

Arbetet med vuxna missbrukare

Hallsbergs kommun

November 2020

Lars Näsström

Isabelle Panasco



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Iakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Finns upprättade mål, rutiner och riktlinjer för området?	6
2.2.	Får enskilda tillgång till insatser för att komma ur en missbrukssituation?	9
2.3.	Används bedömningsinstrument för att säkerställa att enskilda erbjuds relevanta insatser?	10
2.4.	Finns det en överenskommelse om samverkan mellan huvudmännen som hålls levande och som följs upp?	11
2.5.	Är roller och ansvar i kommunens missbruksvård tydlig?	13

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun genomfört en granskning av arbetet med vuxna missbrukare. Granskningen syftar till att bedöma om Social- och arbetsmarknadsnämnden har en tillräcklig intern kontroll inom området som säkerställer att styrning och uppföljning av HVB-hem sker enligt gällande lagstiftning och i övrigt på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen är avgränsad till Social- och arbetsmarknadsnämnden och missbruksvård som riktas till vuxna, dvs personer från 18 år.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Social- och arbetsmarknadsnämnden *inte helt* har en tillräcklig intern kontroll inom området som säkerställer att styrning och uppföljning av HVB-hem sker enligt gällande lagstiftning och i övrigt på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan ses bedömningen för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Finns upprättade mål, rutiner och riktlinjer för området?

Granskningen visar att det finns dokumenterade mål, riktlinjer och rutiner för området och som är kända i organisationen och används. Vi konstaterar att Social- och arbetsmarknadsnämnden säkerställer att styrning och uppföljning av HVB-hem sker enligt gällande lagstiftning. Vi konstaterar även att uppföljning sker i samband med delårsrapporter, årsredovisning samt intern kontroll.

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Får enskilda tillgång till insatser för att komma ur en missbrukssituation?

Granskningen visar att kommunens säkerställer att de insatser om erbjuds motsvarar de behov som uppmärksammas hos enskilda för att komma ur en missbrukssituation. Det är tydliggjort att Social- och arbetsmarknadsnämnden ansvarar för att det finns ett utbud av insatser och för att avtala vård.

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Används bedömningsinstrument för att säkerställa att enskilda erbjuds relevanta insatser?

Vid utredningar tillämpas bedömningsinstrument i enlighet med Socialstyrelsens nationella riktlinjer vilket säkerställer att väsentlig information samlas in inför bedömning av behov av insatser och för att följa utfall av de beslutade åtgärderna. Vi noterar i och med att det är ny personal inom både missbruk och försörjningsstöd ett behov att säkerställa att personal har kompetens och använder sig av bedömningsinstrumenten.

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Finns det en överenskommelse om samverkan mellan huvudmännen som hålls levande och som följs upp?

Det finns en överenskommelse som i enlighet med SoL och HSL reglerar ansvar och som påvisar att och hur samverkan ska ske mellan huvudmännen. Det finns dock brister i hur denna hålls levande och följs upp. Det framkommer att den vid granskningens genomförande revideras. Vi konstaterar att det tidigare funnits en lokal arbetsgrupp missbruk som

enhetschefen deltagit i, samtidigt framkommer att något egentligt arbete i lokala arbetsgruppen missbruk inte är etablerat i dagsläget.

Granskningen visar även att ytterligare initiativ tas för att säkerställa ett samarbete med andra huvudmän och med andra aktörer för att säkerställa en god vård.

Vi rekommenderar att de styrande dokument som finns gällande ansvarsfördelning och samverkan revideras och vid behov uppdateras för att säkerställa att enskilda får tillgång till de insatser som ges av huvudmännen gemensamt. För att dessa ska vara styrande är en uppföljning av stor vikt. Granskningen visar brister i detta. Som noterats har det i granskningen även framkommit att samverkan brister gällande personer med samsjuklighet, dvs har flera diagnoser, vilket medför att det inte säkerställs att dessa får tillgång till adekvat vård.

Vi bedömer revisionsfrågan som *delvis uppfylld*.

Är roller och ansvar i kommunens missbruksvård tydlig?

Roller och ansvar inom kommunens missbruksvård bedöms som tydliga. Utifrån ett medborgarperspektiv bedöms det ansvar som finns för myndighetsutövning och insatser inom missbruksvården som tydliggjort. En gemensam ingång säkerställer att enskilda som kommer i kontakt med kommunen med anledning av missbruksproblem kommer rätt.

Vi bedömer revisionsfrågan som *uppfylld*.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi Social- och arbetsmarknadsnämnden att:

- Säkerställa att det upprättas en lokal överenskommelse för samverkan, i enlighet med länsöverenskommelsen.
- Revidera och vid behov uppdatera de styrande dokument som finns gällande ansvarsfördelning och samverkan.
- Utvärdera ändamålsenligheten och följsamheten till länsöverenskommelsen.
- Säkerställa implementeringen av länsöverenskommelsen.
- Säkerställa att samverkansparterna prioriterar deltagande i arbetet med utarbetande av SIP.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. När det gäller missbrukare anges i Socialtjänstlagen att Socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs. När det gäller missbruk av narkotika eller alkohol har också Socialstyrelsen utarbetat Nationella riktlinjer som bl. a innehåller rekommendationer för arbetet kring förebyggande insatser, bedömningsinstrument samt stöd och behandlingsinsatser.

IVO¹ pekar i sin rapport "Vad har IVO sett 2019?" att det finns indikationer på att socialtjänsten inte alltid erbjuder insatser som svarar mot personernas behov och är passiv i sin handläggning.

Placering på institution är en insats som kräver kvalificerat åtagande och höga kostnader för kommunen. Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer krav på att kommunen upphandlar institutionsplatser, om det inte råder särskilda förhållanden. Ett ofullständigt arbete från kommunens sida riskerar dels att den enskilde inte får den hjälp som behövs med hänsyn till dennes livssituation. Det finns också en risk för bristande effektivitet och därigenom onödiga kostnader för kommunen

Revisorerna i Hallsbergs kommun har i sin riskbedömning angett arbetet med vuxna missbrukare som ett väsentligt område.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Social- och arbetsmarksnämnden har en tillräcklig intern kontroll inom området som säkerställer att styrning och uppföljning av HVB-hem sker enligt gällande lagstiftning och i övrigt på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande revisionsfrågor:

- Finns upprättade mål, rutiner och riktlinjer för området?
- Får enskilda tillgång till insatser för att komma ur en missbrukssituation?
- Används bedömningsinstrument för att säkerställa att enskilda erbjuds relevanta insatser?
- Finns det en överenskommelse om samverkan mellan huvudmännen som hålls levande upp och som följs upp?
- Är roller och ansvar i kommunens missbruksvård tydlig?

1.3. Revisionskriterier

- Socialtjänstlagen
- Lag om vård av missbrukare
- Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende

¹ Inspektionen för vård och omsorg

- Interna styrande dokument relevanta för granskningen som fastslagits av kommunfullmäktige

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till missbruksvård som riktas till vuxna, dvs personer från 18 år.

1.5. Metod

Genomgång av för granskningen relevanta dokument avseende mål och dess uppföljning, riktlinjer och rutiner inom området samt nämndens protokoll.

Övergripande statistik över ekonomi har efterfrågats. Därtill har uppföljning av öppenvård Stegen efterfrågats.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Förvaltningschef Social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Områdeschef individ- och familjeomsorg
- Enhetschef vuxenenhet
- Sakkunnig socialsekreterare missbruk.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Finns upprättade mål, rutiner och riktlinjer för området?

2.1.1. Iakttagelser

Mål

I verksamhetsplan och mål år 2020, område individ- och familjeomsorg, Social- och arbetsmarknadsförvaltningen, står det att utifrån kommunens fyra strategiska områdena har Social- och arbetsmarknadsnämnden beslutat om nämndmål. Nämndmålen ska anknyta till de strategiska områdena. Genom att avläsa resultatet av nämndernas nämndmål ska slutsatser kunna dras av om de mer långsiktiga strategiska områdena är på väg att uppfyllas.

Social- och arbetsmarknadsnämnden har beslutat följande nämndmål med tillhörande mätetal som berör vuxnenheten:

Alla insatser av Social- och arbetsmarknadsförvaltningen ska känna sig trygga med insatserna.

- *Mätetal: Minst 90 % av de personer som får insatser ska uppleva trygghet med insatserna*

Alla barn, unga, vuxna och familjer i kommunen ska erbjudas goda livsvillkor och ska så långt som möjligt erbjudas stöd och tidiga insatser på hemmaplan.

