

Kommunernas socialtjänst k.f
Styrmansgatan 2 B
22100 Mariehamn

Stiftelsen hemmet
Byängskroken 49
22610 Lemland

Tillsyn av självbestämmanderätten och användande av begränsande åtgärder för personer som erhåller specialomsorger

Bakgrund

Den 10.06.2016 ändrades specialomsorgslagen (FFS 1977/519) genom bestämmelser om stärkande av självbestämmanderätten och användning av begränsningsåtgärder. Lagändringarna gällde främst specialomsorgslagen 32 och 33 §§ som anger grunderna för och förfarandet vid när en person oberoende av sin vilja kan förordnas att intas på en verksamhetsenhet för specialomsorger, samt 37 och 38 §§ som anger förfarandet för avslutande och ny bedömning av ett sådant intagande. Därtill antogs ett helt nytt 3 a kap. om stärkande av självbestämmande i 42 och 42 a §§ och användningen av begränsningsåtgärder, särskilt 42 b–42 p §§.

Statens ämbetsverk på Åland utövar i landskapet tillsyn över frågor inom rikets behörighet, medan ÅMHM utövar motsvarande tillsyn inom landskapets behörighet. Socialvården utgör landskapsbehörighet, men administrativa ingrepp i den personliga friheten är riksbehörighet. Av de ovannämnda ändringarna i specialomsorgslagen berör 42 och 42 a §§ främst landskapets behörighet, medan övriga lagändringar berör rikets behörighet.

På riksnivå har tillstånds- och tillsynsverket (Valvira) under åren 2016-2018 främst genom webbenkäter granskat hur de ovannämnda ändringarna i specialomsorgslagen har beaktats på olika boendeenheter som erbjuder heldygnssorg i offentlig eller privat regi.

Statens ämbetsverk på Åland och ÅMHM enligt behörighetsfördelning mellan myndigheterna, har under perioden 1 januari – 31 mars 2020 genom en webbenkät, i samarbete granskat hur de ovannämnda lagändringarna den 10.06.2016 i specialomsorgslagen har beaktats i verksamheten under år 2019. Utgångspunkten har utgjorts av Valviras webbenkät, men anpassad till åländska förhållanden. Föremål för granskningen utgjordes av boendeenheter vid Kommunernas socialtjänst k.f., samt Stiftelsen hemmet.

ÅMHM och Statens ämbetsverk på Åland har analyserat svaren i enlighet med behörighetsfördelningen mellan myndigheterna och respektive myndighet tar separat ställning till behovet av uppföljande tillsynsåtgärder på basis av svarsresultaten.

Resultat

ÅMHHM konstaterar att samtliga nio berörda gruppboendeenheter vid Kommunernas socialtjänst k.f., samt den privata boendeenheten Stiftelsen hemmet har besvarat ifrågavarande enkät. Respondenterna har utgjorts av enhetschefer eller motsvarande. Härunder presenteras i vilken utsträckning relevanta lagkrav har efterlevts. ÅMHHM nämner enbart enskilda enheter vid namn i denna projektrapport, om det blir aktuellt med uppföljande tillsynsåtgärder.

Lagkrav:

Enligt 42 a § 1 - 2 mom. i specialomsorgslagen ska för alla personer som erhåller specialomsorger i den individuella service- och vårdplanen skrivas in de åtgärder som stöder och främjar en persons förutsättningar att klara sig på egen hand och personens självbestämmanderätt. Service- och vårdplanen ska ses över vid behov, dock minst var sjätte månad, om det inte är uppenbart onödigt.

Innehållet i service- och vårdplanen specificeras närmare i punkt 1 - 5 i ovannämnda 2 mom.

Utfall:

Nio av tio enheter har angett att lagkravet uppfylls, medan en enhet har angett att lagkravet inte alltid uppfylls. Som motivering uppger ifrågavarande enhet att det finns både kort- och långsiktiga klientplaner och att det framförallt ur de mera långsiktiga planerna framgår åtgärder som stärker klientens självständighet, men att dessa nödvändigtvis inte ses över med det intervall som framgår ur lagrummet.

