



PM 2009: RVII (Dnr 001-1558/2009)

Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m. (Ds 2009:33) Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Som svar på remissen ”Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m. (Ds 2009:33)” överlämnas och åberopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Ulf Kristersson anför följande.

Ärendet

I Socialdepartementets promemoria föreslås ändrade regler för skyldigheten att anmäla allvarliga missförhållanden, s.k. Lex Sarah-anmälningar, i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt förslaget delas Lex Sarah-bestämmelsen upp i två bestämmelser, den ena reglerar personalens vakande- och rapporteringsskyldighet och den andra reglerar skyldigheten för socialnämnden och andra huvudmän att anmäla ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten. Förfarandet blir därmed mer likt motsvarande anmälningsförfarande inom hälso- och sjukvården (Lex Maria).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att Lex Sarah även kommer att omfatta hela socialtjänsten, inte enbart äldreomsorg och funktionsnedsättning, då alla personer som är beroende av insatser från socialtjänsten kan vara utsatta.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden anser att förslaget om att all personal ska ha ett ansvar att rapportera avvikelser från god kvalitet till ledningen innebär ett förtydligande av det egna ansvaret vilket är en förbättring och ger god förutsättning för kvalitetshöjning.

Utbildningsnämnden tillstyrker Socialdepartementets förslag till ändring av skollagen och anser att tillsynsansvaret blir mer tydligt genom att en myndighet har ansvaret.

Äldrenämnden betonar betydelsen av att beställaren får reda på faktiska eller misstänkta missförhållanden.

Mina synpunkter

Jag stödjer förslaget att införa Lex Sarah i alla socialtjänstens verksamheter. Behovet av förändringar i lagstiftningen ligger väl i linje med de diskussioner som tidigare

förts inom Stockholms stad när det gäller kvalitetssäkring av verksamheter, så som inspektörer inom individ- och familjeomsorg. I och med att all personal föreslås få ett ansvar att rapportera avvikelser förtydligas det egna ansvaret vilket är en förutsättning för högre kvalitet. Chefer har ett stort och viktigt ansvar att kontinuerligt informera och utbilda personalen om Lex Sarah-lagstiftningen och rutiner kring denna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m. (Ds 2009:33)” överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 23 september 2009

ULF KRISTERSSON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m. (Ds 2009:33), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Roger Mogert* (s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Fackförbundet Kommunal, där många som omfattas av Lex Sarah är medlemmar, anser att förändringarna i lagstiftningen är otillräckliga. Kommunal är kritiskt till att medarbetare ska anmäla missförhållanden till sin chef. Det hotar de anställdas rättssäkerhet samtidigt som brukarnas situation riskerar att gömmas undan. Vi delar Kommunals uppfattning att det aldrig får vara en företagshemlighet hur vården och omsorgen bedrivs.

Personalen måste ges rätt att ge synpunkter på vårdens kvalitet utan att riskera bestraffning. Det gäller för övrigt såväl offentlig verksamhet som privata entreprenörer.

Vidare anser vi att det bör utredas vidare om Lex-Sarah-anmälningar kan gå till en helt fristående och opartisk part som förslagsvis länsstyrelsernas äldreskyddsombud eller motsvarande för andra verksamhetsområden.

ÄRENDET

I Socialdepartementets promemoria föreslås ändrade regler för skyldigheten att anmäla allvarliga missförhållanden, s.k. Lex Sarah-anmälningar, i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt förslaget delas Lex Sarah-bestämmelsen upp i två bestämmelser, den ena reglerar personalens vakande- och rapporteringsskyldighet och den andra reglerar skyldigheten för socialnämnden och andra huvudmän att anmäla ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten. Förfarandet blir därmed mer likt motsvarande anmälningsförfarande inom hälso- och sjukvården (Lex Maria).

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt till de föreslagna förändringarna gällande Lex Sarah-bestämmelsen. Den största enskilda förändringen i förslaget är att Lex Sarah även kommer att omfatta hela socialtjänsten, inte bara äldreomsorg och funktionsnedsättning vilket gäller idag. Stadsledningskontoret anser utvidgningen vara positiv då alla personer som är beroende av insatser från socialtjänsten kan vara utsatta. Det är angeläget att likartade verksamheter styrs enligt samma lagar och regler. Förslaget är även i linje med stadens arbete med kvalitetssäkring i verksamheterna.

