

*Handläggning av LVM-ärenden
i Finspång och Mjölby
En studie av åtta ärenden*



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND



Enligt sändlista

Granskning av ärenden enligt lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i Finspång och Mjölby

1 BAKGRUND

Kommunerna övertog den 1 juli 1994 ansvaret för handläggning av ärenden enligt LVM. Detta ansvar låg tidigare hos länsstyrelserna.

Av proposition 1993/94:97 Ansökningsförfarandet enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall framgår att länsstyrelsen skall intensifiera sin tillsyn över missbrukarvården. Genom att utveckla formerna för tillsyn och noggrant följa utvecklingen av LVM-vården bedöms det finnas förutsättningar för att vidmakthålla en konsekvent rättstillämpning i LVM-ärenden.

Länsstyrelsen har under en följd av år redovisat LVM-statistik. I 1998 års rapport, som belyser 1997 års LVM-ärenden, konstaterades en stor differens mellan kommunerna vad gäller antalet verkställda utredningar enligt 7 § LVM. Skillnaden i antalet ärenden mellan Finspång (1) och Mjölby (13) noterades särskilt då dessa kommuner är nästan lika stora. 1998-01-01 hade Finspång 22 349 invånare och Mjölby 25 757 invånare.

Denna rapport baseras på aktgranskning av sex ärenden som inte lett till ansökan om tvångsvård och två ärenden där ansökan om vård inlämnats till Länsrätten. Avsikten har varit att få inblick i hur kommunerna handlägger LVM-ärenden, från anmälan till beslut, samt uppföljning av beslutade insatser.

En liknande aktgranskning genomfördes under 1997 i Linköpings och Norrköpings kommuner.

2 DEFINITIONER OCH BEGREPP

Tvångsvård enligt LVM är ett komplement till frivillig vård enligt socialtjänstlagen (SoL). LVM skall tillgripas först när vårdbehovet inte kan tillgodoses på frivillig väg.

Huvudsyftet med LVM är att motivera till frivillig vård.

Socialnämndens ansvar för missbrukare enligt 11 § 3:e stycket SoL

Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

Denna paragraf fick ovanstående lydelse i samband med att LVM ändrades 1989. I propositionen 1987/88:147 Tvångsvård av vuxna missbrukare m.m. sidan 20, sägs angående vikten av behandlingsplan:

”Om missbrukaren kan motiveras till frivillig behandling, är det nödvändigt att en behandlingsplan görs upp i samråd med honom. Om han avbryter planen, måste socialtjänsten reagera och aktivt söka motivera honom till ett nytt behandlingsförsök. Det är viktigt att missbrukaren själv får välja mellan olika behandlingsalternativ. I frivilligheten kan emellertid inte ligga något fritt val att fortsätta med ett missbruk som riskerar att föröda den enskildes liv och hälsa. Om missbrukaren inte vill medverka i behandling eller inte fullföljer den planerade vården, återstår bara att undersöka om förutsättningar för tvångsvård föreligger.”

Förutsättningar för vård enligt 4 § LVM

Tvångsvård *skall*¹ beslutas om någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk och vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen eller på något annat sätt och han till följd av missbruket

1. utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
2. löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller
3. kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller närstående.

I specialmotiveringen till denna paragraf i propositionen 1987/88:147 Tvångsvård av vuxna missbrukare m.m sägs bl.a:

”Om missbrukaren eller hans närstående befinner sig i så allvarlig situation som lagen anger och frivilliga insatser inte hjälper har samhället skyldighet att ingripa. Genom ordet ”skall” markeras detta ansvar.”

Anmälningsskyldighet enligt 6 § LVM

Alla myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare - med undantag för myndigheter inom Hälso- och sjukvården där läkare har en begränsad anmälningsskyldighet - och som får kännedom om att någon kan vara i behov av vård enligt LVM, har skyldighet att anmäla detta till socialnämnden.

¹ Länsstyrelsens kursivering.

Utredningsskyldighet enligt 7 § LVM

Socialnämnden skall inleda utredning när den genom anmälan enligt 6 § (myndigheter som regelbundet kommer i kontakt med missbrukare och läkare) eller på något annat sätt fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård.

