

21 september 2012

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

FSS yttrande över slutbetänkandet *Gör det enklare!* från Statens vård- och omsorgsutredning, SOU 2012:33.

FSS tillstyrker förslaget i huvudsak om att fyra nya myndigheter bildas där hälsa, funktionshindersområdet, sjukvård inklusive tandvård och läkemedel samt socialtjänst integreras i myndigheternas ansvarsområden.

Kommentarer:

Utvecklad kunskapsstyrning

Av utredningen framgår att kunskapsstyrningen från statens sida är splittrad och otydlig vilket får till följd att mottagarna inte får det behovsanpassade och användarvänliga stöd de behöver. FSS vill understryka behovet av en mer systematiserad, effektiv och lättillgänglig kunskapsstillförelse från staten.

De mottagande huvudmännen har ibland svårigheter att navigera i floran av strategier, riktlinjer, överenskommelser och villkor för statsbidrag. Av förslaget till förordning och instruktion för Kunskapsmyndigheten framgår att myndigheten, tillsammans med Inspektionen, Infrastrukturmyndigheten och Myndigheten för välfärdstrategi ska stödja en *långsiktig* utveckling av vården och omsorgen. Så brukar de statliga satsningarna beskrivas även idag.

Den statliga finansieringen är dock av kortsiktig karaktär vilket i sin tur kan inverka menligt på en långsiktig utveckling, huvudmännen gör det som "måste göras" för att få tillgång till de statliga medlen. FSS efterfrågar således en tydligare och långsiktigare satsning än tidigare. Vi vill särskilt framhålla regeringens överenskommelser med SKL som, vad vi har uppfattat, tillkom som en kritik mot "rännilspolitiken" vid bidragsgivningen. I stället för ett antal projektsatsningar skulle fokus riktas mot långsiktiga satsningar inom olika välfärdsområden som inte skulle detaljstyra verksamheterna i regionen utan skulle stödja den utveckling som var på gång inom välfärdsområdet. FSS anser att denna ambition hittills inte har uppnåtts och ser därför behov av ytterligare utveckling inom området.

Öppna jämförelser är en av påverkansfaktorerna för förbättringar. Det är därför angeläget att vidareutveckla indikatorerna och mätinstrumenten i syfte öka tillförlitligheten av resultaten, d.v.s. att indikatorerna verkligen mäter kvaliteten i de komplexa förhållanden som råder inom vården och omsorgen och att datainregistreringen blir säkrare.

Om syftet med kunskapsstyrningen är att utveckla, sprida och tillämpa bästa tillgängliga kunskap för bästa möjliga nytta för enskilda personer måste kommuner och landsting ges ett betydligt större inflytande i beredningen av nya initiativ då det till syvende och sist är dessa huvudmän som ska genomföra och finansiera insatserna. För att nå en långsiktig och *hållbar* utveckling krävs således en betydligt högre grad av interaktion mellan den nationella och lokala nivån där även huvudmännens egna behov och initiativ beaktas.

Av förslaget framgår att såväl Kunskapsmyndigheten som Inspektionen för vård och omsorg ska ansvara för föreskrifter och allmänna råd. Samtidigt framgår det av promemorian DS 2012:20 att en

renodlad inspektionsmyndighet innebär en åtskillnad mellan tillsyn och normering. Utifrån att tillsynen kräver integritet, tydlighet och likabehandling gentemot tillsynsobjekten är det inte lämpligt att förena arbetet med att ta fram föreskrifter med tillsynsuppdraget.

För att få önskvärd genomslagskraft för föreskrifter och råd, som endast bör förtydliga lagstiftningens krav, bör de utformas så att det går att leva upp till lagstiftningens intentioner, såväl praktiskt som ekonomiskt. I de fall föreskrifterna behöver kompletteras med handböcker är det viktigt att dessa kommer jämsides med föreskriften. Som exempel kan nämnas de nya bestämmelserna om lex Sarah som trädde i kraft den 1 juli 2011. Handboken kommer dock först i november 2012

Tillsyn och reglering som säkerställer att regler följs

Tillsynen har en mycket viktig funktion och handlar till stor del om myndighetsutövning vilket ställer höga krav på rättssäkerhet och transparens.

Det är följaktligen av stor vikt att tillsynen motsvarar de krav på kvalitet som kan ställas på en tillsynsmyndighet. I annat fall riskerar legitimiteten att urholkas. Tillsynen borde fokuseras till de områden som har störst betydelse för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet och undvika frågor på detaljnivå där otydligheter i lagstiftningarna möjliggör olika tolkningar.

