

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utgångspunkten är att tillsynsansvaret ska stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionens sårbarhet ska minska samt att tillsynen ska fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Utredningen ska också se över ansvaret för tillsynen av Statens institutionsstyrelses institutioner och överväga och föreslå åtgärder som särskilt stärker tillsynen över barns och ungas rättigheter inom socialtjänstens olika områden. Utredningen har tidigare redovisat två tilläggsuppdrag i delbetänkandena En bättre tillsyn av missbrukarvården (SOU 2006:57) och Ansvarsfull servering - fri från diskriminering (SOU 2006:56).

Utredningens överväganden och förslag

Utgångspunkter

Nyckelorden i utredningens uppdrag är att skapa en tillsyn över socialtjänsten och näraliggande områden som är *stark, tydlig, mindre sårbar och fungerar samordnat, strukturerat och effektivt*. Detta är också utgångspunkten för utredningens förslag till förändringar, dvs. 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 socialtjänstlag och lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område klart avgränsad och tydlig definition. Tillsyn är att kontrollera och stödja efterlevnaden av mål och bestämmelser i lag, förordning och föreskrift. Samtidigt ska tillsynsmyndighetens uppgifter renodlas och ha fokus på tillsyn och tillstånd och myndigheten ska inte samtidigt ha uppgifter som att fördela statsbidrag och projektpengar till olika utvecklingsprojekt eller utveckla verksamheter som man sedan ska granska eller som social expertis medverka i den regionala samhällsplaneringen. Stort oberoende från själva driften och utvecklingen av verksamheterna som ska tillsynas ger också störst legitimitet,
- *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 sjukvården och socialtjänsten 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 och om Ansvarskommitténs förslag till en ny regionindelning genomförs ska regionaliseringen ske i enlighet med denna. Om så inte sker bör den organisationskommitté som tillsätts inför bildandet av den nya tillsynsmyndigheten få i uppdrag att analysera och föreslå hur regionindelningen bör se ut. 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 att de patientnämnder som finns i varje landsting och kommun också ska stödja och hjälpa människor som är aktuella inom socialtjänsten. Det är önskvärt att dessa nämnder organiseras på ett likartat sätt över landet.

Tillsynen av Statens institutionsstyrelses institutioner

Tillsynen av Statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner ska vara en uppgift för den tillsynsmyndighet som utredningen föreslagit. De regionala enheterna ska ansvara för tillsynen av de SiS-institutioner som finns inom respektive region. Tillsynen ska avse verksamhet vid institutionerna som sker enligt socialtjänstlagen, inklusive lagen (1988) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), och enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård samt hälso- och sjukvård. Det 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 funktionshindrad (LSS) som i dag 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 som när den drivs i enskild regi kräver

tillstånd. Kommuner och landsting ska anmäla denna verksamhet till tillsynsmyndigheten. Detsamma gäller kommun, eller landsting, som genom avtal har överlämnat till enskild att driva sådan verksamhet. Den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet ska kunna dömas till böter. Tillsynsmyndigheten ska föra ett centralt register över verksamheter som meddelats tillstånd och verksamheter som anmälts till myndigheten.

Vad är tillsyn?

En definition av tillsynsbegreppet ska enligt utredningens förslag införas i socialtjänstlagen, LSS och lagen 1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och 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.

Tillsynsmyndighetens uppdrag – tillsynsrollen – innebär enligt utredningens mening ett uppdrag att bedriva tillsyn i enlighet med definitionen. Att lämna råd och rekommendationer i samband med tillsyn är en del av det 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

Utredningen föreslår att förutsättningarna för tillsynsmyndighetens arbete så långt möjligt ska vara överensstämmande inom de båda områdena socialtjänst och hälso- och sjukvård. Utökade sanktionsmöjligheter och tydligare regler om tillsynsmyndighetens möjligheter att få ta del av handlingar m.m. måste därför införas i socialtjänstlagen och LSS.

Tillsynsmyndigheten ska kunna utfärda föreläggande att avhjälpa sådana missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till. Ett sådant föreläggande ska kunna förenas med vite. Om missförhållandet är all-

varligt och föreläggandet inte följs ska tillsynsmyndigheten kunna förbjuda fortsatt verksamhet. 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. Om det finns sannolika skäl för att verksamheten kommer att förbjudas och ett sådant beslut inte kan avvaktas ska tillsynsmyndigheten interimistiskt kunna förbjuda verksamheten.

Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att utfärda föreläggande, vilket får förenas med vite, för att få upplysningar och inhämta handlingar samt att vid inspektion få hjälp av polismyndigheten för att kunna genomföra den.

För att skapa ett enhetligt sanktionssystem inom det sociala området anser utredningen också att det förslag som Utredningen om verkställighet av vissa kommunala beslut lagt fram om att tillsynsmyndigheten ska kunna ansöka om särskild avgift när gynnande kommunala beslut om insatser enligt LSS inte verkställts bör genomföras.

Lex Sarah

Utredningen föreslår att den anmälningsskyldighet, Lex Sarah, som i dag gäller inom omsorger om äldre personer och personer med funktionshinder ska gälla inom hela socialtjänsten och vid SiS institutioner. Var och en som är verksam inom socialtjänsten och vid SiS institutioner ska vaka över att de som har kontakt med socialtjänsten och de som vistas på SiS institutioner, får vård, stöd och omsorg av god kvalitet och att de lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör enskilds kontakter med socialtjänsten eller förhållanden vid en institution som drivs av SiS ska genast anmäla detta till aktuell nämnd i kommunen och vid verksamhet i SiS regi till myndighetens ledning. Om inte missförhållandet avhjälpas utan dröjsmål ska nämnden eller SiS myndighetsledning anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten. Anmälningsskyldigheten ska även gälla inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänsten. Anmälan ska göras till den som är ansvarig för verksamheten. Den ansvarige ska vara skyldig att utan dröjsmål avhjälpa missförhållandet eller anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

Normering m.m.

Utredningen föreslår att ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela sådana föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa när det gäller ärenden och insatser som rör enskilda inom hela socialtjänsten ska införas i socialtjänstlagen. Ett sådant bemyndigande bör även införas i LSS när det gäller alla insatser enligt 9 § LSS. Utredningen anser också att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att kartlägga behovet av ytterligare normering inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården och utreda hur sådan normering i så fall lämpligen bör ske. Arbetet bör även omfatta sådan styrning som sker genom riktlinjer, allmänna råd m.m. 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 utöva tillsyn över socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt den verksamhet som bedrivs vid SiS institutioner. Tillståndsgivning enligt socialtjänstlagen och LSS ska också vara en uppgift för myndigheten liksom att vara mottagare i de avseenden som anmälningsplikt föreligger enligt socialtjänstlagen, LSS och LYHS.

Tillsynsmyndigheten ska integrera ett barn- och jämställdhetsperspektiv i tillsynsarbetet och detta ska framgå av myndighetsinstruktionen.

För att myndighetens erfarenheter ska tas till vara bl.a. i normeringsfrågor föreslår utredningen att tillsynsmyndigheten ska ha ett formaliserat samarbete med Läkemedelsverket, och i det andra steget även med Socialstyrelsen. Samarbetet med Socialstyrelsen bör också avse utvecklingsfrågor. Kravet på samarbete bör framgå av respektive myndighets instruktion.

Den nya tillsynsmyndigheten som utredningen föreslår ska inrättas i ett andra steg bör organiseras som en enrådig myndighet.

Tillsynsmyndighetens centrala och regionala uppgifter

En ny sammanhållen tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst med regionala tillsynsenheter skapar förutsättningar för en enhetlig och likvärdig tillsyn över hela landet. För att säkerställa en sådan tillsyn krävs dock att myndighetens funktioner och uppgifter centralt och regionalt tydliggörs och regleras. Även rollfördelningen och relationerna i övrigt mellan de centrala och regionala funktionerna bör klargöras. Av särskild vikt är att ansvaret för styrning och ledning av verksamheten tydliggörs.

En ökad användning av riskanalyser och frekvensmål i tillsynen och en utveckling av systemtillsyn avseende kvalitetssystem är önskvärd. 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 tillsyn inom hälso- och sjukvård och socialtjänst som anordnas av myndigheten. All nyanställd personal som ska arbeta med tillsyn bör gå utbildningen. En fortbildning i att leda kvalificerat tillsynsarbete bör också anordnas löpande av myndigheten. En översyn av tillsynsmyndighetens behov av personal med olika kompetens bör inför samordningen av tillsynen över hälso- och sjukvården och tillsynen över socialtjänsten göras av Socialstyrelsen.

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 och om tillsynsmyndighetens uppgift och om vem som ansvarar för tillsynen. Sådan information ska komma alla barn och unga till del vilka är föremål för insatser enligt socialtjänstlagen och LSS eller vistas på SiS institutioner. Informationen ska också innehålla uppgift om att barn och unga kan ta kontakt med tillsynsmyndigheten vid andra tillfällen än vid till-

synsbesöken samt hur de kan komma i kontakt med denna. Ansvaret för att ge barn och unga denna information ska åligga kommunerna och SiS. Tillsynsmyndigheten ska också öka tillgängligheten för barn och unga genom Internet, SMS m.m.

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 ske oanmält och utredningen förslår att en bestämmelse om detta införs i socialtjänstförordningen. Vid dessa tillsynsbesök ska samtal föras med barnen och de unga. Samtalen ska hållas frivilligt och ske omsorgsfullt och med respekt för den enskildes integritet. Detsamma gäller verksamhet enligt LSS som riktar sig till barn och unga och en bestämmelse om detta bör införs i LSS-förordningen.

För att sådana samtal alltid ska kunna hållas införs en bestämmelse i socialtjänstlagen, LYHS och LSS om att tillsynsmyndigheten vid tillsyn alltid kan tala med barn och unga utan att vårdnadshavaren behöver ge sitt samtycke eller vara närvarande vid samtalet.

Utredningen föreslår en försöksverksamhet med tillsynsombud för barn som är placerade i familjehem. Försöket ska genomföras under en treårsperiod och Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att noga följa och utvärdera försöket.

Resurser för tillsyn

Utredningen anser att det är viktigt att resurserna för operativ tillsyn inom äldreomsorg, handikappomsorg och individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård vid en sammanslagning är jämbördigt fördelade mellan de olika tillsynsområdena. Utgångspunkten för en framtida resurstilldelning ska enligt utredningens uppfattning vara den som för närvarande gäller inom äldreomsorgsområdet. Tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska därför sammantaget successivt få ett resurstillskott med 25 miljoner kronor årligen i fyra år så att anslagsnivån efter fyra år höjts med totalt 100 miljoner kronor utöver vad denna tillsyn kostar i dag.

Resurstilldelningen till de regionala tillsynsenheterna bör styras centralt utifrån lämpliga kriterier som t.ex. befolkningsunderlag, antalet vårdgivare och deras inriktning, risknivå m.m. En närmare precisering av hur en sådan fördelning ska ske bör göras av Social-

styrelsen. Utredningen föreslår att ökningen av anslaget finansieras med en motsvarande successiv neddragning av de statsbidrag som för närvarande finns för olika utvecklings- och projektverksamheter riktade till socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Ökningen av anslaget täcker kostnaderna för utredningens förslag.

Genomförandet 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 den 1 januari 2010. I ett första steg blir Socialstyrelsen tillsynsmyndighet för båda områdena. En ny självständig myndighet för tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården bör därefter kunna bildas senast från och med den 1 januari 2014.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen¹ (2001:453)
dels att 5 kap. 12 § och 13 kap. ska upphöra att gälla,
dels att i 7 kap. 3–5, 16 kap. 4, 6 c, 6 f och 6 g §§ ordet länsstyrelsen
ska bytas ut mot Socialstyrelsen,
dels att 6 kap. 3, 7 kap. 1, 14 kap. 2 samt 16 kap. 1 och 6 §§ ska
ha följande lydelse,
dels att ett nytt 13 kap., en ny rubrik efter 16 kap. 9 § och en ny
paragraf, 16 kap. 9 a §, av följande lydelse ska införas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

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 miss-
brukare i vissa fall *skall* tillgodo-
ses av staten. Statens institu-
tionsstyrelse är central förvalt-
ningsmyndighet för dessa hem.
Styrelsen leder *och har tillsyn*

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 miss-
brukare i vissa fall *ska* tillgodo-
ses av staten. Statens institu-
tionsstyrelse är central förvalt-
ningsmyndighet för dessa hem.
Styrelsen leder verksamheten

¹ Senaste lydelse av
13 kap. 7 § 2007:174
16 kap. 4 § 2007:174
16 kap. 6 c § 2002:437
16 kap. 6 f § 2006:495
16 kap. 6 g § 2006:495