande process där tillsyn och uppföljning utvecklar kunskapen om och i den berörda verksamheten. Det är därför glädjande att vikten av detta lyfts fram, bland annat genom betoningen av kunskapstillväxt och att tillsynen ska ha fokus på pågående ärenden.

Vi delar inte föredragande borgarrådets uppfattning att resurstillskott är av mindre betydelse för kvalitet och resultat inom missbrukarvården. Missbrukarvården är en del av kommunernas verksamhet som har få resursstarka brukare. Det är därför särskilt viktigt att skapa robusta system för tillsyn och utvärdering då flera andra av demokratins kontrollmekanismer - som är en självklar del av många andra verksamheters löpande verksamhet - helt saknas inom missbrukarvården. Något som blir särskilt tydligt inom tvångsvården. Inte minst krävs en betoning av analyser som fångar verksamhetens kvalitativa aspekter, inte bara de kvantitativa. Det kräver i allmänhet mer av resurser.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. I huvudsak tillstyrka borgarrådets förslag till svar på remissen
2. samt därutöver anför

Remissens förslag till åtgärder för att stärka tillsynen över missbrukarvården innehåller ett paket av kompletterande åtgärder med lagändringar, ökad tillsyn, kunskapsspridning, kartläggningar samt förbättring av statistiken. Vänsterpartiet vill framhålla vikten av att rättssäkerheten inte äventyras för svaga grupper. Den faktiska tillsynen måste därför utformas så att den kan uppmärksamma klagomål även från personer med sociala, språkliga och etniska hinder. Det är också rimligt att tillföra resurser till länsstyrelserna och Socialstyrelsen för att få en stark statlig tillsynsorganisation och en god kunskapsspridning ute i kommunerna. Det måste dock finnas en balans mellan de resurser som tillförs granskningen och de som tillförs missbrukarvården. Missbrukarvården har kraftigt rustats ner under de senaste decennierna. Ökade resurser behöver därför tillföras kommunerna för att stärka den evidensbaserade missbrukarvården i samverkan med sjukvården, kriminalvården och brukarorganisationerna.

ÄRENDET

Socialdepartementet har remitterat utredningen En bättre tillsyn av missbrukarvården (SOU 2006:57) som är ett delbetänkande av utredningen om tillsynen inom socialtjänsten S2004:12. Remisstiden går ut den 27 november 2006.

Kommunerna har det yttersta ansvaret för att personer med missbruksproblem får tillgång till den vård och den hjälp de behöver för att komma ifrån sitt missbruk, enligt socialtjänstlagen (SoL). LVM ska säkerställa att de personer som uppfyller kriterierna för tvångsvård får vård, oavsett samtycke. Enligt LVU får de som fyllt 18 men inte 20 år och som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas p.g.a. missbruk, brottslig verksamhet eller annat nedbrytande beteende beredas vård, oavsett samtycke.

Utredningen har i delbetänkandet analyserat behovet av en förstärkt tillsyn av socialtjänstens arbete för personer med missbruk för att säkerställa att (LVM) och (LVU) följs. Utgångspunkten är att tillsynsansvaret ska stärkas och göras tydligare. Sårbarheten ska minska och tillsynen ska fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Delbetänkandet behandlar också behovet av en förstärkt tillsyn över socialnämndernas ställningstagande om att inte ansöka om tvångsvård för personer med missbruk.

Utredningen anser att missbruksvården måste ges en högre prioritet, både vad gäller socialtjänstens lokala insatser och den statliga tillsynen av hela vårdkedjan. I detta delbetänkande föreslås följande.

