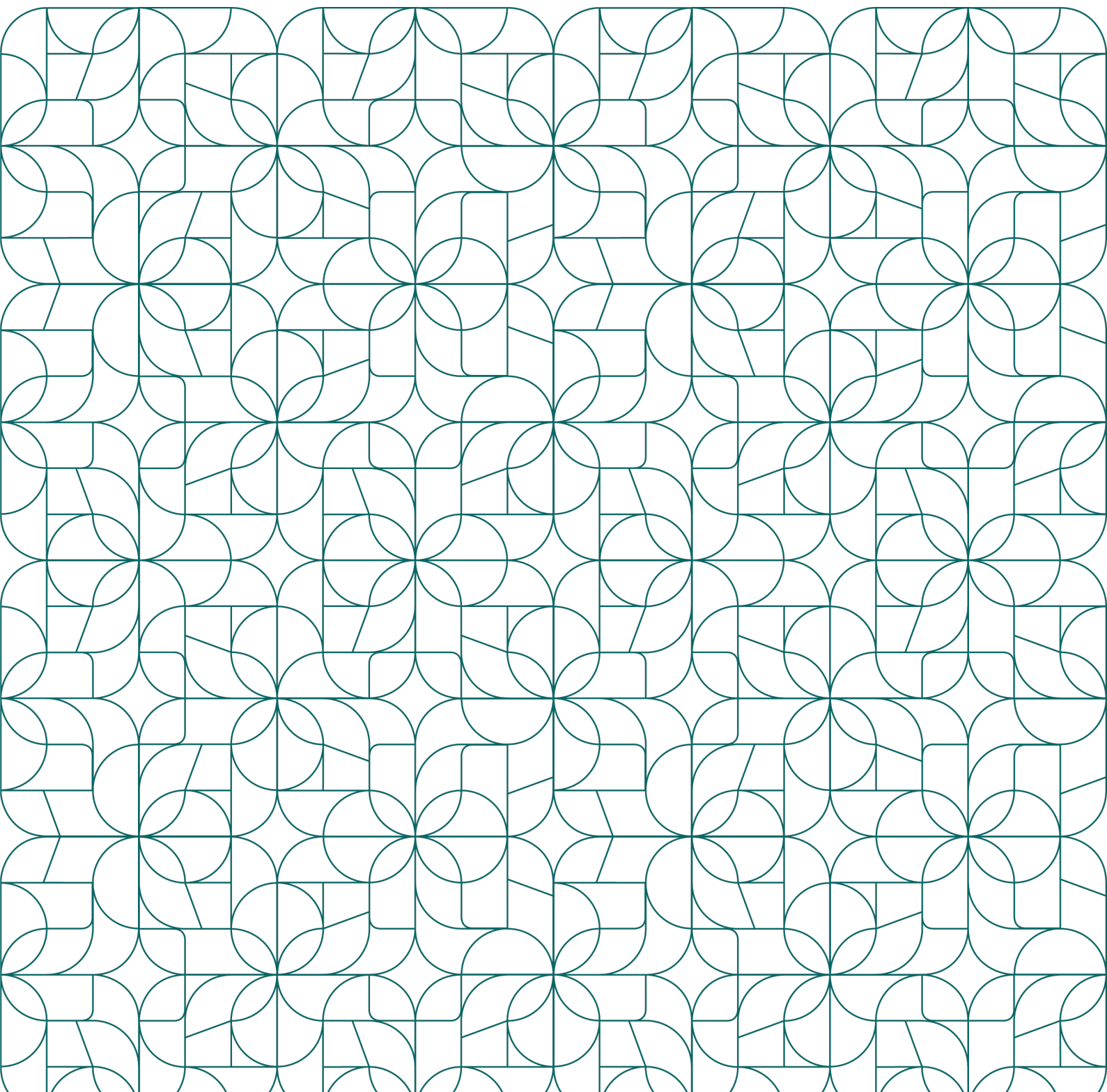


Mot ett datadrivet arbetssätt

En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och
ledningsprövningen och tillgängliggöra
omsorgsregistret



Citera gärna ur IVO:s publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Rapporten finns publicerad på www.ivo.se

Artikelnr | IVO 2020-12

Utgiven | November 2020 , www.ivo.se

Förord

Flera av de regeringsuppdrag¹ som IVO har arbetat med under året berör centrala frågeställningar avseende myndighetens effektivitet och träffsäkerhet i våra verktyg tillståndsprovning och tillsyn. IVO har en central roll i att bidra till att trygga kvaliteten och säkerheten i svensk vård och omsorg. Det är ett omfattande och komplext uppdrag och för att vi ska nå genomslag i vårt arbete krävs verktyg som möjliggör korrekta prioriteringar. En tydlig potential ligger i att använda data som strategisk resurs och att använda modern digital teknik mer effektivt.

I den här rapporten beskriver vi därför det utvecklingsarbete som påbörjats i syfte att öka vår förmåga att arbeta mer datadrivet, både i våra löpande riskanalyser men också i enskilda tillståndsprovningar och enskilda tillsyner, samt öka vår allmänna digitaliseringsgrad. Som ett led i det här arbetet behövs både en ökad tillgång till relevant information på ett mer automatiserat sätt men också en kvalitetshöjning i IVO:s egna informationsmängder i exempelvis våra register. Ytterst vill vi självklart kunna tillhandahålla aktuell och uppdaterad information till externa aktörer från bland annat vårt omsorgsregister med användaren i centrum.

För att fullt ut lyckas med detta föreslår IVO i den här rapporten flertalet författningsförslag till regeringen som syftar till just ökad datatillgång på ett mer automatiserat sätt samt förutsättningar att hålla omsorgsregistret med korrekt och uppdaterad information.

Vi vill rikta ett varmt tack till de myndigheter och organisationer som har tagit sig tid till att svara på våra enkäter som har varit ett värdefullt underlag för arbetet med regeringsuppdraget.

Stockholm, 30 november 2020

*Sofia Wallström
Generaldirektör*

¹ Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

Sammanfattning

I denna rapport redovisas de förslag och slutsatser som IVO kommit fram till inom ramen för ett av de regeringsuppdrag som myndigheten tilldelades i regleringsbrevet för 2020.² Av uppdraget framgår att IVO ska analysera möjligheten att förenkla ägar- och ledningsprövningen gällande tillståndspliktiga verksamheter inom omsorgen, samt minska den administrativa bördan på regional och kommunal nivå genom att tillhandahålla information om godkända företag i omsorgsregistret.

IVO ser att det manuella arbetssätt myndigheten använder idag inte är ändamålsenligt för att IVO ska kunna utföra sitt uppdrag, varken vad gäller ägar- och ledningsprövning eller registerföring. Det nuvarande arbetssättet möjliggör inte en effektiv inhämtning och bearbetning av all information som behövs för att IVO ska kunna göra ägar- och ledningsprövningar på ett effektivt och träffsäkert sätt och hålla ändamålsenliga register med korrekt information. IVO har därför påbörjat ett brett omställningsarbete mot ett mer digitaliserat arbetssätt som myndigheten ser kan lösa en del av de problem som kommer av det manuella arbetssättet.

För att nå hela vägen ser IVO behov av författningsändringar. IVO redovisar i denna rapport förslag till författningsändringar som syftar till att ge myndigheten bättre förutsättningar att arbeta mer effektivt i tillståndsprövningen och i tillsynen och därmed kunna förenkla ägar- och ledningsprövningen i enlighet med regeringsuppdraget. Förslagen avser också kvalitetshöjande åtgärder avseende innehållet i omsorgsregistret. IVO ser att den information som finns hos verksamhetsutövare idag måste komma myndigheten till del. En del av förslagen är följdändringar av de förslag som IVO lämnat i en tidigare rapport.³ IVO lämnar följande förslag:

- En sekretessbrytande bestämmelse införs i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att IVO ska få tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna utföra sitt uppdrag. Bestämmelsen ska möjliggöra ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas. Detta förslag utgör en utvidgning av det förslag som IVO lämnat i tidigare rapport.⁴
- Införande av en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten avseende aktörer som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.
- Förändringar av anmälningsskyldigheten till IVO för aktörer som har tillstånd från IVO att bedriva verksamhet enligt SoL eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för kommuner samt för Statens institutionsstyrelse, (SiS).
 - > En anmälningsskyldighet till IVO införs för SiS-verksamheter avseende

² Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

³ Inspektionen för vård och omsorg (2020). Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare. IVO 2020-11.

⁴ Ibid.

- väsentliga förändringar av verksamheten, avbrott och nedläggning (7 kap. 1 § SoL) samt en följdändring som tydliggör att omsorgsregistret ska innehålla uppgifter om SiS-verksamheter (4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen, (2001:937), SoF).
- > Införande av en skyldighet att anmäla när verksamheten startar och när verksamheten tillfälligt inte längre bedrivs för kommuner och privata aktörer som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL (4 kap. 5 § SoF).
 - > Ett förtydligande av vilka uppgifter en kommun ska inkomma med till IVO när en anmälan om verksamhet som bedrivs enligt LSS görs (förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen). Utökning av anmälningsskyldigheten till IVO för kommunala verksamheter enligt LSS till att även omfatta väsentliga förändringar, nedläggning samt avbrott.
- IVO presenterar flera förslag som utökar och harmoniserar sanktionsmöjligheterna kopplade till den föreslagna utökningen av anmälningsplikten, tillstånd och olovliga verksamheter.
 - > IVO ges möjlighet att ta ut en sanktionsavgift i de fall anmälningsplikten för kommunala och enskilda verksamheter inte följs (13 kap. 13 och 13 a §§ SoL samt 23 h och 23 i LSS). Följdändringar kopplade till dessa förslag införs också (13 kap. 8 och 16 kap. 4 §§ SoL samt 26 f och 27 §§ LSS).
 - > IVO ges möjlighet att återkalla tillstånd som inte utnyttjas även i SoL (13 kap. 9 SoL).
 - > IVO ges möjlighet att omedelbart förbjuda olovliga verksamheter enligt SoL. IVO föreslår även en rätt för myndigheten att begära hjälp av Polismyndigheten vid inspektion i sådana fall (13 kap. 12 § SoL).
 - > IVO föreslår att kriminaliseringen av olovlig verksamhet enligt SoL utökas till att även gälla fall där detta görs oaktsamt (16 kap. 6 § 3 SoL).

IVO vill med dessa förslag skapa förutsättningar för att förenkla och förbättra ägar- och ledningsprövningen. Detta kan åstadkommas genom att IVO får ökad tillgång till uppgifter som myndigheten kan använda för att effektivisera prövningen både för tillstånd och för tillsyn. Uppgifterna kan även ligga till grund för riskanalyser som ökar prövningens träffsäkerhet.

Vidare anser IVO att förslagen ger förutsättningar för ett omsorgsregister av hög kvalitet och tillförlitlighet. Detta möjliggörs genom att verksamhetsutövare får starkare incitament att inkomma med uppgifter till IVO samt att myndigheten ges möjlighet att återkalla tillstånd som inte utnyttjas. Effektivare verktyg mot olovliga verksamheter är dessutom av betydelse för att omsorgsregistret ska spegla de verksamheter som faktiskt bedrivs.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Inledning.....	8
Uppdraget.....	8
Rapportens disposition	8
Arbetsätt för analysen	9
Förenklingspotential i IVO:s ägar- och ledningsprövning	10
Branschens synpunkter på IVO:s ägar- och ledningsprövning	10
<i>Handläggningstiden är av central vikt för sökande part.....</i>	<i>10</i>
<i>Önskemål om att IVO ska återanvända redan inskickad information.....</i>	<i>11</i>
<i>Viktigt med tydlig information i ansökningsförfarandet</i>	<i>11</i>
Så genomförs IVO:s ägar- och ledningsprövning	11
Ägar- och ledningsprövning på IVO.....	11
Vem omfattas av IVO:s ägar- och ledningsprövning?	12
Ägar- och ledningsprövning inom IVO:s tillståndsprövning	13
Ägar- och ledningsprövningen inom IVO:s tillsyn	15
Omsorgsregistret – centralt informationsnav för IVO:s verksamhet.....	15
Vilken information finns i registret?	16
Kvaliteten i registret	17
Det finns en stor efterfrågan på omsorgsregistrets uppgifter	19
Ett ändrat arbetsätt behövs för att nå större genomslag	19
Vägen mot ett förenklat och mer träffsäkert arbetsätt	21
Förbättra registerkvaliteten	21
IVO:s register integreras med Bolagsverket och Lantmäteriet.....	21
Införande av självservicetjänst.....	21
Utveckla användarvänlighet och tillgänglighet	22
Skapa bättre förutsättningar för riskbaserat och datadrivet arbetsätt.....	22

Överväganden och förslag till författningsändringar	24
Ökad tillgång till uppgifter från beskattningsdatabasen	24
<i>Författningsförslag</i>	25
Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten	29
<i>Författningsförslag</i>	29
<i>Överväganden till förslaget</i>	30
Tydligare reglering av vilande tillstånd och nedlagda verksamheter	31
<i>Författningsförslag</i>	32
<i>Överväganden till förslagen</i>	35
Förslag om utökade sanktionsmöjligheter	36
<i>Överväganden till förslagen</i>	49
<i>Brister i nuvarande reglering och identifierad problematik</i>	49
<i>Införande av sanktionsmöjligheter</i>	49
Konsekvensanalys	52
Konsekvenser för personuppgiftsbehandling, integritet och sekretess	52
<i>Personuppgiftsbehandling</i>	52
<i>Särskilt om informations- och IT-säkerhetskrav</i>	53
<i>Inget behov av förstärkt sekretess hos IVO</i>	54
Konsekvenser för brukare och patienter	54
Konsekvenser för vård- och omsorgsbranschen	55
Konsekvenser för kommuner och andra myndigheter	55
<i>Särskilt gällande underrättelseskyldighet för Polismyndigheten</i>	56
Konsekvenser för IVO	56
Tillgängliggörande av information	58
Referenser	59

Inledning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har ett omfattande uppdrag och svarar för tillsyn och tillståndsprövning inom hela hälso- och sjukvården samt omsorgen. IVO:s tillsynsområde omfattar mer än tio procent av BNP.⁵ Uppdraget ökar dessutom i komplexitet i takt med att hälso- och sjukvården och omsorgen förändras och utvecklas. Med ett ökat behov av välfärdstjänster följer också ett ökat behov av en effektiv och träffsäker tillståndsprövning och tillsyn för att ytterst trygga kvalitet och säkerhet för patienter och brukare. IVO behöver därför utveckla befintliga arbetssätt för att räkna till för fler och lägga resurserna på det som gör mest nytta för patienter och brukare. En tydlig potential ligger i att använda data som strategisk resurs och att använda modern digital teknik mer effektivt.⁶

Uppdraget

IVO har, enligt regleringsbrevet för 2020, i uppdrag av regeringen att analysera möjligheten att förenkla ägar- och ledningsprövningen samt minska den administrativa bördan på regional och kommunal nivå genom att tillhandahålla information om godkända företag i omsorgsregistret.⁷

Regeringsuppdragets fokus på förenkling knyter tydligt an till IVO:s långsiktiga behov av förnyelse och utveckling genom digitalisering och datadrivna analyser. Det knyter också an till IVO:s förmåga att tillgängliggöra öppen data, i det här fallet den information som finns i omsorgsregistret som IVO ansvarar för. Sammantaget handlar detta om myndighetens förmåga att arbeta strategiskt, effektivt och enhetligt över landet i enlighet med myndighetens instruktion.⁸

Begreppet ”förenkling” kan tolkas på flera sätt. IVO har i rapporten likställt begreppet med ”förbättring” och ”effektivisering” för att öka träffsäkerheten i det arbete som utförs hos myndigheten.

