

Remissvar En effektiv tillsyn över socialtjänsten SOU 2024:25

Vårdföretagarna har beretts tillfälle att lämna remissvar på betänkandet *En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten SOU 2024:25*. Vårdföretagarna är en arbetsgivar- och branschorganisation för privat och idéburen vård och omsorg. Föreningen har cirka 2000 medlemmar med tillsammans drygt 110 000 årsanställda. Vårdföretagarnas medlemmar är bundna av kollektivavtal och är verksamma över hela landet.

Sammanfattning

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. I utredningens uppdrag ingår också att närmare analysera de förslag rörande särskild avgift och rapportering av ej verkställda beslut som utredningen Framtidens socialtjänst lämnade i sitt slutbetänkande *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)*.

Vårdföretagarna anser att flera av de nya verktyg som IVO föreslås få tillgång till är nödvändiga för att utveckla omsorgens kvalitet och motverka välfärdsbrottslighet. Vi vill samtidigt framhålla vikten av att följa principen som uttrycks i utredningens direktiv; att möjligheten att utöva tillsyn och ingripa inte bör skilja sig åt mellan privata och offentliga verksamheter. Principen följs inte fullt ut i alla utredningens förslag. Vi anser också att behovet av en förbättrad dialog inom ramen för tillsynen förtjänar att lyftas ytterligare. Det är en nyckel för att tillsynen ska få ett ökat genomslag. Slutligen menar vi att IVO behöver skifta fokus för att nå ökad framgång i att motverka kriminella aktörer. Den praxis som utvecklats inom ramen för ägar- och ledningsprövningen har idag en för stor inriktning på mindre och administrativa förseelser i stället för systemhotande välfärds kriminalitet. Regleringen behöver därför ses över för att bli mer ändamålsenlig. Vårdföretagarna instämmer i utredningens bedömning avseende den särskilda avgiften och rapporteringen av icke verkställda beslut.

Närmare om utredningens olika förslag

Sanktionsavgifter på två områden

Utredningens bedömning är att de flesta verksamheter som får tillsynsbeslut idag i hög grad åtgärdar de brister som IVO påtalat inom den svarstid som IVO angivit. Det finns dock enligt utredningen undantag, där verksamheter återkommande uppvisar allvarliga brister, bland annat de särskilda ungdomshemmen hos Statens institutionsstyrelse (SIS). Utredningen föreslår därför ytterligare verktyg för IVO på två områden, i form av sanktionsavgifter.

Det ena området handlar om den lagstadgade registerkontrollen inför anställning av personal som ska arbeta med barn och unga där regelefterlevnaden idag brister. Det finns, som utredningen påpekar, en möjlighet för IVO att återkalla tillstånd för verksamheter som bryter mot regleringen eller förbjuda fortsatt verksamhet för icke tillståndspliktig verksamhet, men det gäller framför allt i allvarigare fall. Utredningen föreslår därför att det ska införas en sanktionsavgift på 100 000 kronor per överträdelse, med möjlighet att sätta ner avgiften helt eller delvis om det föreligger synnerliga skäl.

Vårdföretagarna instämmer i att en sanktionsavgift bör införas för att öka regelefterlevnaden.

Det andra området där en sanktionsavgift föreslås är när en privat aktör bryter mot det tillstånd som utfärdats av IVO. Utredningens analys visar att det är relativt vanligt att verksamheter bryter mot villkor i tillståndet i fråga om verksamhetens målgrupp. Enligt utredningen kan det exempelvis handla om att ett boende har tillstånd att ta emot flickor 13–18 år men att det vid tillsyn har framkommit att även en man i 20-årsåldern bor där. Ett annat exempel som förekommer enligt utredningen är att en verksamhet har skrivit in en ungdom som har ett mer omfattande stödbehov än vad tillståndet medger. Utredningens förslag är att avgiften ska kunna uppgå till högst 500 000 kronor och att storleken på avgiften ska bero av hur allvarlig överträdelsen är. Avsikten är enligt utredningen att enbart uppsåtliga eller grovt oaktsamma överträdelser ska sanktioneras enligt utredningen. Avgiften ska kunna sättas ner helt eller delvis om överträdelsen framstår som ringa eller ursäktlig eller om det annars framstår som oskäligt att ta ut en full avgift.

