

HandläggareSocialförvaltningen
Hillevi AnderssonÄldreförvaltningen
Marita Sundell**Till**Socialnämnden
2019-05-21Äldrenämnden
2019-05-21

Uppföljning av stadens lex Sarah-rapportering år 2018

Förvaltningarnas förslag till beslut

1. Nämnden godkänner redovisningen av inkomna lex Sarah-rapporter under 2018.
2. Nämnden överlämnar redovisningen av inkomna lex Sarah-rapporter under 2018 till kommunfullmäktige.
3. Ärendet överlämnas för kännedom till stadsdelsnämnderna, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden.

Lena Lundström Stoltz
förvaltningschef
socialförvaltningenMargareta Östrand
förvaltningschef
äldreförvaltningen

Sammanfattning

Socialförvaltningen och äldreförvaltningen har genom en enkät till samtliga berörda nämnder följt upp rapporterade missförhållanden enligt bestämmelserna om lex Sarah under 2018. Totalt rapporterades 304 missförhållanden. Av rapporterna avsåg 219 missförhållanden i nämndernas egen verksamhet och 85 i enskild verksamhet. Jämfört med 2017 har det totala antalet rapporter om missförhållanden ökat både vad gäller rapportering från egen regi och enskild verksamhet.

Förvaltningarna föreslår att nämnderna godkänner redovisningen av inkomna lex Sarah-rapporter under 2018 samt överlämnar redovisningen till kommunfullmäktige. Vidare föreslås att ärendet överlämnas till berörda nämnder för kännedom.

Bakgrund

Den första juli 2011 infördes nya bestämmelser om lex Sarah i socialtjänstlagen (7 kap 6 § och 14 kap 1-7 §§ SoL) och i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (och 23 e § och 24 a-g §§ LSS). Bland annat utvidgades bestämmelserna till att omfatta hela socialtjänstens område och Statens Institutionsstyrelse (SiS) samt verksamhet enligt LSS. Bestämmelserna innebär att personal inom verksamhet som omfattas av lex Sarah har en skyldighet att medverka till god kvalitet och rapportera missförhållande inom den egna verksamheten. Bestämmelserna innebär också en skyldighet för nämnden att anmäla allvarliga missförhållanden till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Med verksamhet avses i lex Sarah-sammanhang all socialtjänst och verksamhet enligt LSS som ingår i en kommunal nämnds ansvar, både myndighetsutövning och genomförande av insatser. Rapporteringsskyldigheten hos nämndens anställda och uppdragstagare omfattar även missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden som rör den som ”kan komma ifråga” för socialtjänstens insatser.

I juni 2013 antog kommunfullmäktige riktlinjer för lex Sarah som gäller för alla nämnder som bedriver socialtjänstverksamhet och verksamhet enligt LSS¹. Socialförvaltningen och äldreförvaltningen fick samtidigt i uppdrag att årligen sammanställa, och till kommunfullmäktige rapportera, inkomna lex Sarah rapporter och anmälningar till IVO.

Uppföljningar av lex Sarah-rapporteringen i staden ska ge en samlad bild av hur rapporteringen utvecklas och ska redovisas till kommunfullmäktige varje år. I detta tjänsteutlåtande presenteras uppföljningen av rapporteringen i stadens nämnder under 2018.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats i samarbete mellan socialförvaltningen och äldreförvaltningen. Det gemensamma, för socialnämnd, äldrenämnd och överförmyndarnämnd, rådet för funktionshindradsfrågor har behandlat ärendet vid sammanträde den 16 maj 2019 och kommunstyrelsens pensionärsråd, KPR, vid sammanträde den 14 maj. Samverkan med de fackliga organisationerna har skett i äldreförvaltningens förvaltningsgrupp den 15 maj och socialförvaltningens förvaltningsgrupp den 15 maj 2019.

Ärendet

Alla anställda som fullgör uppgifter inom socialtjänsten och i verksamhet enligt LSS är skyldiga att medverka till god kvalitet i verksamheten och i de insatser som ges, samt att rapportera missförhållanden och påtagliga risker för missförhållanden.

En rapport om missförhållande eller en påtaglig risk för missförhållande ska lämnas till den som bedriver verksamheten, det vill säga till den ansvariga nämnden om verksamheten bedrivs i kommunens egen regi och till huvudmannen för en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet samt till ledningen vid SiS.

