

Sundbyberg 2018-10-31

Diarienummer: Fi2018/02431

Vår referens: Sofia Karlsson

Mottagare: Finansdepartementet,  
Avdelningen för offentlig  
förvaltning, Kommunenheten,  
[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se),  
[fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se](mailto:fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se)

## **Remissvar: Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)**

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 41 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Vårt arbete grundar sig på mänskliga rättigheter när vi driver medlemmarnas funktionsrätt - rätten att fungera i samhällslivets alla delar på lika villkor. Vårt mål är ett samhälle för alla.

All vår verksamhet utgår från FN:s konvention för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vårt perspektiv är rättighetsbaserat. Det är dock inte svensk lagstiftning - med LSS som undantag. Individerna har i Sverige små, om ens några, möjligheter att hävda sin rätt till det som i konventioner, direktiv, lag och förordningar står att kommun och landsting ska göra. Det kan till exempel handla om förutsättningar för elever att nå målen, en fast vårdkontakt eller vård i tid. Vår erfarenhet är att detta skapar en maktlöshet och en bristande tillit till samhällets organisationer.

Tillitsdelegationens arbete utgår från behovet av att samhället och dess kontrollorgan visar en större tillit till att utförarna och yrkesutövarna gör det de ska. Funktionsrätt Sverige har stor förståelse för den utgångspunkten, men det får inte ske på bekostnad

av medborgarens möjligheter att hävda sin rätt. I ett land med svag rättighetslagstiftning blir tillsynen medborgarens enda maktmedel, och den får inte ytterligare försvagas.

Funktionsrätt Sverige saknar överlag en analys av mänskliga rättigheter och medborgarmakt i tillsynsdelegationens betänkanden. I de skarpa lagändringsförslagen är det svårt att se på vilket sätt de gagnar medborgaren. I de övriga förslag och rekommendationer som delegationen ger är det istället svårt att känna tillit till att de faktiskt kommer genomföras.

Sverige har till exempel ratificerat flera konventioner om mänskliga rättigheter, däribland Funktionsrättskonventionen. Men kunskapen om rättigheter och skyldigheter i myndigheter, kommun och landsting är väldigt låg. Sverige har fått skarp kritik från FN för att Funktionsrättskonventionen inte gäller i svensk lag. Många lagar som stiftats följs inte upp, och anmälningar om brister lämnas utan åtgärd. Sanktionsåtgärder som enligt FN ska användas, nyttjas inte. Om medborgarna ska känna tillit så är det i den ändan man måste börja, inte ge ytterligare bra förslag som sedan inte följs.

## **Förslagen i SOU 2018:48 - En lärande tillsyn**

Förslagen 7.1, 7.2 och 7.3 återkommer i huvudbetänkandet Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47). Enda skillnaden är att ordet vård har ersatts med "hälso- och sjukvård" i huvudbetänkandet, vilket vi tycker är bra. **Funktionsrätt Sveriges** synpunkter på SOU 2018:48 återfinns därför under punkt 7.4.1, 7.4.2 och 7.4.3 för SOU 2018:47 här nedan.

## **Förslagen i SOU 2018:47 - Med tillit växer handlingsutrymmet**

### **7.1 En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn**

**Funktionsrätt Sverige** anser att det vore mycket bra om regeringen tog ett större helhetsansvar för välfärden (stärker sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn) och att detta sker i ett forum för kontinuerlig dialog med företrädare från kommun- och landstingssektorn (nationell konsultationsordning). Medborgare har idag mycket olika förutsättningar att få vård, omsorg och utbildning beroende på var i landet man bor. Kunskaperna och resurserna skiljer sig åt, liksom hur man organiserar sin verksamhet vilket

skapar ojämlikhet över landet. Detta gäller även kunskap kring vilka konventioner, lagar och regler man ska förhålla sig till.

