



Handläggare: Sonja Sandberg
Telefon: 08- 508 14 019

Till
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Remiss om samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (Dnr 001-4745/2007)

Förslag till beslut

Förvaltningens tjänsteutlåtande återopas som svar på remissen till Kommunstyrelsen.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Margaretha Selin
Avd.chef individ och familjeomsorgen

Sammanfattning

Utredningen föreslår att tillsynen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst förs samman till en myndighet och integreras såväl organisatoriskt som i det operativa tillsynsarbetet. I ett första steg förs länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndssamhet inom socialtjänsten över till Socialstyrelsen och sammanförs med Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter för hälso- och sjukvården. I ett andra steg bildas en renodlad tillsynsmyndighet genom att tillsynsverksamheten bryts ut från Socialstyrelsen.

Utredningen innehåller också flera nya inslag i tillsyn. Förvaltningen vill särskilt uppmärksamma förslaget om en försöksverksamhet under tre år med tillsynsombud för barn placerade i familjehem. Detta kan vara ett sätt att öka barnens/de ungas inflytande över vården.

Förvaltningen anser att målsättningen med en samordnad tillsyn är god. Det är dock svårt att bedöma möjligheterna att realisera förslaget fullt ut, då vägen från teori till praktik kan vara lång.

Förvaltningen stödjer inte förslaget till finansiering av de ökade kostnaderna för den samordnade tillsynen, som innebär en motsvarande minskning av anslagen till utvecklingsprojekt.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats inom individ- och familjeomsorgen. Förslaget om samordnad och tydlig tillsyn berör också verksamheter inom omsorgen för äldre och personer med funktionshinder samt tillsynen inom hälso- och sjukvård.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har sänt ut Statens Offentliga Utredning, SOU 2007:82, på remiss till Östermalms och Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnder med en remisstid som sträcker sig till 31 januari 2008.

Remissunderlaget ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten” är omfattande och innehåller 612 sidor att hämta från webben på <http://www.regeringen.se/> under fliken ”Publikationer”.

Utgångspunkter för utredningen

Tillsynen över socialtjänsten har under senare år granskats i olika sammanhang av Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Riksrevisionen. Även riksdagen har beslutat om tillkännagivanden som rör tillsynen.

Riksrevisionsverkets granskning av tillsynsmyndigheternas tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar 2001

Granskningen gällde tillsynsmyndigheternas förutsättningar att bidra till kvalitet och säkerhet i vården för barn och unga på så kallade hem för vård eller boende (HVB). Vid granskningen konstaterades att andelen enskilda HVB har fortsatt att öka och de barn och ungdomar som placerats på HVB upplevs ha en allt svårare problematik. Om tillsynen ska kunna upptäcka väsentliga brister bör den enligt RRV ske kontinuerligt och med täta intervaller. RRV konstaterade vid granskningen att länsstyrelserna inte lyckades nå upp till de mål de själva formulerat och att många länsstyrelser saknade en riskbedömning som utgångspunkt för prioriteringar i tillsynen. Enligt RRV var kommunens medverkan i tillsynen över HVB-vården i vissa län, en förutsättning för en effektiv tillsyn. Flera rekommendationer lämnades utifrån granskningen bl.a att Socialstyrelsen borde komplettera statistiken inom barn- och ungdomsvården med uppgifter om antalet enskilda och kommunala HVB samt antalet platser på respektive hem. Vidare ansåg RRV att kommunernas roll i den löpande tillsynen borde förtydligas och att regeringen borde klargöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och kommuner.

Riksdagens revisorers granskning av familjehemsvården (Förs.2002/03 RR8)

I denna granskning föreslogs att staten skulle ta initiativ till utarbetandet av en nationell strategi för familjehemsvårdens långsiktiga utveckling. Revisorerna föreslog vidare utarbetande av kriterier som klargör skillnaden mellan vad som är fa-

miljehem och vilka krav som kan ställas på ett HVB för att skilja det från ett familjehem. Ett annat förslag var att genomföra en satsning för att underlätta kommunernas arbete med att rekrytera fler familjehem och revisorerna pekade på behovet av regionalt samarbete rörande rekrytering av familjehem mellan landets kommuner. Revisorernas förslag föreslogs ingå i en utredning om den sociala barn- och ungdomsvården. Den utredningen hade inget särskilt uppdrag vad gällde tillstånd och tillsyn, då regeringen avsåg att utreda frågorna om tillsyn i särskild ordning. Kommittén behandlade ändå kort dessa frågor och redovisade sina förslag i betänkandet "Källan till en chans- Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården" (SOU 2005:81).

