

**FUB**För barn, unga och vuxna
med utvecklingsstörning

D nr 2013-023

YTTRANDE

2013-10-11

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2013:53, Privata utförare – kontroll och insyn**INLEDNING**

Av kommittédirektiven framgår det att syftet med förslagen är att åstadkomma en ändamålsenligt utformad kommunallag. Det framgår av utredningen att kommunerna idag sällan ställer effektkrav inom de områden som pekats ut som viktigast och inte heller gör uppföljningar i tillräckligt hög utsträckning. Då det ur ett medborgarperspektiv är viktigt att kvaliteten är god i de tjänster som erbjuds borde man inte ha nöjt sig med att förslå att det ska finnas en laglig skyldighet för kommunerna att anta krav och riktlinjer för de kommunala angelägenheterna samt göra uppföljningar av privata utförare. Man borde istället ha fortsatt resonemanget och föreslagit att den statliga tillsynsmyndigheten får i uppdrag att utforma kvalitetskriterier inom LSS som kommunerna ska följa. Visserligen framgår det att det inte har ingått i utredarens uppdrag att föreslå några grundläggande förändringar av den statliga tillsynen. Att den statliga tillsynsmyndigheten skulle verka normerande är emellertid ingen förändring utan ligger i myndighetens uppdrag. Det fanns således inga skäl att inte lägga fler förslag. Särskilt med tanke på att kommittén uttryckligen ska utgå från ett medborgarperspektiv.

När det gäller utredningens konkreta förslag har FUB följande synpunkter:

4 Det kommunala huvudmannaskapet

FUB delar bedömningen att kommunerna ska ha kvar huvudmannaskapet när kommunala angelägenheter överlämnas till privata utförare. Genom att förtydliga detta ansvar blir det tydligare att kommunen alltid är ytterst ansvarig. Det är dock viktigt att även förtydliga vad huvudmannaskapet innehåller i form av skyldigheter för kommunerna. För att kunna tillförsäkra medborgarna god kvalitet i de tjänster som erbjuds av privata utförare måste det

uttryckligen åligga kommunerna att för den aktuella tjänsten ställa relevanta och tillräckliga krav. Det är inte tillräckligt att, som utredningen gör, konstatera att detta krav ligger i det kommunala huvudmannskapet. Detsamma gäller skyldigheten att följa upp överlämnade kommunala angelägenheter.

5 Uppföljning och kontroll

FUB välkomnar förslaget att kommunen och landstinget ska kontrollera och följa upp verksamheten hos privata utförare. Att fullmäktige ska anta program med mål och riktlinjer för de angelägenheter som överlämnas till privata utförare och att det ska anges hur dessa ska följas upp ser FUB positivt på. Det är viktigt att allmänhetens insyn ökar för att kunna göra val som grundar sig på adekvat information.

5.1 Uppföljning av privata utförares verksamhet

Riksrevisionen har pekat på att kommunerna sällan ställer effektkrav inom de områden som har pekats ut som viktigast kommunerna. FUB anser att det är viktigt att sätta effektmål inom LSS-verksamhet och utifrån detta formulera delmål, som kan följas upp och utvärderas. Ett exempel på effektmål kan vara god hälsa. Ett delmål kan vara att årligen och individuellt stämma av hälsan hos personer som bor i en bostad enligt LSS; t.ex. tandhälsa vikt, kondition. Ett annat delmål kan vara god trivsel. Då kan ett delmål vara att stämma av hur ofta och vad personer som bor i en gruppbofastad får möjlighet att göra på sin fritid, hur de trivs med personalen. Dessa mål går att utvärdera och mäta.

FUB anser att det är viktigt att tänka i termer av resultat för personer som omfattas av LSS. För dessa personer är ett viktigt resultat att uppnå goda levnadsvillkor. Vad detta är ska framgå av både individuell plan enligt LSS och genomförandeplaner.

Av utredningen framgår det att det råder stora brister i flera kommuner vad gäller kontrollen av privata utförare. I vissa fall förekom inget system för kontroll utan man förlitade sig på klagomål från brukarna. Brukarundersökningar genomfördes endast sporadiskt i vissa kommuner. FUB anser att det absolut inte är tillräckligt att förlita sig på anmälningar, t.ex. lex Sarah-anmälningar och andra klagomål när det gäller LSS-verksamhet. Det handlar om en svag målgrupp, där många har stora svårigheter att berätta om ev. bristande omvårdnad, övergrepp, dåligt bemötande etc. De flesta personerna befinner sig i en beroendeställning under hela sitt vuxna liv. FUB tror att mörkertalet förmodligen är stort. Företrädarna har ofta dålig insyn i verksamheten.

Av utredningen framgår det att det i en mellanstor kommun normalt inte görs några planerade uppföljningar förrän strax innan en eventuell förlängning av avtalet. Mer regelbundna uppföljningar görs bara vid avvikelser och anmälningar. FUB anser att detta tillvägagångssätt är mycket allvarligt utifrån det faktum att målgruppen, som tidigare nämnts, är svag.