Verksamheten är alltid skyldig att utreda, åtgärda och dokumentera ett rapporterat missförhållande samt, om en utredning visar på ett allvarligt missförhållande eller en risk för ett allvarligt missförhållande, anmäla det till IVO utan dröjsmål.

Yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inklusive entreprenadverksamhet är dessutom skyldig att informera berörd nämnd om inkomna rapporter. Vid anmälan till IVO ska verksamheten även informera nämnden om vad som kommit fram under utredningen, om ställningstagandet samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Stadens arbete med lex Sarah

Stadsdelsnämnderna och övriga berörda nämnder ska ha framtagna lokala rutiner för hur verksamheten ska fullfölja sina skyldigheter enligt lex Sarah. Övriga berörda nämnder i staden är socialnämnden, äldrenämnden, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden. Rutinerna ska vara utformade med utgångspunkt i stadens riktlinjer samt i gällande lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd.

Uppföljningen av stadens lex Sarah-rapporter

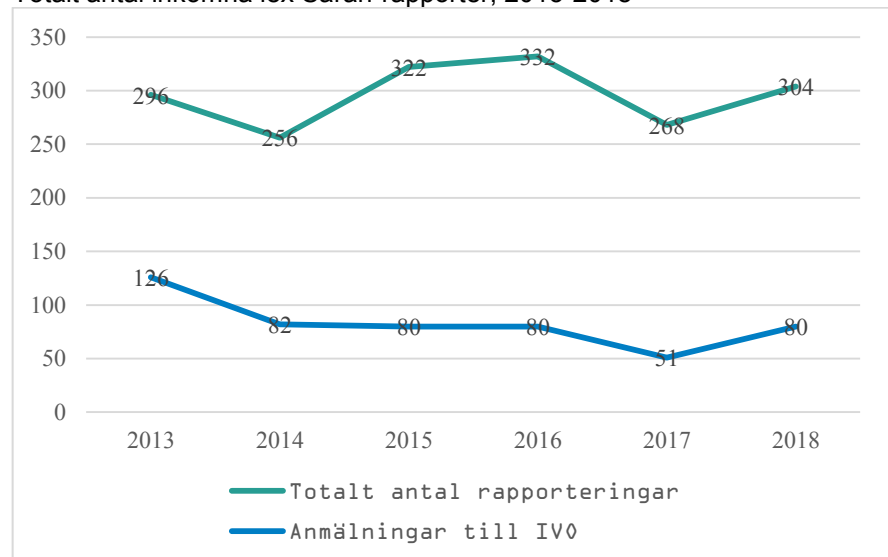
Socialförvaltningen och äldreförvaltningen har genom en enkät följt upp samtliga berörda nämnders rapporterade missförhållanden under 2018.

Antalet inkomna lex Sarah rapporter från stadens verksamhet i egen regi har varierat mellan åren. Efter en minskning år 2017 ökade antalet rapporteringar under 2018. Detsamma gäller anmälningarna

till IVO. Även från enskild verksamhet ökade antalet rapporter under 2018 liksom anmälningarna till IVO.

Sett över en sexårsperiod var det totala antalet rapporteringar, både från egen regi och enskild verksamhet som högst under 2016 och som lägst under 2014. Nedanstående diagram visar utvecklingen av antal rapporteringar sedan mätningarna i staden påbörjades.

Totalt antal inkomna lex Sarah-rapporter, 2013-2018



Under 2018 har totalt 304 missförhållanden rapporterats som berört enskilda som får insatser eller kan komma i fråga om insatser av stadens socialtjänst eller verksamhet enligt LSS, alternativt av enskilda utförare eller annan kommun som på uppdrag av staden utfört insatser. Av de 304 rapporterna avsåg 219 missförhållanden i nämndernas egen verksamhet och 85 avsåg missförhållanden i enskild verksamhet.

Antal inkomna lex Sarah-rapporter per egen respektive enskild regi

| År | Egen regi | Egen regi till IVO | Enskild regi | Enskild regi till IVO |
|------|-----------|--------------------|--------------|-----------------------|
| 2013 | 180 | 59 | 115 | 67 |
| 2014 | 177 | 45 | 78 | 37 |
| 2015 | 222 | 44 | 99 | 36 |
| 2016 | 241 | 45 | 91 | 35 |
| 2017 | 195 | 29 | 71 | 22 |
| 2018 | 219 | 50 | 85 | 30 |

Om en lex Sarah-utredning mynnar ut i bedömningen att händelsen är att betrakta som ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig

risk för ett allvarligt missförhållande ska detta anmälas till IVO utan dröjsmål. Av de 219 rapporterna som inkommit från stadens nämnder avseende egen regi resulterade 50 i anmälan om allvarligt missförhållande till IVO. Detta motsvarar 23 procent av samtliga rapporterade missförhållanden i egen regi. Den högsta andelen anmälningar till IVO ses för år 2013 när 32 procent av rapporterna anmäldes.