- För en mer aktiv och operativ tillsyn tillförs länsstyrelserna och Socialstyrelsen cirka 30 nya tjänster till en kostnad om cirka 20-25 mnkr. Efterlevnaden av LVM och LVU ska särskilt kontrolleras samt att socialnämnderna i övrigt fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.
- Socialtjänstlagens 13 kap 2§ kompletteras med ett tillägg som förtydligar länsstyrelsernas tillsynsansvar för tvångsvård enligt LVM och LVU.
- Förstärkt vårdinnehåll och förbättrad eftervård föreslås bli en del i missbrukarvården, i enlighet med det statliga projektet Ett kontrakt för livet som pågår under åren 2005-2007 om att utveckla innehållet i vården samt att motverka missbruket inom kriminalvården. Det innebär bl.a. att staten svarar för en större andel av kostnaden för vården.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att sprida kunskap om hur LVM och LVU ska tillämpas inom socialtjänsten.
- Länsstyrelserna får i uppdrag att kartlägga kommunernas missbrukarvård samt vidta åtgärder för att förbättra och utveckla statistiken inom missbruksområdet.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna i Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen. Stadsledningskontorets yttrande har beretts av välfärd och utbildningsavdelningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 november 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser, i likhet, med socialtjänstnämnden, att det är av yttersta vikt att lagstiftningen som reglerar socialnämndernas ansvar inom missbruksområdet följs. Att vårdas mot sin vilja är ett stort ingrepp i den personliga integriteten, varför rättssäkerheten är synnerligen viktig.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning om att tvångsvården inte ska ses isolerat från övrig missbruksvård. Socialtjänstens insatser till missbrukare omfattar en rad olika åtgärder, bl.a. förebyggande, uppsökande och motiverande arbete, insatser för personer i riskzon, vård och behandling i öppenvård, frivillig institutionsvård och tvångsvård samt stöd i boende och omvårdnad.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att ansvaret för tillsynen inom missbrukarvården förstärks. Tillsynen bör dock inte enbart fokusera på tvångsvården, utan på alla insatser inom missbruksområdet. Framför allt måste tillsynen innefatta hälso- och sjukvårdens insatser, då samverkan mellan huvudmännen i många fall är avgörande för vårdens genomförande. I Stockholm finns sedan 1998 en med landstinget gemensam policy för missbrukarvård och specialiserad beroendevård, vilken formar och stärker den konkreta samverkan mellan huvudmännen.

En angelägen uppgift är att följa upp vårdens resultat för att få bättre kunskap om sambandet mellan behandlingsinsatser och resultat. Kunskapen om resultat av olika behandlingsformer har stora brister. Forskningen kan inte visa något tydligt vetenskapligt stöd för att institutionsvård är den mest effektiva insatsen. Generellt gäller dock att gynnsamma effekter karaktäriseras åtgärder som har en klar struktur och är väldefinierade. Forskning har även visat att behandling i de ungas närmiljö oftast är bättre än behandling på institution. I Stockholm har stadens revisorer bl.a. påpekat bristen på uppföljning, vilket innebär svårigheter att mäta effekter av insatta resurser. Om inte effekterna kan mätas så är risken stor att resurserna inte prioriteras utifrån nyttan av olika insatser.

Den statliga utredningen konstaterar att missbrukarvården nedprioriterats av kommunerna liksom länsstyrelsernas tillsyn av denna, särskilt tvångsvård enligt LVM och LVU. Stadsledningskontoret anser att detta är ett allt för kategorisk och generaliserande sätt att beskriva utvecklingen. En analys baserad på kunskap om utvecklingen är därför angelägen. Frågan är om kommunernas missbruksvård generellt har utvecklats till en mer effektiv användning av resurserna för missbrukarvården genom att använda andra former av vård och behandling. Det är därför värdefullt att länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla statistiken med regelbunden kartläggning av vårdens innehåll och resurser. Socialstyrelsens uppdrag om att sprida kunskap om tillämpningen av LVM och LVU bör utvidgas till att omfatta lagstiftningen inom hela missbruksområdet.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att innehållet i institutionsvården förstärks och eftervården förbättras, i enlighet med projektet Ett kontrakt för livet. Stadsledningskontoret kan dock konstatera att statliga ekonomiska resurser därmed i praktiken styrs mot tvångsvården. Beslut om insatser ska utgå från individens behov. Tidiga insatser är primära för att bryta ett drogmissbruk. För att bedriva ett framgångsrikt missbruksarbete behövs tillgång till ett varierat utbud av insatser och att insatser vidtas i ett tidigt skede, innan förutsättningarna för LVM/LVU är uppfyllda. Det är därför viktigt att staten ger stöd till en utveckling inom hela missbrukarvården.

Socialtjänstnämnden

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2006 att hänvisa till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

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 dragligt 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.

Hässelby–Vällingby stadsdelsnämnd

Hässelby–Vällingby stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 31 oktober 2006 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande.

