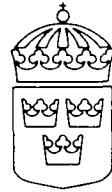


Regeringens proposition

1992/93:61

om ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård



Prop.
1992/93:61

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 22 oktober 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Bengt Westerberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen fattade i maj 1991 ett principbeslut om att huvudmannaskapet för de särskilda ungdomshemmen skulle föras över från kommuner och landsting till staten. Riksdagen ställde, mot bakgrund av de problem som konstaterats, två huvudsakliga krav på verksamheten, dels att alla som behöver det skulle kunna beredas plats, dels att en väl differentierad vård skulle erbjudas. Regeringen borde snarast utreda förutsättningarna för huvudmannaskapsförändringen som förutsågs kunna vara genomförd under år 1992. Även missbrukarvårdens organisation borde utredas i sammanhanget.

En av regeringen tillsatt särskild utredare lämnade sitt förslag, Tvångsvård inom socialtjänsten – ansvar och innehåll (SOU 1992:18) i februari 1992.

I föreliggande proposition föreslås att staten får ett samlat huvudmannaskap för de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. En ny statlig myndighet, Statens institutionsstyrelse, föreslås bli inrättad. Inom myndigheten skall finnas en organisation med särskilda ungdomshem och LVM-hem. Institutionsstyrelsen föreslås få ansvaret för planering och drift av de aktuella hemmen. En särskild organisationskommitté avses tillsättas omedelbart för att förbereda huvudmannaskapsförändringen och lämna närmare förslag till den nya myndighetens organisation. Myndigheten bör enligt propositionen inrättas den 1 juli 1993 och bl.a. få till uppgift att träffa avtal med de nuvarande huvudmännen om övertagande av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Över-

tagandet bör huvudsakligen kunna slutföras under år 1993 dock senast före den 1 juli 1994.

I propositionen föreslås vidare att finansieringen av institutionerna skall ske genom vårdavgifter från kommunerna och genom statliga bidrag via statsbudgeten. Statens institutionsstyrelse beräknas erfordra medel motsvarande kostnader för ca 40 tjänster. Särskilda medel beräknas för personalutbildning och utvecklingsverksamheter.

Den nya myndigheten föreslås få ansvaret för att anvisa plats vid den institution som i varje enskilt fall bedöms lämpligast. Härigenom beräknas en behövlig differentiering av vården kunna ske, bl.a. för att kunna tillgodose behovet av enheter med särskilt hög bevakningsgrad. Verksamheten vid institutionerna bör organiseras så att behövlig vård huvudsakligen skall kunna ges regionvis.

I propositionen föreslås endast lagändringar som bedöms nödvändiga för själva huvudmannaskapsförändringen. I övrigt bör ändringar av lagstiftningen anstå till dess erfarenheter vunnits från den nya organisationen. Förändringarna i lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 1993.

1 Förslag till

Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹ dels att 23, 68 och 70 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 23 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Behovet av hem för vård eller boende inom varje landsting skall tillgodoses av landstinget och kommunerna i området.

Landstinget och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av sådana hem och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen.

23 §²

Behovet av andra hem för vård eller boende än sådana som anges i 23 a § skall inom varje landsting tillgodoses av landstinget och kommunerna i området.

Landstinget och kommunerna upprättar gemensamt en plan över behovet av hem enligt första stycket och fördelningen av ansvaret för deras inrättande och drift. Planen skall redovisas för länsstyrelsen.

23 a §

Behovet av sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall skall tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Styrelsen leder och har tillsyn över verksamheten vid hemmen.

Staten kan om det finns särskilda skäl för det genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva hem som avses i första stycket.

För vård i ett sådant hem som avses i första stycket får avgift tas ut av den kommun som begärt placeringen.

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 1991:1667.

Bestämmelserna i 24 § gäller även i fråga om vård i hem som avses i denna paragraf.

68 §

Länsstyrelsen skall inom länet

följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan, även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Hem för vård eller boende står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid hemmen.

Annat hem för vård eller boende än sådant som avses i 23 a § står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen har rätt att inspektera verksamheten vid sådana hem.

70 §

Om det föreligger något missförhållande vid ett hem för vård eller boende, skall länsstyrelsen förelägga ledningen för hemmet att avhjälpa missförhållandet.

Om det föreligger något missförhållande vid ett hem för vård eller boende som står under länsstyrelsens tillsyn, skall länsstyrelsen förelägga ledningen för hemmet att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och länsstyrelsens föreläggande inte efterkoms, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Äldre bestämmelser tillämpas i fråga om vård som lämnas under tiden den 1 juli 1993 – den 1 juli 1994. Här staten före den 1 juli 1994 med stöd av 23 a § tagit över ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett hem som avses i 22 eller 23 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall tillämpas dock de nya bestämmelserna i fråga om vården från och med den dag övertagandet skedde.

Lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 12 och 18 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

12 §

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas särskilda ungdomshem. *Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, socialstyrelsen beslutar vilka hem som skall vara sådana hem.*

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas särskilda ungdomshem.

Om socialnämnden har beslutat att den unge skall vistas i ett hem som avses i första stycket skall Statens institutionsstyrelse anvisa plats i ett sådant hem.

18 §

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ skall gälla för alla som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, *socialstyrelsen* medger det.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ skall gälla för alla som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, *Statens institutionsstyrelse* medger det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Äldre bestämmelser tillämpas i fråga om vård som lämnas under tiden den 1 juli 1993 – den 1 juli 1994. Har staten före den 1 juli 1994 med stöd av 23 a § socialtjänstlagen (1980:620) tagit över ett hem som avses i 12 § tillämpas dock de nya bestämmelserna i fråga om vården från och med den dag övertagandet skedde.

Lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall¹

dels att 48 § skall upphöra att gälla,

dels att 22, 23, 25 och 33 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §²
Tvångsvård lämnas genom hem som drivs av landsting eller kommuner och som är särskilt avsedda att lämna vård enligt denna lag (LVM-hem). Ett sådant hem skall ledas av en styrelse. Styrelsen förestår vården vid hemmet i den mån uppgiften inte har överlåtits på en särskild föreståndare.

Tvångsvård lämnas genom hem som är särskilt avsedda att lämna vård enligt denna lag (LVM-hem). Ett sådant hem skall ha en styrelse som utses av Statens institutionsstyrelse.

Hemmets styrelse förestår vården vid hemmet i den mån uppgiften inte har överlåtits på en särskild föreståndare.

23 §
För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, socialstyrelsen beslutar vilka hem som skall vara sådana hem.

För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det finnas LVM-hem som är anpassade för sådan tillsyn.

25 §

Om beslut har fattats om tvångsvård eller omedelbart omhändertagande enligt denna lag skall Statens institutionsstyrelse efter anmälan av socialnämnden anvisa plats i ett LVM-hem.

Om intagning i och om utskrivning från ett LVM-hem beslutar den som förestår vården.

Den som förestår vården vid ett LVM-hem får besluta att en intagen skall flyttas till ett annat LVM-hem, om det anses lämpligt från vårdsynpunkt och den som förestår vården vid det andra hemmet samtycker till överflyttningen.

Den som förestår vården vid ett LVM-hem får besluta att en intagen skall flyttas till ett annat LVM-hem, om det anses lämpligt från vårdsynpunkt och Statens institutionsstyrelse medger det.

¹ Senaste lydelse av 48 § 1991:1672.

² Senaste lydelse 1991:1672.

33 §

Bestämmelserna i 31 och 32 §§ skall gälla för alla som vårdas i ett LVM-hem, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, *socialstyrelsen* medger det.

Bestämmelserna i 31 och 32 §§ skall gälla för alla som vårdas i ett LVM-hem, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, *Statens institutionsstyrelse* medger det

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Äldre bestämmelser tillämpas i fråga om vård som lämnas under tiden den 1 juli 1993 – den 1 juli 1994. Har staten före den 1 juli 1994 med stöd av 23 a § socialtjänstlagen (1980:620) tagit över ett hem som avses i 22 eller 23 § tillämpas dock de nya bestämmelserna i fråga om vården från och med den dag övertagandet skedde.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidsson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask.

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

Proposition om ändrat huvudmannaskap för vissa institutioner inom ungdomsvård och missbrukarvård

1 Inledning

Riksdagen beslutade den 15 maj 1991 (prop. 1990/91:96, bet. 1990/91:SoU14, rskr. 1990/91:267) att de särskilda ungdomshemmen skulle föras över från kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap till statligt huvudmannaskap. Riksdagens beslut innebar ett överförande skulle ske under år 1992. Även det statliga stödet till missbrukarvården borde övervägas i sammanhanget. Regeringen tillkallade våren 1991 en särskild utredare med uppdrag att utreda alternativa lösningar för huvudmannaskapsförändringen och konsekvenserna av deras genomförande.

Den särskilda utredaren avlämnade i februari 1992 sitt betänkande (SOU 1992:18) Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. Utredningens sammanfattning av betänkandets överväganden och förslag redovisas i *bilaga 1*.

Utredaren redovisar två huvudalternativ, dels en helstatlig organisation, dels en organisation med ett entreprenörssystem. Vidare föreslås att en ny statlig myndighet inrättas för ledning och drift av verksamheterna. Huvudmannaskapet föreslås omfatta såväl de särskilda ungdomshemmen som LVM-hemmen.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena i ärendet finns tillgängligt hos Socialdepartementet (S92/1948/IFO). En förteckning över vilka remissinstanser som yttrat sig lämnas i *bilaga 2*.

1.1 Vård av unga

Omhändertagande och vård av unga som brutit mot gällande normer reglerades redan under 1600-talet genom Gustav II Adolfs tukthusförordningar. Under 1700-talet inrättades allmänna arbets-, rasp- och spinn-

hus vilka även tog emot barn och unga. Vid mitten av 1800-talet skapades räddnings- och uppfostringsanstalter av enskilda, filantropiska samslutningar. Under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet inrättades skyddshem för unga flickor och pojkar av flera olika huvudmän, såsom enskilda organisationer eller stiftelser.

Genom 1924 års barnavårdslag fastställdes att staten skulle ansvara för särskilda skyddshem för unga i behov av särskild tillsyn medan landstingen skulle ansvara för övriga skyddshem. Staten ingick avtal med enskilda anstalter som utförde verksamheten för statens räkning. Det splittrade huvudmannskapet och frånvaron av en gemensam ledning ledde till en mycket oenhetlig utveckling av skyddshemmen. Under 1930-talet kom därför skyddshemmen att kritiserats kraftigt varför en statlig utredning, Skyddshemssakkunniga, tillsattes för att se över verksamheten. Skyddshemssakkunniga kunde bland annat konstatera att skyddshem för unga i behov av särskild tillsyn inte kommit till stånd och föreslog därför att staten skulle ta över ansvaret för hela verksamheten och hemmen skulle göras om till ungdomsvårdsskolor. År 1950 hade samtliga enheter förstatligats och 25 ungdomsvårdsskolor var i drift. Antalet platser vid ungdomsvårdsskolor ökade fram till mitten av 1960-talet då efterfrågan stabiliserades.

Socialutredningen ansåg år 1974 (SOU 1974:39) att institutionsvården i första hand borde vara kommunens ansvar. Genom socialtjänstreformen år 1982 delades ansvaret mellan kommuner och landsting och de statliga institutionerna kommunaliserades vid ingången av år 1983. Tvångsvården av unga regleras från år 1982 genom särskild lagstiftning. Fr.o.m. den 1 juli 1990 gäller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

1.2 Vård av missbrukare

Vården av missbrukare lagreglerades först år 1913 och avsåg då endast alkoholmissbrukare. Dessförinnan hade det funnits enskilda anstalter eller vårdhem för alkoholister. Den första statliga alkoholistanstalten var Venngarn som öppnades år 1916, samma år som alkoholistlagen trädde i kraft. Därefter inrättades flera statliga anstalter som kunde bedriva tvångsvård. Merparten av anstalterna kom att drivas av andra huvudmän än staten men med statliga driftbidrag, s.k. erkända anstalter. Samtliga anstalter kom att stå under Socialstyrelsens tillsyn, och de statliga även under dess ledning.

År 1968 började statsbidrag att utgå även till vård av narkotikamissbrukare, en vård som då endast förekom i frivillig form. Först när lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) trädde i kraft år 1982 kunde både alkohol- och narkotikamissbrukare beredas tvångsvård. Liksom för ungdomsvårdsskolorna bestämdes att landsting och kommuner skulle ansvara för planering, anordnande och drift av institutionerna för tvångsvård av missbrukare. Från och med år 1983 överfördes huvudmannskapet för dessa institutioner från staten till kommuner och

1.3 Socialtjänstreformen

Kommunaliseringen av tvångsvårdens institutioner var en direkt följd av socialtjänstreformen år 1982. Socialutredningen, vars förslag låg till grund för socialtjänstreformen, uttryckte tre grundläggande principer för institutionsvården: kontinuitet, flexibilitet och närhet. Dessa principer borde enligt utredningen ersätta de grunder för differentiering av institutioner som dittills tillämpats. Utredningen hade funnit en bristande anpassning till dessa tre principer men hade också sett problem i fråga om samverkan mellan institutionerna och andra aktörer såsom den öppna socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan. Utredningen såg svårigheter med ett fortsatt statligt huvudmannaskap för tvångsvårdsinstitutionerna med de krav som ställdes på dessa. Utredningen kom fram till att olika typer av ansvar inte måste vara knutna till en och samma huvudman.

Riksdagen beslutade att ge kommunerna och landstinget i varje län det gemensamma ansvaret för institutionerna fr.o.m. år 1983, vilket innebär att de tillsammans skall planera behovet av resurser, ansvarsfördelningen och driften av tvångsinstitutionerna.

1.4 Statsbidragssystemet

Sedan kommunaliseringen år 1983 har den ordningen gällt att staten träffat överenskommelse med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet om statsbidragssystemet. Under de första åren fördelades statsbidraget så att ca 75 procent gick till huvudmännen för de tidigare statligt drivna institutionerna medan resterande del gick till kommuner och landsting som haft kostnader för institutionsvård. Dessutom utgick ett särskilt statsbidrag för öppen vård avseende alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare.

Ganska snart framkom att statsbidragssystemet bidrog till att permanenta de gamla vårdformerna och inte till att stimulera insatser i den öppna vården. För att luckra upp gränserna mellan öppen och slutna vård och för att få till stånd en ökad samverkan inom socialtjänsten kom staten överens med de båda kommunförbunden om ett nytt statsbidragssystem, som kom att gälla från och med år 1986. Av bidraget fördelades nu ca 75 procent till kommunerna efter en schablon för att fritt disponeras till missbrukarvård och ungdomsvård. Resterande del utgick i form av platsbidrag till före detta statliga ungdomsvårdsskolor och nykterhetsvårdsanstalter. För att underlätta en omstrukturering inom den slutna vården kunde bidrag utgå enligt särskilda regler till huvudmän som drog ned platsantalet (omstruktureringsbidrag). Det tidigare bidraget till särskilda öppenvårdsinsatser lades in i det nya statsbidraget till missbrukarvård m.m.

Ytterligare förändringar av statsbidragssystemet genomfördes fr.o.m. år 1990. Resurserna för att ta hand om de mest utsatta grupperna av missbrukare och ungdomar ansågs otillräckliga. För att skapa bättre förutsättningar för dessa grupper ökades platsbidragen till såväl de särskilda ungdomshemmen enligt 12 § LVU som institutionerna för särskilt noggrann tillsyn enligt 23 § LVM. Dessutom infördes ett utvecklingsbidrag för bl.a. utvecklings-, etablerings- eller initialkostnader inom ungdomsvården och missbrukarvården.

