



Handläggare: Iris Birath  
Tfn: 08-508 18 153

Farsta stadsdelsnämnd

## **Inrättande av inspektörsfunktion för omsorg om funktionshindrade**

Remiss från kommunstyrelsen

### **Förslag till beslut**

1. Stadsdelsnämnden beslutar godkänna förvaltningens tjänstutlåtande och överlämna det som svar på remissen
2. Stadsdelsnämnden beslutar om omedelbar justering.

Gillis Hammar  
Stadsdelsdirektör

Annica Blomsten  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

På grundval av en utredning som socialtjänstförvaltningen har gjort föreslår socialtjänstnämnden att två handikappinspektörer inrättas för att granska verksamhet som bedrivs för personer med funktionshinder som får insatser enligt SoL eller LSS samt att stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda en tredje för området tillgänglighet i samråd med berörda nämnder. Förvaltningen påpekar att det redan finns tillräckligt många tillsyns- och kontrollorgan. Verksamhet i enskild regi omfattas dessutom inte av den föreslagna inspektörsgranskningen enligt förslaget. Förvaltningen anser att det är viktigare att utveckla förvaltningens interna kvalitetskontroll och föreslår att förslaget om handikappinspektörer avstyrks.

**Ärendets beredning**

Detta ärende har utarbetats inom avdelningen för vård och omsorg. Ärendet behandlas av det lokala handikapprådet på dess sammanträde 2005-11-14. Protokollsutdrag bifogas.

**Bakgrund**

Socialtjänstnämnden uppdrog den 15 mars 2005 åt socialtjänstförvaltningen att undersöka förutsättningarna för inrättande av en inspektörsfunktion för omsorgen om funktionshindrade med hänvisning till revisionsrapporten "Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad".

Rapporten som omfattar tre stadsdelar visar att alla biståndshandläggare inte tillräckligt behärskar formkrav och dokumentation som är förknippade med myndighetsutövning samt att det görs olika bedömningar i stadsdelarna. I en ruta med revisionskontorets synpunkter och rekommendationer lyfter revisionskontoret bl.a. fram betydelsen av centrala riktlinjer för handläggningen, och kommunstyrelsens ansvar för att följa upp och jämföra hur likställighetsprincipen fungerar inom stadsdelarna, samt påtalar att socialtjänstnämnden även fortsättningsvis måste genomföra utbildningar för att upprätthålla hög kompetens hos stadens biståndshandläggare. Följande mening finns i denna ruta men kommenteras inte på annan plats i rapporten: "Inom staden finns ingen funktionshinderinspektör i likhet med äldreomsorgsinspektörerna som gör stadsövergripande granskningar av kvaliteten inom stadens äldreomsorg." Det lämnas inget förslag angående detta.

Socialtjänstförvaltningens förslag behandlades av socialtjänstnämnden 2005-08-31 och överlämnades därefter till kommunfullmäktige för beslut. Som ett led i ärendets beredning har SLK skickat det för yttrande till samtliga stadsdelsnämnder. Remisstiden går ut 2005-11-25.

**Det remitterade förslaget**

I förslaget föreslås att två inspektörstjänster inrättas med ansvarsområdena omsorg om funktionshindrade och omsorg om psykiskt funktionshindrade. Den organisatoriska tillhörigheten föreslås bli socialtjänstnämnden som också ska utarbeta förslag på instruktion för inspektörerna. Härutöver föreslås att stadsledningskontoret, i samråd med berörda nämnder, ska utreda frågan om inspektör på tillgänglighetsområdet. Syftet anges vara att säkra en god kvalitetsutveckling, förstärka likställigheten och främja den enskildes rätt till självbestämmande och delaktighet.

De två inspektörerna ska granska beställar- och utförarorganisationen vid samtliga stadsdelsnämnder. Granskningen ska omfatta den verksamhet som bedrivs för funktionshindrade som får insatser såväl enligt socialtjänstlagen (SoL) som enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Privata utförare som omfattas av stadens ramavtal och andra privata utförare som stadsdelsnämnderna tecknat individavtal med föreslås inte ingå i inspektörernas uppdrag. Det anges att det finns en väl fungerande uppföljningsorganisation för stadens ramavtal och att stadsdelsnämnderna ska följa upp individavtalen.