Lagkrav:

Enligt 42 a § 5 mom. 1 punkten i specialomsorgslagen ska personalen i den verksamhetsenhet som ger specialomsorger introduceras i och få anvisningar om de arbetsmetoder och sätt genom vilka man i fråga om en person som ges specialomsorger stöder och främjar förutsättningarna att klara sig på egen hand och hans eller hennes självbestämmanderätt.

Utfall:

Samtliga enheter har angett att lagkravet uppfylls. Som konkretisering anges i sex fall att de anställda har deltagit i utbildning i arbetsmetoden Positive Behavior Support (PBS). Detta uppges ha inneburit att personalen i högre utsträckning än tidigare arbetar med klienternas självbestämmande och självständighet. Vidare nämns regelbunden metodhandledning med extern och intern handledare. Teori kopplas till praktik genom att den förvärvade kunskapen utnyttjas vid regelbunden genomgång av enskilda klienters vårdplaner på för ändamålet avsedda möten.

Lagkrav:

Enligt 42 a § 5 mom. 2 punkten i specialomsorgslagen ska de yrkesutbildade personerna inom socialvården eller hälso- och sjukvården i verksamhetsenhetens personal utbildas i att förebygga situationer som kräver användning av begränsningsåtgärder och att använda begränsningsåtgärderna korrekt.

Utfall:

Samtliga enheter har angett att lagkravet uppfylls. Som konkretiseringar hänvisas i flera fall till föregående svar om PBS-metoden och metodhandledning. Därtill poängteras betydelsen av skraddarsydd arbetsplatsutbildning och rådgivning av specialpedagog. Vikten av diskussion och dialog inom personalgruppen lyfts fram som viktigt för att förebygga användande av begränsande åtgärder och i efterhand för att analysera situationer som föranlett dessa. Innebörden av klienthandledning lyfts fram i flera svar.

Lagkrav:

Enligt 42 a § 5 mom. 3 punkten i specialomsorgslagen ska man i en verksamhetsenhet som ger specialomsorger främjar ibruktagande av arbetsformer som är alternativa och rehabiliterande i förhållande till begränsningsåtgärder.

Utfall:

Samtliga enheter har angett att lagkravet uppfylls. Även här hänvisas i flera svar till PBS-metoden. I övrigt kan vissa gemensamma drag i svaren skönjas: Flera enheter understryker att begränsningsåtgärder är en sista utväg och att en ständig dialog förs hur man kan undvika dessa och använda alternativa arbetssätt. Vidare konstateras att kommunikation tydliggörs på olika sätt såsom med sociala berättelser. Delaktighet och självbestämmanderätt samt valmöjligheter främjas genom individuella lösningar där klienten inbjuds till att medverka så mycket som möjligt kring den begränsade åtgärden.

Lagkrav:

Enligt 42 a § 5 punkten i specialomsorgslagen stöder och främjar man förutsättningarna för en person som ges specialomsorger att klara sig på egen hand och hans eller hennes självbestämmanderätt genom ändamålsenliga möbler, redskap och planlösningar.

Utfall:

Nio av tio enheter har angett att lagkravet uppfylls, medan en enhet har angett att lagkravet inte uppfylls. Kommunikationshjälpmedel finns genomgående, vanligt

förefaller även vara kognitiva hjälpmedel, tids-, matnings- och motorikhjälpmedel. Som exempel på övriga anpassningar nämns speciallösningar för att stöda sömn, avskalade rum för att underlätta mobilitet, avsaknad av trappor i allmänna utrymmen och ergonomiskt utformade möbler och bestick. Flera enheter konstaterar även att klienternas önskemål och självbestämmande är viktiga vid inredning av lägenheter. Samtidigt framförs dock att brister förekommer i tekniska boendelösningar, säkerhets- och utrymmesfrågor, trots jakande svar på frågan.

