

Justitieombudsmannen  
Kerstin André**Fråga om en länsstyrelse hade åsidosatt sina åligganden som tillsynsmyndighet när den inte utredde klagomål mot en socialnämnd. Även fråga rent allmänt om principerna för länsstyrelsernas tillsyn i anledning av dit inkomna klagomål på socialtjänstens område**

---

**Anmälan**

AA och BB har tillsammans en dotter CC, som är född i maj 1986. I en skrivelse, som kom in till Länsstyrelsen i Skåne län den 26 april 2004, begärde AA och BB att länsstyrelsen skulle granska hur socialförvaltningen i Lunds kommun hade handlagt ett ärende rörande CC. I sin skrivelse uppgav föräldrarna att CC hade ett psykiskt funktionshinder och att de inte hade fått gehör för sina synpunkter på att CC snarast borde skiljas från den skadliga miljö som hon enligt deras mening vid tillfället vistades i. De anförde vidare bl.a. följande.

Det finns nu en plats för CC på ett HVB-hem i Limhamn, Ugglebo, sedan vi föreslagit att man skulle söka efter möjligheter utanför Lund. Vi har besökt Ugglebo som vi finner vara mycket lämpligt. Vid telefonsamtal med socialsekreterare DD 040422 bibringades vi uppfattningen att man nu äntligen bestämt sig och senast i samband med besök i Hasslarp 040428 skulle ta med CC till Ugglebo, om nödvändigt med polishandräckning. Bortsett från att detta kommer sent, då varje dag i den nuvarande miljön innebär skadlig påverkan, som kommer att ta månader och år att rehabilitera, fann vi detta adekvat. Vi blev därför mycket bestörta, då socialsekreterare EE påföljande dag tog tillbaka detta besked och t.o.m. ville förneka att det givits. Vi accepterar icke dessa dubbla budskap och inte heller ytterligare tidsutdräkt med CC:s omhändertagande.

Oftast förflyter lång tid innan man söker hjälp. Då bör man få snabb och konkret hjälp, bli tagen på allvar och få sina synpunkter respekterade. Inför framtiden är det därför viktigt att belysa, om utredning och beslut i vårt fall skett med tillräcklig snabbhet. Vi saknar också ett intresse från handläggarna, att hos neuropsykologisk och psykiatrisk expertis inhämta kunskaper om CC:s funktionshinder, som man är uppenbart okunnig om. Vi efterlyser också stöd och råd åt oss, vilket t.ex. HVB-hemmets erfarna personal förefaller kunna ge.

---

Vi hemställer att länsstyrelsen granskar handläggningen av CC:s fall och därvid särskilt beaktar vad som kan göras för att utan dröjsmål föra CC till Ugglebo.

I ett beslut den 3 maj 2004, som var ställt till Socialnämnden i Lunds kommun, anförde länsstyrelsen följande.

**Överlämnande av skrivelse för intern klagomålshantering**

Bifogade skrivelse från AA och BB överlämnas till socialnämnden för lämplig åtgärd.

Verksamheten inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (SOSFS 2000:15 (S)).

Ärendet avslutas. Beslutet kan inte överklagas.

En kopia av beslutet skickades till AA och BB.

I en anmälan till JO anhöll AA och BB om att JO skulle granska hur Socialnämnden i Lunds kommun hade handlagt ärendet rörande CC och hur Länsstyrelsen i Skåne län hade handlagt deras begäran om granskning. De anförde bl.a. följande.

Slutligen har vi tillskrivit Länsstyrelsen i Skåne län med begäran om granskning av handläggningen. Där har man emellertid summariskt avfärdat våra klagomål och returnerat vår skrivelse till socialnämnden, ett beslut som inte kan överklagas. I brevet hänvisar länsstyrelsen till respekt för människors självbestämmande och integritet. När det gäller funktionshindrade är detta en grannliga uppgift, där det gäller att väga in hela situationen. Man kan inte okritiskt anamma CC:s preferenser och önskemål. Vidare påpekar man att kap. 3 § socialtjänstlagen föreskriver, att insatserna skall vara av god kvalitet och personalen skall ha lämplig utbildning och erfarenhet. Vi finner att dessa krav inte blivit uppfyllda. Som medborgare i Sverige anser vi oss berättigade till sociala myndigheters bistånd, när så är påkallat. Dock har man mött våra synpunkter med misstro, och vi upplever oss som rättslösa och motarbetade i förhållande till socialnämnden.

**Utredning**

JO lånade in socialförvaltningens personakt beträffande CC och handlingarna i länsstyrelsens ärende.

Länsstyrelsen anmodades därefter att yttra sig över sin handläggning. I remissen angavs att länsstyrelsen även skulle redogöra för i vilken utsträckning som länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet brukar överlämna klagomål till socialnämnden i en kommun för ”intern klagomålshantering” och i vilka fall sådant överlämnande sker.

Länsstyrelsen kom in med ett yttrande som hade beslutats av länsöverdirektören FF. Till yttrandet hade fogats en promemoria som hade upprättats av socialkonsulenten GG.

JO inhämtade från länsstyrelsen kompletterande upplysningar om i vilken utsträckning som anmälningar hade överlämnats för s.k. intern klagomålshantering.

JO begärde att socialförvaltningen i Lunds kommun skulle lämna upplysningar beträffande förvaltningens handläggning av AA:s och BB:s skrivelse sedan länsstyrelsen hade överlämnat den till socialnämnden. Förvaltningen gavs därvid tillfälle att lämna allmänna synpunkter på att en länsstyrelse överlämnar

anmälningar till nämnden för handläggning enligt de rutiner som socialtjänsten har för att handlägga klagomål från enskilda. Socialförvaltningen kom in med ett remissvar som hade upprättats av socialdirektören HH.

JO beslutade att inhämta ett yttrande från Länsstyrelsen rörande förutsättningarna för och lämpligheten av att en länsstyrelse "överlämnar" en anmälan mot en socialnämnd till socialnämnden för eventuell handläggning. Vidare anmodade JO Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län att lämna synpunkter angående de uppkomna frågorna. Socialstyrelsen fick tillgång till de remissvaren inför sitt yttrande till JO.

Socialstyrelsens yttrande beslutades av ställföreträdande generaldirektören JJ. Länsstyrelsens i Stockholms län yttrande beslutades av länsöverdirektören KK, och länsöverdirektören LL fattade beslut om Länsstyrelsens i Västra Götalands län remissvar.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län inhämtade i sin tur synpunkter från stadsledningskontoret, juridiska avdelningen, i Stockholms kommun (vice stadsjuristen MM) respektive stadskansliet i Göteborgs stad (planeringsledarna NN, OO och PP) och omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun (omvårdnadschefen QQ).

Länsstyrelsen i Skåne län bereddes tillfälle att yttra sig över de yttranden som hade kommit in. Även AA och BB fick del av remissvaren och möjlighet att yttra sig.

De yttranden och synpunkter som har kommit in till JO återges i huvudsak nedan (åberopade bilagor har här med några undantag utelämnats).

### Länsstyrelsen i Skåne län

#### *Länsstyrelsens yttrande*

Socialkonsulenten GG har upprättat en promemoria, se bilaga 1, med en redogörelse för hur klagomål och anmälningar handläggs hos Länsstyrelsens sociala funktion. Länsstyrelsen åberopar som sitt eget yttrande vad som anges i promemorian under rubrikerna Länsstyrelsens handläggning av enskilda klagomål respektive Länsstyrelsens handläggning i det aktuella ärendet.

---

Sociala funktionens motiv för att överlämna klagomålen mot socialnämnden i Lund framgår av ovan nämnda promemoria. Enligt länsstyrelsens mening kunde det som anges däri lämpligen ha meddelats på ungefär motsvarande sätt i beslutet den 3 maj. Länsstyrelsen inser att klagandena med rätta ansett att de i det beslutet inte fått något svar på sin begäran om länsstyrelsens tillsyn över socialnämndens handläggning.

Hos Länsstyrelsen i Skåne län pågår inom ramen för ett visionsprojekt en översyn av bl.a. de rutiner som skall leda till en så hög servicenivå som möjligt från länsstyrelsens sida gentemot allmänheten och myndigheter inom länsstyrelsens tillsynsområden m.fl. Klagandenas missnöje över handläggningen i nu aktuellt ärende kommer att läggas till grund för en intern diskussion om hur motsvarande ärenden i framtiden skall behandlas.

