



När unga missbrukar

Utred, agera och dokumentera

Socialtjänstens arbete med ungdomar och unga vuxna med begynnande eller pågående missbruk – gemensam tillsyn i Stockholm, Göteborg och Malmö



Länsstyrelserna

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland

Innehåll

Varför en gemensam tillsyn?	4
Mål för tillsynen	4
Så här gick granskningen till	5
Vad säger lagen?	6
Hur bör lagen tillämpas?	7
De gemensamma nämnarna	8
Maria-verksamheterna	14
Sammanfattning	15

Ett samarbete mellan länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland

Ansvariga för tillsynen:

Marianne Bentzel Håkansson och Joonas Terje, Skåne

Gunilla Cederström och Solveig Freby, Stockholm

Håkan Frändemark och Tarja Mattila, Västra Götaland

Titel: När unga missbrukar; Utred, agera och dokumentera

Författare: Elisabeth Gustafsson

Copyright: Textinnehållet i denna rapport får gärna citeras eller refereras med uppgivande av källa.

Layout och omslag: Tove Lund, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Upplaga: 2200 ex

Tryck: Göteborgs Länsstryckeri AB, 2008

ISBN: 978-91-86079-04-8

Länsstyrelsen i Skåne län: 2008:21

Länsstyrelsen i Stockholms län: 2008:10

Länsstyrelsen i Västra Götalands län: 2008:38

Rapporten kan laddas ner som pdf från respektive länsstyrelses hemsida som nås via www.lst.se



Får ungdomar och unga vuxna vård och behandling för sitt missbruk? Uppmärksammas de som har ett begränsat missbruk?

Frågorna kan besvaras med både ja och nej. Många som har ett missbruk får stöd och behandling, särskilt de som är under 18 år. Men när det gäller ungdomar och unga vuxna som verkar vara på väg in i ett missbruk finns det mer att göra. Och 18 till 20-åringarna försvinner ofta ut i periferin.

Det visar den gemensamma tillsyn som Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län genomförde under 2006 och 2007. Var och en granskade "sin" storstadskommun – Malmö, Stockholm och Göteborg – eftersom det länge funnits en särskild oro för ett ökat missbruk bland ungdomar och unga vuxna i storstadsområdena.

Med gemensamma metoder och arbetssätt i tillsynen är resultaten jämförbara mellan kommunerna. Tillsynen visar att det finns flera förbättringsområden som är gemensamma för alla tre storstäderna. Skillnaderna finns snarare mellan enskilda stadsdelar än mellan städerna.

Varför en gemensam tillsyn?

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar att se till att ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt uppmärksammas och får hjälp och stöd. Ungdomar och unga vuxna är prioriterade i handlingsplanerna för alkohol- och narkotikapolitiken på både nationell och lokal nivå. Samtidigt har länsstyrelserna i sitt tillsynsarbete fått signaler om att socialnämnderna inte fångar upp unga med ett begynnande missbruk. Missnöjda och frustrerade föräldrar och anhöriga menar att socialtjänsten inte tar deras oro på allvar. Det dröjer för länge innan socialtjänsten utreder vårdbehov och beviljar en insats eller tar till tvångsåtgärder om missbruket är tillräckligt allvarligt.

Länsstyrelserna har i uppdrag från regeringen att se till att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt och med god kvalitet och framförhållning i planeringen. Dessutom kan ett samarbete i tillsynen utveckla såväl själva tillsynsarbetet som kompetens på länsstyrelserna.

Därför beslutade de tre länsstyrelserna i slutet av 2005 att granska hur socialnämnderna i de tre storstäderna planerar för och arbetar för att fånga upp personer i åldrarna 15–20 år med begynnande eller pågående missbruk.

Mål för tillsynen:

- Uppmärksamma vilka lokala strategier/handlingsplaner som finns utformade för målgruppen och hur (i vilken utsträckning) mål och intentioner återspeglas i socialtjänstens arbete
- Uppmärksamma hur socialtjänsten uppfyller sina åtaganden enligt 5 kap. 1 § och 5 kap. 9 § socialtjänstlagen för flickor och pojkar samt kvinnor och män i åldersgrupperna 15-20 år med begynnande eller pågående missbruk

Så här gick granskningen till

Granskningen genomfördes på samma sätt i alla tre städerna och byggde på två steg. Alla stadsdelar fick svara på en enkät vars resultat användes som utgångspunkt för att utforma frågor till nästa steg – granskning av diarietjänster med samtliga förhandsbedömningar som inte lett till utredning under 2006 samt ett urval personakter/utredningar. Denna granskning gjordes på plats i samtliga stadsdelar. Varje stads kommunövergripande måldokument och handlingsplaner som rör målgruppen samlades också in.

