

*Handläggare:
Annette Book*

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82)

Ärendet

Socialdepartementet har berett Stockholms läns landsting tillfälle att yttra sig över betänkandet Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:82). I detta ärende redovisas förslag till yttrande. Yttrandet har utarbetats av LSF Juridik i samråd med patientnämndens förvaltning och Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att som remissyttrande till Socialdepartementet överlämna detta tjänsteutlåtande.

Bakgrund

Utredningens uppdrag har varit att se över den statliga tillsynen på socialtjänstens område och föreslå förändringar avseende organisationen och ansvarsfördelningen. Uppdragsdirektivets utgångspunkt har varit att tydliggöra, stärka, och samordna tillsynsansvaret samt att utveckla metoder för att göra tillsynen mer strukturerad och effektiv med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Uppdraget omfattar också en översyn av tillsynsansvaret av Statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner och att utreda hur tillsynen över barns och ungas rättigheter inom socialtjänstens område kan stärkas.

Utredningens huvudsakliga förslag är att samordna tillsynen över socialtjänsten med tillsynen över hälso- och sjukvården. Det ska ske på så sätt att länsstyrelsernas tillsynsansvar över socialtjänsten överförs till Socialstyrelsen. Samtidigt överförs kommunens tillsynsansvar för enskilt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till Socialstyrelsen. När all tillsynsverksamhet är samlad hos Socialstyrelsen inleds nästa steg som är att bryta ut tillsynsverksamheten från Socialstyrelsen och skapa en fristående, renodlad tillsynsmyndighet. Det första steget, överföring av all

tillsynsverksamhet på socialtjänstens område till Socialstyrelsen, antas kunna vara genomfört senast den 1 januari 2010 och det andra steget, skapandet av en fristående tillsynsmyndighet, bör kunna vara klart till den 1 januari 2014. Andra utredningsförslag är att tillsynsmyndigheten ges utökade befogenheter och sanktionsmöjligheter för att kunna förmå verksamheterna att i högre grad uppfylla de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter samt att tillsynsområdet utökas till att även omfatta målsättningar.

Utredningen föreslår också en legaldefinition av tillsynsbegreppet. Med tillsyn avses, oavsett om tillsynen sker på socialtjänsten eller hälso- och sjukvårdens område, granskning av att verksamheterna uppfyller de krav och mål som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter samt villkor som har meddelats med stöd av sådana. Detta är en snävare definition än vad som idag gäller på socialtjänstens olika områden.

Statens institutionsstyrelse (SiS) innehar i dagsläget både driftsansvaret och tillsynsansvaret för verksamhet som bedrivs på någon av dess institutioner enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ha tillsynsansvaret för verksamheterna som bedrivs vid SiS institutioner.

Den nya tillsynsmyndigheten ska integrera ett barnperspektiv i verksamheten och utveckla metoder för hur tillsyn som rör barn och ungdomar ska genomföras.

Slutligen föreslås också att de patientnämnder som finns i landsting och kommuner också ska stödja och hjälpa människor som är aktuella inom socialtjänsten samt att dessa nämnder organiseras på ett likartat sätt över landet. Den nuvarande lagen om patientnämndsverksamhet föreslås byta namn till lagen om patient- och brukarnämndsverksamhet.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker i huvudsak utredarens förslag med följande motiveringar.

Samordnad tillsyn över socialtjänsten och hälso- och sjukvården

I nuläget utförs tillsynen på socialtjänstens område av länsstyrelserna, kommunerna och SiS. En sådan ordning är enligt förvaltningens mening inte önskvärd. I Ansvarskommitténs slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) fastslogs att statliga styrningen av den kommunala sektorn är lågt prioriterad och dåligt samordnad. Förvaltningen konstaterar att utredningens förslag för en förändrad statlig tillsyn över socialtjänsten och hälso- och sjukvården ligger i linje med de principiella utgångspunkterna för den nya samhällsorganisationen; helhetssyn, minskad sektorisering samt ökad tydlighet i ansvars- och uppgiftsfördelning. Samordning av tillsynen på socialtjänstens område förlagd till en och samma myndighet leder till en mer effektiv tillsyn, bättre utnyttjande av resurser samt ökade förutsättningar för utveckling och tillämpning av gemensamma bedömningskriterier och tillsynsmetoder. Socialstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för tillsynen enligt socialtjänstlagen, ges genom samordningsförslaget bättre förutsättningar att genom föreskrifter styra tillsynsverksamheten. Samordningsförslaget kommer också att leda till ökad kunskapspridning mellan tjänstemännen.

En ny tillfällig tillsynsmyndighet

Förvaltningen avstyrker förslaget att tillfälligt organisera den samlade tillsynen hos Socialstyrelsen. Nackdelarna med en tillfällig organisation är betydligt fler än att den tillsyn som bedrivs idag kvarstår till dess en permanent ny organisation bildats. Särskilt gäller detta då utredningens ambition varit att skilja mellan kunskapsstyrning och tillsyn. I det kommande arbetet med att samla tillsynen bör man även beakta den kommande regionala organisationen.

Definition av tillsynsbegreppet

Förslaget innebär en snävare definition än vad som idag gäller på socialtjänstens olika områden. Definitionen har den fördelen att tillsynens omfattning blir tydligare och därmed blir kontrollen lättare att genomföra. Den del av tillsynen som idag sker och är av främjande karaktär, exempelvis rekommendationer, råd och information, faller dock utanför den föreslagna definitionen. Förvaltningen anser emellertid att införandet av en legaldefinition enligt utredningens förslag inte kommer att inverka negativt på den främjande tillsynsverksamheten, vilken är nödvändig för att åtgärda sådana problem som inte är lämpliga att hantera genom utfärdande av

lagar, förordningar eller föreskrifter. Genom att även målsättningar skall kunna bli föremål för tillsyn utvidgas tillsynsområdet i viss mån. För hälso- och sjukvårdens del innebär detta förhoppningsvis att tillsynen framöver inte enbart kommer att fokusera på patientsäkerhet. En utvidgning av tillsynsområdet av detta slag kräver samarbete med landstingen i syfte att undvika att ett visst kvalitetsområde hos en vårdgivare följs upp av både landstinget och tillsynsmyndigheten. Införandet av legaldefinitionen tolkas av förvaltningen även innebära att exempelvis privata läkares skyldighet att medverka till uppföljning av den egna verksamheten kan bli föremål för tillsyn tillika sanktioner.

Åtskiljande av driftsansvar och tillsynsansvar

Statens institutionsstyrelse (SiS) innehar i dagsläget både driftansvaret och tillsynsansvaret för verksamhet som bedrivs på någon av dess institutioner enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Förvaltningen anser att det torde vara uppenbart att en sådan ordning är ohållbar. För att tillsynen skall kunna göra anspråk på att vara trovärdig krävs att dessa två roller hålls åtskiljda. Detta gäller för all verksamhet, men är särskilt viktigt när det gäller tvångsvård enligt ovan nämnda lagar.

Utökade sanktionsmöjligheter

Förvaltningen ser bristen på sanktionsmöjligheter som ett av hindren för att åtgärda missförhållanden i verksamheter. De föreslagna utökade befogenheterna och sanktionsmöjligheterna på socialtjänstens område motsvarar de bestämmelser som gäller på hälso- och sjukvårdens område och förslaget tillstyrks.

Ett barnperspektiv i tillsynen

Utredningen förslår att tillsynsmyndigheten skall integrera ett barnperspektiv i verksamheten och utveckla metoder för hur tillsyn som rör barn och ungdomar ska genomföras. Förvaltningen vill härvid hänvisa till att detta torde utgöra en skyldighet om man beaktar artikel tre i FN:s konvention om barnets rättigheter.

En patient- och brukarnämnd

Utredningens förslag innebär att en patient- och brukarnämnd kommer att utöver hälso- och sjukvårdsfrågor handlägga frågor om bland annat ekonomiskt bistånd, missbruksvård, barn och ungdomsvård, äldreomsorg, handikappomsorg och familjerätt. Inom dessa nya områden förekommer flera kontakter per dag som kan generera synpunkter, problem och frågeställningar som man kan vända sig till patient- och brukarnämnden med. Detta innebär helt nya arbetsuppgifter än vad patientnämnderna handlägger idag och kräver ytterligare kompetens inom socialtjänsten och verksamhet inom LSS-området.

I dag hjälper patientnämnden inte till med att överklaga beslut. Förvaltningen anser inte det vara lämpligt att en nämnd ska vara behjälplig att överklaga en annan nämnds beslut och förutsätter att det inte kommer att bli aktuellt i framtiden. Detta bör förtydligas i 1 § fjärde punkten i den nya lagen om patient- och brukarnämndsverksamhet.

Med anledning av att det föreslås att lag (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m. ska ändra namn till lag (1998:1656) om patient- och brukarnämndsverksamhet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten föreslås det att 7 kapitlet 4 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100) måste ändras på så sätt att ordet patientnämndsverksamhet byts ut till patient- och brukarnämndsverksamhet. Denna ändring måste även göras i 7 kapitlet 1 c § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Ett förändrat ansvarsområde på sätt som föreslås kräver utredning om vilka kostnader som det medför. Särskilt mot bakgrund av det stora antal brukare som är föremål för beslutade insatser inom socialtjänsten idag och som med förslaget i flera frågor skulle kunna vända sig till den nya nämnden. Utredningen har inte analyserat denna fråga vilket är nödvändigt. Ett konkret förslag till finansiering måste utredas som innebär kompensation enligt finansieringsprincipen.

Mot bakgrund av ovan angivna synpunkter kan inte förvaltningen tillstyrka förslaget i denna del och anser att förslaget bör bli föremål för ytterligare utredning. Lämpligen skulle detta kunna göras genom beslut om tilläggsdirektiv till den pågående utredningen "Patientsäkerhet och tillsyn" (dir 2007:57).

Mona Boström
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist