

# Bilaga 2.

## Ärendeslag inom tillsynen



RiR 2019:33

### Inspektionen för vård och omsorg

– en tillsynsverksamhet med  
förhinder

## Ärendeslag inom tillsynen

I bilagan ges en redovisning av IVO:s olika ärendeslag inom tillsynen (statistik för ärendena redovisas i granskningens bakgrundskapitel 2) och myndighetens skarpare sanktionsverktyg.

### Frekvenstillsyn

Med frekvenstillsyn avses lagbunden tillsyn som innebär att samtliga verksamheter inom vissa områden ska tillsynas regelbundet. Dessa verksamheter omfattar stödboenden, hem för vård och boende (HVB) för barn eller unga, särskilda ungdomshem i regi av Statens institutionsstyrelse (SiS) och bostäder med särskild service för barn och unga.<sup>1</sup>

Frekvenstillsynen vid boenden för barn och unga ska omfatta regelbundna inspektioner, oanmälda eller anmälda, och kravet är minst en inspektion om året. IVO ska i anslutning till en inspektion samtala med de barn och unga som samtycker till det. Föreståndare eller personal intervjuas, och granskning av dokument kan förekomma. Varje år beslutar myndigheten om ett nationellt tema för inspektionerna. Därutöver görs uppföljning av tidigare brister i verksamheterna och det kan även förekomma regionala teman.

Efter genomförd inspektion upprättar IVO ett beslut. Beslutet kan i vissa fall innehålla krav på verksamheten att vidta åtgärder. Förekommer det ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser som de har rätt till, får IVO förelägga den ansvariga för verksamheten att rätta till missförhållandet. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Om verksamheten inte åtgärdar bristerna kan det ytterst leda till att IVO utfärdar ett förbud eller återkallar verksamhetens tillstånd.

### Klagomål på hälso- och sjukvården

Enskilda personer kan göra en anmälan till IVO och klaga på såväl verksamhet som personal inom hälso- och sjukvården. IVO bedömer utifrån PSL om ärendet ska utredas eller inte. IVO utreder som regel inte händelser som är äldre än två år.

I de fall IVO inleder en utredning skickar IVO anmälan till berörda vårdgivare och/eller hälso- och sjukvårdspersonal, tillsammans med en begäran om att få de handlingar som behövs för att utreda händelsen. Vårdgivaren och personalen får möjlighet att yttra sig. När IVO har fått begärda handlingar får patienten (eller i vissa fall anmälaren) möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i handlingarna.

Ärendet avslutas med ett beslut. IVO upprättar först ett förslag till beslut som berörda får möjlighet att lämna synpunkter på. IVO skickar beslutet till patienten alternativt anmälaren och till den eller de som blivit anmälda. Beslutet går inte att överklaga. I beslutet redovisar myndigheten sin bedömning av om vårdgivaren eller hälso- och

---

<sup>1</sup> HVB och LSS-verksamhet kan bedrivas i kommunal eller privat regi. Inom ramen för frekvenstillsynen ingår även tillsyn av verksamheter som hanterar blod, celler och vävnader.

sjukvårdspersonalen har följt lag eller annan föreskrift och agerat på ett lämpligt sätt med hänsyn till patientsäkerheten. IVO dömer inte ut några disciplinpåföljder mot vårdgivare eller personal. Om verksamheten bedöms ha patientsäkerhetsbrister som behöver åtgärdas kan IVO ta initiativ till ytterligare granskning av verksamheten eller personalen.

Sedan den 1 januari 2018 gäller en ny klagomålslagstiftning.<sup>2</sup> Den innebär att IVO inte längre har utredningsskyldighet för klagomål inom hälso- och sjukvården. Den enskilde måste först vända sig till den vårdgivare som vårdat hen eller till patientnämnden. IVO går endast vidare med klagomål som har allvarigare karaktär eller principiell betydelse.<sup>3</sup>

### Klagomål på socialtjänst och verksamheter enligt LSS

Den enskilde kan anmäla allvarliga brister eller missförhållanden i socialtjänstens verksamheter eller i insatser enligt LSS. IVO har dock ingen skyldighet att utreda allt som anmäls utan avgör självständigt om det finns skäl att göra tillsyn. Bedömningen sker bland annat utifrån det som enskilda personer anmäler men också utifrån andra uppgifter som IVO kan ha om verksamheter. En tillsyn kan inledas omgående, eller genomföras senare, beroende på hur IVO bedömer de uppgifter som finns. Alla uppgifter som lämnas om verksamheter registreras och kan användas när nya tillsynsinsatser planeras.