Av de missförhållanden som rapporterats till enskild verksamhet, och som staden fått information om, har 30 av 85 ansetts så allvarliga att de anmälts till IVO. Detta motsvarar 35 procent. Över tid visar statistiken att en större andel av de rapporterade missförhållandena från enskild verksamhet har utgjort ett allvarligt missförhållande än vad rapporterna från egen regi har gjort.

Jämförelse mellan förvaltningar

Antalet rapporteringar enligt lex Sarah mellan förvaltningarna skiljer sig åt i staden. Skillnaderna kan bero på flera saker, bland annat storlek på förvaltningarna, antalet enskilda som har insatser från socialtjänsten, omfattningen av utförarverksamheter i egen regi men även andra faktorer som rutiner och god kännedom om lex Sarah kan påverka.

Antal lex Sarah-rapporter per nämnd, 2018

| Ansvarig nämnd | Egen regi | Egen regi till IVO | Enskild regi | Enskild regi till IVO |
|-----------------------|------------|--------------------|--------------|-----------------------|
| Bromma | 16 | 7 | 1 | 1 |
| Enskede-Årsta-Vantör | 21 | 3 | 10 | 4 |
| Farsta | 13 | 3 | 1 | 0 |
| Hägersten-Liljeholmen | 12 | 1 | 7 | 2 |
| Hässelby-Vällingby | 6 | 5 | 4 | 3 |
| Kungsholmen | 8 | 4 | 6 | 3 |
| Normalm | 17 | 3 | 5 | 4 |
| Rinkeby-Kista | 12 | 3 | 0 | 0 |
| Skarpnäck | 13 | 2 | 15 | 5 |
| Skärholmen | 18 | 5 | 0 | 0 |
| Spånga-Tensta | 4 | 0 | 1 | 0 |
| Södermalm | 40 | 6 | 21 | 5 |
| Älvsjö | 12 | 4 | 0 | 0 |
| Östermalm | 6 | 1 | 14 | 3 |
| Socialnämnden | 15 | 1 | 0 | 0 |
| Äldrenämnden | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Arbetsmarknadsnämnden | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Total | 219 | 50 | 85 | 30 |

Av stadsdelsförvaltningarna har Södermalm flest antal rapporteringar (40) enligt lex Sarah från egen regi, medan Spånga-Tensta har minst antal rapporteringar (4) från egen regi. Jämfört med 2017 har Enskede-Årsta-Vantör och Norrmalm ökat med flest rapporteringar, 11 respektive 10 rapporteringar. Spånga-Tensta och Skarpnäck har minskat med 6 rapporter vardera, vilket är den största minskningen.

Jämförelse mellan verksamhetsområde

Som det framgår av nedanstående tabell är rapporteringen ojämnt fördelad mellan socialtjänstens verksamhetsområden. Det bör ställas i relation till respektive verksamhetsområdes omfattning och innehåll.

| Verksamhet | Egen regi | | Egen regi till IVO | | Enskild regi | | Enskild regi till IVO | |
|----------------------|------------|------------|--------------------|-----------|--------------|-----------|-----------------------|-----------|
| | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 |
| Äldreomsorg | 65 | 57 | 15 | 18 | 42 | 45 | 16 | 19 |
| Funktionsnedsättning | 66 | 62 | 7 | 14 | 27 | 37 | 5 | 9 |
| Socialpsykiatri | 7 | 9 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Vuxen/missbruk | 10 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Barn och ungdom | 33 | 50 | 5 | 13 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Ekonomiskt bistånd | 11 | 16 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Kvinnojour, härbärge | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jobbtorg | 3 | 5 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totalt | 195 | 219 | 29 | 50 | 71 | 85 | 22 | 30 |

De flesta rapporteringarna enligt lex Sarah i egen regi har under 2018 skett inom funktionsnedsättningsområdet, 62 rapporter, och inom äldreomsorgen, 57 rapporter. Detta är verksamhetsområden som innefattar utförarverksamheter i stor omfattning. Barn och ungdom står för den tredje största delen av rapporteringen med 50 rapporter. Rapporteringen inom barn och ungdom står för den största ökningen sett till antalet rapporter.

