

Yttrande över *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten* (SOU 2024:25)

Kommunal vill med anledning av rubricerad utredning framföra följande synpunkter:

Inledning

Kommunals uppgift är att tillvarata medlemmarnas intressen på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Förbundet ska bland annat verka för en samhällsutveckling som stärker allas lika värde, social rättvisa, generell välfärdspolitik, full sysselsättning och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Bakgrund

Regeringen beslutade i juni 2022 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheterna att förbättra förutsättningarna för Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att utöva tillsyn och ha möjlighet att ingripa när tillsynen visar på brister inom socialtjänst eller verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningens syfte har varit att tillsynen ska bli mer effektiv och att den demokratiska kontrollen över välfärden ska stärkas (dir. 2022:65).

Inspektionen för vård och omsorg har tillsyn över bland annat socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. IVO ger även tillstånd till enskild verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller LSS. Det gäller bland annat hemtjänst, olika typer av hem för vård eller boende och personlig assistans. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om IVO behöver bättre förutsättningar för sin tillsyn över socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. Det inkluderar myndighetens förutsättningar att hin dra olämpliga privata utförare från att bedriva omsorgsverksamhet. Så kallad välfärdsbrottslighet uppmärksammas alltmer i vård- och omsorgssektorn.

Statlig tillsyn har en viktig funktion på många samhällsområden. Tillsynsmyndigheterna kontrollerar att de som är föremål för tillsyn följer lagstiftningen och ingriper mot konstaterade brister med olika typer av sanktioner. Tillsyn bidrar till att värna enskildas rättigheter och ge medborgarna insyn i hur olika verksamheter fungerar. Statens tillsyn över socialtjänstens verksamheter är av stor vikt för barn och unga, äldre och personer med funktionsnedsättning samt andra utsatta som behöver stöd eller omsorg. Tillsynen syftar till att granska att omsorgen är säker, har god kvalitet och bedrivs enligt lagar och andra föreskrifter. Det är viktigt att IVO:s tillsyn fungerar väl och fångar upp väsentliga risker för enskilda. IVO behöver därför ha tillförlitlig basinformation om tillsynsobjekten och behöver även få in upplysningar och tips som underlag för sina riskbedömningar. IVO behöver även en variation av effektiva verktyg för att kunna ingripa mot olika typer av brister och missförhållanden. Sanktionerna ska också vara kännbara när granskade verksamheter bryter mot reglerna.

Kommunal.

I socialtjänstlagen och LSS definieras tillsyn som granskning av att en verksamhet uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Vad som är en brist i utförandet av en verksamhet eller i myndighetsutövningen beror alltså på vad som föreskrivs i regelverket. Tillsyn är kontroll av regelefterlevnad. Socialtjänsten inklusive äldreomsorgen är ett område som präglas av ramlagstiftning med få uttryckliga krav på verksamheterna.

Regeringen betonar i direktivet att statens tillsyn över såväl offentligt som privat driven verksamhet är ett viktigt kontrollinstrument för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som regeringen och riksdagen har avsett. IVO måste därför ha möjlighet att göra någon form av ingripande som är tydligt och effektivt om de brister som myndigheten har sett inte åtgärdas. Rättsfall i Högsta förvaltningsdomstolen visar att ett föreläggande måste vara preciserat när det gäller de åtgärder som en verksamhet ska vidta för att komma till rätta med konstaterade brister. IVO har fört fram till regeringen att kraven på precision kan göra det svårt för myndigheten att förelägga en verksamhet att åtgärda brister, trots att de är allvarliga.

Den nu aktuella utredningens förslag

Kommunal har valt att i huvudsak kommentera på de delar av utredningen som kan tänkas ha betydelse för förutsättningar och arbetsförhållanden för medlemmar i Kommunal samt för att kunna motverka välfärds kriminalitet.

