



PM 2008:55 RVII (Dnr 001-4745/2007)

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

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten överlämnas och återopas vad som anförs i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Ulf Kristersson anför följande.

Ärendet

I utredningen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten föreslås att tillsynen över hälso- och sjukvården och socialtjänsten förs samman i en myndighet. De regionala tillsynsenheterna ska även ansvara för tillsynen av statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner och enskilt driven verksamhet. Patientnämnderna föreslås få benämningen patient- och brukarnämnd och få i uppgift att även stödja och hjälpa människor som är aktuella inom socialtjänsten. Myndigheten ska kunna utfärda föreläggande om att avhjälpa missförhållanden, förena dessa med vite och även kunna förbjuda fortsatt verksamhet. Kommunerna ska kunna åläggas en särskild avgift när beslut enligt LSS inte har verkställts.

Anmälningsskyldighet, enligt Lex Sarah, ska gälla inom socialtjänsten och vid SiS institutioner. Tillsynsmyndigheten ska integrera ett barnperspektiv i verksamheten och utveckla metoder för tillsynen som rör barn och ungdomar. Tillsynen föreslås få ett tillskott med 25 mnkr årligen i fyra år, vilket är 100 mnkr mer än vad tillsynen kostar i dag. Detta finansieras med en motsvarande neddragning av statsbidrag, till bland andra landsting och kommuner, för utvecklings- och projektverksamhet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Beredning

Ärendet har remitterats till Östermalms stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, socialtjänstnämnden, kommunstyrelsens handikappråd samt stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Utredningen tydliggör att tillsynen av socialtjänsten är otillräcklig. Tanken är att tillsynsansvaret ska stärkas och göras tydligare. Jag är emellertid inte helt övertygad om att en ny central myndighet är det mest fördelaktiga sättet att omorganisera verksamheten för att stärka tillsynen, då det finns en risk att omorganisationerna hamnar i fokus snarare än verksamhetens ändamål. Kanske borde man till och med överväga alternativet att istället för att inrätta en ny myndighet tillföra länsstyrelserna resurser

och ge dem ett tydligt uppdrag att gemensamt utveckla effektiva metoder och modeller för tillsynsarbetet. Om en ny myndighet ändå ska etableras är det mycket angeläget att den kommer igång snarast och att organisationsförändringen genomförs i ett steg, istället för två.

Mot bakgrund av bristfällig tillsyn inom socialtjänsten och larm om otillfredsställande omsorg inom hälso- och sjukvård och socialtjänst delar jag utredningens uppfattning att all personal bör få utbildning om arbetssätt, metoder och bedömningskriterier för tillsyn.

Förslaget att införa anmälningsskyldighet för kommuner och landsting som driver sådan verksamhet, som, enligt SoL och LSS kräver tillstånd när den drivs i egen regi, är enligt min uppfattning bra. Jag vill dock understryka att anmälningsskyldigheten måste tillämpas i samma omfattning för både privat och offentlig verksamhet.

Det är centralt att utredningen lyfter fram vikten av att lyssna på och samtala med barnen. Barnperspektivet måste alltid finnas med. Jag ställer mig dock tveksam till att resurstillskottet i pengar kommer att räcka till för de personella resurser som behövs för att utöka tillsynen. Jag delar också socialtjänstförvaltningens synpunkt om risken att förslaget med statlig försöksverksamhet med tillsynsombud innebär en risk för att det blir alltför många personer som ska ha kontakt med barnet. Ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheten, den kommunala socialtjänsten, familjehemmet och de eventuella andra kontakter barnet har måste vara otvetydig!

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten överlämnas och återopas vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 21 februari 2008

ULF KRISTERSSON

Bilaga

Reservationer m. m

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Tillsyn och utveckling av socialtjänstens arbete bör gå hand i hand och är lika viktigt ur medborgarnas synvinkel. Vi måste stärka, förtydliga och samordna tillsynen av socialtjänsten, men samtidigt måste vi se till att det inte ställs i motsatsställning till det fortsatta stora behovet av statliga stimulanser av det sociala utvecklingsarbetet i kommunerna. De förändringar som föreslås är viktiga att genomföra, men vi noterar flera viktiga problem i ärendet.

Till exempel anser vi inte att de föreslagna 100 miljoner kronorna är tillräckliga. Det är nödvändigt att poängtera att för att en lagförändring ska vara verkningsfull, måste också tillräckliga resurser tillskjutas. Ett annat problem är att det kommer att dröja alltför länge innan en ny myndighet för den samlade tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården bildas. Utredningen föreslår att myndigheten senast är etablerad år 2014, vilket vi anser vara en alldeles för långsam etableringsfas.

Vi noterar också att utredningen föreslår att staten, via Socialstyrelsen, ska vara tillsynsmyndighet för enskilt drivna verksamheter, vilket vi välkomnar..

