

Tillsynsärende

Personaldimensionering och vårdkvalitet inom äldreomsorgen på Trobergshemmet

Beslut

ÅMHHM uppmärksamgör med stöd av landskapslag¹ om socialvårdens förvaltning och tillsyn 10 § att Trobergshemmet genom äldrelagen² 21 § ska ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur garanterar att de äldre tillhandahålls service av god kvalitet och att den service som ges motsvarar det servicebehov som de äldres funktionsförmåga förutsätter.

ÅMHHM uppmärksamgör med stöd av ovanstående lag Trobergshemmet på att enligt socialvårdslagen³ 47 och 48 §§ ska äldreomsorgen ha en egenkontrollplan vilken även ska omfatta rutiner för personalens anmälningsskyldighet.

ÅMHHM uppmärksamgör med stöd av ovanstående lag Trobergshemmet på att bestämmelserna i socialvårdslag 48 § avser att all anställd personal i verksamheten ska erhålla information om anmälningsskyldigheten.

Ärende som behandlas

Ålands miljö- och hälsomyndighet (ÅMHHM) har under våren 2021 emottagit samtal från personer som är oroad över personalsituationen vid Trobergshemmet. Samtalen har kommit från såväl anhöriga till klienter på Trobergshemmet som från vårdpersonal samt från förtroendevalda politiker vid Mariehamns stad. Vårdarna upplever i likhet med övriga orosanmälare att personaldimensioneringen inte står i paritet till den sammanlagda arbetsmängden vilket har haft negativa konsekvenser för vårdkvaliteten.

Även flera artiklar i lokaltidningarna har lyft fram problemet med personalresurserna på Trobergshemmet. Innehållet i artiklarna beskriver i detalj hur brist på personal och vårdkunskap negativt har påverkat vårdkvaliteten vid Trobergshemmet. Vårdpersonal har även genom Tjänstemannaorganisationernas på Åland r.f. (TCÅ) förtroendeman vid äldreomsorgen kontaktat ÅMHHM för att diskutera frågeställningar kring hur personalen skall förhålla sig till

¹ Landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland

² Äldrelag (2020:9) för Åland

³ Landskapslag (2020:12) om socialvård

socialvårdslagen 47 § om egenkontroll och 48 § om personalens anmälningsskyldighet. Förtroendemannen framför att det inte finns en tydlig process för hur observerade eller misstänkta missförhållanden ska framföras till Trobergshemmets ledning. ÅMHM initierade den 31.05.2021 med anledning av nämnda information och uppgifter ett tillsynsärende.

Juridiska utgångspunkter

Rätten till vård av god kvalitet inom social- samt hälso- och sjukvården tryggas genom skrivningar i ett flertal lagar. Enligt 3 § 2 mom. i lag om patientens ställning och rättigheter (FFS 785/1992)⁴ har varje patient rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet. Vården skall ordnas och patienten bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks och att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. Enligt 4 § 1 mom. i lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (FFS 812/2000)⁵ 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.

Äldrelag (ÅFS 2020:9)) för landskapet Åland (nedan äldrelagen) utgör ett komplement till övrig socialvårds- samt hälso- och sjukvårdslagstiftning, däribland ovan angivna patient- och klientlag, och syftar särskilt till att trygga den äldre befolkningens behov av god kvalitet på tjänster inom socialvård samt hälso- och sjukvård. Socialvårdstjänster och hälso- och sjukvårdstjänster som ges till den äldre befolkningen ska enligt 12 § i äldrelagen förutom att vara av god kvalitet, ges i rätt tid, i tillräcklig omfattning och vara anpassade till var och ens individuella behov. Landskapsregeringen har som hjälpmedel för socialt strukturellt arbete gett ut *Kvalitetsrekommendation tjänster för äldre* och i rekommendationen specificerat vad som kännetecknar god kvalitet för socialvårdstjänster och hälso- och sjukvårdstjänster (s.15). Enligt landskapsregeringens tillämpningsguide för äldrelagen (s.22) lyfts kvalitetsrekommendationerna upp till lagnivå genom bestämmelserna i äldrelagen 7 § om strukturerad plan för att stöda den äldre befolkningen. Enligt 21 § i äldrelagen ska en offentlig eller privat serviceproducent vid en verksamhetsenhet ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur garanterar att de äldre tillhandahålls service av god kvalitet och som motsvarar det

⁴ Lag (FFS 785/1992) om patientens ställning och rättigheter, antagen på Åland genom landskapslag (ÅFS 1993:61) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om patientens ställning och rättigheter.

⁵ Lag (FFS 812/2000) om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, antagen på Åland genom landskapslag (ÅFS 1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård.

servicebehov som de äldres funktionsförmåga förutsätter. Vid en verksamhet med dygnet runt verksamhet ska det finnas tillräckligt med personal alla tider på dygnet.

Enligt 22 § i samma lag får en person som har en för uppgiften lämplig examen som omfattar minst tre års heltidsstudier från universitet, högskola eller yrkeshögskola sköta ledningsuppgifter som omfattar administrativ ledning av kommunens äldreomsorg eller ledningsuppgifter som omfattar styrning av klientarbetet. Därutöver krävs kännedom om branschen samt tillräcklig ledarskapsförmåga.

För den interna kontrollen hos verksamhetsenheter inom socialvården finns i landskapslag (2020:12) om socialvård (socialvårdslagen) särskilt etablerade verktyg. Enligt 47 § i socialvårdslagen ska en verksamhetsenhet inom socialvården eller en annan aktör som ansvarar för den samlade verksamheten göra upp en plan för egenkontroll för att säkerställa socialvårdens kvalitet, säkerhet och ändamålsenlighet. Vidare ska enligt 48 § 1 mom. i samma lag personer som ingår i socialvårdens personal eller arbetar med motsvarande uppgifter i ett uppdragsförhållande eller som självständiga yrkesutövare agera så att den socialservice som ges till klienten är av god kvalitet. En person som avses i 48 § 1 mom. ska utan dröjsmål meddela den person som ansvarar för verksamheten om han eller hon vid skötseln av sina uppgifter lägger märke till eller får kännedom om ett missförhållande eller en uppenbar risk för ett missförhållande vid tillhandahållandet av socialvård för klienten. Den person som tar emot anmälan ska anmäla ärendet till den ledande tjänsteinnehavaren inom kommunens socialvård.

Enligt 7 § i landskapslag (2020:13) om socialvårdens förvaltning och tillsyn på Åland sköts övervakningen av den socialvård som tillhandahålls med stöd av landskapslagen om socialvård eller genom annan socialvårdslagstiftning sköts beträffande de områden som faller under landskapet lagstiftningsbehörighet av ÅMHHM. ÅMHHM övervakar dessutom i enlighet med 15 § i landskapslag (2020:24) om yrkesbildade personer inom socialvården, yrkesutövningen i fråga om yrkesutbildade personer inom socialvården.

Inbegärda utlåtanden och utredningar

ÅMHHM begärde den 31.05.2021 Trobergshemmet att genom ifyllandet av en enkät redogöra för hur verksamheten uppfyller socialvårdslagen 47 och 48 §§ om egenkontroll respektive personalens anmälningsskyldighet samt äldreagen 20 och 21 §§ om personal respektive ledning (se bilaga (1/1)). Verksamheten gavs även möjlighet att inkomma med egna synpunkter och kommentarer.

Tillfällig chef för äldreomsorgen (äldreomsorgschefen) i Mariehamns stad har den 16.07.2021 inkommit med sina synpunkter för inbegärda utlåtanden och utredningar.

Personal

Äldreomsorgschefen svarar i sin redogörelse att verksamheten uppfyller samtliga bedömningspunkter vad beträffar kraven personalstyrkan och utbildningsnivån. Personaldimensioneringen är på effektiverat serviceboende 0,7 vårdare/klient och inom institutionsvården är den 0,8 vårdare/klient. Trobergshemmet strävar till att vårdutbildad personal skall finnas på enheterna vid varje arbetspass men det finns tomma vakanser. Trobergshemmet försöker fylla de tomma vakanserna med långtidsvikarier eller med tillfälliga inhoppare för att garantera ovanstående personaldimensionering. Äldreomsorgschefen uppger att en del korttidsvikarier saknar formell vårdutbildning varför vårdutbildade behöver gå mellan olika avdelningar för att utföra yrkesrelaterade arbetsmoment exempelvis administrering av läkemedel. Äldreomsorgschefen ser en utmaning i att balansera personalstrukturen mot klienternas behov av omsorg och vård eftersom klienternas funktionsförmåga och hälsa varierar över tid. Detta ökar både kravet på sjukvårdsinsatser och klienternas dagliga behov av stöd och omsorg. Trots utmaningen anser äldreomsorgschefen att Trobergshemmet kan ge god vård och omsorg. Äldreomsorgschefen har vikarierat i befattningen under vårvintern och kände inte till personalens oro över att den upplevda underbemanningen riskerar att äventyra vårdkvaliteten. Äldreomsorgschefen fick sedermera information om denna oro och har under våren 2021 hållit möten med Trobergshemmets vårdare, omvårdnadsledare, föreståndare och fackförbundet. Vid dessa möten har framkommit att information om ovanstående oro har haft svårt att nå fram till Trobergshemmets ledningen och att det brister i verksamhetens interna kommunikationsstrategier. Äldreomsorgschefen anser att Trobergshemmets ledare och vårdare behöver jobba med dessa strategier för att uppnå känsla av delaktighet och finna flexibla arbetslösningar i frågor som rör avdelningarnas skiftesbemanning.

Ledning av äldreomsorgen

Äldreomsorgschefen svarar att Trobergshemmet delvis uppfyller bedömningspunkterna. Trobergshemmet har enligt äldreomsorgschefen befattningar med administrativa uppgifter som inte omfattar ledningsuppgifter eller personalansvar men av svaret framkommer inte vilka befattningar som avses. Socionom- eller sjukskötarutbildning uppfyller verksamhetens krav för att inneha en befattning som omvårdnadsledare eller föreståndare. Trobergshemmet fäster vid nyrekrytering förutom formell kompetens speciell vikt vid social kompetens och empatisk förmåga. Vid nyrekrytering av omvårdnadsledare eller föreståndare

bör sökande ha tillräcklig ledarskapsförmåga men Trobergshemmet kräver inte praktisk erfarenhet av ledarskap. Av äldreomsorgschefens svar framkommer inte hur Trobergshemmet bedömer ledarskapsförmågan.

Egenkontroll

Äldreomsorgschefen svarar att Trobergshemmet inte uppfyller lagkravet att ha en plan för egenkontroll. Äldreomsorgen avser att under hösten 2021 påbörja utformandet av en plan för egenkontroll men av svaret framkommer inte när Trobergshemmet beräknar att planen är färdigställd.

Personalens anmälningsskyldighet

Äldreomsorgschefen svarar att verksamheten endast uppfyller ett av bedömningskraven. Ledningen för Trobergshemmet har delgett information om anmälningsskyldigheten till omvårdnadsledarna. I nuläget använder Trobergshemmet ett avvikelserapportsystem. Äldreomsorgschefen uppger att äldreomsorgen avser att utforma tydligare processer för hur klientrelaterade missförhållanden rapporteras, hanteras och dokumenteras. Arbetet med processen för anmälningsskyldighet kommer att ske i samband med att äldreomsorgen, i vilken Trobergshemmet är en del av verksamheten, upprättar en plan för egenkontroll.

ÅMHM:s bedömning och motivering

Personal

Personaldimensionering avser antalet anställda som deltar i klientens direkta vård och omsorg i förhållandet till antalet klienter vid en verksamhetsenhet. Landskapsregeringens rekommendationer innehåller nyckeltal för personaldimensionering. Enligt rekommendationen ska man för att garantera en god vård och omsorg utgå från en personaldimensionering på 0,7–0,8 i heldygnsvård förutom vid institutionsvård där dimensioneringen är 0,8 per klient. Tilläggsriterierna för rekommendationen föreskriver att enheter som vårdar till maxantalet tio klienter med demenssjukdom ska ha en personaldimensionering på 0,9 vårdare. Det framkommer i rekommendationerna att nyckeltalen för personaldimensioneringen ska ses som utgångsvärden för antalet personal fördelat på antalet servicetagande klienter per enhet. Enligt äldrelagen 21 § skall dygnet runt verksamhet ha tillräckligt med personal dygnet runt. Avseende personalens kvantitativa krav vilka avser personaldimensionering och tillräcklighet finns en otydlighet om lagstiftaren anser att tillräckligheten även innebär att personaldimensioneringen ska vara uppfylld alla dygnets arbetsskift sju dygn i veckan eller om dimensioneringen ska vara uppfylld endast vissa arbetsskift så som vardagarnas morgonskift. Till detta tillkommer enligt äldrelagen dessutom

kvalitativa krav på att personalens utbildning ska garantera de äldre service av god kvalitet och att servicen ska vara strukturerad utgående från de äldres funktionsförmåga. ÅMHHM konstaterar utgående från detta resonemang att de allokerade resurserna ska stå i realistisk relation till verksamhetskraven vilket medför att både kvantitativa och kvalitativa kvalitetskrav ska vara uppfyllda. ÅMHHM uppmärksamgör Trobergshemmet genom äldrelagen 21 § på att service av god kvalitet förutom rätt personaldimensionering även förutsätter att personalen har rätt utbildning och att arbetet är strukturerat utgående från det servicebehov som motsvarar de äldres funktionsförmåga.

Ledning av äldreomsorgen

Utgående från de fakta som bland annat initierat tillsynen framkom att brist på omvårdnadsledare genererat merarbete i administrativa arbetsuppgifter till vårdarna. Vårdarna upplevde att dessa administrativa arbetsuppgifter tog tid från omsorgsarbetet och att tidsbortfallet påverkade omsorgsarbetets kvalitet negativt. Utgående från äldreomsorgschefens svar har vårdarna och äldreomsorgschefen olika uppfattning om vad som kan räknas som administrativa uppgifter och vem som på vårdenheten ansvarar för att de blir utförda. Enligt socialvårdslagen och äldrelagen får administrativa uppgifter skötas av person som har minst tre års heltidsstudier och examen från högskola, universitet eller yrkeshögskola. En närvårdare har examen från gymnasieskola. ÅMHHM kan således ur detta dra slutsatsen att en person med närvårdarexamen inte är behörig att sköta administrativa uppgifter som relaterar till vårdplanering, vårdutveckling och personaladministration. Enligt äldrelagen skall det finnas en uppgiftsstruktur som garanterar de äldre adekvat service av god kvalitet. ÅMHHM konstaterar att klargöra vad dessa administrativa uppgifter innebär hör till verksamhetens interna strukturarbete. Ärendet medför på denna punkt inga vidare myndighetsåtgärder.

Plan för egenkontroll

I dagens läge saknas rekommendation från landskapsregeringen hur en egenkontrollplan skall vara utformad. I Finland har Valvira ⁶ utarbetat en föreskrift för egenkontrollplanens innehåll. Valvira definierar att egenkontrollplanen är ett verktyg för att utveckla och att följa upp servicekvaliteten i det dagliga klientarbetet. Personalen kan utgående från bestämmelserna i egenkontrollplanen kontinuerligt utvärderar sitt arbete och vara delaktiga i verksamhetens utvecklingsarbete. Planen för egenkontroll skall enligt Valvira innehålla följande fem huvudpunkter; uppgifter om verksamhetenheten, uppgifter om klientens ställning och rättigheter, planer för egenkontroll av

⁶ Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovård, Valvira, 1/2014; Föreskrift om planen för egenkontroll för privat socialservice och offentlig äldreomsorg: innehåll, uppgörande och uppföljning.

serviceinnehållet, kriterier på klientsäkerhet samt behandling av klient- och patientuppgifter.

Äldreomsorgschefen uppger i sitt svar att hon 19.04.2021 tillträtt som vikarierande äldreomsorgschef. Det framkommer i äldreomsorgschefens svar att det finns en brist i kommunikation mellan ledning och vårdare och att arbetsplatsmöten under maj månad påkallat behov av mer flexibla arbetstidslösningar. De förtroendevalda och de vårdare som per telefon diskuterat situationen på Trobergshemmet har även uttryckt sin oro över upplevd brist på chefskap. Utgående från detta resonemang kan ÅMHHM konstatera att Trobergshemmet delvis kunde komma till rätta med utmaningar i vården genom att upprätta egenkontrollplanen med tillhörande rutiner för anmälningsskyldigheten. ÅMHHM kan även konstatera att enligt socialvårdslag för Åland 47 § är plan för egenkontroll ett obligatoriskt lagkrav. Dessutom stadgas det i lagens övergångsbestämmelser att åtgärder får vidtas innan lagen träder i kraft. Överträdelse mot bestämmelserna om egenkontrollplan kunde således leda till ett föreläggande enligt landskapslag om socialvårdens förvaltning och tillsyn 9 §. Med hänsyn till ovan rådande omständigheter runt chefsituationen har ÅMHHM valt ett mildare tillsynsverktyg och uppmärksamgör således Trobergshemmet på att enligt socialvårdslagen 47 och 48 §§ ska äldreomsorgen ha en egenkontrollplan vilken även ska omfatta rutiner för personalens anmälningsskyldighet. Egenkontrollplan och personalens anmälningsskyldighet kommer att följas upp av ÅMHHM i ett kommande projekt.

Personalens anmälningsskyldighet

Äldreomsorgschefen svarar att alla bedömningspunkter under denna lagparagraf inte är uppfyllda eftersom personalens anmälningsskyldighet har samband med ovanstående plan för egenkontroll och det arbete som verksamheten ämnar påbörja. Äldreomsorgschefen svarar att ledningen har informerat omvårdnadsledarna om personalens anmälningsskyldighet. ÅMHHM har på denna punkt beaktat den korrespondens över e-post som äldreomsorgens TCÅ-förtroendeman fört med myndigheten. Både förtroendemannen och äldreomsorgschefen uppger att det i nuläget finns ett avvikelserapportsystem men ingendera beskriver detta systems beskaffenheter. Bedömningspunkten frågade efter om Trobergshemmets personal har informerats om socialvårdslagens anmälningsskyldigheten. Enligt landskapsregeringens tillämpningsguide för socialvårdslagen (s.75) avses med personer i 48 § 1 mom. en bred definition, det kan även exempelvis handla om lokalvårdare. ÅMHHM kan således konstatera att endast en del av personalen, omvårdnadsledarna, har fått information om anmälningsskyldighetens föreskrifter men att tydliga rutiner för anmälningsskyldigheten varken har upprättats eller presenterats för övrig personal. ÅMHHM uppmärksamgör Trobergshemmet på att bestämmelserna i



socialvårdslag 48 § avser att all anställd personal i verksamheten har rätt till information om anmälningsskyldigheten.

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

Susanne Perander

Myndighetschef
Beslutande

Maria Erikson

Social- och hälsovårdsinspektör
Föredragande

För kännedom: Äldreomsorgsnämnden i Mariehamns stad

Bilaga (1/1)

Äldreomsorgschefens svar enligt ifyllda svar i ÅMHM:s enkät

Bedömningskrav	Uppfyllt	Inte uppfyllt
TH har tillräckligt antal personal på samtliga arbetspass	X	
TH har personal med vårdutbildning på samtliga arbetspass.	X	
TH:s uppgiftsstruktur garanterar att de äldre tillhandahålls service av god kvalitet	X	
TH:s servicestruktur motsvarar det servicebehov som de äldres funktionsförmåga förutsätter	X	
All personal med administrativa arbetsuppgifter har en lägre högskoleexamen från universitet eller högskola		X
All personal med administrativa uppgifter har en yrkeshögskoleexamen så som YH socionom eller YH sjukskötare.		X
All personal med ledningsuppgifter har yrkeskunskap som stöder klienternas behov	X	
All personal med ledningsuppgifter har yrkeskunskap som stöder utvecklingen av personalens yrkesmässiga kompetens	X	
All personal med ledningsuppgifter har i sin yrkesexamen erhållit kunskap i ledarskap	X	

Bedömningskrav	Uppfyllt	Inte uppfyllt
All personal med ledningsuppgifter har praktisk erfarenhet av ledarskap	X	
TH har en plan för egenkontroll		X
TH:s plan för egenkontroll finns offentligt framlagd		X
TH följer regelbundet upp och utvecklar planen för egenkontroll		X
TH samlar regelbundet in åsikter om verksamheten från klienter och verksamhetens personal		X
TH har anvisningar för hur observerade klientrelaterade missförhållanden ska anmälas till ledande tjänsteinnehavare		X
TH har anvisningar för hur misstänkta klientrelaterade missförhållanden ska anmälas till ledande tjänsteinnehavare		X
TH:s personal har informerats om anmälningsskyldigheten	X	
Anmälningsskyldigheten ingår i den plan för egenkontroll som avses i äldrelagen 47 §		X
TH har vidtagit motåtgärder för att skydda den person som gjort anmälningen från negativa motåtgärder.		X