Utredningen anser att IVO behöver förbättrade möjligheter att ingripa på vissa områden. Föreläggande är fortsatt viktigt som pådrivande medel för att få verksamheterna att avhjälpa missförhållanden, men behöver kompletteras med ytterligare verktyg och tydligare lagstiftning i vissa delar, anser utredningen. Utredningen föreslår att IVO ska få möjlighet att ta ut sanktionsavgifter på två områden där det är vanligt med återkommande brister och där konsekvenserna för placerade barn och unga kan bli allvarliga. Det ena fallet gäller när den som bedriver en verksamhet som står under IVO:s tillsyn enligt socialtjänstlagen eller LSS har brutit mot villkor som föreskrivs i verksamhetens tillstånd. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utöver detta anser utredningen att den lämplighetsbedömning som IVO gör i samband med en ägar- och ledningsprövning enligt socialtjänstlagen eller LSS uttryckligen ska omfatta den juridiska person som är sökande eller tillståndshavare. Nuvarande lagtext ger inte tydligt stöd för detta. Flera domstolar har också bedömt att prövningen inte kan avse den juridiska personen som sådan. En förtydligande lagändring har redan införts i skollagen (2010:800) och utredningen föreslår att samma ändring införs i socialtjänstlagen och LSS. Syftet med att prövningen inte bara ska avse de personer som ingår i ägar- och ledningskretsen vid den aktuella tidpunkten är att underlätta för IVO att återkalla tillstånd vid till exempel bulvanförhållanden. Prövningen underlättas också när det finns misstanke om oegentligheter som inte kan kopplas till just de aktuella personerna utan till driften av verksamheten som sådan. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att IVO ska få möjlighet att omedelbart förbjuda en olovlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt socialtjänstlagen eller LSS. IVO har sett behov av att kunna vidta mer kraftfulla åtgärder mot olovliga verksamheter eftersom en polisanmälan oftast inte leder vidare. En olovlig verksamhet kan då fortsätta obehindrat. Kommunal tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att IVO ska kunna återkalla ett tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen eller LSS utan föregående föreläggande om tillståndet inte har utnyttjats under en sammanhängande tid av sex månader. Detta för att vilande verksamheter kan användas för brottsliga syften. Kommunal tillstyrker förslaget.

Kommunal.

Utredningen föreslår att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud om att bedriva verksamhet enligt LSS ska kunna dömas till böter. En motsvarande bestämmelse finns sedan lång tid tillbaka i socialtjänstlagen. Det saknas skäl att se annorlunda på behovet av en sådan regel i LSS. Kommunal tillstyrker förslaget.

En utgångspunkt i direktivet är att IVO behöver information och tips utifrån för att kunna rikta in tillsynen på olämpliga privata utförare och på verksamheter där det finns stora risker för att individer far illa. Kommunerna pekas i direktivet ut som en viktig källa till sådan information. Utredningen föreslår att kommuner ska bli skyldiga att anmäla till IVO när de gör väsentliga förändringar i egen anmälningspliktig verksamhet, liksom när verksamheten upphör tillfälligt eller läggs ned. IVO har föreslagit för regeringen att kommuner bör bli skyldiga att underrätta myndigheten när de säger upp, häver eller inte förlänger avtal med en utförare, eller när de uppmärksammar allvarliga brister i utförandet. Utredningen har haft som uppgift att väga en ökad uppgiftsskyldighet för kommunerna mot en effektivare tillsyn och tillståndsprövning. Kommunal anser att oseriösa privata utförare ska hindras från att verka på omsorgsmarknaden. Det har blivit allt viktigare mot bakgrund av de ökade problemen med välfärdsbrottslighet.

Utredningen har analyserat fördelar och nackdelar med att införa en skyldighet för kommuner att anmäla till IVO när kommunerna gör förändringar i sina avtal med enskilda utförare, till exempel när de häver ett avtal. Av flera skäl anser utredningen att det inte är ändamålsenligt att knyta en anmälningsskyldighet till vad en part vidtar för åtgärder inom ramen för ett avtalsförhållande. I stället har utredningen utgått från en bestämmelse om anmälningsskyldighet i LSS som rör personlig assistans, och föreslår att den ska utvidgas och införas även i socialtjänstlagen. Kommunens anmälningsskyldighet ska enligt utredningens förslag omfatta tre situationer. En sådan situation är om det finns anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet enligt socialtjänstlagen eller LSS utan tillstånd. En annan situation är om det kan ifrågasättas om en tillståndshavare är lämplig att bedriva sådan verksamhet. En tredje situation är om kommunen uppmärksammar allvarliga brister i utförandet av verksamheten. Kommunal anser i linje med IVO:s förslag att kommuner bör bli skyldiga att underrätta myndigheten när de säger upp, häver eller inte förlänger avtal med en utförare, eller när de uppmärksammar allvarliga brister i utförandet.

När kommunen har lagt ut omsorg på en privat utförare är den också skyldig att följa upp verksamheten. Syftet är i huvudsak att säkerställa att kommunen får det som man har beställt och betalar för samt att omsorgen håller avtalad kvalitet. Genom att ställa tydliga och relevanta krav i upphandlingen, ha en systematisk avtalsuppföljning och vid behov vidta avtalsrättsliga åtgärder kan kommunerna även bidra till sund konkurrens och minskad risk för välfärdsbrott. Men ambitionsnivån och systematiken i avtalsuppföljningen skiljer sig åt mellan kommunerna. Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om IVO bör ha i uppgift att granska hur kommuner följer upp de civilrättsliga avtal som de har ingått med privata utförare på dessa områden, och bedömer att de inte bör ha detta i uppgift. Kommunal avstyrker förslaget och anser att tillsynsmyndigheten bör ha det uppdraget – inte minst för att kunna motverka välfärdsbrottslighet effektivt.

