

Återrapportering för covid-19-uppdragen Juni 2022

start.stockholm

FÖRORD

Socialnämnden i Stockholms stad ska stödja stadsdelsnämnderna i att identifiera och analysera följderna för särskilt utsatta grupper med anledning av covid-19-pandemin samt omsätta lärdomar från krishanteringen under pandemin i en uppdaterad beredskapsplanering. Denna rapport innehåller båda dessa delar, Swecos analys av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper samt förvaltningens sammanställning av lärdomar från krishanteringen.

Återrapportering för covid-19-uppdragen
Juni 2022

Dnr: 3.1.1-132/2022

Utgivare: Avdelningen för stadsövergripande sociala frågor,
socialförvaltningen

Kontaktperson: Jazmine Hjorth Tegman

Konsult: Sweco

Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning	5
1. Inledning	8
1.1 Om uppdraget.....	8
1.2 Metod och genomförande.....	8
1.2.1 Avgränsningar och definitioner	8
1.2.2 Statistik	9
1.2.3 Intervjuer.....	9
1.2.4 Genomgång av rapporter.....	10
1.3 Rapportens disposition	10
2. Sammanfattning av 2021 års analys av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper	10
2.1 Redan identifierade följder.....	11
2.2 Troliga befintliga följder som inte med säkerhet kan identifieras 12	
2.3 Möjliga följder på sikt	12
3. Sammanställning och analys 2022	13
3.1 Barn och unga.....	13
3.1.1 Resultat från intervjuer med verksamheter som möter barn och unga	17
3.2 Våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck	21
3.2.1 Resultat från intervjuer med verksamheter som arbetar mot våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck	27
3.3 Funktionsnedsättning.....	31
3.3.1 Resultat från intervjuer med verksamheter för barn och unga med funktionsnedsättning.....	34
3.4 Socialpsykiatri	38
3.5 Ekonomiskt bistånd.....	40
3.6 Missbruk och beroende	45
3.7 Hemlöshet.....	47
3.8 Ej verkställda beslut enligt SoL.....	50

4.	Swecos avslutande diskussion	53
5.	Referenser.....	56
	Socialförvaltningens lärdomar av krishanteringen.....	57
6.	Inledning	57
6.1	Syfte och bakgrund	57
6.2	Genomförande	57
7.	Utvärdering av förvaltningens krisledning hösten 2020	58
7.1	Sammanfattning av utvärderingens resultat	58
7.2	Utvärderingens åtgärdsförslag	59
7.3	Förvaltningens åtgärder	59
8.	Interna intervjuer på socialförvaltningen våren 2022.....	59
8.1	Syfte och genomförande	59
8.2	Sammanfattning av intervjuerna	60
8.2.1	<i>Krisberedskap</i>	<i>60</i>
8.2.2	<i>Personalfrågor.....</i>	<i>61</i>
8.2.3	<i>Kommunikation och stöd till stadsdelsförvaltningarna</i>	<i>62</i>
8.2.4	<i>Extern samverkan</i>	<i>62</i>
9.	Intervjuer med avdelningschefer i stadsdelsförvaltningarna 63	
9.1	Otydligheter i kommunikationen och kring förvaltningens roll inledningsvis	63
9.2	Införande av regelbundna möten gav efterlängtat struktur - men vissa behov av att organisera mötena bättre.....	64
9.3	Samordningen med andra fackförvaltningar behöver förtydligas 65	
9.4	Olika uppfattningar om socialförvaltningens mandat och roll i förhållande till stadsdelsförvaltningarna i krissituationer	65
9.5	Uppskattas att socialförvaltningen utreder och drar lärdomar inför kommande kriser	66
10.	Avslutande diskussion och förslag.....	67

Sammanfattning

Sweco har på uppdrag av socialförvaltningen i Stockholms stad analyserat följderna av covid-19-pandemin på särskilt utsatta grupper. Studien har haft ett särskilt fokus på följder på barn och unga samt våldsutsatthet. Studien har baserats på statistik som till största del har samlats in från stadens interna verksamhetssystem. Intervjuer har genomförts med representanter för verksamheter inom staden som möter barn och unga samt personer som är utsatta för våld. Nedan sammanfattas studiens resultat.

Redan utsatta barn och unga har drabbats hårt och riskerar långsiktiga konsekvenser

Intervjuerna visar att även om många barn och unga har påverkats negativt av pandemin och de nedstängningar och omställningar som följde, har flertalet återgått till sin tidigare vardag och upplever idag få eller inga följder av pandemin. Däremot finns det grupper av barn och unga där pandemin slagit extra hårt och där följderna lever kvar och riskerar att göra så på sikt. Verksamheterna rapporterar om att små barn i utsatta områden fått en försämrad språkutveckling till följd av ökad isolering och senare introduktion till öppna förskolan och förskolan.

Även unga med vissa funktionsnedsättningar har drabbats negativt av pandemin, vilket riskerar att få följder som kvarstår en tid framöver. Studien visar att barn och unga inom LSS-verksamheter blev mer isolerade under pandemin och till stor del förlorade möjligheten att utföra fysiska och sociala aktiviteter som i många fall ställdes in. Det finns risk att det har skapats ett ”nytt normalt” för många barn och unga med vissa funktionsnedsättningar, som innebär en mer inaktiv och ensam vardag.

Verksamheterna vittnar om att unga med social ångest har extra svårt att ta sig hemifrån till skola och andra aktiviteter, efter det långa uppehållet när undervisningen skedde på distans. Flera unga med social ångest är idag mer isolerade än före pandemin. Även unga med ätstörningar lyfts fram som en grupp där följderna av pandemin har varit tydliga och kvarstår under våren 2022. Ungar med ätstörning har blivit mer sjuka och de följderna avtar inte för att samhället i stort har återgått till det normala.

Inga tydliga pandemieffekter på våldsutsatthet, även om redan utsatta troligtvis mått sämre

Studien visar att det inte går att se någon pandemirelaterad ökning av orosanmälningar som rör barn och unga. Antal orosanmälningar som avser våld inom familjen och/eller av närstående samt

hedersrelaterad problematik minskade aningen 2020, men det är svårt att härleda minskningen till pandemin. Studien visar att orosanmälningarna från skolan inte har minskat under pandemin, vilket många befarade skulle ske som en konsekvens av skolornas omställning till distansundervisning. Ur intervjuer med stadens verksamheter går det inte heller att observera en ökad våldsutsatthet bland barn och unga under pandemin.

Unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck vittnade 2020 om att våldet och förtrycket hade förvärrats. Verksamheten Origo som möter dessa unga menar att den förvärrade utsattheten avtagit för de flesta när skolor och fritidsaktiviteter öppnat igen.

Verksamheterna vittnar om att personer som är utsatta för våld i nära relation har mått sämre under pandemin, när stödet främst var digitalt och processerna gick långsammare än vanligt. Stödsamtal på distans är inte optimalt för en målgrupp där hemmet inte är en säker plats. Studien visar att det fortfarande inte går att utesluta att effekter av pandemin kommer att visa sig längre fram. Det finns en fördröjning från att en person börjar utsätta någon för våld, till att den våldsutsatta söker stöd. Däremot finns det i dagsläget inget som tyder på att trycket på verksamheterna kommer att öka framåt.

2020 var det avvikande året – men för vissa grupper kvarstår följder av pandemin

Vid uppföljning av statistik är det flera parametrar som avviker för 2020, men som verkar återgå till tidigare observerade trender under 2021. Ett exempel på statistik som avviker för 2020 är antal placeringar i skyddat boende, som gick ned under året för att sedan vända uppåt 2021. Antalet biståndshushåll har minskat över lång tid men hade en marginell ökning under 2020, som sedan avtog igen 2021. Ökningen under 2020 kan vara en effekt av pandemin som orsakade försörjningsproblem för många hushåll. Under 2020 sågs även en minskning i antal unika individer och pågående insatser inom öppenvården för missbruk, som återgick till normala nivåer 2021. Det går dock inte med säkerhet att härleda minskningen till pandemin.

Statistiskt sett visar studien att det är kopplat till ej verkställda beslut inom LSS och SoL som följer av pandemin fortsatt går att se 2021. De ej verkställda besluten är något fler än innan pandemin bröt ut, vilket tyder på att en del personer fortfarande inte tar del av de stödinsatser som de har rätt till.

I intervjuer framkommer att följderna av pandemin kvarstår för en del grupper. Som tidigare nämnt är vissa grupper av särskilt utsatta barn och unga fortsatt drabbade av följder av pandemin.

Verksamheterna vittnar även om att det kan ta tid för syskon och andra anhöriga att återhämta sig efter att de under närmare två års tid har kompenserat för inställda och bortvalda stödinsatser.

Finns behov av intensifierat uppsökande arbete

Studien visar att mycket av socialtjänstens uppsökande arbete har avstannat under pandemin. Flera verksamheter har försvagat sina kontakter med vissa utsatta grupper. Verksamheterna vittnar om att det nu är extra svårt att nå personer i utsatta områden och socioekonomiskt svaga grupper, som redan innan pandemin inte kände till eller kände tillit till socialtjänsten. Exempelvis har stadens relationsvårdscentrum (RVC) idag sämre kontakt med personer i socioekonomiskt svaga grupper. Även RVC:s kontakt med våldsutövare som får behandling har minskat kraftigt under pandemin.

Flera omställningar i verksamheterna kommer bestå

Studien visar att flera omställningar som genomförts under pandemin har kommit för att stanna. Verksamheterna kommer att fortsätta erbjuda samtal på distans, digitalt eller över telefon, i de fall det fungerar lika bra som, eller bättre än, samtal på plats.

En del kompetenshöjande insatser och informationsinsatser som verksamheterna erbjuder kommer fortsatt att hållas digitalt. Verksamheterna har identifierat att kvaliteten för vissa insatser har bibehållits när de skett digitalt, samtidigt som man har kunnat nå fler och spara resurser.

Flera verksamheter vittnar om att krishanteringen har utvecklats under pandemin och att de har arbetat fram rutiner och strukturer som gör att de upplever sig bättre förberedda för en eventuell ny kris. Inom LSS-verksamheterna kommer även flera smittskyddsåtgärder, som rutiner kring handtvätt och desinficering, leva kvar för att minska risken även för annan smitta.

Risker kopplade till medarbetares ork och motivation

Studien visar att många medarbetare vid de verksamheter som riktar sig till barn och unga har tappat motivation av att arbeta hemma och ha mindre kontakt med kollegor och klienter. Flera verksamheter vittnar även om att många i personalen är utarbetade efter cirka två år med omställningar, anpassningar och ökade behov hos målgrupperna. Framför allt inom LSS-verksamheterna rapporteras att personalen har arbetat hårt för att mildra följderna av pandemin för barnen. I studien framkommer även att det är lång kö till ungdomsmottagningarnas kuratorer, vilket kan vara en konsekvens av höjd generell oro och ångest hos många unga. Högt tryck på verksamheterna, i kombination med att omställningar under pandemin har varit påfrestande för ungdomsmottagningarnas medarbetare, kan medföra risker i möjligheten att upprätthålla god kvalitet framöver.

1. Inledning

1.1 Om uppdraget

Socialnämnden i Stockholms stad ska stödja stadsdelsnämnderna i att identifiera och analysera följderna för särskilt utsatta grupper med anledning av covid-19-pandemin. Sweco har av den anledningen tidigare genomfört en analys som slutlevererades i maj 2021. I analysen 2021 konstaterades bland annat att mörkertalen vid tid för analysen troligtvis var stora och att flera följder av pandemin ännu inte gick att urskilja. I analysen framkom att risken för stora mörkertal var särskilt hög inom områdena våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck, där det vid tid för analysen ännu inte gick att konstatera några tydliga följder av pandemin på våldsutsattheten. Gruppen barn och unga lyftes i analysen ut som en potentiellt extra riskutsatt grupp. I kapitel 2 presenteras en sammanfattning av analysen från 2021.

Under våren 2022 har socialförvaltningen i Stockholms stad beställt en uppdaterad analys av följderna av pandemin. Analysen ska ha ett särskilt fokus på barn och unga samt våldsutsatthet.

Covid-19-pandemin drabbade Sverige och världen under våren 2020. I mars 2020 kom de första covid-relaterade rekommendationerna i Sverige och flera av socialtjänstens verksamheter började ställa om och stänga ner. Under 2020 och 2021 präglade pandemin till stor del det svenska samhället. Våren 2022 är pandemin fortsatt aktuell och många människor smittas fortfarande av covid-viruset. Från april 2022 räknas sjukdomen däremot inte längre som en samhällsfarlig sjukdom och i princip samtliga restriktioner och rekommendationer kopplade till pandemin är borttagna.

1.2 Metod och genomförande

1.2.1 Avgränsningar och definitioner

Analysen har framför allt fokus på följder av pandemin på barn och unga samt våldsutsatthet. Därmed har intervjuer med stadens verksamheter avgränsats till att fokusera på verksamheter inom Stockholms stad som arbetar med de grupperna och perspektiven. För den kvantitativa delen av analysen har statistisk tagits fram och analyserats för samtliga socialtjänstens verksamhetsområden. Särskilt fokus har lagts på barn och unga, varpå statistiken presenteras uppdelad för barn och unga inom de verksamhetsområden där det varit möjligt.

De statistiska analyserna kopplade till barn och unga har i de flesta fall utgått från socialtjänstrapportens åldersindelning, där barn avser alla till och med 20 år. I intervjuer med verksamheter som riktar sig till barn och unga skiljer sig åldersindelningen åt. Vissa

verksamheter riktar sig enbart till mindre barn, andra till de upp till 18 år och ytterligare några välkomnar unga högre upp i åldrarna.

1.2.2 Statistik

Statistiska analyser har genomförts av socialtjänstens samtliga verksamhetsområden. Val av faktorer att undersöka närmare togs fram av socialförvaltningen i samband med den analys som genomfördes våren 2021. Utifrån dialog med socialförvaltningen har rapporten för 2022 i högre grad än tidigare år utgått från socialtjänstrapportens statistik, vilken är verifierad av staden.

Underlaget till de statistiska analyserna har till största del samlats in från stadens interna verksamhetssystem. För verksamhetsområdena som rör Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Socialtjänstlag (2001:453) (SoL) presenteras även siffror över ej verkställda beslut som socialförvaltningen har varit behjälplig att förmedla. Statistiken omfattar uppgifter till och med kvartal 3, 2021. Uppgifter om vräkningar är hämtade från Kronofogdens officiella statistik. Arbetslöshetsstatistik är hämtad från Stockholms stads hemsida, där rapporter över arbetssökande publiceras varje månad. Det statistiska underlaget har därefter bearbetats av Sweco. Samtliga siffror avser Stockholms stad om inget annat anges.

Statistiken redovisas, i den mån det är möjligt, uppdelad på ålder. Detta för att möjliggöra analyser med särskilt fokus på barn och unga.

1.2.3 Intervjuer

För studien har 18 intervjuer genomförts under perioden februari till och med april 2022. Intervjuerna har hållits per telefon eller via videosamtal. Intervjuer har genomförts med:

- 2 kuratorer vid ungdomsmottagningar
- 3 familjestödare
- 1 chef vid en öppen förskola
- 8 chefer eller medarbetare för verksamheter inom LSS (3 korttidsvistelse verksamheter, 3 verksamheter för korttidstillsyn och 2 barnboenden)
- 3 chefer vid relationsvårdscentrum
- 1 chef vid verksamhet som arbetar specifikt med hedersrelaterat våld och förtryck

Intervjuerna har fokuserat på ett antal teman kopplade till följder av pandemin på verksamheterna och på dess målgrupper:

- Tidiga följder av pandemin när samhället delvis var nedstängt och präglades av restriktioner och rekommendationer för att minska smittspridning.
- Kvarvarande följder vid tid för intervjun våren 2022.

- Troliga följder framöver och mer långsiktiga effekter på målgrupperna.
- Möjliga konsekvenser framåt för stadens verksamheter, som en effekt av pandemin.

1.2.4 Genomgång av rapporter

Sweco har tagit del av stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsrapporter för 2021. I rapporterna har det funnits ett avsnitt om effekter av covid-19, vilka har använts som kompletterande underlag för studien. För några verksamhetsområden har Sweco även tagit del av utkast till socialtjänstrapporten för 2021.

Därtill har Sweco studerat några rapporter och studier som behandlat effekter av covid-19-pandemin med särskilt fokus på barn och unga. Rapporterna har kommit från Barnombudsmannen, Socialstyrelsen och Unicef med flera.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenteras en sammanfattning av 2021 års analys av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper. I kapitel 3 presenteras resultat och analys från intervjuer, statistisk data och granskning av rapporter. Kapitlet innehåller avsnitten 3.1 Barn och unga, 3.2 Våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck, 3.3 Funktionsnedsättning, 3.4 Socialpsykiatri, 3.5 Ekonomiskt bistånd, 3.6 Missbruk och beroende, 3.7 Hemlöshet och avslutningsvis 3.8 Ej verkställda beslut enligt SoL. I den första delen av varje avsnitt presenteras statistik och i den andra delen presenteras resultat från intervjuer, för de verksamhetsområden där intervjuer har genomförts. I kapitel 4 presenteras Swecos avslutande diskussion.

2. Sammanfattning av 2021 års analys av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper

Sweco hade våren 2021 i uppdrag av socialförvaltningen att analysera följderna av covid-19-pandemin på särskilt utsatta grupper. I uppdraget ingick även att analysera vilka risker och behov som stadens verksamheter ser framöver i förhållande till de särskilt utsatta grupperna. Analysen baserades på statistisk som till största del samlades in från stadens interna verksamhetssystem. Intervjuer genomfördes med stadens verksamheter och idéburna organisationer som riktar sig till vissa av målgrupperna.

Studien visade att få tydliga effekter av pandemin gick att observera i statistiken. Genom intervjuer med stadens verksamheter och andra aktörer identifierades flera redan synliga följder på olika målgrupper. I intervjuerna lyftes även potentiella risker och behov framåt kopplade till grupper där mörkertalen antas vara höga eller där följderna från pandemin förväntas bli synliga längre fram. Studiens resultat av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper sammanfattades utifrån kategorierna: redan identifierade följder, troliga befintliga följder som inte med säkerhet kan identifieras och möjliga följder på sikt.

Nedan presenteras en sammanfattning av resultaten från analysen 2021.

2.1 Redan identifierade följder

Analysen visade att personer med funktionsnedsättning och personer inom socialpsykiatri hade upplevt negativa följder av pandemin. Verkställda beslut om daglig verksamhet hade minskat och stödinsatser hade inte utnyttjats i samma omfattning som tidigare. Verksamheterna vittnade om att minskade insatser innebar ökad påfrestning på målgrupperna, som många gånger redan lider av förhöjd ångest och oro samt ofta är i riskgrupp för covid-19.

Studien visade även att personer i hemlöshet samt personer i missbruk hade blivit drabbade av pandemin med ökad psykisk ohälsa och isolering som följd. Det digitala utanförskapet inom målgrupperna medförde även att insatser var svåra att genomföra när verksamheterna ställde om till distansarbete och digitala arbetssätt.

Verksamheter inom samtliga verksamhetsområden vittnade om att digitaliseringen hade missgynnat vissa målgrupper. Framför allt personer som har svårt att kommunicera på svenska, de som inte har tillgång till digitala verktyg och personer med vissa funktionsnedsättningar.

Studien visade att ökad psykisk ohälsa gick att observera hos personer som redan levde i utsatthet och hade bristande tillgång till ekonomiska och sociala skyddsnet.

Nya grupper tycktes även ha hamnat i ekonomisk utsatthet och i vissa fall hemlöshet, åtminstone tillfälligt under pandemin. Bland annat nämndes barnfamiljer, unga och personer med otrygga arbeten.

Flera verksamheter vittnade även om följder av pandemin på anhöriga till målgrupperna. Verksamheterna upplevde att fler anhöriga hade mått sämre till följd av ökad isolering och mer tid tillsammans med sina närstående.

2.2 Troliga befintliga följder som inte med säkerhet kan identifieras

Det gick inom ramen för studien inte att observera några tydliga följder av pandemin kopplat till våld mot barn, hedersrelaterat våld och förtryck eller mäns våld mot kvinnor. Det framkom dock att mörkertalen kopplat till våld i nära relation antogs vara extra stora under en pandemi som inneburit isolering och nedstängda verksamheter. En verksamhet som arbetar med hedersrelaterat våld och förtryck hade observerat viss nedgång i antal kontakter med unga och yrkesverksamma.

I studien framkom att stadens verksamheter såg en risk att alkoholmissbruk, drogmissbruk och spel om pengar skulle ha ökat under pandemin utan att dessa följder dittills gått att identifiera. Verksamheterna förväntade sig att märka av följder av det förmodade ökade missbruket framöver.

2.3 Möjliga följder på sikt

Vid tid för analysen gick det inte att observera några tydliga effekter av pandemin på ekonomiskt bistånd. Avsaknaden av tydliga effekter antogs bero på finansiella stödåtgärder. Verksamheterna såg en viss risk i att ekonomiskt bistånd skulle öka om stödåtgärderna försvann, framför allt för personer som redan står långt från arbetsmarknaden eller riskerar att hamna i långtidssjukskrivning.