Utifrån resultaten från granskningen av handlingarna formulerades frågor som ställdes till handläggare och chefer vid gruppintervjuer. Då redovisades tillsynens resultat muntligt och det blev tillfälle till både diskussion och reflektion.

Länsstyrelserna intervjuade också personal på Maria-verksamheterna i varje stad (se sidan 14). I Stockholm heter den del som kommunen svarar för Maria Ungdom. I Göteborg finns fyra Mini-Marior och i Malmö en nystartad Maria Malmö. Även ungdomar och föräldrar intervjuades.

	Stockholm	Göteborg	Malmö
Antal stadsdelsnämnder	18 ¹	21	10
Antal granskade förhandsbedömningar som inte ledde till utredning	297 (75% pojkar)	183 (68% pojkar)	118 (85% pojkar)
Antal granskade utredningar	63	45	33
Antal intervjuade ungdomar/anhöriga	10	20	6
Antal handläggare/chefer i gruppintervjuer	26	25	22

¹ Fr.o.m. 2007 uppgår antalet stadsdelsnämnder i Stockholm till 14

Vad säger lagen?

Enligt 5 kap 1 § SoL ska socialnämnden bland annat

- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopingmedel bland barn och ungdom
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsyn till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Enligt 5 kap 9 § SoL ska socialnämnden

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

Enligt 11 kap 1 § SoL ska socialnämnden

- utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden
- på ett betryggande sätt tillvarata vad som framkommit vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande

Hur bör lagen tillämpas?

Socialtjänsten kan få vägledning i sitt arbete genom

- Föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:5)
- Socialstyrelsens handböcker Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Barn och unga i socialtjänsten samt God kvalitet i socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS
- Socialstyrelsens Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård



De gemensamma nämarna

Tillsynen visar att det finns ett antal förbättringsområden som är gemensamma för de tre städerna.

Det är sättet att arbeta med:

- förhandsbedömningar
- utredningar och insatser
- risk- och skyddsfaktorer
- service eller bistånd
- åldersgruppen 18–20 år

Förhandsbedömningar – utreda eller inte utreda, det är frågan...

Bland de nästan 600 förhandsbedömningar (bedömning av om socialnämnden ska inleda utredning eller inte) som granskats har länsstyrelserna funnit att det är polisen som gör de flesta anmälningarna – långt över hälften. Ofta handlar det om att den unge omhändertagits när han/hon varit berusad och polisen skrivit en rapport enligt LOB som skickats vidare till socialkontoret. Många anmälningar gäller också ungdomar som påträffats med narkotika.

I enkätsvaren uppger stadsdelsnämnderna att också skola, fritidsverksamhet, Maria-verksamheterna och BUP medverkar till att upptäcka ungdomar som missbrukar, men enligt granskningen gör de relativt få anmälningar. Endast en anmälan kom från kommunernas fritidsverksamhet.

Målsättningen på socialkontoren är att en förhandsbedömning ska vara klar inom två veckor, men för merparten tar det längre tid. Det kan bero på att den unge är svår att nå. Detta gäller särskilt dem som har fyllt 18 år.

I många av förhandsbedömningarna finns ingen orsak dokumenterad till varför det inte blivit någon utredning. I de fall det finns dokumenterat är den vanligaste motiveringen att ungdomen eller förälder inte vill ha kontakt eller inte har hörts av. En annan vanlig motivering är att socialtjänsten bedömer att det inte finns behov av någon utredning – man är inte orolig för ungdomens situation.

Det kan vara svårt att avgöra vad som är en engångshändelse och vad som är begynnande missbruk. Men länsstyrelserna har också sett flera exempel på förhandsbedömningar där socialtjänsten har beslutat att inte inleda utredning trots uppenbara missbruksproblem eller andra svårigheter i den unges livssituation.

Att arbeta vidare med

- *Minimera tiden för förhandsbedömningen*
- *Gör inte för omfattande bedömningar (miniutredningar)*
- *Fokusera på risk- och skyddsfaktorer*
- *Dokumentera alltid motiveringen till varför ingen utredning öppnas*

Utredningar och insatser

Drygt 140 avslutade utredningar granskades. Det var både sådana som lett till beslut om insats och utredningar som inte resulterat i någon insats.

