



Kommittédirektiv

Effektivare tillsyn över socialtjänsten

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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, förkortad LSS. Syftet är att tillsynen ska bli mer effektiv och att den demokratiska kontrollen över välfärden ska stärkas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om IVO behöver utökade eller tydligare möjligheter att ingripa när tillsynen visar på brister,
- analysera och ta ställning till om IVO inom ramen för sin tillsyn ska granska hur kommunerna kontrollerar och följer upp sina avtal med privata utförare inom socialtjänsten eller enligt LSS,
- lämna förslag på hur IVO genom sin tillsyn ska kunna verka för att kommuner ska planera sina insatser för enskilda, behovsprövade eller inte, och verkställa dessa inom skälig tid,
- analysera och ta ställning till om kommuner bör åläggas en skyldighet att rapportera förändringar i sina avtal med enskilda utförare till IVO, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

Uppdraget att se över IVO:s möjligheter att kunna utöva tillsyn och ingripa när tillsynen visar på brister

Varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL), till exempel omsorg och service, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd (3 kap. 1 § SoL). Det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter inom socialtjänsten kan inte överlämnas till någon annan. En kommun får dock sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten (2 kap. 5 § SoL). Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överlämnas. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten (10 kap. 8 § kommunallagen [2017:725], förkortad KL). Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § KL har lämnats över till någon annan (6 kap. 6 § KL).

IVO ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst och verksamhet enligt LSS (1 § förordningen [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg). Myndigheten ansvarar också för att pröva ansökningar om tillstånd för att bedriva bl.a. enskild verksamhet enligt SoL och LSS. IVO har i dag möjlighet att förelägga den som ansvarar för en verksamhet att avhjälpa sådana missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser de har rätt till (13 kap. 8 § SoL och 26 f § LSS). Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Vite är ett penningbelopp som ska betalas om ett föreläggande inte följs.

Det finns krav på att ett föreläggande ska vara preciserat när det gäller vilka åtgärder som ska vidtas för att komma till rätta med konstaterade brister. Det gäller oavsett om beslutet om föreläggande är förenat med vite eller inte (se till exempel rättsfallen HFD 2017 ref. 21 och HFD 2020 ref. 28). IVO har i sitt yttrande över betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) framfört att kraven på precision kan innebära

svårigheter för myndigheten att förelägga den ansvarige för en verksamhet att åtgärda brister, trots att tillsynen visar på brister av allvarlig karaktär.

Tillsyn över såväl offentligt som privat driven verksamhet är ett viktigt kontroll- och styrinstrument som staten förfogar över för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. Tillsynen utgör tillsammans med kommunernas avtalsuppföljning en samlad kontroll över privata utförare. När en brist konstateras vid tillsyn är det viktigt att bristen åtgärdas. Om bristen inte åtgärdas, måste tillsynsmyndigheten ha möjlighet till någon form av ingripande, som ska vara effektivt och tydligt. En tillsyn med större effekt bidrar till regeringens prioritering att ta tillbaka den demokratiska kontrollen över välfärden. Det kan exempelvis bidra till att göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att ansöka om tillstånd för att bedriva verksamhet och hindra dem från att ta sig in på välfärdsmarknaden. Det är viktigt att säkerställa att kommunernas och IVO:s samlade kontroll över privata aktörer som bedriver verksamhet enligt SoL och LSS är tillräcklig.

Att tillsynen har avsedd effekt är också viktigt för att kunna säkerställa att barn och unga får den vård och omsorg som de har rätt till. Regeringen beslutade i november 2020 att ge IVO i uppdrag att under 2021 och 2022 förstärka tillsynen av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör stöd och skydd till barn och unga (S2020/08835).

Mot bakgrund av ovanstående bör IVO:s möjligheter att kunna utöva tillsyn och ingripa när tillsynen visar på brister utredas närmare. En viktig utgångspunkt är att möjligheten att utöva tillsyn och ingripa inte ska skilja sig mellan privata och offentliga aktörer.