Många företrädare för stadens verksamheter såg att följderna av pandemin riskerade att bli extra stora för barn och unga. Framför allt för unga som inte kunnat tillgodogöra sig den digitala skolundervisningen – exempelvis unga som är nya i Sverige och unga inom autismspektrumet eller med andra funktionsnedsättningar.

Studien lyfte fram att det fanns risk att en ”social skuld” hade byggts upp under pandemin. I kombination med troliga stora mörkertal antogs det kunna leda till ökade stödbehov framåt.

3. Sammanställning och analys 2022

I det här kapitlet presenteras följder av pandemin på socialtjänstens verksamhetsområden. För samtliga områden presenteras relevant statistik för utvecklingen över tid. För områdena barn och unga, våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck samt barn med funktionsnedsättning presenteras även resultat från intervjuer med representanter från stadens verksamheter.

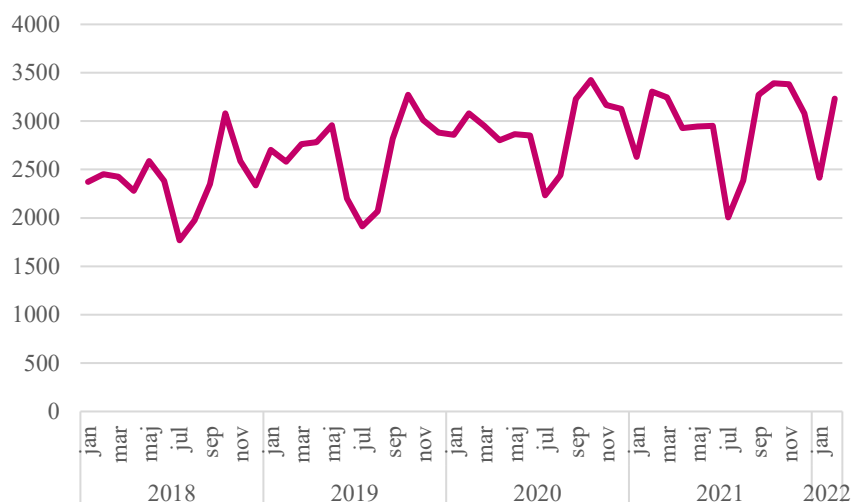
Intervjuresultaten presenteras uppdelat på tre rubriker. Inledningsvis presenteras följder av pandemin som identifierades så länge samhället var tydligt påverkat av restriktioner och rekommendationer. Dessa följder upplevs inte längre drabba målgrupperna eller verksamheterna i någon större utsträckning under våren 2022. Därefter presenteras följder som intervjupersonerna anser kvarstår vid tid för den här analysen och som potentiellt kan leva kvar framåt. Avslutningsvis presenteras de följder på verksamheterna som troligen är att vänta.

3.1 Barn och unga

I början av pandemin fanns en oro att barn och ungas missförhållanden skulle öka under pandemin, men också att missförhållandena inte skulle upptäckas på grund av att barnen blev mer isolerade.

Antalet orosanmälningar som rör barn och unga har ökat under pandemin. Antalet har dock ökat stadigt över en längre tid och det går därför inte utläsa några tydliga effekter av pandemin, se diagram 1.

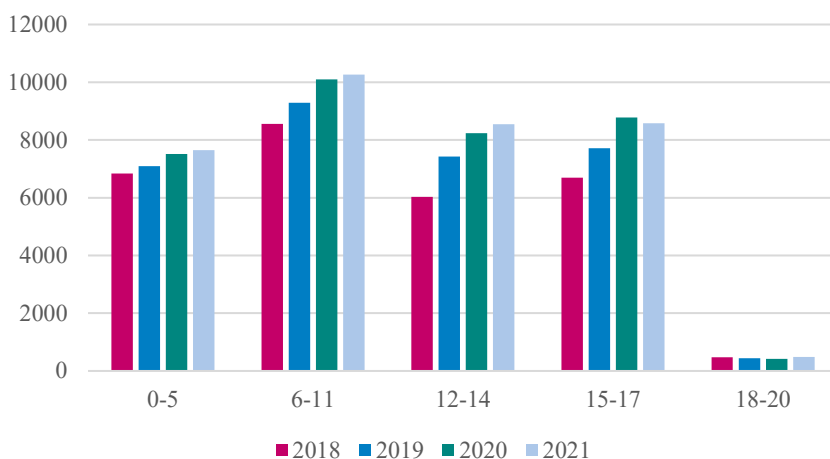
Diagram 1 Antal orosanmälningar som rör barn och unga 0–20 år, januari 2018 till februari 2022



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

När orosanmälningarna delas in efter barn och ungas ålder observeras att antal orosanmälningar har ökat mer inom vissa åldersgrupper de senaste åren, se diagram 2. För ungdomar i åldern 18–20 har antalet orosanmälningar varit på ungefär samma nivå de senaste åren. För resterande åldersgrupper ökade antalet orosanmälningar i genomsnitt mer mellan åren 2018–2019 samt 2019–2020 än för åren 2020–2021.

Diagram 2 Antal orosanmälningar som rör barn och unga per ålderskategori, år 2018 till 2021

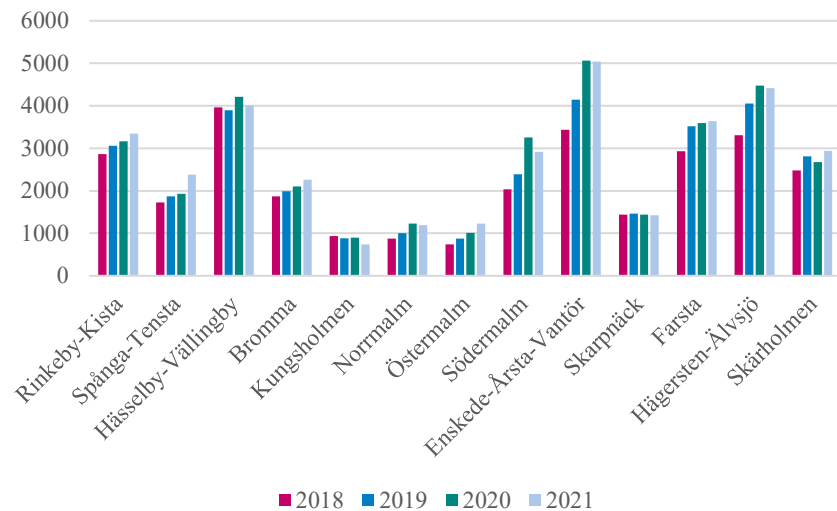


Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Det finns också skillnader gällande orosanmälningar mellan stadsdelsnämnderna. I diagram 3 kan utläsas att det var flest antal orosanmälningar i Enskede-Årsta-Vantör och lägst antal orosanmälningar i Kungsholmen. Störst ökning av orosanmälningar mellan 2020 och 2021 var det i Spånga-Tensta och på Östermalm, med en ökning med 24 respektive 21 procent. Störst minskning var det i Kungsholmen, där minskade antalet orosanmälningar med 18 procent mellan 2020 och 2021. I Socialtjänstrapporten 2020 framgår det att det finns lokala variationer i hur stadsdelsnämnder hanterar och registrerar inkommande information.¹ Det är därmed svårt att avgöra om skillnader mellan stadsdelsnämnderna i ökning av antal orosanmälningar är kopplade till pandemin eller om det finns andra förklaringar.

¹ Stockholms stad 2021a

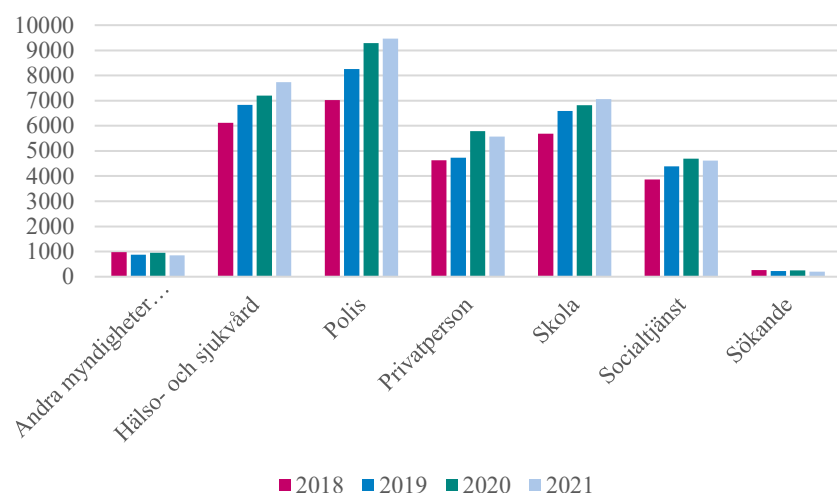
Diagram 3 Antal orosanmälningar som rör barn och unga 0–20 år per stadsdelsnämnd, år 2018 till år 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Initialt fanns en farhåga att barn och ungas missförhållanden inte skulle upptäckas på grund av att barnen blev mer isolerade när skolor och andra verksamheter stängde ner. I diagram 4 redovisas antalet orosanmälningar per uppgiftslämnare. Från år 2018 har antalet orosanmälningar inom skolan ökat med 24 procent fram till 2021. Antalet orosanmälningar från privatpersoner ökade med 20 procent mellan 2018 och 2021. Även anmälningarna från hälso- och sjukvården samt polisen ökade med mer än 20 procent mellan 2018 och 2021.

Diagram 4 Antal orosanmälningar som rör barn och unga 0–20 år per uppgiftslämnare, år 2018 till år 2021

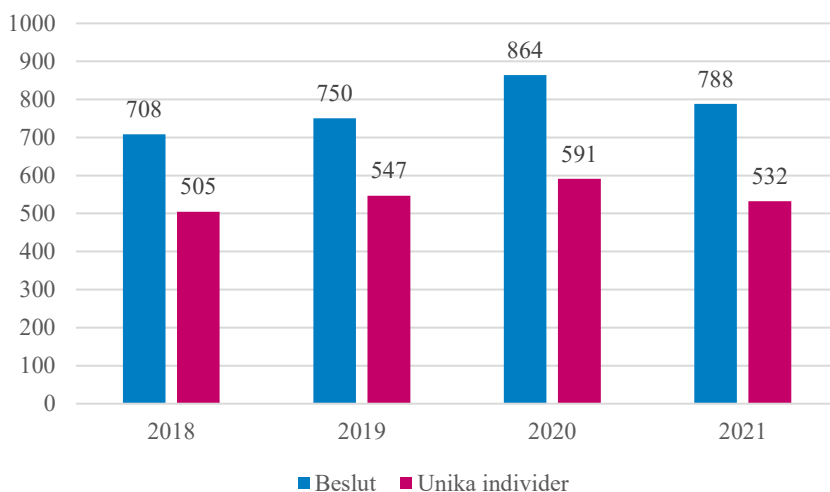


Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Förutom orosanmälningar finns det även möjlighet att följa statistik över unga som begår brott utifrån beslut om att avge yttranden enligt 11 § lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga

lagöverträdare (LUL). För unga som inte fyllt 18 år och är misstänkta för brott kan rättsväsendet besluta om att inhämta yttranden från socialnämnden. Antal beslut om yttranden har haft en tendens att öka över tid och det är därför svårt att dra slutsatser huruvida pandemin har haft någon effekt. I diagram 5 kan observeras att antalet beslut och unika individer ökade mellan 2018 och 2020 och sedan minskade något under 2021. Inom vissa brottstyper har det enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) skett en nedgång av brott under pandemin, som misshandel av obekant, stöldbrott och personrån². Brå rapporterar dock om nedgångar redan från 2020, vilket gör det svårt att avgöra om minskningen av beslut enligt LUL under 2021 går att koppla till pandemin.

Diagram 5 Antal beslut om yttranden enligt LUL samt antal unika individer, år 2018 till 2021

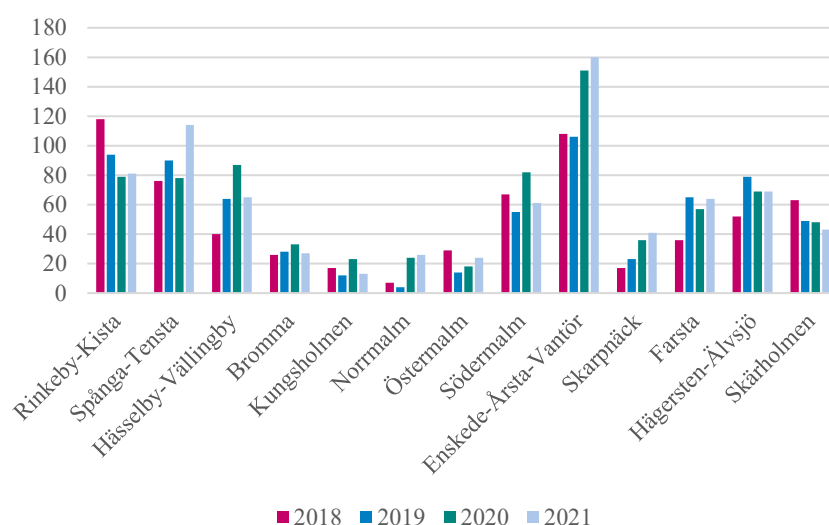


Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Antalet beslut om yttranden enligt LUL per stadsdelsnämnd presenteras i diagram 6. Det finns skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna, både gällande antal beslut och utvecklingen mellan åren. Den största ökningen under 2020 skedde i Enskede-Årsta-Vantör och under 2021 i Spånga-Tensta. Den största minskningen under 2020 skedde i Rinkeby-Kista och under 2021 i Hässelby-Vällingby. Flest beslut om yttranden år 2021 togs i Enskede-Årsta-Vantör och lägst antal beslut togs i Kungsholmen.

² [Trots avvecklade restriktioner under hösten har de anmälda brotten inte ökat generellt, men för några brottstyper är nivåerna nästan som före pandemin - Brottsförebyggande rådet \(bra.se\)](#)

Diagram 6 Antal beslut om yttranden enligt LUL per stadsdelsnämnd, år 2018 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

3.1.1 Resultat från intervjuer med verksamheter som möter barn och unga

Det här avsnittet baseras på intervjuer med representanter för ungdomsmottagningar, öppna förskolan och familjerådgivningen inom Stockholms stad. Resultaten från intervjuerna har även kompletterats med resultat dels från stadsdelsnämndernas verksamhetsberättelser för 2021, dels från Barnombudsmannens rapport om pandemins konsekvenser på barn³.

1.1.1.1 Tidiga följder när samhället delvis var nedstängt

I intervjuer med representanter från ungdomsmottagningarna framkommer att gymnasieelever har drabbats när skolorna periodvis övergått till distansundervisning. Framför allt unga som redan hade svårt att klara av skolan och som behöver mycket stöd från skolpersonal framhålls som drabbade. Bland de särskilt drabbade nämns elever med neuropsykiatriska diagnoser (NPF) samt unga som nyligen kommit till Sverige eller som har svårigheter med det svenska språket. Enligt ungdomsmottagningarnas kuratorer har flera unga i de här grupperna berättat att de inte har kunnat tillgodogöra sig undervisningen lika bra som andra elever, och att de kände en ökad stress under tiden då undervisningen skedde på distans.

Även ”högpresterande” unga elever med psykisk ohälsa har mått sämre under pandemin. Enligt kuratorerna vid ungdomsmottagningarna beror det på att eleverna upplevde ett ökat avstånd till lärarna när undervisningen skedde på distans. Därmed upplevde eleverna att de inte lika tydligt kunde visa vad de presterade som när de var i skolan. Prestationsångesten hos den här

³ Barnombudsmannen 2021

gruppen unga ökade därför under de perioder som undervisningen skedde på distans.

Representanter från stadens ungdomsmottagningar beskriver hur verksamheterna behövde ställa om under pandemin och att det har haft följder för målgrupperna. Bland annat berättar intervjupersonen från en ungdomsmottagning att drop-in verksamheten stängde ner och att det hade till följd att färre killar kom till dem under pandemin. Även vissa unga med omfattande problematik upplevs ha påverkats av verksamheternas omställning.

Vi fick ställa in vår drop-in och det var tydligt att många vill ha det. Framför allt killar och de ungdomar som har mest problem kom inte till oss på samma sätt som vanligt. De som har det svårt i livet har svårt att ha en bokad tid. Därför blev de nog extra drabbade när vi inte kunde ha öppet drop-in-mottagningen. (Kurator ungdomsmottagning)

Av intervjuerna framkommer att det samtidigt funnits positiva följder av pandemin för en del barn. Exempelvis berättar några intervjupersoner att flera barn och vuxna upplever att de har fått mer tid för varandra inom familjen. I intervjuer med familjerådgivare framkommer att somliga barn har mått bra av att inte ha för många aktiviteter eller åtaganden som tidigare inneburit en viss nivå av stress och skyndsamhet i vardagen.

1.1.1.2 Kvarvarande och långsiktiga följder

Ungdomsmottagningarnas kuratorer berättar att unga med ätstörningar drabbades hårt av att inte vara på plats i skolan och att fler unga har utvecklat ätstörningar och/eller försämrat redan befintliga ätstörningar. De här problemen har inte försvunnit i och med att skolor och fritidsaktiviteter återgått till normalläge igen. Enligt kuratorerna lider flera unga idag av de negativa mönster som utvecklades och/eller förvärrades under pandemin.

Ätstörningarna är något man gör mot sig själv och det stannar kvar. Nedstämdheten av att vara själv går över när samhället återgår. Men ätstörda och de som skär sig själva, det håller i sig längre. Det är svårt att kliva ur sådana beteenden bara för att skolan öppnar igen. (Kurator vid ungdomsmottagning)

Intervjupersonerna från ungdomsmottagningarna berättar även att en del unga med social ångest mådde bra av att inte behöva gå till skolan under perioder, men att de fått det svårare i efterhand. Idag är det flera unga som har svårt att gå tillbaka till skolan och de drabbas av höga ångestnivåer. Enligt intervjupersonerna finns det risk att det får långsiktiga följder för de unga.

Intervjupersonerna från ungdomsmottagningarna berättar att de upplever att den generella ångesten bland många barn och unga ökade under pandemin och att den fortsätter vara hög. Det är enligt intervjupersonerna svårt att veta om det fortsatt är efterdyningar av

pandemin som påverkar den förhöjda ångesten och oron, eller om det är kriget i Ukraina som framför allt påverkar i dagsläget. Däremot, menar intervjupersonerna, har de ökade ångestnivåerna som följd av pandemin troligtvis resulterat i att många unga är mindre motståndskraftiga mot nya kriser.

Representanter från familjerådgivningen vittnar om att föräldrar i utsatta områden varit väldigt isolerade och oroliga under pandemin. Det har gällt både blivande föräldrar under graviditet och de med mindre barn. Intervjupersonerna menar att många resurssvaga föräldrar, eller blivande föräldrar, hamnat mer utanför i samhället. Föräldrarådgivare vittnar i intervjuerna om att den generellt ökade oron och stressen som nyblivna föräldrar upplevde under pandemin delvis hänger kvar. Föräldrar är, enligt intervjupersonerna, bland annat bekymrade över vad deras oro har gjort med anknytningen till barnen.

Både familjerådgivare och medarbetare vid en öppen förskola berättar att färre föräldrar och barn besökte öppna förskolan under pandemin, även om förskolorna ställde om till utomhusaktiviteter. Enligt intervjupersonerna har det framför allt varit resurssvaga föräldrar i socioekonomiskt utsatta områden som slutat komma till öppna förskolan under pandemin. En intervjuperson från en öppen förskola berättar:

En stängd öppen förskola är väldigt påfrestande för en familj som bor trångt med flera barn, när till exempel en av föräldrarna jobbar skift och behöver sova dagtid. Vad det skapar för konsekvenser för familjer och barn i ett längre perspektiv kan man bara spekulera i.

Familjerådgivarna berättar även att det har varit svårt med rutiner kring inskolning till förskolan när föräldrar inte kan delta och ha insyn i verksamheten på samma sätt. Därför är det fler barn, framför allt i socioekonomiskt utsatta områden, som börjat förskolan senare än vanligt. Mönstren av att försena introduktionen till förskolan kvarstår även vid tid för intervjuerna. En familjerådgivare säger:

Fortfarande, med tanke på att alla restriktioner har släppt, så finns det en fördröjning hos föräldrarna kring att ta sig till öppna förskolan eller att börja förskolan. Flera uttrycker att det är jobbigt med förkylningar och att de inte vill vara med många andra barn. Det är även jobbigt för föräldrarna att de inte får komma in på förskolorna och se hur barnen har det. Därför dröjer de nog längre med att börja där.

I stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsberättelser för 2021 nämns att introduktionsförskolorna har haft svårt att nå ut till sina målgrupper under året.⁴

En intervjuperson berättar att de märker att barn som missade öppnade förskolan stannar av i den sociala utvecklingen. Även i

⁴ Enskede-Årsta-Vantör Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021

stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsberättelser nämns att pandemin riskerar att ha haft negativ påverkan på utvecklingen och hälsan hos vissa barn, i och med familjernas ökade isolering.⁵

Vid en familjecentral i ett utsatt område berättar intervjupersonen att yrkesverksamma vid deras barnavårdscentral vittnar om att små barns språkutveckling varit sämre under pandemin. Försämringarna märks enligt intervjupersonen redan i kontroller från att barnen är 18 månader. Familjerådgivaren tror att den försämrade språkutvecklingen beror på att familjerna har isolerat sig och inte besökt exempelvis öppna förskolan, samt att vissa barn börjat förskolan senare till följd av pandemin. Hur långsiktiga de följderna är och vad de kan ha för konsekvenser på längre sikt är svårt att förutspå enligt intervjupersonen. Däremot menar hen att försämrad språkutveckling för barn i utsatta områden är viktigt att vara observant på.

