

En sammanställning av erfarenheter och lärdomar av kommunernas arbete med socialtjänstinsatser under pandemin



Systematiskt kvalitetsarbete ger effekt för personer med socialtjänstinsatser

Många personer påverkades av förändringar i sina socialtjänstinsatser under utbrottet av covid-19. Insatserna minskade i tid, blev mer digitala, ändrades i innehåll eller ställdes helt in. Det systematiska kvalitetsarbetet visade sig vara nyckeln för att som kommun kunna tillgodose behoven hos enskilda personer.

I en nationell tillsyn har IVO granskat kommunernas arbete för att tillgodose enskilda personers behov vid förändringar i deras SoL-/LSS-insatser* under utbrottet av covid-19 (perioden januari till oktober 2020). Tillsynen visar att en avgörande faktor för att säkerställa kvalitet i insatser för enskilda personer är kommunernas systematiska kvalitetsarbete enligt SOSFS 2011:9, föreskriften om ledningssystem.

Tre lärdomar när insatser förändras

I tillsynen har IVO tagit del av kommunernas uppgifter, samtalat med enskilda personer med insatser samt genomfört intervjuer med chefer inom socialtjänsten. Utifrån detta underlag har vi fångat tre lärdomar som kopplar till ett systematiskt kvalitetsarbete.

- Kontakt med dem som berörs är en förutsättning för god kvalitet.
- Riskanalys och uppföljning behövs för att kunna tillgodose enskilda personers behov.
- Utbyte av erfarenheter mellan kommuner och nämnder skapar lärande och ger effekt för enskilda personer.

155 500 personer påverkades av förändringar i sina insatser under utbrottet av covid-19.

Kontakt med dem som berörs är en förutsättning för god kvalitet

När det sker förändringar i en insats är det viktigt att kommunen arbetar systematiskt och i nära kontakt med den enskilda personen som berörs av förändringen. Det är bara den berörda personen själv och/eller de närstående som kan avgöra hur förändringen av insatsen påverkar personens vardag.

Kommunen behöver därför hela tiden ha kontakt med dem som berörs – inför förändringen, vid åtgärder och vid uppföljning av förändringen. Det handlar om att arbeta systematiskt utifrån en plan tillsammans med den enskilda personen.

Enskilda personers röster är viktiga

Uppgifter från enskilda personer om deras upplevelser vid förändrade insatser kan ge en indikation på om kommunen har beaktat deras behov på ett systematiskt sätt. Även om så få som bara en eller två personer berättar om hur kontakt och delaktighet har fungerat för dem, så är det viktiga uppgifter.

I våra samtal med enskilda personer i tillsynen gav de exempel på sina upplevelser och sin delaktighet vid förändringen av insatser. De gav exempel på hur kontakten med kommunen hade varit när det hade fungerat bra och på vad de tyckte att kommunen kunde utveckla.

* Bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL) inom områdena äldreomsorg, funktionshinderomsorg samt individ- och familjeomsorg samt insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).



Enskilda personer och närstående om kontakten med kommunen

Kommunikationen mellan mig och kommunen har fungerat bra, men kommunikationen internt inom kommunen har inte fungerat. Olika personer har ringt nära inpå varandra och ställt samma fråga.

Maken är med och pratar själv med biståndshandläggaren och sedan pratar hon med oss båda. Så han är delaktig i allra högsta grad och vi har en god kontakt med kommunen.

Jag hade gärna sett att kommunen kontaktade mig i ett tidigare skede. När de kontaktade mig sa de att man glömt bort att kontakta mig tidigare. Jag hade också önskat mer regelbunden och tätare kontakt.

Handläggaren har ringt flera gånger under tiden som insatsen inte varit verkställd och kommer att ringa igen om en månad.

Kommunen skulle ha haft tätare dialog under resans gång. I början hade de bra kontakt, men sedan var det bara sonen som tog kontakt. Uppföljningen har fallerat.

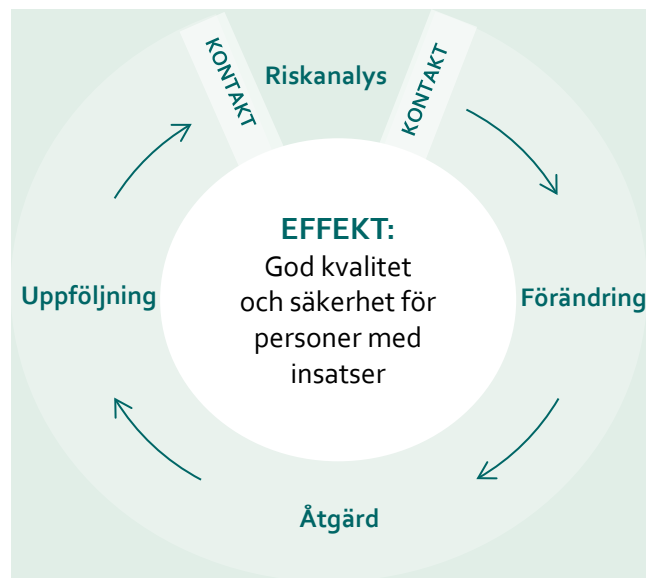
Jag har varit mycket delaktig i planeringen av en annan insats.