## Socialkonsulenten GG:s promemoria

### Länsstyrelsens handläggning av enskilda klagomål

Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen skall insatser enligt lagen vara av god kvalitet. För fullföljande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Socialstyrelsen har i SOSFS 2000:15 gett kommunerna rekommendationer avseende socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

I regleringsbrevet för 2004, verksamhetsområde Tillsyn och vägledning, framgår att målet med tillsynen är ett ökat skydd för enskilda och värnande om samhället i övrigt genom såväl tillsyn som vägledande arbete. Inom verksamhetsgren Social tillsyn, skall länsstyrelserna tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i planeringen. För år 2004 skall särskilt gälla att brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet skall åtgärdas i enlighet med en av länsstyrelserna och huvudmännen överenskommen tidsram.

I Verksamhetsplan för 2004 har Länsstyrelsen i Skåne gjort en prioritering som innebär en förskjutning av fokus från individnivå till verksamhets- och strukturnivå. Syftet är dels att verka för att utveckla socialtjänsternas egna kvalitetssystem för att på sikt öka kvaliteten i socialtjänsten, dels att effektivisera handläggningen av tillstånds- och tillsynsärenden samt förkorta handläggningstiderna överlag på myndigheten.

Länsstyrelsen tar emot ett stort antal klagomål och anmälningar mot brister i socialtjänstens verksamheter från enskilda personer. För att möjliggöra en snabb, effektiv handläggning krävs en *noggrann individuell bedömning av lämpliga insatser i varje enskilt ärende*.

Handläggningen av inkomna anmälningar delas in i följande huvudkategorier:

- Klagomål över sådant som inte gäller socialtjänstens verksamheter eller uppenbart felsända handlingar. Handlingarna sänds till ”rätt” myndighet. Den enskilde får information om detta.
- Klagomål som efter kontakt med socialtjänsten inte bedöms vara av den art att tillsyn ska inledas. Det kan t.ex. vara klagomål under pågående utredning inom socialtjänsten. Beslut om att inte inleda tillsyn fattas och adresseras till den enskilde.
- Klagomål som överlämnas till socialtjänstens egen kvalitetssäkring, t.ex. klagomål mot enskild handläggare eller brister i bemötande. Hänvisning sker till SOSFS 2000:15 (S). Beslutet ställs till socialnämnden och den enskilde informeras.
- Klagomål som leder till att tillsyn inleds och som efter utredning leder till beslut riktade till socialnämnden. Den enskilde får del av beslutet.

Klagomål som innebär att länsstyrelsen inleder tillsyn är sådana där det framgår att det finns brister i rättssäkerheten eller det kan ifrågasättas om rättssäkerheten för den enskilde har tillgodosetts.

Klagomål som bedöms lämpliga att överlämna till socialtjänsten är sådana där det framgår att den enskildes rättssäkerhet är tillgodosedd men den enskilde är missnöjd med hur insatser utformas eller med det sätt på vilket beslutet fattats. Det kan också vara att den enskilde inte förstår nämndens beslut eller att han känner sig kränkt av ett bristfälligt bemötande.

Länsstyrelsens metoder i tillsynsärendena utvecklas parallellt med att länsstyrelsen verkar för att socialnämnderna utvecklar sina kvalitetssystem så att de på ett professionellt sätt kan ta emot och åtgärda de överlämnade klagomålen. En enkät om

socialnämndernas kvalitetssäkring och klagomålshantering har därför inhämtats vid två olika tillfällen. Metoderna och även vad som förväntas av socialtjänsten har tagits upp på träffar med kommunernas IFO- chefer.

#### **Länsstyrelsens handläggning i det aktuella ärendet**

BB:s och AA:s klagomål mot socialnämnden i Lund bedömdes vara av sådan art att de bäst kunde åtgärdas av socialnämnden. Klagomålen mot socialnämnden i Lund gällde socialnämndens bedömning av dotterns beteende, och ett önskemål om att nämnden skulle omhänderta och placera dottern på ett hem för vård eller boende. Länsstyrelsen saknar befogenhet att pröva och ändra socialnämndens bedömning av vilka insatser det finns behov av i enskilda ärenden. I skrivelsen till länsstyrelsen efterlyste föräldrarna stöd och råd för egen del. Även detta anser länsstyrelsen är en fråga som bäst hanteras av ansvarig nämnd.

#### ***Komplettering av remissvaret***

Härmed lämnas kompletterande uppgifter enligt begäran.

#### **Statistik för 2003**

Inkomna klagomål: 385

Av dessa överlämnade till socialnämnderna: 156

#### **Statistik för 1/1-30/9 2004**

Inkomna klagomål: 231

Av dessa överlämnade till socialnämnderna: 116

Ovanstående siffror gäller samtliga till sociala funktionen inkomna klagomål inom områdena barn och unga, ekonomiskt bistånd, familjerätt, missbruk, handikappomsorg och äldreomsorg.

#### **Socialförvaltningens i Lunds kommun remissvar**

##### **Socialförvaltningens handläggning**

Lunds kommun har en klagomålshantering som är en del av kommunens kvalitetsarbete. En gemensam kvalitetspolicy antagen av kommunstyrelsen anger att Lundaborna ska känna tillit, förtroende och ömsesidighet i mötet med kommunen.

I det aktuella ärendet, som anmäldes till länsstyrelsen den 26 april 2004, hade socialtjänsten kontakter sedan 26 januari 2004 efter en anmälan från barnpsykiatrin.

Efter en utredningstid under våren fattade socialnämnden den 28 april 2004 beslut om att bevilja insatser enligt SoL 4:1 med placering på Ugglebo HVB.

Beslutet från länsstyrelsen om att överlämna ärendet för intern klagomålshantering hanterades enligt den klagomålsrutin som finns inom socialförvaltningen. Grunden för föräldrarnas klagomål gällde att de inte var nöjda med att socialtjänsten inte direkt biföll deras begäran om omhändertagande och placering.

Genom att en placering ändå kom till stånd enligt SoL i direkt anslutning till att klagomålen inlämnades till länsstyrelsen nåddes en överensstämmelse mellan föräldrarna och socialtjänsten.

Placeringen fortgår alltjämt och kontakter med föräldrarna upprätthålls.

##### **Synpunkter på länsstyrelsens handläggning**

Socialförvaltningen i Lund ser positivt på länsstyrelsens sätt att prioritera ärenden och att en förskjutning sker från individnivå till verksamhets- och strukturnivå. Genom den arbetsformen får kommunen ta ett större ansvar för den egna klagomålshantering och det kvalitetsarbete som är ålagt socialtjänsten i socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län  
*Länsstyrelsens yttrande*

**Klagomålsärenden i Stockholms län**

---

I Stockholm har antalet inkommande klagomålsärenden ökat under 2004 jämfört med 2003. Mellan januari och november 2004 diariefördes 419 ärenden jämfört med 332 året innan. Den största ökningen hänför sig till sakområdet barn och familj, inklusive familjerätt med 147 anmälningar, därefter ekonomi och missbruk med 128 anmälningar. Äldreomsorgen och handikapp är de sakområden där antalet inkomna anmälningar har minskat. Anmälningar mot HVB är inte medräknade. Antalet till socialnämnden överlämnade ärenden är relativt litet. Barnavårdsärenden bedöms vara de svåraste och mest tidskrävande.

I ärenden som avslutas med kritik eller allvarlig kritik är besluten avsedda att bidra till kunskapsutveckling och ge förslag till förbättringsåtgärder. Av utredda anmälningsärenden under 2004 har 53 avslutats med viss kritik och 7 med allvarlig kritik.

Vad gäller handläggningstiderna har de i vissa ärenden tenderat att bli långa och ibland har frågorna varit inaktuella när ett ärende väl kan avgöras. Tillsynsinsatser och åtgärder som skulle kunna komma många fler medborgare till godo eftersätts när de enskilda klagomålen tar alltför mycket resurser i anspråk. I tider av resursknapphet diskuteras prioriteringarna fortlöpande.

Behovet av förenklad och effektivare handläggning har därför länge gjort sig påmint och också lett till vissa förenklingar. Länsstyrelsen har utarbetat en *"Handbok för handläggning av tillsynsärenden m.m. inom socialtjänsten."* Bilaga 2. Den är uppdaterad i juni 2003 och kommer att uppdateras ytterligare inom den närmaste tiden. Länsstyrelsen kommer då att ta ställning till ytterligare prioriteringar.