Om IVO inleder tillsyn begär man in handlingar och en redogörelse från den som bedriver en verksamhet för att klargöra vad som har hänt. Myndigheten kan också inspektera verksamheten, föranmält eller oanmält. Efter en genomförd tillsyn fattas ett beslut, som ställs till den som ansvarar för en verksamhet, till exempel en kommunal nämnd. IVO kan till exempel ställa krav på att brister ska åtgärdas till ett angivet datum.

### Anmälnings- och underrättelseskyldighet enligt lex Maria och lex Sarah

Anmälnings- och underrättelseskyldighet<sup>4</sup> enligt lex Maria innebär att vårdgivaren är skyldig att anmäla allvarigare händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada. Anmälningar enligt lex Sarah innebär att de som bedriver verksamhet inom socialtjänsten, vid SiS eller i verksamhet enligt LSS är skyldiga att anmäla allvarliga missförhållanden eller påtagliga risker för allvarliga missförhållanden.

---

<sup>2</sup> Lag (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården (prop. 2016/17:122, bet. 2016/17: SoU16, rskr. 2016/17:259).

<sup>3</sup> Under 2018 avslutades 4 260 klagomålsärenden enligt den nya lagstiftningen varav 7 klagomål gick vidare som egeninitierade ärenden, vilket ger en andel på 0,2 procent.

<sup>4</sup> Det finns flera områden som omfattas av anmälnings- och underrättelseskyldighet till exempel inom blod- och vävnad, psykiatri och vid användning av egentillverkade medicintekniska produkter. Här beskrivs endast lex Maria och lex Sarah i korthet.

IVO granskar anmälningar och tar ställning till om kompletteringar från anmälaren behövs. Även andra utredningsåtgärder kan bli aktuella, till exempel inspektion eller bedömning från en extern expert. Ärendena avslutas med ett beslut när IVO har gjort bedömningen att vårdgivaren eller huvudmannen har fullgjort sin anmälnings- och/eller utredningsskyldighet samt vidtagit de åtgärder som krävs för en god och säker vård och omsorg.

Om det finns skäl kan IVO besluta om att påbörja ett initiativärende. I sådana fall har IVO möjlighet att i beslut ställa krav på åtgärder men även att rikta föreläggande, med eller utan vite, mot aktuell verksamhet.

### Tillsyn av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal

IVO kan öppna ett ärende om myndigheten får kännedom om att någon legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal kan utgöra en fara för patientsäkerheten. Det kan ske genom anmälningar från enskilda personer eller arbetsgivare eller genom egna initiativ som är baserade på myndighetens externa källor. IVO utreder enskilda yrkesutövare med utgångspunkt i patientsäkerheten. Skälen till granskningen kan vara oskicklighet, olämplighet, sjukdom eller missbruk. Den hälso- och sjukvårdspersonal som är under utredning ska ges tillfälle att yttra sig i ärendet innan ärendet leder till beslut.

### Vårdgivarregistret och Omsorgsregistret

IVO ansvarar för en rad register, däribland Vårdgivarregistret och Omsorgsregistret. Registren innehåller information om verksamheter som utför hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, och om verksamheter som bedrivs enligt SoL eller LSS. Vårdgivare är enligt PSL skyldiga att anmäla ny hälso- och sjukvårdsverksamhet till IVO. Detsamma gäller för kommuner och regioner som ska bedriva viss verksamhet enligt SoL eller LSS. Anmälningskyldigheten gäller för de verksamheter som ska bedrivas enligt SoL eller LSS och som skulle ha varit tillståndspliktiga om de i stället bedrivits i enskild regi. Enligt de båda registren finns cirka 50 000 vård- och omsorgsverksamheter registrerade. Merparten gäller verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård och tandvård.

