

Kritik mot Socialstyrelsen för långsam handläggning av ett ärende enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) rörande klagomål mot personal inom hälso- och sjukvården

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att Socialstyrelsen har haft en ansträngd arbetssituation vad gäller tillsynen över hälso- och sjukvården sedan årsskiftet 2010/2011 då ett mycket stort antal ärenden övertogs från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). JO uttalar förståelse för detta. Socialstyrelsen kan ändå inte undgå kritik för långsam handläggning av ett ärende som haft en total handläggningstid på ett år och sju månader, varav ett år hos Socialstyrelsen.

Anmälan

AA framförde i en anmälan, som kom in till JO i november 2011, klagomål mot Socialstyrelsen angående handläggningstiden i ett tillsynsärende. Han anförde i den delen huvudsakligen följande. Han gjorde en anmälan angående missnöje med hälso- och sjukvårdspersonals agerande till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i juni 2010. Ärendet ligger nu hos Socialstyrelsen, där det har haft flera olika handläggare men ännu inte har avgjorts. Socialstyrelsen åsidosätter både patientsäkerheten och rättssäkerheten.

AA framförde även andra klagomål, bl.a. mot Patientnämnden i Region Skåne, samt begärde skadestånd.

Utredning

Vissa muntliga upplysningar inhämtades från patientnämndens kansli.

Från Socialstyrelsen inhämtades vissa handlingar samt muntliga upplysningar. Det framkom att ärendet var prioriterat men att ett avgörande inte var nära förestående. JO anmodade därefter Socialstyrelsen att göra en utredning och yttra sig angående handläggningstiden i ärendet. Yttrandet skulle även innehålla en allmän redogörelse vad gällde Socialstyrelsens handläggning av de ärenden som överlämnades dit från Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i samband med ikraftträdandet av patientsäkerhetslagen vid årsskiftet 2010/2011. I remissvaret anfördes följande.

Ärendet 9.2-5876/2011

Handläggningen inom Socialstyrelsen av detta ärende har tagit tolv månader. Denna handläggningstid är oacceptabelt lång, eftersom det kan konstateras att några aktiva beredningsåtgärder inte inleddes förrän efter sju månader.

Bakgrund

AA gjorde den 30 juni 2010 en anmälan om fel i vården till HSAN. När patientsäkerhetslagen trädde i kraft den 1 januari 2011 tog Socialstyrelsen över de ärenden som inletts hos HSAN före den 1 januari 2011 och som ännu inte avgjorts. AA:s anmälan överlämnades till Socialstyrelsen den 1 februari 2011. Socialstyrelsen fattade beslut i ärendet den 30 januari 2012.

Anmälan

AA har i en anmälan hos JO bl.a. framfört att Socialstyrelsens handläggningstid varit för lång.

Socialstyrelsens utredning

Tillämpliga regler m. m.

Enligt 7 kap. 10 § patientsäkerhetslagen ska Socialstyrelsen efter anmälan pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal. Socialstyrelsen ska göra den utredning som behövs för att kunna pröva klagomålet. Myndigheten får utreda och pröva även omständigheter som inte har åberopats i anmälan. Socialstyrelsen får avstå från att utreda ett klagomål om det är uppenbart att klagomålet är obefogat eller klagomålet saknar direkt betydelse för patientsäkerheten och det saknas skäl att överväga åtalsanmälan. Socialstyrelsen ska inte heller utreda händelser som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl.

Om ett klagomål avser brister i kontakten mellan en patient och hälso- och sjukvårdspersonalen eller något annat liknande förhållande inom sådan verksamhet som avses i 1 § lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m., får Socialstyrelsen överlämna klagomålet till berörd patientnämnd för åtgärd. Det gäller dock endast om förutsättningarna för att inte själv utreda klagomålet är uppfyllda.

Om Socialstyrelsen inte avstår från att utreda klagomålet ska styrelsen snarast överlämna anmälan och de handlingar som bifogats anmälan till den vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal som klagomålet riktas mot eller kan anses vara riktat mot. Den som klagomålet avser, patienten och, om patienten inte själv har kunnat anmäla saken, en närstående till honom eller henne, har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och ska, innan ärendet avgörs, ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet. Om klagomålet avser hälso- och sjukvårdspersonal ska berörd vårdgivare höras i ärendet, om det inte är uppenbart obehövligt. Socialstyrelsen ska, när den översänder handlingar för yttrande, ange inom vilken tid yttrandet ska komma in till myndigheten. Den som ges tillfälle att yttra sig ska upplysas om att ärendet kan komma att avgöras även om inget yttrande kommer in inom föreskriven tid. Socialstyrelsens handläggning är skriftlig. Om det framstår som lämpligt från utredningssynpunkt, får myndigheten dock inhämta uppgifter muntligt i ett ärende.