Utredaren ska därför

- undersöka hur och inom vilken tid som verksamheter åtgärdar de brister som IVO påtalat,
- analysera och ta ställning till om IVO behöver utökade eller tydligare möjligheter att ingripa när tillsynen visar på brister för att på ett mer effektivt sätt avhjälpa missförhållanden och stärka den demokratiska kontrollen över välfärden,
- analysera och ta ställning till om IVO inom ramen för sin tillsyn ska granska hur kommunerna kontrollerar och följer upp sina avtal med

privata utförare och IVO:s möjligheter att lämna råd och ge vägledning till kommunerna om innehållet i avtalen,

- lämna förslag på alternativa sätt att stärka den samlade kontrollen över privata utförare, om förslag till granskning inom ramen för IVO:s tillsyn inte lämnas,
- vid behov föreslå andra förändringar i syfte att tillsynen ska få större genomslag, och
- föreslå de åtgärder eller författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att utreda hur IVO ska kunna ingripa mot kommuner som inte planerar sina insatser eller inte verkställer insatser inom skälig tid

Betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag

I betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) föreslår utredningen Framtidens socialtjänst bl.a. att kommunernas ansvar för att planera sina insatser inte bara ska avse insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning utan ska utvidgas till att omfatta alla enskilda. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning föreslår utredningen inte några formella krav på formerna för planeringen, utan det är kommunen själv som avgör hur planeringsarbetet ska bedrivas.

Syftet med utredningens förslag är att tydliggöra att kommunernas ansvar omfattar ett aktivt arbete med förutsättningar för att, i god tid, kunna tillgodose behoven av insatser. Kommunens planering ska ske i syfte att tillgodose enskildas behov av insatser och på så sätt även förhindra att väntetider och oskäligt långa tider mellan beslut och verkställighet uppstår. Planeringen ska enligt förslaget avse kommunernas behov av insatser, det vill säga det övergripande behovet av olika insatser, och inte planering av insatser i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår samtidigt att bestämmelserna om särskild avgift i 16 kap. 6 a–6 e §§ SoL ska upphävas. Utredningen bedömer att kommunernas problem med väntetider främst är ett planerings- och resursproblem och att sanktionsavgifterna inte ger tillräckligt stor effekt för att vara motiverade. Utredningen menar att IVO redan inom ramen för dagens lagstiftning kan granska och ingripa mot de kommuner som inte planerar sina insatser och inte verkställer insatserna i tid. Utredningen anser att problemet med beslut som inte verkställs inom skälig tid kan lösas på ett bättre sätt än genom sanktionsavgifter.

Utredningen föreslår vidare en befogenhet för socialnämnden att tillhandahålla en eller flera insatser utan föregående individuell behovsprövning. Utredningen bedömer att regelverket för att tillhandahålla insatser till enskilda behöver vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Förslaget syftar till att den enskilde ska kunna vända sig direkt till en utförare som erbjuder insatser för kommunens räkning. Förslaget är ett komplement till rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och innebär ingen begränsning av den enskildes rätt till bistånd. Vissa socialtjänstinsatser ska enligt förslaget dock inte få tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning, till exempel kontaktperson, kontaktfamilj och vård i familjehem (SOU 2020:47 s. 694). För att nå enskilda som annars är svåra att nå måste socialtjänsten enligt utredningen kunna erbjuda insatser på ett sätt som är attraktivt och lättillgängligt för den enskilde. Utredningen framhåller att det därför är viktigt att kommunen planerar sina insatser för enskilda.

De flesta av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag att kommunerna ska planera sina insatser för enskilda. Däremot avstyrker flertalet av remissinstanserna utredningens förslag att upphäva bestämmelserna om särskild avgift, bland andra Socialstyrelsen och IVO. IVO anser i likhet med utredningen att det kan finnas mer effektiva sätt att utöva tillsyn över beslut som inte verkställts än att ingripa på individnivå. IVO delar även utredningens bedömning i fråga om vikten av planering för att möjliggöra att enskilda får de insatser de har rätt till. IVO delar dock inte utredningens bedömning att det inte skulle påverka rättssäkerheten för enskilda att ta bort den särskilda avgiften. Enligt IVO har myndigheten inte rättsliga möjligheter att ingripa i den omfattning som utredningen redogör för.