Vårdföretagarna anser att det kan vara rimligt att en avgift tas ut för att motverka upprepade eller allvarliga överträdelser av ett tillstånd. En avgift måste dock även kunna tas ut av icke tillståndspliktiga kommunala verksamheter som på motsvarande sätt bryter mot regelverket. Det kan inte vara mindre viktigt att säkerställa en trygg omsorg i offentligt drivna verksamheter.

I frågan om målgrupper på HVB vill Vårdföretagarna dock problematisera den smala målgruppsavgränsning som idag kan innebära att verksamheter efter placering tvingas omplacera barn och ungdomar när problem som inte var kända vid placeringen uppdragas, trots att en omplacering inte bedöms vara det bästa för den placerade individens. Vårdföretagarna avser utveckla sin ståndpunkt i dessa frågor i expertgruppen för HVB-utredningen (Dir 2024:18) som slutredovisas senast i maj 2025.

Vårdföretagarna vill även påtala att privata utförare ibland anmodas av placerande kommun att ta emot omsorgstagare som inte helt omfattas av tillståndet exempelvis avseende ålder, eftersom kommunen inte hittar någon annan möjlig lösning. I en situation när kommunen framhärdar i att placera en omsorgstagare hos en fristående utförare vore det orimligt om den fristående utförare skulle tvingas betala vite.

Även staten ska kunna föreläggas med vite

Utredningen föreslår en uttrycklig bestämmelse om att IVO ska kunna förelägga Statens institutionsstyrelse, SIS, vid vite. Detta sker inte idag - enligt IVO eftersom ett uttryckligt lagstöd för detta saknas. Samtidigt visar tillsynen att verksamheterna i SIS ofta har allvarliga brister även efter föreläggande. Vårdföretagarna instämmer i att denna möjlighet bör införas, både mot bakgrund av de brister som förekommer och att det saknas skäl för att särbehandla SIS-verksamheter i förhållande till andra utförare.

Lämplighetsprövning ska gälla även den juridiska personen

Vårdföretagarna instämmer i utredningens förslag om att lämplighetsprövningen inom ägar- och ledningsprövningen enligt SoL och LSS även ska kunna omfatta juridiska personer, på samma sätt som i skollagen. Detta för att underlätta ett återkallande av tillstånd vid bulvanförhållanden eller när oegentligheter begåtts som kan kopplas till verksamheten men inte företrädarna i sig.

Olovliga verksamheter ska kunna förbjudas

IVO har sett behov av att kunna vidta mer kraftfulla åtgärder mot aktörer som bedriver verksamhet helt utan tillstånd. Detta eftersom dagens verktyg, böter, oftast inte är tillräckligt avskräckande. Dessutom gör det låga straffvärdet att ärendet prioriteras ner hos polisen. Konsekvensen är att verksamheten kan fortsätta utan att myndigheterna ingriper. Vårdföretagarna instämmer i utredningens bedömning att IVO bör ges möjlighet

att stänga en olovlig verksamhet, men vill framhålla att detta måste ske på ett rättssäkert sätt.

Tillstånd ska kunna återkallas för verksamheter som är vilande

Vårdföretagarna har länge efterfrågat en begränsning av möjligheten att ha ett tillstånd vilande. Detta då vilande tillstånd använts av kriminella aktörer som fått sitt tillstånd återkallat eller inte kunnat få tillstånd. Vårdföretagarna välkomnar utredningens förslag om att IVO ska kunna återkalla tillstånd enligt SoL och LSS utan föreläggande om tillståndet inte nyttjats under en sammanhängande tid av sex månader. Därmed försvåras också för oseriösa eller kriminella aktörer att sälja tillstånd, något Vårdföretagarna under lång tid efterfrågat. Vårdföretagarna vill samtidigt påpeka att det i vissa fall kan finnas behov för en verksamhet att ha ett tillstånd vilande betydligt längre tid än sex månader, exempelvis vid uppförande av nya byggnader eller renoveringar av lokaler. Det bör framgå tydligt i regleringen att IVO ska ta hänsyn till dylika situationer.

Skyldighet för kommuner att anmäla väsentliga förändringar i egen verksamhet

Utredningen föreslår att kommuner som bedriver anmälningspliktig verksamhet enligt SoL och LSS ska vara skyldiga att anmäla väsentliga förändringar i verksamheten till IVO. Idag har kommuner endast anmälningsplikt för nystartade verksamheter på områden där tillståndsplikt finns för privata aktörer. När en ändring vidtas i en privat driven verksamhet måste en ansökan göras om att få ändra i tillståndet först. Exempelvis krävs tillstånd vid förändring av målgrupp eller utökning av antalet platser i verksamheten.