Socialstyrelsen ska enligt 7 kap. 18 § patientsäkerhetslagen avgöra klagomål genom beslut. Socialstyrelsen får i beslut uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ett sådant beslut får inte fattas utan att anmälaren och den som klagomålet avser har beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut i ärendet. Socialstyrelsens beslut ska vara skriftligt samt innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Beslutet ska sändas till anmälaren, den som klagomålet avser samt berörd vårdgivare.

Handläggningen hos Socialstyrelsen

AA:s anmälan överlämnades till Socialstyrelsen från HSAN den 1 februari 2011. Den 14 februari 2011 skickades ett bekräftelsebrev till AA att Socialstyrelsen tagit över ärendet. Den 19 december 2011 kommunicerades förslag till beslut med honom samt berörda verksamheter med svarsdatum utsatt till den 13 januari 2012. Den 3 januari 2012 inkom AA med en skrivelse i vilken han framförde önskemål om att Socialstyrelsen skulle fatta beslut i ärendet först efter det att JO fått lämna sina synpunkter. Socialstyrelsen fann inte skäl att avvakta med beslutet med anledning av anmälan till JO och fattade beslut i ärendet den 30 januari 2012.

Socialstyrelsens bedömning

Beslut i ärendet fattades cirka ett och ett halvt år efter det att ärendet anhängiggjordes i HSAN. Socialstyrelsen har ingen möjlighet att uttala sig om handläggningen av ärendet på HSAN. Däremot kan konstateras att den aktiva handläggningen på Socialstyrelsen inleddes efter alltför lång tid. Det är givetvis inte acceptabelt och kan till viss del förklaras av den omorganisation som krävdes inom myndigheten när ärendebalansen från HSAN överlämnades. Den stora mängden överlämnade ärenden medförde att koncentrationen av resurser fick läggas på att se till att ärendena diariefördes och behandlades på ett organisatoriskt lämpligt sätt. Det finns även andra orsaker till den långa handläggningstiden som redovisas under den allmänna redogörelsen vad gäller handläggningen av de ärenden som överlämnades från HSAN. Oavsett orsak till tidsutdräkten är den inte acceptabel. Socialstyrelsen har därför i oktober 2011 beslutat att vidta extraordinära åtgärder för att arbeta ned den balans på totalt cirka 6 000 ärenden som gäller enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården som fanns på myndigheten den sista oktober 2011. Målet för satsningen är att Socialstyrelsen den 1 juli 2012 ska ha avgjort alla klagomål från enskilda mot hälso- och sjukvården som kommit in till myndigheten före den 1 november 2011. Socialstyrelsens mål för 2012 är att minst 75 procent av enskildas klagomål har ett åtgärdsbeslut eller är avslutat inom sex månader och 100 procent av ärendena ska vara avslutade inom 12 månader.

Allmän redogörelse vad gäller Socialstyrelsens handläggning av de ärenden som överlämnades till styrelsen från HSAN vid årsskiftet 2010/2011

Bakgrund

I samband med att patientsäkerhetslagen trädde i kraft tog Socialstyrelsen emot 2 312 outredda klagomålsärenden från HSAN. Socialstyrelsens egen ingående balans för år 2011 var cirka 600 ärenden d.v.s. styrelsens egna klagomålsärenden inkomna under 2010. Sedan den 1 januari 2011 har det dessutom inkommit drygt 500 nya ärenden i månaden till Socialstyrelsen. Av de 2 312 ärenden som Socialstyrelsen övertog från HSAN den 1 januari 2011 har hittills (mitten på februari 2012) 911 ärenden avgjorts. Antalet ärenden som fortfarande behandlas uppgår till 1 401.