Socialnämnden skall samla in och redovisa uppgifter om missbrukarens aktuella situation, hans missbruksmönster och tidigare vårdinsatser och resultatet av dessa samt redovisa vilka vård- och behandlingsinsatser som nämnden planerar.

Utredningen skall ge Socialnämnden underlag för beslut om huruvida LVM-ansökan skall inges till Länsrätten eller om frivilliga insatser bedöms tillräckliga.

LVM-utredningen utmynnar i någon av följande slutsatser:

- 1. Indikationer för vård med stöd av LVM föreligger inte.*
- 2. Indikationer för vård med stöd av LVM föreligger, men behovet kan tillgodoses på frivillig väg enligt socialtjänstlagen (SoL).*
- 3. Indikationer för LVM-vård föreligger och vårdbehovet bedöms ej kunna tillgodoses på frivillig väg.*

Om utredningen visar att det finns skäl att bereda någon tvångsvård i enlighet med punkten 3, skall Socialnämnden ansöka om vård.

Läkarundersökning enligt 9 § LVM

När utredning har inletts skall Socialnämnden, om det inte är uppenbart obehövligt, besluta om läkarundersökning av missbrukaren samt utse en läkare för undersökningen. Läkaren skall i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd.

Omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM

Socialnämnden eller Polismyndigheten får besluta att en missbrukare omedelbart skall omhändertas, om

1. det är sannolikt att han kan omhändertas enligt denna lag och
2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att han kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han inte får omedelbar vård, eller på grund av att det föreligger en överhängande risk för att han till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Beslut om omedelbart omhändertagande skall genast underställas Länsrätten. Länsrätten prövar om omhändertagandet skall bestå.

Utredningstid enligt 37 § LVM

Mål och ärenden enligt denna lag skall handläggas skyndsamt.

I lagtexten anges inte något mått för skyndsamheten men med tanke på att en missbrukare, som kan bli föremål för vård enligt LVM, har ett så uttalat vårdbehov bör vården komma tillstånd utan fördröjning.

3 METOD

I augusti 1998 redovisade Finspång och Mjölby de utredningar man verkställt, avseende missbrukare, enligt 50 § SoL och 7 § LVM under första halvåret 1998. Av redovisade LVM-utredningar har länsstyrelsen valt ut fyra ärenden från vardera kommunen. Vid urvalet har Länsrättens statistik över LVM-ärenden 1998-01-01 - 1998-06-30 beaktats. Då avsikten med tillsynen varit att granska utredningar som ej lett till ansökan om LVM-vård valdes ärenden där nämnden inte fattat beslut om att ansöka om LVM-vård innan 1998-06-30. En utredning i vardera kommunen avslutades efter detta datum och i båda dessa fall beslutades om vårdansökan. Länsstyrelsen har följaktligen, för varje kommun, granskat tre ärenden där nämnden fattat beslut om att inte ansöka om LVM-vård och ett ärende där ansökan om vård inlämnats till Länsrätten.

Samtliga ärenden har granskats utifrån en checklista, bilaga 1, som länsstyrelsen tog fram 1997 då verksamhetstillsyn företogs i Linköping och Norrköping. Vid utformandet av checklistan har hänsyn tagits till de mål, mått och metoder som rekommenderats för tillsyn på individnivå av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utvecklingsgrupp (SLUG).

4 REDOVISNING OCH BEDÖMNING

Socialnämnden i Finspång

Av den redovisning som Socialnämnden lämnade till länsstyrelsen 1998-08-28 framkom att det under första halvåret 1998 verkställdes 31 utredningar enligt 50 § SoL och 5 utredningar enligt 7 § LVM. Av Länsrättens statistik, för första halvåret 1998, framgick att det i ett ärende som utretts enligt LVM dömts till tvångsvård.

Vid länsstyrelsens besök på socialförvaltningen i Finspång 1998-09-07 granskades fyra akter där utredning enligt 7 § LVM företagits enligt lämnad redovisning. Chefen vid myndighetsenheten uppgav vid besöket att journalanteckningarna ej var kompletta i ett ärende. Enligt uppgift fanns anteckningarna i datan men dokumentet gick inte att öppna och därmed gick ej heller utskrift att få. Enligt enhetschefen kunde även vissa dokument vara behäftade med felaktiga datum, detta problem tillskrevs datasystemet.

Utredning enligt 7 § LVM: De tre ärenden, som ej lett till ansökan om LVM-vård, saknar utredning enligt 7 § LVM. Dokumentationen består av journalanteckningar och i ett fall av en promemoria som utgjorde underlag vid omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM. I dessa ärenden saknas läkarintyg och annat externt beslutsunderlag. Av journalanteckningarna kan man i ett av dessa ärenden utläsa att stöd/motivationsarbete förekommit sedan beslut att inleda utredning fattats.

I det ärende som utmynnade i en ansökan om LVM-vård finns utredning som inletts med stöd av 7 § LVM. Till utredningen har uppgifter från hemtjänsten tillförts och läkarintyg, enligt 9 § LVM, inhämtats. Eventuellt stöd/motivationsarbete under utredningstiden framgår ej av utredningen.

Beslut att inte ansöka om LVM-vård: Samtliga ärenden, som ej lett till ansökan om vård, har avgjorts med delegationsbeslut. Ett ärende avslutades eftersom klienten avled. I övriga ärenden motiveras beslutet, att avsluta utredning enligt 7 § LVM, med att vårdbehovet kan tillgodoses på frivillig väg (insatser enligt SoL). I det ena fallet genom vård på behandlingshem (HVB) och i det andra fallet genom öppenvårdsinsatser.

Skriftlig plan för insatsen: Skriftlig plan saknas i den avlidnes akt. I samtliga ärenden förutom där vårdansökan föreligger saknas vårdplan. Behandlingsplan som undertecknats av klient och representant för behandlingshem finns i den HVB-placerades akt. Behandlingsplanen är avgränsad i tid, det framgår ej av journalen om planen följts upp. Behandlingsplan saknas för öppenvårdsinsatsen. Arbetsplaner saknas i båda de ärenden som erhållit frivillig vård.

Länsstyrelsens bedömning och synpunkter: Av de fyra granskade ärendena bedöms endast ett vara handlagt på ett tillfredsställande sätt. I detta ärende inlämnades ansökan om LVM-vård till Länsrätten. I övriga ärenden, som ej lett till ansökan om LVM-vård, har brister i handläggningen noterats. I det ärende där klienten avled har länsstyrelsen initierat särskild tillsyn.

De ärenden, som ej lett till ansökan om LVM-vård, saknar utredning enligt 7 § LVM trots att beslut om att inleda och avsluta denna utredning fattats. Formkraven för denna utredning är tydliga och framgår av allmänna råd från Socialstyrelsen 1997:6, ”Tillämpningen av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall”.

Utredningens syfte är att ge Socialnämnden underlag för beslut om huruvida ansökan om vård skall inges till Länsrätten eller ej. En utredning enligt 7 § LVM skall i princip ha samma innehåll och omfattning oberoende av om den utmynnar i ansökan om LVM-vård eller ej.

Behovet av utredning kvarstår även då ärendet aktualiserats genom omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM. I ett av de fall som granskats genomfördes omedelbart omhändertagande 1998-05-14. Beslutet upphävdes 1998-05-26 då Socialnämnden gett bistånd till frivillig placering enligt 6 g § SoL. För detta beslut saknas, i akten, utredning, läkarintyg o.dyl. både avseende LVM och "SoL-placeringen". 1998-06-25 meddelas att klienten avvikit och därför blivit utskrivna från behandlingshemmet. Meddelande om att behandlingen avbrutits lämnades till Socialnämnden. Av protokoll från nämndens sammanträde 1998-07-07 framgår att informationen tas till protokollet. Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att det av dokumentationen inte framgår vilka motiv Socialnämnden haft för att inte åter aktualisera klienten för LVM, då han avbrutit överenskommen vård en månad efter att det omedelbara omhändertagandet upphävts.

Då LVM-lagstiftningen ändrades 1989 fick även 11 § SoL ett tillägg som innebar att Socialnämndens ansvar för att den enskilde missbrukaren skulle få erforderlig vård förtydligades. I bestämmelsen klargörs att vården måste planeras och att nämnden noga skall bevaka att planen fullföljs. Länsstyrelsen konstaterar att nämnden inte upprättat några skriftliga planer i de ärenden som inte lett till ansökan om vård.