I verksamhetsberättelserna för 2021 konstaterar några stadsdelsförvaltningar att det kan vara för tidigt att överblicka pandemins följder på barn och unga. Bland annat nämns att psykisk och ekonomisk press kan ha bidragit till ökad risk för att barn och unga far illa, men att det är för tidigt att se konsekvenserna av det i dagsläget.⁶

Barnombudsmannen (BO) konstaterar i sin rapport, om pandemins konsekvenser på barn, att samtliga barn de pratade med hade påverkats av pandemin.⁷ I princip alla barn som BO pratade med hade upplevt försämrad psykisk hälsa under pandemin. Däremot var det tydligt att barn som redan lever i utsatta situationer har drabbats hårdare. Det gäller till exempel barn som lever i ekonomisk utsatthet, barn som lever i utsatthet i hemmet, barn som är placerade i samhällsvård, barn med frihetsberövad förälder, barn med funktionsnedsättning och barn med psykisk eller fysisk ohälsa. BO konstaterar att *”barn som växer upp i familjer med social och ekonomisk utsatthet löper större risk för ohälsa både som barn och senare i livet. Det finns därför en befogad oro att den kris som följer av pandemin ska leda till ökad utsatthet för redan utsatta barn och att gruppen av utsatta barn blir större.”*

1.1.1.3 Troliga konsekvenser för verksamheterna

Ungdomsmottagningarnas kuratorer vittnar om långa köer som ett svar på den ökade ångesten i samhället. Enligt kuratorerna kan de idag bara ta emot de ”svåra” fallen och behöver säga nej till andra. Intervjupersonerna menar att den ”sociala skuld” som de upplever har byggts upp, med långa köer som följd, kan ha negativa konsekvenser både för verksamheterna och ungdomarna på sikt. Unga med mindre akuta problem riskerar enligt intervjupersonerna

⁵ Skärholmen Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021

⁶ Se Verksamhetsberättelse 2021 för Östermalm och Kungsholmen.

⁷ Barnombudsmannen 2021

att inte få hjälp och stöd i tid, trots att ungdomsmottagningen ska vara en lågtröskelverksamhet. Enligt kuratorn vid en av ungdomsmottagningarna är personalen trött och utarbetad som en följd av pandemin och de omställningar som har gjorts. Därmed menar hen att det finns risk framåt att medarbetarna inte kommer att orka med de långa köer och de stora behov av stöd som de upplever finns bland unga.

Pandemin drabbar oss som personal. Det gör att vi varit trötta, slitna och fått ställa in mycket. Det har varit mycket ombokningar också. Det har varit trögt att jobba under pandemin och vi är inte återhämtade helt än. I kombination med att kön är så stor så känner vi att vi inte räcker till. Även om vi prioriterar, men det är jobbigt och slitsamt och kan komma att påverka oss framåt. (Kurator ungdomsmottagning)

Intervjupersoner från familjerådgivningen berättar att de familjer som är mest utsatta inte känner till dem i tillräcklig utsträckning och att de mönstren har förstärkts till följd av minskat uppsökande arbete under pandemin. Intervjupersonerna menar att det krävs ny mobilisering för det uppsökande arbetet framåt. Det behövs, enligt familjerådgivarna, en omstart där man stärker samverkan mellan exempelvis socialtjänsten och skolan. En föräldrarådgivare nämner bland annat att öppna förskolans arbete blir extra viktigt framöver, särskilt utifrån dess förebyggande arbete för barn och unga i utsatta områden.

Öppna förskolan förblir mycket viktig åren framöver men det finns en osäkerhet kring att vissa platser ska lägga ner. Dessa mötesplatser behövs och kanske särskilt om man startat livet med bebis under pandemin i ensamhet så behöver man ta igen det nu. (Föräldrarådgivare)

Både intervjupersoner från ungdomsmottagningen och familjerådgivningen berättar om positiva omställningar under pandemin som delvis kommer kvarstå framåt. Under pandemin har ungdomsmottagningarna haft digitala klassbesök, vilket gjort att man kunnat ta emot många fler elever samtidigt. Intervjupersonerna berättar att de till viss del kommer att fortsätta med att ta emot klasser digitalt.

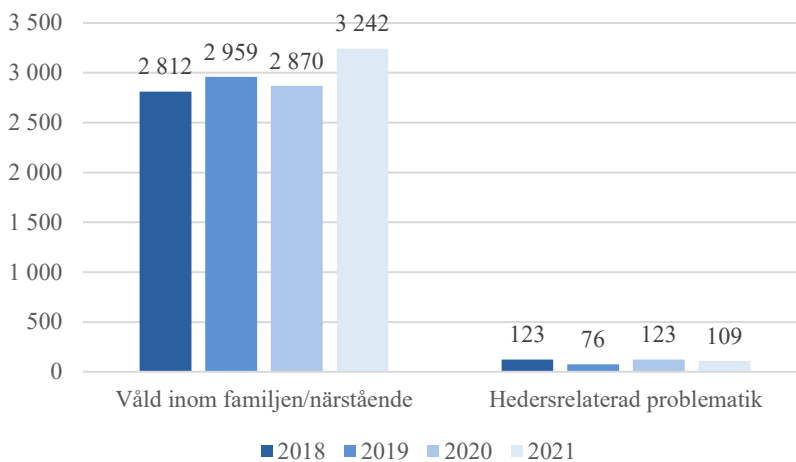
Föräldrarådgivningen kommer fortsätta att erbjuda möjligheten för föräldrar att samtala och få rådgivning digitalt i de fall det passar. En föräldrarådgivare berättar att hen har observerat att fler pappor deltar när mötena hålls digitalt eftersom de kan genomföra dessa från arbetsplatsen.

3.2 Våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck

I det här avsnittet diskuteras våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Antalet orosanmälningar för barn och unga som avser våld inom familjen/närstående samt hedersrelaterad

problematik presenteras i diagram 7. Antalet anmälningar som avser våld inom familjen/närstående ökade med 13 procent mellan 2020 och 2021, från att ha minskat mellan 2019 och 2020. Flest antal orosanmälningar avseende hedersrelaterad problematik, inom angiven tidsperiod, var under år 2020. Enligt socialtjänstrapporten 2021 är det svårt att göra en tolkning av orsaker till ökningarna och minskningar då det till viss del kan handla om hur ärenden registreras. Det kan, enligt socialtjänstrapporten vara svårt initialt då ärendet ska registreras att veta om våldet skett i en hederskontext eller inom familjen/närstående.

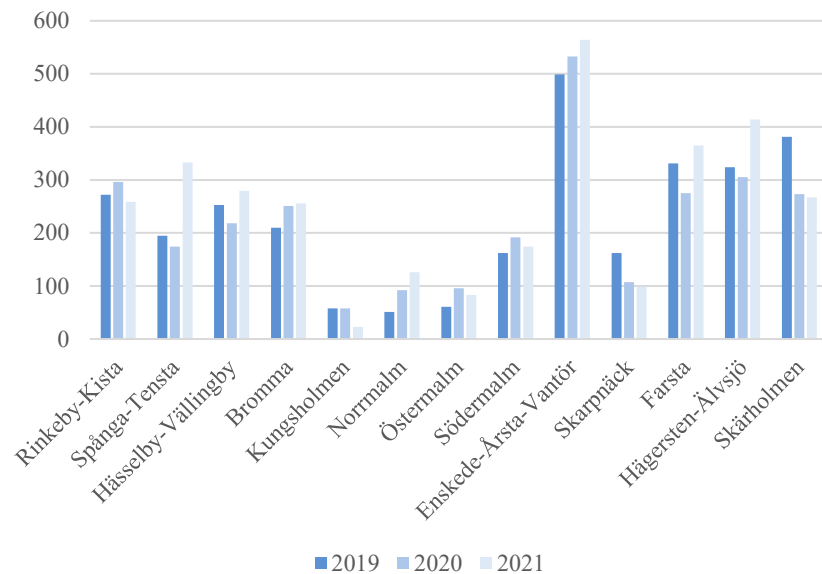
Diagram 7 Antal orosanmälningar som avser våld inom familjen/närstående samt hedersrelaterad problematik, år 2018 till 2021



Källa: Socialförvaltningen.

Antalet orosanmälningar inom familjen/närstående skiljer sig mellan stadsdelsnämnderna, se diagram 8. Orosanmälningar avseende hedersrelaterad problematik redovisas inte per stadsdelsnämnd på grund av räjanderisk.

Diagram 8 Antal orosanmälningar som avser våld inom familjen/närstående per stadsdelsnämnd, år 2019 till 2021

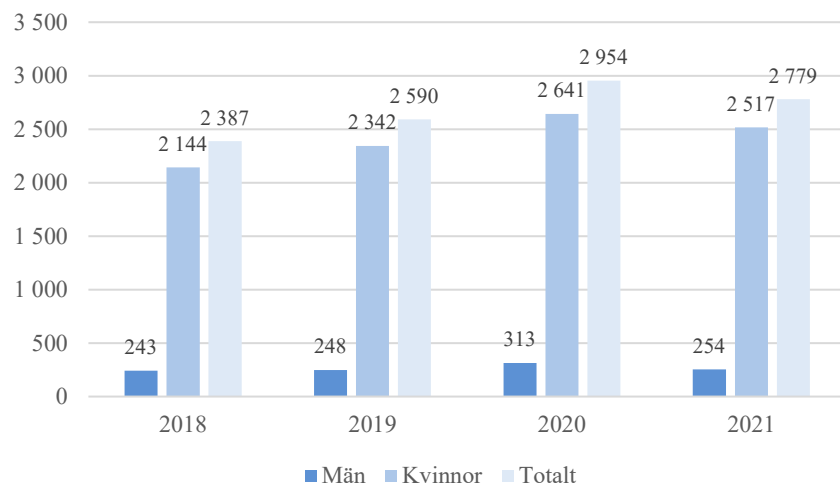


Källa: Socialförvaltningen.

Antal orosanmälningar avseende våld inom familjen/närstående har ökat mest i Hässelby-Vällingby 2021, en ökning med drygt 90 procent från 2020. Störst minskning skedde under 2021 i Kungsholmen, en minskning med 60 procent från 2020. Flest antal orosanmälningar under 2021 var det i Enskede-Årsta-Vantör, och lägst antal anmälningar var det i Kungsholmen.

Antal personer utsatta för våld i nära relation som är kända av socialtjänsten minskade under 2021 jämfört med 2020, se diagram 9. För män minskade antalet med 19 procent och för kvinnor med 5 procent.

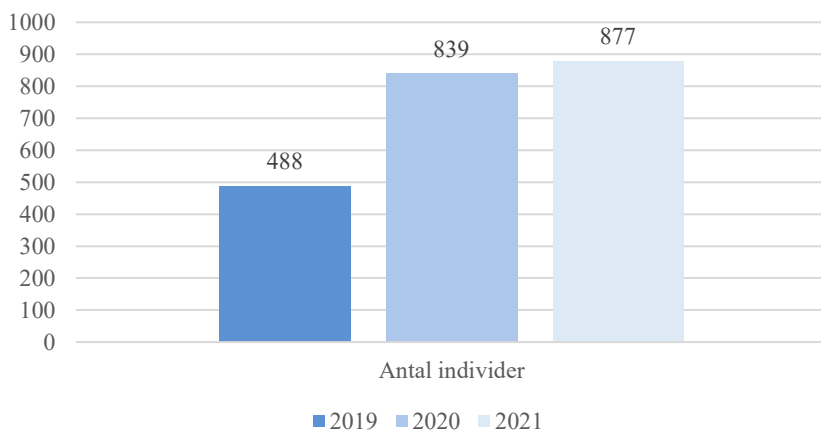
Diagram 9 Antal personer utsatta för våld i nära relation som är kända av socialtjänsten, år 2018 till 2021



Källa: Socialförvaltningen.

Minskningen av antal individer utsatta för våld i nära relation som är kända av socialtjänsten under 2021 har dock inte inneburit en minskning i antalet individer som beviljats samtalsstöd på Relationsvårdscentrum (RVC), se diagram 10, eller antalet placeringar i skyddat boende, se diagram 12.

Diagram 10 Antal individer som beviljats samtalsstöd på RVC, år 2019 till 2021



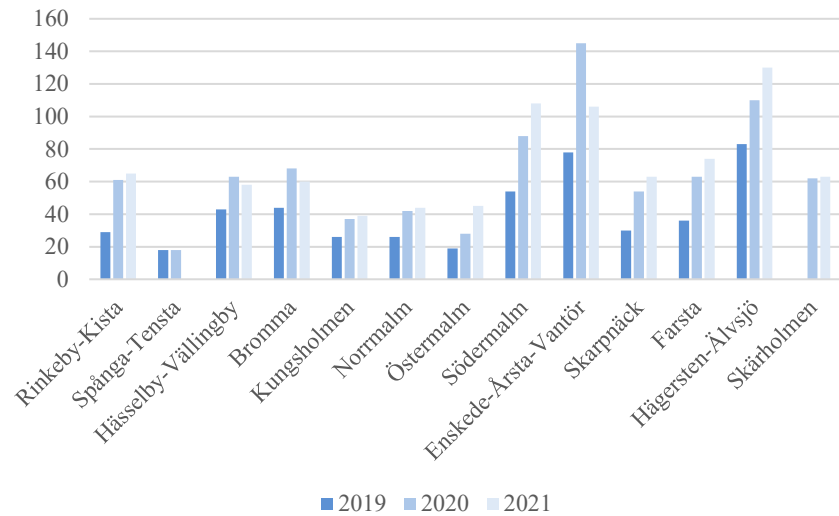
Källa: Socialförvaltningen.

Personer som är utsatta för våld kan söka sig till RVC utan biståndsbeslut. Antalet individer som beviljats samtalsstöd på RVC ökade med 80 procent mellan 2019 och 2021. Ökningen jämfört med 2019 syns dock redan under januari och februari 2020, vilket indikerar att ökningen fanns även innan pandemin⁸.

Antalet individer som beviljats samtalsstöd skiljer sig mellan stadsdelsnämnderna, se diagram 11.

⁸ Sweco 2021, Följder av covid-19-pandemin på särskilt utsatta grupper

Diagram 11 Antal individer som beviljats samtalsstöd på RVC per stadsdelsnämnd, år 2019 till 2021

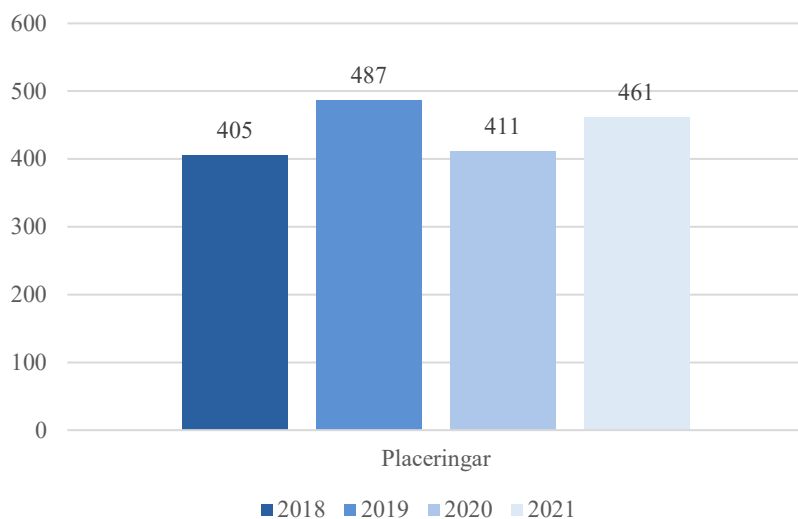


Källa: Socialförvaltningen.

I Hägersten-Älvsjö var det flest individer som beviljades samtalsstöd på RVC under 2021 och lägst antal var det i Kungsholmen. Störst ökning från år 2020 var det på Östermalm med 60 procent och störst minskning var det i Enskede-Årsta-Vantör med 27 procent. Vissa uppgifter i diagram 11 saknas på grund av sekretess.

Antal placeringar i skyddat boende ökade mellan 2020 och 2021, se diagram 12. Det har dock varierat över de senaste åren. Notera att antalet placeringar inte motsvarar unika individer. Utöver skyddat boende (verksamhetskod 1315) har även placeringar i stadens verksamheter Hvilan och Syrenen (verksamhetskod 1316) räknats in.

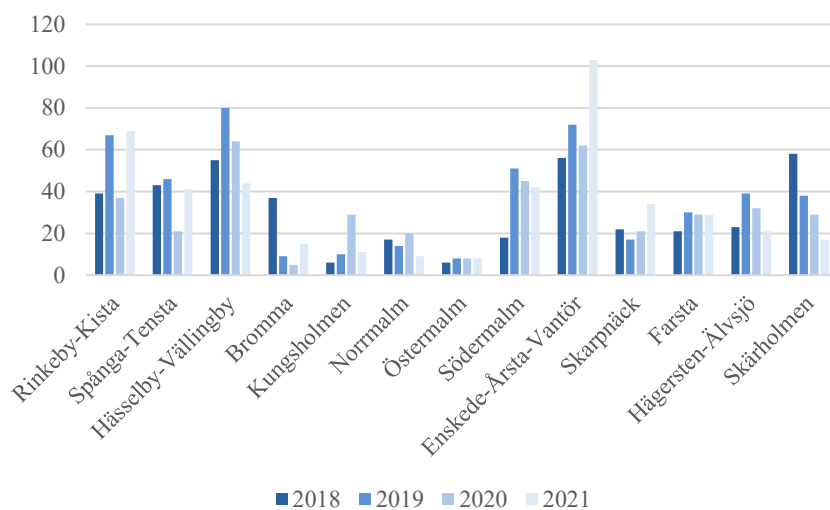
Diagram 12 Antal placeringar i skyddat boende, år 2018 till 2021



Källa: Socialförvaltningen.

Ökningen som kan ses mellan åren 2020 och 2021 beror på att antalet placeringar var lägre 2020 än normalt, något som kan ha varit en effekt av pandemin. Antal placeringar i skyddat boende och utvecklingen av placeringar över tid skiljer sig mellan stadsdelsförvaltningarna, se diagram 13. För Hässelby-Vällingby, Södermalm, Skarpnäck, Hägersten-Älvsjö och Skärholmen redovisas endast totala antalet placeringar för kvinnor år 2021 på grund av sekretess.

Diagram 13 Antal placeringar i skyddat boende per stadsdelsnämnd, år 2018 till 2021

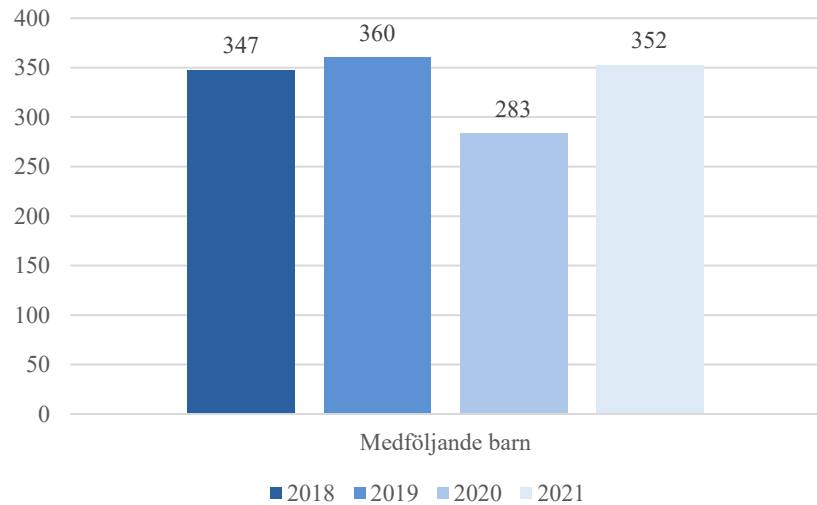


Källa: Socialförvaltningen.

Det finns även medföljande barn till verksamheterna som riktar sig till våldsutsatta vuxna. Enligt Socialtjänstrapporten 2020 har antalet medföljande barn ökat i ett längre perspektiv. En faktor som kan påverka ökningen är att det numera finns fler boenden som också tar emot söner över tolv år.

Antal medföljande barn ökade med 24 procent mellan 2020 och 2021, se diagram 14. Placeringarna för vuxna ökade också under samma period, och de senaste åren har andelen medföljande barn i förhållande till antal vuxna legat på ungefär samma nivå.