Avsnittet Förenklad tillsyn är bl.a. baserat på socialtjänstkommitténs huvudbetänkande 1994:139 s. 562 där kommittén anser att ... det är angeläget att länsstyrelserna även fortsättningsvis har ansvar för att utreda enskildas klagomål. För länsstyrelserna är individtillsynen en betydelsefull indikator på hur kommunerna tillämpar lagen och på kvaliteten i olika verksamheter.

Individtillsynen bör leda till ett formellt beslut, varav framgår om klagomålet varit berättigat och i så fall i vilket avseende kommunen brustit i handläggningen eller i den insats som tillhandahållits. I detta sammanhang vill vi också ta upp frågan om länsstyrelsernas behov av att i vissa fall pröva om ett klagomål kan avvisas. Denna möjlighet bör finnas t.ex. när klagomålen avser förhållanden som ligger långt bakåt i tiden. Vi ser det också som en självklarhet att länsstyrelsen liksom för närvarande ska kunna avvisa klagomål med samma innehåll.

Exempel på förenklingar och effektiviseringar som tillämpas i Stockholm

I Stockholm har Länsstyrelsen sedan ca 3 år inrättat en särskild befattning på 50 % med uppgift att ha ett särskilt ansvar för enskildas anmälningar. Vissa åtgärder har vidtagits i syfte att effektivisera och förenkla handläggningen. Ärenden analyseras mera noggrant innan de fördelas på handläggare. Riktade remisser med preciserade frågor skickas till socialnämnderna. Handläggningen har gjorts enhetligare genom att en handbok har sammanställts.

Anmärkingar mot utredningar och yttranden enligt föräldrabalken utreds i allmänhet inte. Den som klagat informeras om att hans/hennes invändningar och synpunkter kan tillställas domstolen och beaktas vid prövningen av målet. Länsstyrelsens handläggning i dessa ärenden kan då t.ex. inskränka sig till att ta reda på om olika formaliteter och tidsgränser har beaktats och i vissa fall barnperspektivet.

Brev från enskilda som huvudsakligen består av frågor om varför socialtjänsten gjort eller bedömt på det ena eller andra sättet lämnas till socialnämnden att besvara.

Frågor om arvoden till familjehem och byte av handläggare överlämnas till socialnämnden att besvara.

Länsstyrelsen har inom ramen för ett försök som omfattat ekonomiärenden inte tagit ställning till om socialtjänsten gjort rätt eller fel utan har istället beskrivit hur en formellt korrekt handläggning bör gå till i direktkontakt med den som gjort anmälan. Med denna information har den enskilde själv fått underlag för att bevaka sin rätt. Positiv respons från enskilda har förekommit. Handläggningen har förkortats och förenklats.

Förenklarna har lett till väsentligt minskad generell handläggningstid.

### **Kommunernas klagomålshantering**

Länsstyrelsen har under 2003 genomfört en kartläggning av hur kommunerna uppfyller bestämmelserna i 3 kap. 3 § socialtjänstlagen om att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Av kommunerna har ca 70 % besvarat Länsstyrelsens frågor. Ca 95 % av dessa har system för att ta emot klagomål och synpunkter som gäller omsorgen om äldre och funktionshindrade och cirka 80 % av kommunerna har system för klagomål när det gäller individ och familjeomsorg. Bilaga 3.

### **Synpunkter**

Länsstyrelsen anser att uppdelningen i huvudkategorier kan göras på det sätt som gjorts i Skåne län med visst undantag för punkt tre. Inom ramen för varje kategori krävs flexibilitet. Kategori nummer tre handläggs i Stockholm så att anmärkningar mot enskilda socialsekreterare betraktas som anmärkningar mot socialnämnden. En bedömning görs utifrån innehållet i anmälan huruvida tillsyn inleds eller inte.

Försöken att utreda bemötandefrågor leder oftast till att ord står mot ord. Det är enligt Länsstyrelsens erfarenheter ganska sällsynt med renodlade klagomål.

Socialstyrelsen har i Allmänna råd om SOSFS 2000:15 (S) Kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg närmare utvecklat hur enskildas klagomål kan användas bl.a. som en viktigt informationskälla för att åtgärda brister samt för att identifiera områden som kan behöva förbättras. För att klagomål ska kunna lämnas över till en kommun för handläggning anser Länsstyrelsen att detta i nuläget endast bör gälla klagomål som kan gälla självrättelse eller information och rådgivning enligt förvaltningslagen eller direkt rör arbetsledningsfrågor som bör handläggas av den enhet som klagomålen riktar sig mot.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen att möjligheterna att överlämna klagomålsärenden till kommunernas klagomålshantering bör begränsas till de ärendetyper som Länsstyrelsen redan idag lämnar över till kommuner för besvarande.

### ***Synpunkter från Stockholms kommun, stadsledningskontorets juridiska avdelning***

Ärendet gäller hur länsstyrelsens tillsynsarbete ska utövas. Även om tillsynsbegreppet som sådant inte definierats så framgår det tydligt i 13 kap. 2 § socialtjänstlagen vilka uppgifter länsstyrelsen har. Utifrån denna bestämmelse kan Stockholms stad endast lämna den synpunkten att det kan ifrågasättas om länsstyrelsen i Skåne i det aktuella fallet verkligen fullgjort sitt ansvar att informera och ge råd till allmänheten när man "överlämnat" skrivelse till kommunen.

Stockholms stads juridiska avdelning har ingen erfarenhet av att samma handläggningssätt tillämpats i Stockholm. Juridiska avdelningens egen erfarenhet är att Länsstyrelsen i Stockholms län vid behov biträder socialnämnderna och även juridiska avdelningen på det sätt som socialtjänstlagen föreskriver.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
*Länsstyrelsens yttrande*

**Lagtexter, propositioner, departementsskrivelser o.dyl.**

Propositionen till socialtjänstlagen, SoL (1979/80:1) beskriver på sid. 453 hur Barnavårdssocialvårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna arbetade med traditionell myndighetskontroll, formell tillsyn, att verkställa utredning, att påkalla ändring. Av propositionen framgår att det inte ansågs nödvändigt att ha kvar ett instrument som ger möjlighet att direkt ålägga en kommun att lämna det bistånd den enskilde har rätt till. Däremot skulle socialenheten vid länsstyrelsen råda och upplysa enskilda (vara "klagomur").

Av Socialtjänstlagen (2001:453) framgår i 13 kap. 2 § att: Länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som kommunen inom länet ansvarar för och skall därvid

- Följa nämndernas tillämpning av denna lag
- Informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten
- Biträda nämnderna med råd i deras verksamhet
- Främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan
- Verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd i form av hemtjänst samt sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 7 § tredje stycket
- Även i övrigt se till att nämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

I regeringens proposition Ny socialtjänstlag m.m. (2000/01:80) sägs att "En aktiv statlig tillsyn syftar till att bevaka den enskildes rättssäkerhet och lagligheten i socialtjänstens verksamheter men också till att uppnå en likvärdig verksamhet över hela landet".

I departementsskrivelse DS 1992:67 "Länsstyrelserna och socialtjänsten – tillsyn och uppföljning under utveckling" sägs bland annat följande.

Begreppet *tillsyn* bör användas i fråga om *kontroll eller granskning* av enskilda verksamheter och av handläggning i enskilda ärenden. Tillsyn görs i efterhand, oftast på förekommen anledning, för att garantera en skildas rättssäkerhet och för att kontrollera att kommunerna eller enskilda vårdgivare följer lagen." Vidare sägs: "Den enskilda tillsynen initieras vanligtvis av klagomål från allmänheten men även på annat sätt, bl.a. ge nom att massmedia uppmärksammat händelser eller missförhållanden inom socialtjänsten. Länsstyrelsens enskilda tillsyn initieras även av de klagomål, som Socialstyrelsen, Socialdepartementet och JO överlämnar till länsstyrelsen för utredning/handläggning. Den enskilda tillsynen be traktas av samtliga länsstyrelser som en ytterst angelägen uppgift. Skälen härtill är flera. Den enskildes möjlighet att få klagomål utredda beträffande handläggning, dokumentation samt upplevda brister i förhållande till socialtjänstlagens intentioner är förutom överklagningsrätten en viktig princip i ett rättssamhälle. Tillsynen är i första hand avsedd att bevaka och tillgodose den enskildes rättssäkerhet vid kontakten med socialtjänsten. Tillsynen är också ett av instrumenten för att följa hur kommunen tar sitt yttersta ansvar för att tillgodose de mest utsatta gruppernas behov.

