

Delredovisning av S2021/04972

Uppdrag att förstärka och utveckla tillsynen och uppföljningen av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) lämnar här, i enlighet med uppdraget, en delredovisning av regeringsuppdraget att förstärka och utveckla tillsynen och uppföljningen av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Delredovisningen ska lämnas senast den 31 maj 2022 och innehålla en plan för hur IVO avser att ta sig an arbetet med uppdraget. Uppdraget ska därefter delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) årligen under perioden 2023-2024, senast den 31 maj, och slutredovisas senast den 31 maj 2025.

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt IVO att under perioden 2021–2024 förstärka och utveckla tillsynen och uppföljningen av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Socialstyrelsen. IVO ska vidare föra dialog med Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), regioner, patient-, brukar- och anhörigorganisationer samt de övriga aktörer som myndigheten finner är av relevans för uppdragets genomförande. Utöver patientperspektivet ska barnrättsperspektivet och jämställdhetsperspektivet särskilt beaktas.

Enligt regeringens mening är den statliga tillsynen ett viktigt verktyg i arbetet med att säkerställa att patienter får den vård som de har rätt till och inte utsätts för ingrepp i sin självbestämmanderätt som inte är absolut nödvändiga. Som ett led i regeringens strävan att utveckla den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården, och med utgångspunkt i de brister och problem som uppmärksammats inom området, anser regeringen att tillsynen och uppföljningen av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården ska stärkas.

Inom ramen för uppdraget ska IVO:

- ⊕ Vidta åtgärder för att säkerställa att myndigheten kan bedriva en strategisk, effektiv och enhetlig tillsyn över den psykiatriska tvångsvården. Utgångspunkten för arbetet ska vara att omhänderta de iakttagelser som har gjorts av ChefsJO i beslut JO O 60-2019 och den nationella samordnaren inom området psykisk hälsa i betänkandet *För barnets bästa?* (SOU 2017:111). Insatserna ska, efter uppdragstidens slut, vara integrerade i myndighetens ordinarie verksamhet.
- ⊕ Utveckla verktyg och nödvändig datatillgång för att åstadkomma en utvecklad riskanalys och säkerställa tillförlitliga och ändamålsenliga register samt ändamålsenlig hantering av s.k. underrättelser om tvångsåtgärder som möjliggör en effektiv styrning, prioritering och uppföljning av tillsynsärenden.
- ⊕ Vidta åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig och regelbunden tillsyn inom tvångsvården avseende såväl rättssäkerhet som vårdinnehåll.
- ⊕ Fortsätta arbetet med att särskilt utveckla stöd och arbetssätt utifrån ett barnrättsperspektiv samt arbeta för att öka patientens tillgång till information om vårdens syfte och innehåll,

sina rättigheter och möjligheter att framföra klagomål samt arbeta för att säkerställa att patienter får komma till tals i tillsynen, i den mån patienten så önskar.

- ⦿ Där så är lämpligt, samordna uppdraget med myndighetens uppdrag inom närliggande områden.
- ⦿ Sprida de iakttagelser som myndigheten gör inom ramen för utvecklingsarbetet till berörda verksamheter och aktörer på ett lättillgängligt och målgruppsanpassat sätt.
- ⦿ Lämna förslag på eventuella behov av ytterligare åtgärder som på nationell nivå, ur ett tillsynsperspektiv, behöver vidtas för att skapa förutsättningar för att patienter i den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården får en god, trygg och säker vård.

Uppdragets genomförande

Strategisk, effektiv och enhetlig tillsyn

Med grund i de iakttagelser som lyftes fram av ChefsJO och den nationella samordnaren har IVO vidtagit en rad åtgärder för att förstärka och utveckla tillsynen och uppföljningen av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården. Fortsatt utveckling av IVO:s tillsyn av den psykiatriska tvångsvården kommer att bedrivas inom detta uppdrag.