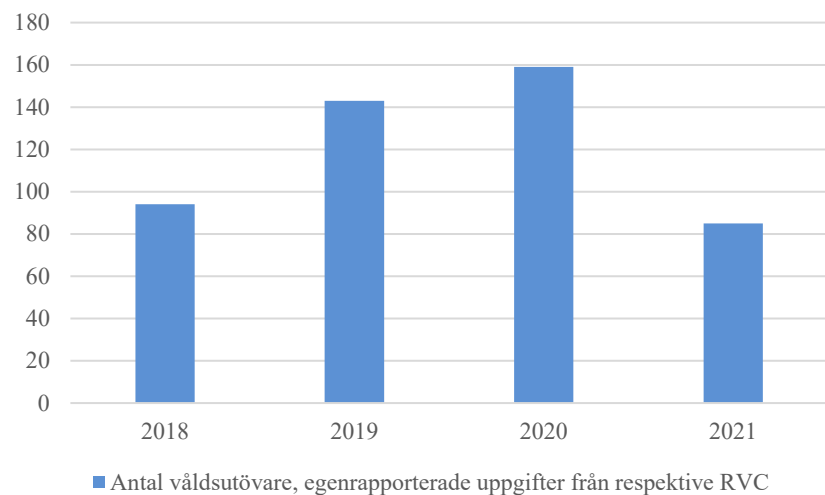
Diagram 14 Antal medföljande barn för skyddat boende, år 2018 till 2021



Källa: Socialförvaltningen.

RVC ger förutom skydd och stöd till våldsutsatta även stöd till vuxna våldsutövare. Stöd till våldsutövare är ett relativt nytt område inom socialtjänsten. I diagram 15 redovisas antal våldsutövande personer som hade kontakt med RVC under åren 2018 till 2021. Antalet gick ned från 159 personer 2020 till 85 personer 2021.

Diagram 15 Antal våldsutövare, RVC, år 2018 till 2021



Källa: Socialförvaltningen.

3.2.1 Resultat från intervjuer med verksamheter som arbetar mot våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck

Det här avsnittet baseras på intervjuer med representanter för RVC och en verksamhet som arbetar specifikt med hedersrelaterat våld och förtryck. I övriga intervjuer med verksamheter som riktar sig

till barn och unga har också frågor om våld ställts. Resultaten från intervjuerna har även kompletterats med resultat från stadsdelsnämndernas verksamhetsberättelser för 2021.

1.1.1.4 Tidiga följder när samhället delvis var nedstängt
Representanter för de intervjuade verksamheterna berättar att de under pandemin var tvungna att ställa om till fler digitala möten. Flera intervjupersoner menar att digitala möten är svåra, och i värsta fall skadliga, med en målgrupp där hemmet inte är en säker plats. Verksamheterna behövde först genomföra säkerhetsprövningar för att säkerställa att mötena gick att hålla på distans. I intervjuerna framkommer även att kvaliteten på samtalen försämras när de sker digitalt eftersom medarbetarna har svårt att se ansiktsuttryck och uppfatta kroppsspråk. Några av intervjupersonerna menar att det faktum att de behövt hålla samtalen över Skype har försvårat arbetet, då verktyget inte har fungerat tillräckligt bra. I de fall digitala samtal inte varit möjliga har verksamheterna försökt erbjuda samtal på plats.

Några intervjupersoner vittnar om att medarbetare har upplevt ökad stress och försämrad arbetsmiljö när de har behövt arbeta hemifrån. I vanliga fall arbetar verksamheterna aktivt utifrån devisen att medarbetarna ska ”lämna jobbet när man går hem”, för att inte bära med sig psykiskt påfrestande upplevelser från arbetsdagen. När arbetet istället till stor del har genomförts hemifrån har flera medarbetare, enligt intervjupersonerna, haft svårare att koppla bort arbetet vid dagens slut.

När pandemin startade var det många som lyfte risken att våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck skulle öka. I Swecos rapport från 2021 konstaterades att det ännu inte med säkerhet gick att se någon ökad våldsutsatthet, men att mörkertalen troligen fortfarande var stora, och att följderna eventuellt skulle visa sig längre fram.

I intervjuer med RVC framkommer att det är svårt att med tydlighet säga om våldet har blivit mer omfattande, även om det inte heller går att utesluta en ökning. Inte vid något av de RVC:n som har intervjuats för den här studien finns det tydliga tecken på ökad våldsutsatthet som följd av pandemin. Däremot menar intervjupersonerna att det finns risk för att situationen för de personer som är utsatta har försämrats, som en följd av att stödet blivit sämre under pandemin. En intervjuperson från ett RVC säger:

Våldet upphör inte under en pandemi och samtidigt har det blivit krångligare att få stöd i och med verksamheternas omställningar, vilket troligtvis haft negativa följder för personer som lever i våldsutsatthet. Processerna har gått långsammare och det är inte lika säkert med digitalt stöd, med mera.

Den verksamhet som arbetar specifikt med hedersrelaterat våld och förtryck ställde under 2020 frågan till sina klienter om de tyckte att

våldet och förtrycket hade blivit värre under pandemin. Enligt intervjupersonen för verksamheten svarade en fjärdedel av de unga de träffade att utsattheten hade ökat. Det var framför allt socialt och psykiskt våld som hade förvärrats. Det gick, enligt intervjupersonen, även att se att utsattheten hade ökat mest för de unga som hade övergått till distansundervisning. För dessa unga ökade isoleringen extra mycket, de hade många gånger inte möjlighet att komma iväg på stödsamtal som vanligtvis brukar ske under skoltid. Enligt intervjupersonen från verksamheten kan de med säkerhet säga att utsattheten för unga som lever med hedersrelaterat våld och förtryck försämrades under tiden pandemin var som mest påtaglig och skolor och andra samhällsinstitutioner stängde ned och ställde om. Däremot upplever intervjupersonen inte att det vid tid för intervjun längre går att se några tydliga följder av pandemin på målgruppen. Intervjupersonerna från stadens RVC:n berättar att de inte har identifierat någon förändring i inflödet av ärenden kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck. Antalet personer som söker sig till verksamheterna i hedersrelaterade ärenden är få och var så även innan pandemin.

Intervjupersonerna från RVC berättar att de inte heller kan se att pandemin lett till ökad våldsutsatthet för barn och unga. I några intervjuer med familjestödjare inom staden framkommer däremot att de uppfattar att våldet har ökat i familjer som redan levtt i utsatthet och där pandemin förvärrade en redan utsatt situation. I intervjuer med andra verksamheter som arbetar med barn och unga, som ungdomsmottagningar och olika LSS-verksamheter, framkommer att de inte har observerat någon ökad våldsutsatthet bland barn och unga under pandemin.

En intervjuperson från RVC berättar att det finns stora skillnader utifrån socioekonomi i vilka som känner till och söker stöd hos RVC. Personer med svag socioekonomi känner sällan till verksamheten och inflödet från personer ur denna grupp har, enligt intervjupersonen, minskat under pandemin. Det uppsökande arbetet drogs ned under pandemin, och enligt intervjupersonen finns det risk att mindre resursstarka grupper som inte redan kände till RVC inte kommer i kontakt med dem.

1.1.1.5 Kvarvarande och långsiktiga följder

I intervjuerna framkommer det att även om det inte med säkerhet gått att identifiera en ökad våldsutsatthet under pandemin, kan det troligtvis finnas personer som blivit mer utsatta. Enligt intervjupersonerna avtar våldsutsattheten förmodligen inte för att pandemin lättar, men däremot tar det tid innan de våldsutsatta personerna söker sig till socialtjänsten. En intervjuperson från RVC säger att uppdämda behov och ökade mörkertal under pandemin eventuellt kommer att visa sig, men att det i dagsläget inte finns några tydliga tecken på det.

I intervjuer med några av verksamheterna framkommer även att de upplever att den generella ångesten och oron i samhället har ökat till följd av pandemin. Personer som lever i våldsutsatthet är en redan utsatt grupp där många lider av psykisk ohälsa. Pandemin har, enligt intervjupersonerna, försämrat den psykiska hälsan ytterligare hos många i målgruppen, men det är svårt att uttala sig om vad det kan ha för långsiktiga konsekvenser. En intervjuperson säger:

De som redan har det svårt är de som drabbas värst. Vi ser en målgrupp med klienter där man har svår psykisk ohälsa och de har blivit fler hos oss. Det ser vi mönster kring. De vi möter som har en svår ångestproblematik är väldigt bekymrade igen med nya kriser i vår omvärld. (Intervju RVC)

I intervjuer med företrädare för RVC framkommer att de ser en minskning i antalet våldsutövare som uppsöker verksamheterna sedan pandemin bröt ut. De uppgifterna bekräftas även av statistiken över antal våldsutövare som stadens RVC:n haft kontakt med de senaste åren, se diagram 15. Intervjupersonerna menar att verksamheterna nu behöver arbeta mer uppsökande och inriktat för att återfå kontakten med våldsutövare.

1.1.1.6 Troliga konsekvenser för verksamheterna

Samtliga intervjupersoner berättar att vissa nya arbetssätt har kommit för att stanna. Digitala arbetssätt utvecklas och vid ett RVC berättar intervjupersonen att de nu ser över möjligheten att införa digitala behandlingsprogram för våldsutövare, vilket potentiellt kan bidra till att fler personer får behandling. En annan intervjuperson berättar att de kommer att fortsätta erbjuda digitala samtal för de som önskar och i de fall det passar. Exempelvis kan personer med mycket ångest, som mår dåligt av att befinna sig i offentliga miljöer, vara behjälpta av att genomföra samtalen digitalt. Enligt intervjupersonen från verksamheten som arbetar specifikt med hedersrelaterat våld och förtryck har vissa unga uttryckt att de fortsatt vill ha samtalen över telefon. Verksamheten har utvecklat en podcast för att bidra med kunskapshöjande insatser under pandemin, något de har för avsikt att fortsätta utveckla.

Flera av intervjupersonerna betonar att det finns risker framöver för verksamheterna utifrån att medarbetarnas motivation har sjunkit under pandemin. Enligt intervjupersonerna har flera medarbetare inte tyckt att det varit lika stimulerande att arbeta hemifrån, vilket kan få till följd att prestationen försämrats eller att fler byter arbete.

I och med att det fortfarande är svårt att veta vilka följder pandemin har haft för våldsutsatta är det enligt flera intervjupersoner svårt att veta vilka konsekvenser det kan tänkas ha för verksamheterna. En intervjuperson säger:

Jag tror att det fortsatt är svårt att se vidden av pandemin. Jag tror ändå att det kommer att vara så att många har upplevt stora svårigheter som man kan förknippa till pandemin och där den har

förvärrat våldssituationen. Man blir extra sårbar osv. Men de personerna har kanske inte kommit till oss än, det kan nog ta ett tag innan man ser hur utsatt man har blivit och då början man söka sig till oss. (Intervju RVC)

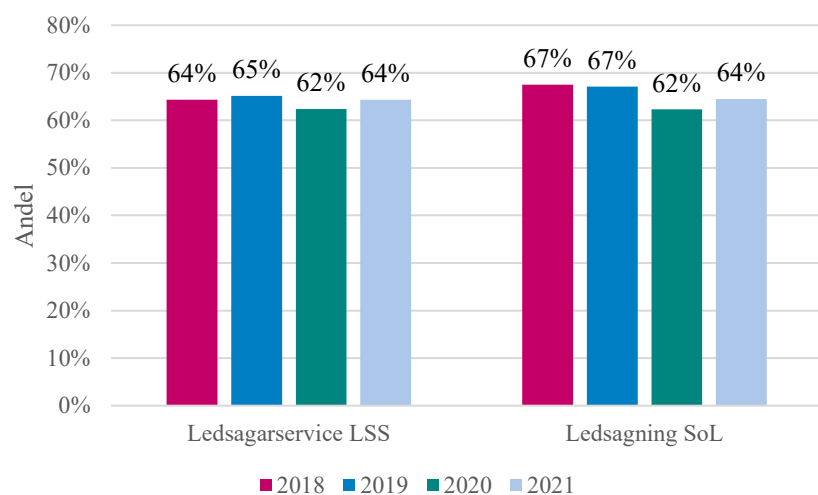
I stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsberättelser för 2021 framhålls att det eventuellt finns ett undantryckt behov rörande relationsvåld som kan komma att visa sig i verksamheterna framöver.⁹

3.3 Funktionsnedsättning

I det här avsnittet presenteras statistik för insatserna ledsagarservice, ledsagning, avlösarservice, avlösning samt ej verkställda beslut enligt LSS.

I analysen av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper 2021¹⁰ framkom i intervjuer med ansvariga för verksamheter som erbjuder bland annat ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL, att dessa insatser minskat avsevärt som en följd av pandemin. Enligt intervjuerna hade personer som är berättigade ledsagarservice och ledsagning valt att inte använda sig av insatserna. Bilden bekräftas till viss del av statistik över hur stor andel av de beviljade timmarna som faktiskt utförts inom insatserna ledsagarservice och ledsagning, se Diagram 16. För gruppen vuxna från 19 år minskade andelen utförda timmar (av beviljade timmar) något under 2020. Under 2021 syns återigen en ökning av andelen utförda timmar. Samtidigt som andelen utförda timmar ökade under 2021 så minskade både antalet personer med ledsagarservice/ledsagning och det totala antalet beviljade timmar.

Diagram 16 Andel av beviljade timmar som utförts för vuxna äldre än 19 år



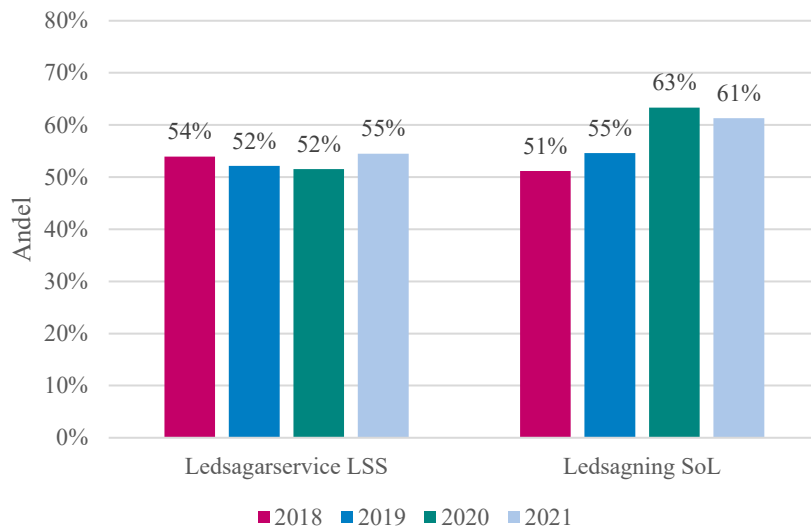
Källa: Sociala system, Stockholms stad.

⁹ Se Verksamhetsberättelse 2021 för Spånga-Tensta och Farsta.

¹⁰ Sweco 2021.

För barn och unga 0–18 år är andelen utförda timmar 2020 i nivå med, eller något högre än 2019. Under 2021 ökade andelen utförda timmar för insatsen ledsagarservice samtidigt som den minskade för insatsen ledsagning. Baserat på tillgänglig statistik är det svårt att bedöma om covid-19-pandemin haft effekt på barn och ungas nyttjande av insatserna ledsagarservice och ledsagning.

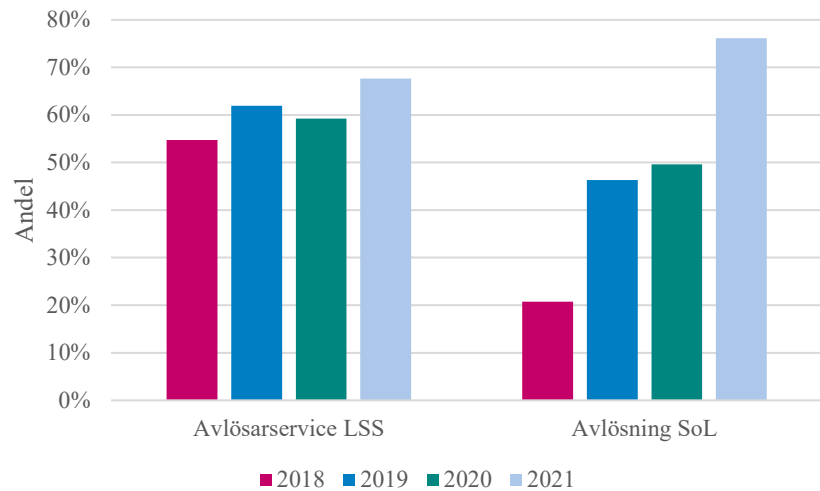
Diagram 17 Andel av beviljade timmar som utförts för barn och unga 0–18 år



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

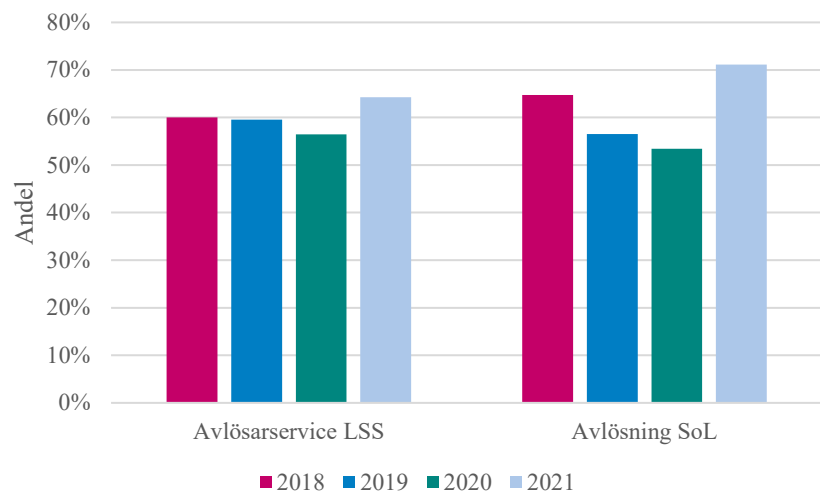
För insatserna avlösarservice och avlösning syns ett liknande mönster med minskad andel utförda timmar under 2020, se Diagram 18 och Diagram 19. Undantaget är insatsen avlösning som beviljas enligt SoL och som ges till vuxna. Här har andelen utförda timmar ökat för varje år sedan 2018 även om ökningen 2020 var relativt liten. Antalet vuxna som är beviljad denna insats är dessutom relativt liten, vilket kan förklara de stora variationerna i andel utförda timmar över tid.

Diagram 18 Andel av beviljade timmar som utförts för vuxna 19–65 år



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Diagram 19 Andel av beviljade timmar som utförts för barn och unga 0–18 år



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Statistik över antal ej verkställda beslut enligt LSS visar på att de ökade kraftigt under andra halvan av 2020, se Diagram 18. Flest antal ej verkställda beslut återfinns under kvartal 3 2020, då antalet uppgick till 275 beslut. Därefter har antal ej verkställda beslut sjunkit och vid kvartal 3, 2021 uppgick antalet till 153 beslut.

Ökningen av antal ej verkställda beslut kan i huvudsak förklaras av en ökning för insatsen daglig verksamhet. För daglig verksamhet är covid-19-pandemin angiven som orsak i 90 procent av de beslut som inte har verkställts¹¹. Vid kvartal 3, 2021 var antalet ej verkställda beslut för insatsen daglig verksamhet fortfarande

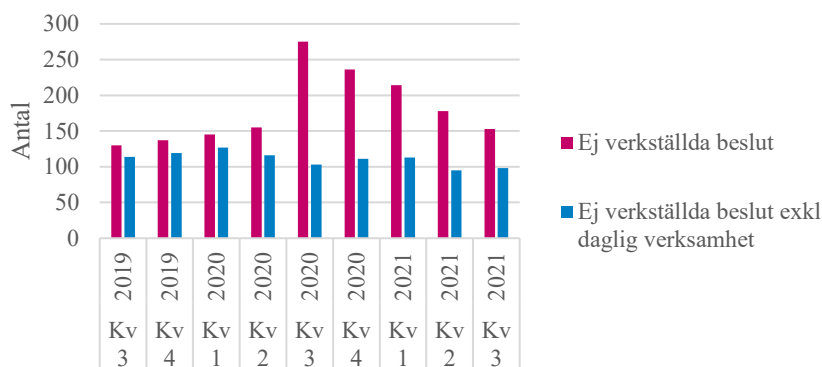
¹¹ Rapportering av ej verkställda beslut enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL), Stockholms stad

avsevärt högre att jämföra med tiden innan pandemin (55 ej verkställda beslut kvartal 3 2021 jämfört med 16 kvartal 3 2019).

För övriga insatser är antal ej verkställda beslut färre eller oförändrat kvartal 3 2021 jämfört med motsvarande period 2019. Undantaget är insatsen korttidsvistelse där antal ej verkställda beslut ökat något och fortfarande är fler under kvartal 3 2021 jämfört med kvartal 3 2019. Ökningen skedde dock redan innan pandemins utbrott.

Att antal ej verkställda beslut har minskat sedan kvartal 3 2020 kan enligt stadens kvartalsrapportering förklaras av att färre beslut påverkas av covid-19-pandemin. Däremot är det totala antalet ej verkställda LSS-beslut fortfarande fler kvartal 3 2021 jämfört med kvartal 3 2019. Enligt stadens senaste kvartalsrapportering var det 31 procent av de ej verkställda besluten där pandemin angetts som orsak till att insatsens verkställighet avbrutits eller skjutits upp.

Diagram 20 Antal ej verkställda LSS-beslut kvartal 3 2019-kvartal 3 2021



Källa: Socialförvaltningen tjänsteutlåtande dnr 3.1.1–834/2020 samt 1.2.3-466/2022.

