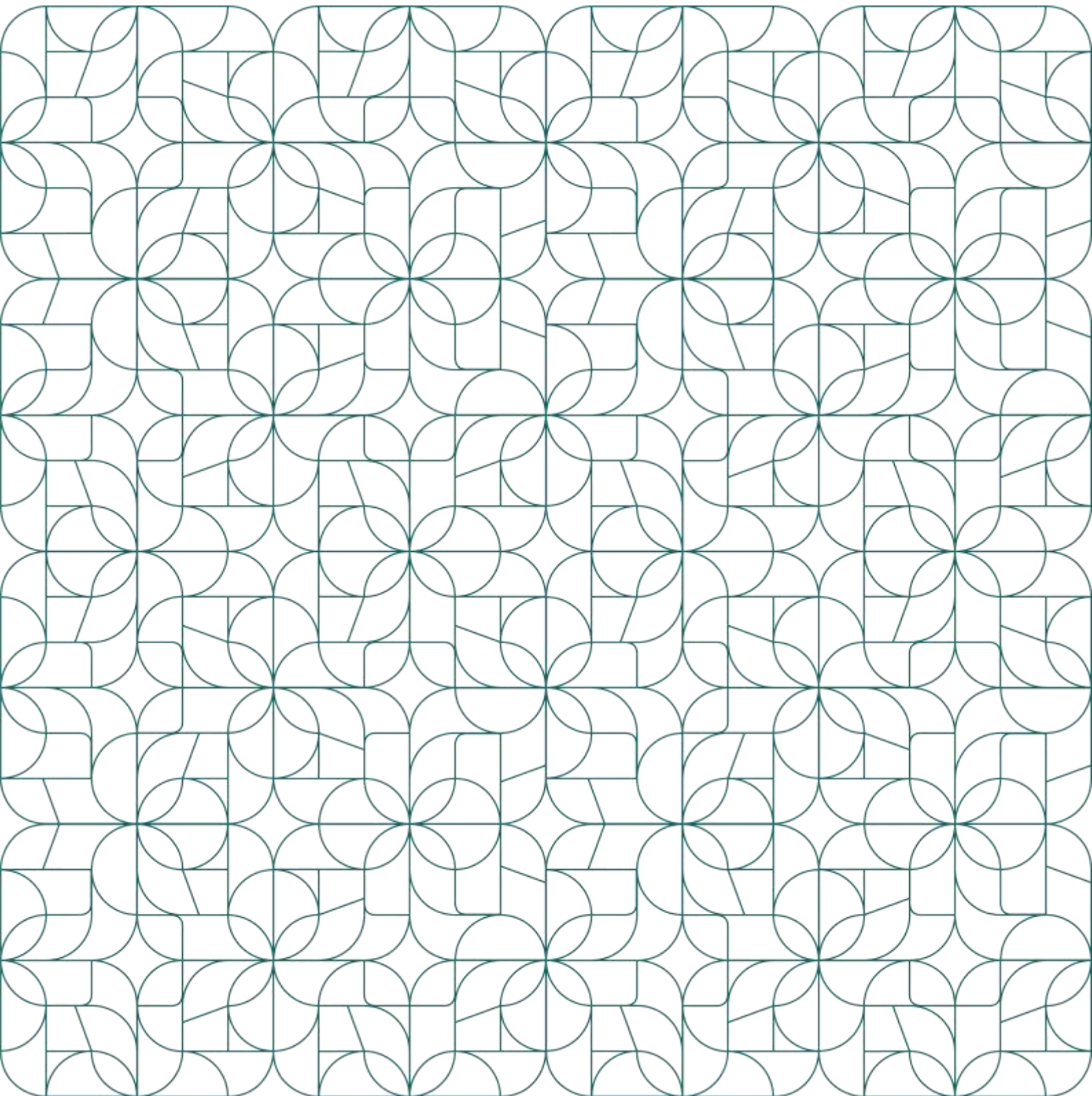




Nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem

Slutrapport av regeringsuppdrag



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 2022-04

Utgiven | April 2022 , www.ivo.se

Förord

Tryggheten för placerade barn och unga är en angelägen fråga. Det är mot bakgrund av de brister som uppmärksammats inom den sociala barn- och ungdomsvården som IVO fått i uppdrag av regeringen att upprätta ett nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem. En central del i uppdraget har varit att genomföra insatser för att åstadkomma en väl fungerande datainfrastruktur. Ett prioriterat område har varit rättningar i myndighetens interna data. Detta har varit ett eftersatt område under många års tid, främst avseende IVO:s register.

Med denna rapport överlämnas uppdraget till regeringen, men på IVO fortsätter arbetet med att förbättra myndighetens datainfrastruktur. Genom korrekt information och en fungerande datainfrastruktur kan IVO genom tillsyn och tillståndsprövning bidra till en vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Återföringen av tillsynens iakttagelser är en central del av IVO:s uppdrag och en uttalad aktivitet i syfte att åstadkomma effekt av tillsynen. Tjänsten till kommunerna möjliggör ett ökat genomslag för IVO:s tillsyn och tillståndsprövning av HVB, stödboende för barn och unga samt särskilda ungdomshem.

I arbetet med uppdraget har handläggare från socialtjänsten i tre kommuner deltagit vid workshops. De har bidragit med viktig information om de behov som de som framtida användare av tjänsten har. Ett stort tack er som bidragit i arbetet.

Stockholm, den 29 april 2022

*Sofia Wallström
Generaldirektör*

Innehåll

Förord.....	3
Om regeringsuppdraget.....	5
Tryggheten för placerade barn och unga behöver stärkas	5
Driftsättning av tjänsten.....	8
Om processen och arbetet med tjänsten.....	9
Justering av förslag som lämnats i delrapporten	11
<i>Justeringarna</i>	11
<i>Författningsförslag</i>	12

Om regeringsuppdraget

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har fått i uppdrag av regeringen att tillgängliggöra och upprätta ett nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem. I uppdraget beskrivs att IVO ska driftsätta en tjänst för automatiskt tillgängliggörande av information som ska tillgängliggöras för kommuner.

Informationen som IVO tillgängliggör ska bidra till att förenkla kommuners placeringar samt minska risken för att placering sker på ett olämpligt HVB eller stödboende. Informationen ska ge en överblick över privata och offentligt bedrivna HVB och stödboendeverksamheter samt de särskilda ungdomshemmen, och kommer fortsättningsvis benämnas som en digital tjänst.

IVO har i delredovisningen av detta uppdrag redogjort för de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa en informationsinfrastruktur. IVO bedömer att det finns rättsliga förutsättningar att, med befintlig reglering, tillgängliggöra viss information till kommunerna. IVO lämnade i delredovisningen två författningsförslag – en sekretessbrytande bestämmelse och en bestämmelse med syfte att möjliggöra personuppgiftsbehandling. IVO:s slutsats i delredovisningen är att myndigheten, med stöd av dessa två bestämmelser, har möjlighet att skapa en digital tjänst som helt står i överensstämmelse med kommunernas behov.

Efter att delredovisningen överlämnades har IVO identifierat att bestämmelsen med syfte att möjliggöra personuppgiftsbehandling (registerbestämmelsen) bör förädlas med ett par mindre justeringar och tillägg för att i högre grad svara mot de behov som identifierades i delrapporten. Justeringsförslagen kommer närmare beskrivas i denna slutredovisning.

Denna slutredovisning kommer att beskriva att IVO har upprättat en digital tjänst för kommuner över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem och att IVO har tillgängliggjort den information som är möjlig med nuvarande rättsliga förutsättningar. Redovisningen kommer att beskriva IVO:s arbete med tjänsten, hur den är utformad och vad den innehåller. Redovisningen kommer också att beskriva vad IVO bedömer kvarstår för att den digitala tjänsten fullt ut ska stå i överensstämmelse med kommunernas behov och med regeringens uppdrag.

IVO har i detta uppdrag samverkat med Socialstyrelsen och inhämtat kunskap och erfarenheter från Barnombudsmannen, Myndigheten för digital förvaltning och Sveriges Kommuner och Regioner samt samrått med Integritetsskyddsmyndigheten.

Tryggheten för placerade barn och unga behöver stärkas

Tryggheten för placerade barn och unga är en prioriterad fråga för regeringen. Det är mot bakgrund av de brister som uppmärksammats inom den sociala barn- och ungdomsvården

som IVO fått uppdraget att upprätta ett nationellt register över HVB och stödboenden för barn och unga samt särskilda ungdomshem. I Sverige finns det i dag ca 1050 aktiva HVB och stödboende. 2020 placerades 12 887 barn på HVB eller stödboende.¹ Vissa barn placeras under kortare perioder och andra barn under flera år.