Jämfört med 2017 har rapporteringen inom egen verksamhet ökat inom samtliga verksamhetsområden undantaget äldreomsorg och

funktionsnedsättning där antalet rapporter minskat. Däremot har antalet anmälningar till IVO ökat för båda verksamhetsområdena.

När det gäller rapporter om allvarliga missförhållanden har antalet anmälningar till IVO i egen regi ökat inom samtliga verksamhetsområden. Inom äldreomsorgen återfinns den största andelen av inkomna rapporter som mynnat ut i beslut om att anmäla missförhållandet till IVO.

Även inom enskild verksamhet har rapporteringen ökat under 2018. De flesta rapporterna kommer från verksamhetsområdena äldreomsorg och funktionsnedsättning. Även anmälningarna till IVO har ökat inom dessa verksamhetsområden.

Beslut om missförhållande

Av de 219 rapporter som inkom från egen verksamhet under 2018 utmynnade 38 procent av utredningarna i beslut om att händelsen inte var ett betrakta som ett missförhållande eller påtaglig risk för ett missförhållande enligt lex Sarah.

Typer av missförhållanden

En lex Sarah-rapport kan avse fler än en typ av missförhållande. En rapport om psykiska eller fysiska övergrepp kan exempelvis även omfatta brister i utförandet av insatser. Av de missförhållanden som rapporterats under 2018 dominerar brister i utförandet av insats följt av brister i rättssäkerhet vid handläggning och genomförande. Missförhållandet som rapporterats som annat är till exempel brister i informationsöverföring, brister i hantering av dokument och inbrott i bil där kundnycklar stals.

| Typ av missförhållande | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|
| Psykiska övergrepp | 14 | 4 | 1 |
| Fysiska övergrepp | 46 | 11 | 13 |
| Brister i bemötande | 26 | 13 | 22 |
| Brister i rättssäkerhet vid handläggning och genomförande | 72 | 70 | 88 |
| Brister i utförande av insats | 117 | 108 | 120 |
| Sexuella övergrepp | 5 | 8 | 10 |
| Ekonomiska övergrepp | 14 | 8 | 22 |
| Brister i fysisk miljö, utrustning eller teknik | 12 | 17 | 9 |
| Annat | 34 | 17 | 16 |

Samtliga typer av rapporterade missförhållanden har ökat mellan 2017 och 2018 förutom brister i fysisk miljö, utrustning och teknik

samt psykiska övergrepp. Under 2016 rapporterades 46 missförhållanden avseende fysiskt övergrepp. Detta har minskat kraftigt då endast 13 rapporter avsåg denna typ av missförhållande under 2018.

Rapporter inom respektive verksamhetsområde

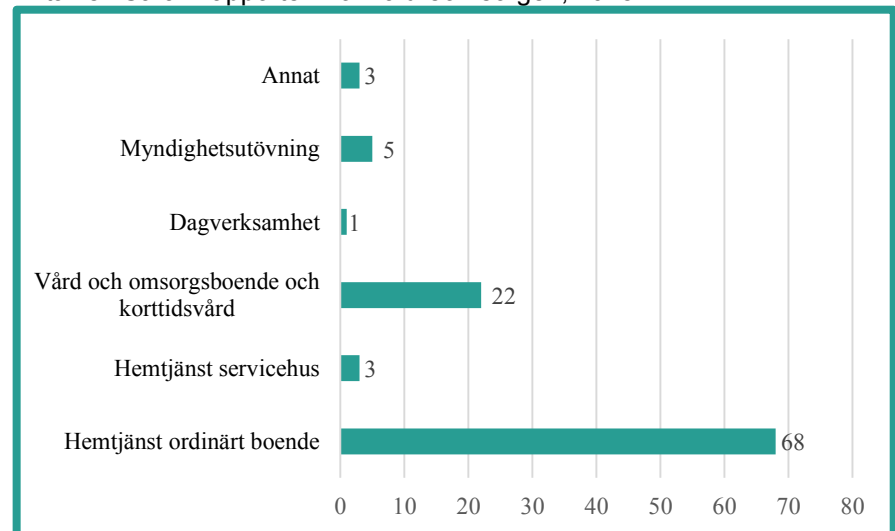
Nedan följer en redovisning av inkommande rapporter enligt lex Sarah inom respektive verksamhetsområde fördelat efter insatstyper per stadsdelsnämnd. Redovisningen inkluderar rapporter som verksamhet i enskild regi har informerat nämnderna om.