Utvecklingsgruppen för Länsstyrelsefrågor, Civildepartementet utarbetade 1995 en skrift "Länsstyrelsernas ansvar för uppföljning, utvärdering och till syn 1994". I denna sägs bland annat att länsstyrelsernas roll har övervägts av ett flertal utredningar på senare tid. Gemensamt är att de anser att tyngdpunkten i länsstyrelsernas arbete bör förskjutas från individuell ärendehandläggning till uppföljning, utvärdering, tillsyn och utveckling.



I Riksrevisionsverkets skrift RRV 1996:10 "Statlig Tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel" sid 13 sägs bland annat följande.

Tillsyn i vid mening utövas över många objekt såsom myndigheter, organisationer, individer eller fysiska föremål.

Regeringen beslutade att förstärka tillsynen av vård och omsorg av äldre från och med 2003. I de direktiv som skrevs för de äldreskyddsombud som an ställdes vid länsstyrelserna talas om tillsyn gentemot verksamheter. Det fram går att tillsynen ska ha ett medborgar- och brukarperspektiv.

Av SOU 2002:14 "Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag" ett delbetänkande av Tillsynsutredningen föreslås att definitionen av tillsyn är att den består av granskning och ingripande. Tillsynen kan dock även i fort sättningen vara främjande och förebyggande. Ingripande kan vara anmärkning, varning, förbud/återkallelse, sanktionsavgift, tillsynsbot som kompletter till anmärkning och varning.

Av JO-instruktionen framgår enligt 18 § att ombudsmannen får överlämna ett klagomålsärende till annan myndighet under vissa omständigheter. JO lämnar ibland över individuella klagomålsärenden inom socialtjänsten till länsstyrelsen för handläggning.

I övrigt kan nämnas att införandet av så kallade sanktionsavgifter innebär att länsstyrelsen har fått ett tydligt uppdrag att bevaka de enskildas rättssäkerhet.

#### **Länsstyrelsens i Västra Götaland synpunkter**

Länsstyrelsen i Västra Götaland har i enlighet med de statliga utredningarnas uppmaning utvecklat sin verksamhetstillsyn både vad gäller innehåll och antal men har samtidigt hållit fast vid uppdraget att granska individuella klagomål mot socialtjänsten. Detta innebär att de individuella klagomålen fortfarande tar mycket tid i anspråk framför allt inom områdena individ- och familjeomsorg och funktionshinder.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser, med hänvisning till den bakgrund som beskrivs ovan, att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet med en "klago mursfunktion" för allmänheten ska ta upp enskilda ärenden för granskning, utreda dem på lämpligt sätt och fatta beslut även om klagomålen inte handlar om direkta brister i rättssäkerheten. Den enskilde klagande blir annars utlämnad till den de klagat på, vilket Länsstyrelsen anser vara otillfredsställande eller direkt felaktigt sett ur ett brukar- och medborgarperspektiv. Kommunernas eget kvalitetsarbete där klagomålshantering vanligtvis ingår kan enligt Länsstyrelsens uppfattning inte ersätta tillsynsmyndighetens uppdrag.

Tillsyn av ett ärende som rör en enskild individ kan i Västra Götalands län ske på olika sätt. I vissa fall kan ett telefonsamtal med berörd chef eller handläggare räcka. I andra fall behövs remiss till berörd nämnd, aktgranskning, samtal med handläggare, chef eller andra berörda. Det enskilda klagomålet kan också vara en indikation på att verksamheten generellt inte fungerar på ett bra sätt och utmynna i en verksamhetstillsyn. Länsstyrelsens utredning av det enskilda ärendet kan alltså vara mer eller mindre omfattande men följs alltid av en bedömning och ett beslut.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att klagomål som rör utformningen av en insats, sättet på vilket ett beslut fattats eller om den enskilde känner sig kränkt eller illa bemött i de flesta fall inte kan överlämnas till berörd nämnd utan en begäran om återrapportering av vidtagna åtgärder, som länsstyrelsen sedan bedömer om de är adekvata och tillräckliga.

Det kan finnas vissa klagomål som är av sådan art att det lämpligaste är att överlämna dessa till berörd nämnd för den åtgärd nämnden finner påkallad. Dessa klagomål skulle exempelvis kunna vara om ärendet nyligen utretts av länsstyrelsen och inget nytt tillkommit eller personen som klagat endast behöver information av

socialtjänsten. Länsstyrelsens beslut att överlämna ärendet bör även i vissa av dessa fall följas av en begäran om återrapportering till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har med anledning av JO:s remiss inhämtat synpunkter i ärendet från Göteborgs stad och omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun. Synpunkterna är inte behandlade i nämnd.

#### *Synpunkter från Göteborgs kommun, stadskansliet*

Länsstyrelsen i Skåne hänvisar i sitt svar till JO till en promemoria som antagits rörande länsstyrelsens handläggning av enskilda klagomål. I promemorian grupperas inkomna ärenden i fyra grupper. Den hantering som skett i detta ärende följer ”kategori 3”. Som skäl för en sådan behandling anges till exempel brister i bemötande och klagomål mot enskild handläggare. Ett beslut i denna kategori ställs till socialnämnden med information till den enskilde.

Vi anser att den som vänder sig till en tillsynsmyndighet, och som inte di rekt har kommit fel och kan hänvisas till rätt instans, måste ha rätt till ett mer personligt bemötande. Även i de fall det inte är möjligt för länsstyrelsen att gå in i det enskilda ärendet måste det vara viktigt att den som i sin nöd vänder sig till tillsynsmyndigheten får ett besked om länsstyrelsens åtgärder och skälen för dem utformat på ett sätt som de kan förstå.

Det är viktigt att allmänheten uppfattar tillsynsmyndigheten som fristående från de myndigheter som ska granskas. Vi anser det, med den information som vi har, tveksamt att hänföra detta ärende till den kategori som den be handlats enligt. Det kan inte kännas rimligt att ett ärende som anmälts till tillsynsmyndighet skall behandlas i enlighet med kommunens interna kvalitetssäkringsrutiner. Vi kan inte heller utläsa att länsstyrelsen känner till vad dessa rutiner kommer att innebära i det aktuella fallet. Om länsstyrelsen gör bedömningen att ett ärende som aktualiserats som ett tillsynsärende kan sändas över för hantering enligt den anmälda nämndens interna kvalitetsrutiner borde länsstyrelsen enligt vår mening begära en återrapportering från nämnden i ärendet.

#### *Synpunkter från Omvårdnadsförvaltningen i Skövde kommun*

Inledningsvis kan konstateras att länsstyrelsens roll, när det gäller tillsyn av kommunernas socialtjänst, är viktig och välkomnas av kommunen. Den utgör en viktig del av kommunens kvalitetsutvecklingsarbete. Samtidigt pågår det i kommunerna ett internt arbete för utveckling av kvalitetssystem i vilket klagomålshanteringen spelar en viktig roll. Den är betydelsefull för myndighetens kontakt med kommuninvånarna och gör myndigheten observant på vad som eventuellt brister i verksamhet och/eller bemötande. I takt med att kommunerna förbättrar och förfinar sina kvalitetssystem och hanteringen av klagomål är det också naturligt att länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet förändras.

Länsstyrelsens tillsyn kan, när den inriktar sig på mer verksamhet och struktur och mindre på enskilda individärenden, tjäna som ett viktigt stöd i kommunens ”egenkontroll”. Den kan i vissa fall också betraktas som en

”lärande granskning” och på det sättet bidra till konstruktiva och utvecklande diskussioner dels mellan länsstyrelsen och kommunen och dels internt i kommunen. Att länsstyrelsen i allt högre grad överlämnar enskilda människors klagomål på kommunens socialtjänst till kommunen för handläggning är således en helt naturlig och riktig utveckling. Länsstyrelsen har ändå goda möjligheter att beakta enskilda individers synpunkter på kommunens social tjänst, men då i ett vidare sammanhang. Antingen kan det röra sig om en tillsyn av en hel verksamhet eller i sammanhang där man kan befara att det föreligger ”systemfel” som kan påverka kommuninvånarnas rättssäkerhet eller på annat sätt visar att kommunen systematiskt och återkommande begår felaktigheter eller har byggt in oriktigheter i sina rutiner. I dessa sammanhang är det vanligt att länsstyrelsen intervjuar också brukare och anhöriga.