3.3.1 Resultat från intervjuer med verksamheter för barn och unga med funktionsnedsättning

Det här avsnittet baseras på intervjuer med representanter för LSS-verksamheter för barn och unga. Intervjuer har gjorts med barnboenden, korttidshem och verksamheter för korttidstillsyn. Resultatet från intervjuerna har även kompletterats med resultat från stadsdelsnämndernas verksamhetsberättelser för 2021 och Socialstyrelsens rapport om konsekvenser av pandemin för personer med insatser enligt LSS¹².

1.1.1.7 Tidiga följder när samhället delvis var nedstängt

Barn och unga med funktionsnedsättning har varit en utsatt grupp under pandemin och har generellt drabbats hårdare än barn och

¹² Socialstyrelsen 2021

unga utan funktionsnedsättning, enligt flera intervjupersoner. Vissa funktionsnedsättningar har inneburit en ökad risk för att bli svårt sjuk av viruset. En del funktionsnedsättningar medför behov av tydliga rutiner. Intervjupersonerna från LSS-verksamheterna berättar om att när rutiner ändrades under pandemin och verksamheterna ställde om, upplevde många barn och unga i målgruppen en ökad stress och oro.

Några intervjupersoner berättar att vissa barn har haft svårt att vänja sig vid personalens munskydd och att de haft svårt att avläsa minspel, vilket gjort barnen stressade. En intervjuperson vid en korttidstillsyn vittnar om hur rutinerna vid skolskjutsarna ändrades som en följd av pandemin och att det innebar ökad stress för flera elever. Hen säger:

Deras taxiresor blev väldigt annorlunda. Rutten blev annorlunda så de som var i behov av samma rutin ruckades. Man kunde känna det i rummet på dem, man har åkt med samma personer under hela grundskolan. Nu har eleverna lärt sig att taxiresor kan vara sena, vissa har munskydd och andra inte. Skolskjutsen har blivit mer stressad - det har inte varit så bra för eleverna. (Intervju korttidstillsyn)

Några intervjupersoner från korttidstillsyn vittnar om att fritidsaktiviteterna för flera barn och unga har drabbats av pandemin. Vissa barn och unga slutade att komma till korttidstillsynen av rädsla för smitta. Målgruppen har, enligt intervjupersonerna, även drabbats av inställda aktiviteter och stängda träningslokaler. Eftersom barn och unga med funktionsnedsättning många gånger är beroende av anpassade aktiviteter är det svårt att välja andra aktiviteter eller utföra dem på annan plats. Några intervjupersoner framhåller att det framför allt är resurssvaga barn och unga med funktionsnedsättning vars fritidsaktiviteter drabbats hårdast. Det beror, enligt intervjupersonerna, på att de inte kan köpa sig till en givande fritid när deras vanliga och mindre kostsamma sammanhang hållit stängt. Att de här barnen och unga många gånger bor trångt och att utemiljöer i socioekonomiskt svaga områden inte upplevs vara lika anpassade som i andra områden har också påverkat möjligheten till att ha en givande fritid.

Samtidigt som flera intervjupersoner vittnar om försämrade fritidsaktiviteter och en ökad stress hos målgruppen, ger intervjuerna också en relativt samstämmig bild av verksamheternas förmåga att ställa om och finnas där för barnen. På så sätt har följderna av pandemin, enligt flera intervjupersoner, blivit relativt små för målgruppen. Verksamheterna har överlag hållit öppet och fortsatt erbjuda stöd. Flera intervjupersoner berättar att de upplever att barnen inte tagit någon större skada av pandemin, eftersom personal och anhöriga arbetat hårt för att minska de negativa följderna. Vid några boenden berättar intervjupersonerna att personalen periodvis minimerat sitt sociala umgänge för att minska

riskerna att sprida viruset till boendena och därmed utsätta barnen för smitta.

Vid flera av verksamheterna har man ställt om till exempelvis mer utomhusaktiviteter och umgänge i mindre grupper. Enligt flera intervjupersoner vid LSS-verksamheterna har omställningarna många gånger varit bra för barnen. Det är, enligt intervjuerna, i stället personalen som fått arbeta extra hårt för att kunna hålla verksamheterna i gång på ett säkert och meningsfullt sätt. Även i Socialstyrelsens rapport, från 2021 om konsekvenser för personer med insatser enligt LSS, konstateras det att socialtjänstens insatser för barn och unga med funktionsnedsättning har påverkats i begränsad omfattning¹³.

I några intervjuer framkommer även att barn och unga med diagnoser som innebär att de vill ha stor kroppslig integritet och avstånd till andra har fått det marginellt enklare under pandemin. Rekommendationer om social distansering har varit uppskattade av de här barnen.

1.1.1.8 Kvarvarande och långsiktiga följder

Den övergripande bilden från intervjuerna är att de flesta negativa följderna av pandemin inte längre går att se när restriktioner och rekommendationer har lättat. Den stress som ökade på grund av ändrade rutiner har enligt intervjupersonerna överlag avtagit bland barnen. Däremot menar flera intervjupersoner att vissa individer har fått en bestående försämrad psykisk hälsa till följd av pandemin. En intervjuperson från en korttidstillsyn berättar att hen har noterat en ökad nedstämdhet sedan pandemin och att ”energin inte riktigt har kommit tillbaka”. Framför allt nämner några intervjupersoner att riskerna för försämrad psykisk hälsa är stor om samhället behöver ställa om igen på grund av pandemin. Intervjupersonerna menar att målgruppens motståndskraft mot rutinändringar har försämrats och att eventuella ytterligare omställningar kommer bli jobbiga att hantera.

Några intervjupersoner menar att pandemin kan ha fört med sig en ”ny normal” social nivå för flera unga i målgruppen. Minskade sociala aktiviteter och förändrade besöksregler har gjort att unga som redan var relativt isolerade har blivit än mer ensamma och stillasittande. Intervjupersonerna menar att det finns risk att de nya vanorna består och att det är viktigt att vara uppmärksam så att unga får den sociala träning och den fysiska aktivitet som de behöver. Det gäller att börja motivera de unga på nytt, enligt intervjupersonerna. Samtidigt som vissa barn och unga blivit mer isolerade framkommer det i några intervjuer att andra unga, och deras familjer, efterfrågar mer socialt umgänge nu när restriktionerna släppts.

¹³ Socialstyrelsen 2021

I intervjuerna framkommer även att familjer med barn med funktionsnedsättning och som är i behov av avlastning för att till exempel kunna ägna sig åt syskon, har drabbats av att möjligheterna till avlösning stundvis uteblivit. Det finns risk att syskon kommit i kläm och inte fått tillräckligt med tid och uppmärksamhet från sina vårdnadshavare. Några intervjupersoner menar att det kan ta tid innan syskon och andra familjemedlemmar har återhämtat sig från följderna av pandemin.

1.1.1.9 Troliga konsekvenser för verksamheterna

I intervjuerna framkommer det att flera omställningar som har skett i verksamheterna under pandemin troligtvis kommer att kvarstå. I flera verksamheter kommer vissa möten fortsatt kunna genomföras på distans, vilket troligtvis kan spara resurser. Exempel på sådana samtal är vissa möten med vårdnadshavare.

Vid en korttidstillsyn beskriver intervjupersonen att de tänker fortsätta med mindre grupper för utflykter. När de började med mindre grupper under pandemin upptäckte de att det höjde kvalitén på aktiviteterna. Även representanter för boenden och korttidsboenden påpekar att de kommer att fortsätta och vara mer utomhus.

Representanter för flera LSS-verksamheter menar att de har blivit bättre på riskanalyser och nu är bättre förberedda inför eventuella framtida kriser. Intervjupersoner vid flera verksamheter beskriver även att de förbättrade hygienrutinerna har gynnat verksamheten och barnen, eftersom även andra sjukdomsfall har uteblivit. Verksamheterna kommer i stor utsträckning att fortsätta med delar av de nya och förstärka hygienrutinerna även framöver.

Samtidigt som pandemin inneburit positiva omställningar som delvis kommer att fortleva, vittnar flera verksamheter även om utarbetad personal. I flera av intervjuerna framhålls att verksamheternas omställningar har varit påfrestande för personalen och att medarbetarna många gånger "slagit knut på sig själva" för att pandemins följder på barnen skulle bli så små som möjligt. Flera intervjupersoner berättar att det nu märks i personalgrupperna att många är trötta och har tappat motivation. En intervjuperson från en korttidstillsyn beskriver att de har arbetat hårt för att hålla samma kvalitet oavsett pandemins läge. Hen menar att de har lyckats bra men tror eventuellt att det har skett på bekostnad av både långsiktig kvalitet, säkerhet för barnen och ungdomarna samt personalens ork.

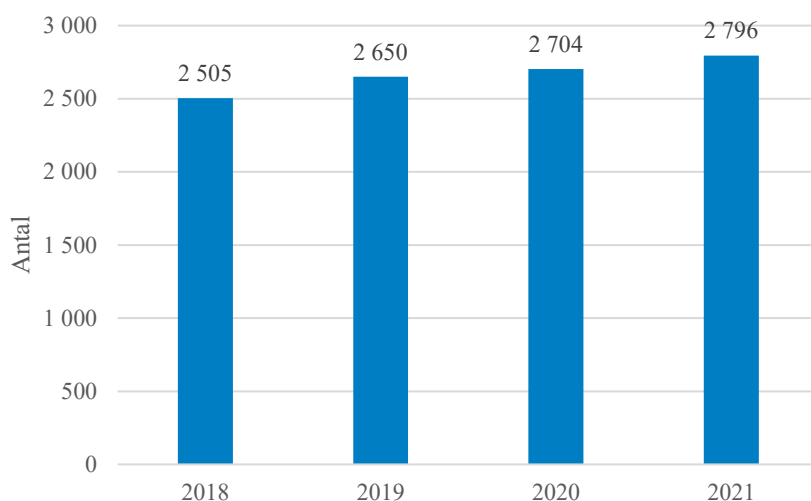
Några intervjupersoner framhåller att behoven av stärkt samverkan har aktualiserats och förstärkts under pandemin. Det handlar bland annat om stärkt samverkan mellan LSS, särskolan och hälso- och sjukvården. Behov av en förbättrad samverkan har enligt intervjupersonerna förstärkts ytterligare under pandemin eftersom befintlig samverkan i viss utsträckning avstannat. Intervjupersoner från barnboenden och korttidsboenden påpekar även att kontakten

mellan personal och vårdnadshavare till de barn som bor vid LSS-boendena har påverkats. Enligt intervjupersonerna jobbar man nu med att stärka den kontakten.

3.4 Socialpsykiatri

Statistiken för insatsen boendestöd visar att antalet personer med boendestöd ökade under 2021, se Diagram 21. Ökningen var dubbel så stor som mellan 2019 och 2020, dock inte lika stor som mellan åren 2018 och 2019.

Diagram 21 Antal personer med boendestöd 2018–2021



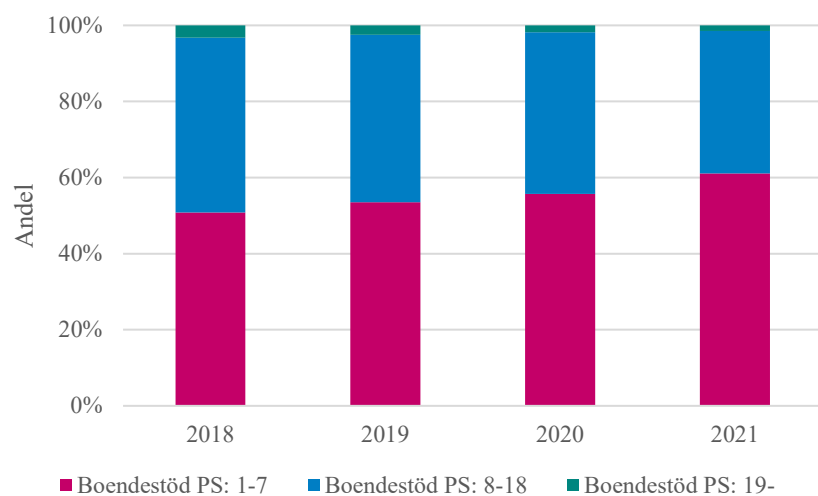
Källa: Sociala system, Stockholms stad.

I 2021 års analys av följder av pandemin på särskilt utsatta grupper studerades statistik över antal beslut per månad¹⁴. Av statistiken framgick att det fattades aningen färre beslut om boendestöd under maj, juli och augusti 2020 jämfört med motsvarande period åren innan. Mot slutet av 2020 var besluten dock något fler än under 2018 och 2019. Bilden stämde överens med resultaten från de intervjuer som genomfördes med företrädare för stadens boendestöd under våren 2021. Intervjuerna vittnade om att verksamheterna ställde om och hade svårt att genomföra insatsen i början av pandemin, under våren och sommaren 2020. Under 2021 ökade antalet personer med insatsen boendestöd med omkring 100 personer jämfört med 2020. Det är dubbelt så många jämfört med ökningen 2020. Ökningen är dock inte lika stor som ökningen mellan åren 2018 och 2019. I 2021 års analys av följder av pandemin konstaterades det att en konsekvens av pandemin var att ökningen av antalet personer med boendestöd under 2020 troligtvis var mindre än den annars skulle ha varit. Om boendestöd är påverkat av pandemin även 2021 är svårt att bedöma.

¹⁴ Sweco 2021

Den genomsnittliga tiden för boendestöd har fortsatt att minska under 2021, från 7,5 timmar 2020 till 7,1 timmar 2021. Minskningen beror på att andel beslut som avser det lägsta tidsspannet 1–7 timmar har ökat samtidigt som andelen beslut som avser tidsspannet 8–18 timmar har minskat, se Diagram 22. Utvecklingen med minskad genomsnittlig tid för boendestöd började dock redan innan 2020 och bedöms därför inte vara en direkt effekt av covid-19-pandemin.

Diagram 22 Beslut om boendestöd efter antal timmar 2018–2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Statistiken kopplat till boendestöd uppdelad på stadsdelsförvaltningarna visar att det finns stora variationer, både vad gäller antalet personer med en verkställd insats och gällande utvecklingen under 2021. Även om det genomsnittliga antalet beviljade timmar per person har minskat totalt sett under 2021 skedde en ökning i 7 av 13 stadsdelsförvaltningar. Det generella mönstret är dock att antalet personer som beviljas boendestöd är fler under 2021 jämfört med 2020. Undantagen är Rinkeby-Kista, Östermalm, Södermalm och Skarpnäck där antalet personer med boendestöd istället har minskat.

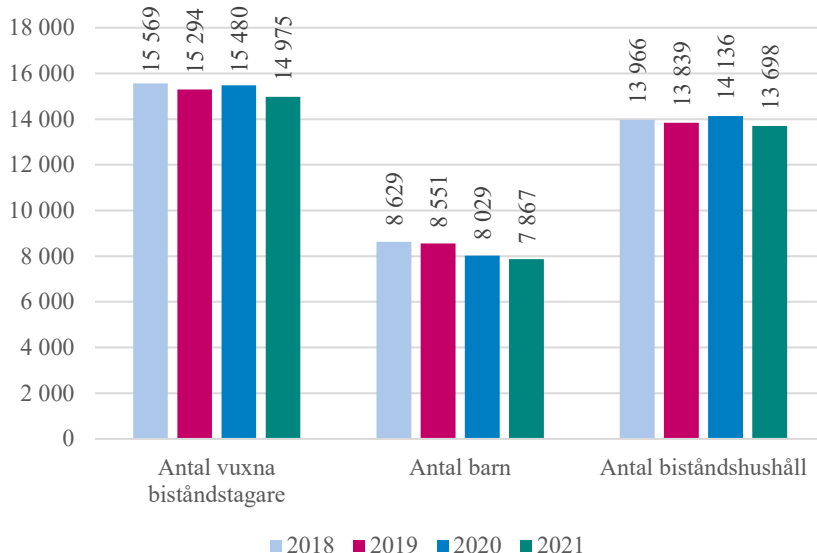
I stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsberättelser för 2021 är det flera förvaltningar som nämner minskat boendestöd som en följd av pandemin. Kungsholmen konstaterar att det under 2021 har framkommit att en del klienter inom socialpsykiatri inte vågat ta emot stöd exempelvis i form av boendestöd av rädsla för smitta. I verksamhetsberättelsen beskrivs att minskat boendestöd i kombination med att behandlingar från psykiatri främst har skett digitalt har påverkat livskvaliteten för flera klienter. Även Enskede-Årsta-Vantör konstaterar att en del brukare avsagt sig boendestöd och att många blivit mer isolerade och fått ökad psykisk ohälsa.

3.5 Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät och kan beviljas den som ansöker om behovet av försörjning inte kan tillgodoses på annat sätt. Ekonomiskt bistånd består av två delar, försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt (SoL 4 kap 1 §).

Under 2021 var det 13 698 hushåll som fick bistånd någon gång under året. Det är en minskning med 3,1 procent jämfört med 2020, se diagram 23. Även antalet vuxna biståndstagare och barn i biståndshushåll minskade med 3,3 respektive 2,0 procent från 2020 till 2021. Antalet biståndshushåll har minskat över lång tid och den marginella ökningen som sågs under 2020 kan vara en effekt av pandemin som orsakade försörjningsproblem för flera hushåll.

Diagram 23 Antal biståndstagare och biståndshushåll inom ekonomiskt bistånd, år 2018 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

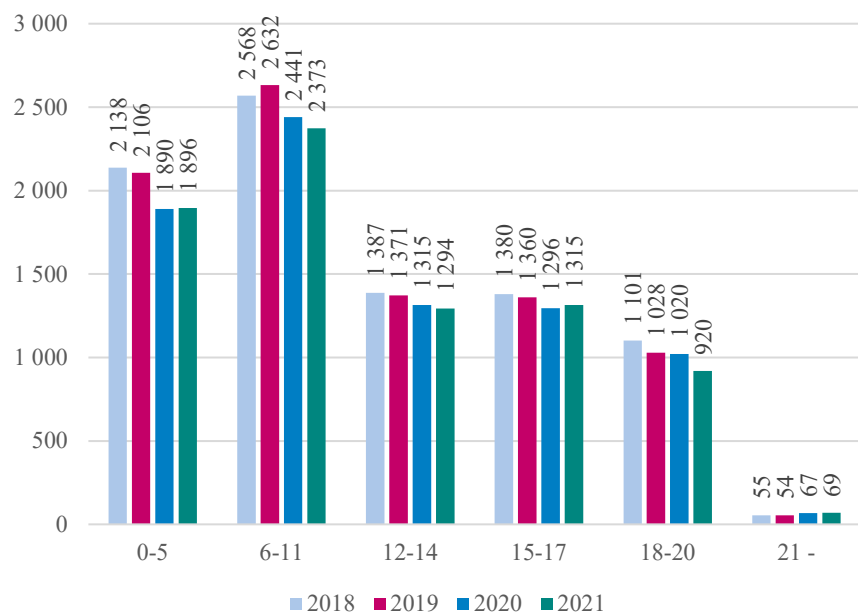
I intervjuer med chefer för ekonomiskt bistånd som genomfördes i arbetet med analysen av följder av pandemin 2021¹⁵, redogjordes för en viss ökning av antal hushåll i behov av ekonomiskt bistånd på grund av pandemin. Samtidigt konstaterades det att ökningen inte skett i samma omfattning som initialt förväntats. Den begränsade ökningen antogs bero på förstärkta stödåtgärder i form av exempelvis permitteringsstöd, ändrade krav för a-kassa och höjt bostadsbidrag. Vid intervjuer med chefer för budget- och skuldrådgivningen, för 2021 års analys, framkom att verksamheterna inte heller hade sett några stora ökningar i antal ärenden som en konsekvens av pandemin. För perioden maj till december 2020 rapporterade stadsdelsnämnderna att 24 procent av de hushåll som aktualiserats inom ekonomiskt bistånd avsåg hushåll

¹⁵ Sweco 2021

som inte kunde tillgodose sina behov som en konsekvens av pågående pandemi¹⁶.

Antal barn som bor i biståndshushåll har minskat mellan 2020 och 2021, se diagram 24. Den åldersgrupp som minskade mest mellan 2020 och 2021 var unga i åldern 18–20 år, de minskade med 10 procent. Den största ökningen kan ses i åldersgruppen 21 år och uppåt, där ökningen var 3 procent mellan 2020 och 2021.

Diagram 24 Antal barn i biståndshushåll per åldersgrupp, år 2018 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Antal unga biståndstagare minskade under 2020 och 2021, se diagram 25. Unga biståndstagare är inte detsamma som unga som bor i ett biståndshushåll. Sett till andelen unga vuxna biståndstagare av den unga befolkningen i staden var andelen något högre under 2019, men i övrigt har andelen unga vuxna biståndstagare varierat på ungefär samma nivå under den senaste 10 årsperioden.

¹⁶ Stockholms stad 2021

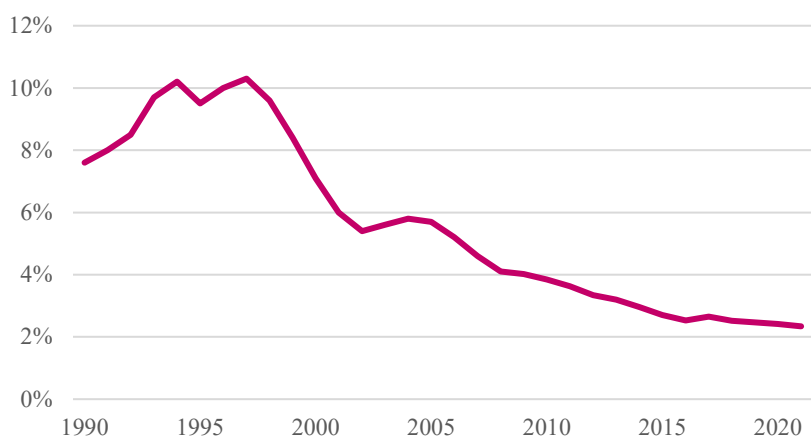
Diagram 25 Antal unga boståndstagare (18–20 år), år 2018 till 2021



Källa: Sociala system.

Antal personer med ekonomiskt bistånd, som andel av folkmängden, har minskat under lång tid, se diagram 26. Minskningen kan även ses under åren 2020 och 2021, även om minskningstakten är mindre än tidigare år.

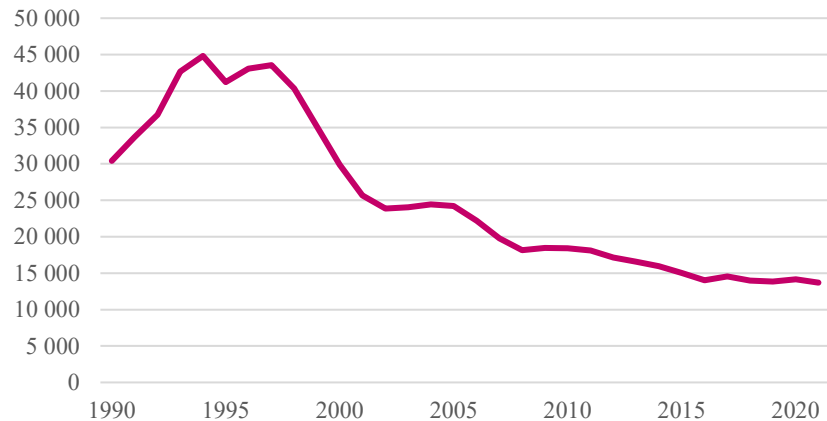
Diagram 26 Personer med ekonomiskt bistånd i procent av folkmängden, år 1990 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Antal hushåll med ekonomiskt bistånd har också minskat under längre tid, se diagram 27. En liten ökning kunde ses under 2020, men under 2021 minskade antalet hushåll med ekonomiskt bistånd igen.

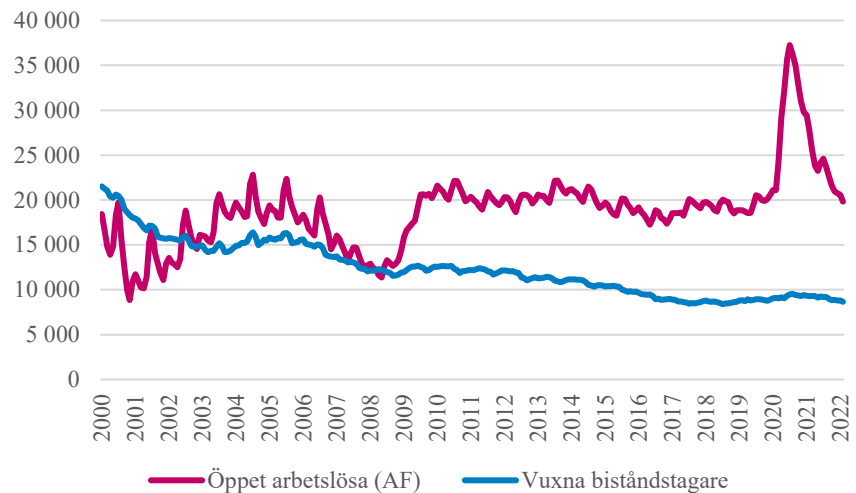
Diagram 27 Antal hushåll med ekonomiskt bistånd, år 1990 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Trots att antalet öppet arbetslösa ökade kraftigt under 2020, har alltså inte biståndstagandet påverkats i samma utsträckning, se diagram 28. Därmed finns anledning att anta att de finans- och penningpolitiska åtgärder som sattes in har dämpat behovet av ekonomiskt bistånd.

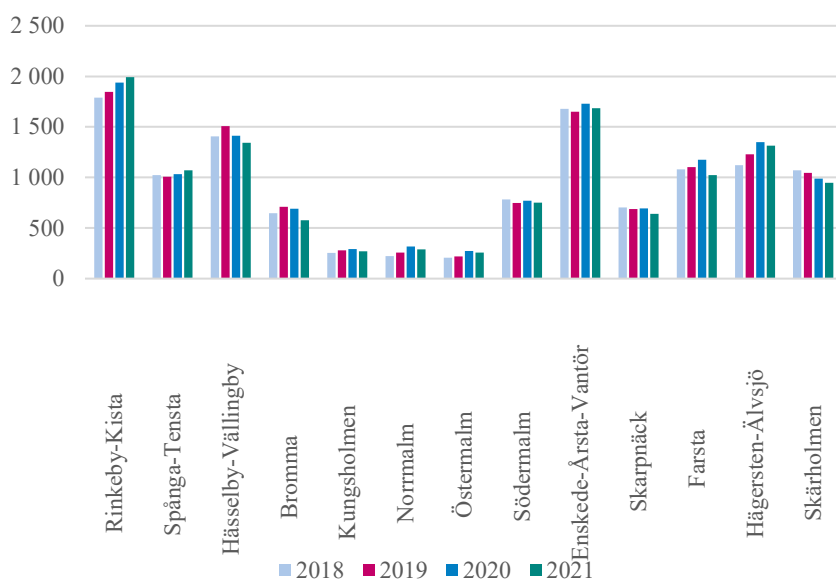
Diagram 28 Vuxna biståndstagare och arbetssökande enligt Arbetsförmedlingen, januari 2000 till februari 2022



Källa: Sociala system Stockholms stad och Arbetsförmedlingen.

Antal hushåll med ekonomiskt bistånd skiljer sig åt mellan stadsdelsnämnderna, se diagram 29. Flest biståndshushåll under 2021 hade Rinkeby-Kista medan Kungsholmen hade lägst antal biståndshushåll under samma period. Den största ökningen av antal biståndshushåll under 2021 jämfört med 2020 var i Spånga-Tensta med nästan 4 procent. Störst minskning av antal biståndshushåll var i Bromma med 16 procent.

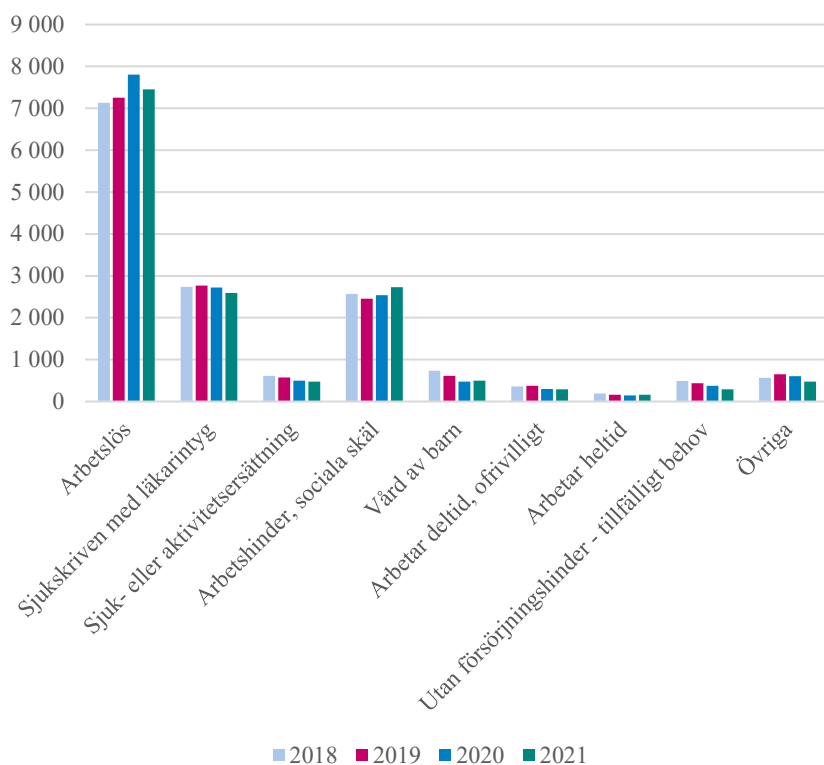
Diagram 29 Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd per stadsdelsnämnd, år 2018 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Vid handläggningen av ekonomiskt bistånd sker en bedömning av orsaken till biståndsbehovet, vilket benämns som försörjningshinder. I diagram 30 redovisas antalet vuxna personer utifrån de vanligaste försörjningshindren.

Diagram 30 Antal vuxna personer med ekonomiskt bistånd efter vanligaste försörjningshindret, år 2018 till 2021



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

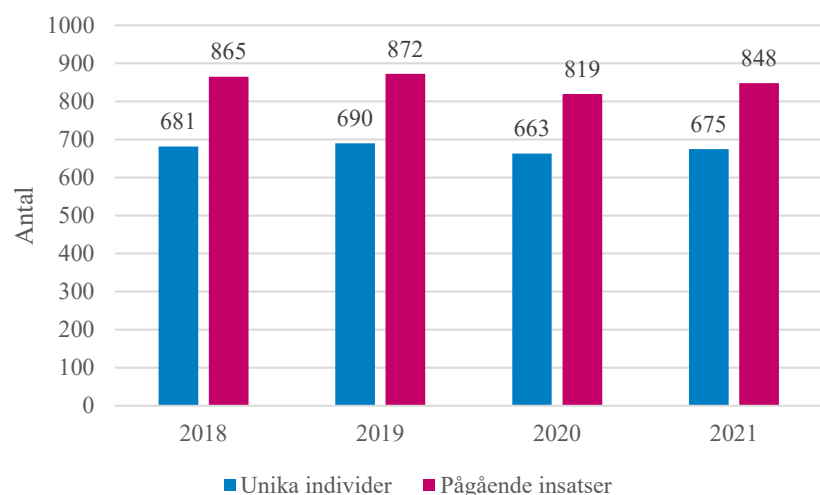
Arbetslöshet är det vanligaste försörjningshindret. Efter ökningen av antalet arbetslösa biståndstagare 2020 minskade antalet något igen under 2021.

3.6 Missbruk och beroende

Statistiken från stadens verksamheter visar att både antal påbörjade insatser (verksamhetskod 1331) och antal unika individer inom öppenvård för missbruk minskade under 2020 för att sedan öka något under 2021, se diagram 31. Siffrorna i det här avsnittet skiljer sig från de som presenteras i stadens socialtjänstrapport. I socialtjänstrapporten omfattar rapporteringen av öppenvårdsinsatser även verksamhetskoderna för insatserna boendestöd (verksamhetskod 1333) och kontaktperson (verksamhetskod 1332).

Baserat på de senaste årens statistik är det svårt att med säkerhet avgöra om minskningen under 2020 är en effekt av pandemin.

Diagram 31 Pågående insatser och unika individer inom öppenvård för missbruk



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Minskningen under 2020 återfanns i åldersgruppen 45–65 år, under 2021 har antalet insatser för denna åldersgrupp återigen ökat, se diagram 32.

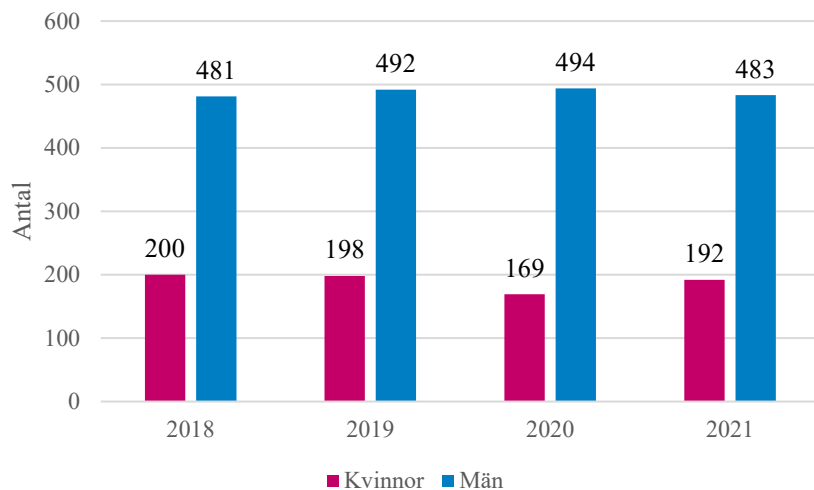
Diagram 32 Unika individer med en pågående insats inom öppenvård för missbruk uppdelat på ålder



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Under 2020 minskade antalet kvinnor med pågående insats inom öppenvården med cirka 15 procent (eller 30 personer), se diagram 33.

Diagram 33 Unika individer med en pågående insats inom öppenvård för missbruk uppdelat på kön



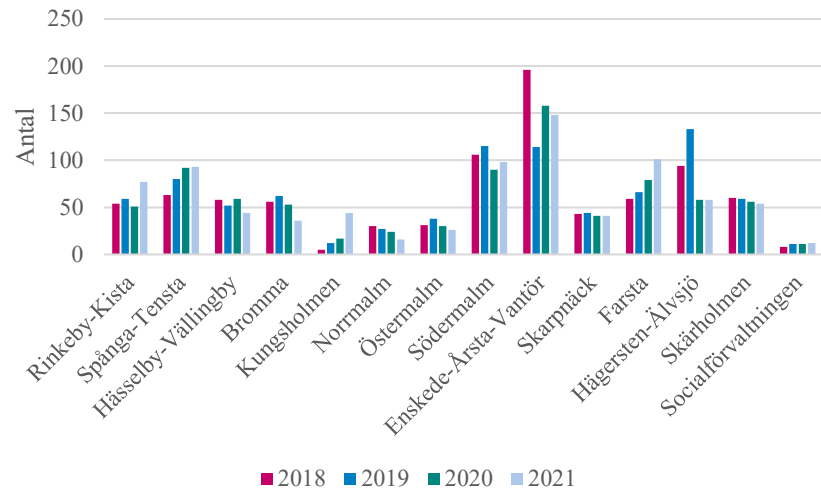
Källa: Sociala system, Stockholms stad.

Det finns stora lokala variationer i antal insatser som rör individuellt behovsprövad öppenvård (verksamhetskod 1331), se diagram 34.

Under 2021 har insatser som rör individuellt behovsprövad öppenvård, inklusive boendestöd och provtagning, utvecklats i olika riktning i de olika stadsdelsförvaltningarna. I sex av stadens stadsdelsförvaltningar har antalet insatser minskat jämfört med

2020, i fem stadsdelsförvaltningar har antalet ökat och i två stadsdelsförvaltningar är det oförändrat.

Diagram 34 Unika individer med en pågående insats inom öppenvård för missbruk uppdelat på stadsdelsförvaltning



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

3.7 Hemlöshet

I Stockholms stad har det sedan 1999 funnits en tak över huvudet-garanti (TÖG) som innebär att alla kommuninvånare i Stockholm som lever i akut hemlöshet ska kunna erbjudas tak över huvudet. För vuxna personer över 20 år med missbruks- och /eller beroendeproblematik som inte har medföljande barn förverkligas tak-över-huvudet-garantin oftast på något av stadens akutboenden. I december 2021 fanns det totalt sju akutboenden, varav tre akutboenden drivs av staden.

Den genomsnittliga beläggningen på akutboendena har minskat något under 2020 och 2021 jämfört med 2019. Samtidigt är beläggningsgraden under de senaste två åren högre eller i nivå med 2018 års beläggningsgrad.

Tabell 1 Beläggning på stadens akutboenden fördelat på verksamhet åren 2019–2021. Andel procent.

Verksamhet	Plats antal	Beläggning 2018 %	Beläggning 2019 %	Beläggning 2020 %	Beläggning 2021 %
Hvilan	21	91	94	88	98
BoKlara	10	94	88	102	95
Grimman	30	94	99	88	92
Aspudden	30	uppgift saknas	89	92	93
Midsommar-kransen	30		88	77	80
BoCenter	20	95	100	104	102

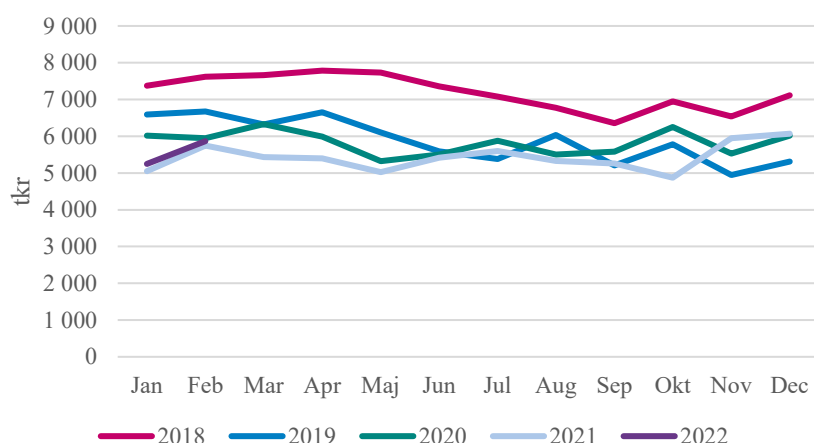
H-huset	55	75	86	76	63
Genomsnittlig beläggningsgrad	196	84*	91	86	84

*Aspudden akutboende exkluderat från beräkningarna

Källa: Socialförvaltningen samt beräkningar av Sweco

Tak över huvudet-garantin för personer, utan behov av det personalstöd som finns på akutboenden, ges oftast på hotell- eller vandrarhemsboenden. I diagram 35 redovisas stadens kostnader för placeringar på akutboende samt vandrarhem, hotell- och vandrarhemsliknande boende under perioden januari 2018 till februari 2022. Av diagrammet framgår att kostnaderna har minskat över tid. Kostnadsminskningen skedde framför allt mellan 2018 och 2019, därefter har kostnaderna fortsatt minska, men i något lägre takt. Någon tydlig effekt kopplat till pandemin går inte att se baserat på tillgängliga uppgifter.

Diagram 35 Ekonomiskt bistånd för akutboende, vandrarhem, hotell- och vandrarhemsliknande boende jan 2018-feb 2022



Källa: Sociala system, Stockholms stad.

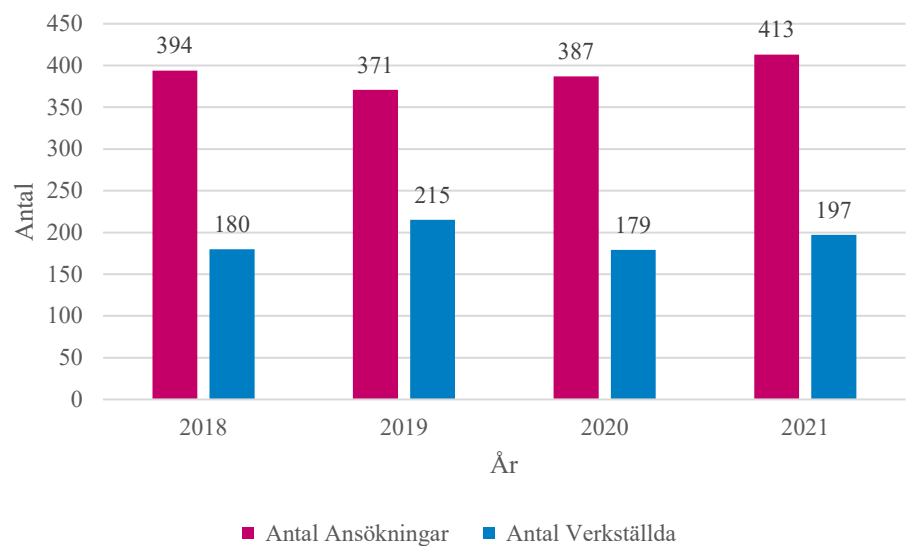
Även om såväl beläggningsgraden vid stadens akutboenden som kostnader för placeringar på akutboende, vandrarhem, hotell och vandrarhemsliknande boende snarare tyder på ett minskat behov av stöd under pandemin, bekräftades inte denna bild av de intervjuer som genomfördes för analysen 2021. I intervjuer med representanter för stadens akutboenden och idéburna organisationer som ger stöd till personer i hemlöshet framkom att de i stället hade sett en viss ökning av personer i hemlöshet och i behov av stöd under pandemins första år.¹⁷

Uppgifter från Kronofogden visar att antal ansökningar om avhysning ökade under 2020, se diagram 36. Däremot minskade antalet verkställda vräkningar under samma år. Att antal vräkningar

¹⁷ Sweco 2021

minskade under 2020 kan enligt Kronofogden förklaras av att många hyresvärdar i början av pandemin försökte hitta tillfälliga lösningar när hyresgäster fick problem med att betala hyran. Under 2021 har såväl antal ansökningar som verkställda avhysningar ökat i Stockholms stad, vilket enligt Kronofogden tyder på att antalet vräkningar nu är på väg att återgå till mer normala nivåer.¹⁸

Diagram 36 Ansökningar om och verkställda avhysningar i Stockholm 2018–2021



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Under 2021 blev 41 barn (22 vräkningar) i Stockholms stad av med sitt hem när båda eller någon av barnens föräldrar blev vräkta, se diagram 37. Det är en ökning med 18 barn (7 vräkningar) jämfört med 2020 och den högsta siffran sedan 2014. I hela landet påverkades totalt 572 barn (298 vräkningar) av en verkställd avhysning 2021. Antal barn som under 2021 berörts av en verkställd avhysning i Stockholms stad motsvarar sju procent av avhysningarna i Sverige. Stadens andel av vräkningar som berörde barn har därmed ökat något sedan 2020, då Stockholms stad stod för fem procent (23 barn och 15 vräkningar) av avhysningarna som berörde barn i förhållande till hela landet. I nuläget går det inte att säga att det ökade antalet barn som berörts av vräkning i staden faktiskt är kopplat till pandemin. Förvaltningen utreder frågan vidare.