Stadsledningskontoret anser att det är lämpligt att införa den skärpning som förslaget innebär av den vakande- och anmälningsplikt som gäller idag. Det är en förbättring att det egna ansvaret förtydligas och att det tydliggörs att det gäller inom den egna verksamheten. Kopplingen mellan att vaka över god kvalitet och rapporteringsskyldigheten är viktig. Förslagen förändring förtydligar denna koppling och ger verksamhetsansvariga möjligheten att få kännedom om och rätta till brister innan faktiska missförhållanden uppstår. Det kan finnas tolkningsproblem om vad som är god kvalitet och vem som ska göra denna definition. Stadsledningskontoret har förhoppningar om att de föreskrifter och allmänna råd som regeringen givit Socialstyrelsen i uppdrag att utforma kommer att ge vägledning i ämnet. Det kan vara ett dilemma för en enskild anställd om denne anser att en kollega brister, exempelvis när det gäller bemötande och det krävs stor öppenhet och tillit i en personalgrupp för att dessa frågor ska komma upp till ytan. Att övervaka att verksamheten utförs med god kvalitet måste innebära att värderingar görs av verksamheten själv eller av beställarens beslutade kvalitetsnivå. Denna nivå måste då vara väldigt tydlig och entydigt utformad.

Stadsledningskontoret ser positivt på att anmälningskyldigheten delas upp i två delar, vilket är ett förtydligande mot tidigare. Personens skyldighet att vaka och rapportera och socialnämndens plikt att anmäla till tillsynsmyndighet.

De ökade kostnader för staden som stadsledningskontoret i detta läge kan se avser utbildningsinsatser för personal inom de berörda verksamheterna, i vilken omfattning och på vilket sätt är svårt att bedöma. Dock förväntas finansieringsprinciperna gälla, det vill säga att ökade kostnader till följd av förändrad lagstiftning ska finansieras av staten.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 juli 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Skyldigheter att anmäla missförhållanden inom socialtjänstens verksamheter för omsorg om äldre och funktionshindrade regleras i 14 kap 2 § SoL sedan 1999, den s.k. Lex Sarah-bestämmelsen. Var och en som är verksam inom omsorg om äldre eller personer med funktionshinder har en skyldighet att vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Om någon som är verksam inom området får kännedom om missförhållanden ska dessa genast anmälas. Om missförhållandena inte åtgärdas omedelbart ska nämnden anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Vakandeplikten och anmälningsskyldigheten gäller idag såväl anställda som frivilligarbetare och för både offentlig och enskilt driven verksamhet. 2005 infördes en bestämmelse om vakande- och anmälningsskyldighet i LSS. Inom hälso- och sjukvården finns sedan 1998 ”Lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LHYS, 1998:531)” som reglerar anmälningsskyldigheterna för anställda inom dessa områden. Den 1 januari 2010 samordnas tillsynsansvaret för SoL och LSS med tillsynen för hälso- och sjukvården och flyttas från länsstyrelserna till Socialstyrelsen.

Den största förändringen som föreslås är att Lex Sarah-bestämmelserna om vakande- och anmälningsskyldighet föreslås utvidgas för att gälla för verksamheter inom hela socialtjänstområdet mot tidigare enbart för verksamheter för äldre och funktionshindrade. Förslaget innebär att vakandeplikten utvidgas till att gälla för alla som fullgör uppgifter inom socialtjänsten, enligt SoL, LSS och de som är verksamma inom Statens institutionsstyrelses institutioner. Detta innebär att personer som är anställda inom socialtjänstens område, vare sig det gäller utredande, behandlande eller förebyggande verksamheter för barn eller vuxna får en sådan skyldighet. Dessa grupper har hittills inte haft någon skyldighet att vaka över kvaliteten eller anmäla missförhållanden inom verksamheterna. Argumenten för detta är att alla som är aktuella för insatser inom socialtjänsten kan vara utsatta och beroende, inte bara äldre och funktionshindrade. Ett ökat ansvar för personalen ska enligt promemorian bidra till kvalitetsutveckling och personalen ska kunna avstyra missförhållanden genom att kvalitetsavvikelser uppmärksammas tidigt.