Vi skulle nog behövt mer hjälp hemma, men vi fick inte frågan. Jag bad dem hjälpa min man att gå ut med honom ett par dagar i veckan. Han fick insatsen – två timmar i veckan.

Jag har varit delaktig till viss del. Jag känner mig inte överkörd, utan upplever att kommunen gjorde vad de kunde. Kommunen har varit bra på att höra av sig. Jag är nöjd.

Risکانالyser och uppföljning behövs för kunna att tillgodose enskildas behov

Många kommuner har på ett systematiskt sätt säkerställt kvalitet och säkerhet för personer som berörs av förändringar i sina insatser. De har gjort riskanalyser innan förändringar, haft kontakt med enskilda personer och/eller deras närstående kring förändringarna, genomfört åtgärder vid behov och följt upp hur de har tillgodosett enskildas behov. I dessa kommuner har personerna själva fått vara delaktiga och haft inflytande i det som rört dem.



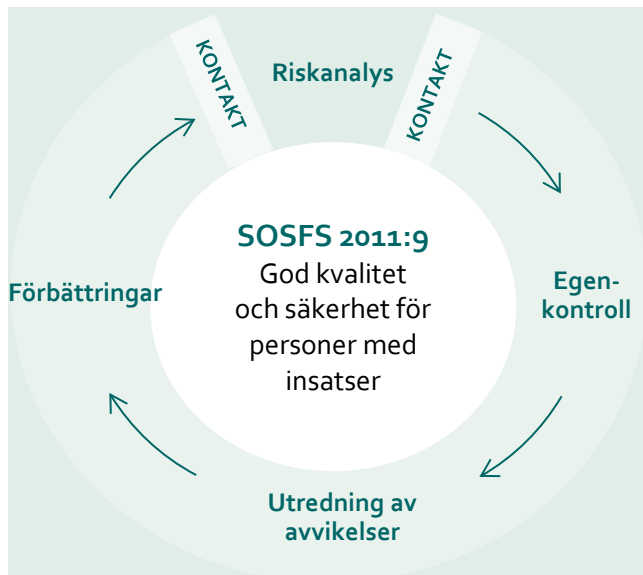
Vi knyter ett framgångsrikt arbete med de här delarna till ett framgångsrikt systematiskt förbättringsarbete enligt SOSFS 2011:9. Kvalitet, enligt SOSFS 2011:9, innebär att verksamheten uppfyller de krav och mål som gäller.

Kvalitet i verksamheten innebär kvalitet för den enskilde personen. Vi säkerställer kvaliteten genom att se till att det vi gör ger effekt för enskilda.

Systematiskt förbättringsarbete enligt SOSFS 2011:9 innebär att arbeta förebyggande och framåt-blickande med riskanalys och att granska verksamheten genom egenkontroll. Det innebär också att ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet. Dessa behöver sedan utredas, sammanställas och analyseras samlat, för att verksamheten ska kunna ta ställning till om det har förekommit avvikelser.

En avvikelse är exempelvis att verksamheten inte når upp till de krav och mål som ställs. Utifrån identifierade avvikelser kan det finnas underlag för förbättringar – kanske både i verksamheten och i processer och rutiner – för att säkra kvaliteten.

Det systematiska kvalitetsarbetet blir då nyckeln till att som kommun kunna tillgodose behoven hos enskilda personer.



Effekter när kvalitetsarbetet saknas

Vår tillsyn visar att kommunerna har kommit olika långt med att säkerställa att de insatser de ger leder till att personer med socialtjänstinsatser upplever god kvalitet och säkerhet.

Flera kommuner har inte haft ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete. Det visar sig genom att det de gjort inte har gett tillräcklig effekt för de personer som behöver insatser. Dessa kommuner har inte gjort riskanalyser inför förändringar i insatser och därmed inte, på ett systematiskt sätt, identifierat händelser som skulle kunna inträffa och medföra brister i verksamhetens kvalitet.

De saknar en övergripande bild och det påverkar på olika sätt det fortsatta arbetet. Om kommunen inte heller varit i kontakt med de personer som berörs av förändringar i insatser, blir det svårt att genomföra åtgärder för att tillgodose deras behov och att följa upp att genomförda åtgärder har fått effekt för dem.

Konsekvenser för enskilda personer

Nedstängning av daglig verksamhet, besöksförbud på boenden och begränsad tillgång till gemensamhetsutrymmen är exempel på åtgärder som kommuner genomfört under utbrottet av covid-19 för att minska smittspridningen. Vår tillsyn visar att enskilda personer har upplevt åtgärderna på olika sätt – en del positivt, men många negativt. Åtgärderna har visat sig leda till ökad isolering och psykisk ohälsa för flera grupper med socialtjänstinsatser (Socialstyrelsen 2021, Covid-19:s konsekvenser för personer med insatser enligt LSS).

Enskildas upplevelser är av stor vikt för att kunna utveckla kvaliteten i vård och omsorg. IVO arbetar därför med att utveckla metoder för datainsamling för att än mer kunna fånga fler enskildas röster.

Goda exempel på kommuners arbete för att möta enskilda personers behov

Vissa kommuner har klarat omställningen bra, men tillsynen visar att en del kommuner behöver mer stöd och hjälp för att få effekt av sitt arbete. Vid IVO:s intervjuer med chefer inom socialtjänsten framkom flera goda exempel på hur kommuner har arbetat för att möta enskilda personers behov.

GODA EXEMPEL – CITAT

Inom dagverksamhet och daglig verksamhet har vi gjort riskanalys och konsekvensbedömning för samtliga. Vi har upprättat en plan både på grupp- och individnivå. Det har vi dokumenterat i den sociala dokumentationen.

Vid stängning av verksamhet har samtliga blivit uppringda och samtal har förts om hur den enskildes situation kan lösas. Vi har gjort bedömningar i det enskilda fallet ifall den psykiska ohälsan ökar i förhållande till pandemin.

Kontakten mellan handläggare, den enskilde och närstående har varit viktig. Vi var mest oroliga för enskilda med hemtjänst, särskilt de som avsade sig insatsen. Förvaltningen har därför försökt hålla kontakt med dem oftare.

För enskilda personer som själva valt uppehåll i insatser, till exempel hemtjänst för att undvika sociala kontakter, har ibland anhöriga tagit över ansvaret. Förvaltningen har då haft avstämningar med anhöriga eller företrädare om den enskilda personen själv inte haft möjlighet att medverka.

Biståndsenheten har inte förändrat frekvens utifrån insatsen, utan förändringen är att de gjort mycket av sitt arbete via telefon. I början fick handläggaren många samtal från brukare inom hemtjänst som haft oro för att ta emot hemtjänstens personal. De har i samband med detta försökt trygga upp och göra en "miniuppföljning" och motivera brukaren att behålla insatsen.



Utbyte av erfarenheter mellan kommuner och nämnder ger effekt

I tillsynen har vi sett att det finns olikheter mellan kommuner och mellan nämnder i en och samma kommun. De har kommit olika långt, och vissa har fått mer effekt av sitt arbete än andra. Genom att kommuner och nämnder har skilda erfarenheter och befinner sig på olika ställen i sin utveckling finns det många lärdomar att göra – både inom den egna organisationen och med andra aktörer.

Tillsynen visar att när kommuner och nämnder sprider sina erfarenheter och lärdomar – eller fångar upp erfarenheter och lärdomar från andra – skapar det både lärande för kommunen och effekt för enskilda personer. Det är vad det systematiska kvalitetsarbetet syftar till.

Framgångsfaktorer för att säkerställa kvalitet och säkerhet

Initialt i tillsynen fick samtliga Sveriges kommuner möjlighet att dela med sig av kunskaper och lärdomar från sitt arbete med att säkerställa kvalitet och säkerhet i insatser under utbrottet av covid-19. Många kommuner beskrev framgångsfaktorer och det fanns även en vilja och ett engagemang att ta del av erfarenheter och lärdomar från andra kommuner.

Kommunernas framgångsfaktorer kan sammanfattas i fem övergripande områden: ledarskap och kontroll, bemanning och personal, organisering av verksamhet, samverkan/samarbete samt information, kommunikation och utbildning.

Ledarskap och kontroll

- Aktivt och nära ledarskap
- Krisledning med tydliga roller
- Följa upp och utvärdera riskanalyser
- Dokumentera

Bemanning och personal

- Stabil personalgrupp/begränsa bemanning
- Samordna personalresurser inom kommunen
- Handlingsplan vid personalfånvaro
- Tydliga rutiner för hemarbete
- Aktiv provtagning av personal

Organisering av verksamhet

- Utveckla nya former för insatser
- Anpassa/begränsa antalet brukare/deltagare
- Kohortvård eller särskilt covid-team
- Använda skyddsutrustning och central lagerhållning
- Anpassade öppettider

Samverkan/samarbete

- Med region och myndigheter
- Inom kommunen som helhet
- Mellan kommuner
- Med utförare

Information, kommunikation och utbildning

- Tydlig, snabb och kontinuerlig information
- Struktur och strategi för information/kommunikation
- Arbeta aktivt för tillgänglighet
- Täta dialoger och information till olika intressenter
- Digitala lösningar



Digitaliseringens utmaningar och möjligheter

Digitalisering av tjänster i olika sammanhang var återkommande i kommunernas beskrivningar. Kommunerna lyfte lärdomar, beskrev vinster och utmaningar de såg med nya sätt att arbeta, liksom utvecklingsbehov utifrån begränsade tekniska lösningar och kunskap. Här följer kommunernas exempel inom varje område.

