

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om styring af behandlings-
indsatsen mod stofmisbrug

September
2014

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om styring af behandlingsindsatsen mod stofmisbrug (beretning nr. 6/2011)

28. august 2014

RN 305/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om styring af behandlingsindsatsen mod stofmisbrug, som blev indledt med en beretning i 2012.

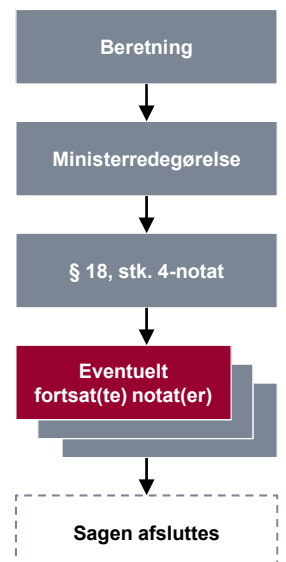
KONKLUSION

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter Socialministeriet) og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (herefter Sundhedsministeriet) har som en del af de sociale 2020-mål opstillet klare mål for indsatsen mod stofmisbrug. Socialministeriet har derudover taget en række initiativer i forhold til at opnå en bedre styring af behandlingsindsatsen mod stofmisbrug. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Socialministeriet og Sundhedsministeriet har opstillet 2 klare, nationale mål for stofmisbrugsområdet:
 - I 2020 skal mindst halvdelen af de stofmisbrugere, der afslutter et behandlingsforløb for stofmisbrug, være enten stoffrie eller opleve en reduktion i stofmisbruget.
 - Frem mod 2020 skal antallet af narkorelaterede dødsfald reduceres og fastholdes på et niveau på højst 200. Det svarer til en reduktion på 30 %.
- Socialministeren lancerede en stofmisbrugspakke i oktober 2012. Stofmisbrugspakken indeholder 10 initiativer, som er målrettet den sociale stofmisbrugsbehandling, herunder bl.a. en kortlægning af kapaciteten i behandlingssystemet og udnyttelsen heraf samt et omfattende metodeprogram.
- Socialministeriet har som en del af stofmisbrugspakken iværksat en analyse med henblik på at styrke kommunernes udredning og sagsbehandling på stofmisbrugsområdet. Derudover har ministeriet rettet direkte henvendelse til de kommuner, der fortsat ikke overholder lovkravene til kvalitetsstandarder for social behandling for stofmisbrug. Endelig har ministeriet oplyst, at der er sket et fald i andelen af kommunale overskridelser af behandlingsgarantien fra 13 % i 2010 til 7 % i 2011.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2012 en beretning om styring af behandlingsindsatsen mod stofmisbrug. Beretningen handlede om Socialministeriets og Sundhedsministeriets indsats mod stofmisbrug. Beretningens fokus var på, om de 2 ministerier havde opstillet mål for behandlingsindsatsen mod stofmisbrug, og om Socialministeriet i tilfredsstillende omfang havde ført tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen om behandling for stofmisbrug. Beretningen viste, at ministerierne havde opstillet 4 mål for behandlingsindsatsen, hvoraf ingen af målene var tidsafgrænsede, og hvoraf 3 mål ikke var specifikke eller målbare. Ministerierne havde taget en række understøttende initiativer, hvor Socialministeriets initiativer rettede sig mod den sociale behandlingsindsats og den kommunale sagsbehandling, og Sundhedsministeriets initiativer rettede sig mod den lægelige behandlingsindsats. Socialministeriet havde kun i mindre omfang taget initiativer, der understøtter udviklingen af kvaliteten af den sociale behandling. Endelig viste beretningen, at kommunerne ikke i alle tilfælde efterlevede reglerne vedrørende behandlingsgaranti, udarbejdelse af handleplaner og offentliggørelse af kvalitetsstandarder for social stofmisbrugsbehandling.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det mindre tilfredsstillende, at de 4 mål for behandlingsindsatsen mod stofmisbrug var svære at følge op på. Statsrevisorerne bemærkede, at målene ikke angav, hvad der skulle ske og for hvem, hvornår og hvordan, og at dette vanskeliggjorde en målrettet opfølgning og korrektion af indsatsen.

4. Som svar på beretningen afgav socialministeren og sundhedsministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i marts 2012.

Socialministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren som en del af arbejdet med socialreformen ville se nærmere på, hvordan der kunne opstilles klare målsætninger for indsatsen for de mest sårbare og udsatte grupper. I den forbindelse lagde ministeren vægt på, at målsætningerne kan fungere som pejlemærker for indsatserne i kommunerne, så kommunerne bedre kan vurdere, om de indsatser, de sætter i gang, har den ønskede effekt for borgerne. I det fremadrettede arbejde med målsætninger ville Socialministeriet – i dialog med Sundhedsministeriet – inddrage Statsrevisorernes og Rigsrevisionens bemærkninger om opfølgning og styring på stofmisbrugsområdet.

Sundhedsministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren havde noteret sig, at målene for behandlingsindsatsen efter Rigsrevisionens opfattelse kunne formuleres klarere. Sundhedsministeriet ville derfor – i samarbejde med Socialministeriet – overveje, hvordan Rigsrevisionens anbefaling om at fastlægge mere specifikke, tidsafgrænsede og målbare mål for behandlingsindsatsen kunne udmøntes i praksis.

5. På baggrund af ministerredegørelserne afgav Rigsrevisionen i april 2012 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2011. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- sundhedsministerens og socialministerens arbejde med at se nærmere på, hvordan der kan opstilles klare mål for behandlingsindsatsen mod stofmisbrug
- socialministerens tiltag for at sikre og forbedre kvaliteten af den sociale stofmisbrugsbehandling
- socialministerens arbejde med at følge op på, om kommunerne overholder lovgivningen om behandling for stofmisbrug.

6. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Socialministeriets og Sundhedsministeriets initiativer

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Socialministeriets og Sundhedsministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på redegørelser og dokumentation fra de 2 ministerier.

Klare mål for behandlingsindsatsen

8. Beretningen viste, at ministerierne havde opstillet 4 mål for behandlingsindsatsen, hvoraf ingen af målene var tidsafgrænsede, og hvoraf 3 mål ikke var specifikke eller målbare.

Statsrevisorerne fandt det mindre tilfredsstillende, at de 4 mål for behandlingsindsatsen mod stofmisbrug var svære at følge op på.

Socialministeriet og Sundhedsministeriet har i redegørelser fra april 2014 oplyst, at regeringen som en del af de sociale 2020-mål har opstillet følgende nationale mål for stofmisbrugsområdet:

- I 2020 skal mindst halvdelen af de stofmisbrugere, der afslutter et behandlingsforløb for stofmisbrug, være enten stoffrie eller opleve en reduktion i stofmisbruget.
- Frem mod 2020 skal antallet af narkorelaterede dødsfald reduceres og fastholdes på et niveau på højst 200. Det svarer til en reduktion på 30 %.

Der er nedsat en national styregruppe for arbejdet med de sociale 2020-mål bestående af repræsentanter fra KL, Danske Regioner, Socialministeriet, Sundhedsministeriet og andre ministerier. Socialministeriet har oplyst, at styregruppen skal afrapportere til regeringens økonomiudvalg i relevant omfang, og at resultaterne af styregruppens arbejde vil indgå i de årlige økonomiaftaler med kommunerne. I økonomiaftalerne kan der aftales større analyser og indgås aftaler om udbredelse af bestemt metoder i kommunerne. Endelig har Socialministeriet oplyst, at styregruppen har nedsat en særskilt arbejdsgruppe om stofmisbrugsområdet, bl.a. med deltagelse af KL. Arbejdsgruppen har til opgave at kortlægge den nuværende indsats og finde nye veje til at nå målene i 2020. Denne kortlægning skal danne baggrund for regeringens oplæg til en national forebyggelsesplan, der skal udgøre grundlaget for opfølgningen på de sociale 2020-mål.

9. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet og Sundhedsministeriet har opstillet klare nationale mål for behandlingsindsatsen mod stofmisbrug.

Kvaliteten af den sociale stofmisbrugsbehandling

10. Beretningen viste, at Socialministeriet kun i mindre omfang havde taget initiativer, der understøtter udviklingen af kvaliteten af den sociale stofmisbrugsbehandling, hvilket Statsrevisorerne også bemærkede.

11. Socialministeriet har oplyst, at socialministeren som en del af socialreformen lancerede en stofmisbrugspakke i oktober 2012. Stofmisbrugspakken indeholder en række initiativer, som er målrettet den sociale stofmisbrugsbehandling. De 10 initiativer fremgår af boks 1. De overordnede styringsmæssige mål med stofmisbrugspakken er:

- at opnå konkret og præcis viden om kapaciteten, herunder de økonomiske og faglige ressourcer i den sociale stofmisbrugsbehandling
- at sikre en mere systematisk anvendelse af eksisterende data såvel som ny erhvervede data på området, der kan bidrage til bedre styring og planlægning af indsatsen i den sociale stofmisbrugsbehandling både nationalt og lokalt i kommunerne.