De verksamheter som omfattas är t.ex. gruppboendestäder, korttidshem och daglig verksamhet för personer med utvecklingsstörning. Inom socialpsykiatri är det gruppboenden, boendestöd och dagverksamheter. Härutöver tillkommer stadsdelsnämndernas organisation för att utföra personlig assistans, ledsagning, avlösning, rekrytering av kontaktpersoner och korttidsfamiljer samt beställarprocessen.

Förslaget har skickats på remiss till vissa handikapporganisationer (DHR, SRF, HSO, IFS och RSMH), till Länsstyrelsen och till stadens funktionshinderombudsman (FO).

### **Interna och externa kontrollorgan i nuvarande omfattning**

Knäckfrågan i detta ärende är om man kan uppnå en bättre kvalitetskontroll än vad som är möjligt med nuvarande granskningsorgan genom att tillsätta nya inspektörstjänster.

#### *Stockholms stads revision*

Den kommunala revisionens uppgifter och organisation regleras i Kommunallagen. Stadens förtroendevalda revisorer ska varje år granska hela den kommunala verksamheten inklusive bolag och stiftelser i den omfattning som följer av god revisionssed. Till sin hjälp har man Revisionskontoret som består av professionella tjänstemän. Kommunfullmäktige är revisorernas uppdragsgivare. Revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisionens syfte är att pröva om nämnder och styrelser har tillfredsställande system för intern kontroll bl.a. för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, att lagar, avtal och andra gällande regler, föreskrifter och beslut följs samt att säkerheten i redovisningsrutiner, administrativa rutiner och IT-system är tillfredsställande.

Revisionens arbetssätt ska vara framtidsinriktat och bidra till förbättringar i stadens verksamhet. I god revisionssed ingår att noga planera granskningsinsatserna utifrån en analys av väsentlighet och risk, tillämpa professionella metoder för att genomföra granskningen, väl dokumentera granskningens inriktning, omfattning och resultat, föra en dialog om granskningsresultatet med den granskade verksamheten, följa upp att revisionens iakttagelser och synpunkter leder till att förbättringsåtgärder vidtas av verksamheten, arbeta förebyggande genom att ge råd och stöd samt att kvalitetssäkra revisionsprocessen och kontinuerligt utvärdera revisionens insatser mot fastställda mål och planer.

Utöver den granskning som görs av varje nämnd, styrelse och bolag varje år upprättas även årliga revisionsplaner som anger vilka områden som särskilt kommer att granskas under året. Under revisionsåret 2005/2006 kommer man t.ex. särskilt att granska rättssäkerheten i beslut om insatser till äldre och funktionshindrade och i verkställigheten av dessa beslutade insatser samt rättssäkerhet på statlig och kommunal nivå för äldre och funktionshindrade.

#### *Länsstyrelsen och Socialstyrelsen*

Dessa myndigheter är statens granskningsorgan och utöver tillsyn enligt SoL, LSS samt hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Länsstyrelsen följer utvecklingen inom socialtjänsten och har tillsyn över att dess olika verksamheter bedrivs enligt gällande lagar och regler.

Länsstyrelsen har tillsyn över både kommunal och enskild (privat) verksamhet som berör personer med funktionshinder. Dessutom beviljar man tillstånd för privata verksamheter.

Tillsynen handlar om att se till att gällande lagar och regler följs när kommunerna fattar beslut och genomför stöd- och serviceinsatser till personer med funktionshinder. Det gäller även privata utförare, som t.ex. bedriver bostäder med särskild service eller daglig verksamhet, däremot inte privata assistansfirmor. Länsstyrelsen tar också emot klagomål, utformar information och ger råd till allmänheten och kommunerna i länet om hur socialtjänstlagen och andra lagar som styr socialtjänstens arbete ska tillämpas.