Sammanfattningsvis är det min uppfattning att den typ av tillsyn som bäst gagnar kommunens verksamheter och därmed kommuninvånarna är den som inriktar sig på

hela eller delar av en verksamhet medan tillsynen i enskilda ärenden bör vara en fråga för kommunens interna klagomålshantering. Läns styrelsen skall naturligtvis försäkra sig om att kommunerna har väl fungerande system för klagomålshantering och på det sättet indirekt också utgöra ett stöd för kommuninvånarna.

## Socialstyrelsens remissvar

### *Socialstyrelsens yttrande*

Det finns inte några formella hinder mot att en länsstyrelse "överlämnar" en anmälan mot en socialnämnd till socialnämnden för handläggning.

Socialstyrelsen kan inte uttala sig om det allmänt sett lämpliga i ett "över lämnande" som generellt begrepp. Det saknas nämligen kunskap på nationell nivå om hur klagomålshantering fungerar i kommunerna. Ett fortsatt upp följnings- och metodutvecklingsarbete är därför nödvändigt.

Det framgår av utredningen i JO:s ärende att det i tillsynsverksamheten på regional nivå kan förekomma överlämnanden i den meningen att länsstyrelsen skiljer ärendet ifrån sig genom överlämnandebeslutet. Ett sådant förfarande bör kunna godtas i undantagsfall och då närmast när åtgärden har karaktär av service, dvs. att överlämna en framställning till rätt myndighet.

Länsstyrelsens beslut att i övriga fall överlämna en anmälan bör alltid vara förenat med ett krav på återrapportering så att länsstyrelsen skall kunna be döma om överlämnandet lett till adekvata och lämpliga åtgärder.

I samband med att den enskilde underrättas om att anmälan överlämnas till socialnämnden är det lämpligt att han eller hon får en utförlig allmän information om länsstyrelsens tillsyn över socialnämndernas handläggning.

För att bevaka och tillgodose den enskildes rättssäkerhet är det viktigt att alla länsstyrelser tillämpar samma principer för klagomålshantering så att en anmälan hanteras likartat oberoende av var i landet man bor.

### **SOCIALSTYRELSENS BEDÖMNING**

Den enskildes kontakter med länsstyrelsen kan handla om klagomål, men också om frågor och önskemål om råd. Sådana hänvändelser till länsstyrelsen torde oftast kunna hanteras formlöst och på det sättet att den enskilde i första hand hänvisas till kommunens egen klagomålshantering. Inte minst brukar- och medborgarperspektivet talar för en sådan hantering. Klagomål har nämligen inte sällan sin grund i missförstånd eller bristande information till den enskilde. I de fall önskemålet från den enskilde inte entydigt är att just läns styrelsen och ingen annan skall hantera synpunkterna bör länsstyrelsen inledningsvis hänvisa den enskilde till att kontakta handläggaren i ärendet eller dennes arbetsledare/chef för att diskutera den uppkomna situationen och framföra vad han eller hon är missnöjd med. Många gånger kan en förutsättningslös diskussion lösa upp oklarheter och undanröja missnöjet. En direkt kontakt med socialtjänsten är också det snabbaste sättet för den enskilde att få till stånd en dialog och en eventuell ändring. I dessa kontakter är det angeläget att socialtjänstens representant är lyhörd gentemot den enskildes synpunkter och lämnar sakliga argument för att en viss åtgärd vidtagits eller inte vidtagits.

Socialstyrelsen är medveten om att den enskilde som t.ex. känner sig illa bemött eller inte har fått gehör för sin uppfattning är tveksam till att samma person som han eller hon är missnöjd med, skall hantera klagomålet. I vart fall inom större förvaltningar bör detta kunna lösas så att klagomålet hand läggs på en annan enhet än den där handläggaren i fråga arbetar.

I samband med att länsstyrelsen överlämnar ett klagomål för handläggning inom kommunens egen klagomålshantering, bör länsstyrelsen alltid begära en återrapportering av vidtagna åtgärder för att länsstyrelsen skall kunna bedöma om de är adekvata och lämpliga. Länsstyrelsens utredning av det enskilda ärendet kan

därvid bli mer eller mindre omfattande, men bör alltid följas av en bedömning och ett beslut. I annat fall blir den enskilde utlämnad till den han eller hon klagat på.

Åtterrapporeringen är också viktig ur den synvinkeln att klagomål kan vara en indikation på att verksamheten inte fungerar bra och utmytna i en verk samhetstillsyn. Länsstyrelsen får således genom åtterrapporeringen kunskap både om hanteringen av det enskilda ärendet och om hur kommunens klago målshantering fungerar på generell nivå.

Det är viktigt att länsstyrelsen i samband med att den underrättar den en skilde om överlämnandebeslutet också lämnar en utförlig allmän information om länsstyrelsens tillsyn över socialnämndens handläggning.

Socialstyrelsens uppföljning av tillämpningen av styrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg visar att många kommuner har utarbetat rutiner för att fånga upp klagomål från enskilda. Någon uppföljning av klagomålshantering har dock inte gjorts, inte heller hur denna har uppfattats av den enskilde. Det saknas därför kunskap om hur klagomålshantering fungerar i praktiken. Det är angeläget att kvalitetsarbetet fortsätter, utvecklas och förfinas. Socialstyrelsen ser det som en angelägen uppgift för länsstyrelsen att följa upp kommunernas klagomålshantering och hur den upplevs av brukarna. Det är minst lika viktigt att den en skildes erfarenhet tas tillvara i detta arbete. Flera klagomål inom samma område kan som nämnts ovan också vara en indikation på att det föreligger ett systemfel, t.ex. i organisationen eller i bemötandet av klienter, vilket bör föranleda socialtjänsten att ta initiativ till en översyn av sina arbetsmetoder.

Socialstyrelsen vill understryka det önskvärda i att alla länsstyrelser tillämpar samma principer för klagomålshantering så att den enskildes klagomål hanteras på likartat sätt oberoende var i landet han eller hon bor. Tillsynen

skall utgå från ett brukar- och medborgarperspektiv och beakta de problem som den enskilde upplever i kontakten med socialtjänsten.

Inriktningen på länsstyrelsens tillsyn är verksamhetstillsyn. Samtidigt är individtillsyn en angelägen uppgift. Detta är helt i linje med lagstiftarens intentioner och med den utveckling som under lång tid pågått inom den statliga tillsynen på socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens område, mot mindre grad av kontroll och med ökad tonvikt på uppföljning, utvärdering, kunskapsförmedling och rådgivning. Bakom denna utveckling ligger en med veten strävan att minska inslaget av detaljanvisningar och myndighetskontroll till förmån för ett mer aktivt arbetssätt. Utvecklingen är också en naturlig följd av att kommunerna förbättrar och förfinar sina kvalitetssystem och hanteringen av klagomål.

Avslutningsvis kan diskuteras om det inte finns ett behov av en fristående "klagomålsmur" utan tillsynsansvar inom socialtjänsten motsvarande patient nämnderna inom hälso- och sjukvården. Främsta syftet med en sådan funktion är att på ett informellt, snabbt och smidigt sätt stödja enskilda som önskar framföra klagomål till kommunen eller länsstyrelsen.

Den utredning som ligger till grund för detta yttrande redovisas i bilaga.

### *Bilagan till Socialstyrelsens yttrande*

#### **1 Gällande ordning**

##### 1.1 Socialtjänstlagen (2001:453), SoL

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i landet. Styrelsen skall följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av denna lag utfärdar Socialstyrelsen allmänna råd (13 kap. 1 § SoL).

Länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för (13 kap. 2 § SoL).

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (3 kap. 3 § SoL). Till ledning för detta arbete har Social styrelsen utarbetat allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (SOSFS 2000:15 /S/) och inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8 /S/).

1.2 Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

Socialstyrelsen har den centrala tillsynen över verksamhet enligt denna lag. Styrelsen skall följa, stödja och utvärdera verksamheten samt informera om den och stimulera till vidareutveckling (25 § LSS).

Länsstyrelsen har inom länet tillsyn över verksamhet enligt denna lag och får då inspektera verksamheten (26 § LSS).