- *Mätetal: Det förebyggande arbetet ska stärkas genom att antalet besökare/deltagare i Social- och arbetsmarknadsförvaltningens öppenvårdsverksamheter/öppna verksamheter ska öka mot föregående år.*

Insatserna som Social- och arbetsmarknadsförvaltningens verksamheter ska anpassas utifrån den enskildes behov där den enskilde ges möjlighet till delaktighet

- *Mätetal: Minst 90 % av brukarna inom Social- och arbetsmarknadsförvaltningen ska vara nöjda med graden av delaktighet.*

Utifrån verksamhetsplan och mål år 2020 framgår att Social- och arbetsmarknadsnämnden har gett förvaltningen ett prioriterat uppdrag som berör vuxnenheten, en översyn av placeringar för vuxna.

Intern kontroll

Social- och arbetsmarknadsnämnden har beslutat om följande rutin inom intern kontroll som berör vuxnenheten:

- Antal anmälningar om barn som far illa samt allvarliga missförhållanden för vuxna missbrukare
- Avvikelsehantering i enlighet med socialtjänstlagen och patientsäkerhetslagen

Rutiner och riktlinjer

Nämnden har i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift SOFS 2011:9 upprättat ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Syftet med det är att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet och att förebygga risker för vårdskador, missförhållanden samt

avvikelser. Kvalitetsledningssystemet innehåller olika moment så som rutiner för riskanalys, egenkontroll, utredning av avvikelser och förbättringsåtgärder.

Utöver nämndens systematiska kvalitetsarbete har riktlinjer och rutiner för verksamheten tagits fram och som man uppger sig arbeta aktivt med. Bland annat "Riktlinjer för handläggning avseende missbruk- och beroendevård"² där syftet är att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling avseende utredning, bedömning och tillgång till de insatser som kommunen erbjuder. Vidare finns det riktlinjer för biståndshandläggning- socialpsykiatri, antagen av Social- och arbetsmarknadsnämnden 2019-06-25.

Individ- och familjeomsorgen arbetar efter en checklista som stöd för utredning gällande ansökan om vård och behandling på institution. Checklistan innehåller dem steg som en utredning ska innehålla, exempelvis upprätta en utredningsplan, när bedömningsinstrument ska användas samt hur samråd ska ske.

I checklistan uppger att individutskottet tar del av utredningsplaner och beslutar om placeringar. Det framgår också av delegationsordningen att individutskottet ansvarar för myndighetsbeslut i individärenden som rör placeringar. I intervjuer framgår att det i utredningsplanen beskrivs varför personen i fråga behöver institutionsvård, val av vårdform, kostnad samt eftervårdsplanering. Handläggaren gör även en bedömning hur väl behandlingsformen passar klienten.

Uppföljning

I delårsrapport tertial 2 för Social- och arbetsmarknadsnämnden³ framgår att vuxenenheten prognostiserat ett negativt ekonomiskt resultat för det första halvåret, vilket bland annat beror på ökat antal institutionsplaceringar för vuxna.

Tabell 1. Budgetuppföljning avseende institutionsvård för missbrukare. Statistik från förvaltningen.

	2018	2019	2020
Budget (tkr)	2 300	2 300	2 800
Utfall (tkr)	2 574	3 819	2 908 (prognos)

Det framgår vidare i delårsrapporten att institutionsplaceringar för personer med missbruksproblematik under första halvåret har ökat i antal i jämförelse med samma period föregående år. Fem placeringar inom institutionsvård enligt Socialtjänstlagen har beviljats, under samma period år 2019 beviljades två placeringar samt två beslut om förlängningar av institutionsvård.

I dagsläget uppger att individ och familjeomsorg arbetar med att förhindra LVM- placeringar genom att aktivt arbeta förebyggande och ha ett tätt samarbete med öppenvård Stegen samt Barn- och familjeenheten, detta för att i tidigt stadium erbjuda vård och behandling för de personer som är inne i ett aktivt missbruk.

I delårsrapport tertial 2 för Social- och arbetsmarknadsnämnden görs följande bedömningar av nämndmålen som berör Vuxenenheten:

² Antagen av Social- och arbetsmarknadsnämnden 2019-04-12

³ Antagen av Social- och arbetsmarknadsnämnden 2020-09-23

Tabell 2. Uppföljning av beslutade nämndmål. Hämtat från delårsrapport tertial 2.