Regeringens skrivelse och Riksdagens revisorers förslag inom äldreområdet
Regeringen angav i skrivelsen (Skr.2002/03:30) att den statliga tillsynen är ett viktigt instrument som syftar till att trygga de enskildas rättssäkerhet samt säkerställa att insatser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården är av god kvalitet.

Granskningen av nationella mål i kommunernas äldreomsorg
Riksdagens revisorer granskade på eget initiativ statens styrning av kommunernas äldreomsorg (Förs.2002/03:RR4). Utgångspunkten för revisorernas granskning var socialtjänstlagens biståndsbeslut om stöd för de äldres livsföring för behov som inte kan tillgodoses på annat sätt. Granskningen genomfördes i huvudsak som en nationell inventering och avsåg främst andra halvan av 1990-talet. Under granskningen kunde konstateras att förutsättningarna för kommunernas äldreomsorg hade kraftigt förändrats under 1990-talet och de äldres lagliga rättigheter och de nationella mål som riksdagen nyligen hade markerat, var allvarligt åsidosatta. När det gällde ansvaret för bristerna menade revisorerna att Socialstyrelsen gjort en alltför snäv tolkning av sitt redan snäva normeringsmandat. Kommunerna hade därmed lämnats utan vägledning för sina biståndsbeslut.

Riksdagens revisorers granskning av Statens institutionsstyrelse
Granskningen var inriktad på kvaliteten i behandlingen, forskning och utvecklingsarbete samt uppföljning och kontroll av verksamheten. Resultatet redovisades i rapporten "Med tvång och god vilja- vad gör Statens institutionsstyrelse?" (2002/03:1)

Revisorerna ansåg att en översyn av utformningen av LVM avseende tvångsvårdens mål och tidsmässiga omfattning behövdes och att en ny utredning borde till sättas för uppgiften. Vidare föreslog revisorerna att SiS borde ges i uppdrag att utveckla insatser för att underlätta för institutionerna att implementera metoder som har vetenskapligt stöd. Ett annat förslag var att SiS skulle få i uppdrag att konkretisera målen för verksamheten vid institutionerna och att tydliggöra kriterier för när målen ska anses vara uppfyllda. Revisorerna föreslog också att SiS skulle

ges i uppdrag att prioritera uppföljning som leder till bättre kunskap om vårdens resultat samt utveckla uppföljningen så att samband mellan resultat och behandlingsinsatser lättare kan identifieras. När det gällde tillsyn anfördes i rapporten att SiS ansvarar både för tillsyn, drift och utveckling av verksamheten vid institutionerna. Revisorerna framhöll i rapporten att de dubbla rollerna innebär ett trovärdighetsproblem. En oberoende och trovärdig tillsyn av verksamheten måste enligt revisorerna utövas av en instans utanför myndigheten.

Riksrevisionens granskning av insatsen personlig assistans till funktionshindrade
Resultatet av granskningen presenterades i rapporten "Personlig assistans till funktionshindrade" (RiR2004:7). Riksrevisionen fann att de lagar och riktlinjer som styr insatsen personlig assistans lämnar stor utrymme för tolkning. Innehållet i ett beslut om assistansersättning kan därför bero på vilken försäkringskassa och vilken handläggare som utreder ärendet. Likvärdiga bedömningar är svåra att uppnå, vilket kan leda till brister i rättssäkerheten för dem som lagarna finns till för. Som helhet anses lagstiftningen om assistansersättning vara mycket svår att tillämpa. Vare sig tillstånd eller tillsyn krävs för att anordna personlig assistans. När det gällde behov av förändringar på kort sikt ansåg Riksrevisionen bl.a. att tillsyn av verksamheten personlig assistans borde införas för alla assistansanordnare och att tillstånd borde krävas för privata assistansanordnare.