Varje år genomför Länsstyrelsen övergripande tillsyn av offentlig verksamhet. Det innebär att följa upp och granska hela eller delar av olika verksamhetsområden i flera kommuner. Det kan gälla myndighetsutövningen eller verksamhet som riktar sig till olika grupper, t.ex. missbrukare, äldre, personer med funktionshinder eller barn som behöver vård. Länsstyrelsen bevakar dessutom att kommunerna planerar för framtida behov av stöd och service. Den planerade tillsynen kompletteras med tillsyn som görs på grund av de anmälningar som kommer till Länsstyrelsen.

På samma sätt som Länsstyrelsen genomför övergripande tillsyn av kommunerna görs tillsyn av privat verksamhet. Länsstyrelsen gör då en allsidig bedömning av verksamhetens innehåll och kvalitet. Viss tillsyn görs också här på grund av anmälningar.

I Stockholms län finns ett mycket stort antal privata verksamheter, närmare 500, som riktar sig till olika målgrupper och fyller olika behov. Alla dessa verksamheter kan inte granskas varje år av Länsstyrelsen. Ett nära samarbete har därför utvecklats med kommunerna, som också har ett tillsynsansvar för privat verksamhet. Kommunerna gör upp tillsynsplaner, genomför tillsyn och lämnar rapporter till Länsstyrelsen.

Tillsynen genomförs på olika sätt beroende på vad som krävs för att få ett bra underlag, t.ex. kan det ske genom att granska handlingar, göra besök, genomföra intervjuer eller enkäter och träffa representanter för brukarna. Ibland samarbetar Länsstyrelsen och Socialstyrelsen i gemensamma uppdrag.

### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen utfärdar föreskrifter och allmänna råd, ansvarar för samordning och utveckling av tillsynen på socialtjänstens område tillsammans med länsstyrelserna som utför den löpande tillsynen, följer upp och utvärderar reformer, lagstiftning och verksamheter som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver, sammanställer kunskap på centrala områden inom socialtjänst, vård och omsorg och har ansvar för den officiella statistiken inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, m.m. Socialstyrelsen har även ansvar för den medicinska tillsynen. Socialstyrelsen arbetar främst på två områden – statistik för att beskriva levnadsförhållanden för personer med olika funktionshinder samt verksamhetsuppföljning inom rehabilitering/habilitering.

Socialstyrelsen följer upp verksamheten ur ett handikapperspektiv med utgångspunkt i FN:s standardregler. Socialstyrelsen är också s.k. sektorsmyndighet för den nationella

handlingsplanen som beskriver ett antal mål för handikappolitiken som ökad tillgänglighet, bättre bemötande och jämlikhet i levnadsvillkor.

Socialstyrelsen får också uppdrag direkt från regeringen. Två exempel på sådana uppdrag som Socialstyrelsen nyligen redovisat är 1) en omvärldsanalys av vilka processer inom samhällsutvecklingen som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen och 2) hälso- och sjukvårdsinsatser för psykiskt funktionshindrade i särskilda boenden. Den senare omfattar utvalda särskilda boenden för psykiskt funktionshindrade i kommuner/stadsdelar i Stockholms län. Granskningen handlade om hur författningarna efterlevs och fungerar inom följande områden: läkemedelshantering, medicintekniska produkter, kvalitetssystem, avvikelshantering och remisshantering.

### *Förvaltningsdomstolarna*

Förvaltningsdomstolarna består av Länsrätten, Hovrätten och Regeringsrätten. Beslut om insatser enligt LSS och SoL kan i stor utsträckning överklagas genom förvaltningsbesvär av den som berörs av beslutet. Detta är en del av det svenska rättssamhällets uppbyggnad och är avsett att skydda den enskilde mot godtycklighet och ovidkommande invändningar. I domstolen prövas den enskildes behov mot lagens bestämmelser, inte mot kommunens ekonomi, brist på platser eller annat som ligger utanför den enskilde. Kommunen är skyldig att följa domstolens avgörande. Annars uppstår lagtrots. I vissa avseenden har Länsstyrelsen fått sanktionsmöjligheter mot kommuner som trotsar förvaltningsdomstolarnas domar.