Riksrevisionen tar i sitt yttrande över betänkandet inte ställning till förslaget om att upphäva bestämmelserna om särskild avgift men påpekar att kommunernas administrativa börda bör vägas noga mot enskildas rättssäkerhet innan riksdagen fattar beslut om att ta bort sanktionsåtgärder. Både den särskilda avgiften och rapporteringsskyldigheten fyller enligt Riksrevisionen det viktiga syftet att värna enskildas rättssäkerhet. En enskild som fått ett beslut om en viss insats enligt SoL eller LSS har inte möjlighet att vända sig någonstans för att kräva att beslutet också verkställs.

Riksrevisionen konstaterade i en granskning av IVO:s tillsyn att IVO visserligen har tillgång till andra åtgärder såsom föreläggande och vite men att myndigheten sällan använder dessa (RiR 2019:33). I en annan granskning av reglerna om kommunernas skyldighet att rapportera ej verkställda beslut och särskild avgift framhåller Riksrevisionen att när den särskilda avgiften infördes dömdes dessa andra alternativ ut som otillräckliga i regeringens förarbeten (RiR 2019:23). Enligt Riksrevisionen är det mot denna bakgrund oklart om IVO:s tillsyn är tillräcklig som ersättning för den särskilda avgiften.

På vilket sätt bör IVO kunna ingripa för att motverka att kommuner inte planerar sina insatser eller inte verkställer insatser inom skälig tid?

Betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag bereds för närvarande i Regeringskansliet. I betänkandet föreslås att bestämmelserna om särskild avgift ska upphävas och att IVO i stället ska utöva tillsyn över hur kommunerna planerar och verkställer sina insatser i tid. På vilket sätt IVO i så fall ska kunna ingripa mot kommuner som inte planerar sina insatser och inte verkställer dessa inom skälig tid bör utredas närmare. En viktig utgångspunkt för utredarens förslag är att bibehålla rättssäkerheten för den enskilde. Utredaren bör i utformandet av förslagen även ta hänsyn till den administrativa bördan för kommunerna.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med en särskild avgift samt undersöka kompletterande eller andra tänkbara sätt för IVO att ingripa mot kommuner som inte planerar insatser för enskilda, behovsprövade eller inte, eller inte verkställer insatser inom skälig tid,
- lämna förslag på hur IVO genom sin tillsyn ska kunna verka för att kommuner ska planera sina insatser för enskilda och verkställa dessa inom skälig tid, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör tiden för kommunernas rapporteringsskyldighet ändras?

När socialtjänsten beviljar en person en insats gäller beslutet omedelbart och ska verkställas inom skälig tid. Kommuner som inte verkställer beslutade insatser inom tre månader ska rapportera detta till kommunens revisorer, kommunfullmäktige och IVO (16 kap. 6 f–6 i §§ SoL och 28 f–28 i §§ LSS). Skyldigheten avser biståndsbeslut enligt 4 kap. 1 § SoL och beslut enligt 9 §

LSS. Utredningen Framtidens socialtjänst har övervägt att även avskaffa rapporteringsskyldigheten för att på så sätt minska den administrativa bördan för både kommunen och IVO. Utredningen bedömer dock att rapporteringen fyller en viktig funktion för kommunens interngranskning och kan utgöra viktiga underlag för IVO:s tillsyn. Utredningen föreslår däremot att tidsintervallet för skyldigheten att till IVO rapportera beslut som inte verkställts ändras från var tredje månad till var sjätte månad. De beslut som inrapporteras ska fortsatt avse beslut som inte verkställts inom tre månader. På så sätt minskar risken för att kommunerna likställer tidsgränsen för rapportering med tiden de har på sig att verkställa beslutet.