Riksrevisionsverkets rapport om statens tillsyn över hälso- och sjukvård
Riksrevisionsverket granskade Socialstyrelsens tillsynsverksamhet med utgångspunkt från frågan om den statliga hälso- och sjukvårdstillsynen själv kan planera och genomföra sin verksamhet utifrån bedömd väsentlighet och risk och samtidigt ha beredskap för att klara det oväntade. Resultatet redovisades i rapporten "Statens tillsyn över hälso- och sjukvård- en effektivitetsrevision (RRV 1996:23). I rapporten lämnade RRV dels förslag som i huvudsak berörde hälso- och sjukvårdens egenkontroll dels ett förslag om en översyn för att ompröva myndighetsansvaret för den statliga översynen över såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård. Den föreslagna översynen borde enligt RRV ha den inriktningen att en enda myndighet ges det samlade tillsynsansvaret för såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård.

Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000)
Kommittén berörde frågan om Socialstyrelsens dubbla roller, dels att utveckla och fastställa kriterier för god vård och förebyggande insatser och även ge råd och stöd om dessa, och att dels genom tillsynen granska att verksamheterna följer vad Socialstyrelsen fastställt att gälla. Kommittén föreslog därför att Socialstyrelsens verksamhet skulle ses över med syftet att belysa tillsynsverksamhetens organisation.

Socialutskottets betänkande Äldreomsorg 1996/97

I detta pekade utskottet på att tillsynen över hälso- och sjukvården förstärkts genom en ny lag från den 1 januari 1997 och anförde att gränserna mellan kommunernas socialtjänst och hälso- och sjukvården i vissa avseenden luckrats upp, vilket gör det svårare för den enskilde att veta vart han/hon ska vända sig med synpunkter på omsorgen och eventuella klagomål. Utskottet ansåg att det borde övervägas om tillsynen kan läggas på samma myndighet för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsens rapport "Förekom övergrepp och kränkningar vid institutioner inom den sociala barnvården 1950-1980?"

Enligt den uppskattning som redovisas i rapporten har minst 100.000 barn mellan 1 och 18 år varit i institutionsvård i Sverige vid minst ett tillfälle under åren 1950-1980. Enligt rapporten går det inte med nuvarande kunskap att bedöma omfattningen av regelbundna eller systematiska kränkningar, övergrepp och vanvård vid institutioner under den angivna tiden. En särskild utredare (dir.2006:75), med uppdrag att granska allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården, har kommit med en delrapport till regeringen i augusti 2007. I rapporten anges att det samlade intrycket från de intervjuer som genomförts är att flertalet intervjuade från både institutioner och fosterhem bär med sig svåra trauman och smärtsamma minnen från fysisk och psykiskt miss-handel, sexuella övergrepp, försummelse och vanvård. När det gäller tillsynen anges intrycket hittills vara att denna inte har fungerat tillfredsställande.

Riksrevisionens granskning av statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS

Riksrevisionen har genomfört en granskning av den statliga tillsynen och normgivningen för LSS-insatsen bostad med särskild service. (RiR2007:1)

Tre delfrågor har därvid varit föremål för överväganden:

- Har Socialstyrelsens normgivning och uppföljning av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS varit tillräcklig?
- Har länsstyrelsernas tillsyn av insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt LSS varit tillräcklig?
- Har länsstyrelsernas uppföljning och användning av sanktionsinstrument varit tillräcklig?

Vägledande för granskningen har varit att sätta den enskildes rätt i centrum. LSS är en rättighetslag och insatsen bostad med särskild service är riktad mot grupper av medborgare som är i särskilt behov av samhällets stöd. Ansvar för tillsyn av LSS är delat mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Riksrevisionen gör be-

dömningen att Socialstyrelsens normgivning har varit tillräcklig men att det inom vissa områden kan finnas behov av ytterligare vägledande information. När det gäller tillsynen gör Riksrevisionen bedömningen att Socialstyrelsen med de begränsningar som har legat i den otydliga rollen, tillräckligt väl fullföljt uppgiften som ansvarig myndighet för den centrala tillsynen. Däremot är bedömningen att länsstyrelserna tillsyn av kommunala verksamheter sker alltför sällan.

I rapporten tas upp att länsstyrelserna gör olika bedömningar av i vilka fall man ska uttala kritik mot en kommun eller verksamhet. Länsstyrelserna kan sedan 2002 ansöka om sanktionsavgift mot kommuner som inte verkställer en om insats enligt LSS och antalet ej verkställda domar har minskat sedan dess. Antalet ej verkställda kommunala beslut om LSS- insatsen bostad med särskild service för vuxna ökat. Länsstyrelsen har i sådana fall inte någon annan möjlighet att påverka kommunen än genom att uttala kritik. Frånvaro av beslut och det faktum att beslut inte verkställs kan inte heller överklagas av individen. Riksrevisionens samlade bedömning är att den nuvarande organiseringen och utformningen av den statliga kontrollen av LSS inte uppfyller de krav som bör ställas på tillsyn av en rättighetslagstiftning. Regeringen har gett Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att samverka för att uppnå en större samordning.