Utredningens förslag om att tillsynen ska ha ett jämställdhets- och barnperspektiv är viktigt. Barnperspektivet är inskrivet i socialtjänstlagen men ett tydligt jämställdhetsperspektiv saknas i lagstiftningen – SoL, LSS, LVU och LVM. En stärkt lagstiftning på detta område skulle öka möjligheterna att beakta jämställdhetsaspekterna i tillsynen.

Förslaget att ökningen av anslaget för den förstärkta tillsynen ska finansieras med en motsvarande neddragning av statsbidragen till utvecklings- och projektverksamhet tar vi därför avstånd ifrån. Socialtjänsten har alltför länge varit en verksamhet som har fått ta ett stort samhällsansvar – kommunens yttersta ansvar – utan att ha fått tillräckliga resurser. En bred satsning på socialtjänsten – från lagstiftning, grundutbildning och fortbildning till forskning, utvecklingsarbete och skärpt tillsyn - är helt nödvändig för att öka kvaliteten.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Roger Mogert, Tomas Rudin, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Utredningen har sett över fördelningen av ansvaret för den statliga tillsynen inom socialtjänstens område, utifrån att tillsynen ska vara stark, tydlig, mindre sårbar, fungera samordnat samt vara strukturerad och effektiv. I utredningen föreslås att tillsynen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten förs samman i en myndighet. I ett första steg, senast den 1 januari 2010, förs länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet inom socialtjänsten över till Socialstyrelsen och läggs samman med de regionala tillsynsenheterna för hälso- och sjukvården. I ett andra steg, senast den 1 januari 2014, bildas en renodlad tillsynsmyndighet med en regional organisation. De regionala enheterna ska även ansvara för tillsynen av SiS:s institutioner.

Utredningen föreslår att ansvaret för den löpande tillsynen av enskilt driven verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska vara en statlig uppgift. Kommuner och landsting får en skyldighet att anmäla dessa till tillsynsmyndigheten som för ett register över dessa.

Utredningen föreslår att de patientnämnder som finns i landsting och kommun benämns patient- och brukarnämnd och får i uppgift att även stödja och hjälpa människor som är aktuella inom socialtjänsten.

Utredningen föreslår att begreppet tillsyn definieras och förs in LSS och i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Tillsyn definieras som att det är *en granskning av att socialtjänst och hälso- och sjukvård uppfyller de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter*. I tillsynsrollen ingår att ge råd och rekommendationer samt sprida erfarenheter i syfte att stödja hälso- och sjukvården och socialtjänsten, förebygga skador och eliminera risker i hälso- och sjukvården samt förbättra förutsättningarna för en god kvalitet i socialtjänsten.

Tillsynsmyndigheten föreslås kunna utfärda föreläggande om att avhjälpa missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till. Detta kan förenas med vite och om missförhållandena är allvarliga och föreläggande inte följs kan fortsatt verksamhet förbjudas. Vid missförhållandena som innebär fara för liv, hälsa eller personlig säkerhet kan verksamheten förbjudas, utan föregående föreläggande. Vidare ska kommunen kunna åläggas en särskild avgift när beslut enligt LSS inte har verkställts.

Utredningen föreslår vidare att den anmälningsskyldighet, enligt Lex Sarah, som i dag gäller inom omsorger om äldre personer och personer med funktionshinder, ska gälla inom socialtjänsten och vid SiS institutioner. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör enskild eller förhållanden vid en institution ska genast anmäla detta till den kommunala nämnden respektive till SiS ledning.

Utredningen föreslår att föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i ärenden och insatser som rör enskilda inom socialtjänsten införs i SoL och för alla insatser enligt 9 § LSS. Utredningen anser vidare att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att kartlägga behovet av ytterligare normering inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Utredningen föreslår vidare att tillsynsmyndigheten ska integrera ett barnperspektiv i verksamheten och utveckla metoder för hur tillsyn som rör barn och ungdomar ska genomföras. Hem för vård eller boende för barn och unga ska kontinuerligt besökas för tillsyn, minst två gånger per år och fler om så behövs, varav ett ska vara oanmält. Vid dessa tillsynsbesök ska samtal föras med barnen och de unga. Detsamma

ska gälla verksamhet enligt LSS som riktar sig till barn och unga och en bestämmelse om detta föreslås i LSS-förordningen. Dessutom föreslås att tillsynsmyndigheten vid tillsyn ska kunna tala med barn och unga utan att vårdnadshavares samtycke. Försök med tillsynsombud för barn som i familjehem föreslås.

Tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården föreslås få ett tillskott med 25 mnkr årligen i fyra år, vilket innebär att anslagsnivån ökar med 100 mnkr jämfört med vad tillsynen kostar i dag. Utredningen föreslår att detta finansieras med en motsvarande neddragning av statsbidraget för utvecklings- och projektverksamheter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till Östermalms stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, socialtjänstnämnden, kommunstyrelsens handikappråd samt stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret instämmer allt väsentligt i utredningens överväganden och förslag som kan stärka tillsynen och få betydelse för kvalitetsutvecklingen. I förslaget om att bilda en ny tillsynsmyndighet ligger att skapa en tillsyn som är stark, tydlig, mindre sårbar och fungerar samordnat, strukturerat och effektivt. Stadsledningskontoret anser att det är bra med en statlig myndighet som får ett samordnat ansvar för tillsynen över både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Samordningen bidrar till att uppmärksamma och tydliggöra svagheter i vårdkedjan mellan kommunens och landstingets insatser.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att den nya samordnade tillsynsmyndigheten snarast kommer igång. Den föreslagna organiseringen i två steg riskerar att ta resurser från själva tillsynen. En ny myndighet borde således starta så att organisationsförändringen kan genomföras i ett steg, istället för två. Det är inte rimligt att 100 mnkr av de statliga anslaget för utvecklingsprojekt, till bland andra landsting och kommuner, används för den nya tillsynsmyndigheten. Det är angeläget att resurser finns för att stimulera nya metoder och arbetssätt och därmed utveckla verksamheten. Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning om att tillsynsfunktionen ska vara skild från kunskapsstyrning och normering som Socialstyrelsen ansvarar för.

Stadsledningskontoret anser att förutsättningarna för en oberoende tillsyn över SiS-institutionerna, de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen (lagen om vård av missbrukare i vissa fall), ökar när tillsynen förs från SiS till den föreslagna tillsynsmyndigheten. Förslaget om att myndigheten ska ha tillsyn över enskilt driven verksamhet är bra.

Utredningens förslag om att tillsynen ska ha ett jämställdhets- respektive barnperspektiv är bra. Vården och omsorgen ska vara jämlik. Individens behov ska tillgodoses och inte utgå stereotypa föreställningar om pojkars respektive flickors beteenden. Stadsledningskontoret är positiv till försök med tillsynsombud för barn placerade i familjehem, då det kan stärka barnets och ungdomens inflytande över vården. Kontoret vill understryka vikten av att metoder utvecklas för tillsynen av barn och unga och hur deras egna åsikter om den vård och omsorg de får tas till vara. Att barn och unga själva ges möjlighet att uttrycka sin åsikt är bra och överensstämmer med barnkonventionen som anger att barn och unga ska ha rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Stadsledningskontoret anser grundprincipen måste vara att vårdnadshavare är informerade och om möjligt godkänner att deras barn intervjuas av till-

synsmyndigheten.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att myndigheten ges möjlighet att agera kraftfullt genom sanktioner och vid allvarliga missförhållanden kan förbjuda fortsatt verksamhet, såväl enskild som kommunal. Utredningens uppfattning om att Lex Sarah ska gälla inom hela socialtjänsten och vid SiS institutioner delas av stadsledningskontoret. Regeln bör vara att anmälan ska göras till tillsynsmyndigheten även om missförhållandena utan dröjsmål har åtgärdats. Kontoret anser att den särskilda avgiften vid icke verkställda beslut för insatser enligt LSS är rimlig då motsvarande bestämmelse finns för beslut till äldre enligt SoL 16 kap. 6 f-h§ som infördes den 1 juli 2006.

Sammantaget innebär utredningens förslag att kommunernas får minskade kostnader för tillsynen av enskilt driven verksamhet. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning om att dessa bör kunna kvittas mot kommunernas kostnad för de föreslagna patient- och brukarnämnderna samt skyldigheten att anmäla enskilt driven verksamheten till tillsynsmyndigheten. Möjligheten för kommuner och andra att finansiera utvecklingsprojekt minskar dock då statsbidraget föreslås begränsas.

Socialtjänstnämnden

Socialtjänstnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 31 januari 2008 att hänvisa till socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och att överlämna svaret till kommunstyrelsen samt att omedelbart förklara paragrafen för justerad.

Reservation anfördes av ledamoten Gertrud Brorsson (mp), *bilaga*.

Reservation anfördes av Jackie Nylander (v), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Ulf KristerSSon m.fl. (m), ledamoten Lena Kling (fp) och ledamoten Dikran Dison (kd), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Abdo Goriya m.fl. (s), *bilaga*.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 januari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen ger en tydlig bild av hur bristfälligt tillsynen över socialtjänsten fungerar idag med oklara ansvarsförhållanden. Ansvar för tillsyn har idag såväl Socialstyrelsen, länsstyrelserna som kommunerna. Förvaltningen tillstyrker i huvudsak utredningens förslag och anser att om dessa fullt ut genomförs kommer tillsynen inom socialtjänstens område att stärkas och få en reell betydelse för verksamhetens kvalitet.