Förslag till förändringar som rör hela området

Promemorian föreslår en förändring av gällande Lex Sarah-bestämmelser till att ansvaret ska omfatta endast anställd personal, inte som idag även frivilligarbetare. Departementspromemorian menar att det har kommit signaler från verksamheterna att bestämmelsen kan försvåra rekrytering av frivilliga till verksamheterna. Promemorian föreslår därför formuleringen ”fullgör uppgifter” istället för ”verksam inom” och avser med detta att snäva in gruppen till att omfatta endast anställda. Andra än anställda har fortfarande möjlighet att uppmärksamma missförhållanden, dock inte skyldighet.

Man föreslår även en ändring i ordvalet till att vakandeplikten ska gälla ”god kvalitet”, idag används begrepp som kommer ifrån LSS som ”trygga förhållanden” och ”god service” vilket man menar innefattas i det mer omfattande begreppet god kvalitet som används i SoL sedan tidigare.

Rapporteringskyldigheten föreslås inträffa då allvarliga missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden föreligger. Detta är en förändring gentemot gällande bestämmelse som enbart avser missförhållanden, inte risker för sådana. Orsaken till detta är enligt förslaget att det gör kopplingen mellan plikten att vaka över god kvalitet och rapporteringskyldigheten tydligare och ger ansvariga för verksamheten en möjlighet att få kännedom om

och rätta till brister innan faktiska missförhållanden uppstår.

Man inför i promemorian en åtskillnad mellan begreppen anmälan och rapportering, där rapporteringsskyldigheten gäller den anställde som ska rapportera till arbetsgivar- eller nämnden, och anmälningskyldigheten som i sin tur är arbetsgivarens ansvar att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheten. Promemorian föreslår att Socialstyrelsen får uppdrag att i föreskrifter och allmänna råd precisera begreppen missförhållande, påtaglig risk för missförhållande samt allvarligt missförhållande.

Rapporteringsskyldigheten föreslås gälla i den egna verksamheten, personer kan ju vara aktuella för insatser inom flera olika verksamheter inom SoL, LSS eller Statens institutionsstyrelse men eftersom förslaget innebär ett personligt ansvar föreslås det gälla inom den verksamhet man är anställd inom.

När det gäller SoL föreslås rapporteringsskyldigheten omfatta även personer som kan komma ifråga för insatser, alltså även förebyggande och uppsökande verksamheter, samt handläggning innan beslut om insats har fattats.

Arbetsgivaren ska vara skyldig att informera all personal om rapporteringsskyldigheten och ha en öppenhet för att ta emot kritik i syfte att förbättra verksamheter. Dock föreslås att den anställda ska kunna vara anonym för att säkerställa att rapporteringsskyldigheten verkligen uppfylls.

Alla allvarliga Lex Sarah-anmälningar ska anmälas till tillsynsmyndigheten enligt förslaget, men missförhållandena eller riskerna ska undanröjas så snart det är möjligt. Alla allvarliga anmälningar bör komma till tillsynsmyndighetens kännedom för att denna ska utveckla tillsynen och få så god kännedom om verksamheterna som möjligt.

I offentlig verksamhet finns en lagstadgad utredningsskyldighet av anmälningar om missförhållanden och principer för registrering och förvaring av handlingar. Promemorian föreslår att samma utredningsskyldighet införs för enskilda drivna verksamheter. Även en skyldighet att förvara handlingar som gäller utredning av missförhållanden införs för enskilda verksamheter. För offentligt drivna verksamheter gäller redan att handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska diarieföras och sparas. Det föreslås i promemorian att handlingarna ska sparas i fem år och att det ska vara möjligt för socialnämnden att träffa avtal med den enskilda verksamheten om att få överta handlingarna vid gallringen, för att på så sätt kunna följa och kontrollera verksamheten.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen stöder förslaget att införa Lex Sarah i socialtjänstens alla verksamheter. Barn, ungdomar och vuxna som är aktuella inom socialtjänstens verksamheter är en sårbar grupp som har rätt till insatser av god kvalitet. Det finns dock risk för tolkningsproblem om vad som är god kvalitet och vem som ska bedöma det. Behovet av förändringar i lagstiftningen är väl i linje med de diskussioner om kvalitetssäkring av verksamheter som tidigare förts inom Stockholms stad, som inspektörer inom individ- och familjeomsorgen samt förslaget om ombudsmannafunktion inom individ- och familjeomsorgen.

