

Tillsyn och granskning i socialtjänsten



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, genomförde en enkätundersökning i februari och mars 2024, ”Enkät om tillsynen av socialtjänsten”. Syftet var att ge SKR en uppdaterad och bred kunskap kring hur tillsynsarbetet fungerar i praktiken i landets kommuner. Detta för att underlätta SKR:s stöd till kommuner och i dialogen med Regeringskansliet och myndigheter. Intresset att besvara enkäten var stort, och det inkom flera hundra fritextsvar som SKR har analyserat. Tack till alla er som besvarade enkäten!

Sammanställningen av enkätsvaren visar att tillsyn/granskning i vissa delar fungerar bra, men också att det finns utvecklingspotential, kanske särskilt gällande samverkan mellan olika myndigheter. SKR kommer nu att arbeta vidare med resultatet. Tillsyn och granskning är viktiga verktyg för att kunna utveckla verksamheten i syfte att uppnå förbättrad kvalitet för brukare/klienter.

Stockholm, maj 2024

Johan Kaarme
Direktör

Avdelningen för vård och omsorg

Fungerar tillsyn och granskning i socialtjänsten?

Bakgrund och bortfall

I februari och mars 2024 skickades webbenkät ”Enkät om tillsynen av socialtjänsten” ut till Sveriges alla kommuner. Målgruppen var kommunernas socialtjänst. 255 kommuner svarade, vilket är en svarsfrekvens på 85 procent.

Analysen av svaren har gjorts dels på helheten, dels på SKR:s kommunindelning: Storstäder och storstadsnära kommuner, Större städer och kommuner nära större stad samt Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Bortfallet bland kommuner skiljer sig inte nämnvärt från de som svarat när det gäller kommungrupp eller länstillhörighet. Det partiella bortfallet, uteblivna svar på viss fråga, varierar mellan 1-3 procent.

Resultat

Vem har gjort tillsyn/granskning?

De allra flesta kommuner har haft tillsyn eller granskning minst en gång de senaste fem åren. Vanligast, 98 procent, är att Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har gjort tillsyn. Näst vanligast är att kommunen anlitar ett externt företag/konsult för att göra granskning, något som 56 procent av kommunerna har uppgett. Det är bara fyra kommuner som har anlitat en annan kommun. Tre kommuner har anlitat SKR för granskning. Då det är så få kommuner som anlitat annan kommun eller SKR redovisas inte dessa resultat framöver.

Det är nästan lika vanligt att använda sig av externa företag/konsulter oavsett vilken kommunindelning kommunen tillhör.

När kommuner använder sig av externa företag/konsulter finns i princip alltid specifika frågor/områden som kommunen vill ha en genomlysning av, det vill säga områden där kommunen själv ser behov av en utveckling. Det kan

exempelvis handla om olika uppdrag, såsom framtagande av äldreomsorgsprogram, översyn av organisering, granskning av dokumentation, ekonomisk genomlysning och utveckling av kvalitetsledningssystem.

Återkoppling

Kommunerna uppger att återkoppling från tillsyn eller granskning oftast är hjälpsamt gällande systematiskt kvalitetsarbete. Vanligast, oavsett utförare av tillsyn/granskning, är att granskningen genererar stöd i arbetet med egenkontroll, samverkan och hantering av riskanalyser.

När IVO har gjort tillsyn upplever kommunen framför allt att det finns stöd för avvikelshantering. När externt företag/konsult gjort granskning är det på "annat sätt" som kommunen får stöd. Detta utifrån den beställning man gjort innan granskningen.

När det gäller hantering av klagomål/synpunkter upplever kommuner låg återkoppling, 14 procent när IVO genomfört tillsyn och 9 procent när externt företag/konsult genomfört granskning. Återkommande är att IVO skickar tillbaka enskildas klagomål till kommunen för hantering.

Den låga andelen återkoppling om hantering av klagomål från externa företag/konsulter förklaras av att det i första hand inte är det som kommunen vill ha belyst i granskningen. 13 procent av svarande kommuner uppger att de inte ser någon hjälpsam återkoppling från IVO efter tillsyn.