Äldreomsorg

Under 2018 inkom totalt 102 lex Sarah rapporter, vilket är något färre än 2017. Detta kan ställas i relation till att 21 244 personer hade någon form av beviljad insats (verkställt beslut) inom äldreomsorg i september 2018.

Flest rapporter, 68 stycken, kom från hemtjänst i ordinärt boende följt av rapporter från vård- och omsorgsboende inklusive korttidsvård, 22 stycken, samt rapporter rörande myndighetsutövning som var 5.

Antal lex Sarah-rapporter inom äldreomsorgen, 2018

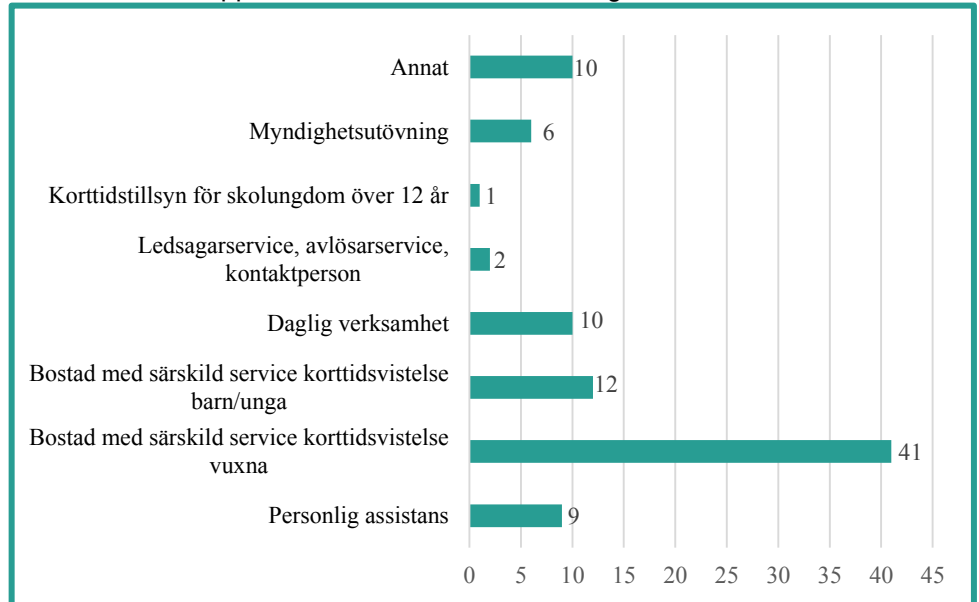


Funktionsnedsättning

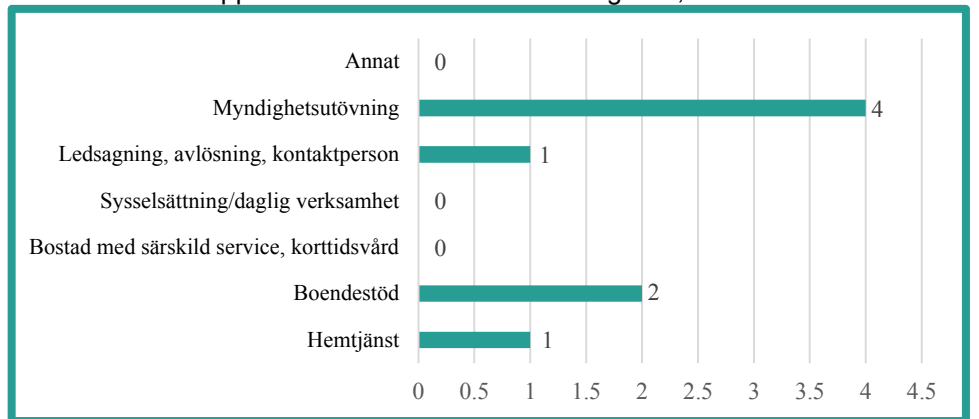
Totalt inkom 99 rapporter enligt lex Sarah som avsåg verksamhetsområdet funktionsnedsättning, vilket är 8 fler än under 2017. Av de inkomna rapporterna avsåg 91 missförhållanden i samband med LSS-insatser och 8 avsåg insatser enligt SoL. Flest rapporterade missförhållanden (41) har inkommit inom bostad med särskild service och korttidsvistelse för vuxna LSS, följt av

rapporter (12) rörande insatser i form bostad med särskild service och korttidsvistelse för barn och ungdom LSS. Jämfört med 2017 har rapporteringen ökat något inom daglig verksamhet.

Antal lex Sarah-rapporter inom funktionsnedsättning LSS, 2018



Antal lex Sarah-rapporter inom funktionsnedsättning SoL, 2018

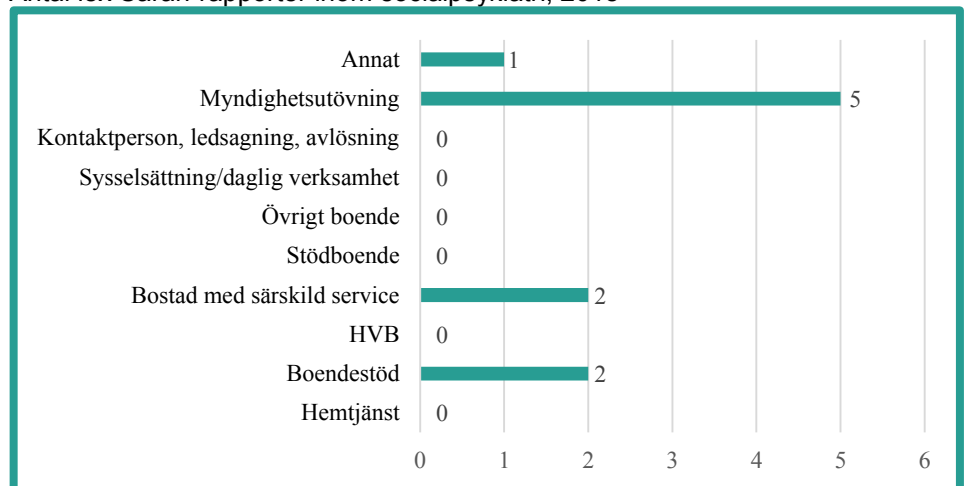


Rapporteringen inom verksamhetsområdet kan ställas i relation till att totalt 5 141 unika individer hade en insats enligt LSS under 2018 och 3 135 personer hade insatser enligt SoL, vilket är en sammantagen ökning om 256 personer. Dessutom hade 1 131 personer assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalken (SFB) från Försäkringskassan, vilket är en minskning med 36 personer på ett år.

Socialpsykiatri

Totalt inkom 10 lex Sarah-rapporter som avsåg socialpsykiatri under 2018, vilket är 2 fler än under 2017. Hälften av rapporterna avsåg myndighetsutövning.

Antal lex Sarah-rapporter inom socialpsykiatri, 2018

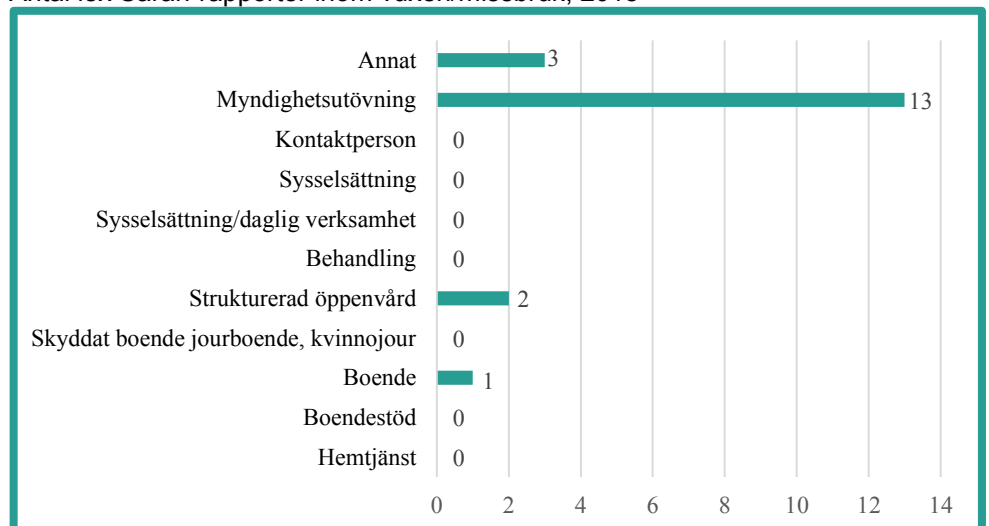


Under 2018 fick 3 981 personer med psykisk funktionsnedsättning någon form av socialpsykiatrisk insats från socialtjänsten jämfört med 4 128 personer under 2017.