Förvaltningen anser att förslaget att all personal ska ha ett ansvar att rapportera avvikelser från god kvalitet till ledningen innebär ett förtydligande av det egna ansvaret vilket är en förbättring och ger förutsättningar för kvalitetshöjning. Inom området finns det etiska regler, både på verksamhetsnivå och för professionerna, men det är bra att det öppnas en skyldighet för var och en att rapportera avvikelser för att ytterligare understryka att alla har ett ansvar. Det kan vara ett dilemma för en enskild anställd om man anser att en kollega brister exempelvis när det gäller bemötande och det krävs stor öppenhet och tillit i en personalgrupp för att dessa frågor ska komma upp till ytan. Genom att som promemorian föreslår göra det till en plikt för var och en att vaka över att en god kvalitet upprätthålls lyfts ansvaret för bedömningen till ledningen.

Om förslaget till förändringar i lagstiftningen antas av riksdagen kommer det att krävas nya anvisningar i stadens lednings- och kvalitetssystem så att rutiner skapas för att säkerställa att vakandeplikten blir känd och använd. Det kommer vidare att krävas utbildning för samtliga anställda.

När det gäller enskilt drivna verksamheter föreslår förvaltningen att det, förutsatt att lagändringen blir verklighet, vid upphandlingar skrivs in i alla avtal att verksamheten ska redovisa sina rutiner för hur man säkerställer personalens kännedom om vakandeplikten samt vilka rutiner för rapportering, anmälan och förvaring av handlingar enligt Lex Sarah verksamheten har.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 augusti 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 juli 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker socialdepartementets förslag till ändring av skollagen (1985:1100) 15 kap 7 §. Förslaget innebär *en* tillsynsmyndighet, socialstyrelsen, för elevhemsboende vid RH-anpassad utbildning och specialskolor, samt vid viss utbildning för elever med utvecklingsstörning som bedrivs enligt avtal med staten. Enligt förvaltningens uppfattning blir tillsynsansvaret tydligare genom att det är *en* myndighet som har ansvaret liksom att kontakterna blir enklare.

Utbildningsförvaltningen föreslår att nämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remiss om ”Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m.” (Ds 2009:33)

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 september 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av Berit Kruse m.fl. (s), Berit Bornecrantz Dias (v) och Eivor Karlsson (mp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Ewa Samuelsson (kd), Olle Andretzky m.fl. (m), Hele- ne Jäderlund Eckardt (fp), *bilaga 1*.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 augusti 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen är positiv till de föreslagna ändringarna gällande Lex Sarah-bestämmelsen. Förslagen tydliggör ansvarsfrågor och tillämpning av bestämmelsen. Genom att vakande- och rapporteringsskyldigheten utvidgas till att omfatta hela socialtjänsten undviks oklarheter om när, och för vilka Lex-Sarah-bestämmelsen gäller. Äldreförvaltningen ser det också som en fördel att begreppet *god kvalitet* knyts till vakande- och rapporteringsskyldigheten då det innebär att Lex Sarah-bestämmelsen får en tydligare koppling till verksamheternas kvalitetsutvecklingsarbete.

Uppföljningar som gjorts av antalet Lex Sarah-anmälningar har visat att det finns stora variationer mellan olika kommuner i landet och totalt sett har inte omfattningen av antalet anmälningar varit så stor som förväntat. Detta kan nu komma att ändras i och med att rapporteringsskyldigheten ändras från att gälla *allvarligt* missförhållande till missförhållande och påtaglig risk för missförhållande. Den tidigare skrivningen kan ha bidragit till att personal

känt sig osäker på vad som kan definieras som ett allvarligt missförhållande och därmed undvikit att göra en anmälan. Det kommer också att underlätta för berörda om Socialstyrelsen i sina föreskrifter och allmänna råd preciserar vad som kan avses med begreppen missförhållande, påtaglig risk för missförhållande samt allvarligt missförhållande.