Förslagen att samla tillsynsansvaret under en myndighet och att samordna tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården är bra. Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens verksamheter ligger nära varandra och samverkar ofta varför det är naturligt att samordna tillsynen.

Ett centralt register föreslås införas över verksamheter som meddelats tillstånd liksom anmälningsskyldighet till myndigheten för kommuner och landsting som driver sådan verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som när den drivs i enskild regi kräver tillstånd. Ett centralt register över tillsynsobjekten är självfallet en förutsättning för att kunna ha ett samlat tillsynsansvar.

Statens Institutionsstyrelse (SiS) utövar idag genom sin tillsynsstab tillsyn över sin egen

verksamhet, de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen (LVM – lagen om vård av missbrukare i vissa fall). Att tillsynen förs från den egna myndigheten till en annan myndighet ökar förutsättningarna för en oberoende kontroll av verksamheten.

Det är viktigt med tydliga direktiv och generella bedömningskriterier för hur tillsynen ska utövas för att uppnå likabehandling. Det är också angeläget med en rättvis resurstilldelning för att få bra balans mellan de olika verksamhetsområdena och skapa en likvärdig tillsyn över hela landet.

Utredningen redovisar uppfattningen att det finns en risk för konflikt mellan olika roller när myndigheter både utfärdar de föreskrifter som ska gälla och sedan kontrollerar om de följs. Förvaltningen instämmer i denna bedömning. Under den tid som Socialstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet föreslås ansvaret för tillsynen och normeringen, dvs. utfärdande av föreskrifter, ligga på olika avdelningar inom Socialstyrelsen. Risken för rollkonflikter kvarstår dock enligt förvaltningens uppfattning. Detta talar för att förändringarna mot en självständig tillsynsmyndighet bör genomföras i ett betydligt högre tempo än utredningen föreslår.

Förvaltningen delar den uppfattning som framförs i utredningen att tillsynsmyndigheten innan sanktioner tillgrips, i första hand ska pröva andra möjligheter att påverka de ansvariga för socialtjänsten att vidta nödvändiga åtgärder. När dessa möjligheter är uttömda är det angeläget att det finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att agera kraftfullt genom sanktioner. Detta gäller exempelvis när en person beviljats bistånd till en viss insats men beslutet inte verkställts inom viss tid. Det är också bra att tillståndsmyndigheten vid allvarliga missförhållanden utan föregående föreläggande kan förbjuda fortsatt verksamhet, såväl enskild som statlig och kommunal sådan.

Lex Sarah trädde i kraft den 1 januari 1999 och innebär att alla som är verksamma inom omsorger om äldre personer eller personer med funktionshinder är skyldiga att anmäla om de uppmärksammar eller får kännedom om allvarliga missförhållanden i omsorgerna om någon enskild. Motsvarande bestämmelse finns sedan den 1 juli 2005 även för dem som fullgör uppgifter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Utredningen redovisar att det inte gjorts någon nationell utvärdering av hur Lex Sarah fungerat i praktiken. Förvaltningen delar dock utredningens uppfattning att den föreslagna anmälningsplikten enligt Lex Sarah kan fungera som ett stöd för personal att göra anmälan och tillstyrker förslaget att Lex Sarah ska gälla inom hela socialtjänsten och vid SiS institutioner, såväl inom offentlig som privat driven verksamhet. Den ansvarige ska utan dröjsmål avhjälpa missförhållandet eller anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Man kan dock vara tveksam till huruvida den som inte klarar av att avhjälpa missförhållandet verkligen går vidare och gör anmälan till tillsynsmyndigheten. Anmälan bör göras till tillsynsmyndigheten oavsett om missförhållandet är avhjälpt eller inte.

Det är angeläget att den personal som arbetar med tillsyn har lämplig kompetens för sitt uppdrag. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att all personal bör få utbildning om arbetssätt, metoder och bedömningskriterier för tillsyn inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Utbildningskravet ska gälla såväl tidigare anställd som nyanställd personal. Det ska också löpande anordnas fortbildning för personalen. Det är också viktigt att utbildningsinsatserna har sin utgångspunkt i den utveckling som pågår inom socialtjänsten med insatser utifrån evidensbaserade forskningsresultat.

Barnperspektivet lyfts fram i utredningen och klargörs på ett bra och tydligt sätt. Att man vid tillsynsbesök ska tala med barnen, kan inte nog poängteras. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till hur tillsyn ska kunna genomföras minst två gånger om året på alla hem för vård och boende för barn och unga. Idag kan det gå många år mellan tillsynsbesök från länsstyrelsen. Även den tillsyn kommunerna är skyldiga att utföra genomförs i begränsad utsträckning. Kommer verkligen resurstillskottet i pengar att räcka till för de personella resurser som behövs för utökad tillsyn?