Minst hälften av ungdomarna hade utretts tidigare och många hade redan en pågående insats. De flesta utredningarna hade inletts efter anmälan från främst polis, socialtjänst och skola, men en stor andel var ansökningar från den unge själv eller någon nära anhörig. Socialtjänsten ska skyndsamt inleda utredning efter inkommen anmälan/ansökan, men i många fall tar det allt för lång tid.

Den unge, och i förekommande fall vårdnadshavare, var i de allra flesta fall delaktiga i utredningen. Andra som kontaktats i utredningarna var främst Maria-verksamheterna, skolan och polisen.

Det finns en flora av strukturerade utredningsmetoder och systematiska bedömningsinstrument som används vid utredningar inom socialtjänsten. Inställningen till att använda strukturerade metoder är generellt sett positiv, men det är endast Malmö stad som regelmässigt tycks använda dem. Där används ASI för personer från 18 år och ADAD håller på att införas för dem som är under 18 år. I Stockholm har handläggarna i drygt en fjärdedel av utredningarna använt sig av någon form av systematiskt utredningsinstrument, till exempel Missbruksutredning på Maria ungdom, ADAD och SAVRY. I Göteborg är motsvarande siffra drygt 20 procent och metoderna bland annat ADAD och DUR: s självskattningsmall. Intresset för strukturerade utredningsmetoder är stort och utbildningar pågår på flera håll. BBIC håller på att införas i alla tre städerna.

I Göteborg och Stockholm är den vanligaste insatsen som föreslås kontakt med kommunens Maria-verksamhet. Ibland kombineras det med egna öppenvårdsinsatser, kontaktperson/familj, kontakt med socialsekreterare, med mera. I Malmö är droganalyser och olika öppenvårdsinsatser vanligast. Placering på institution/HVB och i familjehem tycks vara något vanligare för åldersgruppen 18-20 år.

Mellan 20 och 30 procent av de påbörjade insatserna avbröts i förtid. Oftast handlade det om att den unge inte längre samtyckte till insatsen eller att socialtjänsten bedömde att insatsen inte var tillräcklig. I de flesta fall hittade man andra lösningar.

De många avbrotten och att minst hälften av ungdomarna utretts tidigare visar att de som får vård och behandling har ett omfattande missbruk och andra svåra problem. Att ”matcha” vårdbehovet med valet av insats eller inte insats är ett avgörande moment i arbetet med den unge.

Att arbeta vidare med

- *Utredning behöver inledas mer skyndsamt*
- *Utveckla användningen av strukturerade utredningsmetoder/bedömningsinstrument*
- *Utveckla kompetensen om olika behandlingsmetoders effekter*

Risk- och skyddsfaktorer måste synas

I såväl förhandsbedömningar som utredningar är det viktigt att uppmärksamma de risk- och skyddsfaktorer som omger den unge. Intervjuer visar att socialtjänsten har kunskap om risk- och skyddsfaktorer och att man har ambitionen att systematiskt överväga dessa i arbetet. Av de granskade bedömningarna och akterna framgår dock att det är långt ifrån alltid som det sker – det finns i alla fall inte dokumenterat.

I de fall risk- och skyddsfaktorer identifierats framgår att skolproblem är den vanligaste riskfaktorn. Trassliga hemförhållanden, kriminalitet och tidig drogdebut är andra tydliga risker.

Goda familjeförhållanden och ett engagerat nätverk är de vanligaste skyddsfaktorerna, men även en fungerande skolgång, bra kamratkontakter och fritidsintressen är viktiga.

Att arbeta vidare med

- *Beslut om att inte inleda utredning vid förhandsbedömning ska bygga på överväganden av risk- och skyddsfaktorer*
- *Risk- och skyddsfaktorer ska synliggöras och dokumenteras i utredningar och behandlingsarbete.*



Service eller bistånd?

I alla tre kommunerna finns en mängd olika typer av insatser för målgruppen. Det handlar om allt från öppenvård av olika slag till vård på behandlingshem.

Allt stöd behöver inte föregås av en utredning och behovsbedömning utan kan vara en form av service. Dessa serviceinsatser är inte handläggning av ett ärende i förvaltningsrättslig mening. Då har socialtjänsten inte rätt att dokumentera insatsen på individnivå. Det innebär att den som deltar i serviceinsatsen och kommer tillbaka för ytterligare insatser eller vård inte kan följas upp. För ungdomar med missbruksproblem kan det få till följd att de inte får den vård och behandling de har rätt till och behov av. Socialstyrelsen betonar att en förutsättning för att hänvisa till serviceinsatser är att det inte finns skäl att inleda en utredning. Det får inte bli en förhandling där familjen och den unge samtycker för att slippa utredning.