**Tabell 1** Antal registrerade verksamhetsplatser/tillsynsobjekt den 5 februari 2019, fördelat på tillsynsavdelning

Avdelning	Vårdgivarregistret	Omsorgsregistret
Mitt	7 082	3 112
Nord	2 907	1 294
Syd	5 675	2 170
Sydväst	6 398	2 566
Sydöst	3 208	1 500
Öst	9 531	3 071
Utanför Sverige	4	0
<b>Totalt antal tillsynsobjekt</b>	<b>34 805</b>	<b>13 713</b>

Källa: Statistikuttag från IVO (e-postbilaga), 2019-02-07.

## IVO:s skarpare sanktionsverktyg

### Anmälan av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal

IVO tillsynar legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal vars yrkesutövning kan ifrågasättas utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv eller ur förtroendesynpunkt. Ärendena inleds i huvudsak genom anmälningar från vårdgivare eller apotek, klagomål från enskilda, information från andra myndigheter, varningar från andra länder, domar i brottmål eller på eget initiativ av IVO. Granskningen resulterar i ett beslut med eller utan kritik eller i en anmälan till HSAN.<sup>5</sup> Kritik utdelas om personen har vidtagit en åtgärd eller underlåtit att vidta en åtgärd som strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ärenden anmäls till HSAN om det finns skäl för beslut om provotid, återkallelse av legitimation, återkallelse av annan behörighet att utöva yrke inom vården eller begränsning i förskrivningsrätt.<sup>6</sup>

Antalet avslutade anmälningsärenden av vårdpersonal har ökat årligen till drygt 700 ärenden 2018. Andelen tillsynsbeslut med kritik har varierat något. Efter 2016 minskade andelen kritikbeslut något, från 30 procent till 25 procent 2018.

<sup>5</sup> I de fall HSAN:s beslut överklagas till domstol hålls ärendena öppna till dess de prövats av domstol och därefter vunnit laga kraft.

<sup>6</sup> IVO utövar också tillsyn över vårdpersonal som har fått en treårig provotid efter beslut från HSAN. Det innebär att IVO följer att hälso- och sjukvårdspersonalen uppfyller villkoren i den provotidsplan som oftast följer med ett beslut om provotid.

**Tabell 2** Antal beslutade tillsynsärenden fördelade på sanktionsåtgärd (i procent) 2013–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Anmälan och initiativ vårdpersonal*</b>	<b>317</b>	<b>490</b>	<b>524</b>	<b>605</b>	<b>713</b>	<b>712</b>
–med kritik (%)	13	19	32	30	24	25
–till HSAN (%) <sup>7</sup>	15	16	20	15	16	24
<b>Åtals- och polisanmälan</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>61</b>	<b>44</b>	<b>46</b>
<b>Förelägganden</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>36</b>	<b>54</b>
–med vite (antal)	1	3	32	48	32	38
<b>Förbud och återkallelser av tillstånd</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>18</b>

Källa: Inspektionen från vård och omsorg (statistikuttag från ärendehanteringssystemet DHS, e-post 2019-06-13). Anm.: I tabelluppgifterna ingår även efterregistreringar av ärenden jämfört med statistiken i årsredovisningen. \*) Avser både anmälningar och egna initiativärenden från IVO.

Andelen HSAN-anmälningar i förhållande till samtliga avslutade tillsynsärenden för vårdpersonal har varit relativt oförändrad över tid, cirka 15 procent. Under 2018 ökade dock andelen stort, till 24 procent. Enligt IVO tyder det på att anmälningarna har avsett allvarligare patientsäkerhetsrisker.<sup>8</sup>

### Åtals- och polisanmälningar

En åtals- och polisanmälan kan göras i ett pågående tillsynsärende eller genom att IVO på annat sätt uppmärksammar ett eventuellt brott. Ställningstagande till anmälan sker efter viss utredning. IVO hade årligen cirka 45 ärenden under 2017 och 2018. Antalet ärenden har ökat något jämfört med tidigare år, framför allt inom hälso- och sjukvården.