Rapportens disposition

Rapporten beskriver vilka åtgärder och initiativ IVO avser att arbeta med under det kommande året för att utveckla sina arbetssätt. I syfte att ge en förståelse för utgångsläget, ges en bakgrund med beskrivning av nuläget i det inledande kapitlet där bland annat IVO:s processer för ägar- och ledningsprövning beskrivs. I samma kapitel redogörs även för ett utifrånperspektiv på IVO:s verksamhet genom att aktörer från omsorgsbranschen, som varit i kontakt med IVO genom tillståndsprövningen, lämnat synpunkter på vissa områden som rör ägar- och ledningsprövningen. Kapitlet innehåller

⁵ Statistiska centralbyrån (2018). Hälsoräkenskaper 2018.

⁶ För en närmare beskrivning av IVO:s bedömning av framtida behov, se myndighetens budgetunderlag för 2021-2023.

⁷ Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

⁸ Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

därtill en beskrivande del om omsorgsregistret, dess förutsättningar och aktuella status.

I efterföljande kapitel redogör IVO för de åtgärder som vidtagits på kort och lång sikt för att utveckla ägar- och ledningsprövningen samt omsorgsregistret. I nästkommande kapitel föreslås författningsändringar som IVO bedömer krävs för att myndigheten fullt ut ska kunna utveckla verksamheten i enlighet med uppdragsbeskrivningen i regeringsuppdraget och myndighetens egna strategiska inriktning.

Rapporten avslutas med en konsekvensanalys av de förslag till författningsändringar som lagts fram samt en avslutande del om att IVO ser behov av en fördjupad juridisk analys för tillgängliggörandet av öppen data.

Arbetssätt för analysen

Inom ramen för framtagande av rapporten har IVO genomfört

- analyser av myndighetens processer för ägar- och ledningsprövning inom tillståndsprövning och tillsyn,
- juridisk analys av möjligheten att få tillgång till mer information från andra myndigheter samt
- juridisk analys av möjligheten att tillgängliggöra information från omsorgsregistret för kommuner, regioner och andra berörda myndigheter.

IVO har även skickat ut enkäter till kommuner, berörda myndigheter samt intresse- och brukarorganisationer i syfte att få ett utifrån-och-in-perspektiv på ägar- och ledningsprövningen och på innehållet i omsorgsregistret.

Förenklingspotential i IVO:s ägar- och ledningsprövning

IVO kan konstatera att det finns betydande förenklingspotential, och med detta även en förbättringspotential, i att skifta mot ett mer digitalt arbetssätt inom ramen för ägar- och ledningsprövningen i myndighetens tillståndsprövning och tillsyn. IVO känner till att branschens huvudsakliga synpunkter på ägar- och ledningsprövningen gäller långa handläggningstider och icke transparenta processer.⁹ Som ett led i arbetet med regeringsuppdraget har IVO hämtat in branschens fördjupade synpunkter på myndighetens verksamhet genom en mindre enkätundersökning¹⁰ där svaren går i linje med vad som förts fram tidigare. IVO genomför en mer omfattande marknadsanalys inom ramen för ett annat regeringsuppdrag¹¹, där både omsorgsaktörer och kommuner får svara på hur de upplever IVO:s tillståndsprövning i stort. Detta uppdrag avrapporteras i mars 2021.

Utöver svaren från branschundersökningen, redogörs i detta kapitel även för myndighetens befintliga processer och arbetssätt för ägar- och ledningsprövning.

Branschens synpunkter på IVO:s ägar- och ledningsprövning

Handläggningstiden är av central vikt för sökande part

Som förväntat kan IVO dra slutsatsen av de inkomna enkätsvaren att handläggningstiden är av yttersta vikt för de sökande. Det är angeläget för de svarande att processen går så fort som möjligt för att förhindra en fördröjning av uppstart av en ny verksamhet. De flesta (70 procent) uppskattade att handläggningstiden var längre än vad de ansåg att man kunde förvänta sig. En betydande andel (43 procent) anser att en rimlig handläggningstid ligger på mellan en och fyra månader. De flesta (83 procent) behövde komplettera sin ansökan på IVO:s begäran, vilket resulterat i längre handläggningstid. Nästan hälften (45 procent) av kompletteringarna utgjorde handlingar som enligt den sökande inte finns tillgängliga i något register utan måste inkomma från den som söker tillstånd. Korta fastställda handläggningstider är ett exempel på förbättring som efterfrågas.

⁹ Vårdföretagarna Almega (2019). Hemställan om avgifter för tillstånd enligt SoL och LSS.

¹⁰ Enkäten skickades ut till 100 aktörer som ansökt och fått sin ansökan om tillstånd att starta en ny verksamhet prövad efter den 1 januari 2020, då de regler som ligger till grund för IVO:s ägar- och ledningsprövning började gälla. Enkäten skickades ut till 75 aktörer som fått en ansökan beviljad och 25 aktörer som fått en ansökan avslagen. Av de 100 enkäter som skickades ut inkom svar från 59 aktörer. Trots låg svarsfrekvens bedömer vi att svaren kan ge en indikation om de sökandes uppfattning. I urvalet och bland de svarande fanns en variation av sökande som ansökt om tillstånd både en och flera gånger. Därmed borde de vara väl bekanta med IVO:s tillståndsprövning.

¹¹ Socialdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektionen för vård och omsorg.

Önskemål om att IVO ska återanvända redan inskickad information

För att minska den administrativa bördan på den sökande föreslås att IVO återanvänder redan inskickad information i högre utsträckning än vad som görs idag. Ett begränsat antal (37 procent) av de svarande anser att IVO borde utforma prövningen av företrädarnas insikt, lämplighet i övrigt och ekonomiska förutsättningar på ett sätt som tar mindre av den sökandes resurser i anspråk. Det framkommer vidare att ansökningsförfarandet behöver effektiviseras och det är tydligt att det finns önskemål om en ansökningsprocess där myndigheten själv kan inhämta information från andra myndigheter istället för att begära in den från sökande.

Viktigt med tydlig information i ansökningsförfarandet

Den vanligaste informationskällan vid ansökningsförfarandet är IVO:s webbplats. Av svaren framgår även att de sökande inte alltid upplever att informationen är tillräcklig. Flera av de svarande belyser exempelvis vikten av att ha personlig kontakt med en och samma handläggare under hela processen för att få hjälp och vägledning. Det lyfts även som viktigt för de sökande att ansökningsprocessen är transparent och att de delges information och inblick i deras ärende under handläggningens gång.

Så genomförs IVO:s ägar- och ledningsprövning

I dagsläget hanteras IVO:s handläggning i huvudsak helt manuellt, vilket gör att prövningen i hög utsträckning är beroende av den kunskap som finns hos den enskilde medarbetaren. För att hantera de förutsättningar som IVO har i ägar- och ledningsprövningen har myndigheten utvecklat olika manuella arbetssätt, i form av bedömningsstöd och checklistor, för att kunna identifiera oseriösa aktörer. Detta sammantaget gör det svårt att upprätthålla en enhetlig tillämpning av regelverket kring prövningen.

IVO får i de flesta fall in information på myndighetens egen begäran och på förekommen anledning. Uppgifterna begärs in när en aktör har lämnat in en ansökan om att bedriva socialtjänstverksamhet eller när IVO har initierat ett tillsynsärende avseende en sådan verksamhet. I IVO:s tillsyn begärs uppgifterna oftast in efter att IVO har fått signaler om att det förekommer brister i en viss verksamhet. Dessa signaler kan exempelvis komma från andra myndigheter eller genom klagomål från enskilda. En sådan anmälan innebär också en manuell hantering där en enskild tjänsteman på annan myndighet eller enskild medborgare aktivt behöver ta kontakt med eller skicka in en handling till IVO.

Ägar- och ledningsprövning på IVO

Ägar- och ledningsprövning är koncentrerad till två av IVO:s nio avdelningar. På avdelningen för tillståndsprövning genomförs ägar- och ledningsprövning av aktörer som ansöker om tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. På en av IVO:s tillsynsavdelningar (avdelning öst) görs på förekommen anledning

uppföljande ägar- och ledningsprövning av aktörer¹² i riket som tidigare fått tillstånd att bedriva verksamhet med stöd av SoL och/eller LSS.

Den 1 januari 2019 utökades¹³ kraven för alla tillståndspliktiga verksamheter enligt SoL och LSS och fler verksamhetstyper, exempelvis hemtjänst, behöver numera tillstånd från IVO. Samtidigt förändrades kraven för att få och behålla tillståndet. Den som har tillstånd behöver fortlöpande uppfylla kraven som ställs inom ägar- och ledningsprövningen. Det gäller även den som hade ett tillstånd innan den 1 januari 2019.¹⁴

Syftet med IVO:s ägar- och ledningsprövning är att utesluta oseriösa aktörer från välfärdsmarknaden och att öka beredskapen hos aktören att bedriva en verksamhet med god kvalitet.¹⁵ Detta gör IVO genom att utreda om den enskilde aktören med företrädare uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.¹⁶ Det är den som ansöker om tillstånd som har bevisbördan att visa att denne har insikt, är lämplig i övrigt samt har ekonomiska förutsättningar att bedriva den aktuella verksamheten.¹⁷ Om aktören inte uppfyller kraven som ställs kan IVO avslå ansökan om nytt tillstånd. Om IVO i sin tillsyn av en aktör upptäcker en brist ges denne möjlighet att åtgärda bristen. Åtgärdas inte bristen självant av aktören kan myndigheten förelägga denne att avhjälpa bristen. Om IVO efter föreläggande bedömer att bristen fortfarande kvarstår kan myndigheten återkalla tillståndet. I de fall där bristen är allvarlig och inte går att åtgärda kan IVO återkalla tillståndet utan föregående föreläggande.

Vem omfattas av IVO:s ägar- och ledningsprövning?

För den som vill bedriva viss verksamhet yrkesmässigt enligt SoL och LSS gäller tillståndsplikt. Kravet på tillstånd gäller fysiska och juridiska personer som vill bedriva någon av de verksamheter som räknas upp i respektive lag.¹⁸ Den överlägset vanligaste associationsformen är aktiebolag men lagen tillåter alla associationsformer.

För verksamheter som bedrivs av kommuner och regioner gäller ingen tillståndsplikt utan det krävs endast att verksamheten anmäls till IVO innan den startar.¹⁹ De verksamheter som en kommun överlämnat till enskild genom avtal (så kallade

¹² Med aktör menas här och fortsatt i texten en fysisk eller juridisk person, inklusive kommuner, som ansöker om, innehar tillstånd eller bedriver verksamhet enligt SoL eller LSS.

¹³ Krav på lämplighet har funnits i LSS sedan år 2013. Enligt förarbetena till SoL har sedan tidigare gällt att IVO bör vandelpröva personerna bakom det enskilda rättssubjektets ansökan om tillstånd.

¹⁴ Dessa krav fanns sedan tidigare i LSS.

¹⁵ Prop. 2017/18:158, sid 46.

¹⁶ Kraven på insikt, lämplighet i övrigt och på att bolaget ska ha ekonomiska förutsättningar finns i 23 § andra och tredje stycket samt 23 a § LSS respektive 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde stycket SoL. Att kraven fortlöpande ska vara uppfyllda framgår av 26 § LSS och 13 kap. 2 § SoL. I tillsynen granskas även att tillståndshavare har anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen till IVO enligt 23 b § LSS och 7 kap. 2 a § SoL.

¹⁷ Uppgifterna som ligger till grund för ägar- och ledningsprövningen inhämtas med stöd av 7- 8a §§ förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade respektive av 4 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937), samt 23 § LSS och 7 kap. 2 § SoL.

¹⁸ 7 kap. 1 § SoL och 9 § LSS.

¹⁹ 7 kap. 1 § andra stycket SoL och 23 § fjärde stycket LSS.

entreprenadverksamheter) kräver dock tillstånd.²⁰

Ägar- och ledningsprövningen sker genom en prövning av de personer som bedöms stå bakom aktören, på formell eller icke-formell grund. Detta inkluderar formella företrädare såsom styrelseledamöter och suppleanter, VD, bolagsmän och externa firmatecknare. Det inkluderar även personer som genom direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Med ett *väsentligt inflytande* avses vanligtvis ett ägande som överstiger tio procent.²¹ Prövningen inkluderar därtill personer som *på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten*. Till denna kategori kan personer med omfattande ansvar i verksamheten räknas, även personer som låter en bulvan agera i deras ställe.²²

Ägar- och ledningsprövning inom IVO:s tillståndsprövning

När en ansökan om tillstånd kommer in till IVO får den ett ankomstdatum och IVO registrerar ansökan med bilagor som ett ärende. När detta är gjort får aktören en bekräftelse på att ansökan är mottagen och en begäran om betalning. Vid nyansökningar, det vill säga när aktören ansöker om att bedriva en ny verksamhet som inte har tillstånd sedan tidigare²³, ska aktören betala en avgift om 30 000 kr.²⁴ När betalningen har hanterats påbörjas handläggningen av ärendet.²⁵ I ett första steg hämtar IVO in uppgifter om aktören och dess företrädare²⁶ från Skatteverket, Kronofogden, Polismyndigheten, Bolagsverket och Bisnode InfoTorg²⁷. Uppgifterna som inhämtas avser bland annat utdrag ur belastningsregistret samt information om ansökningar om betalningsförelägganden, skatteskulder och förseningsavgifter på deklarationer. Nedan följer en schematisk bild (figur 1) av de olika stegen i IVO:s tillståndsprocess, från det att en ansökan kommer in till avslutandet av ärendet.

²⁰ Fram till 15 april 2017 var entreprenadverksamheter enligt SoL undantagna tillståndsplikt, se prop. 2016/17:59.

²¹ Prop 2017/18:158 s. 48.

²² Ibid.

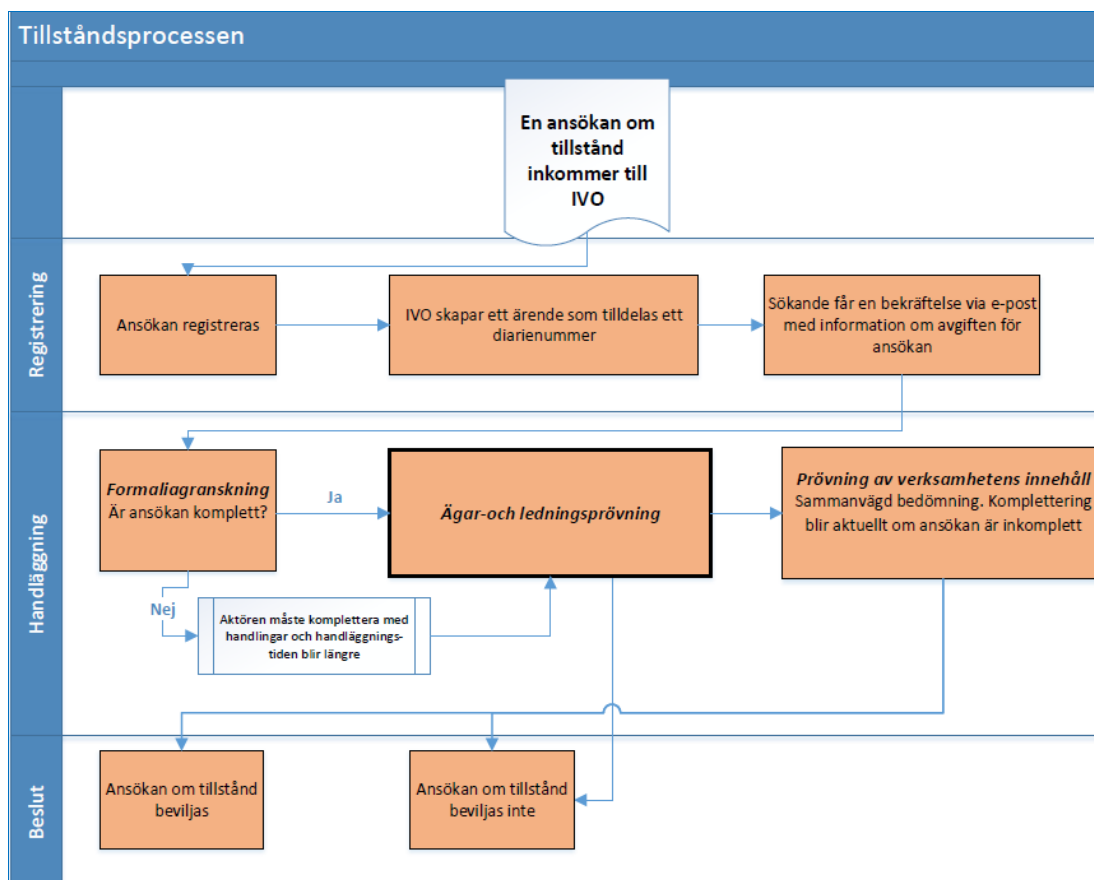
²³ Eller när IVO ska pröva bolag efter att kommun upphandlat nytt entreprenadavtal samt när verksamheter bedrivs med stöd av övergångsbestämmelser.