Nämndmål	Prognos	Kommentar
Alla insatser av social- och arbetsmarknadsförvaltningen ska känna sig trygga med insatsen.	Förväntad prognos är gul.	Detta mäts i undersökningen hösten år 2020. IFO arbetar ibland med tvingande insatser och det kan inverka på hur nöjda klienterna är med sin insats. Uppföljning görs regelbundet med den/de personer insatser berör och det bidrar till större delaktighet för klienten/brukaren.
Alla barn, unga, vuxna och familjer i kommunen ska erbjudas goda livsvillkor och ska så långt som möjligt erbjudas stöd och tidiga insatser på hemmaplan.	Förväntad prognos är grön.	Öppenvård Stegen har "öppet intag", vilket innebär att personen utan kontakt med socialsekreterare kan få vård och behandling för sitt missbruk. Missbrukshandläggare arbetar aktivt med att erbjuda anhöriga anhörigstöd på Stegens öppenvård. Målet ser ut att kunna uppnås.
Insatserna som social- och arbetsmarknadsförvaltningens verksamheter ska anpassas utifrån den enskildes behov där den enskilde ges möjlighet till delaktighet	Förväntad prognos är grön.	Detta mäts i klientundersökning under hösten år 2020. Vuxenheten verkar nära individen och erbjuder professionellt bemötande och är lyhörda för idéer och synpunkter.

Vidare framgår av delårsrapporten att covid-19 har påverkat individ- och familjeomsorgens verksamhet. Pandemiplan/beredskapsplan samt rutiner har upprättats gällande hur arbetet ska bedrivas och prioriteras under lågbemanningsperiod. Detta för att upprätthålla en rättssäker handläggning.

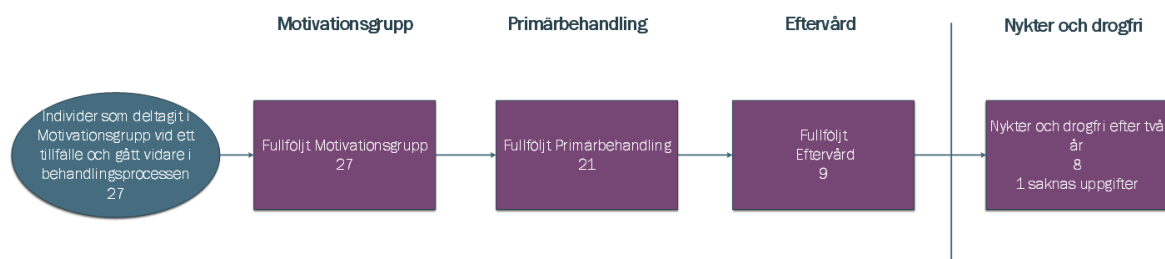
Utifrån delårsrapporten framkommer att antal anhöriga som erhållit stöd från öppenvården Stegen samt antalet personer som varit inskrivna i någon av Stegens beroendegrupper under det första halvåret år 2020 minskat något i jämförelse med samma period år 2019.

Utifrån intervjuer framgår att Region Örebro sedan några år tillbaka har följt de resultat som kommunens öppenvårdsverksamhet Stegen har gett. Regionens uppföljningar upphörde för något år sedan men den person som tidigare arbetade på regionen med utvärderingen fortsatt med det på uppdrag av Hallsbergs kommun. De intervjuade menar att utvärderingarna har visat goda resultat för Stegen och verksamheten har använt resultatet i arbetet med verksamhetsutveckling.

I en tjänsteskrivelse till social- och arbetsmarknadsnämnden avseende öppenvård Stegen framkommer att antal inkomna anmälningar vuxen/missbruk har ökat över tid. Antal inkomna anmälningar vuxen/missbruk under år 2018 var 170 stycken, år 2019 181 stycken och fram till och med maj 2020 redovisas 86 stycken anmälningar.

Revisionen har tagit del av en presentation som gjordes till nämnden där information om öppenvård Stegen presenterades. Nedan redovisas antal personer som deltagit i stegen behandlingsarbete under perioden 1 januari 2016 fram till och med 2019.

Tabell 3. Stegen 2016-2019. Förvaltningens presentation till nämnd.