### 1.3 Tillsynsbegreppet

I förarbetena till 2001 års socialtjänstlag uttalades bl.a. följande om länsstyrelsens uppgifter:

”Den statliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter regering och riksdag har beslutat. En aktiv statlig tillsyn syftar till att bevaka den enskildes rättssäkerhet och lagligheten i socialtjänstens verksamheter men också till att uppnå en likvärdig verksamhet över hela landet. Den statliga tillsynen har sedan länge utvecklats mot en mindre grad av kontroll och med ökad tonvikt på uppföljning, utvärdering, kunskapsförmedling och rådgivning. Bakgrunden till denna utveckling är en medveten strävan att minska inslaget av detaljanvisningar och myndighetskontroll till förmån för ett mer aktivt arbetssätt. Regeringen kan dock konstatera att det alltsedan socialtjänstlagens tillkomst år 1980 rått en viss oklarhet kring innebörden av tillsynsbegreppet. Som framgår av redogörelsen ovan används tillsyn som en övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter såsom normering, information och rådgivning. Det framgår t.ex. inte tydligt i lagstiftningen att länsstyrelsens uppgifter i förhållande till kommunerna definieras som tillsyn. Det har i olika sammanhang påpekats att oklarheter i tillsynsbegreppets inne bör bidrar till osäkerhet om hur tillsyn bör bedrivas. Det kan också finnas en risk för dubbelarbete mellan de båda tillsynsmyndigheterna eftersom deras roller är delvis överlappande. Regeringen föreslår därför att det i socialtjänst lagen tydliggörs att länsstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i länet. Detta innebär emellertid inte att länsstyrelsernas tillsynsuppgifter begränsas i för hållande till vad som gäller i dag.” (prop. 2000/01:80 s. 99).

## 2 Regeringsuppdrag, m.m.

### 2.1 Social tillsyn 2003 – Resultat av länsstyrelsernas tillsyn

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har regeringens uppdrag att årligen pre sentera resultatet av den sociala tillsynen på nationell nivå. 2003 års rapport informerar om behovet av utveckling inom socialtjänsten. Sammanställningen av resultatet av den sociala tillsynen år 2003 visar varken hela socialtjänsten eller länsstyrelsernas samlade tillsyn. Däremot visar den vad länsstyrelserna funnit i tillsynen under det gångna året. Rapporten är ett underlag för att hitta angelägna tillsynsområden för kommande regleringsbrev och angelägna om råden att uppmärksamma på nationell nivå. Den är en del av länsstyrelsernas och Socialstyrelsens gemensamma utveckling av den sociala tillsynen.

Individtillsyn uppstår när enskilda, deras närstående, allmänheten, organisation eller myndighet anmäler att de är missnöjda med socialtjänstens insatser. Länsstyrelsen kan även själv ta initiativ till att granska enskilda ärenden efter information från t.ex. media.

Länsstyrelsens beslut i tillsynsärenden kan innefatta kritik. Denna kan graderas. Länsstyrelsens beslut kan också innefatta påtalande av brister. I båda fallen indikerar

länsstyrelsen att det finns problem. Det finns ingen nationellt enhetlig definition av vad som föranleder kritik och vad som är brist i social tillsyn (rapporten s. 13–14).

Fokus i granskningen är på det skriftliga materialet. Länsstyrelsen begär genom remiss in en beskrivning av situationen från socialtjänsten. Vid granskningen kan intervju genomföras med anmälaren och tjänstemän. Om förhållandena visar sig vara allmängiltiga övergår individtillsynen i en verk samhetstillsyn. Vidare kan Socialstyrelsen konstatera att de försök som har gjorts för att följa upp hur anmälningar hanteras av länsstyrelsen har visat att de uppgifter som funnits att tillgå är för knapphändiga för att ligga till grund för någon enhetlig eller nationell bedömning. Några länsstyrelser har dock utvecklat arbetssätt för att hantera och utreda anmälningar och klagomål (a.a. s. 80). Arbetssättet innebär att ett klagomål efter bedömning överlämnas till kommunen för åtgärd. Länsstyrelsen begär sedan i en del fall in en beskrivning av vilka åtgärder kommunen vidtagit. Härigenom får länsstyrelsen en insyn i hur kommunens klagomålshantering fungerar. Men detta innebär även att antalet registrerade tillsynsärenden inte motsvarar antalet anmälningar och klagomål som inkommit till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen saknar befogenhet att pröva och ändra socialnämndens be slut och bedömning av vilka insatser det finns behov av i enskilda ärenden. Däremot kan länsstyrelsen genom dialog med företrädare för socialtjänsten föra fram synpunkter och göra påpekanden. Länsstyrelsen kan i samband med beslut i ett tillsynsärende begära in en handlingsplan från socialtjänsten.

## 2.2 Samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna

Sedan år 2001 finns ett nationellt program för social tillsyn. Programmet anger vilka frågor Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall samarbeta om och hur samarbetet skall gå till. Arbetet leds av en särskild samverkansgrupp som består av fyra representanter från länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen. Syftet med programmet är att samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall vidareutvecklas för att uppnå

- ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet,
- ökad samordning vad gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården, samt
- minskade brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet.

Det nationella programmet består av fyra delar; samordning, utveckling, genomförande av gemensamma uppdrag och resultat/kunskapsuppföljning från tillsynen. Inom ramen för programmet har Socialstyrelsen och länsstyrelserna utarbetat ett gemensamt utvecklingsprogram för den sociala tillsynen. En handlingsplan för tre år med start år 2002 har utarbetats. Under år 2003 på börjades bl.a. ett utvecklingsprojekt om bl.a. bedömningskriterier för social tillsyn (Socialstyrelsens årsredovisning 2003 – Gemensam avrapportering 78).

## 3 Socialstyrelsens pågående uppföljning av kvalitetsarbetet inom individ- och familjeomsorgen

Den preliminära sammanställningen av uppföljningsarbetet av Socialstyrelsens allmänna råd inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (SOSFS 2000:15 /S/) visar att råden är mycket väl kända i kommunerna och att de används i hög grad (i ca 75 procent av kommunerna). Mellan 80 och 100 procent, beroende på kommunstorlek, anser att de allmänna råden har varit ett stöd i hög eller i ganska hög grad.

Drygt 60 procent av kommunerna anser att kvalitetsarbetet integrerats i verksamhetsplaneringen i ganska hög grad. Det gäller inom samtliga IFO:s kärnområden. Närmare 20 procent av kommunerna uppger att integrationsgraden är låg.

Omkring 80 procent av kommunerna uppger att de har rutiner och metoder för att fånga upp synpunkter och klagomål. Ett visst arbete med att förbättra kvaliteten genom att också involvera klienterna i arbetet pågår i varierande omfattning i kommunerna.

#### **4 Hur hanteras klagomål från enskilda av kommunerna?**

##### **4.1 Uppföljning**

Det finns inte någon nationell uppföljning av kommunernas klagomålshantering. Det förhållandet att det finns system för att fånga upp klagomål säger inte något om hur väl kända dessa system är för allmänheten eller i vilken utsträckning enskilda använder sig av denna möjlighet för att framföra klagomål på socialtjänstens handläggning av sitt ärende. En viktig aspekt är hur kommunerna sprider kännedom om klagomålshandlingen. Det saknas kunskap om hur många klagomål som har inkommit, vad klagomålen avsett, om klagomålen har kommit in via länsstyrelsen eller om enskilda vänt sig direkt till den enhet som arbetar med klagomål och i vilken utsträckning kommunens hantering lett till att den enskilde fått gehör för sina klagomål. Sådan kunskap är nödvändig för att kunna följa kommunernas kvalitetsarbete, både i ett verksamhetsperspektiv och i ett klientperspektiv.

##### **4.2 Länsstyrelsens i Östergötland rapport 2001:10 Klagomålshantering**

Som ett exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Östergötlands län år 2001 via en enkät till länets samtliga kommuner undersökte hur dessa hanterade synpunkter och klagomål som kommer in på verksamheten inom socialtjänsten. Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen att nio kommuner av länets 13 har riktlinjer för hela eller delar av socialtjänsten och i många kommuner anges att arbetet är i gång eller skall påbörjas (rapporten s. 2).