²⁴ Enligt 4 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, och 8 b § förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen.

²⁵ Om den som ansöker om tillstånd inte betalar in avgiften fattar IVO ett beslut om att avvisa ansökan enligt 11 § avgiftsförordningen (1992:191), vilket innebär att ärendet avslutas utan fortsatt handläggning.

²⁶ När en aktör ägs av ett eller flera bolag hämtas denna information också in om dessa.

²⁷ Detta är en tjänst som IVO har upphandlat.



Figur 1. Flödesschema över IVO:s tillståndprocess

Utöver den information som IVO begär in från andra myndigheter ska aktören själv bifoga uppgifter med ansökan.²⁸ Dessa uppgifter består bland annat av registreringsbevis från Bolagsverket, bolagsordning, bolagsstämmaprotokoll, årsredovisningar för de tre senaste räkenskapsåren eller resultat- och likviditetsbudget månadsvis för första verksamhetsåret²⁹ samt information som visar att företrädarna genom utbildning, erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt³⁰. IVO begär in dessa uppgifter för att kunna bedöma vem eller vilka som är behöriga firmatecknare, vilka som står bakom och/eller äger aktören och därmed ska omfattas av ägar- och ledningsprövningen samt om aktören har insikt och ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet. Om uppgifter saknas får aktören möjlighet att komplettera sin ansökan. En sådan begäran om komplettering skickas till den kontaktperson som sökanden angivit i ansökan.³¹ Om aktören inte inkommer med de uppgifter som anges i

²⁸ Se 4 kap. 1, 1 a och 1 b §§ SoF samt 7, 8 och 8 a §§ LSS-förordningen.

²⁹ Detta gäller för aktörer som inte har bedrivit någon form av verksamheter tidigare. Av Almi:s finansieringsguide framgår att likviditetsproblem är nystartade aktörers största utmaning. IVO begär därför in likviditetsbudget per månad för det första året som löper parallellt med resultatbudgeten.

³⁰ Insikt i de lagar och övriga föreskrifter som gäller för verksamheten, ekonomi, redovisning, bokföring samt arbetsmiljö- och arbetsrätt. Den här informationen består huvudsakligen av intyg som styrker utbildningar och/eller tidigare arbetslivserfarenhet. Kunskapen ska finnas samlad inom den personkrets som IVO granskar. Det krävs alltså inte att varje person som IVO granskar innehar kunskapen.

³¹ Om aktören har genomgått en ägar- och ledningsprövning tidigare kan denne hänvisa till diarienummer för detta ärende hos IVO. IVO använder sig då av uppgifterna som skickades in i samband med tidigare ansökan om dessa

ansökningsblanketten kan IVO inte utreda ansökan och ett beslut om avvisning av ansökan fattas.³²

Ägar- och ledningsprövningen kan genomföras först när alla uppgifter har kommit in till myndigheten och IVO, genom kontroll i interna system, tagit fram information om aktörens eventuella pågående verksamheter med tillstånd. Om kraven som ställs i ägar- och ledningsprövningen inte uppfylls fattar IVO beslut om avslag som skickas till aktören. Om sökanden i ägar- och ledningsprövningen bedöms ha insikt, vara lämplig i övrigt och ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten fortsätter handläggningen av ansökan där IVO bedömer aktörens förutsättningar att bedriva verksamheten med god kvalitet och säkerhet.^{33 34} Denna del av handläggningen går ut på att granska verksamhetens syfte, hur den ska bedrivas, personalens utbildning och/eller erfarenhet och lokalernas ändamålsenlighet.

Ägar- och ledningsprövningen inom IVO:s tillsyn

Den som har fått tillstånd enligt SoL och LSS ska även fortlöpande uppfylla de krav som ställs i ägar- och ledningsprövningen. Ägar- och ledningsprövningen inom tillsynen grundar sig på samma informationskällor som den prövning som genomförs inom tillståndsprövningen. Vid bedömningen av om en tillståndshavare fortsatt uppfyller kraven på insikt, lämplighet i övrigt och ekonomiska förutsättningar har IVO att ta ställning till en rad olika omständigheter och uppgifter som framkommit i tillsynen. Det kan exempelvis visa sig att ägares och lednings kunskaper inte är implementerade i den praktiska verksamheten, att de inte sköter betalning av skatter och avgifter samt har medel att bedriva verksamheten. I det läget kan IVO ställa krav på tillståndshavaren att åtgärda bristerna.³⁵ I de allra flesta fall sker tillsynen genom en skrivbordsgranskning men vid behov genomför IVO även inspektion³⁶ av verksamheten.

När IVO bedömer att det finns grund för återkallelse av en aktörs tillstånd ligger den huvudsakliga bevisbördan på myndigheten och beviskravet är därför högt. Det ska vara styrkt av IVO att en tillståndshavare eller företrädare är olämplig att bedriva verksamheten. IVO grundar därför sällan ett sådant beslut på en enda omständighet. Det rör sig istället ofta om flera omständigheter som tillsammans motiverar en återkallelse av tillståndet.

Omsorgsregistret – centralt informationsnav för IVO:s verksamhet

Omsorgsregistret³⁷ är en viktig del i den grundläggande informationsinfrastrukturen och ett centralt verktyg i IVO:s dagliga arbete med tillståndsprövning och tillsyn.

³² Se 20 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), 4 kap. 1-1 b §§ SoF samt 7, 8 och 8 a §§ LSS-förordningen.

³³ I LSS används uttrycket "god kvalitet" medan uttrycket "god kvalitet och säkerhet" används i SoL. IVO har dock tolkat detta som en språklig skillnad mellan lagarna som inte har någon betydelse för prövningen.

³⁴ I vissa fall kan dock en aktör som har formell insikt ändå bedömas sakna insikt till exempel utifrån hur verksamhetsinnehållet är utformat i ansökan.

³⁵ Se 13 kap. 8 § SoL och 26 § andra stycket LSS.

³⁶ Med stöd av 26 d § LSS och 13 kap. 6 § SoL.

³⁷ Omsorgsregistret upprättades på Socialstyrelsen och var ett av åtta register som fördes över till IVO när myndigheten inrättades 2013. Registret hanteras av IVO enligt SoF och LSS-förordningen.

Informationen i omsorgsregistret fylls i manuellt av enskilda medarbetare. Detta har lett till att flera fel har införts på grund av den mänskliga faktorn. Därtill har förvaltningen och utvecklingen av registret under en lång tid skett på ett otillräckligt sätt. Detta i kombination med avsaknad av en heltäckande lagstadgad anmälningsskyldighet³⁸ för både offentliga och privata aktörer har gjort att det idag finns stora kvalitetsproblem med registret. IVO har under år 2020 påbörjat ett omfattande och grundläggande omtag vad gäller samtliga register, däribland omsorgsregistret.

Vilken information finns i registret?

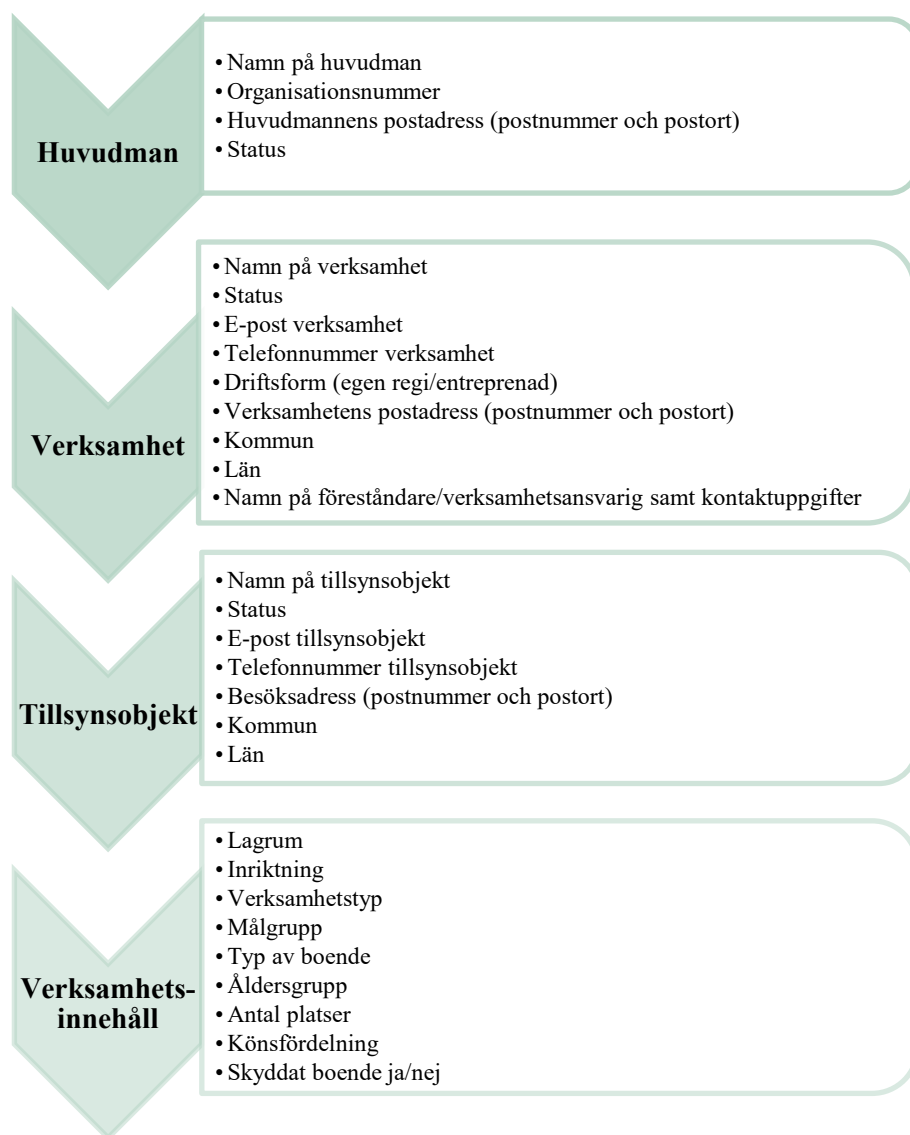
Omsorgsregistret utgör ett nödvändigt underlag för myndighetens tillstånds- och tillsynsuppdrag och det är därför väsentligt att det finns tillräcklig information om verksamhetens omfattning och innehåll och att denna är korrekt för att IVO ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Det finns ingen detaljerad reglering om vilka exakta uppgifter registret ska innehålla, till skillnad från IVO:s övriga register. Syftet med registret är att det ska utgöra ett underlag för IVO:s tillsyn och tillståndsprövning och därmed möjliggöra för IVO att leva upp till sitt kärnuppdrag. Registret ska innehålla uppgifter om verksamheter som har fått tillstånd eller som bedrivs av kommuner i egen regi. IVO har gjort en tolkning av vad innehållet i registret ska bestå av för att kunna möta registrets ändamål.

IVO:s samtliga register finns i en registerdatabas och handläggs och förvaltas via en registertjänst. I registertjänsten finns en informationsmodell (se figur 2) som återkommer och ser snarlik ut för IVO:s samtliga register. Informationen som IVO samlar in registreras i fyra olika nivåer: huvudman, verksamhet, tillsynsobjekt och innehåll. Verksamheterna som är registrerade i registret drivs antingen av offentliga organisationer³⁹ eller av privata aktörer⁴⁰.

³⁸ Det finns en anmälningsplikt för kommuner idag men denna efterföljs inte på ett tillfredsställande sätt.

³⁹ Anmälningspliktiga verksamheter enligt SoL och LSS som drivs av kommuner och regioner. Dessa ska anmälas till IVO innan verksamheten påbörjas.

⁴⁰ Tillståndspliktiga verksamheter. Verksamheter som bedrivs på entreprenad med kommunen som huvudman tillhör denna grupp.



Figur 2: Ett urval av de informationsmängder som förekommer i omsorgsregistret. Med huvudman menas en privat aktör eller offentlig organisation som bedriver verksamhet. Under organisationens verksamhet finns bland annat information om verksamhetens föreståndare/verksamhetschef. En verksamhet kan bestå av ett eller flera tillsynsobjekt som definierar var verksamheten bedrivs geografiskt. Varje tillsynsobjekt har ett verksamhetsinnehåll kopplat till sig som består av information om vilken typ av verksamhet som bedrivs.

Kvaliteten i registret

IVO har en skyldighet att hålla register som är aktuella och av god kvalitet. Kvaliteten i IVO:s omsorgsregister är dock varierande och tillförligheten är låg. Som konstaterats ovan finns olika orsaker till den låga kvaliteten som både är av intern och extern karaktär. Nedan ges en beskrivning av regleringen av anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter samt de problem som är kopplade till dessa ur registersynpunkt.

Anmälningsspliktiga verksamheter

Det är av central betydelse för IVO:s tillsynsuppdrag att myndigheten får korrekt information om verksamheterna som finns registrerade i registret. Enligt SoL och LSS finns det möjligheter att förelägga den kommun som inte fullgjort sin plikt att anmäla en ny verksamhet till IVO.⁴¹ Det saknas dock krav i dessa lagar på att kommunerna ska anmäla när det sker förändringar av en verksamhet, när den upphör tillfälligt och när verksamheten läggs ned. När sådan väsentlig information om verksamheterna inte uppdateras får det till följd att registret blir tilltagande inaktuell och otillförlitligt. Ett av flera syften med anmälningssplikten är att IVO ska få kännedom om vilka tillsynsobjekt som finns och var de är lokaliserade. Detta för att möjliggöra en riskbaserad tillsyn. IVO har sedan tidigare konstaterat att det saknas tillräckligt kraftfulla sanktionsmöjligheter och att det finns ett behov av en utvidgad anmälningsskyldighet enligt SoL och LSS⁴². Vidare har IVO identifierat att kommuner och regioner har låg kännedom om anmälningssplikten till omsorgsregistret och att anmälningsfrekvensen är låg. Det saknas således kunskap om vad kommunerna ska anmäla gällande verksamheter inom SoL och LSS till IVO.