För åren 1991 och 1992 gäller en tillfällig omläggning av statsbidraget för att stimulera utbyggnaden av platser vid särskilda ungdomshem enligt 12 § LVU och institutioner enligt 23 § LVM. Ett tillfälligt anordningsbidrag utgår till de huvudmän som tar nya platser i anspråk under åren 1991 och 1992. Statsbidraget är sedan år 1990 totalt 950 miljoner kronor per år.

2 Nuläge och problemområden

2.1 Ungdomsvården

Den vård som här beskrivs äger rum vid de särskilda ungdomshemmen, tidigare ofta benämnda § 12-hem eftersom de regleras i 12 § LVU. Vid utgången av år 1991 fanns 29 särskilda ungdomshem med sammanlagt 523 platser. Det största hemmet har 52 platser, det minsta 6 platser. De flesta hemmen har både öppna och slutna avdelningar. Vid en sluten avdelning får den unge hållas inlåst under en begränsad tid om detta måste ske för att vården skall kunna genomföras.

De särskilda ungdomshemmen är ojämnt fördelade över landet. De flesta ligger i anslutning till de största städerna. De särskilda ungdomshemmen är den resurs som socialtjänsten har för akuta ingripanden som behöver ske med tvång och med kvarhållningsrätt. Hemmen har också i allt högre grad kommit att inriktas på att tillhandahålla akutinsatser. Detta motsvarar också de behov som har uttryckts från socialnämndernas sida.

Samtidigt som antalet akutplatser ökat har också behovet av utredningsinsatser ökat. För många av de ungdomar som tas in akut behöver man göra utredningar om deras status och bedömningar av vilken vård och behandling som är lämplig. Ett av problemen är en otillräcklig differentiering och specialisering vid de särskilda ungdomshemmen. En av orsakerna till detta förhållande har ansetts vara den länsvisa planeringen av vården. Länen är i allmänhet alltför små för att utgöra en grund för differentiering. Detta har fått till följd att de flesta institutioner saknar specialisering och därför tar emot en mer blandad grupp av klienter jämfört med tiden före kommunaliseringen. Därmed har också vården kommit att anpassas efter medelklienten vilket medfört att de mest svårbehandlade eller de med särskilda vårdbehov inte kunnat tas in eller inte fått adekvat behandling.

En liten grupp av de särskilda ungdomshemmens klienter anses också ha någon form av psykisk störning. Dessa ungdomar förorsakar särskilda problem eftersom någon diagnos ofta inte ställts trots att de uppvisar symtom som kan bero på psykisk störning. Därutöver finns en mindre grupp med fastställd diagnos som egentligen borde vårdas i den reguljära psykiatriska vården. För den större klientgruppen finns dock goda möjligheter för ett omhändertagande inom § 12-vården, men behandlingens kvalitet skulle kunna öka om vården bättre kunde differentieras efter klienternas förutsättningar.

Genom föreståndarens rätt att besluta om intagning har det varit möjligt för institutionen att välja bort klienter som inte anses passa in i institutionens vårdprogram. Detta har medfört att klienter med vissa problem uteslutits från vården.

Bl.a. JO har anfört att vissa kriminella och våldsbenägna ungdomar inte får den vård som är erforderlig. Socialutskottet har pekat på behovet av att inrätta hem med en särskilt hög bevakningsgrad för dessa mycket rymningsbenägna och brottsaktiva ungdomar. Det rör sig i första hand om pojkar som begår kvalificerade egendoms- och våldsbrott och som inte kunnat inpassas i någon form av behandling. Behandlingsförsöken har ofta misslyckats med en fortsatt kriminalitet som följd. I vissa fall har ungdomar skrivits ut från institutionen tidigare än beräknat på grund av sitt beteende och antingen "vårdats" vidare i hemmet ofta med fortsatt brottslighet som följd eller dömts till fängelse.

En samlad överblick över platstillgången och efterfrågan i hela landet saknas. Detta har lett till svårigheter vid placeringen av ungdomar på de särskilda ungdomshemmen. Olika praxis i olika delar av landet och brister i samordningen mellan huvudmännen har tvingat socialsekreterare i kommunerna att ägna mycket tid åt att söka lediga platser.

Vården vid de särskilda ungdomshemmen kräver hög kompetens hos personalen. För många personalgrupper, framför allt vård- och behandlingspersonalen, saknas en grundutbildning direkt anpassad till de krav som arbete vid dessa hem ställer. Dessutom saknar många lärare vid hemmen den speciallärarkompetens som bör krävas med hänsyn till undervisningsbehoven.

2.2 Missbrukarvården

Tvångsvård av vuxna missbrukare sker enligt LVM. Vården skall alltid ske vid särskilda hem drivna av landsting eller kommuner. Detta till skillnad från tvångsvård av unga som inte måste äga rum i särskilda ungdomshem utan även kan ske i andra former. Det finns två typer av institutioner för tvångsvård av missbrukare, dels hem som inrättats enligt 22 § LVM (§ 22-hem), dels hem för särskilt noggrann tillsyn enligt 23 § LVM (§ 23-hem). Socialstyrelsen beslutar om vilka hem som skall vara § 23-hem. Sådana hem har särskilda tvångsbefogenheter och de intagna får placeras på slutna avdelningar eller på annat sätt avskiljas för att begränsa deras rörelsefrihet. Den intagne vid ett § 23-hem får visiteras, brev och försändelser får kontrolleras och personalen får beslagta

missbruksmedel och annat som kan störa ordningen vid hemmet. Vid utgången av år 1991 fanns 41 LVM-hem med sammanlagt 1 280 platser. Av hemmen är 17 § 23-hem med 587 platser (varav 384 öppna och 203 slutna platser) och 24 är § 22-hem med 693 platser.

Storleken på LVM-hemmen varierar mellan 7 och 88 platser per institution. Många av § 23-hemmen är före detta statliga nykterhetsvårdsanstalter. De nuvarande huvudmännen har också under senare tid inrättat flera nya § 23-hem. De flesta § 22-hem är före detta s.k. erkända eller enskilda anstalter.

Efter socialtjänstreformen år 1982 minskade antalet tvångsvårdade personer med missbruksproblem. I och med att nya bestämmelser om kriterierna för tvångsvisa omhändertaganden och om utökad vårdtid trädde i kraft år 1989 ökade antalet intagna för tvångsvård markant. Under senare tid har efterfrågan på platser åter minskat, sannolikt till stor del beroende på kommunernas ekonomiska läge. Risken finns att kommuner avvaktar att placera klienter till dess att ett akut omhändertagande måste ske. Sådana omhändertaganden har också blivit vanligare. Detta medför att institutionerna måste hålla en hög beredskap för akuta placeringar vilket kan vara problematiskt när det samtidigt finns ett krav om en hög beläggningsgrad. JO har uppmärksammat denna fråga i ett uttalande om LVM-vården. (JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 204 f.)

Enligt Socialstyrelsen har efterfrågan på platser varit mycket instabil under år 1991. Trots att antalet slutna platser vid § 23-hem utökats har viss platsbrist för speciella grupper kunnat konstateras. Ett antal § 22-hem har ombildats till § 23-hem och planer finns för ytterligare ombildningar. Fortfarande råder underskott på platser särskilt avpassade för psykiskt störda klienter och klienter med komplexa vårdbehov. Det har också blivit alltmer uppenbart att endast de mest problematiska missbrukarna kommer under vård enligt LVM. Grava läkemedelsmissbrukare och kriminellt belastade missbrukare behöver också vård i ökad omfattning.

Socialstyrelsen påtalar i sin rapport De glömda narkotikamissbrukarna (1989:33) att vissa behandlingsmetoder som visat sig utmärkta för den genomsnittlige narkomanen kan vara direkt skadliga för den psykiskt sjuke eller djupt störde narkomanen. Styrelsen konstaterar också att en modifierad institutionsmiljö avsevärt förbättrar behandlingsresultatet för de psykiskt störda klienterna. Enligt Socialstyrelsen aktualiserar de här beskrivna problemen en differentiering av institutionerna utifrån klienternas förutsättningar och behov. En differentiering bör enligt styrelsen ske regionvis.

Delegationen för social forskning har uppmärksammat att den forskning som äger rum inom missbrukarvården är begränsad. Endast en handfull projekt har varit inriktade på tvångsvård av vuxna missbrukare. Enligt delegationen finns det brister inom den offentliga statistiken liksom ifråga om uppföljningsdata inom missbrukarvården. Delegationen betonar vikten av att ta till vara de ansatser till databaser som finns inom missbruksområdet.

För personal med vård- och behandlingsuppgifter kan konstateras att en lämplig grundutbildning saknas. Detsamma gäller för ledningspersonalen. Behovet av fortbildning är stort och bör samordnas inom hela tvångsvården.

3 Huvudmannaskapet

Mitt förslag: Huvudmannaskapet för de särskilda ungdomshemmen (12 § LVU) samt LVM-hemmen (22 och 23 §§ LVM) överförs från kommuner och landsting till staten. Möjligheter ges för staten att om det finns särskilda skäl genom avtal uppdra åt landsting eller kommuner att inrätta och driva sådana hem.

Utredningen: Utredningen har beskrivit två huvudalternativ, dels ett alternativ med en helstatlig organisation, dels ett alternativ där kommuner och landsting inom ramen för det statliga huvudmannaskapet skall kunna driva hem på entreprenad. Villkoren för entreprenaden skall i detalj regleras i avtal mellan huvudmannen och entreprenören.

Remissinstanserna: Ett flertal av remissinstanserna är positiva till att huvudmannaskapet för de berörda institutionerna förs över till staten. Till de positiva remissinstanserna hör de rättsvårdande myndigheterna, de båda kommunförbunden samt de fackliga organisationerna. Även intresseorganisationerna är till övervägande del positiva.

Statskontoret och RRV är negativa till förstatligandet och för framförslag om ett odelat kommunalt huvudmannaskap. Bland de kommuner och landsting som varit remissinstanser är något mer än hälften positiva till förslaget om en helstatlig organisation. Till de negativa instanserna hör Stockholms stad, Stockholms läns landsting och Göteborgs kommun. Flera instanser avvisar det entreprenadssystem som redovisats av utredningen. Vissa instanser för fram tanken på ett mer öppet entreprenadssystem där staten endast skulle ha en samordnings- och tillsynsroll.

Skälen för mitt förslag: Redan några år efter socialtjänstreformens genomförande år 1982 uttrycktes från många håll kritik mot organisationen med ett delat huvudmannaskap för de institutioner som tar emot de mest utsatta ungdomarna och de tyngsta missbrukarna. JO varnade redan tidigt för att de s.k. § 12-hemmen inom ungdomsvården inte klarade att utgöra den resurs för de mest utagerande och kriminella ungdomarna som de var avsedda för. Bl.a. i en rapport år 1987 framförde JO skarp kritik mot vad ämbetet uppfattade som en nedrustning av dessa institutioner (JO:s ämbetsberättelse år 1987/88 s. 144 f). Kritiken tog sikte dels på en allmän resursbrist där kommunernas och landstingens planer visade att antalet platser skulle komma att reduceras, dels på att vissa institutioner inte tog emot de svåraste ungdomarna och att vissa ungdomar kunde "straffa ut sig" från institutionerna. JO anförde bl.a. att statsbidragssystemet bidrog till nedrustningen.

Även på missbrukssidan förekom liknande kritik. Sålunda anförde socialberedningen i betänkandet (SOU 1987:22) Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget att insatserna för de tunga missbrukarna inte var tillräckliga.

År 1990 överlämnade Socialstyrelsen till regeringen en rapport över en inventering av behov och resurser inom den tunga missbrukar- och ungdomsvården. Inventeringen gjordes som en följd av en överenskommelse mellan staten och de båda kommunförbunden om ett nytt statsbidragssystem för åren 1990-1992. Styrelsen redovisade i rapporten att en efterfrågeundersökning, som avsåg mars månad år 1990, visade att endast 20 procent av ungdomarna kunde beredas plats. Även inom missbrukarvården var platsbristen stor.

Riksdagen har under de senaste åren vid flera tillfällen uttryckt oro för att statsbidragssystemet inte i tillräcklig grad haft en styrande effekt på utvecklingen av institutionsvården för de mest utsatta grupperna. Vid riksdagens behandling av propositionen om en ny lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (prop. 1989/90:28, bet. 1989/90:SoU15, rskr. 1989/90:112) underströk socialutskottet vikten av att det fanns ett tillräckligt antal platser och en väl differentierad vård vid de särskilda ungdomshemmen. Det fick enligt utskottet inte förekomma någon tvekan om fördelningen av ansvaret mellan kommuner och landsting. Utskottet ansåg att det borde övervägas att inrätta hem med hela landet som upptagningsområde samt ett centralt inskrivningsförfarande.

I prop. 1990/91:96 om statsbidrag till missbrukarvård m.m. föreslogs bl.a. en tillfällig omläggning av statsbidragen till missbrukarvård och ungdomsvård i syfte att ge förutsättningar för en snabb utbyggnad av institutionsresurserna för de mest utsatta ungdomarna och missbrukarna.

Vid riksdagens behandling av propositionen (bet. 1990/91:SoU14) konstaterade socialutskottet att den nödvändiga utbyggnaden och differentieringen av resurserna inte ägt rum trots att de bristfälliga institutionsresurserna var väl kända hos ansvariga instanser. De båda kommunförbunden hade också för utskottet gjort klart att nuvarande regelsystem och organisation lägger hinder i vägen för en sådan utbyggnad. Vid en utskottsutfrågning framförde kommunförbunden krav på en förändring till statligt huvudmannaskap. Utskottet ansåg i detta läge att staten var mer lämpad som huvudman för vården vid de särskilda ungdomshemmen. Ett principbeslut fattades om en huvudmannaskapsförändring för de särskilda ungdomshemmen och om att omedelbara åtgärder skulle vidtas för en sådan förändring.

Utskottet ansåg att framför allt två krav skulle ställas på en ny organisation. För det första måste alla ungdomar som behöver tvångsvård kunna beredas plats för sådan vård. För det andra måste det finnas ett väl differentierat utbud av olika vårdmöjligheter. För att åstadkomma ett mer effektivt utnyttjande av resurserna och en bättre differentiering krävdes enligt utskottet en samordning över riket.

Utskottet ansåg att en förändring av huvudmannaskapet borde ske snarast. Förändringen skulle vara genomförd under år 1992. I samråd

med berörda myndigheter borde regeringen utan dröjsmål utreda och förbereda erforderliga åtgärder. Frågan om hur det framtida stödet till missbrukarvården skall utformas måste enligt utskottet också övervägas i sammanhanget. Även frågor som rör missbrukarvårdens innehåll och utformning kunde komma att behöva belysas ytterligare.