Enligt socialtjänstrapporten 2021 kan en anledning till det ökade antalet berörda barn vara den skärpta lagstiftning¹⁹ om oriktiga hyresförhållanden som trädde i kraft 2019. Stadens bostadsbolag har under flera år arbetat systematiskt med att identifiera oriktiga hyresförhållanden, avsluta hyresavtal där hyresgästen förverkat sin

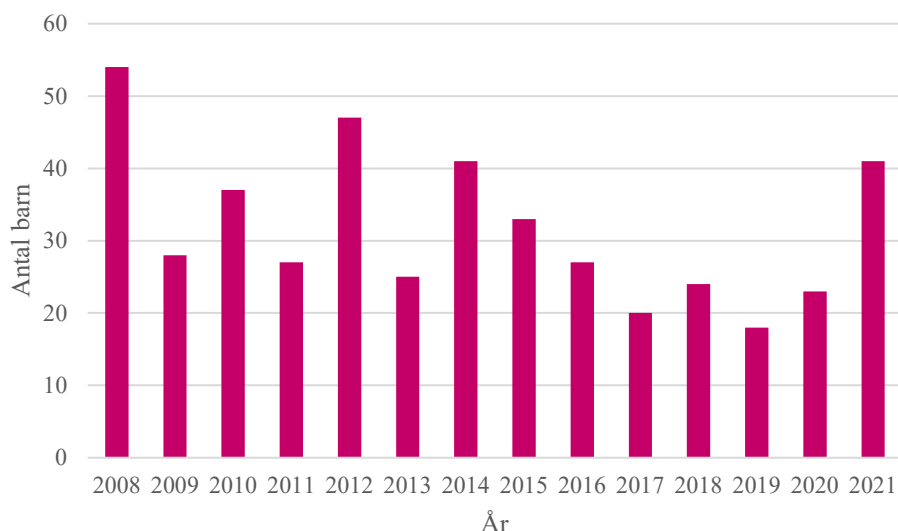
¹⁸ [Kronofogden pressmeddelande](#)

¹⁹ SFS 2019:523 Lag om ändring i jordabalken

hyresrätt och ställa berörda lägenheter till förfogande för sökande i bostadskön.

I dialog med ansvarig utredare inom staden framkommer att Kronofogden och stadsdelsförvaltningarna definierar begreppet ”berörts av vräkning” på delvis olika sätt. Utredaren menar att barnfamiljer som bor otillåtet i andra hand berörs när förstahandshyresgästen blir vräkt, och ingår i Kronofogdemyndighetens statistik över barn som berörts av vräkning. Vid några stadsdelsförvaltningar har det, enligt utredaren, framkommit exempel på ärenden där barnfamiljen som varit folkbokförd på adressen har flyttat, ibland utvandrat, utan att säga upp kontraktet. När avhysningen har ägt rum bodde således inga barn där och har då inte räknats in i stadsdelsförvaltningarnas statistik, men de kan finnas med i Kronofogdens statistik.

Diagram 37 Barn berörda av verkställd avhysning 2008–2021



Källa: Kronofogdemyndigheten.

3.8 Ej verkställda beslut enligt SoL

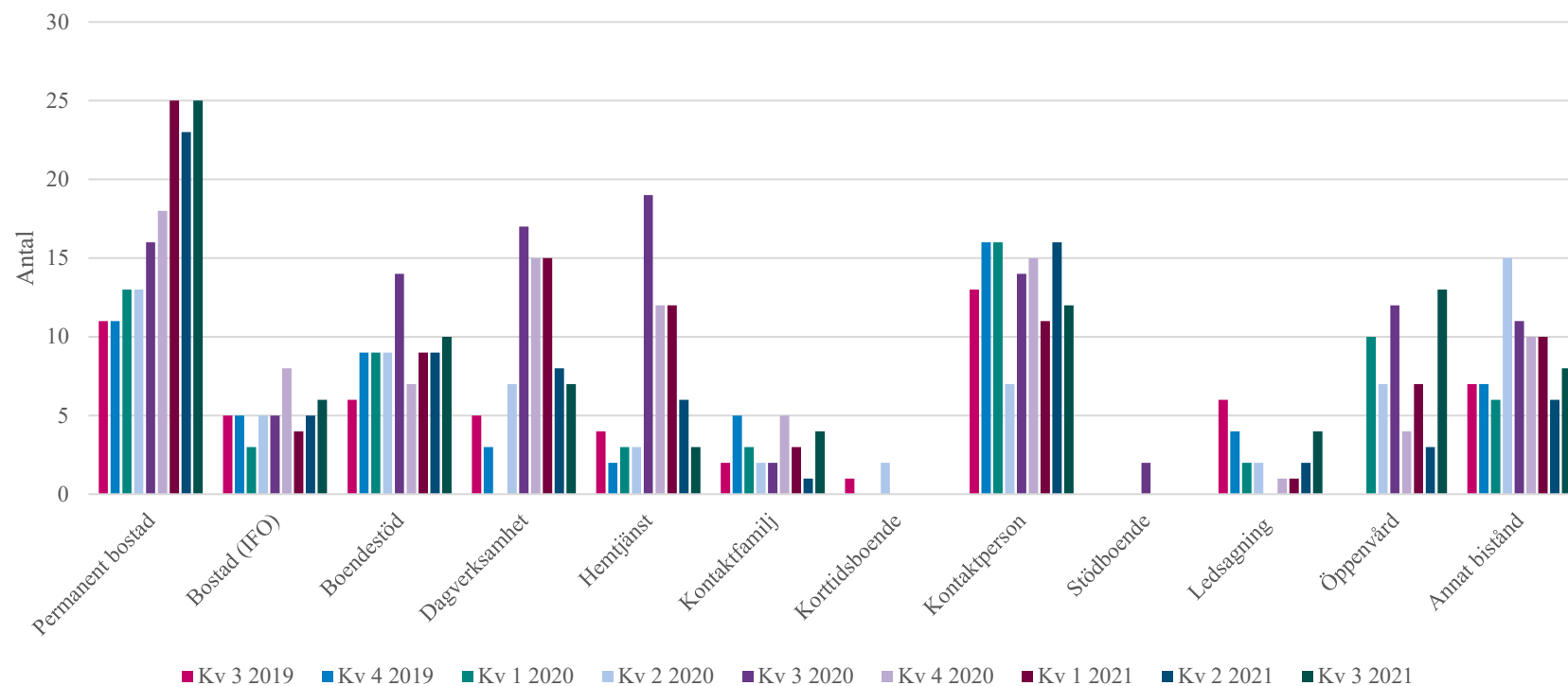
Utöver beslut om insatser inom LSS finns det även insatser enligt socialtjänstlagen (SoL), som löper över flera olika verksamhetsområden. Därför presenteras ej verkställda insatser inom SoL som ett eget avsnitt.

Under kvartal 3, 2020 syns en kraftig ökning av ej verkställda SoL-beslut för insatserna boendestöd, dagverksamhet och hemtjänst. Med tanke på tidpunkten för ökningen är det troligt att den kan kopplas till covid-19-pandemin. Antal ej verkställda beslut för insatserna har därefter sjunkit till mer normala nivåer. Totalt sett är antalet ej verkställda beslut dock fortfarande fler kvartal 3 2021 jämfört med tiden före pandemin. Enligt stadens

kvartalsrapportering från januari 2022 var det fortfarande 12 procent av de ej verkställda besluten enligt SoL som inte hade verkställts på grund av covid-19-pandemin²⁰.

²⁰ Rapportering av ej verkställda beslut enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL), Stockholms stad

Diagram 38 Antal ej verkställda SoL-beslut per insats kvartal 3 2019-kvartal 3 2021



Källa: Socialförvaltningen tjänsteutlåtande dnr 3.1.1–834/2020 samt 1.2.3-466/2022

4. Swecos avslutande diskussion

Hanteringen av pandemin tycks ha mildrat effekterna Sweco har nu i två omgångar, våren 2021 och 2022, analyserat följder av pandemin på särskilt utsatta grupper. Statistiskt sett är det få tydliga följder som gått att observera, även om intervjuerna har visat att vissa grupper, framför allt redan särskilt utsatta, har drabbats av pandemin. Initialt hade vi förväntat oss att följderna av pandemin skulle vara mer framträdande, även i statistiken, hos socialtjänstens målgrupper.

Att det svenska samhället inte stängdes ned lika mycket som många andra länder har troligen mildrat effekterna. I många länder rapporteras om bland annat ökat våld i nära relation, ökad psykisk ohälsa och högre suicidnivåer hos barn och unga.²¹ De verksamheter vi talar med uttrycker att stängda skolor gav negativa följder för de flesta barn och unga och framför allt för de som redan var utsatta. Sweco menar att det går att anta att följderna av pandemin hade varit mer omfattande om undervisningen skett på distans under längre tid.

Det framstår även som troligt att samhällets pengapolitiska åtgärder har mildrat effekterna av den ökade arbetslösheten. Analyserna visar att ökningen inom ekonomiskt bistånd har varit liten, trots att arbetslösheten ökade relativt mycket under 2020.

Viktigt att genomföra fortsatta studier utifrån barnens egna perspektiv

Inom ramen för den här studien har det varit möjligt att prata med verksamheter som möter barn och unga om pandemins följder på målgrupperna. Därmed har studien antagit ett barnperspektiv. Sweco menar att det är viktigt att framåt även prata direkt med barnen själva, att anta barnets perspektiv. Framför allt gäller det de barn där det framkommer att följderna varit stora och riskerar att kvarstå framöver. Exempel på de grupperna är barn och unga inom LSS, barn och unga med psykisk ohälsa samt barn och unga i socioekonomiskt utsatta områden.

Viktigt att genomföra fortsatta kvalitativa studier om kvarvarande och långsiktiga följder för särskilt utsatta vuxna I studien från 2021 framkom att pandemin haft följder på vissa grupper av särskilt utsatta vuxna inom socialtjänstens målgrupper, som vuxna inom LSS, missbruk/beroende, socialpsykiatri och hemlöshet. I den här studien har utvecklingen för dessa grupper

²¹ UN Women 2021, WHO 2021, UNICEF 2021

främst följts upp statistiskt. Sweco menar att det finns behov av att prata med verksamheter som möter målgrupperna och/eller med målgrupperna själva om kvarvarande följder av pandemin och eventuella långsiktiga effekter.

I den aktuella studien har intervjuer genomförts med LSS-verksamheter som riktar sig till barn och unga. I intervjuerna har det framkommit att följderna av pandemin på barnen har mildrats av medarbetarnas uppoffringar och omställningar med avsikt att skydda barnen. Sweco menar att det vore intressant att studera om LSS-verksamheter för vuxna har haft samma möjlighet att "buffra" följderna av pandemin, eller om den målgruppen har drabbats hårdare.

Följderna av pandemin beror även på den fortsatta samhällsutvecklingen

Studien visar att det finns en ökad generell ångest och oro i samhället och framför allt hos redan utsatta grupper. Exempelvis vissa barn och unga, våldsutsatta och personer med vissa funktionsnedsättningar. Om pandemin blossar upp igen och det återigen införs nya restriktioner finns en risk att framför allt redan utsatta grupper, exempelvis barn och unga inom LSS, kommer att drabbas.

Även andra kriser som kriget i Ukraina och säkerhetsläget i Europa kan påverka utvecklingen. Med en kris i närminnet kan motståndskraften mot nya kriser ha försämrats hos många. Sweco menar att det därmed är viktigt med extra beredskap och lyhördhet för samhällsutvecklingens påverkan på socialtjänstens målgrupper och verksamheter.

Det uppsökande arbetet behöver stärkas och utökas

Inom flera verksamhetsområden har det framkommit att det uppsökande arbetet har avstannat under pandemin. Studien visar att kontakterna har minskat med framför allt målgrupper där kunskapen om socialtjänsten var låg även tidigare. I kombination med den senaste tidens desinformation och ökad misstro mot socialtjänsten är det troligt att vissa målgrupper idag står längre från socialtjänsten än innan pandemin. RVC rapporterar även om att kontakten med våldsutövare minskat kraftigt under pandemin.

Utifrån resultaten menar Sweco att det finns behov av att det uppsökande arbetet utökas och stärks för att återfå kontakten och tilliten hos målgrupper som är svåra att nå.

Viktigt hur verksamheternas insatser under pandemin tolkas och vilka slutsatser som dras

Socialtjänstens verksamheter har gjort ett stort arbete för att mildra effekterna av pandemin. Sweco menar att det är viktigt att personalen får avlastning och att prestationerna under pandemin inte

tolkas som att verksamheterna har kapacitet att växla upp ytterligare. Medarbetarna har slitit under en period och många tycks ha uppoffrat mycket längs vägen.

Inom exempelvis LSS-verksamheter som riktar sig till barn och unga med funktionsnedsättning kvarstår nu ett stort arbete. Vissa barn och unga har isolerats och behöver extra mycket stöd för att komma tillbaka till sina sociala och fysiska rutiner. Andra barn och unga, samt deras familjemedlemmar, suktar efter social närvaro efter pandemin. Kombinationen med utarbetad personal menar Sweco kan innebära risker för verksamheterna framåt.

I den här studien har vi talat med kuratorer vid två av stadens ungdomsmottagningar. De framhåller att köerna till verksamheterna är långa och att många unga behöver stöd, vilket kan vara en följd av pandemin med uppdämda behov och ökad oro. Sweco menar att det är viktigt att studera köerna till ungdomsmottagningarna och dess eventuella konsekvenser mer ingående.

Ungdomsmottagningarna har en unik roll i att vara en lågröskelverksamhet som ska fånga upp unga med även mildare problem och mer generella funderingar. Behöver verksamheterna prioritera bort tidiga kontakter med unga finns risken att de inte får det stöd de behöver och på sikt utvecklar en mer omfattande problematik.

5. Referenser

Barnombudsmannen 2021, Covid-19-pandemins konsekvenser för barn – Slutredovisning av regeringsuppdrag

Kronofogden 2021, Pressmeddelande [Fler vräkta barnfamiljer i spåren av pandemin | Kronofogden](#), hämtat 2022-04-21

Socialstyrelsen 2021, Covid-19:s konsekvenser för personer med insatser enligt LSS - Slutrapport

Stockholms stad 2021, Socialtjänstrapport 2020. En beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad Sweco 2021, Analys av följder av covid-19-pandemin på särskilt utsatta grupper

UN Women 2021, Measuring the Shadow Pandemic – Violence Against Women During Covid-19

Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021 Enskede-Årsta-Vantör

Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021 Farsta

Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021 Kungsholmen

Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021 Skärholmen

Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021 Spånga-Tensta

Verksamhetsberättelse socialtjänsten 2021 Östermalm

WHO 2021, Pressmeddelande [COVID-19 pandemic triggers 25% increase in prevalence of anxiety and depression worldwide \(who.int\)](#), hämtat 2022-04-21

UNICEF 2021, The State of the World's Children 2021

Socialförvaltningens lärdomar av krishanteringen

6. Inledning

6.1 Syfte och bakgrund

I Stockholms stads budget för 2022 finns uppdraget *Nämnder och bolagsstyrelser ska omsätta lärdomar från krishanteringen av pandemin i uppdaterad beredskapsplanering, såsom krisledningsplanering, kontinuitetsplanering och krisledningsövningar*. Det första steget i uppdraget är att sammanställa de lärdomar som finns från pandemin för att sedan kunna använda dem i krisledningsplaneringen framåt.

Syftet med uppdraget är att socialförvaltningen ska vara väl förberedd inför framtida kriser och kunna förbättra stödet, kommunikationen och samverkan med stadsdelsförvaltningarna och andra förvaltningar. I det här kapitlet redogörs för en sammanställning av lärdomarna från krishanteringen av pandemin och förslag för det fortsatta arbetet.

6.2 Genomförande

Lärdomar från socialförvaltningens hantering av pandemin har sammanställts genom tre delar:

- Sammanfattning av den utvärdering av förvaltningens krisledning som genomfördes under hösten 2020.
- Intervjuer under våren 2022 med sex utvalda enhetschefer och avdelningschefer på förvaltningen samt förvaltningens medicinskt ansvariga sjuksköterska.
- Intervjuer under våren 2022 med fem avdelningschefer inom individ och familjeomsorg och funktionsnedsättning på stadsdelsförvaltningarna.

Mer detaljer om genomförande finns under respektive del. Nedan redogörs för de tre delarna samt en avslutande diskussion med förslag på utvecklingsområden inför det fortsatta arbetet.

7. Utvärdering av förvaltningens krisledning hösten 2020

I slutet av 2020 genomförde 4C Strategies på uppdrag av socialförvaltningen en utvärdering av förvaltningens krisledning under 2020. Syftet med att göra en utvärdering under den då pågående krisen var att identifiera, fånga och återföra lärdomar från socialförvaltningens arbete med hantering av covid-19 pandemin, samt att säkerställa och förankra ett lärande på längre sikt. Utvärderingen skulle specifikt svara på ett antal frågor, vilka efterfrågats av stadsledningskontoret som en del av stadens övergripande utvärdering av covid-19-hanteringen. Målet var att genom intervjuer med personer som ingått i krisledning eller annan krishantering, identifiera styrkor och utvecklingsområden samt omsätta dessa i konkreta åtgärdsförslag.

De 14 personer som deltagit i krisledningen intervjuades. Intervjuerna baserades på en analysmodell med fokus på fyra områden: organisation, system, processer och kultur. Intervjuerna sammanställdes och analyserades av 4C Strategies, därefter diskuterades och prioriterades åtgärdsförslagen i en workshop där förvaltningsledningen och övriga intervjupersoner deltog.

7.1 Sammanfattning av utvärderingens resultat

Sammanfattningsvis kom utvärderingen fram till att en snabb uppstart av krisledningsorganisationen med tydliga interna arbetsstrukturer, prioriteringar och en god anpassningsförmåga har säkerställt en effektiv hantering av krisen. Krisledningen använde sin krisplan, som uppdaterades vid behov under krisens gång. Inom krisledningen har roller och ansvar varit tydliga, medan inom linjeverksamheten kunde det finnas en ovisshet över ägarskapet av de åtgärder som krisledningen skickat för hantering. I övrigt har samordningen inom förvaltningen fungerat väl, vilket en god intern kommunikation samt ett tydligt beslutsfattande och återkoppling har säkerställt.

Vidare kom utvärderingen fram till att socialförvaltningen har haft en samverkande roll mellan främst stadsledningskontoret, privata utförare och stadsdelsförvaltningarna. I den rollen har förvaltningen verkat för att tydliggöra information och direktiv och samordnat insatser inom staden. I samordningen med stadsledningskontoret fanns det dock tidvis vissa brister kopplat till ansvarsområden och

beslutsfattande, där det inte alltid var tydligt för de involverade kring vad som gällde.

När det gäller medarbetarna anpassade de sig snabbt till ett digitalt arbetssätt. Förvaltningen har erbjudit utbildningar inom Skype för att främja detta. Upplevelsen inom förvaltningen är att det har funnits en positiv och stöttande kultur, där alla får komma till tals och där det funnits ett tydligt ledarskap under krisen.

7.2 Utvärderingens åtgärdsförslag

Några av de prioriterade åtgärdsförslagen som framkom i utvärderingen var att ta fram en överlämningsrutin samt säkerställa kunskapsöverföring vid ansvarsöverlämning i krisledningen och att i ett tidigt skede kontinuerligt se över vilka funktioner som behöver vara med i krisledningen. Vidare föreslogs att se över arbetsbördan kopplat till de olika funktionerna i krisledningen och säkerställa att den inte är för ojämn. Ett annat prioriterat åtgärdsförslag var att tillsammans med stadsledningskontoret tydliggöra vem som tar vilket beslut. Detta för att tydliggöra socialförvaltningens mandat och roll i den stadsövergripande krishanteringen. Vidare föreslogs det att det behöver bli tydligt på vilket sätt socialförvaltningen kan svara upp mot stadsdelsförvaltningarnas förväntningar. Detta då det funnits en förväntan hos stadsdelsförvaltningarna att socialförvaltningen ska agera inom vissa frågor.

7.3 Förvaltningens åtgärder

Utvärderingen presenterades på ett chefsforum och förvaltningens krisledningsplan arbetades om under våren 2021 utifrån de åtgärder som föreslagits. En tydligare struktur för dokumentationsmallar och rollbeskrivningar togs bland annat fram. Utöver detta sattes en grupp samman med resurspersoner som ska kunna hjälpa till med psykosocialt stöd vid kriser eller extraordinära händelser och de gavs en utbildning i krisstöd under hösten 2021.