Utifrån intervjuer framgår att uppföljningar görs regelbundet vid HVB placeringar för att dels följa upp de mål som är satta i vårdplanen samt för att höra att vården fungerar. Den enskilde har även möjlighet att ansöka om förlängd vård och behandling. Vid uppföljningar deltar drogterapeuter från Stegens öppenvård då den enskilde i de flesta fall ska påbörja deras förlängda behandling. Drogterapeuterna får då insikt och information från behandlarna på HVB-hemmet vad den enskilde har jobbat med och vad den behöver utveckla för att bibehålla en drogfrihet/nykterhet över tid.

Uppföljning intern kontroll

En återrapportering av den interna kontrollen kvartal två har gjorts till nämnden. Riskområdet antal anmälningar om barn som far illa samt allvarliga missförhållanden för vuxna missbrukare bedöms både under kvartal 1 och kvartal 2 som grönt. Riskområdet avvikelshantering i enlighet med socialtjänstlagen och patientsäkerhetslagen bedöms också som grönt under kvartal 1 och 2.

2.1.2. Bedömning

Granskningen visar att det finns dokumenterade mål, riktlinjer och rutiner för området och som är kända i organisationen och används. Vi konstaterar att uppföljning sker i samband med delårsrapporter, årsredovisning samt intern kontroll. Vi konstaterar även att social- och arbetsmarknadsnämnden säkerställer att styrning och uppföljning av HVB-hem sker enligt gällande lagstiftning.

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

2.2. Får enskilda tillgång till insatser för att komma ur en missbrukssituation?

2.2.1. Iakttagelser

Hallsbergs kommun bedriver öppenvårdsverksamheten Stegen som erbjuder stöd för missbrukare men också stöd till anhöriga till missbrukare. Verksamheten bedrevs tidigare tillsammans med Kumla kommun men det beskrivs att de under 2019 valde att avsluta samarbetet och därmed också finansiering. Inom öppenvård Stegen erbjuds enskilda samtal, kartläggning, bedömning och strukturerad behandling i öppenvård. Behandlingsverksamheten inom Stegen innefattar ett tolvstegsprogram, kognitiv beteendeterapi, motiverade samtal, nätverksarbete, haschavvänjningsprogram, anhörigprogram, urinprovtagning. Under år 2020 tillkommer spel- och schematerapi.

I en tjänsteskrivelse till social- och arbetsmarknadsnämnden⁴ framgår det att flera av de som söker vård- och behandling samt stöd från Stegen är egensökande och under be-

⁴ SAN 2020-06-15

handlingstiden därmed inte har kontakt med missbrukshandläggare. Det uppges att via Stegen nås personer i tidigare stadium av sitt missbruk jämfört med dem personer som kommer via myndighetsbeslut. Det uppges vid intervjuer dock att utmaningen för missbrukshandläggarna är att hitta alternativa behandlingsformer inom kommunen som kan tillgodose klienternas vårdbehov när öppenvård Stegen av något skäl inte kan ta emot den enskilde för vård och behandling.

Vidare har kommunerna i Örebro län enligt länsöverenskommelsen⁵ tillgång till länsövergripande verksamheter. Bland annat Beroendecentrum som är en specialistklinik med ett länsansvar för personer med både psykisk ohälsa/sjukdom och missbruk eller beroende. I länet finns särskild rutin för ansvarsfördelning mellan Beroendecentrum och andra delar av sjukvården, samt överenskommelser mellan kommunerna avseende Tillnyktring (TNE), samverkan mot alkohol och droger i trafiken (SMADIT) där länsstyrelsen är ansvarig samt Maria Ungdom med Örebro kommun.

I intervjuer framgår att för att få vård på Beroendecentrum behövs en planering innan den enskilde kommer iväg på behandling. Till tillnyktringsenheten (TNE) kan den enskilde gå in och söka vård själv. Det uppges vid intervju att otydligheter i betalningsansvaret inneburit att Hallsbergs kommun fått betalningsansvar för personer som sökt till TNE flera gånger under samma kväll.

Av intervjuer framgår att individ- och familjeomsorg genom ett ramavtal, upphandlat av regionen, har tillgång till behandlingshem, stödboende, HVB etc. Det uppges att det pågår ett arbete med en ny upphandling av ramavtal. Det uppges att man saknar att kunna erbjuda en verksamhet som sysslar med arbetsinriktad missbruksrehabilitering.

2.2.2. Bedömning

Granskningen visar att kommunen säkerställer att de insatser som erbjuds motsvarar de behov som uppmärksammas hos enskilda för att komma ur en missbrukssituation. Det är tydliggjort att social- och arbetsmarknadsnämnden ansvarar för att det finns ett utbud av insatser och för att avtala vård.