Ett syfte med att införa en anmälningsplikt vid förändringar för kommunen är att IVO ska få kännedom om vilka tillsynsobjekt som finns och var de är lokaliserade.

Vårdföretagarna instämmer i att det är viktigt att omsorgsregistret är korrekt och uppdaterat. En anmälningsplikt innebär i visst hänseende att olikbehandlingen mellan offentliga och privat drivna verksamheter minskar. Vårdföretagarna anser dock att en generell tillståndsplikt bör införas som omfattar alla verksamheter oavsett driftsform. (Se nedan.)

Vårdföretagarna vill i sammanhanget framhålla att kravet på att ansöka om ändringar i tillståndet i vissa fall inte fyller någon väsentlig funktion, samtidigt som det bidrar till en administrativ börda för såväl IVO som verksamheten. Ett exempel på detta är ett äldreboende som viktat om antalet platser för demensvård respektive somatisk vård – även om verksamheten redan har ett tillstånd för båda typerna av omsorg. Detta försvårar för aktörer att snabbt ställa om till de omsorgsbehov som finns i kommunen. Om en anmälningsplikt införs för kommuner bör en genomlysning göras av vilka ändringar som ska vara anmälnings- respektive tillståndspliktiga för att minska den administrativa bördan för såväl IVO som verksamheterna.

Skyldighet för kommuner att anmäla vissa förhållanden hos en privat utförare

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till införandet av en anmälningsplikt för kommuner som säger upp eller häver avtal med utförare, när de uppmärksammar allvarigare brister i utförandet eller när de inte förlänger avtal. Detta för att underlätta för IVO att hitta olämpliga eller kriminella aktörer. Det finns flera problem med att knyta anmälningsplikten till avtalet mellan kommunen och utföraren, vilket också utredningen uppmärksammat. Vårdföretagarna instämmer i att det är mer ändamålsenligt att utvidga den anmälningsplikt som redan finns för personlig assistans till fler områden. Enligt 15 § LSS p 11 ska kommunen anmäla till IVO om det finns anledning att anta att en privat utförare bedriver personlig assistans utan tillstånd eller om tillståndshavares lämplighet kan ifrågasättas. För att stoppa kriminella och oseriösa aktörer i omsorgen menar Vårdföretagarna att det är viktigt att denna anmälningsplikt utvidgas till övriga tillståndspliktiga verksamheter.

Utredningen föreslår samtidigt att kommuner också ska rapportera in allvarigare brister som uppmärksammas hos privata utförare. Enligt lagkommentaren till bestämmelsen avser det brister av sådan art att man kan misstänka att en eller flera enskilda inte får en

insats av den omfattning, kvalitet eller innehåll som den enskilda har rätt till. Det krävs inte att kommunen bedömer att det är fråga om ett allvarligt missförhållande eller att det finns en fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. Bestämmelsen överlappar den skyldighet som finns för verksamheten att rapportera in missförhållanden enligt Lex Sarah, men är mer omfattande. Konsekvensen av förslaget blir att vissa brister som drabbar enskilda framgent enbart ska rapporteras in för privat drivna verksamheter. Det är svårt att förstå varför IVO skulle ha mindre intresse av att få kännedom om eller tillsyna allvarliga brister i kommunala verksamheter. Det stämmer inte heller överens med det direktiven till utredningen föreskriver att "En viktig utgångspunkt är att möjligheten att utöva tillsyn och ingripa inte ska skilja sig mellan privata och offentliga aktörer." Det primära syftet med anmälningsplikten borde vara att försvåra för oseriösa och olämpliga aktörer. Det syftet uppfylls redan genom att utvidga anmälningsplikten avseende tillståndshavares lämplighet.

Utvecklat stöd till kommunerna om avtalsinnehåll och uppföljning

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om IVO ska granska hur kommunerna kontrollerar och följer upp sina avtal med privata utförare inom socialtjänsten och LSS samt att även ge kommuner råd och vägledning om avtalens innehåll. Syftet är att underlätta för kommunerna att förhindra välfärdsbrott. Liksom utredningen anser Vårdföretagarna att det inte är en lämplig uppgift för IVO att granska uppföljning eller ge råd om innehållet av civilrättsliga avtal. Ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att uppdatera tidigare framtaget stöd för vård- och omsorgssektorn inom upphandling är mer ändamålsenligt. Utredningen föreslår att det ska ske i samverkan bland annat med IVO, Ekobrottsmyndigheten och SKR. Vårdföretagarna publicerar Upphandlingsvägledningar på socialtjänstens område och bistår gärna i Upphandlingsmyndighetens uppdrag.

