

Juridiska förutsättningar för ändamålsenlig och strukturerad socialtjänstdata

**Behov av och förutsättning för ytterligare
föreskrifter**

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. På begäran kan vi ta fram publikationen i ett alternativt format för personer med funktionsnedsättning. Skicka frågor om alternativa format till alternativaformat@socialstyrelsen.se.

ISBN: Produktionsledaren lägger in ev. ISBN-nummer

Artikelnummer: Produktionsledaren lägger in artikelnummer

Omslag: Produktionsledaren fyller i ev. formgivare

Foto: Produktionsledaren fyller i fotografers/illustratörers namn.

Publicerad: www.socialstyrelsen.se, juni 2023, (alternativt: Tryck: tryckeri, ort, månad år)

Förord

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag. Uppdraget ska delredovisas den 15 maj 2025 och slutredovisas till Regeringskansliet, Socialdepartementet, senast den 30 januari 2026. I denna delrapport redovisas resultatet av uppdragets första del med fokus på analys av om det finns behov av, och förutsättningar för, att meddela ytterligare föreskrifter eller allmänna råd om strukturerade socialtjänstdata och dokumentation i socialtjänsten.

Juristen Kristina Hedberg har varit projektledare för delrapporten. Ansvariga enhetschefer har varit Niklas Eklöf och Johanna Kumlin.

Björn Eriksson
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Inledning	9
Bakgrund	9
Utgångspunkter och avgränsningar	10
Centrala begrepp	11
Disposition.....	12
Genomförande och samverkan	13
Juridiska förutsättningar	14
Förutsättningar för författningsstyrning.....	14
Rättslig reglering avseende dokumentation i socialtjänsten	16
Rättslig reglering av Socialstyrelsens socialtjänstregister	17
Sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation	19
Kommande lagstiftning.....	19
Behov av och förutsättningar för ytterligare föreskrifter avseende dokumentation av nya informationsmängder	22
Endast sådant som dokumenteras i socialtjänsten kan samlas in till register.....	22
Det finns inte förutsättningar för ytterligare föreskrifter om nya informationsmängder	23
Behov och förutsättningar för ytterligare föreskrifter om strukturering.....	24
Nyttan med gemensam struktur	24
Det saknas strukturerade socialtjänstdata	25
Arbetet med strukturering är komplext	27
Nuvarande reglering av strukturering avseende socialtjänstdata.....	29
Det saknas tillräckliga krav för att få nationellt enhetligt strukturerade data.....	31
Strukturering av socialtjänstdata bör regleras genom dokumentationsföreskrifter	32
Andra juridiska förutsättningar avseende föreskrifter om strukturering	34
Dokumentation utifrån standarder kan komma att kräva normgivningsbemyndigande	38
Arbetet framåt	42
Stegvis normering	42
Bilaga 1. Redovisning av 2024 års statsbidrag för att förbereda införandet av en ny socialtjänstdataregisterlag.....	44

Sammanfattning.....	44
Bakgrund	44
Resultat av 2024 års uppföljning	45
Mottagarnas erfarenheter och bedömning av uppnådda resultat av statsbidraget.....	50
Socialstyrelsens kommentarer	50
Bilaga 1.1: Sammanställning av användningen av statsbidraget	52

Sammanfattning

Den nationella statistiken som avser socialtjänsten behöver stärkas för att skapa bättre förutsättningar för socialtjänsten att arbeta kunskapsbaserat. Socialstyrelsen har därför fått i uppdrag av regeringen att förbereda för införandet av en socialtjänstdataregisterlag. I uppdraget ingår bland annat att analysera om det finns behov av, och förutsättningar för, att meddela ytterligare föreskrifter eller allmänna råd om strukturerade socialtjänstdata och dokumentation i socialtjänsten. Rapporten innehåller Socialstyrelsens svar på denna del av uppdraget. Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att fördela statsbidrag till kommunerna för kostnader som avser förberedelser vid införande av socialtjänstdataregister. Som bilaga till rapporten finns en redovisning av 2024 års statsbidrag för detta ändamål.

Socialstyrelsen kan konstatera att socialtjänsten endast ska dokumentera uppgifter som har betydelse i det enskilda ärendet och att det är socialtjänstens behov av uppgifter i sin verksamhet som styr vilka uppgifter som ska dokumenteras. Att det skulle finnas ett behov av ytterligare uppgifter ur ett statistiskt perspektiv är inte en omständighet som i sig motiverar ytterligare dokumentation hos socialtjänsten. Därför finns inte förutsättningar för att meddela ytterligare föreskrifter för dokumentation i socialtjänsten för nya informationsmängder i syfte att förse register med data. Vissa förtydliganden och preciseringar i befintliga föreskrifter kan dock behöva göras i förhållande till dokumentationen till följd av den nya socialtjänstlagen.

En ändamålsenlig och strukturerad dokumentation bygger bland annat på att information dokumenteras med enhetliga begrepp, termer och koder i en överenskommen struktur. Strukturerad dokumentation är ett viktigt verktyg för att socialtjänsten ska kunna bedrivas effektivt och samordnat och för att uppgifter från socialtjänsten ska kunna användas för andra ändamål, så som underlag till socialtjänstdataregister. Strukturerade data saknas dock till stor del i socialtjänsten idag och de föreskrifter som finns för dokumentation är inte heller utformade för att skapa nationell enhetlighet. Dock efterfrågs preciserade och bindande regler av kommuner och andra aktörer. Socialstyrelsen konstaterar därför att det finns behov av ytterligare föreskrifter och allmänna råd avseende strukturering av information.

Strukturering av socialtjänstdata behövs bland annat för att nationell statistikframställning av god kvalitet ska kunna tas fram. Frågan om styrning av strukturering behöver dock hanteras utifrån ett bredare perspektiv än att bara åstadkomma underlag för statistik. I rapporten finns därför en analys av om det är mest ändamålsenligt att reglera strukturering av socialtjänstdata genom föreskrifter avseende dokumentationen inom socialtjänsten eller genom föreskrifter som reglerar inrapportering till register. Socialstyrelsen bedömer att föreskrifter avseende dokumentation är det sätt som säkerställer

att socialtjänstens dokumentation struktureras på det sätt som ger mest nytta för socialtjänsten, och samtidigt skapar förutsättningar för att använda den strukturerade socialtjänstdata i ett framtida socialtjänstdataregister utan att öka den administrativa bördan med onödig administration för socialtjänsten.

Socialstyrelsen har inte något normgivningsbemyndigande när det handlar om att meddela föreskrifter avseende dokumentation i verksamhet som bedrivs i socialtjänsten. Däremot finns ett generellt hållet bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Socialstyrelsen har med stöd av bemyndigandet redan idag beslutat om krav för dokumentation och i viss mån också strukturering av dokumentation i socialtjänsten. Socialstyrelsen bedömer att det finns ett visst utrymme att meddela ytterligare föreskrifter utifrån det bemyndigande som Socialstyrelsen redan har. Samtidigt är det inte säkert att Socialstyrelsen har mandat att kunna meddela föreskrifter på den nivå som behövs för att åstadkomma en datadriven, effektiv och kunskapsbaserad socialtjänst. För att säkerställa att det finns juridiska förutsättningar för Socialstyrelsen att meddela alla de föreskrifter som på sikt kan vara nödvändiga för dokumentationen ser myndigheten ett behov av att ny lagstiftning tas fram i form av ett normgivningsbemyndigande. Ett sådant bemyndigande skulle kunna utformas på liknande sätt som det Socialstyrelsen redan har avseende dokumentation och strukturering av hälsodata för hälso- och sjukvården.

Arbetet med att strukturera socialtjänstens data är komplext eftersom krav på struktur av dokumentation är nära sammankopplat med hur socialtjänsten bedrivs. Dessutom ser behovet av dokumentation och de tekniska förutsättningarna olika ut, såväl mellan de olika verksamhetsområden som mellan olika verksamheter och utförare inom samma verksamhetsområde. Arbetet med strukturering är dessutom beroende av att det finns ändamålsenliga standarder att hänvisa till, något som Socialstyrelsen undersöker inom ramen för regeringsuppdraget. Arbetet utgår då ifrån Socialstyrelsens instruktionsenliga uppdrag att tillhandahålla en ändamålsenlig informationsstruktur och enhetliga begrepp, termer och klassifikationer för bl.a. socialtjänsten. Krav på strukturering av socialtjänstdata kan också generera kostnader och andra effekter som idag är svåra att överblicka. Det finns därför en stor mängd faktorer, både praktiska, ekonomiska och juridiska, som gör förutsättningarna att styra strukturering genom nya föreskrifter osäkra. Förväntningarna på hur snabbt arbetet med strukturering av socialtjänstens data kan gå måste därför vara realistiska och arbetet måste ske i nära dialog med socialtjänsten. Detta gäller även arbetet med att få den strukturerade socialtjänstdata till ett kommande socialtjänstdataregister.

Det är viktigt att arbetet med eventuella nya krav på strukturering gradvis anpassas efter förutsättningarna. En stegvis utveckling och precisering av allmänna råd och föreskrifter i förhållande till strukturering är därför mest ändamålsenligt. På det sättet kan kraven anpassas utifrån både praktiska och

juridiska förutsättningar. En tydlig och transparent väg framåt kan även bidra i den planering som verksamheterna behöver för sin utveckling och för sin kravställning gentemot leverantörer av informationssystem.

Socialstyrelsen uppfattning är att vägen fram först bör vara mer specificerade allmänna råd om strukturering på dokumentationssidan för att sedan kunna följas av föreskrifter på både dokumentationssidan och registersidan. Under tiden skulle Socialstyrelsen kunna arbeta vidare med att bygga ut registren med utökade informationsmängder som inte behöver särskilda krav på strukturering och sådana informationsmängder som redan finns strukturerade.

Inledning

Bakgrund

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att förbereda för införandet av en socialtjänstdataregisterlag. Inom uppdraget ska Socialstyrelsen ta fram en beskrivning av tänkbara informationsmängder som kan vara en del av det kommande registret och hur dessa ska dokumenteras. I uppdraget ingår också att analysera hur verksamhetssystem kan behöva anpassas hos kommunerna, privata utförare och Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ska även stödja socialtjänsten genom att ta fram, samla och sprida kunskap om strukturerade socialtjänstdata och dokumentation till relevanta yrkesgrupper hos kommuner och hos privata utförare som utför insatser inom socialtjänsten. Myndigheten ska dessutom analysera om det finns behov av, och förutsättningar för, att meddela ytterligare föreskrifter eller allmänna råd om strukturerade socialtjänstdata och dokumentation i socialtjänsten. Socialstyrelsen ska senast den 15 maj 2025 lämna en delredovisning till Regeringskansliet (Socialdepartementet) om den delen av uppdraget som handlar om föreskrifter och allmänna råd. Delredovisningen kan också innehålla en redovisning av de hinder för införande av socialtjänstdataregister som myndigheten har identifierat vid den här tidpunkten. Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att fördela statsbidrag till kommunerna för kostnader som avser förberedelser vid införande av socialtjänstdataregister. Uppdraget delredovisas till regeringen genom denna delrapport och kommer att slutredovisas i sin helhet senast den 30 januari 2026.

Bakgrunden till uppdraget är att ett förslag till en ny socialtjänstlag presenterades under 2024 och att arbetet har påbörjats för en omställning till en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. Arbetet med den nya socialtjänstlagen har resulterat i proposition 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, vilken beslutades den 23 januari 2025. För att stärka och utveckla den nationella statistiken inom socialtjänsten gav regeringen den 22 juni 2023 en utredare i uppdrag att komplettera förslaget om en ny socialtjänstdataregisterlag som lämnades i betänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)*. Utredningen lämnade i juli 2024 förslag till en ny lag om socialtjänstdataregister i promemorian *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst (Ds 2024:13)*.

Samtidigt som utredningsuppdraget beslutades gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att analysera kommunernas förutsättningar och

behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag.¹ Socialstyrelsen redovisade uppdraget i april 2024 genom rapporten *Kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag*.²

Utgångspunkter och avgränsningar

Enligt uppdraget från regeringen är det avgörande att socialtjänstens dokumentation är ändamålsenlig och strukturerad samt att nationellt enhetliga termer, begrepp, kodverk och klassifikationer används för att nationell statistik av god kvalitet ska kunna framställas. I socialtjänstens dokumentation behöver därför uppgifter dokumenteras med gemensamma entydiga standarder. Detta behöver ske samordnat över hela landet för att ett socialtjänstdataregister ska kunna bidra till ökad kunskap om socialtjänstens påverkan och resultat. I uppdraget ingår därför att titta på behov och förutsättningar för ytterligare föreskrifter avseende dokumentation och strukturering.

Frågan om krav på strukturering av socialtjänstdata behöver dock belysas ur ett bredare perspektiv än bara möjligheten att framställa nationell statistik. För att kunna svara på frågan om det finns behov av och förutsättningar för ytterligare föreskrifter och allmänna råd om strukturering och dokumentation inom socialtjänsten behöver myndigheten först analysera behoven av och de olika sätten för att uppnå strukturerade data. Först därefter går det att ta ställning till om det är möjligt att åstadkomma en rättslig reglering med beaktande av vad som är mest ändamålsenligt. Rapporten utgår därför framförallt från en analys av vad som är ändamålsenlig rättslig styrning för att åstadkomma strukturerade data i en bredare kontext, och om de juridiska förutsättningarna finns för att kunna styra på detta sätt.

Rapporten tar avstamp i nuvarande lagstiftning med beaktande av de ändringar som kommer med nya socialtjänstlagen samt de förslag som presenteras i Ds 2024:13, även om förslagen i promemorian inte är slutligt beredda inom Regeringskansliet.

Socialstyrelsen kan konstatera att förslagen om ny lag om socialtjänstdataregister i Ds 2024:13 kommer att innebära att fler uppgifter och uppgifter från fler aktörer kan inhämtas till myndighetens socialtjänstdataregister. För att detta ska bli möjligt kommer Socialstyrelsen att behöva genomföra ett omfattande föreskriftsarbete med ändringar i myndighetens föreskrifter om uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsens

¹ Regeringen (2023) *Uppdrag att analysera kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag* S2023/02123 (delvis).