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

2.3. Används bedömningsinstrument för att säkerställa att enskilda erbjuds relevanta insatser?

2.3.1. Iakttagelser

I Socialstyrelsens riktlinjer ges det rekommendationer om vilka bedömningsinstrument socialtjänsten samt hälso- och sjukvården bör använda sig av. Missbrukshandläggare/sakkunniga socialsekreterare använder sig av bedömningsinstrument vid identifiering av alkohol- och narkotikaproblem, vilket bekräftas vid intervjuer. Metoderna heter AUDIT samt ADDIS. Som stöd för att bedöma klienters hjälpbehov använder sig missbrukshandläggare/sakkunnig socialsekreterare av bedömningsinstrumentet ASI som kartlägger klientens hela livssituation. Vidare framgår att personalen som arbetar med försörjningsstöd också använder sig av AUDIT som en del i sina utredningar.

Förvaltningen uppgav att sakkunniga socialsekreteraren som arbetar med missbruksfrågor har den utbildning som krävs för uppdraget, dvs. socionomutbildning och fortbildning i metoder för missbruksvården. Vidare pågår kompetensutvecklingsinsatser för två social-

⁵ Samverkan kring personer med riskbruk, missbruk och beroende. Överenskommelse mellan Region Örebro län och kommunerna i Örebro län.

sekreterare som arbetar med försörjningsstöd i dagsläget, detta för att främst säkerställa minskad sårbarhet vid personalbortfall. I intervjuer uppges att de två socialsekreterarna kommer ha i uppdrag att arbeta både med handläggning av missbruk samt försörjningsstöd. I och med att individ och familjeomsorg väljer att kompetensutveckla två socialsekreterare som kommer ha i uppdrag att arbeta både med handläggning av missbruk och försörjningsstöd förstärks bemanningen genom anställning av en ny socialsekreterare för försörjningsstöd.

2.3.2. Bedömning

Vid utredningar tillämpas bedömningsinstrument i enlighet med Socialstyrelsens nationella riktlinjer vilket säkerställer att väsentlig information samlas in inför bedömning av behov av insatser och för att följa utfall av de beslutade åtgärderna.

Vi noterar i och med att det är ny personal inom både missbruk och försörjningsstöd ett behov att säkerställa att personal har kompetens och använder sig av bedömningsinstrumenten.

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

2.4. Finns det en överenskommelse om samverkan mellan huvudmännen som hålls levande och som följs upp?

2.4.1. Iakttagelser

Enligt HSL och SoL är landsting och kommuner skyldiga att ingå gemensamma överenskommelser om samarbete i fråga om personer som missbrukar alkohol, narkotika och andra beroendeframkallande medel (16 kap. 3 § HSL och 5 kap. 9 a § SoL). En överenskommelse, Samverkan kring personer med riskbruk, missbruk och beroende, har tagits fram mellan Region Örebro län och kommunerna i Örebro län⁶. Det anges vid intervjuerna att överenskommelsen är beslutad av chefsgrupp för samverkan social välfärd samt vård och omsorg.

Syftet med överenskommelsen är att tydliggöra huvudmännens ansvar i enlighet med lagstiftning, nationella riktlinjer och nationella rekommendationer till hälso- och sjukvården och socialtjänsten för att upptäcka, förebygga och för vård och stöd vid riskbruk, missbruk och beroende. Vidare står det att den enskildes behov av samverkan ska styra och ingen enskild ska hamna mellan huvudmännens olika ansvarsområden och bli utan hjälp. Utifrån överenskommelsen ska samtliga aktörer arbeta efter fyra mål.

- Huvudmännen ska arbeta för en ökad samsyn kring enskilda och gemensamma ansvarsområden, rutiner och regler samt individens behov av vård och stöd.
- Huvudmännen ska systematiskt arbeta för att tidigt upptäcka och åtgärda riskbruk, missbruk och beroende och stödja förändring av levnadsvanor, inom primärvård, den psykiatriska och somatiska vården samt inom socialtjänstens verksamheter. Där det bedöms som relevant ska en screening göras och rådgivning erbjudas.
- Huvudmännen ska verka för god tillgänglighet av vård och stödinsatser. Det gäller vid såväl förstagångskontakter som vid återbesök och i samband med återfall.
- Rutiner för sammanlänkning av andra mer kvalificerade och långtgående insatser i de fall man bedömer att den enskildes problem är omfattande ska finnas.