Tillsyn/granskning förväntas leda till en förbättrad kvalitet för brukare/klienter. 58 procent av svarande kommuner instämmer i att det leder till detta. 55 procent anser att IVO:s tillsyn leder till en förbättrad kvalitet för brukare/klienter, medan 61 procent anser att granskning från externa företag/konsulter gör det. Det är något lägre andel kommuner som anser att tillsyn/granskning leder till en högre patientsäkerhet, cirka 50 procent menar att patientsäkerheten höjs till följd av tillsyn/granskning.

I enkätsvaren framkommer kritik från kommunerna gällande IVO:s tillsyn av äldreomsorgen, framför allt gällande om tillsynen av hälso- och sjukvården motsvarar kommunernas ansvarsområde. 20 procent svarar att IVO har riktat kritik mot kommunerna utifrån områden som är regionernas ansvar. Även om kommunen är samverkanspart med regionen anser flera kommuner att det är

svårt att påverka till exempel brytpunktssamtal och läkarmedverkan, som är regionens ansvar.

Rådgivning

Vetskapen om IVO:s rådgivande funktion är stor. Det är endast 10 procent av svarande kommuner som uppger att de inte har kännedom om funktionen. 69 procent uppger att IVO:s rådgivning har kunnat hjälpa kommunen vid fråga. SKR ger också råd och stöd till kommuner, och 83 procent av kommunerna har använt sig av den möjligheten. 90 procent av de kommuner som har kontaktat SKR upplever att de har fått hjälp.

Kunskapsunderlag

Socialstyrelsen är socialtjänstens kunskapsmyndighet, och de tar bland annat fram kunskapsunderlag inom socialtjänstens olika områden. I enkäten frågades om kunskapsunderlagen återspeglar de utmaningar som IVO upptäcker i sin granskning. 24 procent av svarande kommuner anser att det i de flesta fall och 44 procent att det är så i vissa fall. Nästan 20 procent kunde inte bedöma om kunskapsunderlagen återspeglar utmaningarna.

Det är flera kommuner som uppger att kunskapsunderlagen är väldigt omfattande och svåra att tillämpa i verksamheterna. Likaså uppger flera kommuner att det ser olika ut med kunskapsstöden inom socialtjänstens områden, vissa är mer användarvänliga medan andra är för omfattande.

Fristående utförare

61 procent av svarande kommuner uppger att de har fristående utförare. Det är betydligt vanligare att storstäder och storstadsnära kommuner använder fristående utförare, 85 procent, jämfört med mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner, 48 procent.

Cirka 50 procent av svarande kommuner ser att tillståndsprövningen bidrar något till en högre kvalitet för brukare/klienter inom vård och omsorg. 25 procent kan inte bedöma om tillståndsprövningen bidrar till en högre kvalitet. 44 procent, av de som har fristående utförare kan inte bedöma om tiden för att få tillstånd påverkar verkställigheten av beslut i kommunen. 22 procent anser att tiden kan vara ett hinder för verkställighet, medan 34 procent anser att tiden inte spelar roll för verkställigheten

Analys

Samtliga svarande kommuner är överens om att tillsyn och granskning är viktigt för att kunna vidareutveckla verksamheter, det framkommer tydligt i fritextsvaren. Synpunkter och beslut används kontinuerligt i det egna systematiska kvalitetsarbetet.

Återkoppling från den som genomfört tillsyn/granskning

När det gäller granskningar som kommunerna själva beställer av externt företag/konsult uppger kommunerna att de får svar på det de önskar och att de utvecklar verksamheterna utifrån återkopplingen. Det kan till exempel vara förändrad rapportering till nämnd, ändrade riktlinjer vid handläggning och framtagande av äldreomsorgsplan.

Vid tillsyn som IVO genomför påtalar flera kommuner att de redan arbetat med de brister som framkom vid tillsynen. När det gäller återkoppling från IVO uppger flera kommuner att den ofta är generell och ibland svår att koppla till det lokala arbetet, vilket gör att återkopplingen inte blir så hjälpsam som den skulle kunna vara. Det förekommer också kommuner som uppger att den förändring som genomförs blir att dokumentera som IVO vill, och inte utifrån kommunens uppbyggda system eller den enskildes bästa.