Vidare är det angeläget att återkopplingen till tillsynsobjekten sker skyndsamt samt att myndigheten bygger upp system för kunskapsåterföring till kommunerna utifrån iakttagelserna av tillsynen. Det är också av stor betydelse att de granskningar som kommuniceras till såväl tillsynsobjekt som allmänhet är välgrundade och koncisa i sin utformning så att det inte finns utrymme till olika tolkningar. Som exempel kan nämnas pressmeddelandet från Socialstyrelsen den 2 juli 2012 angående föreskrifterna och allmänna råden för bemanning inom demensomsorgen, första stycket:

Gång på gång upptäcks allvarliga missförhållanden inom äldreomsorgen genom inspektioner och anmälningar. Äldre med demens lämnas utan tillsyn nattetid och personalen räcker inte till.

Formuleringen "Gång på gång..." är sannolikt oantastlig utifrån att bedömningen härrör sig från ett flertal inspektioner. Samtidigt går det att tolka skrivningen som om dessa allvarliga missförhållanden är *allmänt rådande*. I så fall en slutsats som det knappast finns belägg för. Dyliga uttalanden kan skapa obehövlig oro hos de enskilda och anhöriga som är i behov av dessa insatser.

Såväl den nationella som den lokala nivån torde ha samma intention – att trygga kvalitet och säkerhet i vården och omsorgen om enskilda personer. Det finns därför skäl till att utveckla interaktionen mellan den statliga tillsynen och de som tillsynen berör, utan att därför göra avkall på tillsynsuppdraget. Vidare är det angeläget att se över den regionala indelningen i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för en utvecklad interaktion.

FSS stödjer resonemanget i betänkandet om att nuvarande arbetsformer bygger på en tid då det inte fanns en mångfald av utförare. Antalet utförare som ska tillsynas förutsätter utvecklande av nya metoder för tillsyn. Landstingens och kommunernas roll som uppdragsgivare bör lyftas fram på ett tydligare sätt och samarbetsformer behöver utvecklas så att myndighetens arbete samspelar med uppdragsgivarnas ansvar för att tjänsterna når upp till beställd nivå.

Stärkt nationellt grepp om IT- och kommunikationsfrågorna

FSS delar bedömningen att det finns behov av att ytterligare samordna och utveckla register, datafångst, gemensam terminologi, analyser, e-hälsolösningar m.m. Dock krävs ytterligare analyser för att tydliggöra ansvarsgränser mellan landstingens och kommunernas roll som uppdragsgivare i förhållande till statens roll i systemet innan förslaget kan realiseras fullt ut.

Långsiktig och fokuserad statlig styrning

Utredningen konstaterar att den strategiska styrningen behöver vidareutvecklas. Myndigheten för välfärdsstrategi ska ha en samlad överblick för sektorn som helhet och förse staten med underlag för det övergripande arbetet med hälsa och välfärd. Begreppet välfärd i detta sammanhang är inte definierat och berör många fler delar än det som kan inrymmas inom hälsa, vård och omsorg. Således bör uppdraget specificeras i förhållande till uppdraget för myndigheten och i förhållande till övriga aktörer inom området.

Även i detta sammanhang är det viktigt med ett interaktivt förhållningssätt mellan staten och landstingen/kommunerna.

Övrigt

Av slutbetänkandet framgår att det i grunden handlar om att bygga system för successivt lärande och dra nytta av den kompetens och engagemang som finns och kan vidareutvecklas hos professioner, brukare, patienter, verksamhetsledare och förtroendevalda samt att vård- och omsorg är komplexa verksamheter som ofta styrs mer effektivt genom kunskapsutveckling, kunskapsspridning och resultatuppföljning än genom strikt reglering. FSS anser att denna fråga bör analyseras ytterligare.

Vidare vill FSS betona vikten av samordning mellan de nya myndigheterna för att undvika suboptimering och otydligheter mellan myndigheterna och i informationen från myndigheterna till huvudmännen. Som exempel kan nämnas begreppet "långsiktig utveckling" som alla myndigheter ska stödja men vilken av myndigheterna är det som ska ha huvuduppdraget i detta? Då reformen ska genomföras mycket snabbt kan det finnas risk för att respektive myndighets mandat inte är tillräckligt tydliggjort vilket i sin tur kan leda till effektivitetsförluster. Inte minst kan detta leda till att övergripande frågor, exempelvis folkhälsoområdet inte får den erforderligt genomslag.

Regeringen har redan aviserat att de inte avser att genomföra utredningens förslag genom departementspromemorian (Ds 2012:20) - en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. FSS anser, trots dessa långt framskridna planer, att regeringen bör ompröva sin ståndpunkt och avsätta rimlig tid för genomarbetning med hänsyn till lämnade synpunkter på denna utredning samt utarbeta en acceptabel genomförandeplan.

Lotta Persson

Ordförande, Föreningen Sveriges Socialchefer