Båda de ärenden där vårdbehovet tillgodoses med frivillig vård saknar vårdplan. Länsstyrelsen vill understryka vårdplanens centrala betydelse i LVM-ärenden. I vårdplanen skall Socialnämnden presentera vilken vård nämnden anser vara nödvändig samt var och hur nämnden avser att tillgodose vårdbehovet. Det är vårdplanen den enskilde tar ställning till då han avgör om han samtycker till den planerade vården eller ej.

Av 9 § LVM framgår att läkarundersökning skall utföras när utredning inletts, om detta inte är uppenbart obehövligt. Länsstyrelsen konstaterar att läkarintyg saknas i samtliga ärenden som inte lett till ansökan om vård.

Då länsstyrelsen tidigare granskat LVM-ärenden som inte lett till ansökan om LVM-vård har en viktig punkt varit att bedöma om länsstyrelsen med samma beslutsunderlag, utredning, läkarintyg o.dyl, skulle fattat samma beslut som Socialnämnden d.v.s att inte ansöka om vård. Vid granskningen i Finspång har detta inte varit möjligt då beslutsunderlag saknats.

Vid Länsstyrelsens besök framfördes, av enhetschef vid Socialförvaltningen, att journalanteckningarna ej var kompletta i ett ärende och att det, vid tillfället, var omöjligt att få utskrift. Av Socialstyrelsens allmänna råd 1994:3, "Handläggning och dokumentation", sid 129-130, framgår att det med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är av största betydelse att journalanteckningar föres och att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Detta är också en förutsättning för att ärende skall kunna handläggas i ordinarie handläggares frånvaro, för att nämnden skall få ett betryggande beslutsunderlag och för att granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske.

Riksdagens ombudsmän JO har i beslut 1994-11-10, dnr 3993-1994, uttalat sig om journalföring med ADB-stöd. Av uttalandet framgår bl.a att:

- Journalanteckningar får inte vara för kortfattade och bör föras sammanhållet.
- Handläggare får inte låta anstå med journalföringen någon längre tid.
- Journalanteckningar på ordbehandlare bör utan dröjsmål tas ut i skrift och tillföras akten så att otillåten ändring av originaltext ej kan göras.
- Journalanteckningar skall vara daterade och det skall framgå vem som bär ansvaret för dem.

Socialnämnden i Mjölby

Av den redovisning som Socialnämnden lämnade till länsstyrelsen 1998-08-31 framkom att det under första halvåret 1998 verkställdes 49 utredningar enligt 50 § SoL och 7 utredningar enligt 7 § LVM. Av Länsrättens statistik framgick att nämnden ansökt om vård vid två tillfällen och i ett ärende hade Länsrätten upphävt omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM.

Vid länsstyrelsens besök på socialförvaltningen i Mjölby 1998-09-09 granskades 4 akter där utredning enligt 7 § LVM företagits enligt lämnad redovisning.

Utredning enligt 7 § LVM: I samtliga ärenden har utredning inletts med stöd av 7 § LVM. De tre utredningar som utmynnat i att man ej ansökt om LVM-vård har fullföljts på ett korrekt sätt och utmynnar i beslutsformulering vars innebörd är att Socialnämnden inte har för avsikt att ansöka om vård. I två av ärendena föreligger läkarintyg enligt 9 § LVM. I de ärenden där läkarundersökning underlåtits fanns aktuella medicinska uppgifter. Klienten hade varit omhändertagen enligt lag om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Utredningstid i ärendena har varierat mellan 13 dagar och två månader.

Den utredning som utmynnar i ansökan om vård har bedrivits i drygt tre månader. Till utredningen har inhämtats läkarintyg samt uppgifter från polismyndigheten. Av journalanteckningar framgår att det varit svårt att slutföra utredningen då klienten uppehållit sig i två kommuner och ej hörsammat kallelser.

Beslut att inte ansöka om LVM-vård: Samtliga ärenden, som ej lett till ansökan om vård har avgjorts genom delegationsbeslut. Tydliga beslutsformuleringar föreligger.

I två ärenden tillgodoses vårdbehovet genom frivillig placering på behandlingshem (HVB). I båda fallen finns biståndsbeslut enligt 6 g § SoL.

Ett ärende avslutas då man ej bedömer sig ha lagstöd för en ansökan. Enligt socialtjänstens bedömning kan inte fortgående missbruk styrkas och inte heller är något av kriterierna i, specialindikationerna, 4 § LVM uppfyllt.