Den särskilde utredare som tillkallats med anledning av riksdagens beslut har i betänkandet *Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll* (SOU 1992:18), som jag tidigare nämnt, lämnat alternativa förslag till hur det statliga huvudmannskapet skall kunna utformas. Utredaren har dragit slutsatsen att det finns uppenbara fördelar med att det statliga huvudmannskapet omfattar såväl LVM-hemmen som de särskilda ungdomshemmen. Utredaren pekar bl.a. på att båda vårdområdena regleras av särskilda lagar som till sitt innehåll betecknar avsteg från socialtjänstlagens huvudprincip – frivilligheten. De beslut i fråga om tvångsåtgärder, vårdinnehåll och vårdtider som kan fattas av föreståndaren eller huvudmannen är myndighetsbeslut. Hem med sådana uppgifter kan därför endast drivas av en myndighet. Båda vårdformerna ställer krav på ett befolkningsmässigt stort rekryteringsunderlag. För båda vårdformerna krävs en differentierad institutionsstruktur.

Även om åldersspridningen är betydande inom LVM-vården finns grundläggande likheter i behandlingsmetoder. Utredaren anför att det uppenbart finns samordningsvinster när det gäller områden som personalutveckling och fortbildning. Ett annat område där samordningsvinsterna är uppenbara är fastighetssidan.

Jag finner för min del att utredningens argument för ett sammanhållet huvudmannskap för såväl LVM-hemmen som de särskilda ungdomshemmen är övertygande. Remissutfallet visar att merparten av remissinstanserna ställer sig bakom ett gemensamt huvudmannskap för de båda områdena. Riksdagen har dessutom redan fattat ett principiellt beslut om en sådan huvudmannskapsförändring vad gäller de särskilda ungdomshemmen. De remissvar som avvisar ett statligt huvudmannskap är också inom sig skiljaktiga. Sälunda förordar RRV och Statskontoret ett odelat kommunalt ansvar för ungdomsvården medan exempelvis flera landsting i stort sett förordar den nuvarande modellen med ett delat ansvar mellan landsting och kommuner.

Några remissinstanser hävdar att utredningens förslag grundar sig på förhållanden som är inaktuella, exempelvis att efterfrågan på platser har sjunkit drastiskt och att detta skapat ändrade förutsättningar för en förändring av huvudmannskapet. Jag vill för min del anföra att även i en situation med ett visst överskott på platser krävs en noggrann planering över länsgränser så att en väl differentierad vård kan erbjudas de ungdomar eller de missbrukare som är i behov av den speciella vård som LVM-hemmen och de särskilda ungdomshemmen skall svara för.

Utredningen har, som jag tidigare nämnt, presenterat två huvudalternativ, dels en helstatlig organisation, dels ett entreprenadsystem. I valet mellan dessa två alternativ har remissinstanserna ställt sig bakom det helstatliga alternativet. Detta innebär att staten som huvudman äger de aktuella institutionerna och också svarar för driften av verksamheten.

Flera remissinstanser har avvisat tanken på ett entreprenadssystem där staten skulle teckna avtal med kommuner eller landsting som i detaljer skulle ange innehållet i verksamheterna och där entreprenörerna skulle ha små möjligheter att själva planera och förändra innehållet i institutionernas verksamhet. Några remissinstanser har i stället förordat ett system där staten skulle ha ett övergripande ansvar och ett tillsynsansvar medan landstinget eller kommunen inom vissa ramar skulle åta sig att svara för att vården blev genomförd.

En av de viktigaste fördelarna med ett samlat ansvar för LVM-hemmen och de särskilda ungdomshemmen är enligt min mening att det nuvarande delade huvudmannaskapet, med de osäkerheter i ansvarsförhållandena som finns, skulle upphöra. Ett av riksdagens främsta argument för en huvudmannaskapsförändring har varit att en central planering av erforderliga resurser och ett centralt ansvarstagande skulle ge betydligt bättre förutsättningar för en differentiering av vårdinnehållet och att platstillgången bättre skulle kunna tillgodoses. Jag anser mot bakgrund härav att en organisation med ett samlat statligt huvudmannaskap är att föredra. Samtidigt vill jag dock inte avvisa möjligheterna till att staten, om det finns särskilda skäl för det, skall kunna uppdra åt en kommun eller ett landsting att driva vissa institutioner. Jag tänker då exempelvis på en situation där en institution är samlokaliserad med andra verksamheter och där det då är naturligt att samma huvudman svarar för driften av båda verksamheterna. Jag förutsätter dock att ett sådant arrangemang grundas på ett avtal mellan staten och den för driften ansvarige. Jag kommer senare att föreslå att en organisationskommitté bildas för att svara för det praktiska genomförandet av den organisationsförändring som här föreslås. Kommittén bör dra upp de närmare riktlinjerna för organisationen. Den nya myndighet, Statens institutionsstyrelse som jag kommer att föreslå bli inrättad, får under dessa förutsättningar träffa erforderliga avtal med de kommuner och landsting som kan vara aktuella som entreprenörer.

Huvudmannaskapsförändringen föreslås innebära att Statens institutionsstyrelse övertar Socialstyrelsens roll bl.a. avseende tillståndsgivning enligt 18 § LVU och 33 § LVM. Vidare bör länsstyrelsernas tillsynsuppgift enligt 68 och 70 §§ SoL förändras. Det finns enligt min mening inte anledning att länsstyrelsen skall ha kvar tillsynsuppgiften över en verksamhet som drivs av staten.

I anledning av vad jag nu föreslagit bör ändringar göras i 23, 68 och 70 §§ socialtjänstlagen (1980:620), och en ny 23 a § införs i lagen. Vidare bör ändringar göras i 12 och 18 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, och i 22, 23, 25 och 33 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och 48 § sistnämnda lag upphävas.

Mitt förslag: En ny myndighet, Statens institutionsstyrelse, inrättas den 1 juli 1993. Myndigheten skall svara för planering, ledning och drift av LVM-hemmen och de särskilda ungdomshemmen.

Utredningen: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna ställer sig bakom utredningens förslag. I remissvaren betonas bl.a. fördelarna av en sammanhållen organisation under en egen statlig myndighet. Flertalet av de remissinstanser som avstyrkt ett statligt huvudmannaskap har också vänt sig emot att en ny statlig myndighet skapas. Ett antal instanser som tillstyrkt statligt huvudmannaskap anser att Socialstyrelsen bör vara den myndighet som ansvarar för de tillänkta uppgifterna.

Skälen för mitt förslag: Jag föreslår sålunda i enlighet med utredaren att den statliga organisationen byggs upp med en ny, till storleken begränsad, myndighet som får ett totalansvar och blir gemensam för tvångsvårdens olika grenar. Från olika remissinstanser har föreslagits att Socialstyrelsen skulle svara för uppgifterna. En av fördelarna med en sådan organisation skulle vara att en samordning då lättare kan ske med andra delar av institutionsvården och med den öppna vården. Jag vill i detta sammanhang erinra om att Socialstyrelsen i sin nya roll i hög grad skall koncentrera sig på uppföljning och utvärdering av socialtjänsten och att styrelsen inte har något driftansvar för andra verksamheter. Risken är uppenbar att styrelsen om den skulle ges sådana uppgifter åter skulle tvingas splittra sina resurser.

Ett annat tungt vägande skäl, som också förs fram av flera remissinstanser, är att institutionsvården och då framför allt tvångsvården ofta tenderar att skjutas i bakgrunden för mer omfattande verksamhetsområden och att behovet av metodutveckling och utveckling av vårdinnehåll fordrar en egen specialiserad ledningsorganisation.

Enligt min mening finns betydande vinster av ekonomisk och administrativ natur i den föreslagna organisationen. Utredaren har i sitt betänkande redovisat att om nuvarande LVM-hem och särskilda ungdomshem skulle överföras till statligt huvudmannaskap skulle organisationen omfatta 67 institutioner med cirka 1 800 vårdplatser och cirka 2 500 anställda. Utredaren har gjort jämförelser med vad förvaltningen av institutioner kostar hos olika huvudmän i dag. Vidare nämns som exempel att Socialstyrelsen före år 1983 avdelade cirka 70 personer för i huvudsak de uppgifter som Statens institutionsstyrelse förväntas utföra. Utredaren har i ett räkneexempel där han värderat arbetsuppgifterna och gjort de nämnda jämförelserna kommit fram till att den centrala myndigheten behöver ungefär 40 anställda. Totalkostnaderna inkluderande lokalkostnader m.m. har därvid beräknats till cirka 20 miljoner kronor. Utredaren föreslår att administrationskostnaderna liksom hittills bör

belasta vårddygnsavgifterna.

Den föreslagna organisationen innebär betydande administrativa fördelar samtidigt som de totala kostnaderna för administration av tvångsvården skulle minska. Visserligen föreligger svårigheter i att beräkna de totala kostnaderna för den nuvarande organisationen genom att de olika huvudmännens förvaltningar också har andra arbetsuppgifter. I utredningen har gjorts bedömningar av de samlade kostnaderna för nuvarande administration. Dessa bedömningar visar att betydande vinster skulle göras med det föreslagna systemet. Jag kommer senare att föreslå att den nya myndigheten via statsbudgeten ges medel i den storleksordning som föreslagits i utredningen. Jag kommer också att föreslå att den organisationskommitté som jag tidigare nämnt, får i uppgift att i detalj utforma organisationen av den nya myndigheten.

Statens institutionsstyrelse bör i enlighet med utredarens förslag ha följande uppgifter:

- planering, ledning och drift
- platsanvisningar
- ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll
- personaladministration och personalutbildning
- metodutveckling
- forsknings- och utvecklingsarbete
- fastighetsförvaltning.

En utgångspunkt för den föreslagna organisationen är att de olika institutionerna ges ett stort mått av självständighet. För att åstadkomma en god differentiering i utbudet fordras dock en sammanhållen planering av verksamheten där Statens institutionsstyrelse snabbt kan ta initiativ till och genomföra nödvändiga justeringar. Detta fordrar att styrelsen har goda kunskaper såväl om de olika institutionernas förhållanden som om förändringar i kommunerna. Genom att placeringen av klienter avses ske efter platsanvisning av Statens institutionsstyrelse finns goda förutsättningar för att planering och drift kan anpassas till den rådande efterfrågan. Det blir också nödvändigt för styrelsen att bygga upp goda kontakter med kommuner och andra vårdgivare för att underlätta och säkra utslussningen av klienter. Planeringen av den omedelbara vården och vårdinnehållet bör självfallet ske på den enskilda institutionen och under föreståndarens ansvar. Ansvaret för behandlingsplaneringen för den enskilde klienten förändras således inte vid bytet av huvudmannaskap.

Statens institutionsstyrelse bör alltså svara för att det sker en anpassning av vårdresurserna i förhållande till de behov som kan konstateras. En fortlöpande uppdaterad långtidsplanering bör ligga till grund för de nödvändiga prioriteringarna.

En viktig uppgift för styrelsen är också att inom organisationen och även utåt sprida kunskap om långsiktiga mål och strategier.

I styrelsens uppgifter bör bl.a. ligga ett ansvar för att vården vid hemmen bedrivs i enlighet med den fastställda differentieringsordningen, att utfärda nödvändiga anvisningar och riktlinjer för vårdarbetet inom hemmen och att följa upp och utvärdera denna vård.

Anslag som anvisas via statsbudgeten bör fördelas av Statens institutionsstyrelse. Vidare bör det åligga styrelsen att svara för intern revision och en samlad resultatuppföljning. De enskilda hemmen bör självfallet svara för att verksamheten drivs inom de ekonomiska ramar som angivits av styrelsen. Ansvarig på lokal nivå bör vara respektive föreståndare. De närmare riktlinjerna för det ekonomiska styrsystemet bör utformas av organisationskommittén.

Personalfrågorna bör till sin huvuddel skötas av den enskilda institutionen. Huvudmannen genom Statens institutionsstyrelse bör svara för rekrytering och nyanställning av föreståndare, övrig rekrytering bör skötas av institutionen. Andra frågor som bör handläggas centralt är personalutbildning, avtal på riksnivå, centrala förhandlingar och utveckling av personalsociala frågor i övrigt.

Statens institutionsstyrelse bör svara för anvisning av platser. Detta ställer stora krav på en dialog dels mellan styrelsen och kommunerna men också på ett effektivt kommunikationssystem mellan styrelsen och de olika hemmen. Efter det att myndigheten meddelat en platsanvisning bör själva inskrivningen på institutionen ske enligt nu gällande regler. Föreståndaren har ansvaret för det direkta behandlingsarbetet och svarar också för bevakningen av tidsgränser m.m. Utskrivningen bör också fortsättningsvis ligga på den som förestår vården vid hemmen vilket alltså inte innebär några förändringar i förhållande till nuläget.

Den centrala enheten i organisationen bör svara för planering och investeringsbeslut av större betydelse. Frågor om löpande underhåll samt reparationer och inköp bör administreras på lokal nivå. Fastighetsförvaltningen bör inordnas i det system för den statliga fastighetsförvaltningen som föreslagits i regeringens proposition 1992/93:37 om ny organisation m.m. av statens fastigheter och lokaler och som överlämnats till riksdagen den 22 oktober 1992. Organisationskommittén bör ta upp dessa frågor i sitt arbete.

I anledning av vad jag nu föreslagit bör bestämmelser som rör den nya myndigheten tas in i den nya 23 a § SoL som berörts i föregående avsnitt och i 12 och 18 §§ LVU samt i 22, 25 och 33 §§ LVM.

Det finns anledning att påpeka att de förslag jag lämnar inte påverkar det övergripande ansvar som ligger hos kommunerna.

Min bedömning: En indelning av verksamheten i regioner bör ske. Inom regionerna bör vården vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen differentieras med hänsyn främst till klienternas behov och personlighetsutveckling. Regionernas storlek bör väljas så att det inom varje region finns underlag för ett differentierat institutionsutbud som så långt möjligt svarar mot regionens eget behov. Statens institutionsstyrelse beslutar om regionindelning och differentiering. Beslut om anvisning av plats i särskilda ungdomshem och LVM-hem bör fattas centralt av Statens institutionsstyrelse.

Utredningen: I utredningen har beskrivits en regionindelning i fem regioner som i stort utgår från den redan existerande regionala samverkan.

Varje region bör ha ett befolkningsunderlag som kan bilda underlag för en heltäckande differentiering av vårdalternativen. I första hand skall placeringar sökas inom den egna regionen. Utredarens förslag till regionindelning är:

- * Stockholm (AB och I län)
- * Mellansverige (C, D, E, S, T, U och W län)
- * Syd (F, G, H, K, L, och M län)
- * Väst (N, O, P, och R län)
- * Nord (X, Y, Z, AC, och BD län)

Utredaren föreslår ett centralt intagningssystem där den statliga myndigheten efter samråd med föreståndaren fattar beslut om anvisning av plats i visst hem sedan kommunen ansökt om plats. Respektive institution får dock besluta interimistiskt om akut intagning. Intagningsförfarandet bör enligt utredningen vara skriftligt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har, med få invändningar, instämt i uppfattningen att en ökad differentiering erfordras. Förslaget att indela landet i regioner som bas för differentieringen tillstyrks av flertalet remissinstanser. Några varnar för att närhetsprincipen blir svår att upprätthålla om regionerna blir alltför stora. Några remissinstanser har också anfört att den föreslagna regionindelningen kan behöva justeras med hänsyn till existerande, väl inarbetade samverkanskontakter. Ett fåtal remissinstanser, bland dem rektorsföreningen för de särskilda ungdomshemmen, vänder sig emot centrala intagningsbeslut.

Skälen för mitt förslag:

Differentieringen

En väsentlig del av den kritik som riktats mot de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen har varit att de inte kunnat bereda adekvat vård åt alla klienter som behövt vård i dessa former. Kritiken har avsett

såväl bristen på platser som brister i vårdens innehåll och utformning. Bland andra JO och Socialstyrelsen har i olika sammanhang pekat på dessa brister men även från kommunernas socialtjänst har klagomål framförts.