Tidigare utredningar

Flera olika utredningar och översyner av såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten har påtalat behovet och nödvändigheten av att sammanföra hälso- och sjukvårdstillsynen med socialtjänsttillsynen.

Förutom de rapporter/skrivelser som nämns ovan diskuterade redan *Socialtjänstutredningen i sitt slutbetänkande "Socialtjänst i utveckling"* (SOU 1999:97) fördelarna med att skapa ett särskilt fristående tillsynsverk för hälso- och sjukvårds- och socialtjänsttillsyn.

Ansvarskommittén har haft till uppgift att analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför. Kommitténs förslag har presenterats i slutbetänkandet "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" (SOU 2007:10). I förslagen ingår en ny sammanslagen tillsynsmyndighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården med en egen regional tillsynsorganisation samt att en tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen i varje region.

Vad som ingår i begreppet tillsyn har behandlats i flera utredningar med olika förslag till definitioner. Olika överväganden har också gjorts om var tillsynen över hälso- och sjukvård och socialtjänst organisatoriskt bäst bör ligga för att uppfylla de krav som ställt på tillsynen.

Utredningens överväganden och förslag till förändring

Det innebär att skapa en tillsyn som är:

- *stark* i betydelsen att tillsynsmyndigheten har effektiva befogenheter och sanktionsmöjligheter om brister inte korrigeras, rätt kompetens, ändamålsenliga tillsynsmetoder och tillräckliga resurser,
- *tydlig* i betydelsen att tillsyn ges en i socialtjänstlagen och lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område klart avgränsad och tydlig definition. Samtidigt ska tillsynsmyndighetens uppgifter renodlas och ha fokus på tillsyn och tillstånd.
- *mindre sårbar* i betydelsen att den operativa tillsynens kompetens och resurser är så stora att tillsynens kvalitet och omfattning inte blir lidande av tillfälliga vakanser, sjukdom, utbildning och semester,
- *samordnad* på så sätt att tillsynen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården slås ihop till en gemensam tillsynsmyndighet och integreras såväl organisatoriskt som metodmässigt
- *strukturerad* på så sätt att tillsynen bedrivs systematiskt på ett enhetligt och likvärdigt sätt över hela landet genom att ha samma arbetssätt, metoder och bedömningskriterier,
- *effektiv* i så motto att den utövas med långsiktig planering, tydlig prioritering och är strategisk, kompetent, tillgänglig och professionell.

Samordnad tillsyn över hälso- och sjukvård och socialtjänst

Utredningen föreslår att tillsynen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst förs samman till en myndighet och integreras såväl organisatoriskt som i det operativa tillsynsarbetet. I ett första steg förs länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet inom socialtjänsten över till Socialstyrelsen och sammanförs med Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter för hälso- och sjukvården. I ett andra steg bildas en renodlad tillsynsmyndighet genom att tillsynsverksamheten bryts ut från Socialstyrelsen. Den renodlade tillsynsmyndigheten ska ha en regional organisation. Om Ansvarskommitténs förslag, om att inrätta en tillsynsdelegation vid länsstyrelsen i varje region med uppgift att samordna statlig tillsyn i regionen, förverkligas, ska tillsynen för hälso- och sjukvård och socialtjänst finnas representerad. Utredningen föreslår vidare att de patientnämnder som finns i varje landsting och kommun också ska stödja och hjälpa människor aktuella inom socialtjänsten.

Tillsynen av Statens institutionsstyrelses institutioner

Tillsynen av Statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner ska vara en uppgift för den tillsynsmyndighet som utredningen föreslagit. Dt förändrade tillsynsansvaret innebär dock ingen förändring av SiS ansvar för kvalitetskontrollen inom myndigheten.

Tillståndspliktig verksamhet

Utredningen föreslår att det ansvar för den löpande tillsynen av enskilt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som idag åvilar kommunerna i framtiden ska vara en statlig uppgift. Tillsynsmyndigheten bör ha ansvaret även för denna tillsyn. Utredningen föreslår också att en anmälningsskyldighet införs för kommuner och landsting som driver sådan verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS.