FUB anser att brukarundersökningar är viktiga men ofta är otillräckliga för att mäta kvalitet inom LSS-verksamheter eftersom det är svårt att formulera frågorna på ett sätt så att man får fram tillförlitlig information. Det finns flera förklaringar till detta; den individuella variationen mellan människor med utvecklingsstörning är mycket stor vad gäller t.ex. behov, önskemål och kommunikationsförmåga. Det är många områden som behöver täckas med frågor ur olika infallsvinklar. För att få svar på vad brukaren verkligen tycker, måste man i enkätfrågorna gå ned på detaljnivå och ställa mycket konkreta frågor. Vid kommunikationssvårigheter måste frågorna anpassas, t.ex. genom alternativa kommunikationsmedel eller tolk. Enkätfrågorna skulle kunna kompletteras med djupintervjuer eller fokusgrupper i väl strukturerade former. En viktig fråga i det här sammanhanget är även hur informationen som kommer fram av brukarundersökningar används. Resultaten skulle, för att ge en mer korrekt beskrivning av olika verksamheter, kunna finnas med i den information som ges till allmänheten.

I Almegas undersökning framgår det att beskrivningen av vilken uppföljning som ska göras är mycket vag i förfrågningsunderlagen. FUB anser att frågan om var fokus ska ligga i uppföljningen är betydelsefull. Det borde t.ex. vara viktigt med kvalitetsaspekter på personalbemanning och inte bara handla om antal tjänster i en verksamhet. Det borde även vara viktigt vad personalen har för utbildning (inte enbart enhetschefens utbildning) och erfarenhet. En viktig kvalitetsfråga är även hur ofta verksamheten sätter in vikarier under helger, långhelger och semesterperioden under sommaren. FUB har fått signaler om att det inte är ovanligt med många vikarier. Konsekvenserna för de personer som bor i en bostad enligt LSS kan bli stora; orutinerad och outbildad personal kan ha större svårighet att ge omvårdnad av hög kvalitet. Det kan dessutom vara svårt, eller omöjligt, för dem att även hinna med att tillgodose de boendes fritids- och kulturella aktiviteter.

5.2 Det finns ett behov av att förtydliga uppföljningsansvaret

FUB instämmer i att det inte är rimligt att överlåta kvalitetskontrollen till brukarna genom att välja bort en dålig leverantör. För personer med utvecklingsstörning tillkommer dessutom frånvaron av alternativ. Många gånger finns endast ett reellt alternativ.

FUB instämmer i vikten av att alla kommuner och landsting har en genomtänkt strategi för hur de i förfrågningsunderlag och avtal skaffar sig metoder för att aktivt följa upp verksamheten. Det behövs också en organisation för detta samt en kvalitetsansvarig.

5.3 Mer strategisk uppföljning

Med hänsyn till att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatserna i LSS anser FUB att det är en förutsättning att det ställs tydliga och mätbara mål samt riktlinjer på den upphandlade verksamheten. För detta krävs det att tillräckliga resurser avsätts. Utredningen konstaterar dels att det kan leda till ökade kostnader samtidigt, dels att en välfungerande uppföljning kan bidra till en mer effektiv verksamhet vilket i sin tur kan leda till besparingar för kommuner och landsting. I detta sammanhang är kvalitetsaspekten och möjligheten att uppnå goda levnadsvillkor oerhört viktig för personer som omfattas av LSS.

5.5 Uppföljning av verksamhet i egen regi

FUB anser att det är rimligt att ställa upp samma mål och tillämpa samma metoder vid uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi som av privata utförare, vilket överensstämmer med utredningens bedömning.

6 Tillsyn och kontroll på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område

FUB instämmer i bedömningen att det inte finns skäl att ändra de övergripande principerna för fördelning av ansvar mellan den statliga tillsynsmyndigheten och kommunerna och landstingen.

6.2 Begreppet tillsyn

Statskontoret konstaterade i en rapport att den planerade tillsynen ofta trängs undan av den händelsestyrda tillsynen. Enligt Statskontoret behövs det ett tvärsektoriellt utvecklingsarbete för att tillsynen ska bli ett identifierbart och etablerat styr- och granskningsdokument. Enligt FUB är en välfungerande tillsyn från den statliga tillsynsmyndigheten viktig för att intentionerna i LSS och de bindande föreskrifterna ska förverkligas i LSS-verksamheter. Det är därför väsentligt att den statliga tillsynsmyndigheten får resurser att dels utveckla och förbättra den operativa tillsynen, dels resurser att genomföra planerad tillsyn i betydligt högre utsträckning än nu. I dagsläget är det svårt för IVO att hinna med den händelsestyrda tillsynen. Det är inte tillräckligt med en tillsyn som enbart slår till vid allvarliga händelser; lex Sarah. För FUB:s medlemmar, som har svårigheter att själva göra sina röster hörda, är frågan därför av stor vikt.