Lärdomar

- Beslutat om och prioriterat införandet av digitala tjänster och verktyg. Digitala lösningar kan spara tid och möjliggöra tätare kontakt.
- Identifierat svaga tekniska förutsättningar i kommunen.
- Utvecklat e-tjänster och digital signatur.
- Genomfört webbutbildningar.
- Ökat kunskapen om språksvagas digitala förmåga.

Vinster

- Kontakt och kommunikation via digitala lösningar eller telefon. För vissa brukare fungerar digital kontakt bättre än fysisk.
- Digitala möten i olika former.
- Uppföljningar för både personal och brukare via digitala kanaler.

Utmaningar

- Digital kompetens saknas hos vissa brukare.
- Digitaliseringens begränsningar i att långsiktigt upprätthålla kvalitet, om man enbart använder digitala system.

Utvecklingsbehov

- Tekniska lösningar som fungerar väl.
- Större kunskap om digitala hjälpmedel.
- Öka användandet av digitala möten.
- Säkra sekretessen.



Diskussionsfrågor – för samtal inom organisationen och med andra

Det är i samtal, dialog och diskussion som kvalitetsarbetet kan förankras och förbättras, och därmed ge resultat och effekt för de personer som det är till för. De här diskussionsfrågorna kan vara stöd i samtal för att utveckla kvalitetsarbetet.

- **Vad kan vi själva göra inom organisationen?**
På ledningsnivå, chefsnivå och verksamhetsnivå?
Nämnder emellan?
- **Vad kan vi göra tillsammans med andra?**
Med andra kommuner och andra aktörer?
- **Vad kan vi lära av varandra och på vilket sätt?**
Vilka kontaktytor har vi där vi kan bygga relationer och gemensamt hjälpas åt för att göra det bättre för enskilda personer med socialtjänstinsatser?
- **På vilket sätt följer vi upp att vårt kvalitetsarbete ger effekt för enskilda?**
Vilken effekt behöver vi få?

Lex Sarah är en viktig del i det systematiska kvalitetsarbetet

Det systematiska kvalitetsarbetet rymmer även lex Sarah, som personal och ledning kan använda som verktyg i kvalitetsarbetet. En viktig del i kommunernas fortsatta utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet är att vara än mer observanta på och ta tillvara hur enskilda personer upplever effekten av kommunens arbete.

Grunden till god kvalitet i socialtjänstens arbete – och i enskilda personers insatser – bygger på att verksamheten uppmärksammar missförhållanden och risker för missförhållanden. Ett missförhållande skulle kunna vara om enskilda inte får sina behov tillgodosedda eller får vara delaktiga i förändringar som rör deras insatser. Det skulle också kunna leda till ett missförhållande om socialtjänsten inte följer upp hur de tillgodoser de behov som enskilda har fått beslut om insatser för. Att använda lex Sarah i det systematiska kvalitetsarbetet kan både förbättra kvaliteten i verksamheten och ge effekt för enskilda.

Stöd i att förbättra systematiskt kvalitetsarbete

På Socialstyrelsens webbplats finns en [handbok om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete](#) och [föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9](#).

Bli bättre på lex Sarah

På ivo.se/lexsarah finns ett stödmaterial för arbetet med lex Sarah. Där finns även filmer som kan användas för olika verksamheter. Ta också del av Socialstyrelsens [handbok om lex Sarah](#) och [föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah](#).

OM TILLSYVEN

IVO har genomfört en tillsyn av hur Sveriges samtliga kommuner under utbrottet av covid-19 har arbetat för att tillgodose behoven hos personer med insatser. I tillsynen har vi granskat det arbete som skett i kommunerna i samband med att de har gjort förändringar i insatser för enskilda personer. Vi har utgått från uppgifter kring deras systematiska kvalitetsarbete.

En fördjupad tillsyn har genomförts i 58 kommuner. Där har vi intervjuat ledningen och i vissa av dessa kommuner har vi även samtalat med enskilda personer och/eller närstående för att ta reda på enskilda personers upplevelse av förändringar i sina insatser och kontakten med kommunen vid förändringar.