Tillståndspliktiga verksamheter

Även IVO:s tillståndsprövning är beroende av att informationen i omsorgsregistret är korrekt. Ett aktuellt register underlättar väsentligt för den utredare som ska handlägga en ansökan om ändring av ett befintligt tillstånd. Utan ett uppdaterat register är det svårt att förstå vilka omständigheter som föreligger och verksamhetens historik.⁴³ Ändringar av tillståndspliktiga verksamheter är reglerat i lag. Enligt 7 kap. 2 § SoL ska verksamheter som är tillståndspliktiga och som helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, söka nytt tillstånd. Om det sker förändringar i den krets som avses i 7 kap. 2 § SoL andra stycket ska det anmälas till IVO senast en månad efter förändringen.⁴⁴ Om detta inte görs får IVO förelägga den som beviljats tillståndet att avhjälpa bristen i enlighet med 13 kap. 8 § SoL. Föreläggandet får även förenas med vite. I 4 kap. 5 § SoF anges också att aktören har en skyldighet att anmäla till IVO när verksamheten läggs ner. Liknande bestämmelser finns även för verksamheter enligt LSS.⁴⁵ Trots detta är kvaliteten i registret varierande för dessa verksamheter.

IVO kan även konstatera att så kallade *vilande tillstånd*, där tillståndspliktiga verksamheter inte anmäler⁴⁶ att verksamheten inte längre bedrivs alternativt att aktören aldrig startar upp verksamheten efter erhållet tillstånd, också bidrar till sämre kvalitet i omsorgsregistret. I IVO:s frekvenstillsyn av hem för vård eller boende (HVB) som tar emot barn eller unga, särskilda ungdomshem och bostäder med särskild service för barn och unga, händer det att IVO vid oanmälda inspektioner möts av en stängd verksamhet.

⁴¹ Se 13 kap. 8 § andra stycket SoL och 26 f § andra stycket LSS.

⁴² Inspektionen för vård och omsorg (2016). Redovisning av regeringsuppdrag – Analys av IVO:s sanktionsmöjligheter.

⁴³ Ibland får IVO in ansökningar om ändring av tillstånd där verksamheten varit densamma sedan det ursprungliga tillståndet utfärdades under tidigt 2000-tal. Då hade Länsstyrelsen det tillståndsprövande ansvaret och prövningarna såg delvis annorlunda ut.

⁴⁴ Skyldigheten att anmäla förändringar framgår av 7 kap. 2 a § SoL och 23 b § LSS.

⁴⁵ Se 10 § LSS-förordningen.

⁴⁶ Det kan också handla om att aktören har anmält att verksamheten inte bedrivs men att den avses starta upp igen inom kort.

Precis som IVO tar upp i rapporten *Förslag till åtgärder för oseriösa assistansanordnare*⁴⁷, ser myndigheten också att dessa vilande tillstånd utnyttjas av kriminella med befintliga verksamheter, som ett led i att utnyttja välfärdssystemet. IVO har därför lämnat förslag om att det ska införas en lagstadgad möjlighet för myndigheten att återkalla tillstånd för LSS-verksamheter när tillstånd inte utnyttjas.⁴⁸ IVO ser behov av att samma lagstadgade möjlighet införs i SoL.

Det finns en stor efterfrågan på omsorgsregistrets uppgifter

IVO har en skyldighet att skyndsamt kunna leverera korrekta uppgifter från omsorgsregistret och det finns en stor efterfrågan på den information som finns i registret från olika samhällsaktörer. För kommuner och regioner fungerar informationen i omsorgsregistret som ett centralt underlag inför placeringar, tecknande av avtal och utbetalning av ersättningar då det bland annat behövs kontaktuppgifter, information om det finns erforderligt tillstånd för den verksamhet som bedrivs och verksamhetens inriktning. Informationen behövs skyndsamt och det finns önskemål från kommunerna och regionerna och andra berörda myndigheter, såsom Försäkringskassan och Polismyndigheten, att informationen kan tillgängliggöras omedelbart och i digital form. Det finns också önskemål om att kunna ta ut större mängder information från registret på regelbunden basis och kunna specificera frågor för att få data levererad utifrån behov.⁴⁹

I dagsläget ställs frågor om statistik och utlämnande av information från IVO:s register till en funktionsbrevlåda och informationen tas fram med hjälp av ett sökverktyg som hämtar informationen från en registerdatabas. Frågorna tas omhand manuellt av IVO:s registerhandläggare. Frågor om innehållet i omsorgsregistret inkommer även via IVO:s upplysningstjänst.

Ett ändrat arbetssätt behövs för att nå större genomslag

IVO kan konstatera att det manuella arbetssätt som används idag inte är ändamålsenligt för att IVO ska kunna utföra sitt uppdrag, varken vad gäller ägar- och ledningsprövning eller registerföring. Det nuvarande arbetssättet möjliggör inte en effektiv inhämtning och bearbetning av all den information som behövs för att IVO ska kunna göra ägar- och ledningsprövningar på ett effektivt och träffsäkert sätt och hålla ändamålsenliga register med korrekt information. Sammantaget påverkar arbetssättet därmed kvaliteten i besluten, effektiviteten i den interna hanteringen samt tillförlitligheten i de uppgifter som finns i omsorgsregistret. Ytterst leder detta till att verksamheter kan startas upp eller fortsätta att bedrivas som egentligen inte lever upp till de krav som lagstiftaren ställer på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar och att myndighetens hantering upplevs som komplicerad och långsam. Ett ändrat arbetssätt behövs därför där digitalisering och datadrivna analyser är de enskilt viktigaste komponenterna. IVO har påbörjat ett omställningsarbete mot ett mer digitaliserat arbetssätt. I följande kapitel

⁴⁷ Inspektionen för vård och omsorg (2020). IVO 2020-11.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Detta framgick av svaren från den enkät som IVO skickat ut till ett urval av kommuner och regioner där dessa fick svara på hur de ser på sitt behov av informationen från omsorgsregistret.

beskrivs detta utvecklingsarbete närmare.

Vägen mot ett förenklat och mer träffsäkert arbetssätt

I detta kapitel redogör vi för det utvecklingsarbete som IVO har påbörjat eller kommer att påbörja på kort sikt och som syftar till att bidra till ökad effektivitet och en ökad förmåga att genomföra IVO:s kärnuppdrag. Detta utvecklingsarbete ser IVO också komma kunna förenkla för externa parter i deras möte med myndigheten.

Det utvecklingsarbete som pågår syftar till att:

- förbättra registerkvaliteten,
- utveckla användarvänlighet, tillgänglighet och en ökad grad av automatisering i ansökningsprocessen samt
- skapa bättre förutsättningar för ett mer riskbaserat och datadrivet arbetssätt i IVO:s tillsyn och tillståndsprövning med hjälp av digitala beslutstöd.

Förbättra registerkvaliteten

IVO:s register integreras med Bolagsverket och Lantmäteriet

IVO har i samband med byte av IT-infrastruktur⁵⁰ tagit fram en ny digital registertjänst som är gemensam för alla IVO:s register. Det är främst genom utvecklandet av den nya tjänsten som det har varit möjligt att börja kartlägga kvalitetsbristerna. Detta har i sin tur möjliggjort för IVO att genom en integration få tillgång till Bolagsverkets information om huvudmännen i relevanta delar. Ett arbete med att göra faktiska rättningar i registren pågår och har haft högsta prioritet under hösten 2020.

Vidare har IVO fått till stånd en integration mellan bland annat omsorgsregistret och Lantmäteriet. Det medför att IVO framgent endast kommer att acceptera adresser som finns i Lantmäteriets adressregister vid nyregistrering eller redigering av befintliga adressuppgifter. Beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs kan det finnas många olika adresser som behöver registreras av IVO och huvudmännen för att tillsyn ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt. Kopplingen med Lantmäteriet ska säkerställa att adresserna i registren är korrekta. För registrering av nya adresser eller redigering av befintliga adresser i registertjänsten är det tvingande att välja en befintlig adress från Lantmäteriet. På så sätt kommer IVO successivt att ersätta befintlig primärdata med korrekt sekundärdata.

Införande av självservicetjänst

IVO har under hösten påbörjat ett arbete med att skapa en extern inloggning i form av

⁵⁰ Detta byte genomfördes under slutet av 2019.

en e-tjänst till en begränsad del av myndighetens registertjänst, som ger de drygt 22 000 organisationerna⁵¹ som finns i registren möjligheten att själva administrera en del av sin information i bland annat omsorgsregistret. Denna lösning tydliggör också att organisationerna behöver ta ett ägarskap över sin information och att de själva ansvarar för att IVO har korrekt information. IVO ser att denna tjänst kan skapa ett stort mervärde för de externa intressenterna, framför allt när det gäller fullgörandet av anmälningsplikten. Samtidigt skapas förutsättningar för att IVO bland annat ska kunna göra riskanalyser på ett korrekt underlag.

Utveckla användarvänlighet och tillgänglighet

För att underlätta ansökningsprocessen i tillståndsprövningen erbjuder IVO sökanden att skicka in sin ansökan via en e-tjänst. IVO har tidigare kunnat konstatera att antalet kompletteringstillfällen under handläggningen har minskat i och med införandet av e-tjänsten. IVO ser att utvecklade e-tjänster skulle kunna förbättra användarupplevelsen, minska handläggningstider samt öka effektiviteten och rättssäkerheten. Befintlig e-tjänst är dock basal och saknar exempelvis tillgång till "Mina sidor" med eget utrymme för vad aktörerna tidigare har skickat in. Arbetet med att bygga ut e-tjänsten har påbörjats och är prioriterat på myndigheten.

Skapa bättre förutsättningar för riskbaserat och datadrivet arbetssätt

Tillgång till kvalitetssäkrade och korrekta data i större mängder och en analysinfrastruktur som kan bearbeta stora datamängder på ett automatiserat sätt, skapar förutsättningar för ett datadrivet och riskbaserat arbetssätt. Säkerhetskraven på en sådan infrastruktur är höga vilket kommer att beaktas i det fortsatta arbetet. IVO bedömer att myndigheten har möjlighet att göra stora förändringar i arbetet genom tre övergripande typer av analyser baserade på data: datadrivna tillsynsinsatser, riskbaserade modeller av tillståndsinnehavare och tillsynsobjekt⁵² samt jämförelser och datavisualiseringar för lärande.

Datadrivna tillsynsinsatser handlar om att IVO använder större datamängder för att identifiera risker och brister med hjälp av statistiska verktyg och data. Exempel på detta kan vara att genom analys av extern produktionsdata identifiera patientflöden som kan utgöra patientrisk, eller att via kommunal omsorgsdata identifiera och flagga för stora avvikelser som kräver vidare tillsyn från IVO:s sida. Ökad personalomsättning, som kan indikeras via information från Skatteverket, är ett exempel på en signal om förhöjd risk för patient- och omsorgskvaliteten.

Inom ramen för IVO:s regeringsuppdrag om lärande under covid-19⁵³ genomförs flera datadrivna tillsyner, bland annat genom journalgranskning, av om brukare vid särskilda boenden för äldre under pandemin har fått individuella medicinska bedömningar samt adekvat vård och behandling i enlighet med dessa bedömningar. Ett annat exempel på

⁵¹ Dessa är både offentliga och privata aktörer.

⁵² Verksamheter som är föremål för IVO:s tillsyn, både offentlig och privat vård- och omsorgsverksamhet.

⁵³ Socialdepartementet (2020). Uppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och inför framtida sjukdomsutbrott.

datadriven tillsyn är att IVO har inlett en granskning av landets uppskjutna vårdtillfällen till följd av covid-19. Genom att automatisera denna process hoppas IVO kontinuerligt kunna tillhandahålla en aktuell bild av resultat och kvalitet som grund för planering av tillsyn samt att bidra till lärande och utveckling.

Riskbaserade modeller av tillståndsinnehavare och tillsynsobjekt innebär att IVO använder statistiska modeller, maskininlärning och liknande verktyg för att förutsäga sannolikheter för att prioritera i arbetet och erbjuda beslutstöd i handläggningen. Exempel på detta kan vara en riskmodell som flaggar för oseriösa aktörer i ansökningar inom personlig assistans till berörd utredare och inspektör. Det möjliggör även automatiserat beslutsfattande i de fall inga risker observerats eller ytterligare information behövs. Ett typexempel kan vara de fall då en aktör redan har ett antal tillstånd och ansöker om tillstånd för ytterligare en verksamhet.

Jämförelser och datavisualiseringar för lärande innebär att IVO använder automatiserad bearbetning av data för att skapa index, jämförelsetal och liknande för att underlätta lärandet inom vård och omsorg i Sverige. Ett aktuellt exempel på detta är IVO:s utveckling av standardiserade mått på den tidigare nämnda uppskjutna vården eller ”vårdskulden” i Sverige och publicering av data kring hur denna vårdskuld ökat i och med covid-19, var den ökat samt vilka tydliga undantag som finns.

Överväganden och förslag till författningsändringar

I detta kapitel lämnas förslag till författningsändringar som bedöms vara nödvändiga för att ge IVO förutsättningar att förenkla ägar- och ledningsprövningen samt för att kunna föra ett korrekt och tillförlitligt omsorgsregister. En del av förslagen som redogörs för nedan ska ses som en fortsättning på de författningsförslag som IVO har föreslagit inom ramen för regeringsuppdraget *Förslag till åtgärder gällande oseriösa aktörer*.⁵⁴

Inledningsvis lämnas två förslag som syftar till att ge IVO ett bättre informationsunderlag i sin ägar- och ledningsprövning genom att få uppgifter från Skatteverket och Polismyndigheten. Därefter presenteras förslag på en utökning av anmälningssplikten för verksamhetsutövare inom socialtjänsten för att möjliggöra att omsorgsregistret innehåller korrekt information. Slutligen föreslås ett införande av sanktionsmöjligheter som ska säkra att anmälningssplikten efterföljs. I den delen föreslås även att IVO ges utökade rättsmedel mot olovliga verksamheter samt en utökning av straffbestämmelsen i socialtjänstlagen som kriminaliserar bedrivandet av olovlig verksamhet.

Ökad tillgång till uppgifter från beskattningsdatabasen

IVO behöver få tillgång till fler uppgifter från Skatteverket för att kunna utföra en effektiv, riskbaserad, träffsäker och ändamålsenlig ägar- och ledningsprövning. I dagsläget har IVO endast tillgång till offentliga uppgifter vilket inte är tillräckligt.

IVO föreslår därför att en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bestämmelsen ska möjliggöra ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas.

Detta förslag är en utvidgning av det förslag IVO lägger fram i rapporten *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*.⁵⁵

⁵⁴ Inspektionen för vård och omsorg (2020). IVO 2020-11.

⁵⁵ Ibid.

Författningsförslag

IVO föreslår att en ny bestämmelse införs i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 h § Till Inspektionen för vård och omsorg ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för prövning av om en enskild som ansöker om tillstånd uppfyller kraven enligt 7 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 23 § andra och tredje styckena samt 23 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppgifter ska också lämnas ut i den utsträckning det behövs för Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt 13 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), 26 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller 7 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

De uppgifter som ska lämnas ut till Inspektionen för vård och omsorg med stöd av första stycket avseende fysiska och juridiska personer är sådana uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1-5, 7, 10 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Överväganden till förslaget

IVO:s behov av uppgifter

Behovet för prövning enligt SoL och LSS

IVO får idag endast tillgång till beskattningsbeslut och andra uppgifter som inte omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Detta innebär att IVO inte får ta del av flera uppgifter som har betydelse för bedömningen av ekonomisk skötsamhet hos de som ansöker om och innehar tillstånd. Dessa uppgifter är av betydelse för att IVO ska kunna göra träffsäkra och effektiva bedömningar i tillstånds- och tillsynsärenden men också för att IVO ska kunna lägga välgrundade riskanalyser till grund för sin verksamhet.