I ett av flera steg i detta arbete har IVO tagit fram en vägledning som ett internt stöd- och styrdokument för tillsyn av psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Vägledningen bidrar till en enhetlig bedömning och handläggning av ärenden. Vägledningen är också ett stöd för att bedöma när IVO ska öppna ett ärende på eget initiativ utifrån inkomna underrättelser om tvångsåtgärder samt säkerställa att bedömningen av underrättelserna görs likartat på myndigheten.

Vägledningen utgör vidare stöd och verktyg för en stärkt tillsyn av särskilt sårbara patientgrupper inom psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, exempelvis barn som tvångsvårdas och de patienter där tvångsåtgärder pågår under en längre tid. Vägledningen utgör även stöd i andra viktiga hänseenden såsom att patientperspektivet ska genomsyra tillsynen, att patienter får komma till tals i tillsynen i den mån patienten så önskar, och för tillsyn av vårdmiljön. Särskilt fokus läggs här på den vårdmiljö som tvångsåtgärder utförs i, exempelvis utrymmen för avskiljning och fastspänning med bälte.

Fortsatt utveckling av vägledning och utvecklande av stödmaterial är ett viktigt och prioriterat område i IVO:s fortsatta arbete med de delar av regeringsuppdraget som avser att säkerställa att IVO kan bedriva en strategisk, effektiv och enhetlig tillsyn över den psykiatriska tvångsvården. Vägledningen kommer att revideras i ett första steg för att omhänderta genomförda och kommande förändringar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

Nödvändig datatillgång

I IVO:s regleringsbrev för 2022 betonas att myndigheten ska utveckla automatiserad inhämtning av information samt datadrivna analysmodeller som kan användas för att effektivisera tillsynen. Inom ramen för regeringsuppdraget kommer IVO att se över alternativa lösningar för att få tillgång till nödvändig datatillgång.

IVO har under 2021 och 2022 genomfört ett flertal åtgärder för att utveckla digitaliseringen och åstadkomma en väl fungerande datainfrastruktur och informationshantering. En del av arbetet har synliggjort problem som följer av den omfattande manuella hanteringen i hela organisationen. Arbetet består av bland annat av att utveckla och förvalta analysmodeller och verktyg som stärker

myndighetens förmåga till riskbaserade prioriteringar och datadriven tillsyn och tillståndsprovning. Vidare pågår ett arbete med att utveckla metoder och verktyg för att automatisera och förbättra inhämtning av data samt att göra data tillgänglig.

ChefsJO konstaterar att IVO inte har någon samlad kunskap om omfattningen av vårdgivarnas användning av tvångsåtgärder. IVO ska inom ramen för uppdraget närmare utreda hur myndigheten kan få tillgång till nödvändig data för att fortlöpande kunna följa och studera användningen av olika typer av tvångsåtgärder.

Det förslag till föreskrift avseende underrättelseskyldigheten till IVO som bereds på myndigheten innebär i sin utformning att IVO kommer att ta emot mer regelbundna uppgifter som rör tvångsåtgärder inom den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården. Detta blir ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet.

I IVO:s digitaliseringsarbete och tillskapande av nya tekniska lösningar för informationsinhämtning och analys av information ingår att utveckla verktyg och tillskapa nödvändig datatillgång för att åstadkomma en utvecklad riskanalys för tillsynen av psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

Ett arbete har inletts med att se över vilka uppgifter som IVO behöver inom tillsynen av den psykiatriska tvångsvården för att få en mer samlad kunskap om omfattningen av vårdgivarnas användning av tvångsåtgärder. Utöver innehållet så inriktar sig arbetet i första fasen på hur IVO på effektivaste sätt kan skapa sig tillgång till de uppgifter som bedöms nödvändiga för att få en bättre bild av nuläget och fortlöpande kunna följa och studera användningen av olika typer av tvångsåtgärder.