Hässelby–Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 12 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till att tillsynen av missbruksvården förstärks samt målsättningen att förbättra kvalitén och därmed också synliggörandet av missbruksvården. I övrigt tar förvaltningen inte ställning till förslaget i remissen.

Katarina–Sofia stadsdelsnämnd

Katarina–Sofia stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Katarina–Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 13 oktober 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig i allt väsentligt bakom de förslag som framkommer i utredningen "En bättre tillsyn av missbrukarvården". Framför allt ser förvaltningen mycket positivt på förslaget att "Ett kontrakt för livet" görs till en del av den ordinarie missbrukarvården. Som en av de kommuner och stadsdelsnämnder som deltagit i vårdkedjeprojektet, vilket i korthet innebär en förstärkning av hela vårdkedjan, har det för Katarina-Sofia stadsdelsnämnds del fört med sig att LVM-placeringarna har minskat medan vårdkedjans andra delar har förstärkts. Detta har lett till en mer gynnsam effekt för brukarna. Förvaltningen ställer sig därför bakom den utgångspunkt som utredningen har om att *"tvångsvård inte kan ses som isolerat från övrig missbrukarvård och att det är av yttersta vikt att insatser för att bryta missbruk erbjuds i ett mycket tidigare skede än när tvångsvård kan ske"*. Detta görs företrädesvis genom att kommunen erbjuder en lättillgänglig och kvalificerad öppenvård.

Förvaltningen vill också speciellt trycka på det utanförskap ett missbruk ofta innebär. I linje med detta anser förvaltningen att utgångspunkten för begreppet missbrukarvård bör vidgas till att inte bara innefatta institutionsvård. Utöver stöd för att bryta själva missbruket bör begreppet missbrukarvård även inkludera insatser som innebär stöd inom samtliga livsområden såsom: bostad, försörjning, arbetsmarknad, familjerelationer, fysisk hälsa, psykisk hälsa och fritid. Förvaltningens uppfattning är att det, med hänvisning till ovanstående, inte nog kan poängteras att missbrukarvård är mer än LVM/LVU-vård eller annan institutionsvård varför det är mycket bra att även denna inställning uttrycks i utredningen.

Förvaltningen ser i stort positivt på den föreslagna förstärkningen i form av 30 nya helårstjänster till länsstyrelserna och Socialstyrelsen, för att dessa ska kunna genomföra en ökad och mer aktiv tillsyn över missbrukarvården och arbeta för en ökad kunskapsspridning inom området. Förvaltningen instämmer i vikten av att ha en stark tillsynsorganisation i syfte att tillförsäkra att personer med missbruksproblem får hjälp att komma tillrätta med sina problem. I linje med detta är det av yttersta vikt att människor skall behandlas lika oavsett var i landet de bor. Detta tillsammans med det föreslagna tillägget i 13 kapitlet 2 § socialtjänstlagen att *- Länsstyrelsen skall därvid kontrollera efterlevnaden av lagen om vård av missbrukare i vissa fall och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga -* bör leda mot en ökad rättssäkerhet för brukaren.

Förvaltningen vill även föra fram vikten av att det finns en balans mellan de resurser som tillförs själva missbrukarvården och de som tillförs tillsynsmyndigheterna i form av ökade

resurser till granskning, så att dessa står i proportion till varandra. D.v.s. ökade resurser måste också tillföras missbrukarvården och inte bara tillsynen över densamma.

I övrigt anser förvaltningen att det kvarstår en del frågetecken som inte helt klargörs i utredningen. Exempel på detta är hur tillsynen av missbrukarvården rent faktiskt ska utformas och varifrån initiativen ska, eller kan tänkas, komma. En relativt stor andel av anledningarna till beslut om tillsyn kan förväntas komma i form av klagomål från enskilda. Här vill förvaltningen understryka att bland annat sociala, språkliga och etniska hinder kan riskera att rätts-säkerheten för svaga grupper äventyras.

Förvaltningen anser därför att länsstyrelserna bör utveckla en tydlig strategi och arbetsmetoder så att även de personer som till exempel saknar ett starkt nätverk tillförsäkras rätts-säkerhet. De tillkommande resurserna hos länsstyrelserna bör även stödja vidareutvecklingen av socialtjänstens arbetsmetoder och utredningsmetodik.