Utredningens huvuduppdrag är att bedöma hur tillsynen av socialtjänsten kan bli mer effektiv. En fråga har varit om IVO behöver få tillgång till fler ingripande verktyg. Men det kan också handla om att IVO får tillgång till fler granskningsformer än tillsyn. Kvalitetsgranskning är en egen granskningsform, vid sidan av tillsyn. Vissa myndigheter har fått i uppdrag att utföra kvalitetsgranskning. Statens skolinspektion, Universitetskanslersämbetet och Myndigheten för yrkeshögskolan ska utföra kvalitetsgranskning vid sidan av sin tillsyn. OECD har framhållit kvalitetsgranskningens betydelse för utbildningsområdet i Sverige. I en studie från OECD framgår att vanlig tillsyn riskerar att fokusera enbart på ”basic standards” och leder inte till utveckling av riktigt hög kvalitet.

Kommunal.

Utredningen har övervägt om IVO bör ges möjlighet att kvalitetsgranska socialtjänsten. Utredningen bedömer att IVO bör ha möjlighet till kvalitetsgranskning som ett komplement till tillsyn. Tillsyn tar sikte på regelefterlevnad snarare än lärande och verksamhetsutveckling. Till skillnad från tillsyn ger kvalitetsgranskning möjlighet att granska och uttala sig om olika nivåer av kvalitet. Utredningen föreslår att IVO och Socialstyrelsen ges ett gemensamt uppdrag att belysa förutsättningarna för att införa kvalitetsgranskning inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Kommunal tillstyrker förslaget.

Statens tillsyn är viktig och behöver goda förutsättningar

Det är IVO som ska se till att oseriösa och kriminella personer inte driver assistansbolag, särskilda boenden, hemtjänst och HVB-hem. Företrädarna för bolagen ska till exempel ha rätt kompetens, inte vara dömda för brott och bolagen ska betala skatt. På sistone har IVO fått mycket kritik, inte minst för sina långa handläggningstider. Hittills i år har IVO bara fattat tio beslut om att återkalla tillstånd för bolag som misskött sig, vilket kan jämföras med 59 under 2021. Efter att inspektörer konstaterat att ett bolag måste stoppas har det under våren tagit mellan sju till 13 månader för IVO att återkalla tillståndet. Sveriges Radio har rapporterat om hur en grupp medarbetare skickade ett mejl till IVO:s ledning i mitten av augusti, där de beskriver hur det ineffektiva beslutsfattandet leder till att oseriösa och kriminella bolag kommer undan, eftersom de hinner byta företrädare och göra skenöverlåtelse. Samtidigt betalas skattemedel ut till bolag inom äldreomsorg och personlig assistans där människor riskerar att fara illa. Förbundet vill påpeka att utöver regelskärpningar som föreslås i denna utredning måste myndigheten åtgärda sina interna processer som skapar ineffektivitet.

Kommunal anser att välfärden borde styras så att det finns en tydlig koppling mellan mål och uppföljningsbara kriterier, inte minst så att tillsynsmyndigheter har en möjlighet att följa upp och agera om kriterierna inte uppfylls. Det är av Kommunals åsikt att dagens styrning av välfärden motverkar mål som en adekvat bemannad, kompetenssatt och resurssatt vård och omsorg. Det är Kommunals uppfattning att det krävs mer för att stoppa den negativa utvecklingen som kontinuerliga besparings- och vinstkrav i vård och omsorg skapar. Kommunal ser en tydlig regelstyrning i kombination med långsiktig finansiering, insyn och effektiv tillsyn och kvalitetsgranskning som en väg framåt. I dag är lagar och föreskrifter till stor del inriktade på att kunna åtgärda rena missförhållanden, det vill säga när det finns fara för liv och hälsa. De reglerar mer övergripande förutsättningar som på sikt bör vara gynnsamma för en bra kvalitet. Tillsynen har fokus på ramar och förutsättningar och att nödvändiga processer finns och fungerar, som lämplighetsbedömning, inskrivning, plan för vården, uppföljning av vården m.m. Kommunal anser att skarp regelstyrning i välfärden skulle styra utförare och huvudmän att göra rätt från början.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Malin Ragnegård
Förbundsordförande

Mari Huupponen
Utredare