En statlig försöksverksamhet med tillsynsombud för barn placerade i familjehem föreslås för att förstärka tillsynen av familjehemmen. Det kan emellertid finnas risk för att det blir

alltför många personer som ska ha kontakt med barnet. Det är angeläget att klargöra vilken kompetens och vilket mandat tillsynsombudet ska ha i förhållande till tillsynsmyndigheten, den kommunala socialtjänsten, familjehemmet och eventuella andra kontakter barnet har.

Utredningens förslag om var organisationen av tillsynen ska höra hemma är dessvärre mycket oklara. I ett första steg föreslås länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet föras över till Socialstyrelsen och dess regionala tillsynsenheter, sedan i ett andra steg föras över till en ny myndighet och kanske slutligen delvis tillbaka till länsstyrelsen om Ansvarskommitténs förslag antas om hur den regionala tillsynen ska vara organiserad.

Förslaget att en ny och självständig tillsynsmyndighet ska kunna vara igång först i januari 2014 är inte bra. Nu föreslås visserligen den samlade tillsynsverksamheten vara igång tidigare, men den riskerar bli en kraftlös interimistisk verksamhet när inte den slutliga organisationen är fastställd. Det låter som om det kan bli många omorganisationer och förändringar på vägen. Förvaltningen menar bestämt att den nya myndigheten bör kunna vara igång långt tidigare än vad utredningen föreslår. En etableringstid om max två år anser förvaltningen rimlig.

Resurserna för den operativa tillsynen föreslås bli jämbördigt fördelade mellan de olika tillsynsområdena och förstärkas så att resurstillskottet efter fyra år blir 100 miljoner kronor. Att öka resurserna är självfallet bra och nödvändigt om man ska kunna utöka tillsynen och höja kvaliteten. Förvaltningen bedömer dock att de beräkningar som redovisas är otillräckliga för att kunna bedöma om resurstillskottet är tillräckligt stort. Man hänvisar i stor utsträckning till minskade overheadkostnader, ökad effektivisering och betydande samordningsvinster som bör kunna finansiera ambitionshöjningen av tillsynen. Kostnaderna för att omorganisera verksamheten flera gånger har däremot inte medräknats. Förvaltningens uppfattning är att tillsynsverksamheten behöver tillföras ett reellt resurstillskott för att finansiera kvalitetshöjning och utökad tillsyn istället för denna oklara hänvisning till dynamiska effekter av omorganisationer.

Sammantaget anser förvaltningen att utredningen lyfter fram behovet av en satsning på utökad omfattning och höjd kvalitet i tillsynen av socialtjänstens verksamheter. Förslagen bör om de genomförs kunna bidra till förbättrad kvalitet. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till förslagen om hur verksamheten ska organiseras och finansieras.

Stadsdelsnämnden Enskede-Årsta-Vantör

Stadsdelsnämnden Enskede-Årsta-Vantör beslutade vid sitt sammanträde den 24 januari 2008 att åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen samt att justera paragrafen omedelbart.

Stadsdelsförvaltningen Enskede-Årsta-Vantör tjänsteutlåtande daterat den 28 december 2007 har i huvudsak följande lydelse.

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 barn-konventionen. 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.

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 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 kom-muner är dessa anslag en förutsättning för att kunna starta och bedriva utvecklingsprojekt.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 januari 2008 att godkänna och överlämna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v), *bilaga*.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m.fl. (s), *bilaga*.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 januari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer i att tillsynsansvaret bör stärkas och göras tydligare. Den sårbarhet och den förhållandevis stora otydlighet som finns idag skulle minska om de nu spridda funktionerna samordnas. Förvaltningen tar dock inte ställning till om en förutsättning är att det skapas en ny särskild central myndighet för ändamålet, eller om tillsynsansvaret kan organiseras på annat sätt. Det väsentliga är samordningen i sig, gemensamma utgångspunkter istället för 22 olika styrdokument och att tillsynen därtill ges en regional organisation.

En utgångspunkt för tillsynsverksamhetens organisatoriska ställning är dock att den bör

vara fristående i förhållande till annan verksamhet inom Socialstyrelsens ansvarsområde.