Individ- och familjeomsorg vuxen/missbruk

Totalt inkom 19 lex Sarah-rapporter som avsåg verksamhetsområdet vuxen/missbruk under 2018, vilket är en knapp dubblering sedan 2017. Ökningen av rapporter återfinns främst inom myndighetsutövning från 5 rapporter under 2017 till 13 rapporter under 2018.

Antal lex Sarah-rapporter inom vuxen/missbruk, 2018

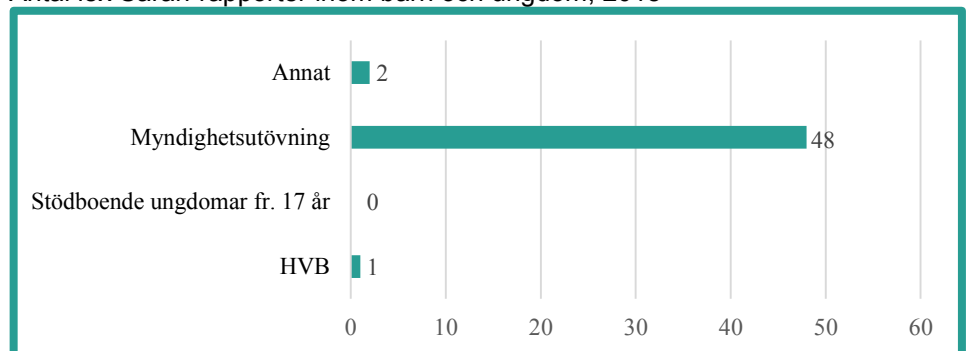


Antal personer som varit aktuella för utredning eller insats i Stockholms stads socialtjänst för sitt missbruk och beroende under 2018 var 3 508, vilket är en ökning om 26 personer jämfört med 2017.

Individ- och familjeomsorg, barn och ungdom

Inom verksamhetsområdet barn och ungdom, inkom totalt 51 rapporter under 2018. Av dessa avsåg 48 rapporter myndighetsutövning. Jämfört med 2017 har det skett en ökning med 18 rapporter, ökningen har främst skett inom myndighetsutövning.

Antal lex Sarah-rapporter inom barn och ungdom, 2018



För en jämförelse i förhållande till verksamhetens omfattning inkom totalt 28 597 anmälningar enligt 14 kap. 1§ SoL² till stadsdelsnämnderna under 2018 att jämföra med 26 453 anmälningar som inkom till stadsdelsnämnderna under 2017. Flera anmälningar kan ha inkommit för varje enskilt barn eller ungdom. En utredning inleddes i 16 040 fall under 2018. Under 2018 beviljades 3 525 barn och ungdomar öppenvårdsinsatser och 2 492 barn dygnet-runt-vård.

Ekonomiskt bistånd

Totalt inkom 17 rapporter inom ekonomiskt bistånd under 2018, vilket är en ökning jämfört med 2017 då 11 rapporter inkom. Missförhållanden som rapporterats inom ekonomiskt bistånd avsåg myndighetsutövning.

Under 2017 fick 13 966 unika hushåll i staden ekonomiskt bistånd, vilket var en minskning med drygt 600 biståndshushåll jämfört med 2017.

Jobbtorg Stockholm

Inom Jobbtorg Stockholm inkom 5 rapporter enligt lex Sarah, vilket är en liten ökning jämfört med 2017.

Jämställdhetsanalys

Av de rapporter där kön på den individ som berörts av missförhållandet varit känt, är fördelningen relativt jämnt fördelad mellan män och kvinnor. Av de inkomna rapporterna om missförhållande rörde 41 procent en kvinna och 39 procent en man. Andelen som svarat "vet ej" när det gäller kön är relativt stor, 20 procent. En analys av resultatet bör därmed göras med försiktighet. Inom de två verksamhetsområden som omfattas av flest antal rapporteringar, äldreomsorgen och funktionsnedsättning LSS, är en majoritet av brukarna inom funktionsnedsättning män, medan inom äldreomsorgen är kvinnor i majoritet. När det gäller insatser enligt LSS var ca 40 procent kvinnor och 60 procent män under 2018. För äldreomsorg var könsfördelningen ca 70 procent kvinnor och 30 procent män.