Behovet av uppgifter omfattar den som ansöker om eller har tillstånd enligt SoL och

LSS, den personkrets som framgår av 7 kap. 2 § SoL och 23 § LSS samt mottagare av utbetalda ersättningar från sökande och tillståndshavare.

IVO har identifierat behov av följande uppgifter.

1. Underlag som lämnats av arbetsgivare avseende person som erhållit ersättningar och utbetalningar (arbetsgivardeklarationer, kontrolluppgifter).

Varför behövs uppgifterna?

IVO behöver få tillgång till uppgifter om vilka som tar emot lön och andra ersättningar från verksamheterna. IVO behöver också få möjlighet att hämta in uppgifter gällande juridiska personer med kopplingar till dessa verksamheter, såsom närståendebolag och bolag där företrädare har eller har haft uppdrag.

Genom att IVO får tillgång till sådana uppgifter ges myndigheten ökade möjligheter att verifiera meriter i samband med prövning av exempelvis företrädarnas kompetens inom ramen för ägar- och ledningsprövningen. Genom att IVO får denna möjlighet blir det lättare för IVO att upptäcka när oriktiga intyg från arbetsgivare används för att styrka kompetens från arbetslivserfarenhet. Uppgifterna ger följaktligen IVO bättre förutsättningar att pröva om de som bedriver verksamhet, eller ansöker om att få starta en verksamhet har tillräcklig kompetens.

Uppgifterna har också betydelse för IVO:s utredning av bulvanförhållanden och andra fall där personer, som kan vara dömda för brott eller belastas av ekonomisk misskötsamhet, inte är formella företrädare för en aktör men ändå utövar ett bestämmande inflytande över verksamheten. IVO har idag ofta svårt att styrka att ett sådant bestämmande inflytande föreligger i de fall då en person till exempel lämnat ett formellt styrelseuppdrag i ett sökandebolag. Om IVO fick tillgång till uppgifter om sökande och tillståndshavares utbetalningar av lön skulle utredningsläget i dessa fall förbättras väsentligt.

IVO har också behov av att löpande kunna kontrollera om personer som förestår verksamheten, och vars kompetens har betydelse för om verksamheten har förutsättningar att bedrivas med god kvalitet och säkerhet, faktiskt arbetar i verksamheten. Byte av föreståndare är en sådan ändring som kräver nytt tillstånd, men det är vanligt att sådana förändringar sker utan att IVO underrättas om det.

IVO har tidigare identifierat att verksamheternas bemanning och personalomsättning påverkar kvaliteten i verksamheten. En av de viktigaste kvalitetsvariablerna är personalkontinuitet och även denna kan följas upp med aktuella data från arbetsgivardeklarationen. Genom att IVO får tillgång till uppgifter om vilka personer som tar emot lön får IVO förutsättningar att kontrollera och följa verksamhetens personalomsättning och bemanningsgrad. Inkomstuppgifter kan även användas för att skatta andelen timvikarier och andra deltidsarbetare, även det en indirekt indikator på kvalitet. Dessa komponenter är viktiga för att möjliggöra en träffsäker riskanalys. Av arbetsgivardeklarationer på individnivå framgår vidare uppgift om arbetsställe, vilket ger IVO möjlighet att följa förändringar av bemanningsgrad på en aktörs alla aktuella

arbetsställen. Uppgifterna är också viktiga för att IVO på ett tidigt stadium ska kunna upptäcka verksamheter som har avvecklats eller upphört.

2. Uppgift om att inkomstdeklaration har lämnats eller saknas.

Varför behövs uppgiften?

En förutsättning för att få tillstånd att bedriva verksamhet enligt SoL och LSS är att de som bedriver verksamheten sköter sina åtaganden gentemot det allmänna. IVO bedömer att inlämnande av inkomstdeklaration är en omständighet med direkt bäring på huruvida åtaganden gentemot det allmänna sköts. Idag får IVO endast tillgång till denna uppgift om Skatteverket beslutat om förseningsavgift, vilket innebär att myndigheten går miste om viktig information gällande många fall. IVO behöver därför tillgång till uppgifter om försent inlämnad eller ej inlämnad inkomstdeklaration även om förseningsavgift inte beslutats.

IVO ser att uppgifter om att inkomstdeklaration saknas också kan utgöra en risksignal om att verksamheten håller på att avvecklas på ett icke ordnat sätt.

3. Beslut om revision samt revisionspromemoria.

Varför behövs uppgiften?

IVO får idag endast tillgång till uppgifter från avslutade revisioner. Detta innebär att myndigheten inte kan agera under den tid som revision pågår, vilket i många fall uppgår till flera år. Uppgifter om en kommande revision och från pågående revisioner ger en viktig signal om ekonomisk misskötsamhet i ett tidigt skede vilket ger IVO möjlighet att fånga upp aktuella verksamheter tidigare än idag. Konsekvensen av att IVO behöver invänta ett beslut efter en eventuell revision är att potentiellt olämpliga aktörer får tillstånd eller kan fortsätta bedriva icke-kvalitativa verksamheter under lång tid.

4. Anmälan om brott.

Varför behövs uppgiften?

När ett skatteundandragande överstiger ett visst belopp (och vissa andra förutsättningar är uppfyllda) har Skatteverket rutiner för att göra en polisanmälan gällande skattebrott. Dessa anmälningar föranleds alltid av ett stort skatteundandragande vilket är av stor betydelse för IVO:s ägar- och ledningsprövning. Eftersom en anmälan om brott innebär att beslut om skattetillägg, som IVO har tillgång till idag, inte fattas finns en risk att aktörer som undandragit sig skatt på denna nivå inte upptäcks i ägar- och ledningsprövningen.

5. Förelägganden i skatteärenden.

Varför behövs uppgiften?

Många betungande skattebeslut, såsom exempelvis skönsbeskattning, föregås alltid av förelägganden vilket är av betydelse för ägar- och ledningsprövningen. I dagsläget har IVO bara tillgång till offentliga beslut och saknar därför möjlighet att se om ett bolag eller en företrädare fått upprepade förelägganden att sköta sina deklarationer.

6. Ansökan och beslut om momsregistrering samt uppgifter om redovisningsperiod, uttag samt ingående och utgående moms.

Varför behövs uppgiften?

Nekad momsregistrering är en viktig signal om att verksamheten har misskött annan verksamhet. Uppgifter om moms kan även ge information om en viss aktör bedriver annan verksamhet än vård- och omsorg som inte är momspliktig.

7. Ansökningar om företrädaransvar.

Varför behövs uppgiften?

Företrädare för juridiska personer kan under vissa förutsättningar bli betalningsskyldiga för den juridiska personens obetalda skatter och avgifter. Skatteverket ansöker om betalningsansvar i förvaltningsdomstol. I ansökan preciserar Skatteverket sitt yrkande och vilka skatteskulder som har förfallit till betalning.

Att en företrädare varit aktuell i ett ärende om företrädaransvar är en riskindikator och är en sådan omständighet som har betydelse för IVO:s ägar- och ledningsprövning.

Behov för IVO:s tillsyn enligt PSL

Enligt 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, står hälso- och sjukvården samt dess personal under tillsyn av IVO. IVO:s tillsyn av hälso- och sjukvårdsverksamhet är främst inriktad mot att vårdgivare⁵⁶ bedriver ett systematiskt patientsäkerhetsarbete och att målen med hälso- och sjukvården, en god vård, uppfylls.⁵⁷ Denna tillsyn bedrivs idag utan något systematiskt inhämtande av uppgifter från Skatteverket.

IVO bedömer dock att myndigheten, med den informationstillgång som skulle möjliggöras genom författningsförslaget, skulle kunna utveckla sin tillsyn av vårdgivare och genomföra en riskbaserad tillsyn där detta bäst behövs.⁵⁸ Genom elektronisk tillgång på data om flera vårdgivares personalomsättning samt andelen deltidsarbetande och hur dessa data ändras över tid skulle IVO kunna få viktiga indikationer på kvaliteten. Myndigheten skulle även kunna se tidiga signaler på om en vårdgivare har problem med betalning av skatter, vilket också kan indikera att verksamheten kan ha bristande ekonomiska resurser. Även detta kan vara värdefull information i urvalet av tillsynsobjekt.

IVO finner att en författningsändring som även inkluderar information om vårdgivare skapar förutsättningar för att IVO på sikt ska kunna arbeta datadrivet och riskbaserat inom myndighetens samtliga områden. Hög personalomsättning utgör en risk i både vård- och omsorgsverksamheter. Att IVO får tillgång till Skatteverkets uppgifter är därför av betydelse för att IVO ska kunna göra träffsäkra och effektiva bedömningar

⁵⁶ Vårdgivare är statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet, se 2 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL.

⁵⁷ Se 7 kap. 3 § PSL samt 3 kap. 1-2 §§ och 5 kap. 1 § HSL.

⁵⁸ Att IVO:s tillsyn ska planeras utifrån riskanalyser framgår vidare av 2 § andra stycket förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

även i myndighetens tillsyn på hälso- och sjukvårdsområdet.

De konsekvenser kopplade till personuppgiftsbehandling och sekretess, som ett införande av förslaget skulle innebära, redogörs för nedan under rubriken ”Konsekvensanalys”.

Formen för utlämnande av uppgifter

IVO har haft flera kontakter med Skatteverket inom ramen för beredningen av förslagen i syfte att förstå Skatteverkets tekniska förutsättningar för utlämnande av uppgifter. Det är av vikt att IVO ska kunna ta del av informationen på ett sätt som tillgodoser myndighetens effektivitetssträvanden och gör det möjligt att i ökad utsträckning arbeta med riskanalyser och förenkla i respektive utredning. Skatteverket har meddelat att det redan idag finns goda tekniska möjligheter att skicka flera av de efterfrågade uppgifterna på ett sätt som är i enlighet med IVO:s behov.

Underrättelseskyldighet för Polismyndigheten

För att IVO ska kunna få information om misstänkt brottslighet som är knuten till tillståndspliktiga verksamheter eller dess företrädare, behöver Polismyndigheten åläggas en skyldighet att underrätta IVO. I rapporten *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*⁵⁹ har IVO föreslagit en sådan underrättelseskyldighet för verksamheter som bedrivs enligt LSS. IVO bedömer att samma skäl gör sig gällande även för verksamheter som bedrivs enligt SoL.

IVO föreslår därför att en ny bestämmelse införs i 13 kap. 9 § SoL. Den föreslagna underrättelseskyldigheten ska gälla för sådan brottslighet som är av betydelse för IVO:s ägar- och ledningsprövning. Förslaget bedöms även förenkla samarbetet mellan Polismyndigheten och IVO.

Författningsförslag

IVO föreslår att en ny bestämmelse införs i 13 kap. 9 § SoL med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 § Polismyndigheten ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg vid misstanke om sådan brottslighet som avses i 16 b § första förordningen (1999:1134) om belastningsregister när det gäller den som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § denna lag och de fysiska personer som anges i 7 kap. 2 § andra stycket.

⁵⁹ Inspektionen för vård och omsorg (2020). IVO 2020-11.

Överväganden till förslaget

IVO:s behov av uppgifter från Polismyndigheten

Samverkan och utbyte av information är centralt för IVO:s tillstånds- och tillsynsverksamhet. IVO är i behov av underrättelser från många olika myndigheter för att kunna fullgöra sitt uppdrag och fatta rättssäkra och väl avvägda beslut på ett effektivt sätt. Uppgifter från Polismyndigheten är ofta av stor betydelse för IVO:s arbete med att utestänga oseriösa och kriminella aktörer från välfärdsmarknaden.

IVO behöver snabbt få information om att en företrädare är misstänkt för eller har begått till exempel bidragsbrott då detta innebär att företrädaren kan vara direkt olämplig att bedriva verksamheten. Genom kontakten med Polismyndigheten kan IVO även få reda på om den misstänkte är delgiven brottsmisstankarna, om åtal är väckt eller om anmälan om brott är nedlagt. Informationen skulle göra att IVO mer effektivt och i större utsträckning kan avslå ansökningar från olämpliga aktörer samt inleda tillsynsärenden i ett tidigare skede.

Även i de fall Polismyndighetens misstankar inte leder till åtal och fällande dom kan uppgifterna ha betydelse för IVO:s ägar- och ledningsprövning. Polismyndigheten kan få kännedom om uppgifter som är direkt avgörande i IVO:s prövning, till exempel om missförhållanden och andra oegentligheter i en verksamhet.

Reglering av uppgiftsskyldighet till IVO saknas

IVO har idag inte någon sekretessbrytande regel som ger tillgång till uppgifter om personer förekommer i Polismyndighetens misstankeregister enligt förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

IVO har i tidigare rapport⁶⁰ föreslagit att det ska införas bestämmelser i förordningen (1999:1134) om belastningsregistret och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister som innebär att IVO får direktåtkomst till vissa uppgifter i Polismyndighetens belastningsregister och misstankeregister. I samma rapport föreslås även en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta IVO vid misstanke om viss brottslighet hos personer som har koppling till de verksamheter som har tillstånd från IVO att bedriva verksamhet enligt LSS.

Det bör införas en motsvarande skyldighet för Polismyndigheten att underrätta om sådan brottslighet när verksamhet bedrivs enligt SoL. Av rapporter från bland annat Brottsförebyggande rådet och Åklagarmyndigheten framgår att det idag finns ett omfattande problem med organiserad brottslighet inom assistansbranschen.⁶¹ IVO har konstaterat att kriminella aktörer även söker sig till verksamheter som bedrivs enligt SoL, exempelvis hemtjänst och HVB-hem. Det är av stor vikt att Polismyndigheten ges en underrättelseskyldighet även för dessa verksamheter. I det fall skyldigheten endast skulle gälla för LSS-verksamheter finns en risk att kriminella aktörer istället söker sig

⁶⁰ Inspektionen för vård och omsorg (2020). Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare. IVO 2020-11.

⁶¹ Åklagarmyndigheten (2015). Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning. Probleminventering och rekommendationer och Brottsförebyggande rådet (2015). Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg.

till SoL-verksamheter om dessa upplevs som mindre kontrollerade.

Jämförelse kan göras med den sekretessbrytande regeln i 9 kap. 8 § alkohollagen (2010:1622), AL, gällande serveringstillstånd, vilken reglerar att bland annat Polismyndigheten ska lämna de uppgifter som tillståndsmyndigheten behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn. Av alkohollagens förarbetsuttalanden framgår att redan misstanke om ekonomiska oegentligheter eller brottslig verksamhet bör kunna leda till att en ansökan om serveringstillstånd avslås och att det vid sådana förhållanden ankommer på sökanden att företa den utredning som behövs för att ändra en sådan ordning.⁶² IVO ser ett behov av en liknande sekretessbrytande regel i SoL för att kunna förhindra brottsmisstänkta företrädare från att fortsätta bedriva verksamhet och för att oegentligheter kopplade till tillståndspliktiga verksamheter ska komma till IVO:s kännedom.

De konsekvenser kopplade till personuppgiftsbehandling, sekretess samt Polismyndighetens arbetsbörda, som ett införande av förslaget skulle innebära, redogörs för nedan under rubriken ”Konsekvensanalys”.

Tydligare reglering av vilande tillstånd och nedlagda verksamheter

IVO behöver fler och mer tillförlitliga uppgifter till myndighetens omsorgsregister. För att åstadkomma detta föreslår IVO lag- och förordningsändringar som tydliggör och utökar anmälningsskyldigheten för socialtjänstverksamheter. Dessa förslag utgör delvis en utökning av IVO:s förslag i rapporten *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*.⁶³

Ett ändamålsenligt omsorgsregister är av avgörande vikt för att IVO ska ha kännedom om vilka verksamheter som bedrivs och hur dessa bedrivs. Registret är vidare centralt för att IVO:s tillsynsarbete ska kunna bedrivas effektivt. Även externa aktörer är i behov av korrekta uppgifter från registret.