² Socialstyrelsen (2024) *Kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag*.

register avseende nya uppgiftslämnare och nya uppgifter. Ett föreskriftsarbete kommer att vara nödvändigt även om Socialstyrelsen inledningsvis väljer att endast inhämta samma typ av uppgifter som tidigare, eftersom de bemyndiganden som föreskrifterna vilar på kommer regleras genom ny lagstiftning och omfatta nya aktörer. Rapporten omfattar inte en analys av förutsättningarna för att ta fram sådana föreskrifter.

Centrala begrepp

I rapporten används följande begrepp med nedan angiven betydelse.

Socialtjänst

När begreppet *socialtjänst* används i rapporten avses definitionen i den nya föreslagna socialtjänstdataregisterlagen. Där ingår både socialtjänst enligt den nya socialtjänstlagen och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Socialtjänstdata

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet *socialtjänstdata*. Socialtjänstdata kan vara många olika typer av data. Det handlar ofta om insatser som ges till en individ inom ramen för socialtjänsten men kan även till exempel vara uppgift om beslut om insats eller organisatoriska data. I rapporten används socialtjänstdata i en vid bemärkelse där begreppet inte begränsas till enbart sådan data som behövs i ett socialtjänstdataregister.

Socialtjänstdataregister

Med socialtjänstdataregister avses en rikstäckande samling av personuppgifter om socialtjänst. Det grundläggande kännetecknet är att det är ett personregister som rör socialtjänst. Dessutom är det rikstäckande i och med att det innehåller uppgifter som samlas in på nationell nivå från de aktörer som bedriver verksamhet inom socialtjänsten. Myndighetens register med uppgifter från socialtjänsten har fram till nu kallats socialtjänstregister. I rapporten används begreppet socialtjänstregister när vi beskriver de register som myndigheten har nu. Begreppen socialtjänstregister och socialtjänstdataregister ska dock förstås på samma sätt.

Standard

Med en *standard* avses en regel som innehåller problemlösningar för återkommande tillämpning och som har utarbetats i samförstånd samt fastställts av ett erkänt organ. En semantisk standard kan till exempel utgöras av ett kodverk. Ett kodverk är en uppsättning koder, begrepp och

termer som ska användas för ett särskilt syfte. Kodverk används för att strukturera och klassificera information systematiskt. På så sätt skapas ett gemensamt språk, så att informationen behåller sin betydelse när den skickas från ett system till ett annat. När begreppet standard förekommer i rapporten avses standarder som kan användas för att åstadkomma strukturerade socialtjänstdata. Om tekniska standarder avses tydliggörs detta genom att begreppet teknisk standard används.

Interoperabilitet

Interoperabilitet innebär i sammanhanget förmågan att entydigt beskriva företeelser samt använda, återanvända och dela informationen med bibehållen innebörd, företrädesvis mellan IT-system. Begreppet *interoperabilitet* indelas ofta i fyra nivåer (fem om den politiska inkluderas).

- Juridisk interoperabilitet
- Organisatorisk interoperabilitet
- Semantisk interoperabilitet
- Teknisk interoperabilitet

Syftet med interoperabilitet är i korthet att ett begrepp ska förstås på samma sätt oavsett vilket sammanhang det används inom. Interoperabilitet kan uppnås på flera sätt, men vanligen genom att data struktureras på ett standardiserat sätt (genom en informationsstruktur) med gemensamma begrepp och termer (genom begrepps- och kodsysteem).

Dokumentationsföreskrifter

I rapporten används begreppet *dokumentationsföreskrifter*. Med det avses sådana föreskrifter som kan reglera både vilka informationsmängder som ska dokumenteras och hur dessa ska struktureras och kodas.

Registerföreskrifter

I rapporten används begreppet *registerföreskrifter*. Med det avses sådana föreskrifter som kan reglera både vilka informationsmängder som ska rapporteras in till socialtjänstdataregister och hur dessa ska vara strukturerade vid inrapporteringen.

Disposition

Rapporten är uppdelad i fyra delar där den första delen redogör för grundläggande juridiska förutsättning för dokumentation inom socialtjänsten och för socialtjänstdataregister vilket innefattar både gällande och kommande lagstiftning. I den andra delen analyseras om det finns behov av

och förutsättningar för föreskrifter eller allmänna råd för nya informationsmängder, det vill säga *vad* som ska dokumenteras i socialtjänsten. I den tredje delen analyseras sedan behov och förutsättningar för föreskrifter och allmänna råd för *hur* socialtjänstdata ska struktureras. Efterföljande avsnitt innehåller slutsatser och en redogörelse för en tänkbar väg framåt i arbetet.

Genomförande och samverkan

I arbetet med rapporten har arbetsgruppen framförallt utgått från nuvarande lagstiftning med beaktande av de ändringar som kommer med nya socialtjänstlagen samt de förslag som presenteras i Ds 2024:13. Arbetsgruppen har även beaktat vad som framkommit i Socialstyrelsens tidigare utredningar och rapporter inom området samt vad som framkommit i yttranden över förslagen i Ds 2024:13. Ambitionen har varit att utifrån dessa identifiera behov och förutsättningar för ytterligare föreskrifter och allmänna råd avseende strukturering av socialtjänstdata. Arbetsgruppens utredningsmetod har i huvudsak bestått av en genomgång av gällande författningar med beaktande av relevant EU-rätt, tidigare utredningar och andra skriftliga källor. För att få perspektiv och fördjupning har dialoger förts och möten hållits med bland annat representanter från olika kommuner³, SKR, branschföreträdare för privata utförare⁴ av socialtjänstinsatser och E-hälsomyndigheten.

³ I första hand genom en för uppdraget tillsatt referensgrupp med företrädare för åtta kommuner, där hänsyn tagits till olika förutsättningar såsom kommunernas storlek och geografi. Nominering och tillsättning av referensgruppen har skett med stöd av Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Socialstyrelsen träffar referensgruppen tillsammans med SKR cirka en gång i månaden under uppdragets genomförande.

⁴ Vårdföretagarna, Svenska Vård och Fremia.

Juridiska förutsättningar

Socialstyrelsens analys av om det finns behov av, och förutsättningar för att meddela ytterligare föreskrifter eller allmänna råd om strukturerade socialtjänstdata och dokumentation i socialtjänsten måste utgå från de juridiska förutsättningar som finns idag, samtidigt som även kommande lagstiftning behöver beaktas. Det gäller både nationell lagstiftning och pågående lagstiftningsarbeten inom EU.

Följande avsnitt innehåller en allmän redogörelse för förutsättningarna för författningsstyrning, en kort beskrivning av gällande rätt. Avsnittet innehåller även en beskrivning av den lagstiftning som är på gång och som påverkar socialtjänstområdet men som ännu inte trätt i kraft.

Förutsättningar för författningsstyrning

Den offentliga förvaltningen kan styras genom bindande regler eller rekommendationer. Riksdagens och regeringens utrymme att styra den offentliga förvaltningen genom författningar regleras i huvudsak av 8 kap. regeringsformen, RF.

Allmänt om normgivningsmakten

Av 8 kap. 1 § RF framgår att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.

Riksdagen kan överlåta till regeringen att besluta om vissa av de områden som riksdagen ska besluta om. Det gäller till exempel bestämmelser om förhållandet mellan enskilda och det allmänna samt åligganden för kommunerna (8 kap. 2 och 3 §§ RF). Om riksdagen medgett det, kan regeringen sedan i sin tur i förordning, helt eller delvis, delegera till en förvaltningsmyndighet, att besluta i regeringens ställe (8 kap. 10 § RF).

Till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos regeringen hör föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den så kallade restkompetensen (8 kap. 7 § första stycket 2 RF). Regeringen kan med stöd av 8 kap. 11 § RF delegera normgivningskompetens inom hela sitt primärområde till myndigheter under regeringen och riksdagens myndigheter. Bemyndiganden ges i allmänhet i en förordning.

Regeringsformen medger dock att riksdagen meddelar föreskrifter även inom regeringens primärområde (8 kap. 8 § RF). Om riksdagen lagstiftar i en fråga som faller inom regeringens kompetensområde, får regeringen eller

en myndighet som tidigare har fått normgivningskompetens på det området inte längre besluta föreskrifter i ämnet så länge lagstiftningen består, (8 kap. 18 § RF).

Föreskriftsrätt och den kommunala självstyrelsen

Regleringen i 8 kap. RF syftar främst till att fördela normgivningskompetensen mellan riksdag och regering. Kapitlet reglerar även möjligheterna att överlåta normgivningskompetens till myndigheter och kommuner (8 kap. 1 § RF.) Myndigheter har emellertid inte någon egen, direkt på RF grundad, rätt att besluta om föreskrifter, utan denna rätt är beroende av bemyndigande i lag och förordning.⁵

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och är en viktig del av vårt demokratiska system. Av 1 kap. 1 § RF framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 1 kap. 7 § RF finns kommuner på lokal och regional nivå. Dessa kommuner benämns kommuner respektive regioner.⁶ I samband med den senaste översynen av RF infördes ett nytt kapitel om kommunerna. Den nya regleringen markerar kommunernas särskilda betydelse i det svenska demokratiska systemet. Någon allmän definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt övriga angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund. Av bestämmelsen framgår att det i lag finns närmare bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Inskränkningar måste således vara proportionerliga.

I kommunallagen regleras bland annat kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. I lagen finns bestämmelser om kommuners organisation och beslutsfattande. Lagen utgör genom dessa regler grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen. Bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns också i andra lagar, exempelvis i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och tandvårdslagen (1985:125). Sverige har vidare ratificerat den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.

⁵ Se även Strömberg, Håkan (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, s. 51–56, 73–77, 100.

⁶ Se 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725, KL).

Föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag (8 kap. 2 § 3 RF).

Styrningen ska vara förenlig med EU-rätten

Den Europeiska unionen är ett mellanstatligt samarbete. Med medlemskap i unionen följer rättigheter och skyldigheter. Medlemsstaterna ska följa det regelverk som finns på EU-nivå.⁷

EU har inte behörighet att styra medlemsstaternas offentliga förvaltningar. Det innebär emellertid inte att EU saknar befogenhet att lagstifta om sådant som påverkar förvaltningarna. Det finns en stor mängd EU-lagstiftning som ställer krav på medlemsstaternas myndigheter. I vissa fall är det lagstiftning som omfattar en bred krets aktörer, där myndigheter ingår, exempelvis EU:s dataskyddsförordning⁸. I andra fall är det lagstiftning som riktar sig direkt till myndigheter och så kallade offentlighetsorgan.

Det nationella utrymmet att styra, när EU utövat sin befogenhet, måste göras med beaktande av de åtgärder som EU har vidtagit.

Rättslig reglering avseende dokumentation i socialtjänsten

Grunden för vad som ska dokumenteras i socialtjänsten finns i 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, samt i 21 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I dessa paragrafer finns övergripande krav på att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. I LSS utesluts vård och behandling eftersom sådana insatser inte finns i den lagen.

För myndigheter finns utöver det även dokumentationskrav i 27 och 31 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Av 27 § FL framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska

⁷ Fördraget om Europeiska unionen (EUF), Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁸ 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 (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning.

framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Av 31 § FL framgår vilken information ett skriftligt beslut ska innehålla.

Vad som ska dokumenteras och *hur* detta ska göras beskrivs närmare i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU⁹, LVM¹⁰ och LSS. Föreskrifterna är utfärdade med stöd av bemyndiganden från regeringen i 8 kap. 5 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, och 14 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Socialstyrelsens bemyndiganden är begränsade på så sätt att det handlar om att meddela föreskrifter avseende verkställigheten av bland annat SoL och LSS.

Rättslig reglering av Socialstyrelsens socialtjänstregister

Socialstyrelsen förvaltar i dagsläget 13 personnummerbaserade statistiska register som används som underlag för bland annat officiell statistik, analyser och forskning rörande hälso- och sjukvård, tandvård, dödsorsaker samt socialtjänst. Idag finns fem socialtjänstregister som Socialstyrelsen förvaltar. Dessa är;

- Registret över ekonomiskt bistånd.
- Registret över insatser till barn och unga.
- Registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning.
- Registret över insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Registret över tvångsvård enligt lagen (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall.

Det finns ingen särskild registerförfattning som reglerar de befintliga socialtjänstregistren. Registren styrs istället genom EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, lagen (2001:99) om den officiella statistiken, och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, samt för de olika registren specifika förordningar och föreskrifter.

Skyldigheten för kommunerna att lämna uppgifter till Socialstyrelsen regleras i 12 kap. 5 § SoL där det framgår att socialnämnden, enligt vad regeringen närmare föreskriver, ska lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. Skyldigheten regleras

⁹ Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

¹⁰ Lagen (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

också genom 15 a § LSS där det framgår att kommunen ska lämna ut vissa personuppgifter beträffande enskilda som beviljas insatser enligt 9 § till Socialstyrelsen för framställning av officiell statistik samt att regeringen meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut.

Skyldigheten att lämna uppgifter till Socialstyrelsen regleras närmare i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och förordningen (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade, där även Socialstyrelsen ges bemyndiganden att meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet. Socialstyrelsen har med stöd av dessa bemyndiganden utfärdat mer detaljerade föreskrifter avseende uppgiftsskyldigheten. Nedan finns en redogörelse för vilka författningar som reglerar uppgiftsskyldigheten till de olika registren.

Tabell 1. Förordningar och föreskrifter för Socialstyrelsens fem socialtjänstregister.

Register	Förordning	Föreskrift
Registret över ekonomiskt bistånd	Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter	Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2015:30) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd
Registret över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	Förordning (2004:16) om utlämnande av uppgifter som avser stöd och service till vissa funktionshindrade	Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2005:21) om kommunens skyldighet att lämna uppgifter till statistik om stöd och service till vissa funktionshindrade
Registret över insatser till barn och unga	Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter	Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:3) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser för barn och unga
Registret över socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning	Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter	Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:86) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser till äldre och personer med funktionshinder
Registret över tvångsvård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall	Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. ¹¹	Föreskrift saknas

¹¹ Föreskriften tillämpas inte för inrapportering till registret idag.

Sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation

I januari 2023 trädde lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation, SVOD, i kraft. Lagen tydliggör förutsättningar ur dataskyddssynpunkt för hur vårdgivare och vissa socialtjänstaktörer inom äldre- och funktionshinderområdet får ta del av varandras dokumentation genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande.

Kommande lagstiftning

Nya socialtjänstlagen

I nya socialtjänstlagen finns en bestämmelse som saknar motsvarighet i nuvarande socialtjänstlagen. Av 11 kap. 5 § nya socialtjänstlagen framgår att socialnämnden får tillhandahålla insatser för personliga behov utan individuell behovsprövning. Följande insatser kräver dock enligt bestämmelsen alltid en individuell behovsprövning.

- Kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson,
- vård i familjehem,
- vård i sådana LVM-hem som avses i 22 och 23 §§ LVM och särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU,
- vård av barn eller unga mellan 18 och 20 år i jourhem, stödboende, skyddat boende och andra hem för vård eller boende utöver sådana LVM-hem och särskilda ungdomshem som avses i 3,
- bostad i ett boende för äldre personer eller för personer med funktionsnedsättning som avses i 8 kap. 4 eller 11 §, och
- vård i hem för viss annan heldygnsvård.

Ekonomiskt bistånd räknas inte som en insats för personliga behov vilket innebär att sådant stöd inte får ges utan individuell behovsprövning.

I nya socialtjänstlagen finns även en bestämmelse som medför en förändring av dokumentationsreglerna. Enligt 14 kap. 3 § nya socialtjänstlagen ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av insatser som huvudregel dokumenteras. Det som ska dokumenteras är beslut och åtgärder i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Skyldigheten att dokumentera gäller dock inte uppgifter om enskildas personliga förhållanden vid rådgivning enligt 14 kap. 4 § nya socialtjänstlagen. Enligt 14 kap. 5 § nya socialtjänstlagen får socialnämnden också besluta att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte ska

dokumenteras vid genomförande av en insats utan individuell behovsprövning enligt 11 kap. 5 § om det finns särskilda skäl. I propositionen uttalas dock att ”insatser som utförs i den enskildes hem och som behöver kunna följas upp på individnivå är däremot inte lämpliga att undanta från dokumentation. I likhet med Kommunal och Vårdförbundet anser regeringen därför att det normalt inte bör anses finnas särskilda skäl att besluta om undantag från dokumentationsplikten i fråga om hemtjänst som tillhandahålls utan individuell behovsprövning.”¹²

Nya socialtjänstdataregisterlagen

I Ds 2024:13 föreslås en ny lag om socialtjänstdataregister. Lagen ska komplettera dataskyddsförordningen och omfatta Socialstyrelsens personuppgiftsbehandling i ett socialtjänstdataregister. Genom lagen får Socialstyrelsen förbättrade och tydligare rättsliga förutsättningar för sin personuppgiftsbehandling samtidigt som ett tillräckligt skydd för de registrerades personliga integritet säkerställs.

Lagen innehåller allmänna bestämmelser om vad som kännetecknar ett socialtjänstdataregister och vad som är dess syfte. Genom dessa bestämmelser tydliggörs att ett socialtjänstdataregister är en rikstäckande samling av personuppgifter om socialtjänst hos Socialstyrelsen och att det övergripande syftet med ett register är att bidra till ökad kunskap för att utveckla och förbättra socialtjänsten. Lagen innehåller även andra allmänna bestämmelser om personuppgiftsbehandling, såsom personuppgiftsansvar och förhållande till annan dataskyddsreglering.

Lagen tydliggör en yttre ram för innehållet i ett socialtjänstdataregister genom att begränsa vilka övergripande kategorier av personuppgifter som får behandlas i registren. Dessa övergripande kategorier av personuppgifter är brett formulerade för att möjliggöra en successiv uppbyggnad av socialtjänstdataregistren. Lagen förutsätter dock att det finns en mer detaljerad uppgiftskatalog på lägre normgivningsnivå, det vill säga i föreskrift. På så vis ges det föreslagna regelverket enligt promemorian en tillräcklig flexibilitet samtidigt som det säkerställer ett skydd för den personliga integriteten.

Utredningen har ansett att det i lagen ska fastställas en uppgiftsskyldighet för den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt LSS. Uppgiftsskyldigheten föreslås gälla oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller enskild regi och omfatta bara sådana uppgifter som redan finns dokumenterade i verksamheten. Den innebär därför ingen utökad registrering av uppgifter.

¹² Prop. 2024/25:89 s. 390.

Till lagen lämnas i promemorian även förslag till en förordning om socialtjänstdataregister med närmare bestämmelser om innehållet i ett socialtjänstdataregister, uppgiftsskyldighet och åtkomst till personuppgifter. Även bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i förordning förutsätter dock att Socialstyrelsen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldighet.

Lagen om socialtjänstdataregister föreslås träda i kraft den 1 januari 2026, men bestämmelserna om uppgiftsskyldighet ska tillämpas först från och med den 1 januari 2027. Förslagen i promemorian har varit ute på remiss och bereds nu i regeringskansliet.

Behov av och förutsättningar för ytterligare föreskrifter avseende dokumentation av nya informationsmängder

I detta avsnitt analyseras behovet av och förutsättningarna för att föreskriva om dokumentationskrav avseende nya informationsmängder i syfte att förse register med data. Här analyseras förutsättningarna för *vad* som ska dokumenteras i socialtjänsten och inte *hur* dessa informationsmängder ska struktureras, vilket beskrivs senare i denna rapport.

Endast sådant som dokumenteras i socialtjänsten kan samlas in till register

I promemorian med förslag till socialtjänstregisterdatalag (Ds 2024:13) är utgångspunkten att uppgifter till registret ska hämtas in från uppgifter som redan finns dokumenterade hos verksamheterna inom socialtjänsten. Personuppgifterna ska hämtas från den dokumentation som den beslutande nämnden (eller utföraren när insatsen genomförs i annan regi) har i fråga om den vård, behandling eller omsorg som den enskilde får. En uppgiftsskyldig ska alltså inte samla in uppgifter endast i syfte att fullgöra uppgiftsskyldigheten till Socialstyrelsen, utan de ska hämtas från redan insamlade uppgifter.¹³

I förarbetena till de övergripande dokumentationsbestämmelserna i SoL och LSS uttalades bland annat att en viktig princip för att skyldigheten att dokumentera ska kunna fylla sin huvuduppgift är att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Vad detta innebär kan dock variera starkt mellan olika verksamheter och ärendetyper. Endast de uppgifter som har betydelse med hänsyn till verksamhetens art och det enskilda ärendet ska dokumenteras.¹⁴

Frågan om vad som ska dokumenterats har även varit föremål för ärenden hos Justitieombudsmannen, JO, som bland annat har uttalat att det endast är uppgifter som är relevanta för bedömningen i det enskilda ärendet som ska

¹³ Ds 2024:13 s. 234.

¹⁴ Proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen* s. 152 f. proposition. 2004/05:39 *Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)*, m.m. s. 31 f.

begäras in och att det är endast uppgifter som har betydelse i det enskilda ärendet som ska redovisas samt att det är viktigt att utredaren gör en omsorgsfull bedömning av vilket material som är relevant, särskilt om materialet innefattar uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt.¹⁵

Det finns inte förutsättningar för ytterligare föreskrifter om nya informationsmängder

Socialstyrelsen kan konstatera att socialtjänsten endast ska dokumentera uppgifter som har betydelse i det enskilda ärendet och att det är socialtjänstens behov av uppgifter i sin verksamhet som styr vilka uppgifter som ska dokumenteras. Att det skulle finnas ett behov av ytterligare uppgifter ur ett statistiskt perspektiv är inte en omständighet som i sig motiverar ytterligare dokumentation hos socialtjänsten. Därmed finns inte förutsättningar för att meddela dokumentationsföreskrifter för socialtjänsten avseende ytterligare informationsmängder enbart i syfte att förse register med data. Vissa förtydliganden och preciseringar i befintliga föreskrifter kan dock behöva göras i förhållande till dokumentationen till följd av den nya socialtjänstlagen.

¹⁵ Se JO:s beslut 5 oktober 2015, dnr 1561-2014, och JO:s beslut 26 oktober 2023, dnr 1369-2022.

Behov och förutsättningar för ytterligare föreskrifter om strukturering

I detta avsnitt analyseras behovet av och förutsättningarna för ytterligare föreskrifter avseende krav på struktur för socialtjänstdata. Det handlar alltså om krav på *hur* befintliga informationsmängder ska dokumenteras.

Nyttan med gemensam struktur

En ändamålsenlig och strukturerad dokumentation bygger bland annat på att information dokumenteras med enhetliga begrepp, termer och koder enligt en överenskommen struktur. Strukturerad dokumentation är ett viktigt verktyg för att uppnå interoperabilitet inom och mellan aktörer.

Interoperabilitet kan beskrivas som förmågan hos system, organisationer eller verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att följa överenskomna regler. Interoperabilitet för socialtjänstdata är viktigt för att arbetet inom socialtjänsten ska kunna bedrivas effektivt och samordnat. Genom att utgå från en gemensam struktur och gemensamma begrepp och koder kan olika verksamheter strukturera sin dokumentation om en och samma individ på samma sätt. Det blir då lättare att sammanställa, samordna och dela vad som är planerat eller genomfört för individen vilket bland annat underlättar för nästa aktör att ta vid och fortsätta processen.

För att socialtjänsten ska vara säker, effektiv och ändamålsenlig måste relevant information följa med den enskilda individen och vara tillgänglig mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden. En förutsättning för detta är att informationen är strukturerad. Dokumentation, digitalisering och systematisk uppföljning, såväl lokal som nationell, är områden som tillsammans bidrar till att skapa förutsättningar för kommuner att lyckas med en digital utveckling mot en kunskapsbaserad socialtjänst.

I Socialstyrelsens rapport *Strukturera och koda information för elektronisk hantering – Metodstöd för användning av Gemensam informationsstruktur* beskriver myndigheten olika syften utöver vård och omsorg av en enskild individ, som strukturerade hälsodata kan användas för. Exempelvis som underlag för patientens och brukarens ställningstagande samt för uppföljning på olika nivåer för grupper av patienter och brukare. Det kan även användas som kompletterande underlag för beslutsstöd eller underlag för forskning.¹⁶

¹⁶ Socialstyrelsen (2018) *Strukturera och koda information för elektronisk hantering – Metodstöd för användning av Gemensam informationsstruktur*, s. 7.

I SKR:s rapport om basinformation i socialtjänsten lyfts även andra nyttor för kommuner att strukturera information likadant. Där framgår bland annat att systemutvecklingen blir billigare och kommunerna får bättre förutsättningar som kravställare när individuella anpassningar av systemen inte behöver göras. Vidare menar SKR att det även finns andra fördelar såsom möjligheten att återanvända nyckeltal och bättre kunskapsöverföring mellan kommuner när integrationen blir enklare.¹⁷

Strukturerade data är också viktigt vid höjd beredskap, krig och vid kriser i fredstid där man snabbt kan behöva få underlag till lägesbilder på lokal, regional och nationell nivå.

Det saknas strukturerade socialtjänstdata

Socialstyrelsen följer regelbundet upp kommunernas arbete med strukturerad dokumentation. I 2024 års rapport framkommer att Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF¹⁸ används inom alla områden i socialtjänsten, men framför allt inom äldre- och funktionshinderområdet där runt 80 procent av kommunerna använder ICF för handläggningen. Inom övriga områden är användningen mer begränsad och varierar mellan 20–35 procent av kommunerna. Användningen av ICF är lägre hos kommunala utförare och varierar, från knappt 20 procent till 60 procent, högst inom äldre- och funktionshinderområdet. Klassifikation av socialtjänstens insatser och aktiviteter, KSI¹⁹ används i relativt låg grad av kommunerna. Användningen varierar mellan 10–20 procent, där användningen återigen är högst inom äldre- och funktionshinderområdet.²⁰ Skillnader i användning mellan verksamhetsområden och klassifikationer kan delvis förklaras av att det inom äldre- och funktionshinderområdet finns ett nationellt stöd för tillämpning av klassifikationer – arbetssättet Individens behov i centrum, IBIC, något som inte är framtaget för övriga områden. Inom den kommunala hälso- och sjukvården används utöver ICF även Klassifikation av vårdåtgärder (KVÅ)²¹ i nästan alla kommuner.²² Då kommunerna rapporterar

¹⁷ SKR (2022) *Basinformation i socialtjänsten. Ett stöd för att konfigurera information i verksamhetssystem för socialtjänsten*, s. 3.

¹⁸ Socialstyrelsen (2024) *Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, (ICF) – svensk version*

¹⁹ Socialstyrelsen (2024) *Klassifikation av socialtjänstens insatser och aktiviteter (KSI)*

²⁰ Socialstyrelsen (2024) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna, Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänst och hälso- och sjukvård*.

²¹ Socialstyrelsen (2024) *KVÅ (KKÅ- och KMÅ-koder på 5-ställig nivå) inklusive beskrivningstexter (2025)*

²² Socialstyrelsen (2024) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna, Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänst och hälso- och sjukvård*, s. 54

in uppgifter till Registret över insatser inom kommunal hälso- och sjukvård utifrån denna klassifikation.

För de flesta informatiska områden inom socialtjänsten, såsom aktualisering, orsak till insats, insats och aktivitet samt avslutsorsak, saknas helt eller i huvudsak nationellt entydig strukturerad socialtjänstdata.²³ Emellertid används vissa standarder för dokumentation inom socialtjänsten och SKR har i ett projekt med över 140 bidragande kommuner tagit fram förslag på gemensam strukturerad av 17 informationsmängder som kallas Basinformation.²⁴

I de dialoger som förts inom ramen för uppdragets kommunala referensgrupp under våren 2025 framgår att bilden bakom den rapporterade användandegraden är nyanserad. Vissa kommuner använder förvisso standarder såsom ICF för dokumentation, men standarden är av olika skäl inte alltid integrerad i verksamhetssystemet, det vill säga kan inte uttryckas som fasta kodade svarsalternativ i dokumentationssystemet och på så vis inte heller delas. Det innebär att graden av strukturerad socialtjänstdata i verksamhetssystemen inte är lika hög som användandet av dokumentationsstandarder. Dessutom har kommunerna ofta lokalt definierad strukturerad dokumentation och data i sina verksamhetssystem. Detta i brist på nationellt gemensamma specifikationer. Det saknas en tydlig nationell bild om i vilken omfattning dokumentationen är strukturerad hos privata utförare av socialtjänst, men utifrån tillgängliga lägesbilder tycks andelen vara lägre än i kommunerna.²⁵ Avsaknaden av strukturerade data lyfts också i yttranden från bland annat kommuner över remissen av Ds 2024:13. I flera yttranden framkommer bland annat att det idag saknas enhetlig struktur och begreppsanvändning inom socialtjänsten. Det framkommer också att en grundläggande förutsättning för att socialtjänstdata ska kunna delas, tolkas entydigt och sammanställas är att informationen dokumenteras med enhetliga begrepp, termer och koder i en överenskommen struktur och att det finns ett behov av gemensamma standarder.²⁶

E-hälsomyndigheten har i sin slutrapport om sammanhållen journalföring fört fram att en förutsättning för att den nya lagen om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation ska få önskat genomslag är att omsorgens

²³ Socialstyrelsen (2024) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna, Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänst och hälso- och sjukvård*, s. 53 och Socialstyrelsen (2023) *Sammanfattning av dialogmöten för utveckling av nationell informationsstruktur* s. 19.

²⁴ SKR (2022) *Basinformation i socialtjänsten. Ett stöd för att konfigurera information i verksamhetssystem för socialtjänsten*.

²⁵ Lägesenkät (december 2023) för införandet av Individens behov i centrum (IBIC) visar på att en lägre andel av privata utförare än kommunala dokumenterar enligt IBIC. 45-70 procent av kommunerna som har privata utförare anger att utförarna dokumenterar enligt IBIC helt eller delvis – beroende på område.

²⁶ Se exempelvis yttrande över promemorian Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst (Ds 2024:13) från Eskilstuna kommun Föreningen Sveriges socialchefer, Lidingö kommun, Stockholm stad, SKR och Region Västergötland.

tillämpning av klassifikationer, standarder och terminologier blir mer enhetlig.²⁷ I rapporten förs det också fram att dokumentationen inom kommunal verksamhet inte är lika standardiserad och strukturerad som inom den regionala verksamheten samt att det semantiska arbetet inom socialtjänsten i högre grad behöver prioriteras gemensamt med det semantiska arbetet inom hälso- och sjukvården.

Arbetet med strukturering är komplext

Den kommunala självstyrelsen innebär att varje kommun självständigt ansvarar för hur socialtjänsten i den egna kommunen ska bedrivas, utifrån gällande lagstiftning. Det innebär att kommunerna har stor frihet att anpassa sin verksamhet och struktureringen av sin information efter lokala förutsättningar. Detta innebär samtidigt att olika utövare av socialtjänst kan använda samma term för olika företeelser och olika termer för samma företeelser. Friheten för kommunerna att själva välja kan därför utgöra ett hinder för enhetlig strukturering av dokumentation och därmed för interoperabilitet samt för möjlighet till en mer detaljerad kommunal och nationell uppföljning.

För att uppnå en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation inom socialtjänsten behöver information dokumenteras på samma sätt i samma del av socialtjänstprocessen i alla delar av landet. Detta kan medföra att såväl arbetssätt som processer och verksamhetssystem i socialtjänsten kan komma att påverkas. Detta medför i sin tur att viss del av utrymmet för den individuella anpassningen för kommunerna kan komma att minska. Det är därför viktigt att arbetet med struktureringen görs i nära samarbete med utövare av socialtjänst i kommuner och andra relevanta aktörer.

Inga av de aktörer som Socialstyrelsen kommit i kontakt med under arbetets gång har dock lyft en minskad möjlighet till egen anpassning som ett stort problem, tvärtom efterfrågas stöd och krav för att nå nationell enhetlighet.

Identifierade hinder för strukturering av socialtjänstdata

I arbetet med uppdraget har kommunerna uppgett att verksamhetssystemens funktionalitet att hantera strukturerad information samt att generera data till Socialstyrelsens register har brister. Bland annat anges begränsningar i antal tecken för förvalda svarsalternativ samt avsaknad av tillfredställande

²⁷ E-hälsomyndigheten (2022) *Sammanhållen journalföring - Möjligheter till digital informationsförsörjning på hälsodataområdet* s. 56.

utdatafunktion²⁸, vilket i praktiken innebär en upplevelse av att verksamhetssystemens begränsningar i hög utsträckning styr kommunernas benämningar av insatser och arbetssätt. Vidare framhåller kommunerna att ledtiderna för önskad utveckling av verksamhetssystemen är lång och att utvecklingen i ofta ändå inte möter kravbilden. En annan komplicerande faktor för effektiv utveckling av verksamhetssystem är att kommuner ofta genomfört eller kravställt egna anpassningar av leverantörernas standardssystem. I praktiken betyder det att ett och samma system kan fungera på olika sätt mellan, och även inom, kommuner. Systemleverantörernas löpande förbättringar (som exempelvis lanseras i samband med reguljära systemuppdateringar) och som avser komma alla kunder till del, kan i egenanpassade konfigurationer av system ofta inte införas.²⁹

I Socialstyrelsens rapport *Kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag* framgår att socialtjänstens verksamhetssystem i kommunerna ofta är omfattande och komplicerade. Detta eftersom de ska användas för många olika ändamål. Det handlar om myndighetsutövning, avgifter, ersättningar, e-tjänster, statistik, avvikelshantering, utbetalningar, uppföljning med mera. För alla 290 kommuner finns idag en handfull olika leverantörer av verksamhetssystem. Vissa kommuner har också flera olika system och leverantörer av verksamhetssystem för olika verksamhetsområden. Det ökar svårigheten att göra kommunernas data mer enhetlig. Även om flera kommuner använder samma grundsystem ser kraven som stipulerats i upphandling olika ut och ofta har kommunerna unika anpassningar av systemen som också försvårar möjligheten till enhetlighet. Det innebär att förändringar inom dokumentationsstrukturen, när exempelvis nya termer, koder och definitioner införs, kan få oförutsedda konsekvenser för den enskilda kommunen. Det kan exempelvis yttra sig i form av merarbete för anpassningar av integrationer mot tredjepartssystem för exempelvis resursfördelning, personalplanering och avgiftshantering. Det kan även yttra sig i behov av ändringar av avtalsvillkor och tekniska förutsättningar för ersättningar gentemot och uppföljning av privata utförare, exempelvis i de fall avtalen bygger på ersättningstariffer för insatser enligt lokala benämningar som därpå satts upp i systemmiljön för uppföljning och kostnadsersättning. Detta är endast exempel på oväntade anpassningsbehov av verksamhetsprocesser som kan uppstå. Sammantaget kan konsekvenserna medföra förseningar eller komplikationer för införandet i kommunerna.

²⁸ Med utdatafunktion avser här möjligheten att sammanställa, analysera, ta ut datasets eller på annat sätt bearbeta individdata lokalt för bland annat statistik, kunskapsutveckling och individbaserad systematisk uppföljning (ISU).

²⁹ Socialstyrelsen (2024) *Kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag* samt dialoger inom uppdragets referensgrupp.

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är dokumentationen i privata utförarens system, vilket bidrar till ännu ett lager av komplexitet.

Olika kommuner har dessutom olika avtal med upphandlade systemleverantörer. Vissa kommuner kan sannolikt med framgång använda befintlig kravställning för att förmå en övergång till strukturerad dokumentation och för att leverera data av god kvalitet till ett socialtjänstdataregister. Andra kan behöva avvakta eller genomföra tilläggsbeställningar för att möta ny kravbild. Sammantaget kan befintliga avtal med systemleverantörerna ge kommunerna olika förutsättningar.

Privata utförare av socialtjänst är en heterogen målgrupp som har olika typer av verksamhetssystem beroende på bland annat utförarens storlek, inriktning samt i vilken grad som kommunerna de arbetar mot erbjuder stöd för att använda kommunens egna dokumentationssystem.³⁰ Många privata utförare behöver idag använda flera olika verksamhetssystem, eftersom de arbetar mot flera huvudmän som ställer krav på användningen av (olika) dokumentations- och uppföljningssystem. Till detta kommer ofta krav på användning av ytterligare system för säker kommunikation med huvudmannen. Branschföreträdare för privata utförare menar att de mindre privata aktörerna har särskilt svårt att hävda sig eftersom de inte har samma möjlighet att kravställa och dessutom mindre ekonomiska marginaler för att hysa flera systemlicenser samtidigt. Trots detta uppger branschföreträdarna att privata utförare ofta har mer flexibla avtalsvillkor med de systemleverantörer de själva är avtalspart med vilket ger förutsättningar för en mer flexibel systemmarknad. Sammantaget har privata utförare delvis andra förutsättningar än kommunerna vid ett införande av nya krav.

Såväl kommuner som privata utförare uppger att det är en utmaning att upprätthålla kompetens om kravställning, upphandling, införande och användande av verksamhetssystem³¹ samt strukturering av dokumentation och uppföljning av data. Det uppges vara särskilt svårt för mindre aktörer.

Nuvarande reglering av strukturering avseende socialtjänstdata

Socialstyrelsens föreskrifter som reglerar strukturering

För socialtjänsten gäller att journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska vara väl strukturerade

³⁰ Dialoger med branschföreträdare (Svenska Vård, Vårdföretagarna och Fremia) under 2025.

³¹ Detta innefattar stöd, utbildning och kompetens för personal som dokumenterar i systemen.

och tydligt utformade. Begrepp som används i dokumentationen ska så långt som möjligt vara entydiga (4 kap. 8 § första stycket SOSFS 2014:5).

För 4 kap. 8 § SOSFS 2014:5 finns även följande allmänna råd:

Den som bedriver verksamhet bör så långt möjligt använda sig av verksamhetsanpassade kodverk, klassifikationer, blanketter och standardiserade mallar för dokumentation.

Den som bedriver verksamhet bör i tillämpliga delar använda

- Socialstyrelsens termbank,
- Socialstyrelsens svenska version av WHO:s publikation ”Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa” (ICF), och
- Socialstyrelsens svenska version av WHO:s publikation ”Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, barn- och ungdomsversion” (ICF-CY).³²

Det finns följaktligen inte några rättsligt bindande regler på att uppgifterna som dokumenteras ska vara entydiga utan endast att de *så långt som möjligt* ska vara entydiga.

Socialstyrelsens föreskrifter som reglerar uppgiftsskyldighet till myndighetens register

Det finns idag fyra föreskrifter som reglerar vilka uppgifter som ska rapporteras in till Socialstyrelsens fem olika socialtjänstregister. De krav på strukturering som finns i förhållande till inrapporteringen består av Socialstyrelsen egna framtagna nummersatta svarsalternativ gällande insatser. Därutöver ställs även krav på format för exempelvis personnummer.

Jämförelse med hälso- och sjukvården

I Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården finns något tydligare krav på entydighet än i motsvarande författning som gäller för socialtjänsten. Enligt 5 kap. 2 § HSLF-FS 2016:40 ska vårdgivaren säkerställa att uppgifterna i en patientjournal är entydiga. Motsvarigheten i 4 kap. 8 § första stycket SOSFS 2014:5 anger att journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska vara väl strukturerade och tydligt utformade samt att begrepp som används i dokumentationen *så långt som möjligt* ska vara entydiga.

³² ICF-CY uppdateras inte längre. Socialstyrelsen avråder från användning av ICF-CY och de allmänna råden kommer därför att ses över.

För 5 kap. 2 § HSLF-FS 2016:40 finns även följande allmänna råd:

För att försäkra sig om att uppgifterna är entydiga bör vårdgivaren använda följande publikationer, när de är tillämpliga: – Socialstyrelsens termbank – Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem (ICD-10-SE) – Klassifikation av vårdåtgärder (KVÅ) – Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF) – Systematized Nomenclature of Medicine – Clinical Terms (Snomed CT).

Socialstyrelsens har sex hälsodataregister. Varje register regleras i en egen förordning där Socialstyrelsen för alla register utom Läkemedelsregistret har getts bemyndigande att föreskriva närmare om hur uppgiftsskyldigheten ska fullgöras. I Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2023:33) om uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsens patientregister anges bland annat följande krav för rapporteringen: *Samtliga diagnoser som haft klinisk relevans för vårdkontakten ska registreras enligt "Internationell statistisk klassifikation av sjukdomar och relaterade hälsoproblem – Systematisk förteckning (ICD-10-SE)" med fortlöpande ändringar*. Därutöver anges bland annat att uppgifterna ska lämnas i separata textfiler och att uppgifterna ska skiljas åt med semikolon. Vidare fastställs exempelvis format för personnummer och att diagnoskoder ska ha sju tecken och registreras enligt en viss klassifikation.

Det saknas tillräckliga krav för att få nationellt enhetligt strukturerade data

Som beskrivits ovan har Socialstyrelsen enbart beslutat generellt hållna föreskrifter kopplade till strukturering av dokumentation i socialtjänsten. Det kan konstateras att de bestämmelser som regleras idag inte har varit tillräckliga för att uppnå den grad av strukturering som det numera finns behov av, varken för effektiv delning av data på verksamhetsnivå eller för delning av data för andra ändamål som exempelvis statistik och uppföljning. Dessutom är dagens bestämmelser inte utformade på ett sätt som säkerställer nationell enhetlighet eftersom kravet på entydighet inte samtidigt är kopplat till någon särskild standard. Detta medför ett hinder för interoperabilitet inom socialtjänsten och även i arbetet att samla in nationellt enhetliga informationsmängder till ett nationellt socialtjänstdataregister. Flera av de aktörer som Socialstyrelsen haft kontakt med under projektets gång, både representanter från kommuner och privata utförare, har också efterfrågat både tydligare allmänna råd och bindande regler angående just struktureringen. Det framkommer även i yttranden över remissen av Ds 2024:13 att det finns förväntningar och behov av nationell styrning eller nationellt stöd från Socialstyrelsen när det bland annat handlar om hur uppgifterna ska dokumenteras och lämnas, såsom anvisningar om

standarder, klassifikationer, format etc.³³ Flera aktörer har också i möten med Socialstyrelsen lyft bindande regler som en förutsättning för att de ska kunna ställa krav mot sina leverantörer av verksamhetssystem.

Strukturering av socialtjänstdata bör regleras genom dokumentationsföreskrifter

Av regeringsuppdraget framgår att strukturering av socialtjänstdata behövs för att nationell statistikframställning av god kvalitet ska kunna tas fram. Frågan om styrning av strukturering behöver dock hanteras utifrån ett bredare perspektiv än att bara åstadkomma underlag för statistik.

Det finns olika tänkbara sätt att uppnå högre grad av strukturering av socialtjänstdata genom föreskrifter och allmänna råd.

1. Krav på socialtjänsten att strukturera sin data på anvisat sätt i dokumentationsföreskrifter
2. Krav på socialtjänsten om inrapportering av data till socialtjänstdataregister i registerföreskrifter.
3. Allmänna råd om att socialtjänsten strukturerar sin data på ett anvisat sätt i anslutning till dokumentationsföreskrifter.

Dessa sätt kan även kombineras med varandra.

Att ställa krav på strukturering av data i socialtjänsten genom dokumentationsföreskrifter (1) kan leda till en hög grad av interoperabilitet som kan tjäna många syften, inte bara när det gäller uppföljning. Någon omvandling av information, med medföljande risk för informationsförluster, behöver i teorin inte göras när man utbyter information mellan olika system som strukturerar data på samma sätt. Om uppgifterna redan är strukturerade finns det större möjlighet att på effektivt sätt dela informationen med användare utanför socialtjänsten och för andra ändamål, exempelvis till Socialstyrelsens register. Som beskrivits tidigare i rapporten ska strukturering av data i socialtjänsten också kunna fylla olika syften, var av uppföljning och forskning bara är några av flera uppräknade syften.

Om kraven på strukturering istället enbart regleras genom registerföreskrifter (2) behöver informationen inte nödvändigtvis vara strukturerad redan i verksamhetssystemen. Det innebär att utförarna själva kan välja att strukturera sin data i sina system på valfritt sätt. Samtidigt

³³ Se exempelvis yttranden från Eskilstuna kommun, Helsingborgs kommun, Karlskoga kommun, Lidingö kommun samt Region Västergötland.

kommer verksamheterna ändå behöva kunna identifiera och hämta informationen för att kunna rapportera in till Socialstyrelsen på ett korrekt sätt. Sådana krav skulle i praktiken kunna leda till att socialtjänsterna på eget initiativ börjar strukturera sin information redan vid dokumentationen på det sätt som inrapporteringen kräver. Regleringen skulle i sådant fall leda till strukturerade socialtjänstdata som kan ge nytta även för verksamheterna när de bedriver socialtjänst. Krav genom registerföreskrifter skulle samtidigt kunna medföra att de som bedriver socialtjänst istället på egen hand matchar den socialtjänstdata de har i informationssystemen vid inrapporteringen. I sådana fall finns en risk för informationsförluster på grund av att den data de har dokumenterat inte helt överensstämmer med den data som efterfrågas. Registerföreskrifter har dessutom som syfte att reglera insamlingen av uppgifter som ska användas på ett annat sätt och för andra ändamål än att faktiskt bedriva socialtjänst. Det är inte nödvändigtvis så att en semantisk standard som är ändamålsenlig för att framställa nationell statistik är samma semantiska standard som är mest ändamålsenlig för de som bedriver socialtjänst att dokumentera med. Risken finns därför att en reglering genom registerföreskrifter kan medföra att informationen inte struktureras på ett för socialtjänsten ändamålsenligt sätt. Att styra strukturering av socialtjänstens data på ett sätt som inte utgår från socialtjänstens huvudsakliga verksamhet är därför inte lämpligt. Ytterligare föreskrifter om strukturering av socialtjänstdata bör därför utgå från dokumentationsföreskrifter.

Även om utgångspunkten är att ytterligare krav på strukturering bör regleras genom dokumentationsföreskrifter är det inte nödvändigtvis bindande regler som behöver vara det mest lämpliga sättet att uppnå strukturering av socialtjänstens data, i vart fall inte inledningsvis. Allmänna råd (3) är inte bindande regler, vare sig för myndigheter eller enskilda. Det är endast rekommendationer om hur en författning ska tillämpas för att bidra till en enhetlig praxis. Trots det får allmänna råd ofta stor genomslagskraft. Eftersom de dessutom är mindre ingripande för de som har att tillämpa regelverket kan allmänna råd därför vara ett bättre alternativ än att utfärda föreskrifter i ett första steg. En risk är dock att de allmänna råden inte tillämpas i tillräckligt hög uträkning, och att det av den anledningen behövs skarpare krav.

Det bör i sammanhanget lyftas att det utöver dokumentationsföreskrifter kommer behövas registerföreskrifter för att säkerställa tillräckliga underlag för socialtjänstdataregister. Det finns i sig inga juridiska hinder för Socialstyrelsen att i dessa föreskrifter införa krav på andra standarder vid inrapportering till register än de som föreskrivits för dokumentationen, även om det i många fall vore olämpligt. Olika krav avseende standarder i dokumentationsföreskrifter och i registerföreskrifter kan resultera i extra administration för de som ska rapportera in uppgifter till socialtjänstdataregister. Eventuella krav som ställs avseende standarder i dokumentationsföreskrifter och registerföreskrifterna bör, i den mån det går,

därför beaktas i myndighetens arbete med nya föreskrifter oavsett om det handlar om dokumentationsföreskrifter eller registerföreskrifter. Detta för att få en så sammanhållen och effektiv rättslig styrning som möjligt.

Jämförelse med hälso- och sjukvården

Den strukturerad data som idag finns inom hälso- och sjukvården har till viss del åstadkommit genom de krav som sedan en lång tid ställts i samband med inrapportering till nationella hälsodataregister, genom standarder som tagits fram för statistik och forskning (framförallt ICD och KVÅ). Detta har varit till stor nytta för hälso- och sjukvården under en tid där andra standarder inte på samma sätt varit tillgängliga.

Idag finns dock andra standarder, som exempelvis Snomed CT som är utformad för ändamålet hälso- och sjukvårdens dokumentation. Flera regioner eftersträvar därför en ökad användning av Snomed CT för strukturerad sin dokumentation, vilket bland annat uttrycks genom avsiktsförklaring av den nationella samverkansgruppen för vårdinformation.³⁴ Samtidigt finns det idag många beroenden mellan ICD och exempelvis regionernas ekonomiska uppföljning och annat som kan innebära utmaningar för verksamheterna vid en övergång till en ny standard.³⁵

Socialtjänstens information är till skillnad från hälso- och sjukvården i stort sett varken reglerad genom dokumentationsföreskrifter eller registerföreskrifter och det finns inte heller några standarder som idag är tvingande nationellt (dock anges bland annat ICF som ett allmänt råd för dokumentation³⁶).

Andra juridiska förutsättningar avseende föreskrifter om strukturerad

Inom det aktuella regeringsuppdraget ska Socialstyrelsen identifiera tänkbara informationsmängder som kan vara en del av ett socialtjänstregister och hur dessa informationsmängder ska dokumenteras. Detta är ett omfattande och komplext arbete som behöver göras i samverkan med kommuner och andra intressenter. Det är först när myndigheten identifierat tänkbara informationsmängder och kunnat ta ställning till om och hur dessa

³⁴ Metoder och principer för strukturerad vårdinformation | Kunskapsstyrning vård | SKR. Tillgänglig: <https://kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/datauppfoljningochanalys/struktureradvardinformation.56139.html>

³⁵ SOU 2024:22 *Delad hälsodata – dubbel nytta, Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården* s.189 och 218.

³⁶ Allmänt råd till 4 kap. 8 § SOSFS 2014:5

behöver vara strukturerade som det faktiskt går att säga om det verkligen finns ett *behov* av ytterligare föreskrifter eller allmänna råd om dokumentation och strukturering inom socialtjänsten. Om ett sådant behov skulle konstateras kan myndigheten ändå inte utan sedvanligt föreskriftsarbete, med säkerhet säga att *förutsättningar* finns för föreskrifter för alla dessa identifierade informationsmängder.

Utöver de villkor som följer av själva bemyndigandet att utfärda föreskrifter behöver en myndighet även beakta de författningar som i övrigt reglerar arbetet med att ta fram föreskrifter. Det mesta finns numera samlat i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förordningen om konsekvensutredningar

Av 3 § förordningen om konsekvensutredningar framgår att förvaltningsmyndigheter, som huvudregel, ska ta fram en konsekvensutredning inför att den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd. En konsekvensutredning ska enligt 7 § innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas. Analysen ska bland annat bestå av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda och en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte.

Om en myndighet ska besluta om föreskrifter eller allmänna råd som rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen enligt 8 § innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § RF redovisas. Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa. Om föreskrifternas tillämpning bedöms leda till inte oväsentligt ökade kostnader för staten, kommuner eller regioner ska myndigheten som huvudregel inhämta regeringens medgivande innan den beslutar om föreskrifterna eller de allmänna råden (14 §).

Juridiska förutsättningar för att meddela föreskrifter om standarder

Begreppet standard har tidigare i denna rapport beskrivits som en regel som innehåller problemlösningar för återkommande tillämpning och som har utarbetats i samförstånd samt fastställts av ett erkänt organ.

En standard kan innehålla krav av samma slag som förekommer i föreskrifter, men för att kraven i en standard ska bli bindande krävs det att standarden införlivats i en författning. Detta kan göras på olika sätt beroende på hur standarden ser ut eller vad man vill uppnå med föreskrifterna. Detta beskrivs närmare i promemorian *Myndigheternas föreskrifter (Ds 1998:43)* och sammanfattas nedan.

En metod är att man införlivar en standard i bindande föreskrifter genom transformering eller inkorporering. Det innebär att man för in standarden såsom den ser ut i föreskrifterna, antingen ordagrant eller genom att anpassa den till författningens övriga struktur och språk. En annan metod är att i föreskrifter hänvisa till en viss standard. En sådan hänvisning kan konstrueras på olika sätt. Om man föreskriver att en viss standard *måste* följas kommer standarden att utgöra ett bindande regel, precis som föreskrifterna i övrigt. Man kan också hänvisa till en standard som ett exempel på hur ett krav i föreskrifterna *kan* uppfyllas. På det sättet blir standarden inte ett absolut krav, även om det inte kan uteslutas att det i praktiken saknas andra sätt än det man ger exempel på. En annan variant på en sådan icke bindande reglering är att hänvisa till en viss standard i ett allmänt råd till befintliga föreskrifter. Ett allmänt råd är endast en rekommendation och inget bindande regel. Detta måste dock framgå tydligt av regleringen, så att inte rekommendationen uppfattas som en tvingande utfyllnad av föreskrifterna.

När en myndighet överväger att koppla föreskrifter till en viss standard måste man vara medveten om att en hänvisning i många fall innebär att standarden då får samma rättsliga ställning som om myndigheten själv hade beslutat innehållet, dvs. standardens regler blir också myndighetens föreskrifter till den del en hänvisning har gjorts. Det innebär att en myndighet fortlöpande måste följa den utveckling som sker avseende den aktuella standarden och överväga om en ändring av standarden även bör leda till en ändring i föreskrifterna. Enligt RF kan en myndighets normgivningskompetens inte föras över till någon annan. Det innebär att myndighetens föreskrifter bara kan ändras av myndigheten själv. En hänvisning till en standard måste därför göras på ett sådant sätt att en ändring av standarden, av den som ansvarar för standarden, inte leder till en förändring av innehållet i myndighetens föreskrifter. Lika tydliga hänvisningar behövs dock inte om man väljer att hänvisa till en viss standard i ett allmänt råd. Eftersom sådana hänvisningar inte har någon formell rättsverkan finns det inget hinder mot att myndigheten väljer en generell eller allmän hänvisning till en viss standard. På det sättet inkluderas även framtida ändringar av standarden. Något som man istället behöver tänka på när det gäller allmänna råd är att sådana ofta får stor genomslagskraft, även om de inte är bindande. Därför bör hänvisningen begränsas till vad som är relevant och från kostnadssynpunkt godtagbart, sådana överväganden som alltid görs när det handlar om föreskrifter.

Som framgått ovan är det alltså möjligt för en myndighet att föreskriva om standarder så länge myndigheten säkerställer att man föreskriver på ett sådant sätt som är förenligt med RF och att man noga överväger *hur* man väljer att utforma regleringen och vad detta får för konsekvenser.

Andra krav på standarder kan behöva beaktas i föreskriftsarbetet

Frågor om interoperabilitet och datadelning är på många sätt aktuella i dagsläget, nationellt och internationellt. EU-kommissionen har beslutat om att införa ett gemensamt hälsodataområde för alla länder inom EU – European Health Data Space, EHDS. Ett centralt regelverk i detta arbete är EU-förordningen om ett europeiskt hälsodataområde, EHDS-förordningen³⁷. EHDS-förordningen trädde i kraft 26 mars 2025 och kommer att börja tillämpas två år senare. Olika delar kommer tillämpas successivt fram till 2035 både för EHDS1 som handlar om primäranvändning av data och EHDS2 som handlar om sekundär användning av data. Ett europeiskt hälsodataområde inrättas i syfte att främja gränsöverskridande användning av hälsodata inom vård av och information för enskild individ, forskning och innovation. Dessutom för att skapa nya regelverk och ny lagstiftning inom området. Det övergripande syftet med förordningen är att göra det lättare att dela och få tillgång till olika typer av uppgifter, bland annat elektroniska patientjournaler och data från patientregister, både inom själva vården (primäranvändning) och för forskning, innovation och beslutsfattande (sekundäranvändning). I arbetet med EHDS ingår att öka den tekniska och semantiska interoperabiliteten vilket definieras som en förutsättning för förordningens genomförande. När det gäller primäranvändning kommer krav på tekniska och semantiska standarder regleras genom olika genomförandeakter.

Det är idag inte fastställt i vilken grad socialtjänstdata kommer omfattas av EHDS och i vilken grad sådan data skulle kunna bli föremål för krav på standarder. Samtidigt finns det data som ändå behöver utbytas mellan hälso- och sjukvården exempelvis när det gäller sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation. Det finns därför skäl att i den mån det går, beakta de standarder för hälso- och sjukvården som regleras genom EHDS-förordningen för att dessa ska vara så kompatibla som möjligt om inte samma standard kan användas.

Även på nationell nivå pågår arbete med att förbättra interoperabiliteten inom offentlig förvaltning. Myndigheten för digital förvaltning leder exempelvis arbetet med den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen, Ena, där information kan utbytas säkert och effektivt. Så

³⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202500327

kallade nationella grunddata är information i digitalt format oberoende av medium, inom offentlig förvaltning, som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället. Nationella grunddata ska bland annat kunna nyttjas effektivt och enkelt, vara interoperabla, ha tillgängliggjorda beskrivningar och behandlas på ett säkert sätt. För att de data som utbyts inom offentlig förvaltning ska vara korrekta och tillgängliga finns även ett nationellt ramverk för grunddata. Ena delar in i olika grunddatadomäner, där bland annat grunddatadomänen Person är under införande. E-hälsomyndigheten ansvarar för utveckling av en grunddatadomän för Hälsa, vård och omsorg, vilken befinner sig i en utvecklingsfas. Framtida riktlinjer avseende olika grunddatadomäner är också något som kan behöva beaktas vid framtida föreskriftsarbeten.

Dokumentation utifrån standarder kan komma att kräva normgivningsbemyndigande

För att Socialstyrelsen ska kunna utfärda föreskrifter om hur uppgifter i socialtjänsten ska struktureras måste det finnas juridiska förutsättningar. Det innebär att det måste finnas ett bemyndigande från regeringen som ger utrymme för den typen av föreskrifter.

Verkställighet av lag och förordning

Av 8 kap. 1 § RF framgår att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Riksdagen kan överlåta till regeringen att besluta om vissa av de områden som riksdagen ska besluta om. Det gäller till exempel bestämmelser om förhållandet mellan enskilda och det allmänna samt åligganden för kommunerna (8 kap. 2 och 3 §§ RF). Om riksdagen medgett det, kan regeringen sedan i sin tur i förordning, helt eller delvis, delegera till en förvaltningsmyndighet, att besluta i regeringens ställe (8 kap. 10 § RF).

Utöver regeringens möjlighet att utfärda föreskrifter enligt delegationsbeslut ovan har regeringen en direkt på RF grundad normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 §. Genom den bestämmelsen kan regeringen besluta om föreskrifter genom den så kallade restkompetensen i andra punkten samt om föreskrifter om verkställighet av lag enligt första punkten.

Av rättspraxis och förarbetena till RF följer att verkställighetsföreskrifter inte får tillföra regleringen något väsentligt nytt i sak eller begränsa tillämpligheten av den överordnande författningen på ett sätt som inte framgår av denna och som begränsar en enskilds i författning givna rättigheter. En förutsättning för att sådana föreskrifter ska få meddelas är att den bestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte

tillförs något väsentligen nytt genom den beslutade föreskriften. I en verkställighetsföreskrift får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.³⁸ Enligt senare praxis från HFD avses med verkställighetsföreskrifter främst tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, men också i viss utsträckning materiellt utfyllande regler.³⁹

Närmare om förutsättningar för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter avseende socialtjänstens dokumentation

Grunden för *vad* som ska dokumenteras finns i 11 kap. 5 § SoL samt i 21 a § LSS. Några bestämmelser i lag om *hur* uppgifter ska dokumenteras finns inte annat än att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet.⁴⁰ Nya socialtjänstlagen⁴¹ innehåller inte någon precisering eller förändring av hur socialtjänsten ska dokumentera uppgifter jämfört med vad som gäller idag.⁴²

Genom 8 kap. 5 § SoF har Socialstyrelsen fått bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av bland annat socialtjänstlagen och LVM. Liknande verkställighetsbemyndigande finns i 14 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-förordningen, där Socialstyrelsen fått bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om bland annat verkställigheten av LSS och LSS-förordningen.⁴³ Bemyndigandena kommer sannolikt vara utformade på samma sätt även om förordningarna ändras med anledning av nya socialtjänstlagen.

Socialstyrelsen har med stöd av de befintliga verkställighetsbemyndigandena beslutat om föreskrifter för dokumentation, (SOSFS 2014:5) som avser verkställighet av de övergripande dokumentationskraven i 11 kap. 5 § SoL respektive 21 a § LSS.

³⁸ Proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*; given Stockholms slott den 16 mars 1973. s. 211.

³⁹ HFD 2014 ref. 81.

⁴⁰ Se 11 kap. 6 § SoL och 21 b § LSS.

⁴¹ Lagen är beslutad men har inte ännu trätt i kraft. I rapporten beskriver vi den som nya socialtjänstlagen.

⁴² Se prop. 2024/25:89 s. 391 f.

⁴³ Socialstyrelsen har även normgivningsbemyndiganden i 8 kap. 1 § SoF respektive 13 § LSS-förordningen, om att meddela föreskrifter som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser vissa områden. Ett mer specifikt normgivningsbemyndigande finns även i 8 kap. 3 § SoF. Dessa bemyndiganden kan inte användas i fråga om hur uppgifter i socialtjänsten ska struktureras.

Jämförelser med hälso- och sjukvårdens bemyndigande gällande dokumentation

Hälso- och sjukvårdens dokumentation regleras huvudsakligen genom patientdatalagen (2008:355), PDL, och genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården. När det gäller *vilka uppgifter* som ska dokumenteras och *hur dokumentationen ska utformas* så finns normgivningsbemyndigande i 3 kap. 12 § 3 PDL som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om journalhandlingars innehåll och utformning. I 2 § 3 förordningen (1985:796) med vissa bemyndiganden för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter m.m. anges att Socialstyrelsen bland annat får meddela föreskrifter om journalhandlingars innehåll och utformning.⁴⁴

Normgivningsbemyndiganden kan behövas på sikt

Det kan konstateras att Socialstyrelsen inte har något normgivningsbemyndigande när det handlar om att meddela föreskrifter avseende dokumentation i verksamhet som bedrivs i socialtjänsten. Däremot finns ett generellt hållet bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. Socialstyrelsen har med stöd av bemyndigandet beslutat om krav för dokumentation och i viss mån också strukturering av dokumentation i socialtjänsten. Idag finns som nämnts tidigare krav i föreskrift för att uppgifter som hör till personakt ska vara väl strukturerade, tydligt utformade och så långt som möjligt vara entydiga samt allmänna råd om att använda bland annat använda Socialstyrelsens termbank och ICF.

Socialstyrelsen bedömer att det finns behov av mer bindande regler om strukturering och att detta behov till viss del kan regleras med stöd av de befintliga verkställighetsbemyndigandena. Samtidigt kan det inte uteslutas att vissa nya krav på strukturering kan komma att bli så ingripande att kraven skulle kunna innebära något väsentligt nytt i sak eller innebära ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I sådana fall behövs ett normgivningsbemyndigande. Om regeringen fått ett normgivningsbemyndigande från riksdagen, och sedan delegerat vidare till en myndighet, kan man utgå från att ingreppet redan ansetts vara godtagbart i förhållande till det utrymme som bemyndigandet avser.

Alla krav på standarder behöver dock inte vara så pass ingripande att det behövs ett normgivningsbemyndigande. Användningen av exempelvis en viss semantisk standard (som kodverk) avseende en viss verksamhet i

⁴⁴ 2 § ligger också under rubriken *normgivningsbemyndiganden*.

socialtjänsten eller krav på att personnummer ska dokumenteras på ett visst sätt behöver inte vara sådana krav som innebär något väsentlig nytt. Andra krav på standarder som exempelvis krav på informationsmodeller eller tekniska standarder skulle kunna utgöra större ingrepp. Samtidigt skulle även sådana krav kunna inrymmas inom ett verkställighetsbemyndigande om det redan vid tidpunkten för föreskrifterna finns ett vedertaget användande av den föreskriva standarden ute i socialtjänsten.

Socialstyrelsen bedömer att det finns utrymme att meddela föreskrifter utifrån det bemyndigande som Socialstyrelsen redan har. Samtidigt är det inte säkert att Socialstyrelsen har bemyndigande att kunna meddela föreskrifter på den nivå som behövs för att åstadkomma en datadriven, effektiv och kunskapsbaserad socialtjänst. För att verkligen säkerställa att det finns juridiska förutsättningar för Socialstyrelsen att meddela alla de föreskrifter som på sikt kan vara nödvändiga ser myndigheten ett behov av att ny lagstiftning tas fram så att regeringen, och sedan Socialstyrelsen, får ett normgivningsbemyndigande. Ett sådant bemyndigande skulle kunna utformas på liknande sätt som det Socialstyrelsen redan har avseende dokumentation för hälso- och sjukvården.

Arbetet framåt

I rapporten konstateras att det idag saknas tillräckliga föreskrifter och allmänna råd för att åstadkomma den grad av strukturerade socialtjänstdata som det finns behov av. Mer preciserade krav om strukturering efterfrågas också av både kommuner och privata aktörer.

Socialstyrelsen bedömer att styrningen av strukturering av socialtjänstdata som huvudregel bör ske genom dokumentationsföreskrifter och att arbetet måste ske i nära samarbete med socialtjänsten.

När det gäller juridiska förutsättningar har Socialstyrelsen idag ett verkställighetsbemyndigande som myndigheten kan använda för att reglera strukturering av socialtjänstdata i socialtjänsten i viss utsträckning. Som vi konstaterat kan det ändå inte uteslutas att en viss nivå av krav kan behöva rättsligt stöd genom ett normgivningsbemyndigande istället för ett verkställighetsbemyndigande.

Samtidigt är arbetet med att strukturera socialtjänstens data komplext eftersom krav på struktur av dokumentation är nära sammankopplat med hur utövarna av socialtjänst bedriver sin verksamhet. Dessutom ser behovet av dokumentation och de tekniska förutsättningarna olika ut, både mellan de olika verksamhetsområden och mellan olika verksamheter och utförare inom samma verksamhetsområde. Arbetet med strukturering är också beroende av att det finns ändamålsenliga standarder att hänvisa till, något som Socialstyrelsen undersöker inom ramen för regeringsuppdraget. Krav på strukturering av socialtjänstdata kan också generera kostnader och andra effekter som idag är svåra att överblicka.

Det finns därför en stor mängd faktorer, både praktiska, ekonomiska och juridiska, som gör förutsättningarna att styra genom nya föreskrifter osäkra. Förväntningarna på hur snabbt arbetet med strukturering av socialtjänstens data kan gå måste därför vara realistiska och arbetet måste ske i nära dialog med socialtjänsten. Detta gäller även arbetet med att få den strukturerade socialtjänstdata till ett kommande socialtjänstregister.

Stegvis normering

Det är viktigt att arbetet med eventuella nya krav på strukturering gradvis anpassas efter förutsättningarna. En stegvis utveckling av allmänna råd och föreskrifter är därför mest ändamålsenligt.

En början skulle kunna vara att i allmänna råd hänvisa till en eller några standarder i förhållande till specifika användningsområden för att sedan, efter en viss tid, låta dessa övergå till att bli krav genom föreskrifter. Samma tillägg som finns för kravet på entydighet idag ”så långt som möjligt”, skulle inledningsvis kunna finnas kvar, samtidigt kan informationsspecifikationer

baserade på samma semantiska standarder introduceras som allmänna råd. På det sättet kan kraven anpassas utifrån både praktiska och juridiska förutsättningar. En tydlig och transparent väg framåt kan även bidra i den planering som verksamheterna behöver för sin utveckling och för sin kravställning gentemot leverantörer av verksamhetssystem. Socialstyrelsen uppfattning är att vägen fram först bör vara mer specificerade allmänna råd på dokumentationssidan för att sedan kunna följas av föreskrifter på både dokumentationssidan och registersidan. Under tiden skulle komma Socialstyrelsen kunna arbeta vidare med att bygga ut registren med utökade informationsmängder som inte behöver särskilda krav på strukturering och sådana informationsmängder som redan finns strukturerade.

Socialstyrelsen kan samtidigt behöva agera på krav som kan komma genom nationell eller europeisk lagstiftning vilket kan komma att påverka takten på hur länge en viss standard endast kan nämnas i ett allmänt råd istället för att vara bindande genom föreskrifter.

Socialstyrelsen har tagit fram en bild med exempel på hur en utveckling av föreskrifter och allmänna råd skulle kunna se ut över tid.

Bild 1. Möjlig utveckling av föreskrifter och allmänna råd för strukturering av dokumentation inom socialtjänsten över tid

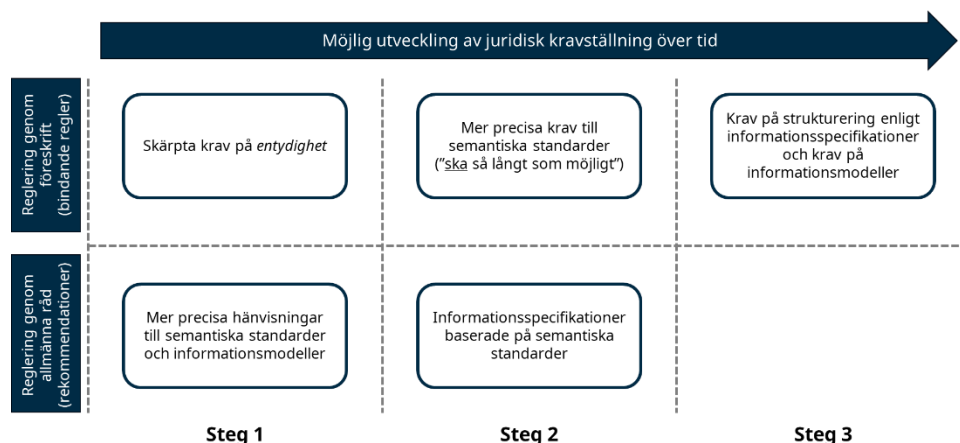


Bild 1 illustrerar hur graden av styrning genom föreskrifter och allmänna råd skulle kunna utvecklas vid ett införande av ändamålsenlig och strukturerad dokumentation.