Av artikel 26 i FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen, framgår att konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Enligt artikel 20 har dessutom barn som berövats sin familjemiljö rätt till särskilt skydd från statens sida.

Det är många aktörer i samhället som behöver bidra i detta arbete. Socialnämnderna ansvarar för att utreda det enskilda barnets behov av skydd och stöd och besluta om lämplig insats. För de barn som behöver vård utanför det egna hemmet har socialnämnderna ett ansvar att hitta ett familjehem, HVB eller stödboende som passar barnets behov. Socialstyrelsen som kunskapsmyndighet normerar och bidrar med kunskapsstöd.

IVO som nationell tillsynsmyndighet bidrar till att stärka tryggheten för placerade barn och unga genom sin tillståndsprövning och tillsyn. Att bedriva HVB och stödboende i privat regi kräver tillstånd av IVO. Tillståndsprövningen omfattar bland annat en ägar- och ledningsprövning av aktören och dess företrädare. Det innebär att IVO bedömer om aktörens ägare och ledning har insikt i de lagar och övriga föreskrifter som gäller för verksamheten, är lämpliga att driva verksamheten och om företaget har tillräckliga ekonomiska förutsättningar. I prövningen av tillstånd ingår även att granska uppgifter som verksamheten har lämnat i ansökan om bland annat lokaler, målgrupp, metoder och personal och bedöma om verksamheten har förutsättningar att bedriva vård av god kvalitet. En verksamhet som har beviljats tillstånd behöver anmäla eller ansöka om att genomföra vissa typer av ändringar i verksamheten.

Kommuner och regioner, som ska bedriva viss verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, måste anmäla verksamheten 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. Det finns däremot ingen anmälningsplikt för SiS, vilket innebär att IVO aktivt behöver ta reda på, vid varje givet tillfälle, vilka verksamheter som bedrivs och hur de bedrivs. IVO har föreslagit ett tillägg i 7 kap 1 § SoL med innebörden att även Statens institutionsstyrelse ska anmäla verksamhet till IVO.

Genom tillsynen granskar IVO om verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter. Tillsynen kan initieras på grund av anmälningar och andra signaler till IVO som en del av myndighetens regelbundna tillsyn. Tillsynen är inriktad både på hur

¹ Socialstyrelsen. Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2020 (2021-8-7516)

verksamheten bedrivs och, för enskilda verksamheter, hur tillståndshavaren fortlöpande uppfyller kraven på lämplighet, insikt och ekonomiska förutsättningar. När tillsynen är genomförd fattar IVO ett beslut. Det kan vara beslut om att förbjuda verksamheten, återkalla tillståndet, förelägga om åtgärder eller att tillsynen avslutas utan några vidare åtgärder. IVO kan också fatta beslut där brister i verksamhetens kvalitet konstateras. IVO följer upp att bristerna åtgärdas av huvudmannen. Tjänsten till kommunerna kommer att vara ytterligare ett sätt för IVO att bidra i arbetet med att stärka tryggheten för placerade barn och att minska risken för att barn placeras på ett HVB eller stödboende som saknar tillstånd eller har allvarliga brister.

Återföringen av tillsynens iakttagelser är en central del av myndighetens uppdrag och en uttalad aktivitet i syfte att åstadkomma effekt av tillsynen.² IVO menar därför att återkoppling till kommunerna vid placering inom den sociala barn- och ungdomsvården är att betrakta som en integrerad del av IVO:s tillsynsuppdrag. Tjänsten till kommunerna möjliggör ett ökat genomslag för IVO:s tillsyn och tillståndsprövning.

Barn och unga som har en placering på ett hem för vård eller boende är en särskilt utsatt grupp. Regeringen ser frågan om tryggheten för placerade barn och unga som en högt prioriterad och mycket angelägen fråga, där IVO:s roll är central. Detta regeringsuppdrag är ett av flera som adresserar denna fråga.

Mot bakgrund av de brister som uppmärksammats inom SiS särskilda ungdomshem för unga flickor och som ett led i regeringens arbete för att stärka tryggheten för placerade barn och unga, har IVO fått i uppdrag att förstärka tillsynen av de särskilda ungdomshem där flickor vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Uppdraget är pågående och under 2021 har en eller flera inspektioner skett vid samtliga av SiS ungdomshem. I tillsynen har IVO samtalat med placerade barn- och unga, personal och ledning vid ungdomshemmen. Som utgångspunkt för samtalen med barn, personal och ledning har frågor ställts om trygghet och säkerhet, delaktighet, och den särskilda befogenheten avskiljning.