Särskild avgift och rapportering av ej verkställda beslut

Utredningen har haft som uppdrag att utreda hur IVO ska kunna ingripa mot kommuner som inte planerar sina insatser eller inte verkställer insatser inom skälig tid. Bakgrunden är att den tidigare utredningen "En ny socialtjänstlag" (SOU 2020:47) föreslagit att den särskilda avgiften som IVO kan använda då kommuner inte verkställer insatser inom skälig tid ska slopas och att IVO i stället ska utöva tillsyn över hur kommunerna planerar och verkställer insatser i tid. Utredningen föreslog även att den rapportering som kommuner gör av icke verkställda beslut till kommunens revisorer, kommunfullmäktige och IVO ska göras var 6:e månad i stället för var 3:e som idag. Förslagen fick omfattande kritik av flera centrala remissinstanser varför de analyserats vidare i föreliggande utredning.

Vårdföretagarna instämmer i utredningens bedömning att den särskilda avgiften fortsatt är viktig för att förmå kommuner att uppfylla sina beslut och för att säkerställa enskildas rättssäkerhet. Även rapporteringen av icke verkställda beslut fyller en viktig funktion för att säkerställa att biståndsbeslut verkställs. Som utredningen påpekar upplever intervjuade kommuner inte rapporteringen som särskilt betungande och att den förenklats med införandet av nya e-tjänster hos IVO. Mot den bakgrunden anser Vårdföretagarna att det saknas skäl att minska frekvensen av kommunernas rapportering.

Utredningen föreslår att beloppsgränserna i SoL och LSS ska höjas för att motsvara dagens penningvärde. Det innebär att den nedre gränsen ska höjas från 10 000 kronor till 15 000 kronor och den övre gränsen från 1 000 000 kronor till 1 500 000 kronor. Vårdföretagarna instämmer i att det finns ett behov av att höja beloppsgränsen med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Vi vill samtidigt påpeka att många placeringar har en så pass hög dygnskostnad att det även med det föreslagna maxbeloppet blir ekonomiskt fördelaktigt för kommunen att skjuta på verkställigheten av ett beslut. Det är till exempel inte ovanligt att en dygnskostnad kan uppgå till 6000 kronor inom LSS, motsvarande drygt 2 miljoner kronor för ett år. Våra medlemmar rapporterar dessutom att IVO sällan dömer ut vitesbelopp och att vitet i förekommande fall oftast är betydligt lägre än kostnaderna för ett verkställande av insatsen. Lika viktigt som att höja beloppen i lag är därför att IVO verkligen använder det verktyg som finns för att säkerställa att

omsorgstagare får den hjälp de behöver. Annars finns det en risk att kommuner skjuter på verkställighet av ekonomiska skäl och rättssäkerheten för omsorgstagaren försvagas.

Övriga frågor avseende tillsyn och tillståndsplikt

Utvecklad dialog och fysisk tillsyn

Vårdföretagarna saknar förslag som åtgärdar den bristande dialogen som såväl privata utförare som kommuner upplever inom ramen för tillsynen. Inte sällan kommunicerar myndigheten med en omfattande dokumentation med uppmaningar om att utföraren ska kommentera innehållet, utan att det framgår vad myndigheten vill att utföraren ska svara på och utan möjlighet att få tillstånd ett möte eller telefonsamtal för att få klarhet i vad som efterfrågas. IVO:s agerande i detta avseende skiljer sig från hur andra myndigheter arbetar då det dessutom är vanligt förekommande att den som är föremål för tillsynen ges möjlighet att bemöta ett utkast till beslut hos andra myndigheter. IVO:s arbetssätt bidrar till osäkerhet och försvårar för verksamheterna att utvecklas på det sätt som myndigheten önskar. Dessutom är det ett problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom det ytterst kan få stora konsekvenser om IVO anser att verksamheten inte följer myndighetens beslut. IVO bör därför ges ett uppdrag att förbättra dialogen inom ramen för tillsynen. Vidare är det viktigt att uppmärksamma att en stor del av tillsynen görs utifrån dokumentation och utan fysiska besök. Det försvårar för IVO att identifiera oseriösa aktörer. Vårdföretagarna anser att IVO bör få ett uppdrag att regelbundet genomföra fysisk tillsyn för alla verksamheter som omfattas av myndighetens tillsynsansvar.