Definition av tillsynsbegreppet

En definition av tillsynsbegreppet ska enligt utredningens förslag införas i socialtjänstlagen, LSS och lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på sjukvårdens område (LYHS) som innebär att tillsyn är granskning av att socialtjänst och hälso- och sjukvård uppfyller de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska även omfatta de målbestämmelser som finns i dessa lagar och villkor som meddelats i beslut i enlighet med lag, förordning eller föreskrift. Att lämna råd och rekommendationer i samband med tillsyn är en del av uppdraget. I tillsynsrollen ligger också att sprida de erfarenheter som fås genom tillsynen. Härigenom ska myndigheten stödja hälso- och sjukvården och socialtjänsten, förebygga skador och eliminera risker i hälso- och sjukvården samt förbättra förutsättningarna för en god kvalitet i socialtjänsten.

Sanktionsmöjligheter och tillsynsinstrument

Tillsynsmyndigheten föreslås få utökade sanktionsmöjligheter och förutsättningarna ska så långt möjligt vara överensstämmande inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vid missförhållanden som innebär fara för liv, hälsa eller personlig säkerhet i övrigt ska tillsynsmyndigheten kunna förbjuda fortsatt verksamhet, både enskild, kommunal och statlig sådan, utan föregående föreläggande.

Lex Sara

Den anmälningsskyldighet, Lex Sara, som idag gäller inom omsorgen om äldre personer och personer med funktionshinder föreslås gälla inom hela socialtjänsten och vid SiS institutioner. Om inte missförhållanden avhjälpas utan dröjsmål, ska nämnden eller SiS myndighetsledning anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten. Anmälningsskyldigheten ska även gälla inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänsten.

Normering m.m.

Utredningen föreslår att ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela sådan föreskrifter som behövs till skydd för enskildas, liv, personliga säkerhet eller hälsa när det gäller ärenden och insatser som för enskilda inom hela socialtjänsten, ska införas i socialtjänstlagen. Ett sådant bemyndigande bör även införas i LSS när det gäller alla insatser enligt 9§ LSS. Tillsynsmyndigheten bör vid metodutveckling för tillsynsarbete utarbeta bedömningskriterier och ta till vara det stöd som indikatorer kan vara för tillsynen.

Tillsynsmyndighetens uppdrag

Myndighetens uppdrag, vilket i ett första steg anförtros Socialstyrelsen ska vara

- att utövas tillsyn över socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt den verksamhet som bedrivs vid SiS institutioner
- tillståndsgivning enligt socialtjänstlagen och LSS
- mottagare i de avseenden som anmälningsplikt föreligger enligt socialtjänstlagen, LSS och LYHS
- att integrera barn- och jämställdhetsperspektiv i tillsynsarbetet och detta ska framgå av myndighetsinstruktionen
- att ha ett formaliserat samarbete med Läkemedelsverket och i steg två med Socialstyrelsen där samarbetet också ska avse utvecklingsfrågor. Kravet på samarbete bör framgå av respektive myndighets instruktion.

Tillsynsmyndighetens centrala och regionala uppgifter

En ny sammanhållen tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst med regionala tillsynsenheter skapar enligt utredningen förutsättningar för en enhetlig och likvärdig tillsyn över hela landet. För att säkerställa en sådan tillsyn krävas dock att myndighetens funktioner och uppgifter centralt och regionalt tydliggörs och regleras. Av särskild vikt är att ansvaret för styrning och ledning av verksamheten tydliggörs. Tillsynsmyndigheten bör särskilt ansvara för tillgången till ett ändamålsenligt teknikstöd för tillsynen.

Utbildning m.m.

Utredningen anser att all personal som arbetar med tillsyn över hälso- och sjukvård och socialtjänst bör genomgå en utbildning om arbetssätt, metoder och bedömningskriterier för den tillsyn som anordnas av myndigheten. En fortbildning i att leda kvalificerat tillsynsarbete bör också anordnas av myndigheten.

