

## Förvaltningsklagan äldreomsorgen i Mariefhamn

### Beslut

ÅMHM uppmärksamgör med stöd av 57 § 2 mom. i socialvårdslagen<sup>1</sup> stadens äldreomsorg att i tidigt skede utvärdera hur organisationsförändring, så som personalens treskiftsschema, kan påverka klientens rätt till god vård enligt klientlagen<sup>2</sup> 4 § och patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet enligt patientlagen<sup>3</sup> 3 §. ÅMHM uppmärksamgör dessutom staden på att socialvården ska samarbeta med hälso- och sjukvården i enlighet med bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen<sup>4</sup> 15 och 37 §§ samt 19 §.

### Ärende som behandlas

N. N. (klaganden) har i egenskap av folkvald representant i Mariefhamns stad anhängiggjort ett klagomål hos Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) den 28.01.2019. I klagomålet framför klaganden missnöje mot äldreomsorgen i Mariefhamns stad (nedan äldreomsorgen). Klaganden uppger sig agera på klienters, anhörigas, personals och stadsbors vägnar gällande oro för att äldreomsorgens klienter inte erhållit vård och omsorg motsvarande vad som lagen avser med klientens/patientens rätt till god vård efter det att staden genom socialnämndens beslut på förslag av socialchefen den 24.5.2018 införde treskiftsschema för äldreomsorgens vårdpersonal från och med 3.9.2018. Enligt klaganden uppstod en förtroendekris då äldreomsorgens ledning informerade personalen om beslutet genom dagstidningarna med den påföljd att 126 vårdpersonalen av totalt 180 anställda undertecknade ett medborgarinitiativ. Förtroendekrisen ledde enligt klaganden även till att några i vårdpersonalen avslutade sina arbetsavtal. Enligt klaganden har personalflykten resulterat i underbemanning och att allt fler icke behöriga personer ingår i arbetsstyrkan samt att behörig personal tvingas lämna sina arbetsuppgifter för att kompensera arbetsstyrkan på avdelningar där tillräcklig utbildning och kompetens saknas. Klaganden hänvisar i klagomålet till läkare N. N. uttalande den 25.01.2019 i

---

<sup>1</sup> Socialvårdslag (FFS 710/1982) antagen på Åland genom landskapslag (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

<sup>2</sup> Lag (FFS 218/2000) om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, antagen på Åland genom landskapslag (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

<sup>3</sup> Lag (FFS 785/1992) om patientens ställning och rättigheter, antagen på Åland genom landskapslag (1993:61) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter.

<sup>4</sup> Landskapslag (2011:114) om hälso- och sjukvård.

Ålandstidningen att brister i personalbemanningen kan ha orsakat inadekvat smärtlindring hos två palliativa patienter med stora smärtor samt att stadens äldreomsorg trots läkarens uppmaning inte har införskaffat smärtpumpar för medicinering av morfin. Klaganden framför i klagomålet en åsikt om att klienternas rätt till kompetent socialservice måste kompenseras ekonomiskt ifall försämringarna av kvalitén i omsorg och vård är tydliga. Klaganden anser att det skulle vara relevant att utreda hur regeln i stadens äldreomsorgsplan följs, ”*rätt vård på rätt vårdnivå*”, när den äldres individuella behov anpassas till rätt vårdnivå och rätt boendeform.

### **Inbegärda utlåtanden och utredningar**

ÅMHHM har 12.03.2019 begärt att äldreomsorgen i Mariehamns stad bemöter klagomålet av N. N. gällande kompetensläget inom äldreomsorgen och om bristen på personal efter införandet av treskiftsschema eventuellt påverkat kvaliteten av omsorg och vård samt bifogar alla upprättade handlingar som ansluter till klagomålet. Äldreomsorgens redogörelse har inkommit till ÅMHHM den 05.04.2019 genom stadens kanslichef, eftersom både stadens socialchef och stadens äldreomsorgschef är personligen namngivna i klagomålet. ÅMHHM begärde äldreomsorgen att genom tre frågor lämna sin syn på påstådda briser i hur klienten/patienten rätt till god social- och hälsovård kan ha påverkats efter beslutet att införa treskiftssystem för vårdpersonalen i äldreomsorgen.

1. Vilka konkreta åtgärder har äldreomsorgen vidtagit för att trygga klienternas rätt till vård av god kvalitet utgående från eventuellt uppkomna förändringar i personalstrukturens sammanställning och yrkeskunskap efter beslutet att införa treskift?
2. Hur har personaldimensioneringen hösten 2018 motsvarat Ålands landskapsregerings kvalitetsrekommendationer samt klientens rätt till socialvård av god kvalitet?
3. Hur har patientens rätt till läkarordinerad medicinsk behandling med uppföljning påverkats av att sjukskötaren som är behörig verkställare av läkarordinationer tvingats lämna sina uppgifter för att täcka upp i grundvården på avdelningar där tillräcklig kompetens saknas?

Staden uppger i sitt svar att införande av treskift kombinerat med så kallat önskeschema inte ändrat på personalstrukturens sammanställning och inte heller på personalens yrkeskunskap eftersom personaldimensioneringen fortfarande är den samma som före införandet av schemaändringen. Sålunda anser staden att klientens rätt till vård av god kvalitet inte påverkats av schemaändringen. Staden följer Ålands landskapsregerings rekommendationer om personaldimensionering enligt 0,7 personal/klient vid effektiverat serviceboende, 0,8 personal/klient vid institutionsboende samt 0,9 personal/klient vid boende på avdelning avsedd för personer med demenssjukdom. Staden anser denna personaldimensionering vara tillräcklig. Vid sjukskrivning och liknande situationer kan antalet personal tillfälligt underskridas beroende på hur ledningen lyckats kalla in vikarier. Äldreomsorgen strävar till att vikarierna i mån av möjlighet ska vara behöriga.

Sjukskötare och omvårdnadsledare är medräknade i personaldimensioneringen. Staden konstaterar att smärtlindring kan ges på olika sätt utgående från ordination av primärvårdens läkare och att klientens rätt till läkarordinerad medicinsk vård inte påverkats på det sätt som framgår av klagomålet.

### **Juridiska utgångspunkter**

Enligt 4 § 1 mom. i klientlagen (FFS 812/2000) har en klient rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande utan diskriminering från den som lämnar socialvård. Klienten skall bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks och så att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. När socialvård lämnas skall enligt 4 § 2 mom. i klientlagen klientens fördel och individuella behov beaktas.

Enligt 37 § i hälso- och sjukvårdslag (ÅFS 2011:114) ska Ålands hälso- och sjukvård ordna hälso- och sjukvård för invånarna i landskapet. Hälso- och sjukvårdens uppgifter är

- 1) att utföra undersökningar av patienter, fastställa medicinska diagnoser och ge vård samt den medicinska rehabilitering som behövs,
- 2) att förebygga och bota sjukdomar samt ge lindring
- 3) att ge handledning som syftar till att stärka patientens inflytande på sin vård och patientens egenvård samt
- 4) att i ett tidigt skede identifiera problem med hälsan hos patienter som behöver särskilt stöd, särskilda undersökningar och särskild vård, att behandla problemen och att hänvisa patienten till fortsatt vård.

Sjukvården ska genomföras med beaktande av patientens behov av medicinsk vård, vetenskap och beprövad erfarenhet samt god vårdpraxis och goda rutiner som avses i 15 §. Vården ska genomföras på ett ändamålsenligt sätt och genom ändamålsenligt samarbete. Vården ska genomföras i form av öppenvård när detta är ändamålsenligt samt möjligt med beaktande av patientsäkerheten. För genomförandet av vården och rehabiliteringen ska en vård- och rehabiliteringsplan göras upp i enlighet med landskapslagen (1993:61) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter. Ålands hälso- och sjukvård tillhandahåller läkartjänster för äldre vid de offentliga institutionerna som finns i landskapet.

Enligt 19 § i hälso- och sjukvårdslagen (ÅFS 2011:114) ska Ålands hälso- och sjukvård samarbeta med socialvården i sin verksamhet på ett sådant sätt att uppgifterna kan skötas på ett behörigt sätt och så som patientens behov av social-, hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter.

Om kvaliteten och patientsäkerheten uppges enligt 15 § i hälso- och sjukvårdslagen (ÅFS 2011:114) att verksamheten inom Ålands hälso- och sjukvård ska basera sig på vetenskap och beprövad erfarenhet samt på god

vårdpraxis och goda rutiner. verksamheten ska vara högklassig och trygg och fullgöras på ett behörigt sätt. Landskapsregeringen utfärdar vid behov närmare anvisningar gällande god vårdpraxis. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Verksamhetens kvalitet ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och kontrolleras.

Enligt patientlagen 3 § 2 mom. har varje patient rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet. Vården skall ordnas och patienten bemötas så att hans människovärde inte kränks och hans övertygelse och integritet respekteras.

### **ÅMHHM:s bedömning och motivering**

ÅMHHM har tagit del av alla fakta i ärendet. ÅMHHM konstaterar att N. N. inte är klient i äldreomsorgen och har framställt klagomålet i egenskap av folkvald representant för alla Mariehamns-bor som vänt sig till henne och som stöder hennes engagemang för äldreomsorgen i staden. ÅMHHM har inom ramen för det aktuella klagomålet inte i detalj granskat stadens implementering av treskiftesschema för äldreomsorgens vårdpersonal som klagomålet indirekt gäller, eftersom N. N. inte är klient eller anställd inom äldreomsorgen. ÅMHHM:s granskning av klagomålet har därför begränsats till de frågor som rör klientens/ patientens rätt till god kvalitet av social-, hälso- och sjukvård vid organisationsförändringar i ljustet av relevanta bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen, klientlagen samt patientlagen och som är direkt kopplade till de frågeställningar N. N. har framställt i ärendet. Staden har valt att svara på de tre frågor ÅMHHM ställt men har i övrigt inte tagit ställning till klagandes synpunkter på informationen av treskiftesschemat, justering av vårdavgift eller hur staden beaktar den tidigare regeln ”rätt vård på rätt vårdnivå”. Enligt stadens äldreomsorgsplan 2017–2022 lyder omformuleringen av regeln, ”trygg vård och omsorg skall ges på rätt nivå”. I enlighet med ÅMHHM:s frågeställning i hörandet och utgående från det att staden valt att bemöta klagomålet endast till den del klagomålet berör personaldimensionering och smärtmedicinering har ÅMHHM valt att i detta beslut inte omfatta klagandes synpunkter på informationen av treskiftesschemat, justering av vårdavgift och hur staden betraktar regeln ”rätt vård på rätt vårdnivå”. Myndigheten utesluter inte att det kan finnas anledning att återkomma till dessa frågeställningar framöver.

Enligt klaganden kan beslutet att införa treskiftsschema ha haft viss inverkan på klientens/ patientens rätt till god vård eftersom vårdpersonal valde att i protest säga upp sig med personalbrist och kompetensbrist som påföljd. Enligt klaganden kan klienter/ patienter ha förorsakats onödigt lidande i form av stark palliativ smärta. På grund av otillräcklig personalbemanning har enligt klagomålet sjukskötarens arbetstid belastas av att täcka upp brister i grundbemanningen vilket kan ha orsakat brister i bedömning och hantering av patientens behov av smärtstillande läkemedel. Dessutom har ledningen, enligt refererat i

Ålandstidningen den 25 januari 2019, inte hörsammat läkarens uppmaning om att införskaffa smärtpumpar. Staden svarar att personaldimensioneringen, som är i enlighet med landskapsregeringens direktiv om densamma, tidvis kan ha påverkats av svårigheten att kalla in vikarier. Staden strävar dock till att ha behörig vikarierande vårdpersonal. Enligt staden är omvårdnadsledare och sjukskötare medräknade i personaldimensioneringen och att smärtlindring kan ges på olika sätt. ÅMHM konstaterar att enligt hälso- och sjukvårdslagen 15 och 37 §§ ska sjukvård genomföras med beaktande av patientens behov av medicinsk vård enligt god vårdpraxis och goda rutiner och vården skall ges med respekt för den enskilda människans värdighet i enlighet med klientlagen 4 § och patientlagen 3 §. Sålunda konstaterar ÅMHM att det inte kan uteslutas att bristen på behöriga vikarier kan ha belastat sjukskötarens arbetstid negativt och påverkat hennes möjligheter att korrekt bedöma klientens/ patientens grad av smärta och behov av smärtlindring. ÅMHM konstaterar i enlighet med 37 § i hälso- och sjukvårdslagen att till hälso- och sjukvårdens uppgifter hör bland annat att patienten hänvisas till fortsatt vård, lämpligtvis vid Ålands centralsjukhus, ifall vården inte kan genomföras ändamålsenligt och genom ändamålsenligt samarbete inom öppenvården till vilken de offentliga institutionerna i landskapet tillhör. Enligt 19 § i hälso- och sjukvårdslagen ska hälso- och sjukvården samarbeta med socialvården på ett behörigt sätt och så som patientens behov av social-, hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter. ÅMHM utövar tillsyn över klientens och patientens rättigheter inom social- och sjukvård men myndigheten utövar inte tillsyn över hur läkemedel adekvat och patientindividuellt administreras varför landskapsregeringen är den myndighet som enligt hälso- och sjukvårdslagen 15 § kan utfärda närmare anvisningar om god vårdpraxis i smärtmedicinering. ÅMHM konstaterar att på basen av den fakta som framkommit i ärendet att det inte kan uteslutas att införandet av treskiftesschema kan ha påverkat klientens/ patientens rätt till god vård i enlighet med klientlagen och patientlagen. Vidare konstaterar myndigheten att enligt 37 § 4 mom. tillhandahåller Ålands hälso- och sjukvård läkartjänster för äldre på institutionerna i landskapet och enligt 15 § i hälso- och sjukvården ska verksamheten inom Ålands hälso- och sjukvård vara högklassig och trygg och fullgöras på ett behörigt sätt samt att vården ska ges med respekt för den enskilda människans värdighet till vilken torde höra adekvat smärtlindring i livets slutskede.

ÅMHM uppmärksamgör stadens äldreomsorg att i tidigt skede utvärdera hur organisationsförändring, så som personalens treskiftesschema, kan påverka klientens rätt till god vård enligt klientlagen 4 § och patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet enligt patientlagen 3 §. ÅMHM uppmärksamgör dessutom staden på att socialvården ska samarbeta med hälso- och sjukvården i enlighet med bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen 15 och 37 §§ samt 19 §.



## **Besvär**

I enlighet med 6 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen (FFS 586/1996) kan inte ändring i detta beslut sökas genom besvär.

Beslutet justeras omedelbart.

För Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Ketzia Karring  
T.f. myndighetschef  
Beslutande

Maria Erikson  
Social- och hälsovårdsinspektör  
Föredragande

***För kännedom:***

N. N.