IVO har också ett pågående uppdrag om förstärkt tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga pågår under 2021 och 2022.

IVO har under 2021 prioriterat tillsynen av boenden för barn och unga. Det beror dels på att placerade barn och unga är en särskilt utsatt grupp, dels på att IVO:s tillsyn historiskt inte uppnått tillräcklig effekt. Allvarliga incidenter, såsom våld, sexuella övergrepp och kränkningar under flera år vid bland annat HVB, har synliggjort risker i IVO:s beslutsfattande. IVO har heller inte givit barnens röster rätt tyngd i tillsynen. Dessa risker har legat till grund för ett utvecklingsarbete. Insatserna handlar till stor del om en stärkt

² Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg (2 §)

styrning och ledning samt en förbättrad rättstillämpning. Arbetet har bland annat lett till att inspektioner görs snabbare och mer träffsäkert. Beslutsfattandet har utvecklats så att besluten i högre grad leder till att allvarliga problem och brister åtgärdas. Detta syns bland annat genom att IVO fattat fler beslut om förelägganden, förbud och återkallade tillstånd under 2021 än någonsin tidigare.

Driftsättning av tjänsten

IVO har tillgängliggjort den information som är möjlig med nuvarande rättsliga förutsättningar. Den information som har tillgängliggjorts är hänförlig både till verksamhetsutförare och till verksamheter. Detta innefattar organisationsnummer och namn på juridiska personer samt uppgifter om verksamheter, såsom målgrupp, placering i län och kommun, antal platser och typ av verksamhet. Vidare har metadata om IVO: s beslut kopplat till verksamheterna tillgängliggjorts. Detta inkluderar datum för beslut, vilka områden IVO har granskat, utfallet av beslutet samt det diarienummer som beslutet är kopplat till. Genom detta får kommunerna en överskådlig och samlad bild av den information som IVO har om verksamheten. Genom att presentera diarienummer underlättar IVO för kommunerna att begära ut beslut och läsa dem i sin helhet.

Till varje verksamhet finns en sammanfattande text. För att underlätta läsningen och för att få en snabb överblick finns visualiseringar i form av färgmarkeringar och symboler. Till exempel markeras en tillsyn utan brister med grön färg. I tjänsten finns flera olika filtreringsmöjligheter, till exempel typ av boende, målgrupp, län, kommun, aktiva verksamheter, nedlagda verksamheter samt verksamheter där IVO återkallat tillståndet.

IVO levererar på uppdraget utifrån de förutsättningar som finns. Det som kvarstår är att tillgängliggöra är personuppgifter, såsom namn på enskilda näringsidkare och namn på och kontaktuppgifter till föreståndare, samt att automatisera tillgången till IVO: s beslut i sin helhet. IVO: s beslut kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. När en socialnämnd manuellt begär ut dessa beslut lämnas de normalt sett ut, efter att IVO har gjort en sekretessprövning i varje enskilt fall.

För att även personuppgifter och sekretesskyddade uppgifter ska kunna tillgängliggöras har IVO bedömt att det krävs att nya bestämmelser införs i form av en sekretessbrytande bestämmelse samt en förändring av regleringen gällande IVO: s omsorgsregister. IVO bedömer att dessa kan införas av regeringen genom meddelande av nya bestämmelser i socialtjänstförordningen.

Handläggare i kommunernas socialtjänst får tillgång till den digitala tjänsten genom ett frilistningsförfarande. Det är en metod för att kontrollera behörig trafik på nätverk eller e-post. IVO skapar en tabell över godkända och av kommunen bekräftade adresser som får tillgång till tjänsten.

Om tjänsten kan utökas med mer information och ett automatiserat utlämnande möjliggörs kommer åtkomstmöjligheten att behöva justeras och en säkrare autentisering kommer att

behövas. En möjlig lösning kommer då att vara federerad inloggning. Det innebär att behörig personal använder samma inloggningsuppgifter som hon eller han använder i kommunens eget IT-system, en Single Sign On lösning.

