

Stockholms stad

kontaktcenter@stockholm.se

Ärendet

Tillsyn av hur Stockholms stad (nedan kommunen) har arbetat med att tillgodose enskildas behov vid förändringar i deras insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, under utbrottet av covid-19.

Följande nämnder har ingått i tillsynen:

Bromma	Enskede-Årsta-Vantör	Farsta	Hägersten-Älvsjö	Hässelby-Vällingby
Kungsholmen	Norrmalm	Rinkeby-Kista	Skarpnäck	Skärholmen
Spånga-Tensta	Södermalm	Östermalm		

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) avslutar ärendet men påtalar följande brister:

- Kommunen har brustit i arbetet med riskanalys.
- Kommunen har brustit i arbetet med kontakt med enskilda vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser.
- Kommunen har brustit i arbetet med åtgärder för att tillgodose enskildas behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser.
- Kommunen har brustit i arbetet med att följa upp hur de har tillgodosett enskildas behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser.

IVO vidtar i nuläget inte några ytterligare åtgärder med anledning av bristerna, men förutsätter att kommunen vidtar adekvata åtgärder för att komma till rätta med dem.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att Stockholms stad sammantaget har brustit i arbetet med att säkerställa kvalitet och säkerhet för de enskilda personer där kommunen har genomfört förändringar i SoL-/LSS-insatser under utbrottet av covid-19. Kommunen har brustit i genomförande av

riskanalys för hur den tillgodoser behoven hos enskilda med SoL/LSS-insatser under utbrottet av covid-19, i arbetet med kontakt med enskilda samt i arbetet med uppföljning av hur kommunen tillgodosett enskildas behov vid förändrade insatser. IVO anser att dessa brister påverkar kommunens möjlighet att säkerställa god kvalitet i SoL-/LSS-insatser som kommunen har förändrat under utbrottet av covid-19.

Insatser enligt SoL och verksamhet enligt LSS ska vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, i enlighet med 3 kap. 3 § SoL och 6 § LSS. Det framgår av 3 kap. 1 – 2 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete att den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Kommunen ska använda ledningssystemet för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

Förekomsten och omfattningen av bristerna varierar stort mellan stadsdelarna. IVO vill därför lyfta fram det yttersta ansvar som Stockholms stad har för att tillhandahålla insatser av god kvalitet för stadens invånare. Av det samlade underlaget framgår flera exempel på stadsdelar som har genomfört och dokumenterat riskanalyser. Merparten av stadsdelarna har också haft kontakt med alla brukare som berörs av förändringar i insatser, vidtagit åtgärder samt genomfört uppföljningar när utförandet av insatserna förändrats. IVO förutsätter att Stockholms stad, utifrån bestämmelserna i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, vidtar de åtgärder som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.

IVO grundar sin bedömning på det underlag som stadsdelsnämnderna lämnat, samt vad som framkommit vid intervjuerna med representanter för stadsdelsnämnderna Skärholmen och Södermalm och vid samtal med enskilda brukare i de stadsdelarna.

Kommunen har brustit i arbetet med riskanalys

IVO bedömer att kommunen har brustit i arbetet med att genomföra och dokumentera riskanalyser för hur den tillgodoser behoven hos enskilda med SoL/LSS-insatser under utbrottet av covid-19.

Av de uppgifter som samtliga stadsdelsnämnder i Stockholms stad har skickat till IVO framgår i huvudsak att alla stadsdelar förutom Spånga-Tensta, Enskede-Årsta-Vantör samt Farsta har brustit i att genomföra och/eller dokumentera riskanalys för hur den tillgodoser behoven hos enskilda med SoL/LSS-insatser under utbrottet av covid-19.

Som en del i det systematiska förbättringsarbetet ska kommunen, i enlighet med 5 kap. 1 § SOSFS 2011:9, genomföra riskanalys för att fortlöpande bedöma om det finns risk för att händelser skulle kunna inträffa som kan medföra brister i verksamhetens kvalitet. Riskanalys är en del av ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete och det ska dokumenteras enligt 7 kap 1 § SOSFS 2011:9.