Barnet i tillsynen

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten ska integrera ett barnperspektiv i verksamheten och utveckla metoder för hur tillsyn som rör barn och ungdomar ska genomföras. Tillsynsmyndigheten ska ta fram relevant information om barnets och

den unges rättigheter, om tillsynsmyndighetens uppgift och om vem som svarar för tillsynen. Även uppgifter om att barn och unga kan ta kontakt med myndigheten och hur, ska ingå i informationen som ska komma alla barn och unga till del vilka är föremål för insatser enligt socialtjänstlagen och LSS eller vistas på SiS institutioner. Ansvar för att ge barn och unga denna information ska åligga kommunerna och SiS. Utredningen anser att hem för vård eller boende för barn och unga kontinuerligt ska besökas för tillsyn, minst två gånger per år, fler om behov föreligger. Minst ett av besöken ska vara oanmält. Vid dessa tillsynsbesök ska samtal föras med barnen och de unga på frivillig basis, omsorgsfullt och med respekt för en enskildes integritet. För att sådana samtal ska kunna hållas utan att vårdnadshavaren behöver ge sitt samtycke eller vara närvarande föreslås att en bestämmelse om detta införs i socialtjänstlagen, LYHS och LSS. Utredningen föreslår en försöksverksamhet med tillsynsombud för barn placerade i familjehem under en treårsperiod. Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att noga följa och utvärdera försöket.

Resurser för tillsyn

Utgångspunkten för den framtida resurstilldelningen ska enligt utredningens uppfattning vara den som för närvarande gäller inom äldreomsorgsområdet. Tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska därför få ett resurstillskott med 25 miljoner årligen i fyra år så att anslagsnivån efter fyra år höjts med 100 miljoner utöver vad denna tillsyn kostar idag. Resurstilldelningen bör styras centralt utifrån lämpliga kriterier t.ex. befolkningsunderlag, antalet vårdgivare och deras inriktning, risknivå m.m. Utredningen föreslår att anslaget finansieras med en motsvarande successiv neddragning av de statsbidrag som för närvarande finns för olika utvecklingsprojekt riktade till socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Genomförande av förslagen

Utredningen anser att sammanförandet och integrationen av tillsynen över socialtjänsten och tillsynen över hälso- och sjukvården bör kunna genomföras senast från och med 1 januari 2010. I ett första steg blir Socialstyrelsen tillsynsmyndighet för båda områdena. En ny självständig myndighet för tillsynen över socialtjänsten och tillsynen över hälso- och sjukvården bör därefter kunna bildas senast från och med 1 januari 2014.

Förvaltningens förslag/synpunkter

Utredningen innehåller en omfattande redovisning av utredningar de senaste tio åren och överväganden om behov av förändringar som påvisats inom tillsynsområdet. "Tillsynsutredningens" uppdrag var att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Till-

synsutredningens slutbetänkande "Tillsyn- Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)" bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Förslag till förändringar av tillsynen är en pågående process.

Det är bra, då det är en viktig och angelägen fråga att förbättra tillsynen.

Många utredningsförslag som presenterats under de senaste åren har också lett till förändringar av tillsynen. Utredningen anser att dessa förbättringar inte är tillräckliga utan föreslår att en statlig myndighet bildas med ansvar för en samordnad tillsyn över både socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Några av de nackdelar med den nuvarande ordningen med Socialstyrelsen som operativt ansvarig för tillsynen över hälso- och sjukvården och länsstyrelserna som operativt ansvariga över socialtjänsten, tas upp i utredningen. Det är dubbelarbete, otydlighet i ansvar och roller, otydlighet kring kommunernas roll i den löpande tillsynen, ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och kommuner samt bristande samordning av tillsynen. Tillsynsfrekvensen är också olika i landet och sker för sällan. Ett exempel på detta är länsstyrelsens tillsyn av LSS-insatsen "bostad med särskild service."

Förvaltningens erfarenhet av tillsyn över enskilda HVB inom individ- och familjeomsorgen, är att samordningen med länsstyrelsens tillsyn brister. Två år i följd har tillsynsbesöken kolliderat med länsstyrelsens tillsyn, trots att tillsynsplaner och rapporter redovisats till länsstyrelsen. Det som har blivit bättre är att kommunen fått direktiv om vad länsstyrelsen velat att tillsynen särskilt ska uppmärksamma. Förvaltningen har till exempel granskat om de placerade barnens synpunkter uppmärksammas och noteras i dokumentationen av deras enskilda ärenden. De placerade barnen/ungdomarna har också skriftligt fått besvara några frågor om barnkonventionen. Oklarheter finns dock enligt förvaltningens mening om var gränserna går för kommunens tillsyn kontra länsstyrelsens tillsyn.