BOKS 1. STOFMISBRUGSPAKKENS 10 INITIATIVER

1. Analyse af kommunernes udredning og sagsbehandling på stofmisbrugsområdet.
2. Kapacitetsanalyse af den sociale stofmisbrugsbehandling.
3. Viden, der virker – metodeprogram på stofmisbrugsområdet.
4. Udarbejdelse af nationale retningslinjer for stofmisbrugsbehandling.
5. Styrket kommunal opfølgning.
6. Udvikling og afprøvning af efterbehandlingsmetoder.
7. Etablering af rehabiliterende netværk for stofmisbrugere i forlængelse af deres behandling – et samspil mellem kommuner og frivillige organisationer.
8. Opsøgende indsats til de allermost udsatte stofmisbrugere.
9. Bedre sammenhæng mellem forskning og praksis.
10. Større kvalitet i stofmisbrugsdatabasen.

12. Både Socialministeriet og Sundhedsministeriet har lyst, at de 2 ministerier har en løbende dialog om udviklingen på stofmisbrugsområdet, og at Sundhedsministeriet sidder med i styregruppen for Socialministeriets stofmisbrugspakke. Socialministeriet har oplyst, at også KL deltager i styregruppen for stofmisbrugspakken, og at det er ministeriets klare opfattelse, at KL og kommunerne er enige i intentionerne bag og i indsatserne i stofmisbrugspakken.

13. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet har vurderet, at der er behov for en analyse af den sociale stofmisbrugsbehandling, herunder en kortlægning af kapaciteten i behandlingssystemet og udnyttelsen heraf. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd offentliggjorde en større undersøgelse af den sociale stofmisbrugsbehandling i 2009. Det er i høj grad de udfordringer, der blev identificeret i den rapport, som stofmisbrugspakken søger at imødekomme. Ministeriet vurderer, at der fortsat er et behov for øget viden på området, og derfor iværksættes der – som en del af stofmisbrugspakken – en omfattende kapacitetsanalyse. Der mangler bl.a. viden om kapaciteten i den sociale stofmisbrugsbehandling, og hvordan den udnyttes. Kapacitetsanalysen kombineres med en analyse af kommunens udredning og sagsbehandling på området, idet SFI's analyse viste, at der er stor variation i kommunernes behandlingsindsats. Kapacitetsanalysen gennemføres af SFI og forventes at foreligge i slutningen af 2014.

14. Socialministeriet har videre oplyst, at ministeriet som en del af stofmisbrugspakken iværksætter et omfattende metodeprogram, der skal sikre viden om og udbredelse af metoder, som virker i indsatsen. Herudover iværksættes 2 øvrige initiativer, der sammen med metodeprogrammet har særligt fokus på at sikre og forbedre kvaliteten af den sociale stofmisbrugsbehandling. De 3 konkrete initiativer er:

- initiativ 3: viden, der virker – metodeprogram på stofmisbrugsområdet
- initiativ 6: udvikling og afprøvning af efterbehandlingsmetoder
- initiativ 8: opsøgende indsats til de allermost udsatte stofmisbrugere.

I metodeprogrammet er der fokus på at udvælge en række internationale behandlingsmetoder og teste dem i en dansk kontekst. I første omgang vil der være særligt fokus på målgruppen af unge stofmisbrugere. Initiativet vedrørende efterbehandlingsindsatsen vil omfatte afprøvning af målrettede efterbehandlingsmetoder med dokumenteret effekt. Generelt for de 2 initiativer vil der være fokus på at styrke det metodiske og systematiske arbejde i stofmisbrugsbehandlingen og at sikre anvendelsen af virksomme metoder og styring i stofmisbrugsbehandlingen, som har dokumenteret effekt i forhold til de enkelte målgrupper.

Socialministeriet har i foråret 2014 indgået aftale med 9 kommuner, der skal deltage i metodeprogrammet og afprøve metoder i perioden september 2014-2018. Der er i alt afsat 36 mio. kr. til projektkommunerne i projektperioden.

15. Socialministeriet har desuden oplyst, at alle sociale døgntilbud og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud vil være omfattet af tilsynsreformen. Tilsynsreformen supplerer den øvrige indsats på stofmisbrugsområdet, idet der er fokus på, at de sociale tilbud – i det omfang det er muligt – skal bygge indsatsen på viden, der virker og har dokumenteret effekt.

16. Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet med lanceringen af misbrugspakken har taget et vigtigt tiltag for at sikre og forbedre kvaliteten af den sociale stofmisbrugsbehandling, som kommunerne er ansvarlige for. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Socialministeriets tilsyn med kommunerne

17. Beretningen viste, at kommunerne ikke i alle tilfælde efterlevede reglerne vedrørende behandlingsgaranti, udarbejdelse af handleplaner og offentliggørelse af kvalitetsstandarder for social stofmisbrugsbehandling.

18. Statsrevisorerne konstaterede, at Socialministeriet havde ført tilsyn med, at kommunerne overholdt lovgivningen, men at 12-13 % af nystartede behandlingsforløb i perioden 2008-2010 overskred den lovpligtige behandlingsgaranti, at 25 kommuner (25 %) endnu ikke havde offentliggjort en kvalitetsstandard for stofmisbrugeres behandling, og at kommunerne ikke udarbejdede handleplaner i tilstrækkeligt omfang. Statsrevisorerne imødeså, at disse lovbrud meget hurtigt ville blive bragt til ophør.

Behandlingsgaranti

19. Socialstyrelsen har udarbejdet en opgørelse over antallet og andelen af overskridelser af behandlingsgarantien for 2011. Socialministeriet har på den baggrund oplyst, at 7 % af nystartede behandlingsforløb overskred den lovpligtige behandlingsgaranti i 2011. Socialstyrelsen forventer at kunne offentliggøre 2012-tallene ultimo 2014.

20. Rigsrevisionen konstaterer, at der er sket et fald i andelen af overskridelser af behandlingsgarantien fra 13 % i 2010 til 7 % i 2011. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at udviklingen går den rigtige vej hen imod færre overskridelser.

Handleplaner

21. Kommunen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når de yder hjælp til personer med alvorlige sociale problemer. Det følger af servicelovens § 141. Socialministeriet har oplyst, at det er op til den enkelte sagsbehandlers skøn, om borgeren bør tilbydes en sådan. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil iværksætte en analyse af kommunernes udredning og sagsbehandling, der bl.a. skal bidrage til at afdække de udfordringer, som den enkelte sagsbehandler står med. Målet er at opnå konkret viden om, hvordan udredning og sagsbehandling kan styrkes.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet vil iværksætte en analyse med henblik på at styrke kommunernes udredning og sagsbehandling på stofmisbrugsområdet.

Kvalitetsstandarder

23. Socialstyrelsen gennemgik kommunernes kvalitetsstandarder i august 2013. Gennemgangen viste, at 10 kommuner ikke havde en kvalitetsstandard på kommunens hjemmesider. Endvidere viste gennemgangen, at 13 kommuners kvalitetsstandarder var udaterede, og at 25 kommuners kvalitetsstandarder ikke var revideret inden for de seneste 2 år. Socialstyrelsen konstaterer:

- at kommunernes kvalitetsstandarder er af varierende karakter, både når det gælder indhold, systematik og tilgængelighed
- at kvalitetsstandarderne giver indtryk af, at processen omkring udarbejdelse, anvendelse og revision ligeledes er varierende i kommunerne.

Socialstyrelsen har oplyst, at styrelsen har rettet henvendelse til kommuner, der ikke har haft en kvalitetsstandard tilgængelig på kommunens hjemmeside. Socialstyrelsen har videre oplyst, at styrelsen også fremadrettet vil følge op på kommunernes offentliggørelse af kvalitetsstandarder.

24. Socialministeriet har oplyst, at ministeriet har vurderet, at der er behov for at styrke rammerne for den kommunale opfølgning på borgere, der har været i et behandlingsforløb efter § 101 i serviceloven. Derfor har ministeriet i regi af stofmisbrugspakken igangsat et nyt tiltag om styrket kommunal opfølgning, hvor målet er at sikre en større systematik i kommunernes opfølgning på borgere, der har været i social stofmisbrugsbehandling. Konkret går initiativet ud på at udvide de eksisterende kvalitetsstandarder for den sociale stofmisbrugsbehandling. Initiativet er gennemført ved en ændring i bekendtgørelse om kvalitetsstandard for social behandling for stofmisbrug efter § 101 i lov om social service (bekendtgørelse nr. 430 af 30. april 2014). Ændringen betyder, at kommunerne fremover skal beskrive, hvordan de sikrer en opfølgning på borgerens handlingsplan. Derudover betyder ændringen, at der stilles krav til kommunerne om at opstille måltal på udvalgte parametre.

25. Rigsrevisionen konstaterer, at der fortsat er kommuner, der ikke overholder lovkravene til kvalitetsstandarder for social behandling for stofmisbrug. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet følger op på indsatsen i forhold til disse kommuner.

III. Afslutning

26. Rigsrevisionen finder ministeriernes initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm