

Avdelning sydöst  
Ingela Hansson  
Ingela.hansson@ivo.se

Socialstyrelsen  
106 30 Stockholm

socialstyrelsen@socialstyrelsen.se

## Yttrande över Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om dokumentation inom socialtjänsten

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har beretts tillfälle att yttra sig över Socialstyrelsens förslag till ovan rubricerade föreskrift och allmänna råd i ärende med beteckning 4.1.1-23931/2013 och vill härmed lämna följande synpunkter.

### Sammanfattning

IVO ser ett behov av att nu gällande föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) revideras och ser positivt på att tillämpningsområdet i förslaget till ny författning har utvidgats till att även omfatta Statens institutionsstyrelse (SiS). IVO anser dock att det fortfarande finns en rad oklarheter som behöver klargöras för att förslaget ska få den genomslagskraft som önskas och vill med anledning därav lämna följande synpunkter. I övrigt tillstyrker IVO förslaget.

Syftet med nu aktuellt förslag anser IVO måste vara att det ska bidra till att förenkla och förtydliga för verksamheterna vilket även leder till ökad rättssäkerheten för den enskilde. Om detta uppfylls kommer det även att underlätta för IVO i tillsynen. De problem som IVO har identifierat i det framtagna förslaget till föreskrifter och allmänna råd har främst sin grund i följande två frågor:

- *Vad* ska dokumenteras?
  - Förslaget är väldigt detaljerat och IVO ställer sig i det följande frågande till om det underlättar för utföraren.
- *Hur* ska det dokumenteras?
  - I förslaget läggs för stor tilltro till metoderna och att framtagandet av en nationell informationsstruktur och ett nat-

ionellt fackspråk ska lösa flera av de problem som Socialstyrelsen sett inom dokumentationsområdet.

Sammantaget anser IVO att Socialstyrelsens fokus på framtagandet av kodverk, kodifikationer, klassifikationer och standardiserade mallar har fått till följd att andra grundläggande frågor inte har utretts. Detta medför att Socialstyrelsens syfte med förslaget, att tydliggöra vilka krav och rekommendationer som gäller för de som utför socialtjänst inte kan anses uppfyllt. IVO anser därför att förslaget behöver beredas ytterligare.

### Allmänna synpunkter

IVO ser i sin tillsyn stora brister i dokumentationen inom socialtjänsten, vilket framförallt medför att den enskildes rättssäkerhet äventyras. IVO delar därför Socialstyrelsens bedömning om att det finns ett stort behov av tydligare riktlinjer inom detta område samt att nuvarande föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) inte ger tillräcklig vägledning. För att den nya föreskriften ska få önskad genomslagskraft finns dock också ett behov av att även andra föreskrifter och allmänna råd omarbetas, så att oklara frågor tydliggörs.

I konsekvensutredningen läggs stor vikt vid att en ökad användning av kodverk, kodifikationer etc. anses kunna bidra till en enhetlig och effektiv dokumentation. IVO ställer sig positivt till denna ambition, men tror att det är en lösning som kommer att ge resultat först på sikt. Inom socialtjänsten skrivs idag mycket i fritext och det kommer att ta tid att implementera ett fackspråk. Arbetet med att ta fram koder och klassifikationer bör därför inte ges högre prioritet än arbetet med att revidera föreskrifter och att tydliggöra oklara frågor, vilket IVO anser har större betydelse för att uppnå syftet med den nya föreskriften.

Dokumentationens centrala roll gör att den påverkas av att det finns oklarheter inom andra områden inom socialtjänsten som indirekt försvårar arbetet med att skapa en ökad tydlighet inom dokumentationsområdet. Ett sådant område är vilka planer som ska finnas och vem som ska upprätta dessa planer. I föreskriftsförslaget omnämns både genomförandeplan och behandlingsplan (behandlingsplan för SiS och genomförandeplan för övriga utförare). Diskussion om dessa begrepp har pågått under flera år när det gäller personer som vistas på HVB-hem då begreppet genomförandeplan används i socialtjänstlagen och begreppet behandlingsplan i HVB-föreskriften. IVO:s uppfattning är (vilket även framgår av Socialstyrelsens handbok om handläggning och doku-