De klienter som kommer till de särskilda ungdomshemmen och till LVM-hemmen uppvisar ofta mycket djupgående störningar och en sammansatt problembild. De är också mycket olika i fråga om personlig utveckling och motivation och har olika förutsättningar att tillgodogöra sig vården, vilket är väsentligt för valet av vårdinsatser. Gemensamt för klienterna är att de inte kunnat eller inte bedöms kunna tillgodogöra sig vård i öppnare former. Det är mot denna bakgrund väsentligt att vården utformas på ett sådant sätt att klienternas skiftande förutsättningar kan beaktas. Detta kan åstadkommas främst genom en differentiering av behandlingsresurserna samt genom en i övrigt individualiserad vård. I likhet med utredningen anser jag därför att de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen bör differentieras efter klienternas behov och förutsättningar att tillgodogöra sig vården.

Tidigare differentieringsmodeller har i regel utgått ifrån klienternas yttre symtom och problem i syfte framför allt att underlätta tillsynen av klienterna. Därigenom kan olika klienter med likartade symtom men ändå helt olika behandlingsbehov ha kommit att tillhöra samma institution eller behandlingsenhet. Ett sådant system har också medfört att det från tid till annan rests krav på att särskilja olika grupper av klienter från övriga och att fler och fler sår lösningar skapats. Ett nytt system för differentiering måste utgå från andra kriterier som har mera direkt anknytning till behovet av behandlingsinsatser. Jag anser att utredningens förslag till differentiering med utgångspunkt i klienternas personlighetsutveckling utgör ett alternativ som bättre kan tillgodose de krav som måste ställas på ett sådant system. I kombination med de speciella hänsyn som måste tas till de särskilda behov vissa klientgrupper har, exempelvis flickorna inom § 12-vården och de psykiskt störda inom missbrukarvården, kan en sådan differentiering erbjuda anpassade vårdinsatser för alla förekommande klientgrupper i respektive vårdform.

Vissa remissinstanser har pekat på, att det finns en risk att differentieringen skulle kunna leda till att institutionerna blir alltför specialiserade och att detta skulle komma att medföra behov av upprepade överflyttningar av klienter som anses felplacerade. Detta bör uppmärksammas. Samtidigt som den differentierade institutionsstrukturen måste omfatta alla klienter som kan bli aktuella inom § 12-vården och LVM-vården, får avgränsningarna mellan varje kategori av klienter inte göras alltför skarp. Det som framstår som mest angeläget är att särskilja sådana kategorier av klienter som har så skilda behandlings- och tillsynsbehov att de inte kan vårdas tillsammans. En differentiering av vården vid institutionerna får heller inte medföra att behovet av individualiserad vård inte uppmärksammas. Det är angeläget att den utveckling av kompetensen för diagnostisering och behandlingsplanering som skett under senare år fortsätter.

Den nödvändiga differentieringen av institutionerna bör genomföras så

snart det är praktiskt möjligt. Därvid är det särskilt angeläget att i första hand inrätta vårdplatser för de grupper av klienter som hittills har varit svåra att bereda adekvat vård. Det är också angeläget att differentieringen genomförs på ett sådant sätt att hänsyn tas till berörd personal när förändringar vad gäller inriktning och arbetssätt genomförs.

Socialutskottet har uppmärksammat behovet av särskilda behandlingsresurser för de ungdomar vars beteende kräver särskilt intensiva bevakningsinsatser. Utredaren har bland annat föreslagit att det i varje region inrättas enheter med särskilt hög bevakningsgrad och att det skall finnas möjligheter att förlänga den slutna vården utöver de två månader som nu utgör tidsgräns för oavbruten sluten vård. Enheter med inriktning på vård av den aktuella målgruppen har under senare tid tagits i bruk eller är under uppbyggnad i Stockholm och Göteborg. Det är viktigt att lämpliga resurser för sådan vård skapas även i övriga delar av landet. Jag är emellertid inte nu beredd att föreslå lagändringar som skulle medge utökad vård i slutna former. En särskild kommitté, Ungdomsbrottskommittén (Ju 1990:07), har regeringens uppdrag att utvärdera nuvarande regelsystem för unga lagöverträdare samt lämna förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna i framtiden bör ingripa när ungdomar som har fyllt 15 år begår brott. Kommittén skall lämna sina förslag under våren 1993. Jag anser att bl.a. ungdomsbrottskommitténs förslag bör avvaktas innan eventuella förändringar i lagstiftningen i här berörda avseenden genomförs. Inom ramen för en differentierad vårdstruktur bör den här aktuella klientgruppen kunna ges vård i de särskilda enheter som inrättas för ändamålet. Statens institutionsstyrelse bör fortlopande följa utvecklingen av vården och vid behov föreslå de förändringar som styrelsen finner nödvändiga.

Regionindelning

En förutsättning för att en ändamålsenligt differentierad institutionsvård skall kunna byggas upp är att klientunderlaget är tillräckligt stort. Upp-tagningsområdet måste ha ett tillräckligt befolkningsunderlag för att medge nödvändig bredd i vårdutbudet. Det är samtidigt viktigt att upptagningsområdet inte blir alltför stort med hänsyn till betydelsen av närhet till ansvariga inom socialtjänsten och till klientens nätverk.

Den erfarenhet som vunnits under 1980-talet visar att det normalt inte är möjligt att använda länet som bas för en heltäckande differentiering av den tunga tvångsvården. Jag anser det därför nödvändigt att, som utredaren föreslår, dela in landet i ett antal större regioner inom vilka en väl differentierad institutionsvård kan inrättas. Utredarens förslag till indelning vilar i stort sett på redan existerande samverkan och bör därför kunna tas till utgångspunkt. Jag förutsätter att differentieringen och regionindelningen byggs upp så att det, efterhand som erfarenheter av det nya systemet vinnas, går att göra nödvändiga förändringar. Eftersom det för närvarande inte finns en klar bild av efterfrågan och klientbehov är det viktigt att det finns en beredskap för att göra nödvändiga justeringar.

Intagningssystemet skall tillgodose behovet av att klienterna får plats på den institution som kan ge den för klienten mest ändamålsenliga vården. Systemet bör byggas upp så att de olika vårdmöjligheter som står till buds utnyttjas effektivt. Intagningssystemet skall också förmedla viktig information om kommunernas behov till Statens institutionsstyrelse som ytterst ansvarig för att vården är dimensionerad och utformad på bästa sätt. De krav som därmed ställs på intagningssystemet kan bäst tillgodoses om anvisningen av platser görs centralt av Statens institutionsstyrelse. En särskild funktion inom myndigheten bör inrättas för ändamålet.

Hittills har huvudregeln varit att hemmets föreståndare fattat beslut om inskrivning och intagning, se 18 § socialtjänstförordningen (1981:750, SoF). Föreståndaren har därvid haft att avgöra om hemmet varit lämpligt med hänsyn till den enskildes ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt. Om föreståndaren funnit att hemmet inte varit lämpligt har han kunnat avslå ansökan. Som en följd av denna beslutsordning har vissa klienter med tunga vårdbehov kunnat avvisas. Det har också varit svårt för huvudmännen att klart överblicka efterfrågesituationen.

I vissa fall har huvudmannen med stöd av 18 § SoF bestämt att en inte beviljad ansökan alltid skall överlämnas till huvudmannen som då kunnat överpröva föreståndarens beslut. Även i de fall där huvudmannen haft en sådan överprövningsrätt har det uppstått svårigheter att följa vårdbehoven eftersom endast de ansökningar som avslagits av föreståndaren blivit kända.

Med en central anvisning av platser som nu föreslås skall Statens institutionsstyrelse göra den prövning som avses i 18 § andra stycket SoF. Behovet för föreståndaren att pröva om hans hem är lämpligt i det enskilda fallet bortfaller därmed. I övrigt föreslås inte någon ändring i beslutsordningen för inskrivning och intagning.

Justitieombudsmannen har i sitt remissvar ifrågasatt om inte centrala intagningsbeslut kunde strida mot bestämmelserna i 11 § LVU där det sägs att det är socialnämnden som avgör var den unge skall vårdas. Den nu föreslagna ordningen skiljer sig emellertid inte mot nuvarande förfaringsätt när det gäller socialnämndens beslut. Enligt nu gällande ordning kan socialnämnden besluta att ansöka om plats i ett särskilt ungdomshem men beslutet att placera den unge i detta hem kan ske först sedan föreståndaren eller huvudmannen konstaterat att hemmet är lämpligt för den unge. Socialnämnden kan således inte i strid mot föreståndarens uppfattning placera den unge i hemmet. Med det nya systemet för placering, där Statens institutionsstyrelse beslutar om anvisning av plats, görs prövningen av klientens vårdbehov och hemmens lämplighet centralt. När socialnämnden får beslutet om platsanvisning kan den fatta beslut om vården enligt 11 § LVU.

Systemet förutsätter att Statens institutionsstyrelse har en god kännedom om klienternas behov liksom en ingående kunskap om institutionernas olika behandlingsprofil och uppgift i den differentierade insti-

tutionsstrukturen. En ansökan om plats i särskilt ungdomshem eller LVM-hem måste därför vara utförlig och tydligt ange vilka behov och egenskaper som utmärker klienten. För att säkerställa att platsanvisning sker med bästa möjliga underlag bör ansökan vara skriftlig. Det bör ankomma på Statens institutionsstyrelse att utfärda närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet.

I akuta situationer som kan uppstå vid omedelbara omhändertaganden enligt 6 § LVU eller 13 § LVM kan det finnas behov av att göra placeringar med så kort varsel att den centrala platsanvisningsfunktionens beslut inte kan avvaktas. Detta gäller framför allt under helger och vid andra tidpunkter när den centrala funktionen inte är bemannad. Den tidigare nämnda organisationskommittén bör överväga om det är lämpligt att Statens institutionsstyrelse skall kunna delegera uppgiften att fatta beslut om platsanvisning i sådana situationer till föreståndare för hem med akut- och utredningsenheter och lämna förslag till hur detta skall organiseras.

6 Utbildning, forskning, utveckling

Min bedömning: Särskild vikt bör läggas på utvärdering, uppföljning och utbildning av personal. Statens institutionsstyrelse bör ta initiativ till och följa forskning inom området. Särskilda medel bör avsättas för detta.

Utredningen: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till samordnade satsningar på dessa områden. Även ett flertal remissinstanser som i övrigt är negativa till statligt huvudmannaskap har uttalat sig positivt om statliga satsningar på en samordnad utbildning och fortbildning för personalen. Många remissinstanser har pekat på behovet av särskilda utvecklingsinsatser inom institutionsvården.

Skälen för mitt förslag: En avgörande faktor för att institutionerna skall lyckas med sitt uppdrag är tillgång till välutbildad personal i olika funktioner. Därför är det av särskild vikt att frågor om utbildning och fortbildning får en framträdande plats i den nya myndighetens arbete. Utbildnings- och fortbildningsfrågor hör nära samman med utvärdering och uppföljning av verksamheterna. En av fördelarna med ett samlat huvudmannaskap är att en samordning kan ske av olika insatser. Statens institutionsstyrelse bör ha till uppgift att utforma rutiner för dokumentation av de olika institutionernas verksamhet och se till att en noggrann uppföljning av resultaten sker. I dagsläget görs hos många huvudmän förtjänstfulla insatser såväl vad gäller personalutbildning som uppföljning av verksamheterna. Det finns dock inget samlat grepp där erfarenheter från forskning och utvecklingsarbete tas tillvara.

Det bör vara en angelägen uppgift för myndigheten att utifrån olika

behovsbedömningar kunna ställa krav på adekvata grundutbildningsmöjligheter för vård- och behandlingspersonal och andra personalkategorier. Ett nära samarbete bör byggas upp med exempelvis högskolor i syfte att tillskapa adekvata grundutbildningar. Detta gäller såväl inom ungdomsvården som inom missbrukarvården. Ett av kraven bör härvid vara att förberedelser för arbete inom tunga tvångsvårdsinstitutioner blir en del i utbildningen. Härvid bör delar av utbildningen kunna vara gemensam för ungdomsvården och missbrukarvården. Ett samarbete bör också upprättas med andra myndigheter som Socialstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen i dessa frågor. Socialstyrelsen har exempelvis inrättat ett institut för kunskap om missbruk, IKM, som bör vara en naturlig samarbetspartner för Statens institutionsstyrelse.

Stor vikt måste även läggas vid utformningen av fortbildning för den anställda personalen. Även när det gäller fortbildningsinsatser bör en samordning kunna ske mellan missbrukarvårdens och ungdomsvårdens institutioner. I Statens institutionsstyrelses uppgifter bör ingå att såväl initiera olika fortbildningar som att i egen regi anordna sådan fortbildning.

Att följa upp och utvärdera institutionernas verksamhet och resultaten av behandlingen bör vara en central uppgift för Statens institutionsstyrelse. I denna uppgift bör ligga att se till att enhetliga och ändamålsenliga rutiner finns för dokumentation av verksamheterna och effekterna av vården. Detta bör givetvis inte hindra att varje institution har ansvaret för uppföljning av sin egen verksamhet. I arbetet med uppföljning och utvärdering bör myndigheten söka kontakter med andra verksamhetsområden. Av särskilt stor betydelse är det självfallet att det finns ett nära samarbete med Socialstyrelsen. Inom Socialstyrelsen har t.ex. utvecklats ett centrum för utvärdering av sociala metoder, CUS, som bör kunna tillföra värdefulla kunskaper även i institutionsarbetet. Vidare bör myndigheten söka samarbete med kommunerna bl.a. i syfte att samordna utvärderingen av institutionernas samarbete med den kommunala socialtjänsten.

Myndigheten bör vidare ta initiativ till forskning inom området, hålla löpande kontakt med forskningen och forskarna och verka för forskningsresultatens spridning och överföring till praktisk tillämpning. Myndigheten bör inte själv bedriva forskningsverksamheter men följa nationell och internationell forskning. Själva forskningsarbetet bör utföras av universitet och högskolor. Samarbete bör givetvis sökas t.ex. med Socialvetenskapliga forskningsrådet, SFR.

Myndigheten bör också ansvara för metodutveckling och annan utvecklingsverksamhet. En viktig del av detta arbete bör vara att utifrån erfarenheterna från forskning, uppföljning och utvärdering kunna starta program för metodutveckling. I detta sammanhang finns det enligt min mening anledning att peka på det nära sambandet mellan metodutveckling och personalutveckling i övrigt.

I nuvarande statsbidragssystem är 30 miljoner kronor särskilt avsatta för utvecklings- och försöksverksamhet. Min avsikt är att i årets budgetproposition föreslå att motsvarande medel särskilt avsätts för personalut-

7 Särskilda frågor inom missbrukarvården

Mitt förslag: Styrelserna för LVM-hemmen utses fortsättningsvis av Statens institutionsstyrelse.

Utredningen: Utredaren föreslår att endast en typ av LVM-hem skall finnas. Samtliga hem bör enligt utredningen ha samma befogenheter som i dag tillkommer hemmen avsedda för missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn (23 § LVM). I utredningen föreslås vidare att styrelserna för LVM-hemmen skall utses av regeringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag. Sälunda framhåller exempelvis Socialstyrelsen det positiva i att antalet överflyttningar mellan olika LVM-institutioner kan minskas. Socialstyrelsen ifrågasätter dock de särskilda institutionsstyrelserna.

Ett antal remissinstanser vänder sig emot förslaget om att det skall finnas endast en typ av LVM-institutioner. JO anser att förslaget bör ses mot tvångsvårdens inriktning och anför att den bärande tanken är att missbrukaren skall ges vård i så öppna former som möjligt. JO anser att bristerna i den nuvarande ordningen inte kan sägas vara så utredda att tillräckliga skäl för den föreslagna ändringen kan anses föreligga.

Skälen för mitt förslag: Den nuvarande LVM trädde i kraft den 1 januari 1989. Lagstiftningen skärptes då på så sätt att socialnämnden ålades skyldighet att bereda vård till missbrukare om förutsättningarna enligt lagen var uppfyllda. Dessutom vidgades möjligheterna att ingripa i ett tidigare skede av missbruket än enligt den tidigare lagen. Vårdtidens längd utökades samtidigt från två till maximalt sex månader.

Tvångsvård enligt LVM kan endast ges i hem som inrättats enligt 22 eller 23 §§ LVM, vilket skiljer LVM-vården från vården enligt LVU där kommunen tvångsvis kan placera ungdomar i andra former än i särskilda ungdomshem. En annan skillnad i förhållande till ungdomsvården är att vårdansvaret övergår från kommunen till LVM-hemmets styrelse eller den utsedde föreståndaren när klienten tas in på LVM-hemmet. Vårdansvaret återgår till kommunen när klienten skrivs ut från hemmet.

Enligt 22 § LVM skall ett LVM-hem ledas av en styrelse som också förestår vården i den mån denna uppgift inte har överlåtits på en särskild föreståndare. Utredningen har föreslagit att styrelsen fortsättningsvis skall utses av regeringen. Enligt min mening bör så få förändringar som möjligt göras i nuvarande lagstiftning utöver vad som erfordras för själva huvudmannaskapsförändringen. Detta innebär att även efter det statliga övertagandet bör en styrelse finnas för LVM-hemmen. Jag anser

emellertid att styrelsen bör utses av Statens institutionsstyrelse. En av fördelarna med att behålla organisationen med en särskild styrelse är att lokala styrelserepresentanter kan underlätta samverkan med kommunerna och andra lokala instanser. Vidare har styrelsen till uppgift att följa vårdens innehåll vilket bl.a. är en styrka ur rättssäkerhetssynpunkt. Statens institutionsstyrelse bör emellertid nära följa utvecklingen och om det finns behov återkomma till regeringen med förslag till ändringar.

Utredningens förslag om att endast en typ av LVM-hem skall finnas har mottagits övervägande positivt av remissinstanserna. Jag anser dock att de invändningar som bl.a. JO framfört bör beaktas. Dessutom finns skäl för att den nya organisationen med statligt huvudmannskap för samtliga LVM-hem får verka en tid innan större ändringar görs i lagstiftningen. Jag förutsätter att Statens institutionsstyrelse återkommer till regeringen i frågan om den finner ändringar i lagstiftningen nödvändiga.

Statens institutionsstyrelse skall som tidigare beskrivits ha ansvaret för platsanvisningen till de olika institutionerna. För att styrelsen skall kunna ha kontroll över placeringarna bör fortsättningsvis för överflyttningar mellan olika LVM-hem förutsättas att ett medgivande ges av den centrala funktionen. I likhet med vad jag tidigare anfört om omedelbara omhändertaganden bör dock organisationskommittén överväga om Statens institutionsstyrelse skall kunna delegera denna uppgift när det föreligger akuta situationer.

I anledning av vad jag nu förslagit bör ändring göras i 22 § LVM och 48 § LVM upphävas.

8 Särskilda frågor rörande de särskilda ungdomshemmen

Min bedömning: Arbetet med nya former för utslussningen av ungdomar från de särskilda ungdomshemmen bör intensifieras. Detta bör tills vidare ske inom ramen för nu gällande regler.

Utredningen: Utredaren föreslår att det genom tillägg till socialtjänstförordningen skall bli möjligt att förlänga en tillfällig vistelse utanför de särskilda ungdomshemmen, utan att detta skall föranleda utskrivning, i upp till ett år om detta har till syfte att underlätta den unges anpassning i samhället. Om socialnämnden så önskar skall den få avtala med det särskilda ungdomshemmet om förlängd vistelse utanför hemmet i samband med utslussning. Under denna tid kvarstår behandlingsansvaret hos hemmet. Denna form av utslussning motsvarar det tidigare Vård utom skola- institutet (VUSK).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan är i sak positiva till förslaget. Malmö kommun anför dock att bestämmelserna om utslussning bör införas i LVU och inte i socialtjänstförord-

ningen samt pekar på att motsvarande bestämmelse när det gäller tvångsvården av vuxna regleras i LVM. Remissinstanserna har tagit fasta på behovet av kontinuitet i vården och behovet av flexibel utslussning med den varierade grad av stöd som de flesta ungdomarna behöver när de inte längre är i behov av vård på institution. JO säger i sitt yttrande att en av de stora bristerna i det nuvarande regelsystemet är att regler för eftervård saknas och anser att förslaget till förlängd vistelse skulle, om det genomförs med ett bibehållet behandlingsansvar för hemmet, innebära avsevärda fördelar för vården. Stockholms kommun, som avstyrker förslaget, menar att vård på institution skall vara en avgränsad del i vårdprocessen och att § 12-vård har ett begränsat syfte vilket åsidosatts i utredningens förslag. Stockholms kommun anser att begreppet eftervård bör utmönstras helt eftersom vård och behandling är en process där alla delar har lika stor betydelse och de olika delarna inte behöver följa en i förväg fastställd ordning.

Landstinget i Kristianstad pekar på behovet av andra eftervårdsformer såsom möjlighet att erbjuda konsultation och handledning, eftervårdsavtal samt kombinationer av boende på institution med skolgång utanför eller vice versa.

Skälen för min bedömning: Vården vid de särskilda ungdomshemmen kan antingen bestå av akut- och korttidsinsatser, där utredning av behandlingsbehoven är en viktig del, eller av längre tids behandling i syfte att åstadkomma positiva förändringar i den unges psykiska och fysiska status. För de akut- och korttidsinsatser som inte med hänsyn till behandlingsbehoven måste fullföljas inom § 12-vården är det naturligt att den öppna socialtjänsten tar det fulla ansvaret för fortsatt vård.

I de fall däremot där fortsatt vård måste ske inom ett särskilt ungdomshem krävs en långsiktig planering som syftar till ett upprätthållande av behandlarkontakten under hela behandlingstiden, således även i det skede av behandlingen när den unge kunnat lämna institutionen för att leva i öppnare former. Avbrott i behandlarkontinuiteten medför risk för att uppnådda behandlingsresultat spolieras. Utredaren liksom de flesta remissinstanserna är eniga om att vården vid de särskilda ungdomshemmen i detta avseende måste förbättras. Det är också min bedömning att utslussningen från de särskilda ungdomshemmen måste ske på ett mer ändamålsenligt sätt som också medger kontinuitet i behandlingen.

Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla att jag inte delar den uppfattning som framförs av Stockholms kommun som anser att § 12-vården endast skall användas för korttidsinsatser och för att vid behov markera gränssättning i akuta situationer. Det är tvärtom viktigt att de särskilda ungdomshemmen ges möjlighet att utveckla en vård där en längre tids sammanhängande behandlingsinsatser kan leda fram till sådan utveckling och mognad hos den unge att han kan leva ett fullvärdigt liv ute i samhället. Sådan vård inom de särskilda ungdomshemmens ram kan och bör genomföras med varierande grad av tvång och struktur allt efter behov men hela tiden med bibehållande av klient- behandlarkontakten.

Före år 1983 kunde vården vid de dåvarande ungdomsvårdsskolorna

bedrivs antingen inom skolan eller utanför denna, (VISK och VUSK). Vid placering i vård utom skola kunde den unge placeras i olika boendeformer såsom enskilt hem (familjehem), eget boende, internat i anslutning till skola eller dylikt, gruppboende m.m. Om behov av annan vårdform förelåg skulle den unge skrivas ut från ungdomsvårdsskolan när han skrevs in i den andra vårdformen. Vid behov av omplacering eller när den unge inte klarade de krav som ställdes i vården utom skola kunde han återintagas till skolan efter beslut av rektor. De ungdomar som skrevs ut från en ungdomsvårdsskola när ändamålet med vården var uppnått hade i genomsnitt tillbringat en tredjedel av vården inom och två tredjedelar utom skola.

Nuvarande lagstiftning medger inte att den som är intagen i särskilt ungdomshem vistas utanför hemmet längre tid än fyra veckor i följd utan att skrivas ut från hemmet. En utslussning med bibehållet behandlingsansvar för de särskilda ungdomshemmen enligt den modell som utredningen och de flesta remissinstanserna förordar är därför inte möjlig. Även om den föreslagna förändringen i sig inte innebär någon egentlig utvidgning av det tvång som regleras i LVU vore en förändring av ansvaret för behandlingsinsatserna så viktig att den enligt min mening bör införas i lagen. Jag anser dock att en eventuell lagändring med denna innebörd bör avvaktas till dess att staten som huvudman hunnit få erfarenhet av hur överenskommelser om utslussning kan utformas mellan kommunerna och de särskilda ungdomshemmen. Jag anser också att det finns anledning invänta de förslag som kan komma från ungdomsbrottskommittén och som kan komma att påverka vården vid de särskilda ungdomshemmen.

Den regionala differentieringen skapar förutsättningar för en positiv utveckling av samverkansformerna mellan berörda kommuner och de särskilda ungdomshemmen i fråga om bland annat utslussning. Uppsala kommun har i sitt yttrande påpekat att närhetsprincipen är viktig för en god samverkan och visar samtidigt på behovet av samordnad utbildning och metodutveckling för personal från öppenvården och institutionerna. Jag förutsätter att Statens institutionsstyrelse i sin personal- och metodutvecklingsplanering beaktar dessa behov.

9.1 Några sekretessfrågor

Min bedömning: För att socialnämnden skall kunna fullgöra sin skyldighet enligt SoL, LVU och LVM att sörja för att unga och missbrukare får den vård de behöver bör nämnden med stöd av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100, SekrL) utan hinder av sekretess kunna lämna uppgifter till den myndighet som skall ansvara för att vård kan erbjudas i sådana hem som avses i den föreslagna 23 a §. Även Statens institutionsstyrelse och de berörda hemmen för vård eller boende bör på motsvarande sätt kunna lämna uppgifter mellan sig eller till socialnämnden när det är nödvändigt för att de skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Det får ankomma på organisationskommittén för inrättandet av Statens institutionsstyrelse att närmare överväga i vilken utsträckning det i övrigt är motiverat att de berörda myndigheterna får tillgång till sekretessbelagda uppgifter och om detta behov kan tillgodoses inom ramen för nu gällande bestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m.

Utredningen: Frågan har inte behandlats i utredningen.

Skälen för min bedömning: Enligt SoL skall socialtjänsten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet och socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomförs tillsammans med honom (1 och 9 §§). Dessa principer är av stor betydelse för den allmänna uppfattningen om socialtjänsten och den enskildes förtroende för socialtjänstens insatser. Människor skall kunna vända sig till socialtjänsten för att få hjälp med sina problem i förvissning om att de uppgifter som de lämnar inte sprids vidare. Inom socialtjänsten gäller enligt 7 kap. 4 § SekrL sekretess med omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är för sekretess. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § är tillämplig på uppgifter hos socialnämnden. Bestämmelsen kommer också att bli tillämplig på uppgifter hos den föreslagna nya myndigheten, Statens institutionsstyrelse, och på uppgifter hos de hem som nu föreslås få statlig huvudman. För att de berörda myndigheterna skall kunna fullgöra sin verksamhet fordras emellertid att de kan utväxla uppgifter mellan sig. Ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter kan naturligtvis ske om den enskilde har givit sitt samtycke (14 kap. 4 § SekrL), men uppgifter måste i viss utsträckning kunna utväxlas även om samtycke inte föreligger. Ett sådant uppgiftslämnande torde dock kunna ske med stöd av 1 kap. 5 § och 14 kap. 2 § sjunde stycket SekrL.

Enligt 1 kap. 5 § utgör sekretess inget hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Socialnämnden, som ansvarar för att den som tagits emot i ett hem som avses här får den vård han behöver, torde med

stöd av bestämmelsen kunna lämna ut uppgifter till t.ex. Statens institutionsstyrelse så att denna myndighet kan ombesörja t.ex. en ändamålsenlig platsanvisning.

Bestämmelsen i 14 kap. 2 § sjunde stycket öppnar en möjlighet för myndigheter inom bl.a. socialtjänsten att lämna ut uppgifter till varandra då de behöver samarbeta för att ge den enskilde t.ex. nödvändig vård. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig på uppgift om en enskild som inte fyllt 18 år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel.

Vidare bör nämnas bestämmelsen i 14 kap. 2 § första stycket 3 SekrL. Bestämmelsen torde bli tillämplig vid ett uppgiftslämnande till Statens institutionsstyrelse såvitt avser dess verksamhet med tillsyn över hemmen.

Det får ankomma på organisationskommittén att närmare överväga i vilken utsträckning det i den nya statliga verksamheten kan finnas behov av tillgång till sekretessbelagda uppgifter i övrigt. Organisationskommittén får samtidigt överväga om behovet av sådana uppgifter kan tillgodoseas inom ramen för gällande bestämmelser eller om författningsbestämmelserna behöver kompletteras i något hänseende.

9.2 Behovet av register

Min bedömning: Frågan om behovet av sammanställning av uppgifter i register inom den nya verksamheten och vilka uppgifter som kan behöva ingå i ett sådant register bör övervägas av organisationskommittén för inrättandet av den nya myndigheten.

Om det bedöms föreligga behov av personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling bör registerfrågan tills vidare prövas enligt datalagen (1973:289).

Utredningen: Frågan har inte behandlats i utredningen.

Skälen för min bedömning: För att planeringen och organisationen av verksamheten vid de aktuella hemmen skall kunna fungera tillfredsställande kan Statens institutionsstyrelse behöva sammanställa vissa uppgifter om hemmen och dem som bereds vård där. För att möjliggöra en lämplig placering av en klient med hänsyn till dennes särskilda behov av vård och förutsättningar att tillgodogöra sig vården kan det sålunda behöva finnas tillgängliga uppgifter bl.a. om hemmens speciella resurser och ledig kapacitet liksom om sammansättningen av gruppen redan intagna.

Det kan i dag inte fullt ut bedömas vilket behov som finns av registrering av uppgifter eller i vilken omfattning och på vilket sätt detta behöver ske. Särskilt med hänsyn till att resp. socialnämnd har att tillvarata uppgifter om de vårdinsatser som lämnats i varje enskilt ärende bör dock de uppgifter som behöver bevaras hos Statens institutionsstyrelse kunna vara av begränsad art och omfattning samt avse användning en-

dast för vissa avgränsade ändamål. Det är också troligt att de behöver finnas registrerade endast under en begränsad tid.

I prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB gjorde föredragande statsrådet bl.a. följande bedömning. "Som ett led i en allmän strävan att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga personuppgifter i vissa myndighetsregister bör på sikt vissa register hos socialstyrelsen, landstingen, kommunerna och riks försäkringsverket regleras i särskilda registerlagar." Föredraganden angav som skäl för sin bedömning bl.a. att en reglering är möjlig bara på sikt och det återstår att närmare överväga vilka register inom de angivna områdena som bör regleras. Hur arbetet skall bedrivas bör i första hand övervägas inom de departement till vilkas ansvarsområde de aktuella registren hör. Departementschefen lade därför inte fram några förslag i denna del.

Mot bakgrund av den oklarhet som f.n. råder om behovet av register hos Statens institutionsstyrelse och till de principiella överväganden i fråga om reglering av personregister som behöver göras är jag inte beredd att nu ta ställning till behovet av att inrätta register över intagna m.m. på de aktuella hemmen och till frågan om detta kan bli av den art att en särskild författningsreglering är påkallad. Om det föreligger behov av personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling bör Datainspektionen tills vidare kunna handlägga frågan enligt datalagen.

Frågan om behovet av och innehållet i eventuella register bör övervägas av organisationskommittén för inrättandet av Statens institutionsstyrelse, som i förekommande fall får föreslå närmare bestämmelser.

10 Finansiering

Mitt förslag: Vården vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen finansieras av kommunerna via vårdavgifter. Staten bidrar till finansieringen via ett anslag över statsbudgeten avseende den centrala myndigheten, kostnader för vården och utbildnings- och utvecklingskostnader. Statens institutionsstyrelse fastställer årligen vilka vårdavgifter som skall gälla för olika former av platser.

Principerna för nuvarande statsbidrag gäller under första halvåret 1993.

Utredningen: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen samt vissa kommuner och landsting, tillstyrker i stort förslaget till finansiering. En av instanserna, Landstinget i Västernorrlands län, framhåller vikten av dels att vårddagskostnaden inte blir alltför betungande för kommunerna i ett läge med ansträngd ekonomi, dels att det bör undvikas att nödvändig vård avbryts eller uteblir av ekonomiska skäl.

Vissa remissinstanser är antingen tveksamma till eller avstyrker förslaget eller föreslår andra lösningar. Detta gäller bl.a. RRV, Statskontoret och ett antal kommuner och landsting samt vissa organisationer inom området. Både RRV och Statskontoret anser att hela statsbidraget till missbrukarvård och ungdomsvård bör läggas in i det nya statliga utjämningsbidraget till kommunerna, att platsbidragen bör upphöra och kommunerna bör få det fulla ansvaret för finansieringen. Statskontoret och Malmö stad anser dessutom att vårdavgifterna borde differentieras även mellan institutioner för att möjliggöra konkurrens och därmed en ökad kvalitet i vården. Haninge kommun önskar å andra sidan en hel, eller nästan hel, statlig finansiering av tvångsvården. Stockholms stad hävdar att förslaget medför att statsbidraget i fråga till stor del skulle komma att styras till just tvångsvård. Kalix kommun menar att vårdavgifterna har stor betydelse och därför bör anpassas till skilda förutsättningar hos olika kommuner. Landstinget i Bohus län framhåller att förslaget innebär en återgång till anslagsfinansiering med visserligen större ekonomisk trygghet för verksamheten, men att incitamenten till förändringar i verksamheten därigenom skulle minska. Landstingen i Örebro och Kopparbergs län samt Mellansvenska samarbetsregionen anser att enhetliga vårdavgifter inte bör införas då detta skulle medföra att institutionerna mister kontrollen över ekonomin.

Skälen för mitt förslag: För närvarande utgår statsbidrag till missbrukarvård och ungdomsvård med 950 miljoner kronor. Bidrag ges dels till samtliga kommuner i form av kommunbidrag, dels till de kommuner och landsting som är huvudmän för särskilda ungdomshem och institutioner med särskilt noggrann tillsyn för missbrukare (§ 23-hem) i form av platsbidrag. Statsbidrag utgår inte för platser vid § 22-hemmen.

Platsbidragen fördelas på följande sätt:

- * 400 000 kronor per år för slutna platser vid särskilda ungdomshem
- * 200 000 kronor per år för öppna platser vid särskilda ungdomshem
- * 300 000 kronor per år för slutna platser vid § 23-hem
- * 100 000 kronor per år för öppna platser vid § 23-hem.

En del av anslaget, 30 miljoner kronor, avser utvecklings- och försöksverksamhet.

Under vartdera av åren 1991 och 1992 utgår även ett tillfälligt anordningsbidrag om 75 miljoner kronor till de huvudmän som inrättar nya platser i särskilda ungdomshem och i § 23-hem.

Avtalet mellan staten och de båda kommunförbunden om statsbidrag till ungdoms- och missbrukarvård löper ut vid årsskiftet 1992/93. Eftersom riksdagen uttalat att bidragen i princip bör beslutas direkt av regering och riksdag och inte i form av ett godkännande av ett avtal (bet. 1989/90:SoU159) samt att staten tar över huvudmannaskapet för de platsbidragsberättigade institutionerna bör systemet med förhandlingar mellan staten och kommunförbunden upphöra. Under det första halvåret 1993 bör de nuvarande principerna för statsbidrag gälla. Medel för statsbidrag enligt dessa principer finns anvisade i 1992/93 års statsbudget.

Fortsättningsvis anser jag att de särskilda ungdomshemmen och

LVM-hemmen bör finansieras av såväl staten som de placerande kommunerna. Detta bör innebära att statens kostnader för institutionerna finansieras genom anslag över statsbudgeten. Även Statens institutionsstyrelse bör finansieras via anslag över statsbudgeten. Vid beräkningen av statens kostnader för verksamheten har jag utgått ifrån det nuvarande systemet med plats- och utvecklingsbidrag. Enligt min uppfattning bör den nya myndigheten årligen fastställa vilka vårdavgifter som skall gälla för olika kategorier av platser. Utredningens förslag om en differentiering av avgifterna inom ungdomsvården i förhållande till avsikten med placeringen, dvs. platser för akut- och utredningsinsatser, längre behandlingsinsatser samt eftervård och utslussning, bör beaktas av Statens institutionsstyrelse vid fastställandet av vårdavgifterna.

Kommunerna bör enligt min mening även i fortsättningen stå för en viss del av kostnaden för den vård de tar i anspråk. Vårdavgifterna bör ligga på en sådan nivå att de inte hindrar en kommun från att ansöka om tvångsvård, inte heller att det blir billigare med tvångsvård än vård i andra former. Utredaren har föreslagit att för landet enhetliga vårdavgifter införs för både de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Jag ansluter mig i princip till detta synsätt eftersom det medför administrativa förenklingar för vårdproducenten, staten, och inte leder till pris skillnader för de placerande kommunerna. Avgifterna bör också bli fastställda i förhand så att den placerande kommunen kan beräkna den slutgiltiga kostnaden för placeringen. Härigenom kan nuvarande system med efterdebiteringar upphöra. Detta ställer givetvis stora krav på Statens institutionsstyrelse i dess budgetering av verksamheten eftersom statens kostnader också skall rymmas inom en given ekonomisk totalram.

Det statliga platsbidraget till de särskilda ungdomshemmen svarar i dag för omkring 34 procent av de totala kostnaderna. Jag föreslår att statens bidrag till ungdoms- och missbrukarvården fortsättningsvis fördelas något annorlunda än i dagsläget. Som jag tidigare anfört är det viktigt inte minst för mindre kommuner att platser vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen inte är väsentligt dyrare för kommunerna än platser i den övriga, frivilliga institutionsvården. Jag föreslår därför att staten ökar sitt bidrag till kostnadstäckningen för de särskilda ungdomshemmen. I mina beräkningar har jag därvid utgått ifrån ett bidrag till slutna platser med 500 000 kronor per år och för öppna platser med 350 000 kronor per år. Detta skulle innebära att statens andel av kostnaderna för de särskilda ungdomshemmen blir 245 miljoner kronor vilket motsvarar omkring 50 procent. Beräkningen bygger på det antal platser som finns i dagsläget och en antagen beläggningsgrad på 80 procent. Som jag anfört tidigare bör Statens institutionsstyrelse årligen fastställa vårdavgifterna för varje kategori.

Verksamheten vid § 23-hemmen bör fortsättningsvis finansieras med omkring en tredjedel av staten och med omkring två tredjedelar av de placerande kommunerna. Detta innebär att jag i mina beräkningar utgår ifrån nuvarande platsbidrag med 300 000 kronor per år för en sluten plats och med 100 000 kronor per år för en öppen plats vid § 23-hem.

Statens kostnader för § 23-hemmen blir då 150 miljoner kronor. Jag har därvid utgått från det antal platser som är statsbidragsberättigade under år 1992.

I dag utgår inte platsbidrag till § 22-hemmen. Detta har medverkat till att många av dessa hem har transformerats till § 23-hem. Jag har tidigare anfört att utredarens förslag om endast en form av LVM-hem inte bör genomföras i dagsläget. Det finns enligt min mening inte anledning till att skillnader i kostnader mellan § 23-hemmens öppna platser och platser vid § 22-hem skall vara särskilt stora. Jag föreslår därför att även § 22-hemmen skall få del av den statliga subventionen. Jag har i beräkningarna utgått ifrån att staten bidrar med 50 000 kronor per plats och år vid § 22-hemmen. Statens kostnader för § 22-hemmen blir då 25 miljoner kronor.

Sammantaget anser jag att staten bör anslå 420 miljoner kronor till driften av de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen. Därutöver tillkommer medel för dels den nyinrättade myndigheten, dels utvecklings- och utbildningsverksamhet.

Utredaren har gjort en uppskattning av hur stor omfattning Statens institutionsstyrelse bör ha och anger därvid ett personalbehov om ca 40 tjänster. Jag beräknar kostnaden för den centrala myndigheten till 20 miljoner kronor.

För fortlöpande utveckling av den nya organisationen bör 30 miljoner kronor avsättas. Detta motsvarar det nuvarande statliga utvecklingsbidraget. I mina beräkningar har jag utgått ifrån utredarens förslag om att ca en tredjedel av anslaget avsätts för personalutbildning. Resterande delar bör disponeras av myndigheten för uppföljning och utvärdering.

Det totala anslagsbehovet kommer således att vara 470 miljoner kronor. Jag avser att i årets budgetproposition återkomma med förslag till fördelning av det totala statsbidraget till ungdomsvård och missbrukarvård grundat på de beräkningar jag här presenterat.

Som jag tidigare anfört bör nuvarande statsbidragssystem gälla under första halvåret 1993.

Vid övergången från statligt till kommunalt huvudmannaskap år 1983 övertog kommuner och landsting de dåvarande anläggningarna i princip utan kostnader. Dessutom utgick ett särskilt statsbidrag avsett för upprustning av institutionerna. Under perioden därefter har de flesta huvudmännen genomfört relativt omfattande förändringar i fastighetsbeståndet. Riksdagen har i sitt principbeslut om huvudmannaskapsförändringen anfört att det är angeläget att garantier skapas för att huvudmännen kompenseras för gjorda investeringar vid den kommande ekonomiska regleringen parterna emellan.

Som jag tidigare nämnt har jag för avsikt att föreslå regeringen att omedelbart tillsätta en organisationskommitté för att förbereda huvudmannaskapsförändringarna. En av uppgifterna för kommittén bör vara att utreda de ekonomiska förutsättningarna för förändringarna. De slutliga förhandlingarna och att sluta avtal med de nuvarande huvudmännen bör vara en uppgift för Statens institutionsstyrelse.

Min bedömning: En organisationskommitté bör tillsättas med uppdrag att föreslå detaljutformning beträffande myndighetens organisation, bemanning, placering etc. Kommittén bör vidare utforma riktlinjer för myndighetens förhållande till de lokala institutionerna. Organisationskommittén bör vidare kartlägga ägandeförhållanden vid institutionerna och övriga förhållanden som kan påverka överförandet av institutionerna till statligt huvudmannaskap. En annan viktig uppgift för kommittén bör vara att i samråd med bl.a. Byggnadsstyrelsen och dess efterföljare, den nya stabs- och servicemyndigheten för lokalförsörjning, se över formerna för ett statligt övertagande av institutionerna. Statens institutionsstyrelse bör få ansvaret för förhandlingar om övertagandet, vilket bör kunna ske succesivt.

Utredningen: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: I den mån remissinstanserna kommenterat utredningens förslag har inga invändningar rests. Vissa påpekanden har gjorts om att ett genomförande bör ske snabbt för att undvika fördröjningar i nödvändiga förändringar.

Skälen för min bedömning: Jag har för avsikt att inom kort föreslå regeringen att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att förbereda inrättandet av den nya myndigheten samt att också förbereda statens övertagande av de institutioner som skall ingå i organisationen. Det är angeläget att ett överförande kan ske så snabbt som möjligt efter det riksdagen fattat sitt beslut med anledning av denna proposition. För att undvika onödiga fördröjningar är det enligt min uppfattning viktigt att organisationskommittén kan starta sitt arbete omedelbart.

Organisationskommittén bör i sitt förberedelsearbete bl.a. kartlägga ägandeförhållanden vid de nuvarande institutionerna. En rad förändringar har gjorts av de nuvarande huvudmännen under den period som förflutit sedan förra huvudmannaskapsförändringen. De slutliga förhandlingarna mellan staten och de nuvarande huvudmännen bör åligga Statens institutionsstyrelse. Bl.a. måste då ställning tas till om vilka institutioner som skall övertas av staten och vilka institutioner som kan vara aktuella för eventuella entreprenader.

Organisationskommittén bör också dra upp riktlinjerna för den nya myndighetens organisation. Utgångspunkten bör vara att myndigheten disponerar medel motsvarande det antal tjänster som utredningen föreslagit. Kommittén bör också dra upp riktlinjerna för hur myndighetens ansvarsförhållande m.m. i förhållande till de enskilda institutionerna skall utformas. I kommitténs uppdrag bör ligga att utforma förslag till en instruktion för den nya statliga myndigheten. I kommitténs uppdrag bör även ingå att föreslå lokaliseringsort för myndigheten.

Den nya myndigheten bör alltså som jag tidigare föreslagit inrättas den

1 juli 1993. I och med att myndigheten inrättas bör också övertagandet av de aktuella institutionerna kunna påbörjas. Jag förutsätter härvid att organisationskommittén kunnat föra förberedelsearbetet så långt att de slutliga förhandlingarna kan genomföras under en begränsad tidsperiod. Hela genomförandeprocessen bör huvudsakligen kunna vara avslutad vid utgången av år 1993 dock senast före den 1 juli 1994.

12 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Lagförslagen gäller ämnen som faller under Lagrådets granskningsområde. Förslagen rör huvudsakligen rena organisationsfrågor och är därigenom av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

13 Specialmotivering till författningsförslagen

13.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

23 §

Ändringarna i paragrafen föranleds av att den skyldighet som åvilar landsting och kommuner att tillgodose behovet av hem för vård eller boende inte avses omfatta de särskilda ungdomshemmen enligt 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller hem enligt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). I första stycket klargörs begränsningen av det ansvar som vilar på landsting och kommuner att tillgodose behovet av hem för vård eller boende och planeringen av verksamheten. Ansvaret kommer således genom de nya bestämmelserna inte att avse de särskilda ungdomshemmen eller LVM-hemmen.

Ändringen i andra stycket är endast av redaktionell art.