IVO avstyrker förslaget om ändrad tid för rapporteringsskyldigheten. Myndigheten anser att nuvarande reglering bör kvarstå tills dess att frågan utretts ytterligare. IVO menar att om det finns skäl att reglera ej verkställda beslut på annat sätt än i dag behöver det också utredas om en sådan ordning samtidigt bör vara förenad med en rapporteringsskyldighet. Om rapporteringsskyldigheten ska finnas kvar, bör det enligt IVO även utredas hur den ska vara reglerad för att innebära en förenkling och bidra till effektivare tillsyn. När det gäller tidsintervallet för rapportering anser IVO att en risk med förslaget är att kommunerna tar längre tid på sig att verkställa beslut och inte kommer att rapportera de beslut som tar mer än tre månader men mindre än sex månader att verkställa.

Riksrevisionen tillstyrker förslaget om ändrad rapporteringsskyldighet men framhåller att motsvarande ändring då bör göras även i LSS. Systemet blir enligt Riksrevisionen annars inte likformigt och den effekt på den administrativa bördan som förslaget syftar till blir svår att uppnå. Enligt Riksrevisionen tar det över lag längre tid för kommunerna att verkställa insatser som ges enligt LSS jämfört med insatser enligt SoL (RiR 2019:23).

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en förlängd tidsfrist för kommunernas rapporteringsskyldighet när det gäller beslut om insatser enligt SoL och LSS som inte verkställts skulle innebära en sådan minskad administrativ börda för kommunerna att det uppväger eventuella negativa effekter av förlängningen för brukarna, och
- föreslå de åtgärder eller författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att utreda om kommuner bör rapportera förändringar i avtal med enskilda utförare

IVO är beroende av underrättelser och information från placerande och upphandlande kommuner för att kunna utföra sitt uppdrag. Som huvudansvarig för socialtjänsten har kommunerna en unik ställning och utgör en viktig informationskälla för IVO:s tillstånds- och tillsynsverksamhet.

Det finns för närvarande inte någon skyldighet för en kommun att meddela IVO när den exempelvis häver ett avtal med en verksamhetsutövare på grund av oegentligheter eller brister i utförandet. För att dessa uppgifter ska komma till IVO:s kännedom krävs att kommunen själv väljer att kontakta IVO eller att myndigheten, inom ramen för utredningen av ett ärende, inhämtar dessa uppgifter. Detta innebär att IVO ofta saknar viktig information som är av stor vikt i både tillståndsprövningen och tillsynen.

IVO föreslår därför en skyldighet för kommuner att underrätta IVO när avtal med utförare sägs upp, hävs, inte förlängs eller när kommunen uppmärksammar allvarigare brister i utförandet (Analys av regelverket för tillståndsprövning, IVO 2021-4). Förslaget syftar till att tydliggöra kommuners ansvar för kontakt med IVO när dessa situationer uppstår. IVO bedömer att förslaget också kan åstadkomma ett allmänt ökat informationsutbyte mellan myndigheten och kommuner. Ytterligare underlag behövs för att ta ställning till förslaget och det bör därför utredas närmare. En ökad uppgiftsskyldighet för kommuner bör vägas mot en effektivare tillsyn och tillståndsprövning.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med att införa en skyldighet för kommuner att rapportera förändringar när det gäller avtal med enskilda utförare till IVO,
- ta ställning till om en sådan rapporteringsskyldighet bör införas och hur den i så fall bör utformas för att underlätta IVO:s tillsyn och tillståndsprövning,
- analysera hur en utökad rapporteringsskyldighet förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, och
- föreslå de åtgärder eller författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt redovisa konsekvenserna för enskilda i behov av stödinsatser. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska även bedöma förslagens konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv enligt FN:s konvention om barnets rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter och pågående utredningar som berörs av förslagen. Utredaren ska också samråda med Sveriges Kommuner och Regioner samt företrädare för ett antal kommuner och andra utförare av insatser enligt SoL och LSS. Utredaren ska hålla sig uppdaterad om beredningen av relevanta förslag i betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

(Socialdepartementet)