I övrigt vill förvaltningen också betona att det inom ramen för Stockholms stads kvalitets-system redan finns en väl fungerande internkontroll och klagomålshantering som länsstyrelserna kan utnyttja och dit även personer som vill framföra synpunkter och klagomål kan hänvisas.

Liljeholmens stadsdelsnämnd

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2006 att lämna ärendet utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av ordföranden Ann-Marie Strömberg (-), ledamöterna Jan Wallman, Kata Hansson och tjänstgörande ersättarna Solveig Lindsäter, Amanj Mala Ali och Marika Esentals (alla s), ledamoten Magnus Jarnling (mp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Daniel Somos m.fl. (m), Karin Berggren m.fl. (fp), Andreas Sturesson (kd), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Kjell Marténg (v), *bilaga 1*.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 september 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Liljeholmens stadsdelsförvaltning har tagit del av remissen, *En bättre tillsyn av missbrukarvården*, och anser att en ökad tillsyn är bra, men att det är beklagligt att fokus i så hög grad läggs på tvångsvården. Det finns inga evidensbaserade forskningsresultat som visar att vårdformen är effektiv. Tvångsomhändertagande kan däremot vara nödvändigt för att bryta ett fortgående missbruk. Förvaltningen hänvisar här till rapporten: 200/03:1/Riksdagens revisorer <http://www2.riksdagen.se/internet/rr-web.nsf> och efterlyser i utredningen reflektioner och kommentarer på uppgifter i densamma.

(Utdrag ur rapporten)

Forskningen om missbrukarvård

Tvångsvård av missbrukare har fått mycket kritik. Tvångsmomentet anses av vissa vara oetiskt och det finns inget vetenskapligt stöd för att tvångsvård är effektivt. Målsättningen med LVM är att motivera till fortsatt, frivillig behandling, och inte att behandla. Men skillnaden mellan motivationsarbete och behandling är inte tydlig inom LVM-vården. Det är svårt att mäta resultat av missbrukarvård och kunskapen om olika metoders effektivitet är begränsad. Behandlingsmetoder som visat sig ge gynnsamma effekter karakteriseras av klar struktur och väldefinierade åtgärder, enligt en forskningssammanställning som Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) gjort. Allmänt stödjande eller rådgivande behandlingar saknar däremot vetenskapligt dokumenterad effekt. Motiverande intervjuteknik är en lovande metod för behandlingsmotivation, men det är osäkert om den fungerar inom tvångsvård. Det är osäkert i vilken utsträckning klienter fortsätter med frivillig behandling efter LVM-vård som syftet är.

Missbrukarvården i praktiken

Tre av SiS institutioner för missbrukarvård besöktes under granskningen. Deras målgrupper skiljer sig åt avseende typ av missbruk, kön samt förekomst och grad av psykisk störning. Det finns dock många gemensamma inslag i deras behandlings- och motivationsarbete. Ingen av de besökta institutionerna tillämpar någon särskild metod för att motivera klienten till fortsatt vård. Det finns inga riktlinjer eller manualer för behandlingen. Institutionerna har svårt att lyfta ut en särskild del av behandlingen som viktigast, utan menar att hela vistelsen vid hemmen är behandling. Viktiga inslag är dock att skapa relationer mellan personal och klient, och att erbjuda individuella samtal. Samtalen utgår från klientens behov och behandlingsassistenterna ansvarar för innehåll och utformning av samtalen. Gruppsamtal förekommer också. Att träna på vardagssysslor är en del av behandlingen på alla tre institutionerna. Institutionerna anser att det är svårt att rekrytera och behålla utbildad och erfaren personal. Introduktion av nyanställda är till största delen inriktad på praktiska uppgifter, regler och rutiner.