Om processen och arbetet med tjänsten

Sedan ett par år tillbaka driver IVO ett arbete för att digitalisera myndigheten. IVO har ett uttalat uppdrag av regeringen i regleringsbrevet för 2021 och 2022 att uppnå en väl fungerande datainfrastruktur som främjar en strategisk och effektiv tillsyns- och tillståndsverksamhet. Digitaliseringsarbetet är komplext och omfattande och sker stegvis. IVO har inom ramen för flera regeringsuppdrag under 2020 lämnat sammanlagt ett 40-tal författningsförslag till regeringen gällande förbättrad informationshantering, som vid färdigställandet av denna rapport inte lett till några regeringsbeslut.^{3 4}

Den digitala utvecklingen genomförs inom agila utvecklingsteam på IVO. Varje team ansvarar för utvecklingen av ett eller flera av IVO:s befintliga system eller utveckling av nya verktyg med utgångspunkt i användarens behov. Det agila arbetssättet innebär att delar av leveranser och färdiga lösningar färdigställs kontinuerligt. Sådana delleveranser presenteras under utvecklingens gång för användarna, som provar dem och anger eventuella behov av förändringar och ytterligare önskemål. Arbetssättet tillåter ett hypotesdrivet och utforskande angreppssätt för de utvecklingsbehov som uppstår.

I detta uppdrag har IVO samverkat med Sveriges Kommuner och Regioner. Representanter därifrån har tillsammans med handläggare från två referenskommuner deltagit vid tre workshops som IVO initierat. Deltagarna representerar framtida användare och vid dessa tillfällen har IVO fått återkoppling och värdefull information om kommunernas behov och vilka delar av tjänsten som är mest angelägna. Detta har hjälpt IVO att prioritera innehåll och utformning av tjänsten.

I slutet av juni tillgängliggjorde IVO som ett första steg en förteckning över HVB och stödboenden. Denna innehöll endast begränsad information från IVO:s omsorgsregister

IVO genomför omfattande insatser till stöd för att åstadkomma en väl fungerande datainfrastruktur. Ett prioriterat område har varit rättningar i myndighetens interna data. Detta har varit ett eftersatt område under många års tid, främst avseende IVO:s register. Under året har omfattande arbete med rättningar i omsorgsregistret genomförts.

Ett rättningsarbete har skett av tillsynsdata där information om det senaste årets samtliga frekvenstillsyner samt kontaktinformation till samma verksamheter har förts in i registret. Det har också gjorts ett arbete med att rätta tillståndspliktiga verksamheters tillståndsdata. Totalt har 25 personer från IVO:s samtliga avdelningar deltagit i rättningen av

³ Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare (artikelnummer 2020-11), Mot ett datadrivet arbetssätt (artikelnummer 2020-12), Analys av regelverket för tillståndsprövning (artikelnummer 2021-4)

⁴ En ny bestämmelse i förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (8 i §) har införts efter hemställan

tillståndsdata, och flera andra har bidragit med sin sakkunskap inom olika områden. IVO påbörjade rättningsarbetet av tillståndsdata i samband med detta regeringsuppdrag. Arbetet har varit tidskrävande och har komplicerats av otydliga definitioner av innehåll och målgrupper. Det har även varit problem med att en del äldre tillstånd inte har funnits tillgängliga i IVO:s ärendehanteringssystem utan har behövts hämtas in från länsstyrelserna. Efter rättningen av register över HVB och stödboenden har arbetet fortsatt med andra typer av verksamheter: bostad med särskild service för barn och unga, personlig assistans, korttidsvistelse, korttidstillsyn och bostad med särskild service för vuxna.

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 anmälningsskyldighet för både offentliga och privata aktörer har gjort att det idag finns kvalitetsproblem med registret.

Korrekta och aktuella register är en grundläggande faktor för att IVO ska kunna utveckla en väl fungerande datainfrastruktur. En annan viktig förutsättning för detta är att IVO:s information är möjliga att koppla till respektive tillsynsobjekt. Under året har arbete gjorts som syftar till att koppla olika information som IVO har till rätt tillsynsobjekt. Dessa kopplingar är en förutsättning för att på ett samlat sätt visa information om HVB-verksamheter och andra verksamheter som finns i IVO:s system. IVO har utvecklat ett verktyg, kallat IVO-Connect, för att kopplingarna kan ske maskinellt med en bekräftelse av en person, alternativt helt manuellt i ett digitalt verktyg där datamängderna kopplas ihop av en person.

Fokus i detta uppdrag har varit att koppla datamängder från omsorgsregistret och viss metadata från ärendehanteringssystemet. Framöver kommer IVO att använda IVO-Connect på ett metodiskt sätt för att koppla ihop information även i andra ärendetyper än HVB och stödboenden. IVO-Connect är ett verktyg som kan användas i den löpande kvalitetskontrollen av nytillkomna verksamheter och ärenden samt att kopplingen däremellan är korrekt.