Hur enskilda upplever kommunens klagomålshantering framgår inte närmare av rapporten. Länsstyrelsen konstaterar dock att en del enskilda som vänder sig till länsstyrelsen med synpunkter och klagomål uppger att de först framfört dessa direkt till verksamheten men att de inte upplever att klagomålen tagits på allvar. De enskilda uppger att detta kan yttra sig genom att kommunen inte alls bryr sig om klagomålen eller att ingen reaktion erhålls. I vissa fall går klagomålet inte vidare i organisationen utan stannar hos den som tog emot klagomålet och i vissa fall utreds klagomålet av den som själv är föremål för ifrågasättande i klagomålet (a.a. s. 3).

##### **4.3 Länsstyrelsens i Skåne län kartläggning av individ- och familjeomsorgens kvalitetssystem (beslut 200501-31 dnr 701-47539-01)**

Länsstyrelsen i Skåne län har genom enkätundersökningar genomfört en kartläggning av kommunernas kvalitetssystem inom individ- och familjeomsorgen i Skåne. En genomgång av 24 slumpmässigt utvalda klagomål som överlämnats under första halvåret 2004 till socialnämndernas egna kvalitetssystem har genomförts. Samtliga kommuner/stadsdelar som ingick i uppföljningen anser att det är viktigt att skyndsamt hantera inkomna klagomål oavsett varifrån de kommer. De påtalar också vikten av att ta tillvara erfarenheterna från klagomålen och att de försöker se över vilka förbättringar som kan göras. I ett flertal fall påtalar att det är positivt att människor reagerar då det ger en möjlighet att se över kommunens/stadsdelens handlande. Av kartläggningen framgår att det sätt på vilket de undersökta kommunerna/stadsdelarna hanterar sin klagomålshantering varierar.

#### **5 Klagomålshantering inom näraliggande områden**

##### **5.1 Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal**

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Socialstyrelsen (6 kap. 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS). Socialstyrelsens tillsyn syftar främst till att förebygga skador och eliminera risker inom hälso- och sjukvården (6 kap. 3 § LYHS). Tillsynen utövas av sex regionala tillsynsenheter. Tillsynsaktiviteterna kan genomföras t.ex. efter en

anmälan från vårdgivaren, patienter eller anhöriga eller på tillsynsenhetens eget initiativ. De senare kan genomföras på grund av signaler från andra myndigheter, massmedia eller motsvarande, men också med utgångspunkt i något tema av central betydelse för patientsäkerheten. Risker och indikatorer som hotar patientsäkerheten är avgörande för tillsynsenheternas prioriteringar.

När det gäller klagomålshantering på individnivå kan Socialstyrelsen givetvis även kritisera en enskild yrkesutövare, göra en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd eller en anmälan till åtal men också överlämna klagomålen till annan instans, t.ex. Patientnämnden.

## 5.2 Patientnämnderna

I varje landsting och kommun skall det finnas en Patientnämnd. Nämnden skall utifrån synpunkter och klagomål stödja och hjälpa enskilda patienter och bidra till kvalitetsutveckling genom att bl.a.

- hjälpa patienten att få den information som behövs för att kunna tillvarata sina intressen,
- främja kontakten mellan patient och vårdpersonal, och
- hjälpa patienten att vända sig till rätt myndighet.

Nämnderna verkar nära vården och kan hjälpa till på ett informellt, snabbt och smidigt sätt för att lösa olika problem som kan uppkomma vid den enskilda människans kontakt med hälso- och sjukvården. Inom nämnderna har det under årens lopp utvecklats en person- och miljökönnedom som ger goda förutsättningar för att åtgärder snabbt skall kunna vidtas när det behövs. Klagomål till nämnderna har inte sällan sin grund i missförstånd eller bristande information till patienten. Kontakt med personalen från nämndens sida eller ett sammanförande av patient och hälso- och sjukvårdspersonal kan i sådana fall resultera i att problemen löses (Patientens rätt, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, s. 72, Arvill Sverne Ebba, Sverne Tor).

I ett avseende ankommer det på patientnämnderna att hantera klagomål på socialtjänstens område, nämligen om det är fråga om sådan allmän omvårdnad enligt socialtjänstlagen som har ett direkt samband med den kommunala hälso- och sjukvården enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen. Det är således fråga om socialtjänst i gränslandet till hälso- och sjukvård, främst inom de särskilda boendeformerna, och därför endast en mindre del av all verksamhet enligt socialtjänstlagen.

## 6 En stärkt och förtydligad tillsyn inom socialtjänstens område

Regeringen har den 22 december 2004 (dir. 2004:178) beslutat att tillkalla en särskild utredare för att se över och överväga förändringar i organisation och ansvarsfördelning för den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och tydliggöras, att tillsynsfunktionens sårbarhet skall minska samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt. I detta ingår att analysera och lämna förslag till hur uppgiftsfördelningen mellan centrala och regionala delar i organisationen kan förtydligas. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2006.

## Bedömning

I ett beslut den 30 mars 2006 anförde *JO André* följande.

En länsstyrelse har enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. Länsstyrelsen skall därvid bl.a. följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen, informera och



ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten och se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Inom ramen för min egen granskningsverksamhet lade jag vid några tillfällen under år 2003 märke till att länsstyrelserna hade börjat att överlämna enskilda personers anmälningar mot socialtjänsten till de berörda socialnämnderna för att handläggas enligt de s.k. kvalitetssystem som nämnderna bör ha. Detta förfaringsätt framstod för mig som ett nytt sätt för länsstyrelserna att handlägga klagomål på. Jag följde utvecklingen under en tid, och det föreföll som om förfarandet att överlämna anmälningar till socialnämnderna blev allt vanligare.

Med anledning av AA:s och BB:s anmälan mot Länsstyrelsen i Skåne län fann jag skäl att rent allmänt ta upp frågan om förutsättningarna för och lämpligheten av att en länsstyrelse överlämnar en anmälan mot en socialnämnd för att bedömas av den nämnd mot vilken klagomålen har riktats. Innan jag går in på den frågan och frågan om hur Länsstyrelsen i Skåne län har handlagt den aktuella anmälan mot Socialnämnden i Lunds kommun, skall jag kortfattat redogöra för min bedömning i anledning av de klagomål som har anförts till JO mot socialnämndens handläggning av ärendet angående CC.

Enligt AA:s och BB:s anmälan till JO hade CC ett psykiskt funktionshinder och det lämnades i anmälningen uppgifter som måste ha föranlett vissa frågetecken angående de förhållanden under vilka hon levde.

För att kunna bedöma hur socialnämnden hade handlagt ärendet angående CC lånade jag från socialförvaltningen i Lunds kommun in personakten beträffande CC. Efter en genomgång av akten fann jag att socialförvaltningen hade kontakt med CC och att nämnden även hade inlett en utredning beträffande hennes förhållanden. Vid min granskning kom det inte fram att nämnden i formellt hänseende hade handlagt ärendet på ett bristfälligt sätt. JO är återhållsam med att uttala sig om de bedömningar som en myndighet har gjort i ett enskilt fall. Jag har i förevarande fall inte ansett att det finns skäl för mig att frångå den principen. Huruvida nämndens bedömning av behovet av insatser för CC var rätt eller fel är således en sådan fråga som jag inte uttalar mig om. Jag har inte heller funnit att det finns skäl för mig att göra något särskilt uttalande när det gäller nämndens handläggning av CC:s ärende i övrigt.

Jag övergår till frågan om förutsättningarna mer allmänt för en länsstyrelse att överlämna en anmälan till en socialnämnd för s.k. intern klagomålshantering.

Som framgår av de inhämtade remissyttrandena finns åtskilligt att diskutera när det gäller omfattningen och utformningen av länsstyrelsernas tillsyn, hur en rimlig avvägning bör göras mellan verksamhetstillsyn och individtillsyn, i vad mån utvecklingen av kommunernas system för intern klagomålshantering kan påverka inriktningen av den statliga tillsynen etc.

Under handläggningen av ärendet har regeringen beslutat att tillkalla en särskild utredare, Utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område (S 2004:12), som skall se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionens sårbarhet skall minska samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv (dir. 2004:178). Inom ramen för uppdraget får utredaren behandla även andra frågor som bedöms nödvändiga inom ramen för organisationsförändringen.

Utredaren torde i första hand komma att se över hur tillsynen av socialtjänsten bör vara organiserad. Det ligger dock nära till hands att anta att utredaren även kommer att beröra andra frågor med anknytning till organisationsfrågorna. Som JO skall jag inte föregripa de överväganden som utredningen kan komma att göra. Jag avstår därför från att nu närmare gå in på de mer principiella frågor som rör länsstyrelsens uppgifter när det gäller att handlägga klagomål från enskilda personer mot socialtjänsten. Jag begränsar mig i det följande till några allmänna synpunkter i saken.