Med utgångspunkt från förvaltningens egna erfarenheter och uppgifterna i rapporten ifrågasätter förvaltningen, som tidigare nämnts, styrningen mot tvångsvård och satsningen *Ett kontrakt för livet* då den i huvudsak riktar till personer som har blivit föremål för tvångsomhändertagande. Förvaltningen anser att medel till missbruksvården ska vara generellt riktade och inte vara prioriterade för en viss åtgärd, i det här fallet LVM-vård. Att styra missbruksvården i en viss riktning genom medelsfördelning, anser förvaltningen, kan leda till att individens rättssäkerhet sätts ur spel – personer som kan få adekvat vård enligt socialtjänstlagen (SoL) riskerar att istället underkastas vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Resurstilldelningen riskerar att styra vilket lagrum som används, vilket inte skall ställas i motsats till att alla lagar skall uppfyllas.

Som en slutsats av utredningens studie av LVM-handläggningen i landets kommuner skriver utredarna att "tvångslagstiftningens bestämmelser och intentioner kommer i andra hand" och flera orsaker till detta beskrivs. Liljeholmens stadsdelsförvaltning reagerar mot denna slutsats och generalisering och hävdar att samtliga beslut avseende missbruksvård måste utgå från den enskildes behov. I de flesta fall kan dessa behov tillgodoses inom ramen för SoL. I de fall LVM tillämpas har alla möjligheter inom SoL uttömts. Förvaltningen vill understryka att denna process inte påverkas av ekonomiska resurser, utan utgår helt från lagstiftningens intentioner.

I regeringsbeslutets uppdrag står att en analys skall genomföras av de problem som finns idag med att Statens institutionsstyrelse (SiS) har tillsynsansvar för de egna institutionerna. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2007. Stadsdelsförvaltningen anser att utredningen bör tidigareläggas och föreslår därutöver att tillsynen av SiS-institutioner bör utföras av länsstyrelserna, där en samlad kunskap i missbruksfrågor finns.

RESERVATIONER M.M.

Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av ordföranden Ann-Marie Strömberg (-), ledamöterna Jan Wallman, Kata Hansson och tjänstgörande ersättarna Solveig Lindsäter, Amanj Mala Ali och Marika Esentals (alla s), ledamoten Magnus Jarnling (mp) enligt följande

Stadsdelsnämnden beslutar att som svar på remissen överlämna och i huvudsak åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande, samt att därutöver anför följande:

Stadsdelsnämnden delar förvaltningens uppfattning att förslaget till förstärkt tillsyn över missbrukarvården alltför mycket fokuserar på tvångsvården. Förstärkning behövs beträffande tillsynen över hela missbruksvården, såväl öppenvård, som frivillig vård på behandlings hem och tvångsvård och denna tillsyn måste samordnas med tillsynen över andra huvudmäns verksamhetsområden (främst sjukvård och kriminalvård) för att undvika att klienter/patienter ramlar mellan stolarna.

Det har under de senaste decennierna skett en kraftig nedrustning av missbrukarvården. En nedrustning som samtliga politiska partier är ansvariga för. Den minskning av antalet tvångsvårdade som skett har inte motsvarats av vare sig ökning av antalet frivilligt vårdade eller minskning av vårdbehovet. Det går inte att helt frigöra sig från tanken att de höga kostnaderna för vård i kombination med snäva kostnadsramar och budgethållningskrav ibland påverkar bedömningarna.

Under den gångna mandatperioden har Stockholms stad i missbrukar vården prioriterat utbyggnad och kvalitetshöjning av boendeenheter för vuxna missbrukare och förstärkning av de uppsökande verksamheterna. Denna utbyggnad har varit vällovlighet och bra.

Det är nu hög tid att bygga ut även en evidensbaserad vård för vuxna missbrukare, en vård som måste ske med ökat och förbättrat samarbete med sjukvård (inklusive psykiatri), kriminalvård, frivilligorganisationer med flera.

Ersättaryttrande: Kjell Marténg (v) uttalade stöd för reservationen

Särskilt uttalande gjordes av Daniel Somos m.fl. (m), Karin Berggren m.fl. (fp), Andreas Sturesson (kd) enligt följande

Det är viktigt att den nya majoriteten i stadshuset kan komma att förändra förutsättningarna i detta ärende. Den nya majoriteten vill utreda ett valfrihetssystem inom missbruksvården samt att en tak-överhuvud-garantin för de hemlösa ska återupprättas och att en stödgaranti som tar vid där tak-överhuvud-garantin upphör ska införas. Den ska vara individuellt utformad och innefatta stöd och behandling mot missbruk/psykisk ohälsa.