### Förelägganden, förbud och återkallelser av tillstånd

Förelägganden, förbud och återkallelser av tillstånd är IVO:s skarpaste sanktionsverktyg.<sup>9</sup> Ett beslut om föreläggande blir aktuellt om en verksamhet har brister som utgör en fara för patientsäkerheten eller missförhållanden som har betydelse för enskildas möjligheter att få de insatser som de har rätt till. Ett föreläggande kan också innehålla vite.<sup>10</sup> Detta kan göras om föreläggandet inte följs inom den bestämda tidsangivelsen i föreläggandet. I sådana fall ansöker IVO om utdömande av vitesbeloppet hos förvaltningsdomstol.

<sup>7</sup> Uppgiften är hämtad från IVO:s årsredovisningar och avser andelen HSAN-anmälningar av det totala antalet avslutade anmälnings- och initiativärenden. Övriga tabelluppgifter avser beslutade ärenden.

<sup>8</sup> Inspektionen för vård och omsorg, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 26.

<sup>9</sup> Statistikuttag (e-post) från IVO, 2019-06-13. Uppgifterna skiljer sig åt jämfört med IVO:s årsredovisningar. Anledningen är att i uttaget ingår även efterregistreringar.

<sup>10</sup> IVO kan också förelägga verksamheter att komma in med uppgifter och handlingar.

Antalet beslut om förelägganden har ökat något under senare år men är fortfarande relativt begränsat, drygt 50 beslut under 2018.<sup>11</sup> Av dessa förelägganden gällde 38 med vite. Enligt IVO:s bedömning<sup>12</sup> bör det inte heller vara många fall av förelägganden, utan besluten bör kunna hanteras via frivillig rättelse. Det kan dock finnas behov av klarläggande av förelägganden. Det finns skillnader mellan socialtjänsten och vården på så sätt att det har funnits en uppfattning bland inspektörer att det är svårt med förelägganden inom vården. Samtidigt beror det på ramlagstiftningens utformning och få fall över tid.<sup>13</sup> IVO har följt upp förelägganden inom missbruksvården för att se hur verktyget fungerar.

IVO kan besluta om förbud mot verksamhet som bedriver hälso- och sjukvård, det vill säga stänga verksamheter enligt PSL. Detta blir aktuellt om ett föreläggande inte följs och om det finns allvarliga missförhållanden och en patientsäkerhetsrisk. IVO kan även besluta om förbud utan föregående föreläggande om det föreligger en påtaglig fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. Inom socialtjänstområdet kan tillståndet återkallas helt eller delvis för tillståndspliktig verksamhet om det finns missförhållanden som påverkar enskildas möjligheter att få de insatser som de har rätt till. Tillståndet kan även återkallas om missförhållandet innebär fara för enskildas liv, hälsa eller personliga säkerhet utan ett föregående föreläggande. Ett tillstånd för LSS-verksamhet får även återkallas om tillståndshavaren inte kan anses lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. Om verksamheten inte är tillståndspliktig kan IVO besluta att helt eller delvis förbjuda fortsatt verksamhet.

Förbud och återkallelser av tillstånd är mycket ovanliga, även om antalet ärenden med sådana beslut har ökat något över tid. IVO hade 18 ärenden under 2018, varav 2 ärenden gällde förbud. Det är vanligast med återkallelser av tillstånd inom socialtjänsten.<sup>14</sup> Enligt IVO:s bedömning beror frekvensen av återkallelser över tid på vilken juridisk grund som finns för sanktionsverktyget.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Det kan jämföras med cirka 26 600 beslut under 2018 (statistikuttag (e-post) från IVO, 2019-06-13).

<sup>12</sup> Intervju med företrädare för IVO, 2019-06-18.

<sup>13</sup> Till exempel har kraven på nattbemanning lett till olika utslag i domar från kammarrätterna. Domstolen efterfrågade i ett rättsfall normalt, till exempel att det måste finnas minst fem anställda på äldreboenden, medan IVO ville vara mer vägledande genom att ange vissa förutsättningar utan normalt eftersom det finns en risk för inläsningseffekter i kommunerna.

<sup>14</sup> Inspektionen för vård och omsorg, *Årsredovisning 2018*, 2019.

<sup>15</sup> Intervju med företrädare för IVO, 2019-06-18.