Vidare tillstyrker äldreförvaltningen förslagen som ålägger den som bedriver enskild verksamhet utredningsskyldighet när det gäller rapportering av missförhållanden, skyldigheten att bevara dokumentation i sådana ärenden samt möjligheten för socialnämnden att träffa avtal med enskilda verksamheter om att sådana handlingar ska överlämnas till socialnämnden när gallringsskyldigheten inträder.

RESERVATIONER M.M.

Äldrenämnden

Reservation anfördes av Berit Kruse m.fl. (s), Berit Bornecrantz Dias (v) och Eivor Karlsson (mp) enligt följande

Vi yrkar att

1. Äldrenämnden beslutar delvis enligt förvaltningens förslag
2. Därutöver vill vi framföra följande:

De föreslagna förändringarna i Lex Sarah-bestämmelserna är inte tillräckliga. Anmälningvägarna bör utredas vidare.

Det är bra att tillsynsmyndigheten får ett övergripande ansvar för att förebygga missförhållanden och driva kvalitetsarbete. Men i förslaget läggs alltför stort fokus på det övergripande formella ansvaret. Desto mindre intresse åt innehåll och resurser i de verksamheter där kvaliteten verkligen skapas.

Ett bra ledarskap som har förmåga att kommunicera och som kan skapa ett öppet och tillåtande klimat ger också förutsättningar för god kvalitet. Då vågar fler anmäla missförhållanden samtidigt som behovet av anmälningar minskar genom god arbetsmiljö, mindre stress och ett tillåtande klimat. Ledarskapet är viktigt för de anställda inom äldreomsorgen. Trots det är bra chefer en bristvara inom denna verksamhet.

Fackförbundet Kommunal, där många som omfattas av Lex Sarah är medlemmar, anser att förändringarna i lagstiftningen är otillräckliga.

Kommunal är kritiskt till att medarbetare ska anmäla missförhållanden till sin chef. Det hotar de anställdas rättssäkerhet samtidigt som brukarnas situation riskerar att gömmas undan. Vi delar Kommunals uppfattning att det aldrig får vara en företagshemlighet hur vården och omsorgen av våra gamla bedrivs.

Personalen måste ges rätt att ge synpunkter på vårdens kvalitet utan att riskera bestraffning. Det gäller för övrigt såväl offentlig verksamhet som privata entreprenörer.

Vi anser att det är positivt att SOL och LSS ska omfattas av den utökade anmälningsskyldigheten. Den vård och omsorg som sker i brukarens eget hem är idag en sluten värld. Förslaget innebär en viss insyn. Detsamma gäller institutioner inom Statens institutionsstyrelses (SiS).

Vidare anser vi att det bör utredas vidare om Lex-Sarah-anmälningar kan gå till en helt fristående och opartisk part som förslagsvis länsstyrelsernas äldreskyddsombud.

Särskilt uttalande gjordes av Ewa Samuelsson (kd), Olle Andretzky m.fl. (m), Helene Jäderlund Eckardt (fp) enligt följande

De föreslagna förändringarna i Lex Sarah är positiva och kan bidra till en fortsatt utveckling av äldreomsorgen. Däremot vill vi särskilt betona betydelsen av att beställaren får reda på faktiska eller misstänkta missförhållanden. Det finns flera exempel i Stockholms stad där socialstyrelsen har skickat rapporter direkt till det aktuella boendet och dess utförare medan stadsdelsnämnden inte alls har informerats. Det är givetvis orimligt. Den som är beställare är ytterst ansvarig för verksamhet, kvalitet och uppföljning och måste därför underrättas.

Äldreomsorgens chefer har ett stort och viktigt ansvar att kontinuerligt informera och utbildna personalen om Lex Sarah-lagstiftningen och rutiner kring denna.