Socialstyrelsens kan i dag sägas ha dubbla roller. Myndigheten utfärdar föreskrifter och har således en normerande uppgift. Dessutom bedriver Socialstyrelsen en omfattande verksamhet, både med att definiera vad som är god vård genom till exempel att utfärda nationella riktlinjer och med att följa upp och utvärdera verksamheter. Socialstyrelsen granskar också genom sin tillsyn att verksamheterna följer vad myndigheten har fastställt ska gälla. Förvaltningen vill understryka vikten av utredningens förslag om att skilja på dessa olika funktioner. Det bör absolut finnas en tydlig gränslinje mellan kunskapsstyrning, normering och tillsyn

Förvaltningen håller även med om förslaget att tillsynsansvaret för hälso- och sjukvård och socialtjänst ska samordnas, eftersom dessa verksamheter mycket riktigt ofta bedrivs i nära anslutning till varandra och ibland inom samma organisation. En samordnad tillsyn kan bidra till att uppmärksamma de svagheter och otydliga ansvarsgränser som finns i vårdkedjan mellan kommunernas och landstingens insatser. Som utredningen påpekar ger en samordning även förutsättningar att bättre svara upp mot "vårdkedjetänkandet" inom t.ex. missbrukarvården, vården och stödet till personer med psykisk sjukdom och psykisk funktionsnedsättning, eller vården av barn och unga med såväl medicinska som sociala behov. Sannolikt behöver också tillsynen inom hälso- och sjukvården och det sociala området, som utredningen förslår, regleras i en särskild lag.

Förvaltningen instämmer med utredningens förslag att tillsynsmyndigheten ska integrera ett barnperspektiv i verksamheten, utveckla metoder för tillsyn rörande barn och unga, exempelvis genom regelbundna samtal med barn och unga boende på HVB-hem. Förvaltningen instämmer även med förslaget att integrera ett tydligt jämställdhetsperspektiv i tillsynsarbetet, vilket saknas idag i socialtjänstlagen, LSS, LVU och LVM enligt utredningen. Detta konstateras även i rapporter från Socialstyrelsen.

Idag är det mycket oklart, precis som utredningen visar, på vilka grunder länsstyrelsens tillsyn avslutas med beslut om att man funnit brister i verksamheten eller inte. Länsstyrelserna kan ha olika bedömningsgrunder och kriterier som verktyg. Begreppen brist och kritik är indikatorer på problem. Om länsstyrelsen finner brister kan kritik uttalas, i vissa fall dessutom allvarlig kritik. Det finns dock ingen enhetlig definition av vad som är en brist och vad som föranleder kritik och inte heller var gränsen går för allvarlig kritik. Detta leder till att när och hur länsstyrelserna påtalar brister och uttalar kritik varierar mellan olika länsstyrelser och över tid. Länsstyrelsen är utöver detta inte ålagd att utreda varje klagomål och har tämligen stor frihet att bestämma om och hur en granskning av ett klagomål ska utföras. Som utredningen skriver om länsstyrelserna är "vissa sig själv nog". Oklarheter på dessa punkter skulle med all säkerhet elimineras om tillsynsansvaret stärktes och samordnades i enlighet med utredningens förslag. Genom detta skulle gemensamma bedömningskriterier kunna utformas med tydlig utgångspunkt i lagstiftningen.

Förvaltningen håller också med om förslaget att de patientnämnder som ska finnas i varje landsting och kommun även ska stödja och hjälpa brukare inom socialtjänsten inklusive verksamhet enligt LSS. En viktig uppgift för nämnderna måste vara frågor som rör bemötandet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, liksom att bistå med hjälp när det gäller vart man ska vända sig i olika frågor.

Kommunstyrelsens handikappråd

Kommunstyrelsens handikappråd beslutade vid sitt sammanträde den 19 december 2007 att avstå från att yttra sig över remissen och hänvisar till de yttranden som kommer att lämnas från de centrala riksorganisationerna.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänstnämnden

Reservation anfördes av ledamoten Gertrud Brorsson (mp) mot nämndens beslut enligt följande.

Socialtjänstnämnden föreslås besluta följande.

1. Socialtjänstnämnden beslutar att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag
2. Socialtjänstnämnden anför därutöver följande.

Det är bra om det går att finna tydligare och effektivare former för tillsynen av socialtjänsten. Men även en samordnad myndighet behöver ordentliga resurser för att det ska fungera.

Tanken kan vara god att patientnämnderna även får fungera för socialtjänsten men vi ser också problem med dagens organisation. Med en gemensam nämnd kan det finnas förutsättningar för att individen stärks i stället för idag där organisation tyvärr i många fall är ett hinder för ett gott omhändertagande för den enskilde. Detta kräver dock att de utformas på ett sätt så att de förstärks i sin utformning.

Vi vill också påpeka vikten att den nya tillsynsmyndigheten har en naturlig koppling/kontakt till de personliga ombuden som finns idag för psykiskt funktionshindrade. I samma veva kan det vara värdefullt att se över hur de är organiserade. Som det är idag innebär en del problem. Personliga ombuden ska påvisa brister i systemet vilket kan vara svårt att göra för den organisation man själv är anställd i. Idag ligger också kostnadsansvar på kommunerna medan landstingen bara tar vinsten för det arbete ombuden gör.