23 a §

I första stycket av paragrafen, som är ny, föreskrivs att staten skall tillgodose behovet av sådana hem som avses i 12 § LVU samt 22 och 23 §§ LVM. Hemmen behöver dock inte uteslutande ta emot personer som vårdas med stöd av LVU och LVM. Även den som vårdas enligt

socialtjänstlagen (1980:620, SoL), t.ex. då tvångsvården anses kunna fortsätta i frivillig form, skall kunna vårdas där om det är lämpligt.

I första stycket föreskrivs vidare att en ny central förvaltningsmyndighet, Statens institutionsstyrelse, skall leda och ha tillsyn över verksamheten vid dessa hem. Bestämmelsen innebär inte att det ansvar för vården i övrigt som vilar på kommunerna och den tillsyn däröver som tillkommer andra tillsynsmyndigheter förändras. I avsnitt 4 redogörs för hur organisationen av den nya myndigheten avses bli utformad och hur den framtida verksamheten skall bedrivas.

I andra stycket föreskrivs att staten genom avtal skall kunna ge uppdrag till ett landsting eller en kommun att inrätta och driva hem som avses här om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. I normalfallet bör staten själv driva verksamheten vid dessa kvalificerade hem. Om uppdrag lämnas till ett landsting eller en kommun att driva ett visst hem har staten fortfarande ett övergripande ansvar för vården där. I avsnitt 3 beskrivs närmare under vilka förutsättningar som uppdragsavtal skall kunna träffas.

Liksom avgifter i dag kan tas ut av en kommun som anlitar annan huvudman för någons vård i ett hem för vård eller boende skall staten som huvudman för de aktuella hemmen kunna ta ut vårdavgift av den kommun som begärt att en person skall placeras där. Ett klargörande av detta görs i tredje stycket.

I fjärde stycket föreskrivs att bestämmelserna i 24 § skall gälla också i fråga om vård i hem som avses i denna paragraf. Detta innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i fråga om vård i samtliga hem för vård eller boende, oavsett vem som driver dem.

68 §

I första stycket av denna paragraf regleras länsstyrelsernas allmänna uppgifter i fråga om socialtjänsten. Någon ändring i fråga om dessa uppgifter är inte avsedd.

Med hänsyn till att staten avses ta över ansvaret för hem för vård eller boende enligt 12 § LVU och 22 och 23 §§ LVM bör länsstyrelserna befrias från sitt tillsynsansvar för sådana hem. För att klargöra begränsningen av länsstyrelsernas ansvar i detta avseende föreslås därför en ändring i andra stycket som innebär att länsstyrelsernas tillsyn endast skall omfatta andra hem än sådana som avses i 23 a §.

70 §

Följdändringen i paragrafens första stycke föranleds av den förändring i länsstyrelsernas tillsynsfunktion som beskrivs i motiveringen till 68 §.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Prop. 1992/93:61

12 §

I 12 § första meningen i paragrafens nuvarande lydelse föreskrivs att det skall finnas särskilda ungdomshem för vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn.

I paragrafens andra mening anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Socialstyrelsen beslutar vilka hem som skall vara sådana hem. Denna bestämmelse föreslås upphävd till följd av att staten enligt förslaget skall vara huvudman för de särskilda ungdomshemmen (jfr förslaget till ny 23 a § SoL).

I det föreslagna nya andra stycket av 12 § föreskrivs att Statens institutionsstyrelse skall anvisa plats i ett hem enligt första stycket om socialnämnden har beslutat att den unge skall vistas i ett sådant hem. – Statens institutionsstyrelse får genom den nya organisationen en möjlighet att styra hemmens vårdinriktning m.m. och att överblicka tillgången på lediga platser i hela landet. Styrelsen är därför den som är bäst skickad att bedöma vilken placering som är lämplig i varje enskilt fall. Detta sker i samband med platsanvisningen. Det är emellertid fortfarande socialnämnden som beslutar var den unge skall vistas under vårdtiden. Statens institutionsstyrelse bör vid platsanvisningen beakta bl.a. att hemmet är lämpligt med hänsyn till den unges behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt.

18 §

Bestämmelsen i denna paragraf innebär att alla som vistas i ett hem som avses i 12 §, oberoende av om vården sker enligt LVU eller enligt SoL, kan komma att omfattas av reglerna om förbud mot innehav av berusningsmedel och föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel med narkotika och mot innehav av något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet samt reglerna om kroppsvisitering och ytlig kroppsbesiktning. Förutsättningarna för att reglerna i 18 § skall få användas är dock att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Socialstyrelsen har bedömt att det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätthålla ordningen vid det hem det gäller och därför har medgett tillämpningen.

Med den föreslagna nya organisationen av hemmen är det lämpligt att prövningen och medgivandet överförs från Socialstyrelsen till Statens institutionsstyrelse. En ändring med detta innehåll föreslås därför i föreslagna paragraf.

13.3 Förslaget till ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

22 §

I 22 § första stycket stadgas att tvångsvård lämnas genom hem som drivs av landsting eller kommuner och som är särskilt avsedda att lämna vård enligt denna lag (LVM-hem) och att ett sådant hem skall ledas av en styrelse. I 48 § ges föreskrifter om sådana styrelser och hur de utses. Behovet av sådana hem skall enligt förslaget tillgodoses av staten, vilket i lagtexten kommer till uttryck i den nya 23 a § SoL. Föreskriften i 22 § första stycket LVM om att LVM-hemmen skall drivas av landsting eller kommun bör därför upphävas.

I paragrafens första stycke föreskrivs vidare att ett sådant hem skall ledas av en styrelse. Enligt förslaget om nytt huvudmannaskap för hemmen kommer uppgiften att leda och ha tillsyn över verksamheten vid dessa att ligga på Statens institutionsstyrelse. I avsnitt 4 beskrivs närmare omfattningen av dess lednings- och tillsynsfunktion. Någon ändring i ansvaret för den omedelbara vården vid hemmen föreslås inte. För hemmen skall därför, som närmare utvecklas i avsnitt 7, finnas styrelser. Med hänsyn till utformningen av den nya organisationen bör det tillkomma Statens institutionsstyrelse att utse sådana styrelser. En föreskrift med denna innebörd tas därför in i första stycket. Samtidigt föreslås 48 § upphävd.

Ändringen i andra stycket är av språklig natur.

23 §

I 23 § första meningen föreskrivs att det för missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall finnas LVM-hem som är särskilt anpassade för sådan tillsyn. I paragrafens andra mening anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Socialstyrelsen beslutar vilka hem som skall vara sådana hem. Denna bestämmelse föreslås liksom motsvarande bestämmelse i 12 § LVU upphävd. I fråga om skälen härtill hänvisas till motiveringen till sistnämnda paragraf.

25 §

I 25 § införs ett nytt första stycke med innebörd att om beslut har fattats om tvångsvård eller omedelbart omhändertagande enligt LVM skall Statens institutionsstyrelse efter anmälan av socialnämnden anvisa plats i ett LVM-hem. Statens institutionsstyrelse bör därvid se till att plats anvisas i ett hem som är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov.

Om intagning i och utskrivning från ett LVM-hem beslutar enligt nuvarande 25 § första stycket den som förestår vården. Innebörden i denna bestämmelse är att LVM-hemmet genom ett särskilt beslut om intagning åtar sig huvudansvaret för vårdens genomförande, inklusive beräkningen av vårdtiden. LVM-hemmet ansvarar också för att utskrivning sker så snart det inte finns skäl att fortsätta vården med stöd av lagen. Någon materiell ändring i detta stycke, som blir paragrafens andra, föreslås inte.

I nuvarande 25 § andra stycket föreskrivs att den som förestår vården vid ett LVM-hem får besluta att en intagen skall flyttas till ett annat LVM-hem, om det anses lämpligt från vårdsynpunkt och den som förestår vården vid det andra hemmet samtycker till överflyttningen. Med hänsyn till det övergripande ansvar för placeringarna i hemmen som avses tillkomma Statens institutionsstyrelse bör en förutsättning för överflyttning i stället vara att ett medgivande ges av denna myndighet. En ändring med denna innebörd görs därför i detta stycke, som genom införandet av ett nytt första stycke blir paragrafens tredje.

33 §

Ändringen i denna paragraf motsvarar ändringen i 18 § LVU.

14 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels

anta förslagen till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
3. lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

dels

4. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för överföring av huvudmannaskap (avsnitten 3 och 11),
5. godkänna att en myndighet, Statens institutionsstyrelse, inrättas den 1 juli 1993 med de uppgifter och den verksamhetsinriktning som jag har angett i avsnitten 4,5, 6, 7 och 8,
6. godkänna de riktlinjer för finansiering m.m. som jag har förordat (avsnitt 10).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om

7. sekretess och register (avsnitt 9).

15 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

Inledning

Utredningen av tvångsinstitutionerna för ungdomar och missbrukare (IUM) redovisar i detta betänkande förslag till alternativa lösningar av tvångsvårdens organisation och arbetsformer med anledning av riksdagens principbeslut att § 12-hemmen enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ska överföras från primär- och landstingskommunalt huvudmannaskap till statligt. Förslagen innefattar också ställningstaganden vad gäller den framtida organisatoriska ställningen för tvångsvården för vuxna missbrukare enligt lagen om vård av vuxna missbrukare i vissa fall, LVM, som även den sorterar under primär- och landstingskommunalt huvudmannaskap.

Utgångspunkter för diskussion och förslag har varit den oklara ansvarsfördelningen i nuvarande organisation som resulterat i minskat platsantal/platsbrist och dåligt utvecklad differentiering av vårdalternativen. Socialnämnderna har därmed fått stora problem att hitta institutionsplatser till de ungdomar och missbrukare som av samhället bedömts vara i behov av tvångsvård.

Utredningen redovisar även överväganden och förslag vad gäller tvångsvårdens innehåll. Särskild uppmärksamhet har ägnats frågan om vilka åtgärder som krävs för att de mest brottsbenägna ungdomarna skall kunna beredas vård inom samhällets socialtjänst. Utredningens förslag förutsätter vissa ändringar av gällande lagstiftning.

Disposition

Betänkandet omfattar sju kapitel. I kapitel 1 lämnas en kortfattad historik över socialvårdens tvångsinstitutioner. Vidare redogörs för bakgrunden till utredningsuppdraget, utredningens direktiv, andra utredningar med näraliggande uppdrag samt för utredningsarbetets bedrivande.

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av verksamheten med inriktning på omfattning, resurser samt utvecklingstendenser inom LVU- och LVM-vården. I detta kapitel återfinns också en beskrivning av de ekonomiska förutsättningarna vad gäller framför allt statsbidragssystemet och de kommunala vårdavgifterna.

I kapitel 3 och 4 redogörs för aktuella problemområden inom vårdområdena. I avsnitten 3.7 samt 4.4 presenteras utredningens förslag till förändringar av LVU- respektive LVM-vårdens form och innehåll. I

avslutande avsnitt 3.8 och respektive 4.5 redogör utredningen sammanfattande för den nye huvudmannens uppgifter.

I kapitel 5 presenterar utredningen vissa grundläggande utgångspunkter vad gäller begrepp, roller, organisatoriska principer och ekonomiska förutsättningar för de överväganden och förslag beträffande organisationen och dess funktioner samt finansieringen som sedan redovisas i kapitel 6.

Kapitel 7, slutligen, innehåller utredningens rekommendationer och förslag till hur huvudmannaskapsförändringen bör genomföras. Här belyses bl a tidplanen samt personal- och lokalfrågor.

Bakgrund (kapitel 1)

Inledningsvis (avsnitt 1.1) gör utredningen en historisk tillbakablick över tvångsvården för ungdomar och vuxna missbrukare. Den visar bl a att ansvaret/ huvudmannaskapet för dessa institutioner växlat under årens lopp. Så t ex har institutioner för ungdomar med för samhället oacceptabelt beteende tidigare drivits av såväl privata stiftelser, som omväxlande av staten och landstingen under beteckningarna "uppfostningsanstalt", "skyddshem" och "ungdomsvårdsskola".

Staten överlämnade ansvaret för verksamheten till kommuner och landsting 1983. Samtidigt övertog kommuner och landsting också ansvaret för de statliga riksanstalterna för nykterhetsvård. Tvångsinstitutionerna för vuxna missbrukare, LVM-hemmen, kan med hänvisning till lagen (LVM) indelas i "§ 23-hem", med rätt till inlåsning, och "§ 22-hem" som saknar denna rätt.

Verksamheten (kapitel 2)

Tvångsvården omfattar, vilket närmare redovisas i avsnitten 2.1 och 2.2, för närvarande ett 70-tal institutioner med cirka 1 800 platser och knappt 2 500 anställda. Ungdomsvårdens, § 12-hemmens, andel uppgår till 29 institutioner med sammanlagt 523 platser och cirka 1 200 anställda. Institutionerna är ojämnt fördelade över landet. De flesta finns i de befolkningstäta områdena runt de största städerna.

Verksamhetens kostnader och finansiering redovisas i avsnitt 2.4. Där framgår att kostnaden för verksamheten 1991 enligt uppgifter från huvudmännen uppgick till cirka 900 Mkr, varav knappt hälften avsåg § 12-hemmen. Statsbidraget, som fördelas i förhållande till antal platser, täckte cirka 1/3 av kostnaderna och resterande del finansierades av kommunerna via vårdavgifter i direkt relation till utnyttjandet.

Varje huvudman beräknar och faställer vårdavgiften för sin/sina institutioner med ledning av självkostnadsprincipen. Avgifterna varierar stort mellan olika institutioner. För vissa § 12-hem har höga avgifter angivits som en viktig förklaring till kommunernas tveksamhet att genomföra placeringar.

Problemområden inom § 12- och LVM-vården

(kapitel 3 och 4)

Prop. 1992/93:61

Bilaga 1

Utredningen analyserar i ovanstående kapitel aktuella problemområden inom § 12- respektive LVM-vården och konstaterar därvid att dessa i mycket stor utsträckning är gemensamma. Rubrikerna på avsnitten i kapitlen 3 och 4 är därför i huvudsak likalydande

Särskilda vård- och behandlingsproblem (avsnitt 3.1) – som sammanhänger med att målgruppen för § 12-hemmen utgörs av ungdomar som på grund av arten och graden av sin problematik inte bedömts möjliga att vårda i öppna och frivilliga former. Vissa grupper av ungdomar befinner sig i gränzonen till kriminalvårdens respektive den slutna psykiatriska vårdens ansvarsområden. Det är främst för de senast nämnda grupperna som § 12-hemmen har haft stora problem att kunna erbjuda adekvata och tillräckliga vårdinsatser.

Differentiering av vårdresurserna (avsnitten 3.2 respektive 4.1) – som krävs med hänsyn till målgruppernas heterogena sammansättning vad avser t ex åldrar, personlig mognad, kön, grundläggande problematik, typ av missbruk. I dagens organisation, i vilken huvudmännen som regel planerar och inrättar institutionerna för det egna länets behov, har förutsättningarna för en tillräckligt utvecklad differentiering inte funnits. Endast ett fåtal huvudmän, storstäderna och enstaka landsting, har haft ett tillräckligt befolkningsunderlag för ett differentierat utbud av vårdalternativ inom tvångshemmen.