ÅMHM:s bedömning och motivering

ÅMHM bedömer att svaren på frågorna i enkäten generellt visar att de undersökta boendeenheterna uppfattar de förebyggande åtgärder som stöder förutsättningarna att klara sig på egen hand och därmed stärka självbestämmanderätten, enligt 42 a § i specialomsorgslagen, som viktiga för att förhindra för att förebygga användandet av begränsande åtgärder. ÅMHM konstaterar därtill att de undersökta enheterna i hög utsträckning under undersökningsperioden uppger sig ha uppfyllt ifrågavarande lagkrav.

ÅMHM konstaterat att enheterna själva har angett vissa brister/avvikelser från gällande lagstiftning:

En boendeenhet uppgett att klienternas individuella service- och vårdplaner nödvändigtvis inte ses över med det lagstadgade intervall som framgår ur 42 a § 1 - 2 mom. i specialomsorgslagen, eftersom åtgärder som stärker klientens självständighet närmast framgår ur mera långsiktiga planer. Eftersom ifrågavarande boendeenhet själv har konstaterat ifrågavarande inkompatibilitet och svaret är på en förhållandevis allmän nivå, bedömer ÅMHM att ytterligare tillsynsåtgärder i detta skede inte är nödvändiga. ÅMHM bedömer dock att ifrågavarande enhet behöver se över sina administrativa rutiner och arbetssätt så att ifrågavarande lagkrav kan uppfyllas.

Ytterligare har en annan boendeenhet uppgett att kravet på ändamålsenliga möbler, redskap och planlösningar enligt 42 a § 5 punkten i specialomsorgslagen, inte uppfylls. ÅMHM konstaterar dock att andra enheter, även om de ansett sig uppfylla ifrågavarande lagkrav, uttrycker självkritik mot hur detta sker i praktiken. ÅMHM konstaterar därtill att lagkravet är brett och kan uppfattas omfatta alltifrån lägenhetsinredning till kognitiva hjälpmedel. ÅMHM bedömer därför att det inte kategoriskt går att utesluta att boendeenheterna har gjort delvis olika tolkningar av lagkravets praktiska innebörd och att tillsynsmyndigheten därför förbehåller sig rätten att genom platsinspektioner senare okulärt följa upp hur boendeenheterna har tillämpat lagkravet i verksamheten. Ärendet föranleder därför inga ytterligare tillsynsåtgärder i detta skede.

ÅMHM konstaterar avslutningsvis att flera enheter i sina svar på olika sätt ger uttryck för att begränsande åtgärder förekommer i samverkan med berörda klienter i syfte att förebygga och eller minimera ett upptrappat förfarande med begränsande åtgärder. ÅMHM uppfattar att tanken då är att den begränsande åtgärden är till klientens fördel för att undvika en situation som är till klientens nackdel, dvs att skydda klienten. ÅMHM bedömer att tolkningen av lagligheten i dylika åtgärder i mångt och mycket utgör riksbehörighet, eftersom det handlar om bedömningen av en komplex juridisk helhet som tangerar frågeställningar om vad som är en frivillig av klienten självinitierad begränsande åtgärd och vad som är en ofrivillig av personalen initierad begränsande åtgärd. Därtill handlar det givetvis om syftet, omfattningen och inriktningen av den begränsande åtgärden.

ÅMHM konstaterar emellertid också att utgångspunkten alltid ska vara att stärka självbestämmanderätten och erbjuda åtgärder som stöder förutsättningarna att klara sig på egen hand, vilket utgör landskapsbehörighet. ÅMHM kommer därför att föra en dialog med Statens ämbetsverk på Åland som ansvarig tillsynsmyndighet kring administrativa ingrepp i den personliga friheten, om och i sådana fall hur ytterligare rådgivning, styrning upplysning eller motsvarande kring olika gränsdragningar kan erbjudas boendeenheter på Åland som erbjuder heldygnsvård i offentlig eller privat regi med stöd av specialomsorgslagen.



Mikael Granholm
Social- och hälsovårdsinspektör
Ålands miljö och hälsoskyddsmyndighet