IVO föreslår därför följande lag- och förordningsändringar:

- en anmälningsskyldighet införs för SiS-verksamheter samt följdändring i 4 kap. 3 a § SoF.
- anmälningsskyldigheten i 4 kap. 5 § SoF utökas så att det införs en skyldighet för den som har ett tillstånd samt för kommunala verksamheter att anmäla även när verksamheten startar och när det görs tillfälligt avbrott i den. IVO har i tidigare rapport⁶⁴ föreslagit en motsvarande skyldighet för verksamheter med tillstånd enligt LSS.
- en bestämmelse som motsvarar SoF 4 kap. 1 a § införs i LSS-förordningen. Detta innebär att det ska anges vilka uppgifter en kommun ska inkomma med när en anmälan görs. Anmälningsskyldigheten för kommunala verksamheter enligt LSS

⁶² Prop. 1994/95:89 s. 103.

⁶³ Inspektionen för vård och omsorg (2020). IVO 2020-11.

⁶⁴ Ibid.

utökas till att även omfatta väsentliga förändringar, nedläggning samt avbrott.

Författningsförslag

IVO föreslår följande ändring i 7 kap. 1 § SoL.

Nuvarande lydelse

1 § Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva

1. verksamhet i form av stödboende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap.,

2. verksamhet i form av boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 5 kap. 7 § tredje stycket,

3. verksamhet i form av hem för viss annan heldygnsvård,

4. verksamhet i form av hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs,

5. verksamhet som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn, eller

6. hemtjänst.

Kommun och region som driver verksamhet som avses i första stycket 1-4 och 6 ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

Föreslagen lydelse

1 § Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva

1. verksamhet i form av stödboende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap.,

2. verksamhet i form av boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 5 kap. 7 § tredje stycket,

3. verksamhet i form av hem för viss annan heldygnsvård,

4. verksamhet i form av hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs,

5. verksamhet som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn, eller

6. hemtjänst.

Kommun och region som driver verksamhet som avses i första stycket 1-4 och 6 ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

Statens institutionsstyrelse ska anmäla sådan verksamhet som avses i 6 kap. 3 § till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

IVO föreslår följande ändring i 4 kap. 3 a § SoF.

Nuvarande lydelse

3 a § Inspektionen för vård och omsorg ska föra ett register över

1. dem som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), och

2. dem som har anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten.

Föreslagen lydelse

3 a § Inspektionen för vård och omsorg ska föra ett register över

1. dem som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), och

2. dem som har anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen., och

3. dem som har anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen.

Registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten.

IVO föreslår följande ändring i 4 kap. 5 § SoF.

Nuvarande lydelse

5 § Om den som bedriver sådan enskild verksamhet som avses i 13 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) lägger ner verksamheten, ska denne omedelbart anmäla detta till Inspektionen för vård och omsorg.

Föreslagen lydelse

5 § Anmälan om att påbörja, lägga ned eller göra avbrott i sådan enskild verksamhet som avses i 13 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska göras omedelbart till Inspektionen för vård och omsorg.

Anmälan om att lägga ned, göra avbrott i eller väsentligen ändra sådan verksamhet som ska anmälas till IVO enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska göras omedelbart till Inspektionen för vård och omsorg.

Skyldigheten enligt andra stycket gäller även sådana verksamheter vid hem som avses i 6 kap. 3 § socialtjänstlagen.

IVO föreslår att en ny bestämmelse, 11 e §, införs i LSS-förordningen under en ny rubrik, *Kommunens anmälningsskyldighet*.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 e § En anmälan till Inspektionen för vård och omsorg enligt 23 § fjärde stycket lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska vara skriftlig och ange

- 1. vem som bedriver verksamheten,*
- 2. hur verksamheten bedrivs och dess omfattning,*
- 3. för vilka grupper verksamheten är avsedd och om den riktar sig till barn,*
- 4. vem som förestår verksamheten eller är verksamhetsansvarig, med personnummer och*
- 5. uppgifter om personalen samt dess utbildning och erfarenhet.*

För de verksamheter som avses i 9 § 6-10 samma lag ska ritningar över verksamhetens lokaler samt uppgifter om hur brandskyddet är ordnat ges in samtidigt med anmälan.

Anmälan om att lägga ned, göra avbrott i eller väsentligen ändra sådan verksamhet som ska anmälas till Inspektionen för vård och omsorg enligt 23 § fjärde stycket lagen (1993:387) om särskilt stöd och service för vissa funktionshindrade ska göras omedelbart till Inspektionen för vård och omsorg.

Överväganden till förslagen

Nuvarande bestämmelser om anmälningsskyldighet

Enligt 4 kap. 5 § SoF ska den som bedriver sådan enskild verksamhet som avses i 13 kap. 1 § andra stycket SoL omedelbart anmäla till IVO om denne lägger ner verksamheten. Något krav att anmäla när verksamheten påbörjas eller då ett avbrott sker finns inte för enskild verksamhet. För kommunalt bedriven verksamhet finns en skyldighet att anmäla till IVO innan verksamheten påbörjas. I SoF finns en bestämmelse som anger vilka uppgifter en kommun ska anmäla till IVO för verksamheter som bedrivs enligt SoL⁶⁵, någon motsvarande bestämmelse finns dock inte för verksamheter som bedrivs enligt LSS. Det finns överhuvudtaget inte någon skyldighet för kommuner att anmäla nedläggning eller avbrott av en verksamhet.⁶⁶

Det är inte heller tydligt vad som gäller när den verksamhet som en aktör har beviljats tillstånd för aldrig har påbörjats. Beslutet om tillstånd är ett gynnande förvaltningsbeslut som i regel gäller tills vidare.⁶⁷ När verksamheten av olika skäl inte startar och det förflyter en längre tidsperiod finns ofta anledning att anta att de förutsättningar och villkor som låg till grund för beslutet inte längre föreligger. Det kan handla om att den tilltänkta föreståndaren inte längre är aktuell eller att de lokaler som verksamheten har fått tillstånd att bedrivas i inte längre är tillgängliga.

För enskilda aktörer som har tillstånd finns en skyldighet att ansöka om ändringar i tillståndet när verksamheten väsentligen förändras, enligt 7 kap. 2 § sjätte stycket SoL och 10 § första stycket LSS-förordningen. Exempel på sådana förändringar är byte av föreståndare, byte av lokaler, förändring av målgrupp samt utökning av antalet platser. Det finns däremot inte någon skyldighet för kommuner att anmäla väsentliga förändringar i sådan verksamhet som måste anmälas till IVO.

Sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall som bedrivs av Statens institutionsstyrelse, SiS, står också under IVO:s tillsyn.⁶⁸ Det finns däremot ingen anmälningsskyldighet för SiS, vilket innebär att IVO aktivt behöver ta reda på, vid varje givet tillfälle, vilka verksamheter som bedrivs och hur de bedrivs.

Jämförelse kan göras med andra tillståndspliktiga verksamheters bestämmelser som till exempel i spel- och alkohollagstiftningen. I regleringen om serveringstillstånd är tillståndshavare enligt 9 kap. 11 § AL skyldiga att anmäla till tillsynsmyndigheten när verksamheten ska påbörjas, läggas ner eller om avbrott sker i verksamheten. Enligt 9 kap. 18 § 1, AL ska en kommun återkalla ett tillstånd om det inte längre utnyttjas. I 18 kap. 14 § spellagen (2018:1138) föreskrivs att en licens bör återkallas om den inte har utnyttjats under viss tid eller om företaget har förklarat sig avstå från licensen.

⁶⁵ 4 kap. 1 a § SoF.

⁶⁶ Anmälningsskyldighet stadgas i 7 kap. 1 § andra stycket respektive 23 § fjärde stycket LSS.

⁶⁷ Undantaget är då IVO beviljar tillstånd till entreprenadverksamheter, där tillståndet är tidsbegränsat och gäller så länge det finns ett giltigt avtal. Se 2 kap. 5 samt 13 kap. 1 §§ andra stycket 2 SoL.

⁶⁸ Se 13 kap. 1 § SoL.

Problem med nuvarande reglering

IVO kan konstatera att det finns betydande brister i dagens reglering av anmälningsskyldigheten för de som bedriver socialtjänstverksamheter, såväl för privat och kommunal som statlig verksamhet. De problem detta orsakar kan åtgärdas med de föreslagna författningsändringarna.

Den nuvarande regleringen möjliggör inte för IVO att föra register över verksamheter på ett ändamålsenligt sätt.⁶⁹ IVO har i nuläget inte en heltäckande bild av vilka verksamheter som faktiskt bedrivs eller hur de bedrivs. För kommunalt bedrivna verksamheter finns endast en skyldighet att anmäla till IVO att verksamhet startas, men inte när verksamheterna exempelvis ändras eller läggs ned. Dessa brister försvårar arbetet med att planera och genomföra en riskbaserad tillsyn. Ett införande av de föreslagna bestämmelserna är centralt för att uppgifterna i IVO:s omsorgsregister ska vara tillförlitliga och användbara.

För att IVO ska få tillräckliga underlag för myndighetens tillsyn av verksamheterna och aktuell information i våra register behöver en motsvarande anmälningsskyldighet införas även för SiS.

Utökad anmälningsplikt

IVO anser att den som har tillstånd och den kommun som har anmält verksamhet enligt SoL och LSS bör åläggas en skyldighet att underrätta myndigheten när verksamheter påbörjas samt när längre uppehåll sker i verksamheten. För kommunalt och statligt bedrivna verksamheter bör även en skyldighet att anmäla väsentliga ändringar, på samma sätt som gäller för enskilda verksamheter, införas.

Det finns flera naturliga skäl till att en verksamhet inte omedelbart startas upp efter att tillstånd har beviljats. Det kan till exempel ta tid för verksamheten att få placeringar från en kommun eller att skriva avtal med en person som är beviljad ersättning för personlig assistans. Det kan också finnas legitima skäl till att en verksamhet tillfälligt gör ett avbrott, till exempel inför en omställning av verksamhetens målgrupp, byte av lokaler eller någon annan förändring. Det måste därför få finnas ett visst utrymme för en aktör att ha ett tillstånd för en verksamhet som inte är aktiv under en period. Av samma skäl bör även en kommunal verksamhet tillåtas göra kortare, tillfälliga avbrott utan plikt att anmäla detta.

Förslag om utökade sanktionsmöjligheter

För att den föreslagna utökningen av anmälningsplikten ska få avsedd effekt behöver den förses med tydliga och effektiva sanktioner. Dessa inskräpper vikten av att reglerna följs och ger verksamhetsutövare ett tydligt incitament att göra det. IVO föreslår därför att myndigheten ges möjlighet att ta ut en sanktionsavgift från den som inte följer

⁶⁹ Enlig slagning i IVO:s omsorgsregister 2020-09-23 finns det 329 "vilande" verksamheter. "Vilande" verksamheter är sådana som har anmält till IVO att verksamheten har gjort ett avbrott; någon reglering av detta finns inte i dagsläget utan detta är en rent administrativ åtgärd från IVO:s sida. Därtill finns det ytterligare "vilande" verksamheter som IVO inte har vetskap om där tillståndsinnehavaren utan att meddela IVO låter tillståndet vara vilande.

anmälningssplikten avseende verksamheter enligt SoL och LSS.

IVO ser vidare att myndigheten bör ges möjlighet att förbjuda olovliga verksamheter enligt SoL⁷⁰ samt att kriminaliseringen av bedrivande av olovlig verksamhet enligt SoL även bör avse fall där detta görs oaktsamt, vilket harmoniserar med LSS. Den föreslagna regleringen skapar effektivare verktyg för att vidta åtgärder mot olämpliga aktörer i ägar- och ledningsprövningen. Effektivare verktyg mot olovliga verksamheter är dessutom av betydelse för att omsorgsregistret ska spegla de verksamheter som faktiskt bedrivs.

IVO föreslår därför följande lag- och förordningsändringar:

- Följdändringar i 13 kap. 8 och 16 kap. 4 §§ SoL, samt 26 f och 27 §§ LSS.
- Möjlighet för IVO att återkalla tillstånd som inte utnyttjas införs i 13 kap. 9 § SoL.
- Möjlighet att förbjuda olovlig verksamhet införs i en ny bestämmelse i 13 kap. 12 § SoL.
- Nya bestämmelser om sanktionsavgift kopplade till anmälningssplikten införs i 13 kap. 13 och 13 a §§ SoL samt 23 h och 23 i §§ LSS.
- Kriminaliseringen av olovlig verksamhet enligt 16 kap. 6 § 3 SoL utökas till att även gälla vid oaktsamhet.

⁷⁰ Detta motsvarar förslag som IVO tidigare lämnat i rapporten Förslag på åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare.

Författningsförslag

IVO föreslår följande ändringar i 13 kap. 8 och 9 §§ SoL.

Nuvarande lydelse

8 § Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om inspektionen finner att kraven i 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde styckena inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, eller att en sådan förändring som avses i 7 kap. 2 a § inte har anmälts, får inspektionen förelägga den som beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller den region som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 7 kap. 1 § andra stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Föreslagen lydelse

8 § Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om inspektionen finner att kraven i 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde styckena inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, ~~eller att en sådan förändring som avses i 7 kap. 2 a § inte har anmälts~~, får inspektionen förelägga den som beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

~~Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller den region som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 7 kap. 1 § andra stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.~~

Nuvarande lydelse

9 § Om ett missförhållande enligt 8 § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg utan föregående föreläggande besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde styckena.

Föreslagen lydelse

9 § Om ett missförhållande enligt 8 § första stycket är allvarligt och Inspektionen för vård och omsorgs föreläggande inte följts, får inspektionen besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt, får Inspektionen för vård och omsorg utan föregående föreläggande besluta att helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten. Om verksamheten inte är tillståndspliktig får inspektionen i stället besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Ett tillstånd att bedriva verksamhet får även återkallas utan föregående föreläggande om tillståndshavaren inte uppfyller kraven i 7 kap. 2 § andra, tredje och fjärde styckena.

Tillstånd för verksamheter som anges i 7 kap. 1 § första stycket får återkallas när tillståndet inte utnyttjas.

IVO föreslår att en ny bestämmelse införs i 13 kap. 12 § SoL.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 § En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 1 § första stycket och som bedrivs olovligt utan tillstånd eller utöver meddelat tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg får omedelbart förbjudas.

Vid sådan verksamhet som avses i första stycket har Inspektionen för vård och omsorg rätt att av Polismyndigheten få den hjälp som behövs för att en inspektion ska kunna genomföras.

Sådan hjälp får endast begäras om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 13 kap. 13 § SoL.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 § Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som

1. utan tillstånd bedriver eller genomför förändringar i enskild verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket,

2. underlåter att anmäla verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket eller

3. underlåter att anmäla sådana ändringar som avses i 7 kap. 2 a § och 4 kap. 5 § första och andra stycket, socialtjänstförordningen (2001:937).

En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvarlighetsgrad samt de risker som uppstått till följd av överträdelsen. En omständighet som ska beaktas är om den som sanktionsavgiften riktas till tidigare har överträtt de bestämmelser som avses i första stycket.

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 13 kap. 13 a § SoL.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a § En sanktionsavgift får endast beslutas om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift tillfaller staten.

En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

IVO föreslår följande ändring i 16 kap. 4 § SoL.