Exempel på förändringar som gjorts utifrån tillsyn av IVO är bland annat kompetenshöjning hos medarbetare, speciellt inom äldreomsorgen, och förändrad och ibland förbättrad dokumentation.

Det område som ligger lägst gällande hjälpsam återkoppling är hantering av klagomål/synpunkter. När en enskild är missnöjd med verksamhet utreder ofta kommunen det själva, men om den enskilde inte är nöjd med utredningen vänder sig hen till IVO, som då återför klagomålet till kommunen. Både kommunen och den enskilde önskar en återkoppling från IVO i dessa fall.

Förbättrad kvalitet för brukarna/klienterna efter tillsyn?

Den tillsyn/granskning som kommuner själva beställer upplever de ger större nytta och skillnad för brukarna/klienterna. Kommuner uppger att då tillsyn från IVO är fokuserad på formalia leder den sällan till förbättring för den enskilde.

När det gäller äldreomsorgen anser flera kommuner att tillsyn inte gett förbättrad kvalitet eftersom IVO:s tillsyn var koncentrerad på formalia. I de fall

kommunen inte använde samma vokabulär som IVO i dokumentationen fick kommunen en anmärkning, oavsett om individen fått korrekt stöd eller inte. Kommunerna menar att i dessa fall görs förändringar för att IVO gett kritik, vilket inte är detsamma som att kvaliteten förbättras för den enskilde.

Flera kommuner uppger att de inom vissa områden, såsom LSS, våld i nära relation och barn/unga, ser en förbättring för den enskilde efter tillsyn. Det handlar om användningen av begränsningsåtgärder, när frågor om våldsutsatthet/-utövning ska ställas och utformandet av underlag att diskutera med BUP och HVB.

Högre patientsäkerhet efter tillsyn?

Flera kommuner påtalar att det fanns felaktigheter i IVO:s återkoppling när det gällde äldreomsorgen. Det har tagit tid att korrigera detta, och underlaget blir då svårt att använda för att arbeta med patientsäkerhet. Det tar också tid att se en förändring gällande patientsäkerhet när kommunen har ändrat arbetssätt. Många kommuner anger att de redan var medvetna om bristerna, utifrån sitt interna kvalitetsarbete och att arbete som redan pågick.

Medvetenhet och arbetet med patientsäkerhet visar på att kommunerna har en proaktiv inställning.

Gäller tillsynen kommunens ansvarsområden inom hälso- och sjukvård?

Kommunerna uppger att det är kommunal hälso- och sjukvård som till störst del är föremål för tillsyn. Det framkommer dock också många synpunkter på att regionens brister kritiserar i kommunal tillsyn, och att det ställs krav på att kommunen ska åtgärda dessa problem.

En kommun har möjlighet att anställa egen läkare om regionen inte uppfyller det som kommunen och regionen har kommit överens om i avtal, men det har som SKR känner till aldrig gjorts. Kommunerna upplever detta tillvägagångssätt som teoretiskt och verklighetsfrånvänt.

När kommuner får kritik för vad som är regionens ansvarsområde har IVO meddelat att kommunen som samverkanspart bär ansvar för att se till att förbättringar sker. SKR anser dock att det i en samverkan är minst två parter som bär ansvar.

Rådgivande funktioner

Kunskapen om både IVO:s och SKR:s möjlighet till rådgivning är stor i kommunerna. Det är flera kommuner som använder sig av SKR:s rådgivning än IVO:s, och kommunerna upplever också att de får mer stöd från SKR. En del kommuner upplever att IVO:s rådgivning enbart utgår från lagtext och inte ger konkret stöd i kommunens arbete. Det finns även kommuner som uppger att det är svårt att komma fram till IVO:s rådgivning och att det kan komma ”snorkiga” kommentarer från den som svarat.

Stämmer Socialstyrelsens kunskapsunderlag och stöd överens med utmaningarna som IVO upptäcker vid tillsyn?