Förvaltningarnas synpunkter och förslag

Jämfört med 2017 har det totala antalet rapporter om missförhållanden ökat under 2018, både vad gäller rapportering från verksamhet i egen regi och i enskild regi. Även antalet anmälningar till IVO om allvarligt missförhållande har ökat jämfört med 2017. Ökningen av det totala antalet inkomna lex Sarah-rapporter har skett inom samtliga verksamhetsområden, undantaget äldreomsorgen. Den största ökningen sett till antalet rapporter återfinns inom barn och ungdom. Det är för socialförvaltningen och äldreförvaltningen svårt att dra några tydliga slutsatser av vad ökningen för 2018 beror på. Det kan finnas fler orsaker till att antalet rapporteringar har ökat inom staden. Inom barn och unga har antalet inledda utredningar ökat. Det ökade antalet ärenden inom verksamhetsområden kan således vara en av förklaringarna till att antalet rapporteringar ökar. En ökad medvetenhet kring lex Sarah som ett verktyg i det systematiska kvalitetsarbetet kan också spela in.

Det framgår att rapporteringen i staden är ojämnt fördelad mellan de olika verksamhetsområden och även mellan de olika förvaltningarna. Den skillnad som kan ses i antalet inkomna rapporter enligt lex Sarah mellan de olika förvaltningarna och verksamhetsområdena ska sättas i relation till det antal personer som är aktuella för utredning och insatser. Samtidigt kan det konstateras att en del förvaltningar redovisar mycket få inkomna rapporter.

Socialförvaltningen och äldreförvaltningen vill poängtera att arbetet enligt lex Sarah är en del i det systematiska kvalitetsarbetet som ska bedrivas i verksamheter inom socialtjänsten och enligt LSS. Syftet är att komma till rätta med brister i den egna verksamheten och förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen. Utredningen av en lex Sarah-rapport syftar till att klarlägga vad som har hänt, varför det har hänt och vad som kan göras för att förhindra att något liknande händer igen. Det är därför viktigt att identifiera bakomliggande orsaker till missförhållandet på systemnivå. Under 2018 genomförde IVO en uppföljning av anmälningar enligt lex Sarah. Utifrån uppföljningen har IVO tagit fram ett underlag som kan stötta kommuner och privata utförare i arbetet med lex Sarah och med att utveckla kvaliteten i sina verksamheter. IVO konstaterar att det systematiska kvalitetsarbetet och förståelsen för detsamma kan förbättras på flera olika sätt. Exempelvis menar IVO att individ- och verksamhetsnivå ofta är väl beskrivna i lex Sarah-utredningarna, men att orsaker och åtgärder på en mer övergripande systemnivå behöver utvecklas. IVO bedömer vidare att det borde finnas utrymme att i större utsträckning fråga brukarna om deras upplevelse av kvalitetsförbättring i samband med att åtgärder genomförs.

En lex Sarah-rapport ska inte ses som synonymt med en dålig verksamhet. Det kan tvärtom handla om att verksamheten har kunskap om lex Sarah och är observant på kvaliteten i verksamheten samt tillämpar bestämmelserna om rapporteringsskyldigheten i det löpande arbetet. I förarbetena lyfts särskilt chefens roll fram när det gäller att skapa förutsättningar för anställda att följa bestämmelserna. Ur stadens riktlinjer för lex Sarah framgår att nämndernas lex Sarah-ansvariga ansvarar för att informera personal om deras rapporteringsskyldighet återkommande minst en gång per år samt i samband med att en ny medarbetare påbörjar anställning.

Socialförvaltningen och äldreförvaltningen anser att förekomsten av rapporter som utreds och åtgärdas inom ramen för lex Sarah med fördel kan användas som indikator på hur ledningssystemet för det systematiska kvalitetsarbetet inom stadens socialtjänst och verksamhet enligt LSS fungerar.

Förvaltningarna föreslår att nämnderna godkänner redovisningen av inkomna lex Sarah-rapporter under 2018 samt överlämnar redovisningen till kommunfullmäktige. Vidare föreslås att ärendet överlämnas till stadsdelsnämnderna, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden för kännedom.