### *JO*

JO – Justitieombudsmannen eller Riksdagens ombudsmän som är den formella beteckningen – har till uppgift att utöva tillsyn över om myndigheter följer lagar och förordningar. Det står vem som helst fritt att genom klagomål väcka ett ärende hos JO. JO fattar beslut i alla ärenden. Om ärendet inte avskrivs från vidare handläggning eller avvisas kan JO begära in alla handlingar kring en viss person som finns i förvaltningens akter. JO:s granskning utmynnar i ett beslut som kan innehålla kritik mot förvaltningen om JO anser att fel har begåtts. JO granskar även sådan hantering som inte omfattas av rätten att överklaga genom förvaltningsbesvär.

### *Stadsdelsförvaltningen*

Varje nämnd har enligt kommunallagen ett uttalat ansvar att själv utforma och organisera sin interna kontroll och finna effektiva system för uppföljning. För att underlätta för nämnderna har kommunfullmäktige fastställt övergripande regler för nämndernas arbete med den interna kontrollen i stadens regler för ekonomisk förvaltning. Stadsdelsförvaltningens MAS (medicinskt ansvarige sjuksköterska) har ansvar för att årligen genomföra tillsyn över den medicinska verksamheten i boenden med särskilt stöd enligt HSL (hälso- och sjukvårdslagen).

### **Förvaltningens synpunkter**

Som redovisningen ovan anger så finns det såväl myndigheter med skyldighet att kontrollera och utöva tillsyn över verksamheten som stadens egna revisorer och stadsdelsförvaltningens

interna kontroll. Stadsdelsförvaltningens interna kontroll skulle kunna utvecklas och systematiseras ytterligare som alternativ till att inrätta särskilda inspektörstjänster. En fördel med detta skulle vara att det blir kortare mellan ev. upptäckt av missförhållande till ändring av detta.

Förslaget avser enbart verksamhet som drivs i kommunal regi. Förvaltningen anser att tillsyn och kontroll bör bedrivas på likartat sätt i såväl privat som kommunal regi för att möjliggöra en rättvisande jämförelse och uppföljning.

På samma sätt innebär förslaget olika behandling av personer med insatser enligt LSS eller SoL beroende på vem som utför insatserna. Det gäller inte bara den upphandlade verksamheten. Heller inte socialtjänstförvaltningens ledsagarservice föreslås skulle omfattas av granskningen. Det är endast stadsdelsförvaltningarnas verksamhet som ska granskas.

Av de remissvar som har kommit in och som redovisas i ärendet ser förvaltningen att det finns förhoppningar att en handikappinspektör skulle kunna medföra en förbättring av sådant som upplevs som brister men som enligt förvaltningen snarare är att se som politiska mål. Förvaltningen tror inte detta är rätta sättet att angripa den sortens frågor.

Inspektörernas granskning sägs skulle göras ur ett brukarperspektiv. Granskningen ska ge svar på om det stöd och den omvårdnad och service som ges tillgodoser det behov den enskilde har. Den enskildes rätt till självbestämmande och delaktighet ska främjas. Granskningen ska genomföras nära den enskilde. Förvaltningen anser att möjligheten att överklaga och få en rättslig prövning av om beslutet motsvarar behovet är den bästa garantin.

### **Förvaltningens förslag**

Mot bakgrund av vad som ovan framförts känner förvaltningen mycket stor tveksamhet till förslaget att inrätta två handikappinspektörer. Kontroll- och granskningsfunktionerna är redan tillräckliga. Förvaltningen anser att en utveckling av den interna kvalitetskontrollen skulle vara mycket effektivare och snabbt kunna ge positiva förändringar vid behov. Förvaltningen föreslår därför att stadsdelsnämnden avstyrker förslaget att inrätta handikappinspektörer.