⁶ Giltig från och med 2019-04-02

Vidare står det i överenskommelse mellan Region Örebro län och kommunerna i Örebro län att samtliga vårdenheter och socialtjänster ska vara införstådda med det ansvar som åligger var och en att upptäcka, förebygga och ge vård- och stödinsatser till personer med riskbruk, missbruk och beroende samt deras anhöriga. Länets kommuner har olika förutsättningar utifrån samhälls-/befolkningsstruktur och geografiskt läge vilket betyder att lokala och länsdelsvisa överenskommelser kan se olika ut i länet. Vidare står det att målen i överenskommelsen följs upp årligen i lokal arbetsgrupp missbruk.

I chefsgruppen för samverkan social välfärd samt vård och omsorg deltar förvaltningschefen för social- och arbetsmarknadsförvaltningen. Enligt intervjuade framgår att chefsgruppen är ett bra forum för diskussion kring ämnet men att det pågår ett arbete med att se över överenskommelsen i nuläget. Enligt uppgift finns en lokal arbetsgrupp missbruk som enhetschefen deltagit i tidigare, samtidigt framkommer att något egentligt arbete i lokala arbetsgruppen missbruk inte är etablerat i dagsläget.

Som nämndes ovan framgår i överenskommelsen om länsövergripande verksamhet vilka är Beroendecentrum där det finns en särskild rutin för ansvarsfördelning mellan Beroendecentrum och andra delar av sjukvården. Vidare finns överenskommelser mellan kommunerna och Beroendecentrum avseende tillnyktring (TNE), samverkan mot alkohol och droger i trafiken (SMADIT) som länsstyrelsen är ansvarig för samt Maria Ungdom med Örebro kommun.

Vid intervju med förvaltningsledning lyfts att områdeschefen deltar i samverkansforum med beroendecentrum och polis, där beroendecentrum är sammankallande.

Enligt riktlinjer missbruk- och beroendevård framgår att om det under utredning eller insats framkommer behov av andra stöd- och vårdinsatser som inte faller inom socialtjänstlagen kan socialsekreterare med den enskildes samtycke kalla till en samordnad individuell planering (SIP). I intervjuer uppges att både sakkunnig socialsekreterare och andra aktörer sammankallar till SIP-möten men att det ibland inte prioriteras av aktörer som ska delta. De intervjuade menar att samverkan med regionens psykiatriska öppenvård inte fungerar tillfredsställande. Samverkan uppges inte heller fungera helt tillfredsställande med vissa vårdcentraler.

I intervjuer uppges att samverkan även försvåras av att socialtjänsten och hälso- och sjukvården har olika förhållningssätt när det gäller personer med missbruks- och beroendeproblematik. Detta kan leda till att det försvårar rehabiliteringsprocessen då klienter ofta har behov av en längre abstinensbehandling än vad som erbjuds från regionen innan omfattande behandlingsinsatser påbörjas. Det uppges även att socialtjänst och hälso- och sjukvård har olika förhållningssätt gällande kostnadsfrågan kring de klienter som har behov av psykiatrisk behandling under vistelse på behandlingshem då regionen inte erbjuder annat än öppenvårdsbehandling.

Inom ramen för granskningen har ingen kontakt tagits med Regionen kring ovanstående kritik.

I tjänsteskrivelsen avseende konsekvensbeskrivning, effektiviseringar/besparingar IFO, står det att ett samarbete startat mellan familjeteamet och Stegen i syfte att skapa en allians med föräldrar som erhåller insatser på Stegen, så att det därigenom blir naturligt för föräldrarna att ta emot insatser från Familjeteamet. En utvärdering kommer att ske under hösten.

På fråga om samarbete med näringsverksamheten sker så framgår det i intervjuerna att individ- och familjeomsorgen har försökt vara ute och informera om bland annat öppen-

vård Stegen hos företagare. Man har även varit ute på vårdcentraler och skolor för information om öppenvård Stegen. Det framgår i intervjuer att individ- och familjeomsorgen även sökt samarbete med näringslivsenheten.

Ytterligare samarbeten som nämns är tillsammans med verksamheten arbetsmarknad och integration, där individ- och familjeomsorgen informerat om öppenvård Stegen och dess syfte till både enheten för arbetsmarknad och enheten för integration. Vidare framgår att det även sker ett aktivt samarbete med polisen kring informationsinsatser. Det uppges också att Hallsbergs kommun informerat om sina insatser genom radioreklam men även genom affischer, broschyrer, kommunens hemsida etc.