För att underlätta tillsynen för de barn som är omhändertagna i samhällets tjänst ser vi att det vore intressant att titta på en form av ombudsmannaskap för dem. De minderåriga har i dag ingen sådan funktion och det behövs en tydlighet om vem som tar tillvara och företräder deras intressen i ett tvångsomhändertagande och/eller fosterhemsplacering.

Vi ser en vikt av att man även gör oanmälda besök där barnen är placerade. Den möjligheten ökar med en "barnombudsman" då tillsyn också kan göras på uppdrag av barnet,

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren Jackie Nylander (v) mot nämndens beslut enligt följande.

Socialtjänstnämnden föreslås besluta följande.

1. Socialtjänstförvaltningens svar på remissen godkänns i huvudsak.
2. Socialtjänstnämnden framför därutöver följande.

Tillsyn och utveckling av socialtjänstens arbete bör gå hand i hand och är lika viktigt om vi ser det ur medborgarnas synvinkel. Vi måste stärka, förtydliga och samordna tillsynen av socialtjänsten men det får inte ställas i motsatsställning till det fortsatt stora behovet av statliga stimulanser av det sociala utvecklingsarbetet i kommunerna. Förslaget att ökningen av anslaget för tillsynen ska finansieras med en motsvarande neddragning av statsbidragen till utvecklings- och projektverksamheter tar vi därför avstånd ifrån. Socialtjänsten har alltför länge varit en verksamhet som fått ta ett stort samhällsansvar utan att ha fått tillräckliga resurser. En bred satsning på socialtjänsten är helt nödvändig för att öka kvaliteten.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden Ulf KristerSSon m.fl. (m), ledamoten Lena Kling (fp) och ledamoten Dikran Dison (kd) enligt följande.

Utredningen tydliggör att tillsynen av socialtjänsten är otillräcklig. Tanken är att tillsynsansvaret ska stärkas och göras tydligare. Vi är emellertid inte helt övertygade om att en ny central myndighet är det är mest fördelaktiga sättet att omorganisera verksamheten för att stärka tillsynen, då det finns en risk att omorganisationerna hamnar i fokus snarare än verksamhetens ändamål. Om en ny myndighet ska etableras är det angeläget att den är igång långt tidigare än vad utredningen föreslår. Vi menar att förvaltningens förslag om max två år är rimlig. Om en omorganisation kommer att vara tidskrävande vore det bättre att tillföra länsstyrelserna resurser och ge dem ett tydligt uppdrag att gemensamt utveckla effektiva metoder och modeller för tillsynsarbetet.

Mot bakgrund av bristfällig tillsyn inom socialtjänsten och larm om otillfredsställande omsorg inom hälso- och sjukvård och socialtjänst ställer vi oss positiva till utredningens uppfattning att all personal bör få utbildning om arbetssätt, metoder och bedömningskriterier för tillsyn.

Vidare är det bra att man föreslår att anmälningsskyldighet ska införas för kommuner och landsting som driver sådan verksamhet, enligt SoL och LSS, som kräver tillstånd när den drivs i egen regi. Det är emellertid viktigt att anmälningsskyldigheten tillämpas i samma omfattning för både privat och offentlig verksamhet.

Det är centralt att utredningen lyfter fram barnperspektivet och att vikten av att lyssna på och samtala med barnen poängteras. Det är emellertid tveksamt huruvida resurstillskottet i pengar kommer att räcka till för de personella resurser som behövs för att utöka tillsynen. Vi delar förvaltningens synpunkt om risken att förslaget med statlig försöksverksamhet med tillsynsombud innebär en risk för att det blir alltför många personer som ska ha kontakt med barnet. Ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheten, den kommunala socialtjänsten, familjehemmet och de eventuella andra kontakter barnet har måste vara otvetydig!

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna Abdo Goriya m.fl. (s) enligt följande.

I stort delar vi socialdemokrater förvaltningens syn och är positiva till en samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. De förändringar som föreslås är viktiga att genomföra, men flera viktiga problem noteras i ärendet.

Till exempel anser vi inte att de föreslagna 100 miljoner kronorna är tillräckliga. Det är nödvändigt att poängtera att för att en lagförändring ska ske, måste också tillräckliga resurser tillskjutas. Ett annat problem är det kommer att dröja för länge innan en myndighet för tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården bildas. I dagsläget hoppas man att myndigheten senast är etablerad 2014. Denna etablering måste ske tidigare.