I kommunerna saknas en samsyn på vissa öppenvårdsverksamheter – är de service eller bistånd? Eller kanske både och? Socialtjänsten behöver skapa rutiner och en gemensam syn på vad som är bistånd och vad som är service.

Att arbeta vidare med

- *Socialtjänsten behöver bli bättre på att avgöra när det är lämpligt med service och när det är motiverat med ett biståndståndsbedömt beslut som kan följas upp och dokumenteras.*

Åldersgruppen 18–20 år – bestämmer helt själva?

Den som är under 18 år kallas till socialkontoret tillsammans med vårdnadshavaren när det kommit in en anmälan. För de över 18 år är rutinen att de erbjuds hjälp via brev, men i många fall hör de aldrig av sig. Många utreds därför inte, trots uppenbart pågående missbruk.

Länsstyrelserna konstaterar att socialtjänsten kan vara mer aktiv och uppsökande när det gäller de unga vuxna. Här finns utvecklingsmöjligheter i att hitta metoder för att nå dem och motivera dem till att ta itu med sitt missbruk.

Det finns dock en osäkerhet kring hur ”på” socialtjänsten kan vara när det handlar om myndiga personer. Vill personen inte ha hjälp, kan socialtjänsten inte heller göra någon utredning, om man inte bedömer att det kan bli fråga om tvångsvård. Enligt Socialstyrelsen måste undantag göras när det *inte kan* uteslutas att en person är i behov av tvångsvård. En utredning får alltså göras när det gäller unga vuxna, även om de motsätter sig det, om det *kan* bli aktuellt att tillämpa LVU eller LVM.

Att arbeta vidare med

- *Utveckla metoder att nå och motivera unga vuxna*



Maria-verksamheterna

Maria Ungdom i Stockholm har funnits sedan 1960-talet och är en föregångare till Göteborgs fyra Mini-Marior och relativt nystartade Maria Malmö.

Maria-verksamheterna är viktiga delar i socialtjänstens arbete med ungdomar och unga vuxna med begynnande eller pågående missbruk. I många fall kontakter ungdomarna själva mottagningen som de känner till genom kompisar. Även många föräldrar tar kontakt. En del kommer via socialkontor. Insatser ges både som service och bistånd, i Malmö dock endast som service.

Personalen består av läkare, sjuksköterskor, socionomer, psykologer och socialpedagoger. Verksamheterna drivs i samverkan mellan kommunerna och respektive sjukvårdshuvudman.

Ungdomarna som har intervjuats i tillsynen är överlag mycket positiva till det stöd de fått från Maria-verksamheterna. Personalen lyssnar och tar sig tid. Förhållningssättet är respektfullt och inte dömande. Även föräldrarna är positiva.

Länsstyrelserna konstaterar att Maria-verksamheterna är värdefulla i kommunernas arbete med ungdomar och uppskattas av såväl ungdomar som handläggare på socialkontoren.

Sammanfattning

Ambitionsnivån på de tre storstädernas arbete med målgruppen är hög. Det visar de olika slags måldokument som varje kommun har antagit. De innehåller oftast övergripande mål som överensstämmer med gällande lagstiftning och som varje stadsdelsnämnd har till uppdrag att göra till sina. Många av stadsdelarna hade vid tillsynen lokala planer. Planernas mål och intensioner återspeglas i viss utsträckning i socialtjänstens arbete.

Många unga personer mellan 15 och 20 år får vård och behandling. Flera av de som utreds är redan tungt belastade.

Det finns vissa grupper som riskerar att falla mellan stolarna. De är

- ungdomar och unga vuxna med begynnande missbruk som inte utreds utan hänvisas till service
- unga vuxna över 18 år som inte utreds efter anmälan då de inte är motiverade att själva ta kontakt med socialtjänsten

Förutom de förbättringsområden som uppmärksammas visar tillsynen att det finns engagerad personal och att det på många håll bedrivs ett gott arbete. Det pågår ett utvecklingsarbete som bygger på evidensbaserad kunskap. Verksamheterna behöver dock ett intensifierat och uthålligt stöd för att säkerställa en evidensbaserad verksamhet och att handlingsplanernas intensioner kommer ungdomar och föräldrar till del.



Länsstyrelserna