En myndighet, t.ex. en socialnämnd, har givetvis ett ansvar för att handläggningen av ärenden och att utförandet av olika åtgärder sker enligt de författningsbestämmelser som finns och att verksamheten även i övrigt fungerar på ett tillfredsställande sätt. När det gäller socialtjänsten framgår av 3 kap. 3 § SoL att insatserna skall vara av god kvalitet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Innebörden av bestämmelsen är att en uppföljning och utvärdering av verksamhetens kvalitet och resultat skall göras av socialnämnden (prop. 1997/98:113 s. 120).

Socialstyrelsen utfärdade år 2000 allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg, SOSFS 2000:15 (S). En av punkterna i råden rör hantering av klagomål. I det avsnittet anförs följande.

#### **Klagomåls- och avvikelshantering**

Klagomål bör användas som en viktig informationskälla för att åtgärda brister samt för att identifiera områden som kan behöva förbättras. För att lära av erfarenheterna bör information från avvikelshantering användas. Kvalitetssystemet bör innehålla rutiner och metoder för

- hur man uppmuntrar och underlättar för den enskilde att komma med förslag och klagomål,
- hur förslag och klagomål skall tas om hand, utredas och åtgärdas,
- att identifiera, dokumentera och analysera avvikelser som har betydelse för kvaliteten
- hur orsakerna till uppkomna avvikelser skall kunna åtgärdas, och
- hur erfarenheterna från avvikelshantering skall återföras i förebyggande syfte.

Det bör framhållas att socialnämndernas uppgift att följa upp och utvärdera verksamhetens kvalitet inte ersätter den tillsyn som nu ankommer på länsstyrelserna. Även om det råder viss oklarhet om innebörden av begreppet tillsyn torde den grundläggande förutsättningen vara att tillsyn skall utövas av en opartisk instans. Den kontroll som en socialnämnd har av sin egen verksamhet kan därför inte sägas utgöra en egentlig tillsyn.

Länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten i länet är främst inriktad på s.k. verksamhetstillsyn. Tillsynen innefattar även handläggning av enskildas klagomål mot socialtjänsten. Det finns inte någon författningsregel som ålägger länsstyrelsen att utreda varje klagomål. Som en allmän princip gäller att en tillsynsmyndighet har tämligen stor frihet att bestämma om och hur en granskning av ett klagomål skall utföras. Den som har framfört ett klagomål har inte heller någon absolut rätt att få till stånd en utredning av de frågor som han eller hon har tagit upp i en anmälan.

Även om en länsstyrelse har betydande frihet att själv avgöra om en anmälan skall utredas eller inte, finns det i praxis vissa principer för hur klagomål från enskilda personer skall handläggas. En utgångspunkt för tillsynen är t.ex. att länsstyrelsen bör vara återhållsam med att uttala sig i en fråga som är föremål för prövning av domstol. En annan utgångspunkt, som det torde råda enighet om, är att länsstyrelsen knappast kan underlåta att utreda en anmälan enligt vilken den kommunala nämnden skulle ha åsidosatt grundläggande bestämmelser om ärendehandläggningen.

I många fall kan länsstyrelsen utöva en aktiv och ändamålsenlig tillsyn genom att vidarebefordra en anmälan till nämnden för eventuell åtgärd. Så kan t.ex. vara fallet om det synes ha uppkommit ett missförstånd rörande vilka handlingar som den enskilde vill få ta del av ur sin personakt vid socialförvaltningen eller om den enskilde anser att förvaltningen inte har lämnat ett tillfredsställande svar på en fråga som han eller hon har ställt dit. Det finns givetvis även många andra situationer när det kan vara förenligt med länsstyrelsens uppgift som tillsynsmyndighet att överlämna en anmälan till nämnden för att handläggas inom ramen för nämndens interna klagomålshandtering. Ett överlämnande bör givetvis aldrig ske om det finns en risk för att den enskilde, som ju faktiskt har begärt länsstyrelsens granskning av socialnämndens handläggning av ett ärende, inte skulle få sina klagomål prövade i vederbörlig ordning. Detta ställer också krav på att länsstyrelsen har god kunskap om hur de olika kommunernas klagomålshandtering fungerar.

Om länsstyrelsen inte för egen del utreder saken utan överlämnar anmälan till socialnämnden ställs det stora krav på utformningen av beslutet så att den enskilde förstår varför länsstyrelsen inte kommer att vidta någon utredningsåtgärd och skälet till att anmälan i stället skall handläggas av socialnämnden. Det måste också i varje enskilt fall noga övervägas om det finns anledning att kräva återrapportering från nämnden om vidtagna åtgärder. Jag finner inte anledning att här gå in på de frågor

som detta i sin tur kan ge upphov till när det gäller hanteringen av länsstyrelsens tillsynsärende, inte minst i administrativt hänseende.

Det kan tilläggas att länsstyrelsen, enligt 13 kap. 2 § SoL, har ett ansvar för att informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten. Det åliggandet kan länsstyrelsen inte avhända sig genom att överlämna den enskildes skrivelse till socialnämnden för eventuell åtgärd.

När det gäller Länsstyrelsens i Skåne län handläggning av AA:s och BB:s anmälan vill jag anföra följande.

Länsstyrelsen bedömde att det fanns skäl för att överlämna anmälan till Socialnämnden i Lunds kommun för lämplig åtgärd. Länsstyrelsen vidtog inte för egen del någon åtgärd för att utreda de frågor som AA och BB hade väckt i sin anmälan. Varför anmälan inte föranledde någon tillsynsåtgärd från länsstyrelsens sida framgick inte av länsstyrelsens beslut. Inte heller framgick om länsstyrelsen avsåg att följa upp hur socialnämnden behandlade de synpunkter som AA och BB hade framfört.

Jag avstår från att uttala mig i sak om länsstyrelsens beslut. Däremot vill jag något beröra utformningen av beslutet.

I sitt beslut anförde länsstyrelsen att socialtjänsten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Länsstyrelsen hänvisade även till bestämmelsen i 3 kap. 3 § SoL om att insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet och att det skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. På vilket sätt dessa grundläggande bestämmelser hade betydelse för länsstyrelsens beslut att överlämna anmälan framgår inte av själva beslutet eller länsstyrelsens remissvar. Det ligger i sakens natur att dessa lösryckta hänvisningar till lagstiftningen kan leda till missförstånd rörande de överväganden som har legat till grund för länsstyrelsens beslut. Jag kan i denna del hänvisa till hur AA och BB uppfattade länsstyrelsens beslut i denna del (se ovan under punkt 2).

Rent allmänt gäller att ett beslut som en tillsynsmyndighet fattar måste vara tydligt. Enligt vad länsstyrelsen har anfört i sitt remissyttrande till JO synes länsstyrelsen i efterhand inse att AA och BB borde ha fått information om de närmare överväganden som låg till grund för beslutet att överlämna anmälan till socialnämnden.

Jag vill ifrågasätta om Länsstyrelsen i Skåne län även i senare beslut har förmått leva upp till tydlighetskravet. Jag kan därvid hänvisa till ett beslut som jag nyligen har tagit del av i ett annat ärende (JO:s dnr 617-2006). I det beslutet, som fattades så sent som den 23 februari 2006, dnr 701-6552-06, beslutade länsstyrelsen att överlämna en anmälan till en socialnämnd för lämplig åtgärd. I det beslutet anförde länsstyrelsen följande.

### **Överlämnande av skrivelse för intern klagomålshantering**

Bifogad skrivelse från [RR] överlämnas till socialnämnden för lämplig åtgärd. Länsstyrelsen bedömer att klagomålen är av sådan art att de bäst kan åtgärdas av socialnämnden.

Verksamheten inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (SOSFS 2000:15 (S)).

Ärendet avslutas. Beslutet kan inte överklagas.

Enligt min mening finns det skäl för Länsstyrelsen i Skåne län, och sannolikt även för de andra länsstyrelser som brukar överlämna anmälningar till socialnämnden för s.k. intern klagomålshantering, att närmare överväga hur de aktuella besluten bör utformas.

De remissvar som har kommit in till mig i detta ärende innehåller värdefulla synpunkter som kan vara av intresse för Utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till utredningen för kännedom.