Nuvarande lydelse

4 § Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 13 kap. 5 § och 8 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9-11 §§, samt
5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7-11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen enligt 16 kap. 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

Föreslagen lydelse

4 § Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 13 kap. 5 § och 8 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9-12 §§, ~~samt~~
5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §, ~~samt~~

6. *beslut om sanktionsavgift enligt 13 kap. 13 §.*

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7-11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen enligt 16 kap. 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

IVO föreslår följande ändring i 16 kap. 6 § SoL.

Nuvarande lydelse

6 § Till böter döms den som

1. överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 §,

2. åsidosätter någon av bestämmelserna i 6 kap. 6 § första stycket eller 12 § första stycket, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 10 §,

3. utan tillstånd driver verksamhet som avses i 7 kap. 1 §,

4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 13 kap. 9 eller 10 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1 eller 2 får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 3 eller 4 får väckas endast efter medgivande av Inspektionen för vård och omsorg.

Föreslagen lydelse

6 § Till böter döms den som

1. överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 §,

2. åsidosätter någon av bestämmelserna i 6 kap. 6 § första stycket eller 12 § första stycket, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 10 §,

3. *uppsåtligen eller av oaktsamhet* utan tillstånd driver verksamhet som avses i 7 kap. 1 §,

4. i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 13 kap. 9 eller 10 § fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1 eller 2 får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 3 eller 4 får väckas endast efter medgivande av Inspektionen för vård och omsorg.

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 23 h § LSS.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 h § Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som

1. utan tillstånd bedriver eller genomför förändringar i enskild verksamhet enligt 23 § första stycket denna lag,

2. underlåter att anmäla verksamhet enligt 23 § fjärde stycket denna lag eller

3. underlåter att anmäla sådana ändringar som avses i 23 b § och 10 och 11 e §§ förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvarlighetsgrad samt de risker som uppstått till följd av överträdelsen. En omständighet som ska beaktas är om den som sanktionsavgiften riktas till tidigare har överträtt de bestämmelser som avses i första stycket.

IVO föreslår att följande nya bestämmelse införs i 23 i § LSS.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 i § En sanktionsavgift får endast beslutas om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift tillfaller staten.

En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

IVO föreslår följande ändring i 26 f § LSS.

Nuvarande lydelse

26 f § Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om inspektionen finner att kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a § inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, eller att en sådan förändring som avses i 23 b § inte har anmälts, får inspektionen förelägga den som har beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller region som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 23 § fjärde stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Föreslagen lydelse

26 f § Om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om inspektionen finner att kraven i 23 § andra och tredje styckena eller 23 a § inte är uppfyllda i verksamhet som beviljats tillstånd, ~~eller att en sådan förändring som avses i 23 b § inte har anmälts~~, får inspektionen förelägga den som har beviljats tillståndet att avhjälpa bristen. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som inspektionen anser nödvändiga för att det påtalade missförhållandet eller bristen ska kunna avhjälpas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

~~Inspektionen för vård och omsorg får även förelägga den kommun eller region som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 23 § fjärde stycket att fullgöra denna skyldighet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.~~

IVO föreslår följande ändring av i 27 § LSS.

Nuvarande lydelse

27 § Beslut av en nämnd som avses i 22 § eller av Inspektionen för vård och omsorg får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
 2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
 3. återbetalning enligt 12 §,
 4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra eller tredje stycket,
 5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,
 6. omhändertagande av personakt enligt 23 f §,
 7. föreläggande enligt 26 c och 26 f §§,
 8. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 26 g-26 i §§, eller
 9. indragning eller nedsättning av ekonomiskt stöd enligt 9 c § andra stycket.
- Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 23 e § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7-11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart.

Förvaltningsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut ska gälla först sedan det fått laga kraft.

Föreslagen lydelse

27 § Beslut av en nämnd som avses i 22 § eller av Inspektionen för vård och omsorg får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra eller tredje stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,
6. omhändertagande av personakt enligt 23 f §,
7. föreläggande enligt 26 c och 26 f §§,
8. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 26 g-26 i §§, ~~eller~~
9. indragning eller nedsättning av ekonomiskt stöd enligt 9 c § andra stycket, ~~eller~~
10. beslut om sanktionsavgift enligt 23 h §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 23 e § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7-11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart.

Förvaltningsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut ska gälla först sedan det fått laga kraft.

Överväganden till förslagen

IVO lämnar förslag på införande av sanktionsmöjligheter som ska säkra efterlevnaden av de bestämmelser som föreslagits i föregående avsnitt. Vidare föreslår IVO att myndigheten ska ges rätt att återkalla tillstånd som inte nyttjas och förbjuda olovliga verksamheter. Slutligen föreslås att kriminaliseringen av olovlig verksamhet vidgas till att även gälla situationer där detta görs oaktsamt.

Brister i nuvarande reglering och identifierad problematik

IVO kan konstatera att den nuvarande regleringen har flera brister och att de befintliga rättsliga verktyg som myndigheten har tillgång till inte är tillräckliga. De möjliggör inte en ändamålsenlig tillsyn och försvårar för IVO att hålla ett register som är tillförlitligt och uppdaterat.

IVO har vidare identifierat att vilande tillstånd används i brottsupplägg, något som framförallt förekommer i verksamhet med personlig assistans och som IVO har belyst närmare i rapport för tidigare regeringsuppdrag.⁷¹ I den rapporten presenterar IVO flera förslag för att detta problem ska stävjas, bland annat att vilande tillstånd ska kunna återkallas. IVO bedömer att detta problem även gör sig gällande för verksamheter som bedrivs enligt SoL, varför en motsvarande möjlighet bör införas för vilande tillstånd enligt den lagen.

Införande av sanktionsmöjligheter

Sanktionsavgift

IVO anser att en bestämmelse om sanktionsavgift vid överträdelse av tillståndskrav och anmälningsplikt bör införas i SoL och LSS. Bestämmelsen ska vara fakultativ och ge IVO ett utrymme att bestämma avgiftens storlek samt att, i vissa fall, efterge avgift även då en överträdelse har konstaterats. Utformningen av bestämmelsen har gjorts med utgångspunkt i regleringen av sanktionsavgift i 29-36 §§ lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

En avgift ska kunna tas ut i flera olika situationer och är avsedd att vara ett incitament för verksamhetsutövare, både kommunala och privata, att följa anmälningsskyldigheten och att inte bedriva olovlig verksamhet. En avgiftssanktion i kombination med den föreslagna utökningen av anmälningsskyldigheten skulle enligt IVO:s bedömning betydligt förbättra omsorgsregistrets tillförlitlighet. En verksamhetsutövare som har ekonomiska incitament att anmäla föreskrivna förändringar till IVO bedöms göra detta i högre utsträckning än om ett sådant incitament inte finns.

IVO har i beredningen av förslaget utrett fördelarna med en sanktionsavgift jämfört med föreläggande vid vite och kan konstatera att snabbheten i ett sanktionsavgiftssystem har fördelar. Avgiften utgör dessutom en direkt sanktion för underlåtenheten att anmäla, medan ett vitesföreläggande, om det följs, inte innebär någon faktiskt följd för den som inte anmält. IVO bedömer därför att en avgift kommer att leda till att fler

⁷¹ Inspektionen för vård och omsorg (2020). Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare. IVO 2020-11.

verksamhetsutövare följer reglerna. Vitesföreläggande är vidare tidskrävande och kräver mer omfattande insatser ifrån myndigheten. Det är först när föreläggandet har vunnit laga kraft som myndigheten kan vända sig till domstol och ansöka om utdömande av vite; det synes vara en onödig gång i fall som rör överträdelser av detta slag.

IVO har dessutom specialkunskap på området. Myndighetens utredning genomförs i nära anslutning till att den bristande efterlevnaden upptäcks. Sanktionsavgifter ligger till sin karaktär nära det straffrättsliga området och rättssäkerhetsaspekter blir här mycket viktiga. Av detta skäl är de överträdelser som leder till en avgift tydligt uppräknade i den föreslagna bestämmelsen. Rättssäkerheten tillvaratas vidare genom att bestämmelsen görs fakultativ. Beslut om alla föreslagna sanktioner ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Återkalla vilande tillstånd

I de fall en tillståndspliktig verksamhet har lagts ned eller då det under en längre tid inte bedrivs någon verksamhet bör IVO ges möjlighet att återkalla det utfärdade tillståndet. Detta gäller såväl i de situationer då aktören själv anmäler att verksamheten läggs ned som i de fall då IVO anser att det finns omständigheter som med tillräcklig styrka talar för att verksamheten inte bedrivs. Det kan exempelvis vara uppgifter från Skatteverket som visar att bolaget inte längre betalar arbetsgivaravgifter, information från utomstående, observationer på plats vid en oanmäld inspektion eller annan information. Möjligheten att kunna återkalla tillstånd utan att aktören själv anmält nedläggningen är även nödvändig för att oseriösa aktörer ofta gör sig okontaktable och föreläggande med vite inte får någon effekt.

Förbjuda olovliga verksamheter

IVO bör vidare få möjlighet att förbjuda olovliga verksamheter som bedrivs olovligt. Myndigheten har tidigare lämnat ett sådant förslag⁷² som omfattar verksamheter som bedrivs enligt LSS och anser att ett motsvarande förslag ska införas i SoL. På samma sätt som regeln om sanktionsavgift bör denna regel vara fakultativ. Den olovlighet som träffas av bestämmelsen är både verksamheter som bedrivs utan tillstånd i sin helhet samt verksamheter som har genomfört ändringar utan tillstånd. Bestämmelsen innehåller även en reglering av de situationer då IVO ska kunna ta hjälp av Polismyndigheten för att kunna genomföra inspektion av olovliga verksamheter. Eftersom dessa verksamheter inte prövats av IVO finns det stora risker för de personer som placeras där, vilket ytterligare motiverar en tydligare reglering.

En möjlighet för IVO att förbjuda olovliga verksamheter får en direkt positiv effekt för omsorgsregistrets funktion. Registret ska innehålla alla verksamheter som de facto bedrivs, ligga till grund för tillsynen och dessutom kunna användas för kunskapsutveckling, statistikframställning, uppföljning, utvärdering och epidemiologiska studier.⁷³ Alla dessa syften missgynnas av olovliga verksamheter.

⁷² Ibid.

⁷³ Se 4 kap. 3 b – c §§ SoF som stadgar att registret bland annat ska kunna användas av Socialstyrelsen för statistikframställning.

Detta gäller både när dessa till sin helhet bedrivs olovligt och därför inte finns i registret, men också när verksamheter utökas olovligen utan IVO:s kännedom. IVO anser vidare att en möjlighet att förbjuda olovliga verksamheter, i kombination med utökningen av straffbestämmelsen i SoL för vilken det redogörs för nedan, utgör nödvändiga reformer för att minska förekomsten av olovliga verksamheter.

Införande av oaktsamhetsrekvisit för straffbestämmelsen om olovlig verksamhet

Den som bedriver eller ändrar befintlig tillståndspliktig verksamhet utan föreskrivet tillstånd bedriver olovlig verksamhet vilket är kriminaliserat genom 16 kap. 6 § första stycket 3 SoL och 28 § LSS. Straffet är böter. I SoL kriminaliseras endast uppsåtliga brott medan LSS också straffbelägger oaktsamt bedrivande av olovlig verksamhet.

Den föreslagna utökningen av straffansvaret skulle vidare förenkla IVO:s ägar- och ledningsprövning i de fall där en aktör har bedrivit olovlig SoL-verksamhet. IVO skulle i dessa fall få ett tydligare stöd för bedömningen att en sådan aktör inte uppfyller kravet på lämplighet, eftersom fler fall än idag skulle falla inom det kriminaliserade området.

Att SoL endast kriminaliserar uppsåtliga brott har i stor utsträckning medfört att åklagare lagt ned förundersökningen på grund av att brott inte kunnat styrkas. Detta medför att det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att göra en polisanmälan. IVO anser att denna skillnad mellan LSS och SoL inte är motiverad. Tillståndspliktens funktion som ett skydd för utsatta samhällsgrupper gäller för dem som får insatser enligt både SoL och LSS och IVO ser inga rimliga skäl till att det kriminaliserade området ska vara snävare för överträdelser enligt den ena lagen.

Konsekvensanalys

Författningsförslagen som IVO har redogjort för i denna rapport syftar till att ge IVO ökad tillgång till information på ett mer automatiserat sätt samt utöka anmälningsskraven för aktörer som bedriver omsorgsverksamhet. Vidare har IVO presenterat flera förslag som utökar och harmoniserar sanktionsmöjligheterna kopplade till den föreslagna utökningen av anmälningssplikten, tillstånd och olovliga verksamheter. I följande analys redogör myndigheten för de konsekvenser som förslagen kan tänkas medföra avseende personuppgiftsbehandling, integritet och sekretess samt konsekvenser för brukare och patienter, vård- och omsorgsbranschen samt kommuner och andra myndigheter. IVO redogör vidare för förslagens konsekvenser för myndighetens egen verksamhet.

Sammantaget bedömer IVO att de föreslagna författningsändringarna är proportionerliga i förhållande till intresset av att kunna genomföra effektiva och träffsäkra provningar och få korrekta uppgifter i omsorgsregistret.

Konsekvenser för personuppgiftsbehandling, integritet och sekretess

IVO har analyserat vilka konsekvenser förslagen får ur integritets- och sekretessynpunkt.

Personuppgiftsbehandling

Förslagen om ökad tillgång till uppgifter och underrättelser från Skatteverket respektive Polismyndigheten skulle innebära en ökad behandling av känsliga personuppgifter hos IVO. Bland dessa är underrättelser från Polismyndigheten om misstänkta brottsliga handlingar av särskilt integritetskänslig natur. IVO har därför övervägt förslagets förenlighet med de grundläggande principer som stadgas i art. 5.1 dataskyddsförordningen (GDPR)⁷⁴. Enligt förordningen ska uppgifter behandlas på ett lagligt sätt och endast för angivna och berättigade ändamål. De ska vidare vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet och de ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna.

IVO bedömer att behandlingen skulle ske på laglig grund i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Dessa föreskriver uttryckligen de ändamål för vilka uppgifterna får inhämtas och vilka slags uppgifter som avses.

IVO bedömer vidare att inhämtandet av uppgifterna är proportionerligt vid en avvägning där dessas avgörande betydelse för myndighetens uppdrag beaktas. I dagsläget saknar IVO ofta kännedom om oegentligheter och brottsmisstankar kopplade till de som ansöker om och har tillstånd. I de fall Polismyndighetens uppgifter inte leder till åtal och fällande dom kan allvarliga missförhållanden i verksamheter aldrig komma

⁷⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (GDPR).

IVO till del. Även de uppgifter IVO får tillgång till från Skatteverket är av stor betydelse för myndighetens uppdrag och bör därför tillmätas stor vikt vid en integritetsavvägning.

Som framgår av rapporten är uppgifterna av stor betydelse för att IVO ska kunna genomföra sina uppdrag. IVO bedömer att riskanalyser som grund för myndighetens arbete med tillståndsprövning och tillsyn medför att den enskilde handläggaren som regel inte behöver ta del av fler personuppgifter och annan känslig information än nödvändigt i de fall där riskanalysen indikerar låg eller ingen risk. Även om ett ökat antal uppgifter kommer att inhämtas ser IVO att förslaget har fördelar ur integritetssynpunkt, då merparten av uppgifterna endast kommer att behöva behandlas digitalt. Detta vore en klar förbättring sett utifrån att IVO:s utredare och inspektörer idag manuellt hanterar och granskar samtliga uppgifter som myndigheten tar in.