En förklaring till varför Socialstyrelsen inte har avgjort fler av de överlämnade ärendena är bl.a. att de ärenden som överlämnades från HSAN ska prövas enligt de nya reglerna i patientsäkerhetslagen vilket innebär att de ska utredas ur ett bredare perspektiv än tidigare. HSAN kunde enbart pröva det eller de yrkanden som anmälaren framställt mot en enskild yrkesutövare. Socialstyrelsen är inte bunden av det eller de yrkanden som klaganden framställer utan ska utreda ärendena ur ett bredare perspektiv med fokus på att både svara på frågan om ett fel har begåtts och på att blottlägga eventuella bakomliggande faktorer som kan ha haft betydelse för det inträffade. Det betyder att Socialstyrelsens utredning av klagomålsärenden är väsentligt mer omfattande än vad HSAN:s befattning med ärendena var. Även utredningsprocessen är betydligt mer omfattande enligt patientsäkerhetslagen eftersom såväl anmälan, inhämtat utredningsmaterial samt förslag till beslut ska kommuniceras med både anmälare och den anmälda.

Detta innebär att ett klagomålsärende i regel tar mellan tre och sex månader att handlägga. Av det följer att Socialstyrelsen inte kunde börja fatta några beslut de

första månaderna efter ikraftträdandet av patientsäkerhetslagen (annat än i de undantagsfall då det fanns skäl att underlåta att utreda klagomålet). Det betyder att efter tre månader hade ärendebalansen ökat med nästan 1 500 ärenden, efter ytterligare två månader hade balansen ökat med ytterligare drygt 1 000 ärenden och så vidare.

Ytterligare en förklaring till varför ärendebalanserna inte har sjunkit snabbare under de senaste månaderna är att Socialstyrelsen har varit tvungen att rekrytera ett stort antal ny personal för uppdraget att utreda klagomål från enskilda. Den omfattande rekryteringen har påverkat övrig personal genom deltagande i intervjuer och omhändertagande och upplärning av nyanställda. Det har också saknats upparbetade rutiner och praxis vad gäller den nya hanteringen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen. Handläggningen av ärendena har således tagit längre tid initialt än vad den kommer att göra framöver.

Socialstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med balanserna

Socialstyrelsen beslutade i oktober 2011 att vidta extraordinära åtgärder för att arbeta ned den balans av klagomålsärenden som nu finns ackumulerad på myndigheten. Vid varje regional tillsynsenhet samt vid den nationella enheten för enskildas klagomål har inrättats ett särskilt projekt bestående av både erfarna handläggare och korttidsinhyrd personal. Projektet har i uppdrag att fram till den sista juni 2012 arbeta ned en sjundedel vardera av den balans på totalt cirka 6 000 ärenden som fanns den sista oktober 2011. De ärenden som kommit in till myndigheten från och med den 1 november svarar den ordinarie verksamheten på enheten för enskildas klagomål för. Satsningen omfattar alltså 6 000 ärenden under knappt nio månader. Varje team har i snitt att hantera cirka 850 ärenden, vilket innebär cirka 100 ärenden per månad. Målet för satsningen är att Socialstyrelsen den 1 juli 2012 ska ha avgjort alla enskilda klagomål mot hälso- och sjukvården som kommit in till myndigheten före den 1 november 2011.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Införandet av patientsäkerhetslagen innebar sakliga ändringar avseende tillsynen över och ansvarssystemet inom hälso- och sjukvården. Lagstiftningen innebar också myndighetsorganisatoriska förändringar. Av remissvaret framgår att Socialstyrelsen i samband med den nya lagens ikraftträdande den 1 januari 2011 fick överta ett mycket stort antal, cirka 2 300, pågående ärenden från HSAN. Socialstyrelsen hade då cirka 600 öppna "egna" klagomålsärenden och ärendeinströmningen har därefter varit stor.

Jag har förståelse för att Socialstyrelsen har haft, och fortfarande har, en ansträngd arbetssituation vad gäller bl.a. tillsynen över hälso- och sjukvården. Det är dock självfallet inte tillfredsställande att AA och andra enskilda personer har drabbats av långa handläggningstider i den omfattning som skett. Socialstyrelsen kan inte undgå kritik för handläggningen av AA:s ärende. Mot bakgrund av att Socialstyrelsen har vidtagit kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna anser jag mig kunna lämna saken med detta uttalande.

Vad AA anfört i övrigt föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från JO:s sida. JO kan inte pröva frågor om skadestånd.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.