När något allvarligt inträffat i de enskilda HVB- verksamheterna, som förvaltningen har den löpande tillsynen över, har ansvariga tagit direktkontakt med länsstyrelsen för samråd. Förvaltningen har sedan fått en rapportering av det inträffade och vilka åtgärder som beslutats om. Det har varit en bra ordning.

Sedan 1 juli 2006 har införts bestämmelser i socialtjänstlagen och kommunallagen om en rapporteringsskyldighet och särskild avgift när en kommun inte verkställer sitt eget gynnande beslut m bistånd enligt socialtjänstlagen. Syftet är att stärka rättsäkerheten för enskilda som beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen. Rapporteringen görs varje kvartal.



Inom individ- och familjeomsorgens område har länsstyrelsen 2006-2007 på regeringens uppdrag genomfört en strukturerad och operativ tillsyn över enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser av socialtjänsten. En projektgrupp med företrädare för länsstyrelser och Socialstyrelsen har gemensamt tagit fram mallar och bedömningskriterier för en gemensam nationell tillsyn. Vid tillsynen har både personal och placerade barn och ungdomar intervjuats.

SiS har också i information till socialtjänsten hösten 2007 informerat om att SiS skärper tillsynen över sina sammanlagt 47 institutioner. Även den oanmälda tillsynen kommer att öka i omfattning.

I slutet av detta år fick förvaltningen från länsstyrelsen i uppgift att meddela in namn på alla verksamheter inom socialtjänsten oavsett driftsform med angivande av målgrupper för verksamheten och platsantal.

Förvaltningen ser alla nyheterna/förändringarna som skett de senaste åren som ett uttryck för och ett led i att förbättra tillsynen.

Utredningen innehåller också flera nya inslag i tillsyn. Förvaltningen vill särskilt uppmärksamma förslaget om en försöksverksamhet under tre år med tillsynsombud för barn placerade i familjehem. Detta kan vara ett sätt att öka barnens/de ungas inflytande över vården.

I ett metodutvecklingsprojekt inom länsstyrelserna i Kronoberg och Västra Götaland tillsammans med Socialstyrelsen har lekmän deltagit i den sociala tillsynen. Idén kommer från England. Deltagarna ansåg att lekmanamedverkan bidrog på ett positivt sätt i tillsynen, och att den är särskilt angelägen inom områden, som är föremål för samhällsdebatt, och där det finns behov av att allmänheten får insyn och perspektiv på hur vård och insatser bedrivs. Tillsynen tog dock mycket tid i anspråk. Inom ramen för det nationella programmet för social tillsyn har Socialstyrelsen och länsstyrelserna antagit en rekommendation till brukar- och medborgarorientering i den sociala tillsynen.

I förslaget att bilda en ny tillsynsmyndighet ligger att skapa en tillsyn över socialtjänsten och hälso- och sjukvården som är tydlig, mindre sårbar och fungerar samordnat, strukturerat och effektivt. Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att en samordnad tillsyn kan bidra till att uppmärksamma och tydliggöra svagheter som finns i vårdkedjan mellan kommunernas och landstingets insatser. Detta kan förhoppningsvis minska risken för att den enskildes behov hamnar ”mellan myndigheternas stolar”. Det är också rimligt att den anmälningsskyldighet, Lex Sara,



som idag gäller inom omsorgen om äldre personer och personer med funktionshinder föreslås gälla inom hela socialtjänsten och vid SiS institutioner.

Målsättningen med en samordnad tillsyn är god. Från teori till praktik kan dock vägen vara lång. Den omorganisering som förslaget innebär kan leda till förlust på kompetens fast målsättningen tvärt om är att öka kompetensen.

I förslaget till finansiering för den samordnade tillsynen ligger en motsvarande successiv neddragning av de statsbidrag som för närvarande finns för olika utvecklingsprojekt riktade till socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Förvaltningen anser att det vore olyckligt om minskade anslag till utvecklingsprojekt ska finansiera de ökade kostnaderna om 25 miljoner per år under fyra år. För många kommuner är dessa anslag en förutsättning för att kunna starta och bedriva utvecklingsprojekt.

Bilaga:

1. Lättläst sammanfattning av (SOU 2007:82)
2. Hela utredningen finns att läsa på <http://www.regeringen.se/> under fliken "Publikationer", Remiss av samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82).