Särskilt om informations- och IT-säkerhetskrav

En utökad samverkan och ett ökat informationsflöde mellan myndigheter ställer krav på rättsliga och tekniska lösningar för att uppnå adekvat skyddsnivå för de aktuella informationsmängderna. IVO har förstärkt sin kompetens på informationssäkerhetsområdet och kommer att integrera arbetet med informationssäkerhet i myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation. I närtid kommer myndigheten att fastställa regelverk och metoder för riskanalys och riskhantering i enlighet med den internationella informations- och säkerhetsstandarden⁷⁵.

IVO har även utarbetat regelverk och metoder för informationsklassning i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter.⁷⁶ Genomförda klassningar kommer att följas av ett systematiskt införande av säkerhetsåtgärder kopplade till aktuell klassning. Ett flertal åtgärder kommer att vidtas inom IT-säkerhetsområdet. Det gäller till exempel införande av funktioner för utökad loggning och logganalys, utökade funktioner för intrångsdetektering samt funktioner för stark autentisering vid åtkomst till känslig information. Ett antal granskningar av myndighetens IT-säkerhet är även planerade att genomföras av extern, teknisk kompetens.

När det gäller att uppnå högre säkerhet vid överföring av information mellan berörda myndigheter avser IVO att under år 2021 inleda en process för anslutning till Swedish Government Secure Intranet (SGSI). SGSI är en kommunikationstjänst för säker kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa. SGSI har en egen infrastruktur som är skild från internet och påverkas därför inte av intrång eller störningar på internet, som till exempel överbelastningsattacker. Merparten av de samverkande myndigheter som avses i denna rapport är redan anslutna, varför IVO ser detta som en lämplig åtgärd i säkerhetshöjande syfte. En förutsättning för anslutning är följsamhet mot den ovan nämnda informationssäkerhetsstandarden.

⁷⁵ ISO/IEC27002:2017

⁷⁶ MSBFS 2020:6 föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter.

Inget behov av förstärkt sekretess hos IVO

Alla de uppgifter som IVO genom förslagen får tillgång till är sekretessbelagda hos de utlämnande myndigheterna. IVO har därför utrett frågan om sekretessen kvarstår när uppgifterna inkommer till IVO och det eventuella behovet av kompletterande sekretessbestämmelser för att försäkra att detta sker.

IVO bedömer att något behov av ytterligare sekretessbestämmelser inte föreligger. Myndigheten omfattas av reglerna om överföring av sekretess och har vidare särskilda regler som skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Med undantag för de uppgifter som förekommer i myndighetens beslut⁷⁷ finns således ett tillräckligt sekretesskydd med dagens reglering.

Överföring av sekretess

Får en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.⁷⁸ Sekretessbelagda uppgifter som IVO får tillgång till genom de föreslagna författningsändringarna omfattas således av sekundär sekretess.⁷⁹ IVO:s tillsynsverksamhet omfattas enligt skrivelsen ”verksamhet som avser tillsyn” av bestämmelsen.⁸⁰ IVO bedömer vidare att även tillståndsverksamheten torde omfattas av begreppet. Tolkningen av vad som utgör tillsyn ska inte göras alltför snäv. Begreppet får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet.⁸¹

Sekretess inom socialtjänst och därmed jämställd verksamhet

De uppgifter om enskildas personliga förhållanden som inkommer till myndigheten omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Med ”uppgifter om enskildas personliga förhållanden” avses inte bara uppgifter om en enskilds sociala situation; även ekonomiska förhållanden innefattas av begreppet. IVO bedömer att skyddet enligt denna bestämmelse omfattar de uppgifter om enskilda som myndigheten får tillgång till genom de föreslagna bestämmelserna.

Nedan följer en redogörelse för de konsekvenser för både externa aktörer och IVO som myndigheten ser kommer av ett införande av de föreslagna författningsförslagen.

Konsekvenser för brukare och patienter

IVO bedömer att förslagen indirekt leder till att enskilda brukare och patienter ska kunna garanteras att få sina vård- och omsorgsbehov tillgodosedda med en insats som är av god kvalitet. Den ökade träffsäkerhet som förslagen bedöms leda till ger därtill ökade möjligheter för IVO att bedriva tillsyn där de största riskerna för brukare och patienter finns, och att resursmässigt prioritera de tillståndsansökningar där IVO kan behöva vidta

⁷⁷ Se 30 kap. 23 § OSL, 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt p. 133 bilagan till förordningen.

⁷⁸ 11 kap. 1 § första stycket OSL.

⁷⁹ 3 kap. 1 § OSL.

⁸⁰ 11 kap 1 § första stycket OSL.

⁸¹ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 235.

mer omfattande utredningsåtgärder. Detta bedöms i förlängningen ge ökad kvalitet och trygghet för brukare och patienter.

Ett omsorgsregister med hög kvalitet och tillförlitlighet kommer också att gynna brukare genom att de enskilda som vänder sig till socialtjänsten med behov av stöd snabbare kan komma att få tillgång till en ändamålsenlig insats när registret är uppdaterat med aktuella uppgifter.

Konsekvenser för vård- och omsorgsbranschen

Ökad automatisering och mer strukturerade riskanalyser leder till förutsägbarhet, ökad enhetlighet i handläggning och beslut och gynnar såväl enskilda utförare som branschen. För den som söker tillstånd blir följden en minskad administrativ börda, då fler uppgifter inhämtas digitalt av IVO, istället för manuellt från den sökande. När tillståndsprövningen sker med datadriven riskanalys som stöd, kan handläggningstiderna också kortas och prövningen blir mer rättssäker. Detta har även potential att minska de kostnader och planeringssvårigheter som vissa aktörer drabbas av med dagens handläggningstider. Ytterst ger detta ökade förutsättningar för sund konkurrens mellan seriösa aktörer, vilket är en av de avsedda effekterna med lagstiftningen.⁸²

Aktörerna inom branschen gynnas även av att IVO:s register blir mer tillförlitligt. Den föreslagna anmälningsskyldigheten bör inte anses vara alltför betungande för tillståndshavare, som faktiskt inte bedriver någon verksamhet eller vars verksamhet aldrig startades. IVO arbetar även på att ta fram digitala sätt för kommunikering så att tillståndshavare lätt ska kunna ta kontakt med myndigheten gällande dessa frågor.

Konsekvenser för kommuner och andra myndigheter

Det IVO har föreslagit i rapporten har positiva effekter för andra myndigheter som är beroende av information från IVO, såsom Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Genom att IVO:s prövningar blir mer träffsäkra, gynnas också kommuner som genom upphandlingar och placeringar ska säkerställa god kvalitet i utförandet av välfärdsinsatser.

Även den ökade tillförlitligheten i IVO:s register är till gagn för de myndigheter som efterfrågar information från detta. Uppgifterna i registret bedöms kunna vara mer tillförlitliga då verksamheter som inte bedrivs kan avföras i ett tidigare skede än idag. Detta underlättar för kommuner att göra placeringar genom att de verksamheter som finns i IVO:s register är uppdaterade och korrekta samt endast innehåller verksamheter som faktiskt bedrivs.

IVO bedömer att den utökade anmälningsskyldigheten inte bör innebära en oproportionerlig arbetsbörda för landets kommuner eller för SiS. IVO ser att den föreslagna skyldigheten för kommuner att anmäla väsentliga förändringar, avbrott och nedläggning av verksamhet innebär en harmonisering av regleringen för enskilt

⁸² Prop. 2017/18:158 s. 99.

bedriven verksamhet och kommunalt bedriven verksamhet.

Särskilt gällande underrättelseskyldighet för Polismyndigheten

Den i rapporten föreslagna underrättelseskyldigheten stadgar en skyldighet i fall då det rör sig om "... misstanke om brott" samt då "...det finns anledning att anta att lämpligheten kan ifrågasättas". Vad gäller misstanke om brott bör det vara fråga om sådan brottslighet som är av relevans för IVO:s ägar- och ledningsprövning, vilket innebär en avgränsning som minskar Polismyndighetens arbetsbörda. Utgångspunkt kan tas i den uppräkningslista som görs i 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregistret. Denna utesluter viss brottslighet⁸³ och reglerar att endast sådan brottslighet som har lett till någon annan påföljd än böter är av intresse.⁸⁴ Detta innebär att brottslighet som endast har böter i straffskalan eller som uppenbart är av sådan lindrigare art att endast böter skulle bli aktuellt i allmänhet bör uteslutas från underrättelseskyldigheten.

Det är av stor vikt att uppgiftsskyldigheten inte ges en alltför vidsträckt tolkning. IVO ska vidare upprätta tydliga rutiner för hur uppgifterna ska behandlas och användas. I vissa fall kan det vara olämpligt att IVO vidtar åtgärder grundade på uppgifter som till exempel ingår i en pågående förundersökning. IVO kommer därför behöva ha en dialog med Polismyndigheten om hur uppgifterna kan användas i varje enskilt fall.

Bestämmelsen är teknikneutral och formen för underrättelsen bör inte regleras särskilt. Polismyndigheten och IVO får genom överenskommelse upprätta kanaler och arbetssätt för hur underrättelserna ska ske.

Konsekvenser för IVO

Författningsförslagen bedöms ha stora positiva effekter på IVO:s förmåga och genomslag i arbetet med tillståndsprövning och tillsyn. De bedöms också skapa förutsättningar för IVO:s långsiktiga behov av förnyelse och utveckling genom digitalisering och datadrivna analyser, allt för att svara mot förmågan att arbeta strategiskt, effektivt och enhetligt över landet i enlighet med myndighetens instruktion.⁸⁵

För att IVO ska kunna ta hand om de efterfrågade uppgifterna från andra myndigheter på ett ändamålsenligt och säkert sätt kommer myndigheten initialt att ha kostnader för utveckling av programvara för inhämtning och hantering samt för utveckling av nuvarande funktioner för behörighetshantering för de av IVO:s medarbetare som ska ha åtkomst till informationen. IVO kommer också att ha kostnader för att utveckla och förvalta ett riskanalyssystem. Över tid bör dock förslagen leda till en effektivisering av IVO:s processer med minskade handläggningstider som följd. Detta bedöms kunna medföra minskade kostnader.

IVO bedömer vidare att myndigheten kommer att ges förutsättningar för att skapa bättre

⁸³ Se 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregistret.

⁸⁴ Enligt paragrafen är det endast brott som har "...lett till någon annan påföljd än böter..." som ska lämnas ut.

⁸⁵ Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

struktur i sin datahantering. Detta bedöms bland annat ha stora effekter på IVO:s förmåga att planera tillsynsarbetet. Varje år genomför IVO tillsyn av samtliga boenden som tar emot barn eller unga.⁸⁶ Ett register med uppdaterad och korrekt information skulle få avsevärda tidsbesparande effekter på IVO:s tillsynsarbete.

Författningsförslagen skapar förutsättningar för att IVO fullt ut ska kunna dra nytta av myndighetens pågående digitaliseringsarbete. För att bedriva detta utvecklingsarbete och utföra uppdraget i takt med den utveckling som sker krävs, förutom författningsändringar, även ytterligare resurser av långsiktig karaktär.⁸⁷ Det utvecklingsarbete som påbörjats kommer att pågå under lång tid och omfattar bland annat kompetensförstärkningar, inrättandet av en ny analysavdelning och investeringar i tekniska lösningar.

⁸⁶ Se 3 kap. 19 § SoF.

⁸⁷ IVO:s budgetunderlag för 2021-2023.

Tillgängliggörande av information

IVO hör till de myndigheter som har informationsmängder som är värdefulla och intressanta för många externa användare och myndigheten arbetar därför för att kunna tillhandahålla aktuell och uppdaterad information med användaren i centrum.⁸⁸

Omsorgsregistret är en av dessa informationsmängder där det finns värdefull information för många externa användare. I enlighet med uppdraget har IVO påbörjat en juridisk analys av hur informationen från omsorgsregistret ska kunna tillgängliggöras till externa användare på ett både säkert och effektivt sätt.

IVO konstaterar att den juridiska analysen avseende bland annat *vilken* information som kan tillgängliggöras och *på vilket sätt* detta kan göras både behöver breddas och fördjupas. En sådan analys behöver även ta höjd för behovet av att dela mer information mellan IVO och externa användare än den som omfattas av omsorgsregistret. Tillgängliggörandet av IVO:s informationsmängder hänger samman med myndighetens övergripande digitaliseringsarbete.

IVO föreslår att myndigheten får ett nytt regeringsuppdrag som avser just en fördjupning och breddning av den juridiska analysen i syfte att möjliggöra ett effektivt och säkert tillgängliggörande av information från bland annat omsorgsregistret.

⁸⁸ Se Myndigheten för digital förvaltnings tredje princip som tar sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Referenser

Almi (u.å.). *Finansieringsguiden. Din vägledning till kapitalet*.
<https://www.almi.se/globalassets/almi/dokument-och-mallar/guider/7004-0072-finaniseringsguiden-rgb-2019-a4-002.pdf>, hämtad 2020-11-25.

Brottsförebyggande rådet (2015) – *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (GDPR).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Inspektionen för vård och omsorg (2016). *Redovisning av regeringsuppdrag – Analys av IVO:s sanktionsmöjligheter*. Dnr 1.5-17082/2016.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Budgetunderlag 2021-2023*. Artikelnummer IVO 2020-4. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Inspektionen för vård och omsorg (2020). *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*. Artikelnummer IVO 2020-11. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.

Myndigheten för digital förvaltning (2020). *Principer för att tillgängliggöra information*. <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/sveriges-dataportal/principer>, hämtad 2020-11-26.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020). *Föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter*. MSBFS 2020:6.
www.msb.se/sv/regler/gallande-regler/krisberedskap-och-informationssakerhet/msbfs-20206/, hämtad 2020-11-25.

Prop. 1979/80:2: *Regeringens proposition med förslag till sekretesslag m.m.* Stockholm: Justitiedepartementet.

Prop. 1994/95:89: *Förslag till alkohollag*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 2016/17:59: *Trygg och säker vård för barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet*. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 2017/18:158: *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 1988:870: *Lag om vård av missbrukare i vissa fall*. Stockholm:

Socialdepartementet.

SFS 1990:52: *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1992:191: *Avgiftsförordning*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 1993:387: *Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1993:1090: *Förordning om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1999:1134: *Förordning om belastningsregistret*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1999:1135: *Förordning om misstankeregister*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2001:454: *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2001:937: *Socialtjänstförordning*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2009:400: *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2009:641: *Offentlighets- och sekretessförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2010:659: *Patientsäkerhetslag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2010:1622: *Alkohollag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2013:176: *Förordning med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2017:30: *Hälso- och sjukvårdslag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2017:900: *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2018:1138: *Spellag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2018:1174: *Lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Socialdepartementet (2019). *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Inspektion för vård och omsorg*. Stockholm: Socialdepartementet.

Socialdepartementet (2020). *Uppdrag att bidra till lärande under utbrottet av covid-19 och inför framtida sjukdomsutbrott*. Stockholm: Socialdepartementet.

Statistiska centralbyrån (2018). *Hälsoräkenskaper 2018*. <https://www.scb.se/nr0109>, hämtad 2020-11-25.

Vårdföretagarna Almega (2019). *Hemställan om avgifter för tillstånd enligt SoL och LSS*. <https://www.almega.se/app/uploads/sites/3/2019/12/skrivelse-med-hemstallan-om-avgifter-for-tillstand-enligt-sol-och-lss.pdf> hämtad 2020-11-25.

Åklagarmyndigheten (2015): *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning. Probleminventering och rekommendationer*. RättsPm 2015:5. Stockholm: Åklagarmyndigheten.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator.vss@ivo.se
www.ivo.se