Skriven plan för insatsen: I samtliga ärenden, utom där missbruk inte kan styrkas, finns vårdplan.

För de klienter som placerats på behandlingshem finns behandlingsplaner som är avgränsade i tid och undertecknade av klienterna. Behandlingsplanerna har följts upp av Socialnämnden vid besök på HVB. I ett av dessa ärenden användes även arbetsplan under utredningstiden.

Länsstyrelsens bedömning och synpunkter: Länsstyrelsen bedömer att de fyra granskade ärendena handlagts på ett tillfredsställande sätt. Utredningarna är utförda i enlighet med de riktlinjer som anges i Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 1997:6 Tillämpningen av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Länsstyrelsen bedömer att samtliga beslut om att inte ansöka om vård varit riktiga. I ärendet som avslutades p.g.a att lagstöd saknades delas förvisso inte uppfattningen att fortgående missbruk ej kan styrkas, då klienten vid läkarundersökningen uppvisat färskt stickmärke och själv uppgett att han har ett missbruk. Däremot kan nämndens bedömning att specialindikationerna inte är uppfyllda vara rimlig då exempelvis läkarintyget får betecknas som svagt. För att en ansökan skall ha lagstöd krävs att både generalindikation (fortgående missbruk) och specialindikation (endera av punkt 1,2 eller 3 i 4 § LVM) skall vara uppfyllda.

Avslutande kommentar

Länsstyrelsen anser att det inte är möjligt att göra några generella bedömningar om handläggningen av LVM-ärenden utifrån denna granskning, baserad på åtta ärenden, men kvalitetsskillnader har påvisats.

Ett av motiven för denna granskning var att LVM-statistiken för 1997 visade att Finspång verkställt endast en utredning enligt 7 § LVM medan Mjölby verkställt 13 utredningar. För första halvåret 1998 har Finspång redovisat 5 LVM-utredningar och Mjölby har för samma tidsperiod redovisat 7 utredningar.

Finspångs socialtjänst verkställde under tiden 1998-01-01 - 06-30 totalt 36 utredningar rörande vuxna missbrukare. Av dessa var 31 utredningar enligt 50 § SoL och 5 utredningar enligt 7 § LVM. Länsstyrelsen har granskat fyra av LVM-utredningarna, tre av dessa resulterade inte i ansökan om tvångsvård och en utredning ledde till ansökan om tvångsvård. Länsstyrelsen bedömer att endast ett ärende, det som resulterade i ansökan om tvångsvård, har handlagts på ett tillfredsställande sätt. I övriga ärenden konstateras omfattande brister i handläggningen.

Mjölby socialtjänst verkställde under första halvåret 1998 totalt 56 utredningar rörande vuxna missbrukare. Av dessa var 49 utredningar enligt 50 § SoL och 7 utredningar enligt 7 § LVM. Länsstyrelsen har granskat fyra av LVM-utredningarna, tre av dessa resulterade inte i ansökan om tvångsvård och en utredning ledde till ansökan om tvångsvård. Länsstyrelsen bedömer att samtliga granskade ärenden handlagts på ett tillfredsställande sätt.

Mot bakgrund av resultatet av granskningen i Finspång finner länsstyrelsen att det finns anledning för Socialnämnden att se över sina rutiner för handläggning av LVM-ärenden. Det föreligger även behov av att utveckla metoderna för utredningsarbete och dokumentation.

Bo Silén
Socialdirektör

Åke Wännman
Socialkonsulent

Checklista aktgranskning LVM-ärenden

Kommun:

Klientens namn:

Födelseår:.....

Utredning enl 7 § LVM

1. Anmälan datum.....

2. Utredning påbörjad datum.....

3. Utredning avslutad datum.....

Förekom stöd/motivationsarbete under utredningstiden •

Ev. stöd/motivationsarbete framgår inte av utredningen •

Externt beslutsunderlag läkarintyg • Övrigt:.....

.....

Beslut att inte ansöka om LVM-vård

4. • Ej lagstöd. Lst anteckning:.....

5. • HVB-vård, SoL

6. • Öppenvård, SoL

7. • Annan tvångsvård

8. • Beslut saknas