Socialstyrelsen har genom sitt patientregister en samlad kunskap om i vilken omfattning vårdgivarna använder tvångsåtgärder. Socialstyrelsen har ett pågående regeringsuppdrag att säkerställa en god kvalitet i patientregistret vad gäller statistik om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård så att statistiken på ett tillförlitligt sätt kan användas i uppföljningssyfte och som officiell statistik. En dialog har inletts med Socialstyrelsen kring deras patientregister för att titta närmare på registrets uppgifter, såväl innehåll som kvalitet, och eventuella möjligheter för IVO att utveckla sin datatillgång genom patientregistret.

Tillförlitliga och ändamålsenliga register

IVO:s säkerhetsregister har kvalitetsbrister och är inte helt ändamålsenligt. Ett arbete har sedan tidigare inletts med att se över registrets utformning och innehåll. Omfattade rättningsarbeten har genomförts och registret har idag större tillförlitlighet än tidigare.

Ett prioriterat arbete på IVO är att fullfölja rättningsarbetet av myndighetens register. Som särskild prioritering ligger att genomföra åtgärder med anledning av JO:s tillsyn och chefsJO:s synpunkter på bl.a. säkerhetsregistret. ChefsJO ser mycket allvarigt på bristerna i IVO:s säkerhetsregister och förväntar sig att IVO säkerställer att uppgifterna i registret fortsättningsvis hålls uppdaterade genom att vidta åtgärder som säkerställer att vårdgivarna fullgör sin skyldighet att rapportera förändringar i verksamheter som bedriver tvångsvård.

Delar av regleringen kring vårdgivarnas skyldighet att anmäla verksamheter och uppgifter samt IVO:s skyldighet att föra ett automatiserat register över verksamheter som anmäls finns i såväl patientsäkerhetslagen (2010:659) som patientsäkerhetsförordningen (2010:1369). När det gäller säkerhetsregistret så finns reglering även i Socialstyrelsens föreskrift (2006:9) om säkerhet vid sjukvårdsinrättningar som ger psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt vid enheter för rättspsykiatrisk undersökning. Dialog med Socialstyrelsen kring dessa delar kommer att påbörjas.

I den påbörjade översynen av säkerhetsregistret kommer IVO att se över möjligheten att utöka de uppgifter som vårdgivarna är skyldiga att rapportera in till registret. Främst avser detta uppgifter om vilka vårdinrättningar som vårdar patienter under 18 år och uppgift om antalet vårdplatser i respektive säkerhetsklass på en avdelning eller enhet.

Kvaliteten på registrets uppgifter och effekten av IVO:s rättningsarbete är beroende av att vårdgivare till registret anmäler såväl nya som förändrade uppgifter. En möjlig åtgärd för att höja kvaliteten på säkerhetsregistret kan vara att tillskapa en tjänst för digital inrapportering. Användarvänlighet och tydlighet kring vårdgivarens skyldighet att såväl anmäla verksamheter, säkerhetsklasser etc. som att anmäla förändringar kring nämnda områden är delar att se över i ett sådant arbete. Likaså att uppgifter i säkerhetsregister kan användas som en del i IVO:s arbete med datadrivna analyser och riskbaserad tillsyn.

Ändamålsenlig hantering av underrättelser

Syftet med chefsöverläkarens underrättelse- och uppgiftsskyldighet är att IVO ska underrättas avseende beslut om vissa tvångsåtgärder inom psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. IVO får därigenom vetskap om användningen och omfattningen av framförallt långvariga tvångsåtgärder inom den psykiatriska tvångsvården. För att IVO ska kunna följa upp användningen av tvångsåtgärder och genomföra en strategisk, effektiv och enhetlig tillsyn är det viktigt att IVO har tillgång till uppgifter om åtgärder som vidtas vid vårdinrättningarna. Underrättelser och uppgifter ligger till grund för den tillsyn som IVO utövar i syfte att kontrollera att vårdgivaren upprätthåller rättssäkerheten och tillhandahåller en god och säker vård för patienterna. I regeringsuppdraget kommer IVO fortsätta utveckla arbetet med granskning av vidtagna tvångsåtgärder inom den psykiatriska tvångsvården.