Majoriteten av alla svarande kommuner anser att Socialstyrelsens kunskapsunderlag är till hjälp gällande de brister som IVO upptäcker vid tillsyn.

Däremot anger många kommuner att kunskapsunderlagen är för omfattande och att detta i sig gör att de är svåra att tillämpa i verksamheterna. Kommunerna uppger också att det saknas kunskapsunderlag inom vissa områden, till exempel gällande dokumentation. När det gäller digitalisering uppger några kommuner att tillsynsmyndigheten och kunskapsmyndigheten motsäger varandra. Det finns också kommuner som uttrycker att korrelationen mellan IVO:s tillsyn och Socialstyrelsens kunskapsunderlag är svag, detta då kunskapsunderlagen i regel handlar om verksamhetens kärna medan IVO:s tillsyn upplevs handla om formalia.

Fristående utförare

När det gäller fristående utförare spelar tiden för tillståndsprovning oftast inte någon roll för kommunens verkställighet av beslut. Detta då kommunen väljer utförare där de redan vet att det finns ett tillstånd.

Kommunerna vill att det ska enklare att få veta vilka utförare som har tillstånd och att det ska vara lättare att få vetskap om eventuella brister som har framkommit vid IVO:s tillsyn av fristående utförare. En önskan är att det ska kunna gå att söka på IVO:s hemsida gällande alla tillståndspliktiga verksamheter, alltså en utökning av det HVB register som hittills har skapats.

Vad saknas eller kan utvecklas?

I fritextsvaren går det att utläsa vad kommunerna upplever som problemområden där de önskar förändring inom. Problemområdena kan summeras i fyra olika rubriker.

Kommunikation och feedback

Kommunerna önskar bättre dialog med tillsynsmyndigheten och att återkopplingen ska vara mer konstruktiv. Kommunerna efterfrågar mer praktiskt stöd och rådgivning i samband med att de får tillsynsmeddelanden.

Ansvarsområden

Kommunerna efterfrågar att IVO ska utöva tillsyn på vad som är kommunens ansvarsområde, särskilt gällande hälso- och sjukvård inom äldreomsorg, och inte rikta kritik mot kommunen för vad som är regionens ansvarsområde. Flera kommuner uppger också att det skulle vara bra att göra tillsyn över regionens ansvar samtidigt som tillsyn görs av kommunens verksamhet, så att kritik kan lämnas till berörd part.

Tidsåtgång och resurser

Kommunerna anser att tidsåtgången vid tillsyn är stor. Många kommuner återkommer till den tillsyn som skedde inom äldreomsorgen samtidigt som det pågick en pandemi. Kommunerna uppger att merparten av det som de får nerslag på är sådant som kommunen redan arbetar med, och att de är medvetna om de problem som finns. Då IVO ger tillsynsbeslut på formalia ser kommunerna att det tar det längre tid att rätta till formalia, med risk för att själva problemet inte löses i den takt som kommunen själv vill.

Metodik och kompetens

Kommunerna ger uttryck för att de ibland upplever att IVO har bristande kunskaper om kommunens uppdrag och ansvar, vilket kan leda till felaktiga slutsatser och kritik. Kommunerna önskar ett bättre samarbete mellan tillsynsmyndigheten och kunskapsmyndigheten, för att stödet för att kunna arbeta på rätt sätt ute i kommunerna ska stärkas och förbättras. Kommunerna uttrycker även en önskan om att Arbetsmiljöverket och IVO ska genomföra tillsyn gemensamt. Detta skulle underlätta för kommunerna att synkroniserat arbeta med åtgärder för att möta kraven från de båda tillsynsmyndigheterna.

Tillsyn och granskning i socialtjänsten

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, genomförde i februari och mars 2024 en enkätundersökning, ”Enkät om tillsynen av socialtjänsten”. 255 kommuner besvarade enkäten. Denna rapport sammanfattar resultaten av enkätundersökningen.

Upplysningar om innehållet
Ulrika Lifvakt, ulrika.lifvakt@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-267-8
Text: Ulrika Lifvakt