mentation inom socialtjänsten s. 185) att det inte är någon egentlig skillnad mellan dessa båda begrepp. Att både genomförandeplan och behandlingsplan används i föreskriftsförslaget utan att begreppen definieras, ställer dock frågan om Socialstyrelsen nu gör en annan tolkning av dessa begrepp. I den ännu gällande föreskriften om dokumentation (SOSFS 2006:5) definieras begreppet genomförandeplan som *en plan som beskriver hur en beslutad insats praktiskt ska genomföras*. I HVB-föreskriften (SOSFS 2003:20) används bara begreppet behandlingsplan. Där definieras behandlingsplan som en *plan över behandlingsinsatser*. I nu aktuellt förslag skriver Socialstyrelsen i det allmänna rådet till 6 kap 2 § att *hur en beslutad insats praktiskt ska genomföras bör dokumenteras i en behandlingsplan*. Denna beskrivning om vad som bör framgå av en behandlingsplan stämmer således överens med hur begreppet genomförandeplan definierades i föreskriften SOSFS 2006:5. För att undvika oklarheter bör endast begreppet genomförandeplan användas i föreskriften.

Ett annat problem inom detta område är att lagstiftningen och HVB-föreskriften inte är tydlig med om det ska upprättas mer än en genomförandeplan/behandlingsplan och om en plan också behöver upprättas för den som inte nödvändigtvis har behov av behandling (så kan exempelvis vara fallet med ensamkommande flyktingbarn). Denna osäkerhet bidrar till en otydlighet för de som ska dokumentera. I tillsynen ställer vi krav utifrån HVB-föreskriften på att *en* genomförandeplan/behandlingsplan ska finnas utan att egentligen lägga någon vikt vid vem som har upprättat planen. I nu aktuellt förslag omfattas genomförandeplan/behandlingsplan endast av de allmänna råden. IVO anser att detta borde vara en föreskrift så att det blir tydligt att även utföraren har ett ansvar avseende upprättandet av genomförandeplan/behandlingsplan.

En annan omdebatterad fråga är vilket uppföljningsansvar som finns för den som utför socialtjänst inom olika områden. I förslaget anges (bl.a. 4 kap. 22 §) att nämnden eller utföraren ska dokumentera åtgärder som vidtas för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd. Även om förslaget här är en föreskrift kvarstår fortfarande grundfrågan, *när* finns det ett uppföljningsansvar? Denna fråga är t.ex. oklar inom flera områden i äldreomsorgen.

Föreskriftsförslaget är väldigt detaljerat och det är svårt för utföraren att få en överblick av vad som ska dokumenteras. I vissa delar ser IVO också att dokumentationsskyldigheten har utvidgats, se nedan under författningskommentaren till 4 kap. 10 §.

## Författningskommentarer

### 1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

#### 1 kap. 2 §

Begreppen *dokumentation* och *journal* används omväxlande i föreskriftsförslaget, se exempelvis 3 kap. 6 § och 4 kap. 1, 4 och 6 §§. Det är inte tydligt om begreppen har olika eller samma innebörd. Det är viktigt att skillnaden mellan begreppen *dokumentation*, *journal* och *personakt* tydligt framgår. Även begreppet *dokumentation* borde därför definieras.

IVO ser i sin tillsyn ofta brister i kommuniseringskyldigheten. Kommunikation sker på fel sätt eller inte alls. Detta tros till viss del bero på att det finns en osäkerhet kring vad kommunikering innebär. IVO ser därför ett behov av att begreppet kommunikering definieras så att innebörden i föreskriften och de allmänna råden tydligt framgår.

Av definitionen av begreppet *handläggning* drar IVO slutsatsen att förhandsbedömningar inte ska ses som handläggning. Av 3 kap. 11 § framgår att handlingar som tillhör den enskildes personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ett ärende, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av ett beslut, genomförandet och uppföljningen av en insats. I det allmänna rådet till ovan nämnda paragraf ges förslag på lämplig struktur i personakten där det anges att handlingar bl.a. avseende arbetsmomenten aktualisera och förhandsbedöma bör hållas ihop i personakten. Det blir otydligt när förhandsbedömning inte omfattas av föreskriften i 3 kap. 11 § men omnämns i det allmänna rådet. Begreppet handläggning bör därför utvidgas till att även omfatta förhandsbedömning. Alternativt måste det bli tydligt att förhandsbedömning omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 11 §.

### 3 kap. Gemensamma bestämmelser om dokumentation i verksamheter som bedriver socialtjänst

#### 3 kap. 6 §

Här används begreppet *dokumentationen*. Innebär det att dokumentationen ska ske i journalen? Som nämnts ovan bör begreppet *dokumentation* definieras så att det blir tydligt vad som skiljer begreppen *dokumentation*, *journal* och *personakt* åt samt när respektive begrepp ska användas.

*3 kap. 8 §*

Det är oklart om dokumentationen ska ske i barnets akt, den vuxnes akt eller i båda.