**Funktionsrätt Sverige** ställer sig bakom rekommendationen om att kommuner och landsting bör genomföra en analys av nuvarande mål och indikatorer inom välfärdsområdet. Vi tror dock att det även här vore bra om regeringen tog ett helhetsansvar, vilket bör hänga samman med förslaget om att regeringen ska skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete. Idag uppfyller inte Sverige Funktionsrättkonventionens artikel 31, om insamling av statistik och information som kan användas till att bedöma konventionsstatens genomförande av sina åtagande enligt konventionen. Vi vet därför väldigt lite om hur väl Sverige uppfyller konventionens övriga krav på till exempel jämlik vård, skola och omsorg för personer med funktionsnedsättning. Beslutsfattare i kommuner och landsting saknar därmed också ett viktigt verktyg för styrning och resursfördelning, inte minst i gränssnittet mellan olika verksamheter. Detta har Sverige kritiserats för av FN:s övervakningskommittéer inom både barnrätt och funktionsrätt, liksom av SPSM och MFD.

**Funktionsrätt Sverige** ställer sig också bakom förslaget om mer verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg samt rekommendationerna om att kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och att lärosätena bör skapa förutsättningar för verksamhetsnära forskning genom att i större utsträckning samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

## **7.2 Tillitsbaserat ledarskap**

I detta kapitel ger delegationen ett antal rekommendationer rörande chefers förmåga att bygga tillitsfulla relationer, kollegialt lärande, medarbetares möjligheter att påverka verksamheten, aktiv dialog mm.

**Funktionsrätt Sverige** har inga invändningar mot förslagen som är bra, men känner begränsad tillit till att de kommer genomföras. Vi ställer oss även positiva till förslaget att Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial om en värdegrund som omfattar komponenterna lagstiftning, professionell etik, sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning samt ger utrymme för organisatoriska värden och som erbjuds kommuner, landsting och statliga myndigheter. Vi vill dock betona vikten av att resurser avsätts hos mottagande organisationer så att

det finns tid och möjlighet att ta till sig av detta stödmaterial, och att kunskap om medborgares rättigheter tas med.

### **7.3 Organisation, stöd och processer**

I detta kapitel ger delegationen ett antal rekommendationer till verksamhetsledningarna om att skapa förutsättningar för kollegialt lärande, samverka med lärosätena, förutsättningar för verksamhetsnära forskning samt strukturer i verksamheten för att ta tillvara brukarens, elevens, patientens synpunkter, erfarenheter och behov.

**Funktionsrätt Sverige** tycker att förslagen är bra, men har svårt att se att detta kommer att ske utan kraftfullare insatser än en rekommendation. Som exempel kan vi ta förslaget 7.3.4 om att tillvarata behov. Redan idag ska kommuner och landsting i alla beslut som berör personer med funktionsnedsättning, samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, däribland barn, genom de organisationer som företräder dem, enligt artikel 4.3 i Funktionsrättskonventionen. Trots detta är det mindre än hälften av kommunerna som har "brukarsamverkan" (uppgiften hämtad från SOU 2018:47) och skulle man fråga om man aktivt involverar barn med funktionsnedsättning skulle siffran sannolikt bli än lägre. Ett annat exempel är Patientlagen från 2015 där en ny paragraf om att informera och göra patienten delaktig infördes, men som enligt Vårdanalys inte ledde till någon förändring. Vårdanalys förslag för att komma tillrätta med det är kunskapsstöd och konkreta verktyg för tillämpning i verksamheterna. Även på organisationsnivå behövs konkreta verktyg som till exempel "Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen". Därutöver behöver man också följa upp hur tillämpningen görs och vilka effekter det får.

**Funktionsrätt Sverige** vill också påpeka att Funktionsrättskonventionens ordval; "samråda med och aktivt involvera" är mycket bättre än delegationens "tillvarata", då delegationens ordval indikerar en passiv medborgare vars intressen tillvaratas av andra. Vi vill också betona vikten av att involveringen sker på alla nivåer, både att den enskilde görs delaktig i sin egen vård, omsorg eller skolgång och att organisationer som företräder medborgarna ges möjlighet att samråda och aktivt involveras i beslut som berör deras medlemmar. Slutligen kan vi inte nog understryka vikten av långsiktig finansiering för att möjliggöra organisationernas arbete för att systematiskt samla in erfarenheter och medverka i utvärderingar. Idag har funktionsrättsorganisationer runt om i

landet väldigt olika förutsättningar att aktivt involvera sig i frågor som berör deras medlemmar.

## **7.4 En lärande tillsyn**

Förslagen i detta kapitel återkommer i delbetänkandet En lärande tillsyn (SOU 2018:48). Enda skillnaden som vi hittat är att ordet vård har ersatts med "hälso- och sjukvård" i huvudbetänkandet, vilket vi tycker är bra.

### **7.4.1 Förtydliga att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad**

Delegationens förslag är att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska förtydliga att tillsynen av hälso- och sjukvård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad, i syfte att fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling. Syftet med tillsynen bör på lång sikt vara att bidra till utveckling. På kort sikt och i en enskild tillsyn kan syftet variera mellan kontroll och utveckling, beroende på behov och situation. För att tillsynen ska bidra mer till utveckling behöver den vara tillräckligt bred och kvalitativ i syfte att kunna fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Dialog och samskapande utgör därför viktiga metoder för att främja utveckling.

**Funktionsrätt Sverige** ställer sig bakom Tillitsdelegationens intention att stimulera till en mer utvecklande tillsyn av vård, omsorg och skola. Även vi anser att det behövs ett större fokus på kvalitativa bedömningar och effekter på längre sikt. Vi är också mycket positiva till att man strävar efter en tillsyn som syftar till att hitta systemfel (tex. hindra att människor faller mellan stolarna) och lyfter huvudmännens ansvar. Även om till exempel Skolinspektionens kvalitetsgranskningar med återkoppling är en positiv utveckling, så lyfter de inte alltid i tillräcklig grad, huvudmännens ansvar. Det kan till exempel handla om styrning av resurser till elevhälsan eller deras ansvar för kompetensutveckling i skolverksamheterna. Här hoppas vi på ytterligare förbättringar.

**Funktionsrätt Sverige** är också mycket glada för insikten om att en ökad brukarmedverkan är viktig för en verkligt kvalitetsinriktad tillsyn. Detta bör ske både genom en ökad dialog och samverkan mellan brukarorganisationerna och tillsynsaktörerna, och att de som genomför tillsynen har egen erfarenhet av insatsen, vilket är något som till exempel IVO tittar på just nu. Vi vill också betona vikten av kompetens kring tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Sättet som intervjuer förbereds och genomförs

på, både när det gäller miljö, information och kommunikation, är avgörande för om samtalet och tillsynen blir meningsfull. Att intervjuer av patienter, elever mm. inte alltid ingår i tillsyn är anmärkningsvärt. Därför är det positivt att fler myndigheter, som till exempel IVO numera ska göra det.

**Funktionsrätt Sverige** vill också betona vikten av tillit till tillsynen från brukarhåll. Man ska kunna lita på att brister som upptäcks ska åtgärdas, och att en enskild anmälan inte är förgäves. Därför är frågor som tid från anmälan till svar, kvalitén på svaret liksom vidtagna åtgärder viktiga faktorer för både tillsynsaktörernas möjligheter att göra ett bra jobb och medborgarnas tillit till systemet.

Slutligen, ur ett långsiktigt och verksamhetsförbättrande perspektiv tror vi att dialog och främjande arbete är nödvändigt, men det får aldrig ske på bekostnad av att allvarliga brister åtgärdas med skarpa insatser.

#### **7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite tas bort**

Delegationen föreslår att bestämmelsen om att Skolinspektionen "ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen" tas bort. Syftet är att "möjliggöra situationsanpassning och en mer tillitsbaserad styrning och ledning".

**Funktionsrätt Sverige** har mycket svårt att förstå på vilket sätt mildare konsekvenser skulle gagna elever som idag inte ges förutsättningar att nå målen. Funktionsrätt Sverige ser inget självändamål i att organisationer som inte följer lag eller konventioner Sverige undertecknat bestraffas, men faktum är viten påverkar både kännedomen om och följsamheten till lagar – ett aktuellt exempel är GDPR-direktivet. När samhällets brott mot lagar, direktiv och konventionen inte får konsekvenser, underminerar det dessutom medborgarnas tillit. Dessutom finns redan i dagens Skollag en möjlighet att avstå vite, eftersom stycket följs av meningen "om det inte av särskilda skäl är obehövt", vilket torde ge Skolinspektionen möjlighet att avstå från vite till exempel om skolan redan påbörjat sitt förändringsarbete.