Intagningen av klienter på institutionerna (avsnitten 3.3 respektive 4.2) – intagningsbestämmelserna i lagstiftningen ger inte utrymme för huvudmannen/föreståndaren att avgöra om en klient är i behov av vård enligt LVU eller LVM eller att han skall beredas plats. Det avgör socialnämnden/ förvaltningsdomstolen. Han kan endast avgöra vilket hem som är lämpligast. Trots detta har kommunerna haft stora problem att placera sina klienter. Man har fått besked om att hemmen varit fullbelagda eller att den berörde klienten haft en problematik som inte passar för den behandlingsmodell som hemmet tillämpar.

Utslussningen av ungdomar från § 12-hemmen (avsnitt 3.4) **samt samverkan mellan den öppna socialtjänsten och institutionerna** – utskrivning skall enligt lagstiftningen ske när syftet med vården är uppfyllt. Socialnämndernas begäran eller medgivande till utskrivning erfordras. Problemen sammanhänger med bestämmelsen att ungdomen enligt lag endast får vistas utanför hemmet i fyra veckor utan att skrivas ut. Detta omöjliggör en mjukare och mer flexibel utslussning med större hänsyn till individuella förhållanden och förutsättningar.

Socialnämnden har det yttersta vårdansvaret för ungdomar som är placerade på § 12-hem. För § 23-hem övergår vårdansvaret till hemmets föreståndare under vistelsen. Lagstiftarens intentioner är dock i bägge fallen att öppenvården och hemmet ska ha löpande kontakter under institutionsvistelsen och bli samråda om former för utslussning och fortsatt behandling. Problemen härvidlag sammanhänger bli med att personalgrupperna kan ha olika syn på klientens problem liksom på

institutionernas roll och syftet med vistelsen på hemmet. Arbets-situationen inom öppenvården med uppsplittrade arbetsuppgifter och hög personalomsättning är andra faktorer som försvårat samarbetet.

Utbildning och forskning (avsnitt 3.5, 3.6 och 4.3) – det finns ingen grundutbildning för vård- och behandlingspersonal på tvångsinstitutioner. Detta är särskilt otillfredsställande främst med tanke på vårduppgiftens svårighetsgrad men även mot bakgrund av de höga kostnader som tvångsvården betingar. Utbildningsinsatserna har genomförts av respektive huvudman med varierade inriktning och omfattning. Detta har medfört att utbildningsnivån är ojämn över landet.

Kunskapen om tvångsvårdens effekter är bristfällig. Behovet av forskning bl a inriktad på utvärdering av metoder i praktiskt vårdarbete är stort.

Utredningens förslag

Mot bakgrund av beskrivningen av problem och brister inom § 12- och LVM-vården redovisar utredningen sina överväganden och förslag vad gäller vården i avsnitten 3.7 och 4.4 samt i kapitel 6 vad gäller organisationen och dess funktioner. Förslagen kan sammanfattas i följande 10 punkter.

1 Enheter med särskilt hög bevakningsgrad inrättas. Ökad flexibilitet i utövandet av tvångsbefogenheterna.

Utredningen har ägnat särskild uppmärksamhet åt frågan om hur de mest utagerande och brottsbenägna ungdomarna, som nu i hög utsträckning finns utanför § 12-vården, ska kunna beredas adekvat vård inom socialtjänsten. Enligt utredningen förutsätter en lösning på problemet att säkerhet och tillsyn ges hög prioritet och att höga krav ställs på behandlingsinnehållet.

Utredningen föreslår (avsnitt 3.7.1) att enheter med särskilt hög bevakningsgrad, som tillgodoser dessa krav, inrättas inom § 12-hemmen. I ett första skede föreslås att 5 avdelningar med sammanlagt 40 platser inrättas på med hänsyn till behovet lämpligt belägna § 12-hem. Kostnaderna för den nödvändiga resursförstärkningen vid dessa enheter finansieras delvis genom att statens verksamhetsbidrag för dessa platser föreslås bli 500 Tkr per år, dvs 100 Tkr högre än bidraget till övriga slutna platser på § 12-hemmen.

Utredningen föreslår vidare att den tid som en ungdom får vistas i låsbar enhet ska kunna utökas. Nu gäller en maximitid på två månader. Förslaget innebär att det under i lagen specificerade villkor och med huvudmannens godkännande skall vara möjligt att förlänga denna vistelse.

Utredningen föreslår också, att en begränsning av de intagnas rörelsefrihet på § 12-hemmen skall kunna ske utan överföring till särskild låsbar enhet. Onödiga avbrott i kontakten med ordinarie vårdteam kan därmed undvikas.

2 Regionindelning som underlag för differentiering av vårdresurserna

Utredningen anger i beskrivningen av verksamheten (avsnitten 3.7.2 och 4.4.1) ett antal tänkbara differentieringsgrunder – dvs karakteristika/ egenskaper hos olika klienter ex vis kön, ålder, personlig mognad, art och grad av problematik – för verksamhetens uppdelning i mindre målgrupper med särskilt avpassade behandlings-program. Problemet är att en utvecklad differentiering förutsätter ett geografiskt underlag som i regel är större än ett landstingsområde.

Utredningen har i anslutning till diskussionen om differentieringen också noterat önskemål från personal inom öppenvården och på institutionerna om att både kravet på närhet för den enskilde till hemort, familj, arbete/studier, socialsekreterare mm (socialtjänstlagens "närhetsprincip"), och kravet på en tillräcklig differentiering av institutionsvården bör tillgodoses.

Utredningen föreslår därför i avsnitt 3.7.2, att landet indelas i fem regioner. Varje region skall ha en befolkningsstorlek som räcker som underlag för en heltäckande differentiering av vårdalternativen inom tvångsinstitutionerna. Det förutsätts därmed att kommunerna i första hand skall tillgodose sina behov av tvångsplaceringar inom den egna regionen.

En sådan indelning kan också fylla en viktig funktion som bas för det nödvändiga samrådet mellan centralmyndigheten och berörda kommuner och landsting som "beställare" och "entreprenörer".

Vad gäller själva indelningen ansluter sig utredningen till den som socialstyrelsen tidigare föreslagit och som redovisas i avsnitt 3.7.2. Denna regionindelning synes för närvarande ha en förankring bland vårdens intressenter. Utredningen utesluter därmed inte att regionindelningen senare kan behöva justeras.

3 Endast en typ av LVM-hem

Företrädare för § 22-hemmen har påtalat de svårigheter som är förknippade med uppgiften att vårda LVM-dömda klienter utan rätt i lagen att hindra avvikningar. Nuvarande huvudmän har därför ansökt om att få konvertera ett antal § 22-hem till § 23-hem, som har laglig rätt till inlåsning och andra tvångsåtgärder. Socialstyrelsen har tidigare beviljat sådana ansökningar och prövar f n ytterligare ett antal ansökningar.

Utredningen har vid sin bedömning av denna fråga inte funnit några bärande skäl för att bibehålla skillnaden vad gäller tvångsbefogenheter mellan § 22- och § 23-hemmen. Utredningen föreslår därför i avsnitt 4.4.1 att en enhetlig typ av LVM-hem inrättas med de tvångsbefogenheter som nu tillkommer § 23-hemmen.

4 Huvudmannen ansvarar för intagningsbesluten

Intagningsfunktionen fyller två viktiga uppgifter förutom huvuduppgiften att placera enskilda klienter. Den ger löpande viktig information om förändringar i behovs- och efterfrågesituationen som kan användas som underlag för omstrukturering/utbyggnad av platsresurserna. Den är också ett viktigt instrument för att åstadkomma och upprätthålla en önskvärd differentiering mellan institutionerna.

Utredningen föreslår (avsnitten 3.7.3 och 4.2) att rätten att fatta intagningsbeslut skall tillfalla huvudmannen. Huvudmannen bör, enligt utredningens bestämda uppfattning, givetvis samråda med institutionen, klienten och andra berörda inför placering.

5 Bättre förutsättningar för utslussning

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av åtgärder som kan underlätta en successiv utslussning av ungdomar från § 12-hemmen i individuellt avpassade former.

Nu försvaras detta av bestämmelsen att ingen ungdom får vistas utanför hemmet längre tid än fyra veckor utan en formell utskrivning.

Utredningen föreslår därför i avsnitt 3.7.4, en ny bestämmelse i lagstiftningen som gör det möjligt för socialnämnder, som så önskar, att avtala med hemmet om förlängd vistelse utanför hemmet i samband med utslussning. Under denna tid kvarstår behandlingsansvaret hos § 12-hemmet.

6 Huvudmannen svarar för samordning av utbildning, forskning och utveckling

Utredningen har noterat att det finns flera angelägna utbildnings- och utvecklingsbehov inom tvångsvården. Det gäller bl a en gemensam grundutbildning för vård- och behandlingspersonal samt olika påbyggnadsutbildningar för den mer erfarna personalen. Dessutom finns, vilket ytterligare accentueras av de samlade förslagen i detta betänkande, behov av en kvalificerad chefs- och ledarutbildning som tar fasta på de speciella krav som ställs på ledare inom denna verksamhet. Forskningsinsatserna vad gäller bl a utvärdering av tvångsvårdens metoder behöver också samordnas och förstärkas.

Utredningen föreslår i avsnitten 3.7.7, 3.7.8 och 4.4.3 att huvudmannen ges ansvaret för utbildning, utveckling och FOU och att särskilda enheter inrättas för rikstäckande samordning av dessa frågor.

7 Staten blir huvudman för såväl § 12- som LVM-hemmen

Utredningen föreslår i avsnitt 5.1.2 att även LVM-hemmen överförs från kommuner och landsting till statligt huvudmannaskap. Förslaget motiveras med de uppenbara likheterna vad gäller främst målgrupperna samt tvångsbefogenheterna med åtföljande lagstiftning och krav på myndighetsutövning. Likheterna – och därmed samordningsfördelarna – är stora även beträffande en rad andra förutsättningar som t ex vård- och behandlingsinnehåll, lokalfrågor, finansiering, utbildning och forskning, förhållandet till öppna socialtjänsten och till andra vårdmyndigheter ex vis sjukvården och psykiatrin.

8 En ny statlig myndighet inrättas

Utredningen föreslår i avsnitt 3.8 att en ny statlig myndighet, Statens institutionsstyrelse, inrättas för ledning och övervakning av tvångshemmen. Viktiga uppgifter för myndigheten är bl a

- o planering, ledning och drift
- o intagning av klienter på hemmen
- o ekonomisk styrning, resultatuppföljning och kontroll
- o personaladministration och personalutveckling
- o fastighetsförvaltning
- o metodutveckling och forskning

9 Kommuner och landsting kan driva institutioner på entreprenad

I motioner till riksdagen, liksom i direktiven till utredningen anfördes att som ett alternativ till huvudförslaget, en helstatlig organisation, skall också ett förslag till organisation med entreprenadavtal utvecklas. De nuvarande huvudmännen på primär- och landstingskommunal nivå skulle således kunna fortsätta att svara för den löpande driftledningen av institutionerna. Några kommuner och landsting har till utredningen framfört sådana önskemål.

Utredningen föreslår som ett alternativ till den helstatliga organisationen i avsnitt 6.4 att nuvarande huvudmän, inom ramen för det statliga huvudmannaskapet, ska kunna driva hem på entreprenad. Som grundprincip gäller att den centrala myndigheten avtalar med varje entreprenör för sig om vårdprofil och differentiering av den/de institutioner som denne svarar för. Centralmyndigheten har även i detta alternativ ansvaret för samordning av behov och resurser, beslut om differentiering och utbyggnad, intagning samt den samlade uppföljningen av verksamheten. Entreprenaden innebär således främst ett administrativt driftansvar (arbetsgivar-/personal-, ekonomi- och lokalansvar). Villkoren för entreprenaden regleras i detalj i avtal mellan huvudmannen och entreprenören.

Utredningen har emellertid noterat, att ett inte obetydligt antal institutioner under alla förhållande kan förväntas övergå till helstat-

10 Oförändrad modell för finansiering – enhetliga vårdavgifter

I kommittédirektiven preciseras förutsättningarna för verksamhetens finansiering. Så skall t ex statens samlade stöd till ungdoms- och missbrukarvården om 950 Mkr inte öka till följd av ny organisation. Direkt stöd till § 12- och LVM-hemmen skall utgå i förhållande till platsantal och kommunerna förutsätts även framdeles betala vårdavgifter i förhållande till platsutnyttnade.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.5 mot denna bakgrund att nuvarande principer för kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna bibehålls. Vidare förutsätts att de medel inom statens ekonomiska totalram, som inte åtgår för att täcka tvångsvårdens kostnader, liksom hittills fördelas mellan kommunerna som s k allmänt kommunbidrag.

Utredningen noterar samtidigt att staten som huvudman för tvångsvården också övertar det yttersta finansieringsansvaret för verksamheten.

Utredningen föreslår vidare att vårdavgifterna för § 12-hemmen differentieras så att en högre avgift tas ut för akut- och utredningsinsatser, som i regel sker på slutna enheter, än för mer långsiktiga behandlingsinsatser. Avgiftsnivåerna blir enhetliga för alla § 12- respektive LVM-hem i landet, således även för hem som drivs på entreprenad.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet (SOU 1992:18) Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll

Prop. 1992/93:61
Bilaga 2

Remissinstanser som anmodats att yttra sig

Riksåklagaren, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall, Stockholms tingsrätt, länsrätterna i Göteborgs och Bohus och Värmlands län samt länsstyrelserna i Västernorrlands och Malmöhus län.

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig

Riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Stockholms, Haninge, Uppsala, Linköpings, Malmö, Göteborgs, Borlänge, Sundsvalls och Kalix kommuner, landstingen i Stockholms, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Föreningen Sveriges Socialchefer, Riksförbundet för behandlingshem, Rektorsföreningen vid de särskilda ungdomshemmen, Föreståndarföreningen inom drogmissbrukarvården, Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL), Alkoholproblematikers riksorganisation (ALRO) samt Ungdomsbrottskommittén.

Följande instanser har yttrat sig på eget initiativ

Kommunalförbundet Vård och Behandling Kronoberg, personalen vid Brättegården, föreståndarna vid LVM-hemmen, Västerbottens vårdförbund, Mellansvenska samarbetsregionen, Handledargruppen HVB vid Omsorgsnämnden i Stockholms län, Svenska narkomanvårdsförbundet, personalen vid Schéelegården, Sveriges Socionomförbund, Länsstyrelsen i Jönköpings län tillsammans med Jönköpings kommun samt Barn Ungdom Stabilitet i Sörmland AB (BUSIS).

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 1992	8
1 Inledning	8
1.1 Vård av unga	8
1.2 Vård av missbrukare	9
1.3 Socialtjänstreformen	10
1.4 Statsbidragssystemet	10
2 Nuläge och problemområden	11
2.1 Ungdomsvården	11
2.2 Missbrukarvården	12
3 Huvudmannskapet	14
4 En ny statlig myndighet	18
5 Differentiering	21
6 Utbildning, forskning, utveckling	25
7 Särskilda frågor inom missbrukarvården	27
8 Särskilda frågor rörande de särskilda ungdomshemmen	28
9 Övrigt	31
9.1 Några sekretessfrågor	31
9.2 Behovet av register	32
10 Finansiering	33
11 Genomförandet	37
12 Upprättade lagförslag	38
13 Specialmotivering till författningsförslagen	38
13.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	38
13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	40
13.3 Förslaget till ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall	41
14 Hemställan	42
15 Beslut	42
Bilaga 1 Utredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1992:18) Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll	43
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet (SOU 1992:18) Tvångsvård i social- tjänsten – ansvar och innehåll	51