2.4.2. *Bedömning*

Det finns en överenskommelse som i enlighet med SoL och HSL reglerar ansvar och som påvisar att och hur samverkan ska ske mellan huvudmännen. Det finns dock brister i hur denna hålls levande och följs upp. Det framkommer att den vid granskningens genomförande revideras. Vi konstaterar att det tidigare funnits en lokal arbetsgrupp missbruk som enhetschefen deltagit i, samtidigt framkommer att något egentligt arbete i lokala arbetsgruppen missbruk inte är etablerat i dagsläget.

Granskningen påvisar även ytterligare initiativ för att säkerställa ett samarbete med andra huvudmän och med andra aktörer för att säkerställa en god vård. Vi vill dock påpeka vikten av att säkerställa att samverkansparterna prioriterar deltagande i arbetet med utarbetande av SIP. Denna del är väsentlig för att en gemensam plan för insatser formas med den enskildes behov samt de olika verksamheternas respektive ansvar som utgångspunkt.

Vi rekommenderar att de styrande dokument som finns gällande ansvarsfördelning och samverkan revideras och vid behov uppdateras för att säkerställa att enskilda får tillgång till de insatser som ges av huvudmännen gemensamt. För att dessa ska vara styrande är en uppföljning av stor vikt. Granskningen visar brister i detta. Som noterats har det i granskningen även framkommit att samverkan brister gällande personer med samsjuklighet, dvs har flera diagnoser, vilket medför att det inte säkerställs att dessa får tillgång till adekvat vård.

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

2.5. **Är roller och ansvar i kommunens missbruksvård tydlig?**

2.5.1. *lakttagelser*

Missbruksvård är ett område där ansvaret finns hos kommunerna men även hos hälso- och sjukvården. Att roller och ansvar är tydliggjorda är en förutsättning för en effektiv organisation men även en förutsättning för en tydlig och effektiv samverkan mellan huvudmän som har ett angränsade ansvar.

I reglemente för social- och arbetsmarknadsnämnden⁷ framgår att nämnden har till uppgift att svara för kommunens uppgifter inom socialtjänsten i enlighet med socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om omhändertagande av missbrukare samt för öppenvård av missbrukare.

Enligt organisationsskissen ingår vuxenenheten inom området individ och familjeomsorg. Inom vuxenenheten ingår följande funktioner, totalt 17 medarbetare varav 1 arbetar som missbrukshandläggare/sakkunnig socialsekreterare:

⁷ Antaget av kommunfullmäktige 2019-06-10

Vuxenenheten

Sakkunnig vuxen
Sakkunnig bistånd
Öppenvården Stegen
Socialsekreterare
Missbrukshandläggare
Biståndshandläggare
17 medarbetare

Enligt de intervjuade är upplevelsen att det fungerar bra med en sakkunnig socialsekreterare inom missbruk. Som nämndes ovan pågår ett arbete att utbilda två socialsekreterare som i dagsläget arbetar inom försörjningsstöd. De två socialsekreterarna kommer sedan ha i uppdrag att både arbeta med handläggning av missbruk samt försörjningsstöd.

I intervjuer framgår att inom öppenvård Stegen är det i dagsläget två medarbetare, en minskning från tidigare tre. Det framgår att nämnden ännu inte beslutat om antal medarbetare. I intervjuer påtalas att en minskning av personal skulle medföra en minskad tillgänglighet.

Enligt intervjuerna är stödet som riktas till vuxna missbrukare tydligt. Genom en gemensam ingång hänvisas vidare till mottagning, myndighetsutövning, jour men även till den verksamhet som erbjuder stöd utan föregående biståndsbeslut.

2.5.2. *Bedömning*

Roller och ansvar inom kommunens missbruksvård bedöms som tydliga. Utifrån ett medborgarperspektiv bedöms de ansvar som finns för myndighetsutövning och insatser inom missbruksvården som tydliggjort. En gemensam ingång säkerställer att enskilda som kommer i kontakt med kommunen med anledning av missbruksproblem kommer rätt.

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

2020-12-16

Lars Dahlin

Uppdragsledare

Lars Näsström

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hallsbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [2020-05-13]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.