6.4.4 Privata utförare i socialtjänsten

Av utredningen framgår att till skillnad mot vad som är fallet vad gäller insatser enligt socialtjänstlagen för personer med funktionsnedsättning, så finns det ingen statistik över hur stor andel av LSS-insatserna som utförs i privat regi. Detta trots att dessa insatser är mer omfattande. Om inte den statliga tillsynsmyndigheten själv vet vilka privata utförare som finns, hur ska den då kunna genomföra tillsyn över LSS-verksamheterna? FUB bedömer att bristerna vad gäller överblick över de privata utförarna i kombination med bristerna i den planerade tillsynen är allvarliga för personer med utvecklingsstörning. För dessa personer, vars hela vuxna liv präglas av ett beroendeförhållande till de som ger omvårdnaden, är tillsynen av stor vikt.

6.5 Gränsdragningen mellan statlig tillsyn och det kommunala huvudmannaskapet

Utredningen bedömer att det finns ett värde i att kommunerna och landstingen får del av tillsynsbeslut som rör verksamhet som har upphandlats. Kommunerna och landstingen kan i sin tur informera tillsynsmyndigheten om missförhållanden som de uppmärksammat. Detta

tycker FUB är en mycket god tanke. På så vis stärks den enskildes rätt till goda levnadsvillkor enligt LSS.

7 Tillsyn, kontroll och insyn på skolans område

7.1 Skolhuvudmännens och kommunernas ansvar för utbildning

Idag ska kommunen hålla sig informerad om hur de ungdomar som är bosatta i kommunen och som fullgjort sin skolplikt men inte 20 år är sysselsatta så att de kan erbjudas lämpliga insatser. FUB tycker att det är positivt att utredningen föreslår en ändring från informationsansvar till aktivitetsansvar, vilket förtydligar att kommunen måste agera konkret. Detta bör även gälla de som genomgått specialutformade program på gymnasiet eller gymnasiesärskolan.

7.8 Insynsbestämmelserna bör finnas kvar men förtydligas

Utredningen förslår att tydligare bestämmelser om insyn i fristående skolors verksamhet bör föras in i skollagen. Eftersom fristående skolor är en del av hela utbildningsväsendet finns det skäl att instämma med utredningens förslag. Kommunen har det yttersta ansvaret för att barn och ungdomar bosatta i kommunen får undervisning, vilket innebär att kommunen har behov av viss insyn i de fristående skolornas verksamhet. Kommunen måste kunna planera och en viss tid framåt kunna förutse tillgången av utbildningsplatser liksom olika inriktningar på utbildningar. I beaktande bör tas att kommunerna bör undvika att begära ut handlingar och uppgifter som omfattas av sekretess eller av andra skäl har en känslig karaktär.

7.9 Kommunerna ska ha fortsatt insyn i fristående och internationella skolor

För att tillgodose barns och ungdomars rätt till utbildning anser FUB att det finns ett behov av ett förtydligande av de nuvarande reglerna för insyn i fristående skolors verksamhet. För att fullgöra sitt ansvar behöver kommunen få ta del av information från alla utbildningsenheter i kommunen. En objektiv information är viktig ur ett elevperspektiv.

FUB instämmer i att kommunen ska undvika att begära in handlingar som kan komma att sekretessbeläggas eller av andra skäl är av känslig karaktär samt att kommunen inte ska kunna göra påpekanden eller begära förändringar i de fristående skolornas verksamhet.

8 Information till brukarna

8.4.2 Hur informationen lämnas till de enskilda

I Konkurrensverkets rapport om kommunernas valfrihetssystem uppgav brukarna som intervjuats att kommunernas information var bristfällig. Det var svårt att hitta och få del av mer information än den som gavs av biståndshandläggaren. De utförarpresentationer som Konkurrensverket granskade var ofta mycket kortfattade och det var svårt att skilja utförarna åt. Brukarna ansåg att det saknades information om utförarnas kvalitet, vilket medförde att det var svårt för brukarna att välja. En viktig informationskälla var därför vänner och bekanta.

FUB anser, i likhet med Socialstyrelsen, att det behövs saklig och jämförbar information för att medlemmarna i FUB ska kunna göra reella val.

8.7 Brukarinformationen bör vara mer enhetlig och heltäckande

FUB instämmer i förslaget och vill betona vikten av lättläst och lättillgänglig information.

8.8 Nämnden ska informera om de olika utförarna

FUB instämmer i utredningens förslag att när enskilda endast kan välja en utförare av nämndens tjänster ska nämnden lämna information om alla utförare. För FUB:s medlemmar som själva har en utvecklingsstörning är det viktigt att informationen är skriven på lättläst svenska förutom kraven på saklighet, relevans, jämförbar och lättillgänglig.

8.9 Kommunen ska informera om de utbildningar som erbjuds elever i kommunen

FUB instämmer i utredningens förslag att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om vad som erbjuds elever i kommunen. En förutsättning är att informationen lämnas på lättläst svenska och att samma krav som i 8.8 ställs upp.

9 Allmänhetens insyn

FUB instämmer i utredningens förslag och bedömningar.

11 Utvärdering av den fria kommunala nämndorganisationen

FUB har inga synpunkter på utredningens bedömningar.

för Riksförbundet FUB, För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning

Elisabeth Langran
Förbundsjurist

Lars Stensborg, e.u.
Kanslichef