En rättssäker och ändamålsenlig ägar- och ledningsprövning

Samtidigt som IVO:s förmåga att fånga in kriminella aktörer i sin tillsyn och tillståndsprövning är bristfällig, har myndighetens praxis vad gäller ägar- och ledningsprövningen utvecklats på ett sätt som knappast kan ha varit lagstiftarens intentioner. Mindre och rent administrativa brister beaktas i lämplighetsprövningen. Det kan handla om administrativa förseelser som parkeringsböter som orsakats av medarbetare i arbetet eller avdrag som underkänts av Skatteverket även om utföraren snabbt vidtagit rättelse. När återkallelse sker till följd av brister i lämpligheten saknas också en sanktionstrappa vilket gör att privata aktörer får sina tillstånd återkallade även om aktuella brister skulle kunna rättas till. Det medför att besluten ibland inte är proportionerliga. Utvecklingen bidrar till minskad rättssäkerhet och hinder för seriösa aktörer samtidigt som myndighetens inte lägger fokus på det som borde vara högsta prioritet: att hindra välfärds kriminalitet. Vårdföretagarna menar att det behövs ett förtydligande av hur ägar- och ledningsprövningen ska bedrivas för att ge önskad effekt, till exempel gällande vilka brister hos företrädare och verksamhet som ska beaktas, hur vid personkretsen är som ska prövas och hur långt tillbaka i tiden brister ska beaktas.

Underlätta kompetensförsörjningen av goda ledare

Ett välfungerande ledarskap är en viktig faktor för en god kvalitet och goda arbetsförhållanden i omsorgens verksamheter. För flera av de tillståndspliktiga verksamheterna enligt LSS och SoL uppställs det särskilda kompetenskrav på verksamhetsföreståndaren. Varken lagstiftning, förarbeten eller praxis ger dock någon närmare vägledning kring kravens innebörd. Det blir därmed svårt att förutse hur myndigheten kommer att bedöma en ansökan om en ny föreståndare, vilket förstärks av att kraven inte heller alltid ges en enhetlig tolkning och tillämpning av IVO och domstol.

Generellt är kunskapskraven som ställs också mycket långtgående. Personer med relevant utbildning och lång arbetslivserfarenhet inom omsorgen godkänns inte som föreståndare med hänvisning till att arbetslivserfarenheten inte är identiskt med det tilltänkta uppdraget, till exempel att erfarenhet saknas av en exakt liknande målgrupp. Vårdföretagarna menar att kraven drivits för långt. Vissa verksamheters målgrupper är väldigt specifika och det finns endast ett begränsat antal sådana verksamheter i Sverige. Sammantaget försvårar praxis för privat driven äldreomsorg att anlita de allra bästa ledarna. Regleringen bör ändras så att krav ställs på en relevant utbildning eller

erfarenhet av liknande verksamhet. Hänsyn bör också i högre grad tas till den samlade kompetens som finns i verksamheten.

Likvärdiga krav på all omsorg

Tillståndskravet för privata aktörer inom omsorgen innebär att IVO gör en lämplighetsprövning av utföraren och dess företrädare, men också en sammanvägd bedömning av den planerade verksamheten (bland annat lokaler, målgrupp, metoder och personal). Det är bra att det ställs höga krav på omsorgen, men kraven borde gälla all omsorg. Eftersom tillståndsplikten inte gäller offentliga verksamheter ställs de facto lägre krav på offentliga verksamheters utformning och kompetens. Idag kan till exempel en lokal som används i kommunen underkännas när verksamheten läggs ut på en entreprenad och lokalen granskas inom ramen för tillståndsprövningen. Verksamheten kan då fortsätta bedrivas i offentlig regi. Ett annan konsekvens av den bristande likvärdigheten är att verksamhetschefer som underkänts inom tillståndsprövningen kan få motsvarande tjänst i en offentligt driven verksamhet. Vårdföretagarna anser att generell tillståndsplikt bör införas för alla verksamheter för att garantera likvärdig kvalitet i all omsorg.

Antje Dederling
Förbundsdirektör
Vårdföretagarna

Anna Bergendal
Näringspolitisk expert
Vårdföretagarna

Kontakt: Anna Bergendal
anna.bergendal@vardforetagarna.se
Telefon: 072 550 42 80