Kommunen har brustit i arbetet med kontakt med enskilda vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser

IVO bedömer att Stockholms stad har brustit i arbetet med kontakt med enskilda vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser. IVO grundar sin bedömning på kommunens uppgifter om att den inte haft kontakt med samtliga enskilda som berörts av förändrade insatser. IVO vill i sammanhanget också påtala vikten av att kommunen känner till vilka enskilda som har förändrade insatser då det är en förutsättning för att den ska kunna ha kontakt, följa upp den enskildes behov och vidta adekvata åtgärder.

Av uppgifterna från stadsdelsnämnden Hägersten-Älvsjö framgår att de inte haft kontakt med samtliga enskilda som berörts av förändrade insatser inom området omsorg om funktionshindrade.

Av uppgifterna från stadsdelsnämnden Skärholmen framgår att nämnden inte vet om den haft kontakt med samtliga enskilda som berörs av förändrade insatser, och kan heller inte ange någon orsak till att den inte haft kontakt med samtliga enskilda som berörts av förändrade insatser. Av ledningsintervjun framkom i huvudsak att de personer de inte haft kontakt med är personer som inte hört av sig, personer som inte velat ha utökade insatser. De kan inte säga om alla personer haft kontakt med nämnden. Det pågår en extern granskning utifrån att det har funnits brister i uppföljningen. Intentionen har varit att ha kontakt med alla enskilda.

Stadsdelsnämnden Södermalm anger i sina inskickade uppgifter att den inte haft kontakt med samtliga enskilda som berörts av förändringar inom område äldreomsorg. Som orsak till det anges otydlighet i organisationen. Nämnden skriver i fritextsvar att det finns brister i verksamhetssystemet för att enkelt få fram uppgifter om personer som av sagt sig insatser, och att arbetssätt för informationsöverföring från utföraren behöver utvecklas. Av intervjun framgick i huvudsak att biståndshandläggarna haft mycket kontakt med enskilda, fortlöpande enligt rutin. Alla enskilda har blivit kontaktade av biståndshandläggare, alla som de haft kännedom om som haft förändringar i insatsen.

Övriga stadsdelsnämnder anger att de haft kontakt med samtliga enskilda som berörts av förändrade insatser.

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska insatser utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och enligt 6 § LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Kontakt med den enskilde är en förutsättning för att denne ska kunna vara delaktig i sin insats.

IVO noterar särskilt uppgifterna från stadsdelsnämnden Södermalm som gör gällande det är att avsaknad av rutiner samt otydlighet i organisationen som orsakat att enskilda inte alltid kontaktats. IVO vill i sammanhanget påtala innehållet i 4 kap. 4 § SOSFS 2011:9. Där anges att för varje aktivitet ska den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS utarbeta och fastställa de rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.

Rutinerna ska dels beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras, dels ange hur ansvaret för utförandet är fördelat i verksamheten.

Kommunen har brustit i arbetet med åtgärder för att tillgodose enskildas behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser

IVO bedömer att kommunen har brustit i arbetet med att vidta åtgärder för att tillgodose enskildas behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser. IVO grundar sin bedömning på att det av detta beslut framgår att kommunen har brustit i kontakt med enskilda samt uppföljning av enskildas behov vid förändrade insatser. IVO menar att kontakt med enskilda samt uppföljning av enskildas behov är en förutsättning för att kommunen ska kunna vidta de åtgärder som behövs för att tillgodose enskildas behov.

IVO vill i sammanhanget lyfta fram att uppgifterna från kommunen till viss del varit motsägelsefulla. Stadsdelsnämnden Skärholmen har i sina inskickade uppgifter genomgående svarat "Vet ej" på de frågor som rör åtgärder för att tillgodose behoven hos enskilda med förändrade insatser. Av intervjun framgick dock i huvudsak att de har identifierat personer och personers olika behov. Det kommer information till nämnden på olika sätt, från utförare eller den enskilde själv, och de tar kontakt med enskilda utifrån den informationen. De har hittat lösningar om den enskilde inte haft tillgång digitala plattformar samt flexibla, individuella lösningar utifrån den enskildes behov.

Stadsdelsnämnden Södermalm har i sina inskickade uppgifter angivit att den inte har vidtagit åtgärder för att tillgodose samtliga enskildas behov vid förändrade insatser inom område äldreomsorg. Även här anges otydlighet i organisationen som orsak. Av intervjun framkom i huvudsak att de tagit kontakt med enskilda och hört efter hur det gått för personerna, och erbjudit andra insatser vid behov. Det har varit möjligt att utöka insatser efter behov.

Övriga stadsdelsnämnder anger att de har vidtagit åtgärder för att tillgodose samtliga enskildas behov vid förändrade insatser.

Av 4 kap. 1 § SoL framgår bl.a. att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Kommunen har brustit i arbetet med att följa upp hur de har tillgodosett enskildas behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser

IVO bedömer att kommunen har brustit i arbetet med att följa upp hur de har tillgodosett enskildas behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser under utbrottet av covid-19. IVO grundar sin bedömning på kommunens uppgifter om att den inte har följt upp behoven hos samtliga enskilda med förändrade insatser, samt vad som framkommit gällande att kommunen har brustit i kontakt med enskilda vid förändringar i deras

SoL/LSS-insatser. Att kommunen har kontakt med enskilda är en förutsättning för att uppföljning ska kunna ske.

Stadsdelsnämnden Södermalm anger i sina inskickade uppgifter att den inte har följt upp hur den tillgodoser samtliga enskildas behov vid förändrade insatser inom område äldreomsorg. Som orsak anges att det inte har funnits någon rutin för uppföljning. Nämnden anger i fritextsvar att den arbetar intensivt under pågående pandemi med uppföljning/utredning av behov av insatser för att säkerställa att den enskildes behov tillgodoses, och att nämndens rutiner behöver tydliggöras och förankras i organisationen. Av ledningsintervjun framgick att det vanliga myndighetsarbetet för biståndshandläggarna fortgår, de bedömer och följer upp. Den låga skattningen i början av pandemin handlade om att de inte hade kännedom om vilka enskilda som berördes. Nu följer de upp alla enskilda de har kännedom om. Inledningsvis saknades övergripande direktiv, därför angavs otydlighet i organisationen i svaret till IVO.

IVO konstaterar vidare att stadsdelsnämnden Södermalm uppger att de har genomfört uppföljning som vanligt. Det framgår dock inte om de har genomfört uppföljning specifikt för hur de har tillgodosett enskildas behov vid förändrade insatser under utbrottet av covid-19. IVO vill uppmärksamma kommunen på vikten av att följa upp enskildas behov, i synnerhet vid förändrade insatser.

Stadsdelsnämnden Skärholmen har i sina inskickade uppgifter genomgående angivit att den inte har följt upp hur den tillgodoser samtliga enskildas behov vid förändrade insatser, och att stadsdelsnämnden inte vet varför behoven hos enskilda inte har följts upp. IVO konstaterar dock att nämndens uppgifter till viss del är motsägelsefulla. Detta då nämnden samtidigt anger i fritextsvar att samtliga insatser följs upp och i de fall nämnden inte kan träffa personen på grund av smitta så görs uppföljning och utredning via telefon eller digitala möten. Av ledningsintervjun framgick i huvudsak att de arbetat mycket med korta beslut för att säkerställa den enskildes behov, samt följt upp behoven hos enskilda som tackat nej till insatser. Ärenden har handlagts snabbt för att säkerställa den enskildes behov. De har också haft en dialog med hemtjänstföretagen som i sin tur haft kontakt med enskilda som tackat nej till hemtjänst för att höra om insatsen ska starta upp igen.

Övriga stadsdelsnämnder anger att de har följt upp hur de tillgodoser behoven hos enskilda med förändrade insatser.

Av 3 kap. 3 § SoL framgår bl.a. att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. En förutsättning för god kvalitet är att kommunen fortlöpande följer upp enskildas insatser, för att säkerställa att kommunen tillgodoser enskildas behov.

IVO kan också slutligen konstatera att stadsdelsnämnderna vidtagit en rad olika åtgärder i syfte att tillhandahålla insatser av god kvalitet under rådande omständigheter. Som exempel anges regelbundna krisledningsmöten och nära ledarskap, kontinuitetsplaner, informationsinsatser, utökade telefontider, ökad användning av digitala hjälpmedel och

utomhusaktiviteter, omstrukturering av personal, vidareutbildning inom hygien samt god tillgång till skyddsutrustning. Flera stadsdelar har också genomfört externa granskningar av olika delar av sin verksamhet. God samverkan internt och externt lyfts av flera som en framgångsfaktor.

I underlaget har stadsdelsnämnderna också belyst en rad områden som behöver förbättras inför eventuella kommande pandemier eller andra krissituationer. Som exempel anges gemensam rutin för riskanalys och konsekvensbedömning, snabbare enhetlig information om rådande situation och vilka anpassningar som behöver göras, bättre digitala verktyg och kompetens samt utvecklade samverkansformer med regionen.

Två av de tre brukare som IVO samtalade med vid stadsdelsnämnden Skärholmen hade själva valt att pausa sin insats. För en av dem ledde det till att kommunen avslutade insatsen och brukaren fick göra en ny ansökan. Brukarna uppgav att de pausade insatserna hade påverkat dem på så sätt att de inte fick den hjälp de behövde, samt att de upplevde nedstämdhet och oro. En brukare uppgav att brukaren hade fortsatt med sin insats om personalen haft tillräcklig skyddsutrustning. En brukare uppfattade att kontakten med kommunen varit bra medan en ansåg att den fungerat dåligt då kommunen inte tagit kontakt och meddelat att insatsen avslutats trots den enskildes önskan att den endast skulle pausas. Den tredje brukaren hade fortsatt med sin insats på samma sätt som tidigare.

IVO samtalade med fyra brukare vid stadsdelsnämnden Södermalm. Tre av dem hade själva valt att pausa sin insats för att undvika smitta. Den fjärde brukaren uppgav att hans insats fortsatt och endast stängt under en kortare period, men framförde att verksamheten kunnat göra mer för att motverka smittspridning. Två brukare beskrev negativ påverkan i form av försämrat mående. Tre uppgav att de inte haft kontakt med kommunen gällande förändringen av insats medan den fjärde var nöjd med sin kontakt. Tre brukare uppgav att de haft behov av annan hjälp. En hade fått hjälp av kommunen, två hade fått hjälp av anhöriga.

Kommunicering av handlingar

Kommunen har haft möjlighet att yttra sig över underlaget i tillsynen. Inga synpunkter har kommit in.

Underlag

- De uppgifter som Stockholms stad har lämnat utifrån IVO:s meddelande om tillsyn och begäran om uppgifter, daterad 2020-10-26, dnr 2.7.1-51724/2020.
- Protokoll från intervjuer med enhetschef inom äldreomsorg och LSS vid Skärholmens stadsdelsförvaltning samt controllers inom område äldreomsorg vid Södermalms stadsdelsförvaltning.
- Sammanfattning av samtal med enskilda i stadsdelarna Skärholmen och Södermalm.

Ytterligare information

IVO har granskat hur samtliga kommuner i landet har arbetat för att tillgodose enskilda personers behov vid förändringar i deras SoL/LSS-insatser under utbrottet av covid-19. IVO begärde inledningsvis uppgifter från samtliga nämnder eller motsvarande i kommunen som är skyldiga att rapportera ej verkställda beslut enligt SoL och LSS. Därefter genomförde IVO en riskanalys och valde ut kommuner för fortsatt tillsyn. Underlag för riskanalysen var data från kommunernas inrapportering av ej verkställda beslut under perioden 1 januari till 31 oktober 2020, respektive kommuns samlade svar utifrån IVO:s begäran, samt andra ärenden hos IVO med koppling till covid-19.

Utifrån resultatet av riskanalysen har IVO fortsatt tillsynen av 58 kommuner. I dessa kommuner har IVO genomfört en intervju med representant från ledningen.

IVO har även genomfört samtal med enskilda i kommunen som har fått förändringar i sina SoL/LSS-insatser

Beslut i detta ärende har fattats av inspektören Karin Nyqvist. Inspektören Ulrika Karlsson Lindgren har deltagit i den slutliga handläggningen. Inspektören titel Åsa Dalman har varit föredragande.