Ett arbete för att ta fram en föreskrift som rör hur chefsöverläkarens underrättelse- och uppgiftsskyldighet till IVO ska fullgöras var sedan tidigare påbörjat på IVO. Inom ramen för regeringsuppdraget har IVO tillskrivit Socialdepartementet med hemställan om ändring av 16 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård för att ge IVO bemyndigande att föreskriva kring samtliga underrättelseskyldiga tvångsåtgärder. Sedan den 22 februari 2022 har IVO detta bemyndigande.

IVO har därefter tagit fram förslag till en föreskrift samt de blanketter som underrättelse- och uppgiftsskyldigheten ska fullgöras på. Föreskrift och tillhörande blanketter är under remissförfarande, såväl internt som externt och beräknas träda i kraft under 2022.

Tydliga föreskrifter är ett led i att säkerställa att IVO får de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen. I föreslagna föreskrifter ingår att underrättelseskyldiga tvångsåtgärder ska lämnas till IVO med tätare intervaller. Utifrån IVO:s fortsatta arbete med regeringsuppdrag kan de nu föreslagna föreskrifterna komma att revideras.

IVO har påbörjat ett arbete med att skapa en e-tjänst för inrapportering av underrättelser. En bra och användarvänlig e-tjänst för inrapportering är viktig för att tillskapa en bättre inrapportering, att IVO underrättas utan dröjsmål och att korrekta uppgifter inrapporteras.

Inom ramen för arbetet med e-tjänst kommer ett handläggarstöd att utvecklas för granskning och bedömning av underrättelserna. En e-tjänst för underrättelser ska knytas ihop med övriga delar av myndighetens arbete inom aktuellt område för att på så sätt få en bättre möjlighet till en nationell överblick som möjliggör en effektiv styrning, prioritering och uppföljning av ärendeslaget.

Barnrätts- och patientperspektiv

Inom ramen för uppdraget kommer IVO att fortsätta arbetet med att utveckla stöd och arbetsätt utifrån såväl ett barnrätts- som patientperspektiv. Delar av detta arbete kommer att vara myndighetsövergripande och delar kommer vara mer specifikt inriktade på patienter som tvångsvårdas. Patienter som tvångsvårdas är inte en homogen grupp. Barns behov, förutsättningar och rättigheter skiljer sig också delvis från vuxna patienters, exempelvis genom de särskilda bestämmelser för barn som finns i FN:s konvention om barns rättigheter, barnkonventionen. Ett viktigt steg här blir att fortsätta utveckla metoder för att tillsyna och bedöma barnrättsperspektivet utifrån de särskilda förutsättningar som föreligger vid tvångsvård.

Samordning

IVO har enligt uppdragets beskrivning etablerat en regelbunden kontakt med Socialstyrelsen i syfte att samråda kring uppdraget. Kontakt sker också i syfte att beakta Socialstyrelsens pågående arbeten och regeringsuppdrag inom området.

Aktuellt regeringsuppdrag kommer också att samordnas med myndighetens uppdrag inom närliggande områden där så bedöms lämpligt.

Inom ramen för uppdraget kommer IVO att samla in underlag, samråda och föra dialog med patient- och anhörigföreningar, patienter med egnerfarenhet av tvångsvård samt andra relevanta aktörer. Målsättningen är att få ett bredare underlag avseende behovet av tillsyn och innehåll i tillsynen. Underlaget från dessa dialoger kommer att bli ett viktigt bidrag i utvecklingen av en regelbunden, riskbaserad och förebyggande tillsyn där patientperspektivet är i fokus.

Sprida iakttagelser

I takt med att IVO:s utvecklingsarbete och dess delmoment blir färdiga kommer IVO att sprida resultat och iakttagelser till berörda verksamheter och aktörer. Formerna för detta arbete får anpassas efter de behov som då föreligger.

Behov av ytterligare åtgärder

Om ett behov av ytterligare åtgärder, ur ett tillsynsperspektiv, behöver vidtas för att skapa förutsättningar för att patienter i den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården får en god, trygg och säker vård kommer IVO att verka för att uppmärksamma detta med berörda aktörer.