Konsekvenser vid brott mot lagen är extra viktigt när den enskilde inte har möjlighet (ork, kapacitet mm) att överklaga brister. Och även när personer gör en enskild anmälan, så är det inte ovanligt att de svar man får inte är helt i linje med lagen. Till exempel om en elev

vänder sig till huvudmannen med sitt klagomål, så är det inte ovanligt att denne gör gemensam sak med rektor, och menar att skolan har gjort tillräckligt. Det skapar en för eleven rättsosäker situation. Därför är det oerhört viktigt att Skolinspektionen står på elevens sida och utgår från lagen.

### **7.4.3 Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort**

Delegationens förslag är att patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort. Det stycke som delegationen föreslår ska tas bort lyder: "Tillsynen ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap". Kapitlet tar bland annat upp att vårdgivare ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador, vårdgivaren ska ge patienter och deras närstående möjlighet att delta i patientsäkerhetsarbetet, informera patienter som har drabbats av en vårdskada och så vidare.

Delegationen motivering är att denna lydelse indikerar en smalare och mer indirekt granskning än den delegationen förespråkar. De vill se mer fokus på insatserna till patienterna på bekostnad av fokus på planer, dokumentation och formalia som i förlängningen kan leda till en checklistementalitet. Patientsäkerhet utgör, enligt delegationen, dessutom endast en av flera viktiga dimensioner av god vård, såsom det definieras i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Övriga dimensioner är också viktiga ur ett tillsynsperspektiv.

**Funktionsrätt Sverige** har svårt att se vilka konsekvenser för patienter/personer med funktionsnedsättning en sådan ändring skulle ge.

Å ena sida håller vi med delegationen om att ett bredare perspektiv för tillsynen skulle vara bra. Till exempel skulle vi gärna se en tillsyn som i högre utsträckning utgår från de etiska principerna och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 25 och 26. Det skulle till exempel kunna handla om att man inte erbjuder "sådan hälsoservice som personer med funktionsnedsättning behöver särskilt på grund av deras funktionsnedsättning". (Se Socialstyrelsens rapporter om funktionsnedsättning och samtidig somatisk sjukdom från 2011 för exempel på hur systembrister leder till högre dödlighet i somatiska sjukdomar för personer med funktionsnedsättning). Detta vore också

helt i linje med delegationens önskan att tillsynen också ska identifiera systembrister.

Å andra sidan finns möjligheten att fokusera på insatser till patienter redan idag i och med stycket "Tillsyn enligt denna lag innebär granskning av att den verksamhet och den personal som avses i 1 och 2 §§ uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter." Vi har därför svårt att avgöra på vilket sätt den föreslagna ändringen skulle påverka situationen för våra medlemmar. Vi beklagar att medborgarperspektivet inte i högre utsträckning har belyst i motiveringen till detta förslag.

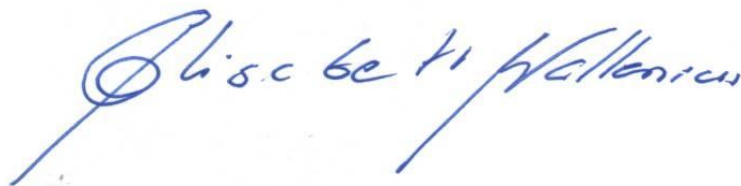
### **7.5 Ersättningsmodeller**

**Funktionsrätt Sverige** har inga direkta invändningar mot delegationens rekommendationer kring ersättningsmodeller, utöver att det är viktigt att de tar höjd för att vi alla är olika. En person med kommunikationssvårigheter behöver längre tid på sig i vården än en person utan. En person med koncentrationssvårigheter kan behöva extra resurser i skolan – även om en målsättning är all verksamhet är universellt utformad, det vill säga att den fungerar för alla. Om det inte finns utrymme för dem med mer komplex problembild riskerar de att bollas fram och tillbaka mellan olika enheter. Det gagnar varken den enskilde eller tilliten i samhället.

### **7.6 Testa och pröva nya lösningar genom försök**

Funktionsrätt Sverige är positiva till rekommendationen till kommuner och landsting att inrätta fler lokala och regionala mötesplatser för innovation, utveckling och samverkan – under förutsättning att de även omfattar organisationer som företräder medborgarna. I övrigt har vi inga synpunkter.

Med vänlig hälsning  
Funktionsrätt Sverige



Elisabeth Wallenius  
Ordförande