Bilaga 1. Redovisning av 2024 års statsbidrag för att förbereda införandet av en ny socialtjänstdataregisterlag

Sammanfattning

- Socialstyrelsen har i uppdrag att fördela medel till kommuner för att de ska kunna förbereda införandet av en ny socialtjänstdataregisterlag. Anslaget uppgick 2024 till 45 miljoner kronor.
- Enligt uppdraget ska Socialstyrelsen fördela statsbidrag till kommunerna för kostnader som avser förberedelser vid införande av socialtjänstdataregister. Detta är ett nytt statsbidrag som Socialstyrelsen fördelade för första gången 2024.
- Socialstyrelsen fördelade 40 032 013 kronor till 256 kommuner. Mottagarna använde 32 565 116 kronor, motsvarande 81 procent av rekviderat bidrag.
- Av de 256 kommuner som rekviderade medel var det 43 kommuner som inte förbrukade hela det rekviderade beloppet. Av dessa kommuner var det 21 kommuner som inte förbrukade något alls av de rekviderade medlen. Därutöver var det 34 kommuner som inte valde att rekvirera något bidrag.
- Kommunerna har framför allt använt statsbidraget till att finansiera personal som arbetar med att införa nya socialtjänstdataregisterlagen. En majoritet av kommunerna har även genomfört aktiviteter för att ta fram kunskap och förståelse för den förändring som kommunen behöver genomföra för att fullgöra kraven som en ny socialtjänstdataregisterlag innebär. Ungefär hälften av kommunerna har genomfört kompetensutvecklande aktiviteter för chefer och medarbetare eller samarbetat och samverkat med andra kommuner kring förberedelserna för en ny socialtjänstdataregisterlag.
- Socialstyrelsen bedömer att mottagarna har använt medlen i enlighet med statsbidragets villkor och i enlighet med statsbidragets syfte. Det innebär att det har bidragit till att kommunerna har kunnat förbereda införandet av den nya socialtjänstdataregisterlagen.

Bakgrund

Syftet med statsbidraget är att kommunerna ska kunna förbereda införandet av en ny socialtjänstdataregisterlag.

Detta är ett nytt statsbidrag som Socialstyrelsen fördelade för första gången 2024. Villkoren för bidraget regleras i *Uppdrag att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag*.⁴⁵ Enligt uppdraget ska Socialstyrelsen fördela statsbidrag till kommunerna för kostnader som avser förberedelser vid införande av socialtjänstdataregister.

Denna redovisning av användningen av 2024 års statsbidrag utgör en del av den delredovisning som Socialstyrelsen ska lämna till regeringen (Socialdepartementet) senast den 15 maj 2025 avseende uppdraget att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag.

Redovisningen har sammanställts av utredaren Johan Juffermans. Ansvarig enhetschef för uppdraget har varit Stina Isaksson.

Underlag till redovisningen

Samtliga mottagare har återrapporterat till Socialstyrelsen och det är kommunernas återrapporter som bildar underlag till denna redovisning. När det gäller användningen av bidraget baseras redovisningen på de 235 kommuner som använt bidraget. 21 av kommunerna som rekvirerade medel kom inte i gång med sina aktiviteter, och återbetalade hela beloppet.

Samtliga mottagare av statsbidrag är skyldiga att återrapportera hur de har använt medlen till Socialstyrelsen vid den tidpunkt som myndigheten anger. I december 2024 skickade Socialstyrelsen ett webbaserat återrapporteringsformulär till 2024 års mottagare av statsbidrag. Kommunerna skulle senast den 31 januari 2025 lämna en ekonomisk redovisning samt redogöra för hur medlen använts.

Medel som inte har använts ska återbetalas till Socialstyrelsen. Vidare kan myndigheten kräva tillbaka hela eller delar av statsbidraget om bidragsmottagaren inte har använt medlen enligt angivna villkor.

Resultat av 2024 års uppföljning

Socialstyrelsen fördelade 40 miljoner kronor till 256 kommuner

Socialstyrelsen hade 45 miljoner kronor att fördela under 2024, och myndigheten utlyste statsbidraget i september 2024 med sista

⁴⁵ Regeringsbeslut S2023/02123, S2024/01209, nr III:2. 2024-06-13. *Uppdrag att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag*.

Regeringsbeslut S2024/01313, nr III:2. 2024-06-27. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete*.

rekvisitionsdatum den 1 november 2024. Kommunerna kunde använda statsbidraget retroaktivt från den 13 juni till och med den 31 december 2024.

Samtliga kommuner fick möjligheten att rekvirera enligt en fördelningsnyckel.⁴⁶ 256 kommuner rekvirerade medel, och de rekvirerade totalt 40 032 013 kronor.

Kommunerna använde 81 procent av statsbidraget

Av mottagarnas återrapportering framgår att 81 procent av statsbidraget har använts. Se tabell 1. Totalt uppgår oanvända medel till 7 466 897 kronor, vilket är 19 procent av fördelade medel.

Tabell 1. Rekvirerade och använda medel 2024

Rekvirerade medel (kr)	Antal kommuner som rekvirerade medel	Oanvänt belopp (kr)	Använt belopp (%)
40 032 013	256	7 466 897	81 %

Källa: Mottagarnas återrapportering till Socialstyrelsen 2024.

Av de 256 kommuner som rekvirerade medel var det 43 kommuner som inte förbrukade hela det rekvirerade beloppet. Av dessa kommuner var det 21 kommuner som inte använde något alls av de rekvirerade medlen. Därutöver var det 34 kommuner som inte valde att rekvirera något bidrag. Se bilaga 1.1 för en lista över rekvirerade och oanvända medel för samtliga kommuner.

De kommuner som inte har förbrukat hela det beviljade bidraget uppger framför allt tidsbrist som anledning till att de inte använt hela statsbidraget. Dessa kommuner uppger att det inte fanns tillräckligt med tid att starta upp insatser och att använda bidraget innan årets slut. Socialstyrelsen utlyste bidraget i september 2024. Att Socialstyrelsen inte kunde utlysa bidraget förrän i september månad berodde på att myndigheten fick uppdraget i mitten av juni. Flera kommuner uppger även att de inte kunde utnyttja statsbidraget fullt ut på grund av personalbrist, bland annat eftersom det varit utmanande att frigöra eller hitta nya personalresurser med så kort framförhållning,

88 procent har använt statsbidrag för personal

Det är 88 procent av kommunerna som finansierat personalkostnader i form av egen anställd personal som arbetar med att införa nya

⁴⁶ Enligt fördelningsnyckeln fördelades 25 miljoner kronor lika mellan kommunerna. Resterande 20 miljoner kronor fördelades efter en fördelningsnyckel baserad på antal invånare i kommunerna.

socialtjänstdataregisterlagen. Vidare är det 12 procent som har upphandlat en tjänst som arbetar med att införa nya socialtjänstdataregisterlagen.

Aktiviteter och åtgärder som kommunerna har genomfört med stöd av statsbidraget

Enligt anvisningarna för statsbidraget kunde kommunerna använda bidraget för kostnader som avser förberedelser vid införande av socialtjänstdataregister. I tabell 2 framgår de vanligaste aktiviteterna och åtgärderna som kommunerna genomförde med hjälp av statsbidraget.

Tabell 2. Aktiviteter och åtgärder som kommunerna har genomfört med stöd av statsbidraget

Flera svar möjliga

Aktivitet/åtgärd	Antal (n=235)	Andel (%)
Aktiviteter för att ta fram kunskap och förståelse för den förändring som kommunen behöver genomföra för att fullgöra kraven som en ny socialtjänstdataregisterlag innebär	193	82 %
Kompetensutvecklande aktiviteter för chefer och medarbetare	122	52 %
Samarbete eller samverkan med andra kommuner kring förberedelserna för en ny socialtjänstdataregisterlag	120	51 %
Aktiviteter för att utveckla kravställning av dokumentationssystem för förbättrade förutsättningar för ny socialtjänstdataregisterlag	107	46 %
Projekt som avser testa användbarhet och nytta med de informationsmängder som Socialstyrelsen föreslår ska ingå i ett kommande socialtjänstdataregister	21	9 %
Andra insatser i kommunen som anses nödvändiga i förberedelserna för införandet av socialtjänstregister	90	38 %

Källa: Mottagarnas återrapportering till Socialstyrelsen 2024.

Aktiviteter för att ta fram kunskap och förståelse för den förändring som kommunen behöver genomföra för att fullgöra kraven som en ny socialtjänstdataregisterlag innebär

82 procent av kommunerna har genomfört aktiviteter för att ta fram kunskap och förståelse för den förändring som kommunen behöver genomföra för att fullgöra kraven som en ny socialtjänstdataregisterlag innebär. Detta har till exempel inneburit att kommunerna gjort en inventering av nuvarande dokumentation i verksamhetssystemet. Det handlar även om att kommuner påbörjat ett arbete med att kartlägga den typ av data som registreras i deras verksamhetssystem. En del kommuner har även ägnat sig åt omvärldsbevakning och haft erfarenhetsutbyten med andra kommuner.

Kompetensutvecklande aktiviteter för chefer och medarbetare

Det är 122 kommuner som har använt statsbidrag för kompetensutvecklande aktiviteter för chefer och medarbetare. Exempel på utbildningar som chefer och medarbetare deltagit i är:

- AI-utbildningar.
- Utbildningar i digitalisering.
- Utbildningar om dokumentation.
- Utbildningar i informationssäkerhet.
- Utbildningar i verksamhetssystem.

Samarbete och samverkan med andra kommuner kring förberedelserna för en ny socialtjänstdataregisterlag

Ungefär hälften av kommunerna uppger att de har samverkat inom olika typer av nätverk. Det är flera olika typer av nätverk och samverkansformer som har etablerats för att diskutera och förbereda inför den nya socialtjänstdataregisterlagen. Här är några exempel på nätverk och samverkansformer som kommunerna uppger att de deltagit i:

- Nätverk med kommuner i länet för kunskapsdelning och erfarenhetsutbyte.
- Nätverk för systemförvaltare där man exempelvis samarbetar med kommuner som använder samma verksamhetssystem.
- Digitaliseringsnätverk.

- Nätverk för verksamhetssystem och hantering av data.
- Nätverk med IT-samordnare i olika kommuner.
- Nätverk med socialt ansvariga samordnare.
- Socialchefsnätverk.
- Samverkan med andra kommuner för att gemensamt upphandla verksamhetssystem eller dokumentationssystem.

Aktiviteter för att utveckla kravställning av dokumentationssystem för förbättrade förutsättningar för ny socialtjänstdataregisterlag

Det är 46 procent av kommunerna som har använt statsbidrag för aktiviteter som syftar till att utveckla kravställning av dokumentationssystem för förbättrade förutsättningar för ny socialtjänstdataregisterlag

Detta har till exempel inneburit att kommuner har genomfört en kartläggning eller inventering av nuvarande system. Detta för att exempelvis identifiera hur nuvarande dokumentationssystem hanterar strukturerad data, hur nuvarande informationsmängder hanteras och vilka förändringar som kan göras i nuvarande system. Många kommuner har haft en dialog med systemleverantörer för att se vilka tekniska möjligheter och begränsningar det finns i nuvarande system, och vilka möjligheter det finns till systemanpassningar.

Projekt som avser testa användbarhet och nytta med de informationsmängder som Socialstyrelsen föreslår ska ingå i ett kommande socialtjänstdataregister

Det är 21 av kommunerna som uppger att de utfört projekt som avser testa användbarhet och nytta med de informationsmängder som Socialstyrelsen föreslår ska ingå i ett kommande socialtjänstdataregister. Några av dessa kommuner uppger att de deltagit i forskningsprojekt för lokal och nationell uppföljning av socialtjänstens omställning. Andra exempel är en kommun som har utgått från förväntade krav som framgått i promemorian *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst (Ds 2024:13)* och kartlagt och utvärderat dokumentationen med dessa förväntade krav i åtanke. En annan kommun har upprättat en projektgrupp som ska driva utvecklingsarbetet internt med strukturerad dokumentation och nationella klassifikationer och kodverk.

En kommun har genomfört ett projekt med syfte att utveckla ett datadrivet arbetssätt inom vård- och omsorgskontoret för att stärka dokumentationens kvalitet och skapa bättre förutsättningar för uppföljning och egenkontroller. Projektet fokuserar på att strukturera data och dokumentation utifrån nationellt enhetliga begrepp, termer och kodverk, vilket ska stödja både lokal verksamhetsuppföljning och framtida rapportering till ett nationellt socialtjänstdataregister.

Mottagarnas erfarenheter och bedömning av uppnådda resultat av statsbidraget

Flera mottagare uppger att de är positiva till att medel tillsätts för att kommunerna ska kunna planera inför en ny socialtjänstdataregisterlag.

Däremot har många kommuner haft synpunkter på statsbidragets utformning. Kommuner uppger att statsbidraget kom sent på året, vilket innebär att det inte fanns tillräckligt med tid att starta upp insatser och att använda bidraget innan årets slut. Mottagarna skulle vilja ha möjligheten att rekquirera bidraget tidigare under året för att kunna planera insatserna med bättre framförhållning. Vissa kommuner tycker även att bidragsbeloppet var för lågt i förhållande till behoven.

Kommunerna har ombetts att bedöma i vilken utsträckning de uppnått syftet med statsbidraget under året. Det är 43 procent av mottagarna som uppger att de har uppnått syftet i ganska hög eller hög utsträckning, och elva procent som uppger att de har uppnått syftet i ganska låg eller låg utsträckning.