8. Interna intervjuer på socialförvaltningen våren 2022

8.1 Syfte och genomförande

Intervjuer har genomförts under våren 2022 via Skype av förvaltningens verksamhetscontroller/säkerhetssamordnare med följande personer:

- Veronica Wolgast Carstorp, avdelningschef avdelningen för stadsövergripande sociala frågor
- Jenny Swärd, avdelningschef socialtjänstavdelningen
- Ingrid Klaus, personalchef
- Susanne Ågren, enhetschef boendeenheten
- Lena Svärd, enhetschef socialjouren
- Åsa Hellström, enhetschef LSS-hälsan
- David Lidin, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), LSS-hälsan

Intervjuerna syftade till att komplettera den tidigare utvärderingen av förvaltningens krisledning med en mer aktuell bild utifrån att pandemin och hanteringen av denna fortsatte på olika sätt under hela 2021 och början av 2022. Intervjuerna har inletts med en sammanfattning av den tidigare utvärderingen och fokuserat på frågor om lärdomar av pandemin och vad intervjupersonerna ser för behov framöver för att säkerställa att förvaltningen är väl förberedd inför nya eventuella kriser. Tyngdpunkten i intervjuerna har legat på den senare delen av pandemin samt haft ett framåtblickande perspektiv.

8.2 Sammanfattning av intervjuerna

Det finns i intervjuerna en samstämmig bild om att utvärderingen som gjordes i slutet av 2020 stämmer, men att de utvecklingsområden som fanns i början av pandemin blev bättre efterhand. De otydligheter som eventuellt funnits initialt tydliggjordes, rutiner hade arbetats in och följdes och förvaltningens mandat upplevdes tydligare.

Förvaltningens MAS tar dock upp flera utmaningar som inte riktigt framkom i den första utvärderingen. Det handlar om att det i början av pandemin, i verksamheter som utför stöd, fanns en stor informationsbrist. Verksamheterna väntade på information och besked från staden, information som staden i sin tur väntade på från Folkhälsomyndigheten och regeringen. När information skulle vidareförmedlas ut till verksamheterna var det oklart om det var LSS-hälsan eller stadsdelsförvaltningarna som bar ansvaret att informera verksamheterna, vilket resulterade i att verksamheterna fick olika information från LSS-hälsan och från stadsdelsförvaltningarna.

8.2.1 Krisberedskap

I intervjuerna finns en samstämmig bild av att förvaltningens hantering av pandemin fungerat bra. Under vintern 2021/2022 sattes beredskapen åter på prov då smittspridningen ökade dramatiskt i

några av förvaltningens verksamheter, både bland brukare och personal. Upplevelsen av den ökade smittspridningen och hanteringen av denna är att förvaltningen var väl förberedd och kunde använda de planer som tagits fram i början av pandemin avseende bland annat prioritering av verksamheter, omfördelning av personal och uppdaterade vikarielistor. Täta avstämningar i förvaltningens interna ledningsgrupper har underlättat arbetet. Kontinuitetsplanering lyfts som ett utvecklingsområde i flera intervjuer. Önskemål framförs om mer samordning från stadsledningskontoret i vissa delar, till exempel kring reserv-el och gemensamma planer för avbrott i centrala system.

8.2.2 Personalfrågor

En utmaning under pandemin har varit att Folkhälsomyndigheten och regeringen helat tiden har kommit med nya rekommendationer och restriktioner, karantänsregler osv. Vilket varit svårt att hålla ordning på och gjort det än mer viktigt med tydlig och regelbunden information. Förvaltningens personalchef har fått regelbunden information från personalstrategiska avdelningen på stadsledningskontoret som sedan vidarebefordrats internt inom förvaltningen. Personalenheten har arbetat mycket med att stötta verksamheterna på olika sätt genom pandemin. Det har handlat mycket om information till cheferna men även arbetsmiljöfrågorna har tagit stor plats, till exempel överläggningar med facken kring behov av förflyttning av personal mm.

När det gäller arbete hemifrån så har alla anställda inte kunnat göra det. Något som lyfts av personalchefen i intervjun är att det kanske hade varit bra att ha en tydligare gemensam definition för vilka som tillåts och vilka som inte tillåts arbeta hemifrån. Detta då det finns anställda som befinner sig i gråzon i förhållande till lämpligheten i detta, samt att det hade varit intressant att undersöka hur stor andel av medarbetarna som faktiskt har arbetat hemifrån. Detta är även en fortsatt fråga framöver då en del medarbetare önskar att fortsätta arbeta hemifrån i hög utsträckning, även de som befinner sig i ”gråzon”. Även avdelningschefen för avdelningen för stadsövergripande sociala frågor lyfter att det här är en fråga som man behöver arbeta vidare med. Detta då många medarbetare på avdelningen har arbetat hemifrån helt och hållet under två års tid, vilket har påverkat verksamheten mer än vad man tror och att arbetet med en återgång till det ”normala”, vad det nu innebär, inte är klar.

8.2.3 Kommunikation och stöd till stadsdelsförvaltningarna

När det gäller kommunikation och stöd till stadsdelsförvaltningarna har en viktig fråga varit vilken information som stadsdelsförvaltningarna ansåg sig behöva, utifrån sitt hälso- och sjukvårdsansvar och i andra frågor. Avdelningschefen för avdelningen för stadsövergripande sociala frågor har inrättat regelbundna veckovisa möten med avdelningscheferna på stadsdelsförvaltningarna, något som upplevts mycket positivt. Mötena har syftat till att fånga upp frågor kring pandemin men även till att skapa en plattform för stadsdelsförvaltningarna att hjälpa varandra. Det här arbetssättet har inom avdelningschefsnätverket varit uppskattat och kommer att behållas även framåt. Det upplevdes också mycket positivt att enhetschefen för LSS-hälsan varit med på dessa möten.

Den stora mängden information under pandemin har varit en svårighet, framförallt under 2020. Där har det varit viktigt att hålla sig till de kommunikationsvägar som har beslutats i staden och att hålla ordning på hela flödet av information, så att det inte ges motsägelsefulla besked. Det har till exempel varit svårt att synka informationen till stadsdelsförvaltningarna som har gått ut via äldreförvaltningen med den information som har gått ut via socialförvaltningen, detta har dock blivit något bättre under den senare delen av pandemin. Informationen till gruppboendestäder fungerar mycket bättre idag men det är fortfarande svårt med informationen till verksamheter inom LOV i andra kommuner. När det gäller den kommunala hälso- och sjukvården skulle socialförvaltningen kunna samarbeta mer med äldreförvaltningen. Idag är det fortfarande mycket stuprör i arbetet, detta är inte bara kopplat till pandemin utan även i andra frågor.

8.2.4 Extern samverkan

Samverkan med regionen har varit ett problem under pandemin, framförallt i förhållande till LSS-hälsans målgrupp på grund av svårigheter i samarbetet med vårdcentralerna eftersom patienterna är listade på olika vårdcentraler. Patienterna har inte fått förtur för vaccinationer, det har varit svårt att få till ett bra flöde i provtagningarna och smittspårning har i princip inte skett. Detta uppges ha fungerat betydligt bättre på äldreboendena. Även när det gäller boendeenhetens målgrupp har det funnits problem i kommunikationen med regionen, till exempel rörande om målgruppen skulle få förtur till vaccination eller inte.

9. Intervjuer med avdelningschefer i stadsdelsförvaltningarna

Intervjuer med fem avdelningschefer inom individ och familjeomsorg och funktionsnedsättning i stadsdelsförvaltningarna har genomförts av Sweco. Syftet med intervjuerna var att få en bild av hur stadsdelsförvaltningarna har uppfattat kommunikation och stöd från socialförvaltningen under pandemin. Intervjuerna sammanfattas nedan under olika teman.

9.1 Otydligheter i kommunikationen och kring förvaltningens roll inledningsvis

De flesta avdelningscheferna menar att kommunikationen från socialförvaltningen i början av pandemin var långsam, otydlig och otillräcklig. Samtliga intervjupersoner jämför kommunikationen från socialförvaltningen med den från äldreförvaltningen. Alla utom en intervjuperson menar att äldreförvaltningens kommunikation mot stadsdelsförvaltningarna fungerade bättre initialt under pandemin. Flera intervjupersoner menar att informationen från socialförvaltningen många gånger var inaktuell och att stadsdelsförvaltningarna redan hade fått samma information från äldreförvaltningen.

Några avdelningschefer berättar att de i pandemins början kände sig väldigt ensamma och att de saknade stöd från socialförvaltningen när beslut skulle fattas kring nya rutiner med mera. En intervjuperson berättar om en situation kring påsk 2020 då det kom beslut om att stänga ner daglig verksamhet. Hen menar att det inte kom några tydliga riktlinjer från socialförvaltningen utan att varje avdelningschef fick lösa situationen på egen hand, vilket bland annat resulterade i att det blev olika lösningar i olika delar av staden. En annan intervjuperson lyfter, kopplat till samma situation, att informationen om att dagliga verksamheter skulle stänga ner inte först kom från socialförvaltningen utan från brukarna och deras anhöriga som hade hört om det via media.

Samtidigt som flera intervjupersoner menar att kommunikationen initialt inte fungerade särskilt bra, framhåller samtliga att de har en förståelse för varför det blev så. Det var enligt de intervjuade en helt ny situation som ingen upplevt förut och informationen från Folkhälsomyndigheten, Region Stockholm, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och andra aktörer ändrades snabbt. Därmed menar

intervjupersonerna att det är begripligt att det var svårt att kommunicera sammanhållet och snabbt i pandemins initiala fas. Flera av de intervjuade avdelningscheferna menar även att socialförvaltningen var behjälpliga och svarade på frågor om man tog kontakt med dem. Framför allt LSS-hälsans stöd framhålls som viktigt då de gav tydlig information och besvarade frågor när det behövdes.

Som redan nämnts menar alla utom en intervjuperson att äldreförvaltningen var snabbare än socialförvaltningen med att hitta rutiner för att ge sammanhållen kommunikation. Personen som inte delar denna bild menar tvärtom – att socialförvaltningens kommunikation och rutiner fungerade bättre i början av pandemin. Hen anser att det kom för mycket information från äldreförvaltningen, att de inte sållade bland det som skickades ut vilket hen upplevde att socialförvaltningen gjorde.

9.2 Införande av regelbundna möten gav efterlängtd struktur - men vissa behov av att organisera mötena bättre

Cirka ett år in i pandemin införde socialförvaltningen så kallade ”coronaavstämningar” varje fredagsmorgon. Mötena hade fokus på LSS och socialpsykiatri, deltog gjorde socialförvaltningens chef för avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, enhetschefen för LSS-hälsan samt stadsdelsförvaltningarnas avdelningschefer. Samtliga intervjupersoner framhåller att införandet av mötena gav efterlängtd struktur och bidrog både till att stadsdelsförvaltningarna fick samlad information och till ökad trygghet i avdelningschefsnätverket.

Flera avdelningschefer lyfter att det var väldigt positivt att de kunde ställa frågor till socialförvaltningen under mötestillfällena. Enligt några intervjupersoner upplevde man även att mötena bidrog till att socialförvaltningen fick en bättre förståelse för situationen ute i verksamheterna och därmed kunde fatta mer verklighetsförankrade beslut.

Strukturen med regelbundna avstämningar har nu återinförts, men denna gång med fokus på ukrainakrisen och den förändrade flyktingsituationen. Flera intervjupersoner framhåller att det känns tryggt att fortsätta med en etablerad och fungerande rutin samt att det finns goda möjligheter att en eventuell kommande kris hanteras mer strukturerat från start.

Även om samtliga intervjuade avdelningschefer framhåller att införandet av coronaavstämningarna var positiv, menar flera att det finns behov av att strukturera mötena bättre och att strukturen behöver anpassas mer efter nivån på krisläge. Enligt en intervjuperson hade mötena samma struktur oavsett i vilken fas av pandemin de var. Hen menar att det medförde att mötena inte blev lika givande i lugnare faser och att mötesformen hade behövt anpassas så att deltagarna inte tappar intresset eller prioriterar annat. Utifrån att det inte alltid varit möjligt att delta vid mötena framförs behovet av att samlad skriftlig information skickas ut efter mötena. Den information som har gått ut efter mötena upplevs av vissa inte ha varit tillräckligt omfattande.

9.3 Samordningen med andra fackförvaltningar behöver förtydligas

Som beskrivs inledningsvis upplevdes kommunikationen under pandemins första tid som långsam och inte tillräckligt strukturerad. Flertalet av de intervjuade avdelningscheferna menar att samordningen med äldreförvaltningen inte fungerade och att det bidrog till att kommunikationen inte var tillräckligt synkad. En intervjuperson berättar att det kommunicerades olika information från socialförvaltningen och äldreförvaltningen kring exempelvis vilka grupper som var prioriterade när vaccinationerna påbörjades. Intervjupersonerna efterfrågar mer gemensam information från de förvaltningar som hanterar samma målgrupper.

Några intervjupersoner menar att förvaltningarna vid kommande kriser behöver bli bättre på att identifiera vilka målgrupper som hanteras av flera förvaltningar och samordna det förvaltningsövergripande arbetet bättre. I pandemin handlade det, enligt intervjupersonerna, övervägande om överlappningar mellan social- och äldreförvaltningen kring hälso- och sjukvårdsperspektiv. I kommande kriser kan det, enligt intervjupersonerna, dock komma att röra andra målgrupper och därmed finnas andra behov av samordning mellan olika aktörer.

9.4 Olika uppfattningar om socialförvaltningens mandat och roll i förhållande till stadsdelsförvaltningarna i krissituationer

I intervjuerna framkommer det att de finns olika uppfattningar bland avdelningscheferna kring vilken roll och vilket mandat som socialförvaltningen har haft och bör ha i en kris. Några intervjupersoner menar att socialförvaltningens roll är att samordna och hålla ihop arbetet samt att bidra med korrekt information till stadsdelsförvaltningarna. De menar att rollen och mandatet

förtydligades under pandemin och att socialförvaltningen stöttade och samordnade stadsdelsförvaltningarna på ett tydligt sätt. En intervjuperson menar att det funnits en välfungerande balans mellan att ha en samordnande funktion och samtidigt låta stadsdelarna agera utifrån sitt självstyre.

En intervjuperson framhåller att socialförvaltningen under pandemin hittade ett sätt att ”tala med en samlad röst” gentemot invånare och media. Hen lyfter att media inledningsvis kontaktade stadsdelsförvaltningarna och att det därmed fanns risk att olika information gick ut och gav ett splittrat intryck av stadens hantering och riktlinjer. Under krisens gång tog socialförvaltningen dock en samordnande roll mot media och kunde på så sätt förmedla mer sammanhållen information, vilket enligt intervjupersonen bidrog till trygghet.

En intervjuperson menar att socialförvaltningens roll i en kris är att vara stadsdelsförvaltningarnas förlängda arm in till stadsledningskontoret. Enligt hen innebär det att lyssna in vad olika delar av staden ser för behov och förmedla dessa till stadens centrala delar. I den rollen uppfattar intervjupersonen att stadsledningskontoret inte har lyssnat in fackförvaltningarna i tillräcklig utsträckning.

Några andra intervjupersoner menar att socialförvaltningens roll varit otydlig under pandemin och att krissituationen snarare gjort den ännu mer otydlig. En intervjuperson menar att mandatet och rollen behöver förtydligas i en krissituation. Ett sätt att göra det på är, enligt intervjupersonen, att fackförvaltningarnas roll och mandat utökas under kris för att tydligare kunna ha en styrande roll mot stadsdelsförvaltningarna.

9.5 Uppskattas att socialförvaltningen utreder och drar lärdomar inför kommande kriser

I intervjuerna framkommer det att flera avdelningschefer uppskattar att socialförvaltningen på olika sätt har utvärderat krishanteringen och, i och med de här intervjuerna, även undersöker lärdomar inför eventuella kommande kriser. Det uppskattas att stadsdelsförvaltningarna har involverats i utvärderingsarbetet och att socialförvaltningen visar på en lyhördhet gentemot stadsdelarna. Några intervjupersoner menar att eftersom vi antagligen är i en ny begynnande kris, att det är extra viktigt att fortsätta utveckla det som varit framgångsrikt under pandemin och justera det som fungerat mindre bra.

10. Avslutande diskussion och förslag

Sammanfattning framgångsfaktorer

Sammanfattningsvis handlar framgångsfaktorerna som framkommit i de interna intervjuerna på socialförvaltningen och i intervjuerna på stadsdelsförvaltningarna framförallt om:

- *Samarbete internt och externt*, regelbundna möten och avstämningar ofta i de interna ledningsgrupperna. Även regelbundna veckovisa möten med avdelningscheferna på stadsdelsförvaltningarna har varit mycket positivt, även om det finns önskemål om mer struktur i dessa möten.
- *Flexibilitet*, att kunna ställa om snabbt. Omfördelning av personal, hjälpas åt mellan enheter och avdelningar, ställa om till digitala möten och utbildningar mm.
- *Kommunikation/tydlig information*. I det interna arbetet från till exempel personalenheten, där det tidigt bestämdes en struktur för hur kommunikationen skulle ske genom "Nytt från personalenheten" och att denna struktur följdes under hela pandemin. När det gäller information till stadsdelsförvaltningarna behöver kommunikationen komma ut snabbt, vara relevant och lagom mycket och vara samordnad med andra förvaltningar. Att socialförvaltningen tar en samordnande roll i kontakter med media upplevs positivt av stadsdelsförvaltningarna och bidrar till trygghet.
- *Beredskapsplanering*: Att ha gjort beredskapsplaner i förväg, bestämt vilka verksamheter som är prioriterade och ha uppdaterade vikarielistor.

Vad behövs mer framåt

Förutom att fortsätta och arbeta för att behålla de framgångsfaktorer som lyfts framkommer det i intervjuerna även ett antal utvecklingsområden att arbeta vidare med i syfte att öka beredskapen inför kommande eventuella kriser. I många fall handlar det om att utveckla de områden som också lyfts som framgångsfaktorer.

Flexibilitet, roller, ansvar och samarbete

- Kriser är olika och behöver hanteras därefter. Andra typer av kriser kan kräva behov av annan kompetens eller nya roller som på förhand kan vara svåra att förutse. Därför behövs en flexibilitet och en tydlighet kring roller och ansvar i krisledningen.

- Staden behöver vid kommande kriser bli bättre på att identifiera vilka målgrupper som hanteras av flera förvaltningar och samordna det förvaltningsövergripande arbetet bättre. Vid nya kriser kan det vara andra fackförvaltningar som behöver samarbeta.
- När det gäller socialförvaltningens roll i förhållande till stadsdelsförvaltningarna har förvaltningens mandat och roll, som tidigare nämnts, tydliggjorts. I intervjuer med stadsdelsförvaltningarna finns delvis lite olika uppfattningar av vad socialförvaltningens roll är och bör vara i en kris. Det är viktigt att fortsätta att ha en tät samverkan med stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningarna och föra en dialog kring förväntningar och behov av stöd.
- Även om fördelningen av ansvar i staden har tydliggjorts är det viktigt att man samarbetar. Till exempel om en förvaltning ansvarar för kommunikation så är den förvaltningen beroende av information från andra förvaltningar för att kunna gå ut med den information som behövs, samarbetet behöver fungera från alla håll.

Kris- och beredskapsplanering

- När det gäller krisledningen så är det viktigt att ha ersättare för personer i krisledningen om krisen blir långvarig.
- Det är viktigt att det finns tydliga lokala kris- och kontinuitetsplaner på enheterna/verksamheterna. De behöver ta upp olika typer av kriser och avbrott.
- När det gäller avbrott i till exempel el- och vattenförsörjning eller avbrott i telefoni/IT-system behöver det finnas planer även för längre avbrott eller avbrott inom ett större geografiskt område. Mer samordning önskas från stadsledningskontoret i vissa frågor, till exempel reserv-el och kontinuitetsplaner för avbrott i centrala IT-system.
- Utvärdering av krishantering behöver göras efter varje kris och användas i utvecklingsarbetet av förvaltningens krisberedskap. I och med socialförvaltningens roll i förhållande till stadsdelsförvaltningarna är det positivt om stadsdelsförvaltningarna även i fortsättningen kan involveras i utvärderingarna.

Ledarskap och personalfrågor

- För förvaltningens prioriterade verksamheter som socialjouren, Intro Stockholm, enheten för hemlösa, boenden, uppsökande verksamheter och LSS-hälsan är tillgång till personal ofta den viktigaste faktorn. Det behöver finnas en flexibilitet när det gäller rekrytering för att kunna

anställa snabbare samt en samverkan med stadsdelsförvaltningarna om befintliga vikarielistor inte räcker till.

- I krissituationer behöver chefer och medarbetare fortsätta kunna hantera en arbetsvardag och de uppdrag som man har. Ledarskapet är oerhört viktigt, till exempel för att göra en bedömning av vilka arbetsuppgifter som kan prioriteras bort.
- En lärdom som lyfts av en intervjuperson är att det är bättre att agera och fatta beslut även om man riskerar att göra fel än att vänta på andra förvaltningar eller myndigheters beslut.

Något som inte diskuterats i intervjuerna är behovet av krisövningar. Övningar ger möjlighet att öva inför olika typer av kriser, vilket kan bidra till värdefull erfarenhet i arbetet med att förbereda krisledning och verksamheterna inför framtida kriser.