*3 kap. 10 §**Allmänna råd*

IVO anser att en våldsutsatt vuxen ska ha en egen personakt. Rådet bör lyftas upp till föreskrift.

*3 kap. 11 §*

Se vad som anförts ovan under 1 kap. 2 §.

*3 kap. 16 §*

IVO får ofta frågan vad begreppet *oskäligt* innebär och ser ett behov av att detta förtydligas. Alternativt kan begreppet *oskäligt* strykas.

4 kap. Särskilda bestämmelser om dokumentation hos nämnden vid förhandsbedömning, handläggning av ärenden och uppföljning av insatser

*4 kap. 10 och 11 §§*

IVO tolkar bestämmelsen i 4 kap. 10 § som att beslutsunderlaget ska vara lika detaljerat i alla ärenden om ekonomiskt bistånd, d.v.s. även de ärenden som är av mer rutinartad karaktär. IVO kan inte se anledningen till att samtliga punkter ska behöva dokumenteras rutinartade ärenden. Det vore önskvärt med ett förenklat förfarande när det rör mer standardiserade beslut för att inte onödigt tynga handläggningen.

I princip samma krav på vad som ska anges i beslutsunderlaget ställs i 4 kap. 11 § i ärenden enligt LSS. I dessa ärenden känns kravet mer motiverat då den här typen av ärenden oftast inte har samma rutinmässiga karaktär som vissa ärenden om ekonomiskt bistånd kan ha. Även här borde dock finnas utrymme för ett förenklat förfarande t.ex. gällande förlängning av olika typer av insatser. IVO ställer sig också frågande till om dokumentationen behöver vara lika omfattande vid bifall av den enskildes ansökan.

*4 kap. 12 §*

Se vad som anförts ovan under 1 kap. 2 §.

I 6 kap. 5 § finns en hänvisning till förvaltningslagen avseende kommunikering. En liknande hänvisning borde finnas även i denna bestämmelse.

*4 kap. 13 §*

Det är oklart vad som avses med *dokumentationen av ett beslut*. Avses själva beslutet eller vad som dokumenteras i journalen? För att minska risken för missförstånd borde det vara tillräckligt att skriva *beslutet ska innehålla uppgifter om...*

#### 4 kap. 20 §

Av bestämmelsen bör framgå att skälen för beslut om uppföljning ska dokumenteras, då lagstiftaren är tydlig med att denna möjlighet till uppföljning endast ska användas i särskilda situationer.

Det är oklart vad begreppet *anledning* syftar på. Är det anledningen till att uppföljningen avslutades eller anledningen till att man beslutade om uppföljning?

#### 5 kap. Särskilda bestämmelser om dokumentation under genomförandet av insatser hos nämnd eller enskild verksamhet

##### 5 kap. 2 §

###### *Allmänna råd*

Synpunkter på användandet av begreppen genomförandeplan och behandlingsplan (som omnämns i 6 kap. 2 §) har redovisats ovan under allmänna synpunkter.

I andra stycket står att *den enskilde bör erbjudas möjlighet att delta i arbetet med att planera olika aktiviteter inom ramen för uppdraget*. IVO ställer sig frågande till detta då det både i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen uppställs krav på delaktighet. Rådet rör inte heller dokumentation och borde falla utanför föreskriftens tillämpningsområde. Detta resonemang omfattar även vad som stadgas i fjärde stycket gällande samordnad planering. IVO har samma synpunkt avseende det allmänna rådet till 6 kap. 2§.

Av tredje stycket framgår att handläggare bör vara med i arbetet med genomförandeplanen. Även om IVO anser att detta i och för sig är önskvärt kan inte IVO heller i denna del se att rådet har en direkt anknytning till dokumentation.

#### 6 kap. Särskilda bestämmelser om dokumentation hos SiS

##### 6 kap. 2 §

Se resonemang om genomförandeplan/behandlingsplan under allmänna synpunkter samt kommentaren till 5 kap. 2§.

## Synpunkter på den språkliga utformningen

### 3 kap. 2 §

"Vad som är bäst för barnet" bör bytas mot "barnets bästa".

### 3 kap. 7 §

Stryk "också".

### 3 kap. 13 §

Stryk "andra".

### 6 kap. 10 §

I andra punkten borde *eller* bytas ut mot *och om*. Omprövning ska ju ske oavsett om beslutet skickas till högre instans eller inte.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Birgitta Hagström och avdelningschefen Patric Winther deltagit. Inspektören/juristen Ingela Hansson har varit föredragande.

  
Gunilla Hult Backlund

  
Ingela Hansson