Orsaken till att vissa mottagare uppger att de har uppnått förväntade resultat i ganska låg eller låg utsträckning är framför allt tidsbrist. Flera mottagare menar att på grund av att statsbidraget utlystes i september 2024, så fanns det för lite tid att hinna genomföra planerade aktiviteter och utnyttja medlen innan årsskiftet.

Socialstyrelsens kommentarer

Socialstyrelsen har följt upp och granskat bidragsmottagarnas användning av statsbidraget. Myndigheten bedömer att mottagarna har använt medlen i enlighet med statsbidragets villkor, och att statsbidragets syfte har främjats genom att kommunerna med hjälp av statsbidraget har kunnat förbereda införandet av en ny socialtjänstdataregisterlag.

Statsbidragets koppling till Agenda 2030

Socialstyrelsen bedömer att statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg har koppling till mål 3 i Agenda 2030 som beslutades av FN:s generalförsamling 2015. Målet är att säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar.

Bilaga 1.1: Sammanställning av användningen av statsbidraget

Sammanställningen berör de 256 kommuner som rekviderat medel.

Kommun	Rekviderat belopp (kr)	Oanvänt belopp (kr)	Oanvänt belopp (%)
Ale kommun	147 686	144 236	98%
Alingsås kommun	166 543	-	0%
Alvesta kommun	124 355	-	0%
Aneby kommun	99 176	-	0%
Arboga kommun	112 758	-	0%
Arjeplogs kommun	91 166	-	0%
Arvidsjaur kommun	97 721	-	0%
Arvika kommun	134 898	-	0%
Askersunds kommun	107 948	-	0%
Bengtsfors kommun	103 572	-	0%
Bjurholms kommun	90 662	-	0%
Bjuvs kommun	116 484	-	0%
Bollebygds kommun	104 662	1 712	2%
Bollnäs kommun	136 335	-	0%
Borgholms kommun	106 630	-	0%
Borlänge kommun	184 285	-	0%
Borås stad	303 578	-	0%
Botkyrka kommun	105 000	15 000	14%
Boxholms kommun	96 643	-	0%
Bräcke kommun	97 745	-	0%
Burlövs kommun	123 816	-	0%
Båstads kommun	116 270	-	0%
Dals-Eds kommun	94 953	-	0%
Danderyds kommun	147 798	-	0%
Degerfors kommun	104 031	-	0%
Dorotea kommun	90 657	-	0%
Ekerö kommun	140 889	-	0%
Eksjö kommun	119 919	-	0%
Emmaboda kommun	103 446	-	0%
Eskilstuna kommun	290 254	-	0%
Eslövs kommun	152 036	-	0%
Essunga kommun	96 946	-	0%
Fagersta kommun	111 347	-	0%
Falkenbergs kommun	175 541	-	0%
Filipstads kommun	105 260	-	0%
Finspångs kommun	127 472	127 472	100%
Flens kommun	116 043	64 143	55%
Forshaga kommun	108 077	-	0%
Färgelanda kommun	98 410	-	0%
Gagnefs kommun	105 980	-	0%
Gislaveds kommun	141 308	-	0%
Gnesta kommun	107 979	-	0%
Gnosjö kommun	103 788	77 300	74%

Källa: Kommunernas återrapportering 2024.

Kommun	Rekvirerat belopp (kr)	Oanvänt belopp (kr)	Oanvänt belopp (%)
Grums kommun	103 332		0%
Grästorps kommun	96 722	-	0%
Gullspångs kommun	95 942	-	0%
Gävle kommun	282 426	-	0%
Göteborgs stad	1 231 013	1 231 013	100%
Götene kommun	111 252	111 252	100%
Hagfors kommun	108 083	-	0%
Hallstahammars kommun	117 774	-	0%
Halmstads kommun	286 702	-	0%
Hammarö kommun	118 297	-	0%
Haninge kommun	274 754	-	0%
Haparanda stad	103 625	-	0%
Heby kommun	113 398	-	0%
Hedemora kommun	115 259	-	0%
Helsingborgs stad	373 018	165 115	44%
Herrljunga kommun	104 146	-	0%
Hjo kommun	103 769	-	0%
Hofors kommun	103 966	-	0%
Huddinge kommun	302 387	-	0%
Hudiksvalls kommun	157 611	131 651	84%
Hultsfreds kommun	112 542	-	0%
Hylte kommun	105 781	-	0%
Håbo kommun	129 652	-	0%
Hällefors kommun	98 556	-	0%
Härjedalens kommun	105 408	-	0%
Härnösands kommun	132 931	-	0%
Härryda kommun	161 750	-	0%
Hässleholms kommun	185 177	185 177	100%
Höganäs kommun	139 645	-	0%
Högsby kommun	96 567	-	0%
Hörby kommun	115 793	-	0%
Höörs kommun	119 027	-	0%
Jokkmokks kommun	95 199	-	0%
Järfälla kommun	249 392	-	0%
Jönköpings kommun	363 408	-	0%
Kalix kommun	115 736	-	0%
Kalmar kommun	223 309	-	0%
Karlshamns kommun	146 870	-	0%
Karlskoga kommun	143 600	-	0%
Karlstads kommun	270 232	-	0%
Katrineholms kommun	151 248	-	0%
Kils kommun	109 115	-	0%
Kinda kommun	105 152	-	0%
Kiruna kommun	128 686	-	0%
Klippans kommun	119 818	-	0%
Knivsta kommun	125 113	-	0%

Källa: Kommunernas återsrapportering 2024.

Kommun	Rekvirerat belopp (kr)	Oanvänt belopp (kr)	Oanvänt belopp (%)
Kramfors kommun	119 646	-	0%
Kristianstads kommun	250 288	-	0%
Kristinehamns kommun	131 404	11 079	8%
Kumla kommun	128 862	-	0%
Kungsbacka kommun	248 597	-	0%
Kungsörs kommun	102 629	-	0%
Kungälv kommun	180 421	180 421	100%
Kävlinge kommun	147 673	-	0%
Köpings kommun	135 367	-	0%
Laholms kommun	136 631	-	0%
Landskrona stad	175 558	-	0%
Laxå kommun	96 614	-	0%
Lekebergs kommun	102 555	-	0%
Lerums kommun	169 041	-	0%
Lessebo kommun	102 129	-	0%
Lidingö stad	177 907	177 907	100%
Lidköpings kommun	163 061	-	0%
Lilla Edets kommun	113 512	-	0%
Lindesbergs kommun	130 381	130 381	100%
Linköpings kommun	403 659	-	0%
Ljungby kommun	139 866	-	0%
Ljusnarsbergs kommun	94 597	-	0%
Ludvika kommun	136 244	-	0%
Luleå kommun	236 619	-	0%
Lunds kommun	333 432	-	0%
Lycksele kommun	109 326	-	0%
Lysekils kommun	112 741	112 741	100%
Malmö stad	771 914	-	0%
Malung-Sälens kommun	105 522	105 522	100%
Mariestads kommun	132 954	-	0%
Melleruds kommun	103 622	-	0%
Mjölby kommun	140 329	41 974	30%
Mora kommun	125 155	125 155	100%
Motala kommun	169 134	149 134	88%
Mullsjö kommun	100 564	100 564	100%
Munkedals kommun	106 141	-	0%
Munkfors kommun	93 248	-	0%
Mölnåls stad	220 011	-	0%
Mönsterås kommun	111 144	-	0%
Mörbylånga kommun	116 742	-	0%
Nacka kommun	295 588	-	0%
Nora kommun	106 340	-	0%
Norbergs kommun	96 683	-	0%
Nordanstigs kommun	103 978	-	0%
Nordmalings kommun	99 562	-	0%

Källa: Kommunernas återsrapportering 2024.

Kommun	Rekvirerat belopp (kr)	Oanvänt belopp (kr)	Oanvänt belopp (%)
Norrköpings kommun	361 309	-	0%
Norrtälje kommun	210 952	-	0%
Norsjö kommun	93 627	-	0%
Nybro kommun	124 465	-	0%
Nykvarns kommun	109 085	-	0%
Nyköpings kommun	196 606	-	0%
Nässjö kommun	146 139	93 907	64%
Ockelbo kommun	97 143	-	0%
Olofströms kommun	111 006	-	0%
Orsa kommun	99 316	-	0%
Orust kommun	115 336	-	0%
Osby kommun	111 076	-	0%
Oskarshamns kommun	137 277	-	0%
Oxelösunds kommun	109 163	-	0%
Pajala kommun	97 329	-	0%
Partille kommun	163 212	163 212	100%
Perstorps kommun	100 151	-	0%
Piteå kommun	166 456	-	0%
Ragunda kommun	95 934	-	0%
Region Gotland	201 939	-	0%
Ronneby kommun	141 280	-	0%
Rättviks kommun	107 200	-	0%
Sala kommun	129 597	-	0%
Salems kommun	119 235	-	0%
Sandvikens kommun	159 554	-	0%
Sigtuna kommun	185 765	765	0,4%
Simrishamns kommun	122 198	-	0%
Sjöbo kommun	123 079	-	0%
Skara kommun	121 584	-	0%
Skellefteå kommun	230 593	-	0%
Skinnskattebergs kommun	94 447	-	0%
Skurups kommun	118 087	-	0%
Skövde kommun	195 646	-	0%
Smedjebackens kommun	106 961	106 961	100%
Sollefteå kommun	121 343	-	0%
Sollentuna kommun	142 500	-	0%
Solna stad	248 371	9 165	4%
Sotenäs kommun	103 411	-	0%
Staffanstorps kommun	137 498	26 498	19%
Stenungsunds kommun	138 953	52 049	37%
Stockholms stad	1 962 113	1 667 712	85%
Storfors kommun	93 377	-	0%
Storumans kommun	96 880	-	0%
Strängnäs kommun	159 806	159 806	100%

Källa: Kommunernas återrapportering 2024.

Kommun	Rekvirerat belopp (kr)	Oanvänt belopp (kr)	Oanvänt belopp (%)
Strömstads kommun	111 739	-	0%
Strömsunds kommun	107 308	-	0%
Sundbybergs stad	191 777	116 777	61%
Sundsvalls kommun	274 434	-	0%
Sunne kommun	111 612	-	0%
Surahammars kommun	105 048	-	0%
Svalövs kommun	113 719	-	0%
Svenljunga kommun	106 590	-	0%
Säffle kommun	114 679	-	0%
Säters kommun	107 530	-	0%
Sävsjö kommun	108 310	-	0%
Söderhamns kommun	133 484	133 484	100%
Söderköpings kommun	114 357	-	0%
Södertälje kommun	280 426	280 426	100%
Sölvesborgs kommun	119 290	55 566	47%
Tanums kommun	110 587	-	0%
Tibro kommun	107 698	-	0%
Tidaholms kommun	110 530	-	0%
Tierps kommun	126 384	-	0%
Timrå kommun	119 415	-	0%
Tjörns kommun	116 825	4 825	4%
Tomelilla kommun	112 133	-	0%
Torsby kommun	107 761	-	0%
Torsås kommun	99 520	-	0%
Tranemo kommun	108 744	101 946	94%
Trelleborgs kommun	175 105	-	0%
Trollhättans stad	198 197	-	0%
Trosa kommun	114 357	-	0%
Tyresö kommun	179 438	-	0%
Täby kommun	231 284	231 284	100%
Uddevalla kommun	194 416	-	0%
Ulricehamns kommun	133 822	87 668	66%
Umeå kommun	338 368	-	0%
Upplands Väsby kommun	181 322	-	0%
Upplands-Bro kommun	147 696	74 793	51%
Uppvidinge kommun	103 824	-	0%
Vadstena kommun	100 284	-	0%
Vaggeryds kommun	114 274	-	0%
Vallentuna kommun	152 657	-	0%
Vansbro kommun	98 963	-	0%
Vara kommun	116 736	-	0%
Varbergs kommun	215 627	-	0%
Vaxholms stad	108 541	-	0%
Vellinge kommun	157 832	-	0%

Källa: Kommunernas återrapportering 2024.

Kommun	Rekvirerat belopp (kr)	Oanvänt belopp (kr)	Oanvänt belopp (%)
Vetlanda kommun	138 304	-	0%
Vilhelmina kommun	98 105	-	0%
Vimmerby kommun	115 562	-	0%
Vindelns kommun	96 588	-	0%
Vingåkers kommun	103 089	-	0%
Vårgårda kommun	109 617	-	0%
Vänersborgs kommun	161 996	-	0%
Vännäs kommun	103 334	-	0%
Värmdö kommun	174 429	-	0%
Värnamo kommun	151 788	-	0%
Västerviks kommun	155 305	155 305	100%
Västerås stad	388 665	-	0%
Växjö kommun	271 096	271 096	100%
Ydre kommun	93 138	-	0%
Åmåls kommun	109 026	-	0%
Ånge kommun	103 451	-	0%
Årjängs kommun	104 923	104 923	100%
Åsele kommun	91 386	-	0%
Åstorps kommun	117 430	-	0%
Ätvidabergs kommun	107 892	-	0%
Älmhults kommun	120 300	-	0%
Älvkarleby kommun	104 357	-	0%
Älvsbyns kommun	101 006	-	0%
Ängelholms kommun	85 500	-	0%
Öckerö kommun	110 475	-	0%
Ödeshögs kommun	96 184	-	0%
Örebro kommun	388 237	-	0%
Örkelljunga kommun	105 986	-	0%
Örnsköldsviks kommun	191 311	-	0%
Östersunds kommun	209 096	-	0%
Österåkers kommun	179 780	179 780	100%
Östhammars kommun	128 207	-	0%
Överkalix kommun	92 216	-	0%
Övertorneå kommun	93 951	-	0%
Totalt	40 032 013	7 466 897	19 %

Källa: Kommunernas återsrapportering 2024.

Juridiska förutsättningar för ändamålsenlig och strukturerad socialtjänstdata

Baksidor – klicka här. Ta bort denna sida för att inte ha en baksida.