Att ha en väl fungerande datainfrastruktur samt korrekt information är inte ett självändamål för IVO. Genom korrekt information och en fungerande datainfrastruktur kan IVO genom tillsyn och tillståndsprovning bidra till en vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Genom detta uppdrag ska IVO bidra till att öka tryggheten för barn som är placerade vid HVB och stödboenden. Barn som placeras i samhällsvård är en särskilt utsatt grupp, och IVO behöver göra sin del för att bidra inom detta angelägna område.

Justering av förslag som lämnats i delrapporten

I delrapporteringen av uppdraget lämnade IVO två författningsförslag – en sekretessbrytande bestämmelse och en bestämmelse med syfte att möjliggöra personuppgiftsbehandling. IVO:s slutsats i delrapporten är att myndigheten, med stöd av dessa två bestämmelser, skulle ha möjlighet att skapa en digital tjänst som står i överensstämmelse med kommunernas behov. Tjänsten skulle erbjuda strukturerad information om de relevanta verksamheterna och göra det möjligt för tjänstemän vid socialnämnderna att direkt – i digital form – ta del av IVO:s beslut. Informationen skulle vara tillgänglig dygnet runt och det skulle inte krävas någon manuell hantering såsom hantering av utlämnanden av handlingar från IVO.

IVO har identifierat att bestämmelsen med syfte att möjliggöra personuppgiftsbehandling (registerbestämmelsen) bör förses med ett par mindre justeringar och tillägg för att i högre grad svara mot de behov som identifierades i delrapporten. Om bestämmelsen införs utan dessa justeringar finns en risk att onödiga rättsliga komplikationer skapas, vilket i sin tur kan leda till bristande ändamålsenlighet och effektivitet i tjänsten. Justeringarna är också viktiga ur ett långsiktigt digitaliseringsperspektiv genom att skapa förutsättningar för framtida utveckling och förbättring av tjänsten.

Justeringarna

Den första justeringen handlar om den första meningen i den föreslagna bestämmelsens tredje stycke. IVO anser att denna bör ändras så att meningens *ska* ersätts med ett fakultativt *får*. En fakultativ regel är lämpligare i de fall då någon av uppgiftskategorierna i bestämmelsen blir inaktuell eller obehövlig för registret, eller då IVO identifierar att den lämpligen behandlas i ett annat register.

Den andra justeringen är ett tillägg i bestämmelsens femte punkt, där föreståndarens (för verksamheten) personnummer läggs till. Uppgiften kan behövas för IVO:s tillsyn, och ett förtydligande av detta i bestämmelsen bedöms vara nödvändigt för att göra förslaget tydligt ur dataskyddssynpunkt.

Den tredje justeringen utgörs av ett nytt, fjärde stycke av vilket det framgår att andra uppgifter än de som räknas upp i det tredje stycket också får finnas i registret. IVO bedömer att detta tydliggör att uppräkningsen inte är uttömmande och bestämmelsen skulle – i likhet med ändringen från *ska* till *får* – ge myndigheten ett tydligt stöd för att utveckla registret på ett ändamålsenligt sätt. Genom att anknyta till registrets syfte skapas en naturlig begränsning av bestämmelsens räckvidd.

Författningsförslag

Tidigare förslag i delrapporten

3 a § [tredje stycket] Registret enligt första stycket ska innehålla

1. namn eller företagsnamn och personnummer eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. var verksamheten bedrivs,
3. verksamhetens inriktning,
4. verksamhetens omfattning,
5. föreståndarens namn och kontaktuppgifter till denne
6. datum för inspektion av verksamheten,
7. datum för Inspektionen för vård och omsorgs beslut i fråga om verksamheten

Uppdaterat förslag

3 a § [tredje stycket] Registret enligt första stycket *får* innehålla

1. namn eller företagsnamn och personnummer eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. var verksamheten bedrivs,
3. verksamhetens inriktning,
4. verksamhetens omfattning,
5. föreståndarens namn, *personnummer* och kontaktuppgifter till denne
6. datum för inspektion av verksamheten,
7. datum för Inspektionen för vård och omsorgs beslut i fråga om verksamheten.

Registret får innehålla andra uppgifter än de som räknas upp i tredje stycket, om de är nödvändiga för att uppfylla syftet med registret

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