Vi noterar också att utredningen föreslår att staten, via Socialstyrelsen, ska vara tillsynsmyndighet för enskilt driven verksamhet. Det välkomnar vi då det inte är bra att kommunerna ska ha tillsynsansvar för verksamheter som de själva bestämt ska drivas privat. Vidare är det beklagansvärt att ärendet inte remitterats till fler nämnder innan ett tjänsteutlåtande fastslogs. Till exempel kan vi notera att endast två stadsdelsnämnder blev remitterade ärendet. Vi hade gärna sett ärendet remitterats till fler stadsdelsnämnder.

Östermalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av ledamöterna Marion Sundqvist (mp) och Berit Bornecrantz Dias (v) enligt följande.

Stadsdelsnämnden föreslås besluta

- att i huvudsak godkänna och överlämna detta tjänsteutlåtande som remissvar avseende "Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänstlagen" SOU 2007:82 samt
- att vid resursfördelning och tillsyn fästa vikt vid den slutsats som redogörs för enligt följande:

I en artikelserie i tidningen Göteborgs Posten i somras uttalade sig Professor Bo Vinnerljung, författare till avsnittet om ungdomar i institutionsvård i Social rapport 2006 från Socialstyrelsen, om tonåringar som har placerats i institutionsvård enligt LVU, att de löper mycket stor risk för tidig död, kriminalitet, psykiatrisk sjuklighet, självmordsbeteende, missbruk, tonårsföräldraskap, problem med att försörja sig och att vara lågutbildade. Han är kritisk till att nära nog all social dygnsvård av tonåringar består av outvärderad behandling, d v s att samhället genom tvång, hot om tvång eller övertalning gör dessa ingripande interventioner utan att veta om insatserna har en gynnsam, neutral eller till och med skadlig påverkan på barnens utveckling och livschanser i ett längre perspektiv. Han jämför med om våra barn hamnar på sjukhus med en svår sjukdom då vi vet att även om utgången är osäker så är vården i alla fall baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet. Till skillnad från, menar han, av socialtjänsten anlitad bara- och ungdomsvård.

I en undersökning som tidningen gjort vid socialkontoren i Göteborg var samtliga överens om att institutionsvård alltid måste finnas, men bara som en yttersta åtgärd. Man vill inte separera unga från uppväxtmiljön. Man menade att man ibland måste omhänderta, exempelvis en 14-åring som prostituerar sig eller riskerar att knarka ihjäl sig, men maximalt under en sexmånadersperiod. Man anser att man bör fokusera på föräldraförmågan och handledning till föräldrar. Föräldrar är mer osäkra i sin föräldraroll idag och man måste därför satsa mer på föräldrautbildningar.

Fler och fler föräldrar landet runt går samman och bildar föreningar och nätverk för att stärka sin rätt mot socialtjänsten. Föreningen Socialombud bildar nätverk med Föräldrajouren, KRIS och Attention i olika regioner. Deras målsättning är att alla skall kunna tillvarata sina rättigheter och att insatser skall ske på ett lagenligt sätt för att uppnå ett rättssäkert samhälle. NKMR - Föreningen Nordiska Kommittén för Mänskliga Rättigheter - motverkar onödiga tvångsomhändertaganden och fosterhemsplaceringar av barn, det vill säga onödiga ingripanden i medborgarnas privat- och familjeliv. Enbart i Göteborgs kommun uppgår kostnaden för kommunala och privata behandlingshem till 175 miljoner. Socialtjänstens barn- och ungdomsvård i hela Sverige för 2005 uppgick till 11,3 miljarder. Det är således slöseri med stora resurser att inte snarast satsa miljarderna på professionellt och kvalitativt förebyggande arbete för att förbättra barns och familjers framtid.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Rolf Lindell m.fl. (s) enligt följande.

Det är viktigt att framhålla att tillsynen bör stärkas, göras tydligare, mindre sårbar och mera effektiv. Att föra över tillsynen till en instans inom Socialstyrelsen innebär en kraftig centralisering och leder till att den kommer längre bort från den enskilda verksamheten och individen. Det är givetvis nödvändigt att avhjälpa de brister som finns idag, tex. på vilka grunder länsstyrelsens tillsyn ska avslutas och tydlig dokumentation av brister som man funnit i verksamheten.

Samtidigt har, som förvaltningen påpekar, Socialstyrelsen dubbla roller. Myndigheten utfärdar föreskrifter och har därmed en normerande uppgift. Den har också uppföljande och granskande uppgifter. Det är viktigt att dessa roller hålls isär och det är ett motiv till att inte föra över tillsynen till Socialstyrelsen.

Förslaget att tillskjuta resurser inom tillsynen över den kommunala socialtjänsten är mycket positivt och kan ge en jämnare fördelning mellan de olika tillsynsområdena. Att ökningen av anslaget innebär en neddragning av statsbidrag som f.n. finns för projektverksamhet förefaller emellertid tveksamt. Projektverksamheten innebär att nya idéer och metoder kan prövas och utvecklas inom socialtjänsten.