

Socialnämnden
Gislaved kommun
332 80 Gislaved

Ärendet

Tillsyn av medicinsk vård och behandling till äldre personer med misstänkt eller konstaterad covid-19 som bor på särskilt boende som drivs av Socialnämnden i Gislaveds kommun. I tillsynen har Inspektionen för vård och omsorg, IVO, granskat om det funnits förutsättningar för att ge god vård till dessa personer.

Beslut

IVO har i tillsynen funnit följande brister i socialnämndens (härefter nämnden) verksamhet.

- Det har, vid det särskilda boendet som ingår i aktuell tillsyn, inte funnits förutsättningar för att ge en sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård av god kvalitet till äldre med misstänkt eller konstaterad covid-19.

IVO begär med stöd av 7 kap. 20 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, att nämnden ska redovisa sin inställning till de brister som IVO konstaterat. Redovisningen ska även innehålla de eventuella åtgärder som nämnden i sitt systematiska patientsäkerhetsarbete har vidtagit eller planerar att vidta för att komma till rätta med bristerna. Redovisningen ska innehålla uppgifter om när eventuella åtgärder genomfördes eller kommer att genomföras.

Redovisningen ska vara IVO tillhanda **senast den 15 mars 2021**. Om bristerna inte avhjälps eller om begärd redovisning inte kommer in inom angiven tid kan IVO komma att fatta beslut om föreläggande.

Skälen för beslutet

IVO har i en nationell tillsynsinsats granskat den medicinska vården och behandlingen som ges till äldre personer med misstänkt eller konstaterad covid-19 som bor på särskilt boende. I nu aktuellt ärende har IVO inledningsvis på en övergripande nivå granskat nämndens arbete. IVO har därefter valt att fördjupa tillsynen när det gäller vården på ett särskilt boende. Hur smittspridningen av covid-19 varit över landet varierar. I aktuellt område har smittspridningen varit mindre omfattande under granskningsperioden.

I nu aktuellt ärende har den fördjupade tillsynen omfattat följande särskilda boende.

- Solbacka särskilda boende, där läkarinsatserna ges av Smålandsstenar och Reftele vårdcentral.

Nedan följer en närmare redogörelse för IVO:s ställningstagande.

Det har inte funnits förutsättningar för att ge en sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård av god kvalitet till äldre med misstänkt eller konstaterad covid-19.

IVO bedömer att det, vid det särskilda boende som nämnden driver, under aktuell tid inte funnits förutsättningar för att ge en sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård av god kvalitet till äldre med misstänkt eller konstaterad covid-19. Bemanningen har inte varit tillräcklig för att kunna ge god vård till de äldre som haft misstänkt eller konstaterad covid-19.

Tillsynen har visat att sjuksköterskebemanningen inte har varit tillräcklig på boendet och att kontroll av de äldres hälsotillstånd framför allt har skett av omsorgspersonal som arbetar närmast patienterna. Det är låg bemanning av sjuksköterskor inom kommunen och under jourtid (kväll, natt, helg) sträcker sig deras ansvar över stora områden. Det har även varit en bristande kontinuitet avseende omsorgspersonal.

Detta är inte förenligt med kraven som följer av 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, och 1 kap. 7 § patientlagen (2014:821), PL. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att vården ska

- vara av god kvalitet med god hygienisk standard,
- tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet,
- bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
- vara sakkunnig och omsorgsfull och,
- stå i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Att det ska finnas den personal som behövs för att kunna ge god vård följer av 5 kap. 2 § HSL.

IVO vill i detta sammanhang påtala följande. Av 12 kap. 1 och 3 §§ HSL följer att kommunen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård, dock ej den vård som ges av läkare, till de som bor på särskilt boende för äldre. Vårdgivaren, i detta fall socialnämnden har ett ansvar för att det finns förutsättningar för att vård ska kunna ges i enlighet med gällande bestämmelser. Av 3 kap. 1 § patientsäkerhetslagen, PSL, följer att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagen upprätthålls. Enligt 2 § samma kapitel ska vårdgivaren vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador.

Vidare ska vårdgivaren enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete upprätta ett ledningssystem för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet (3 kap. 1 §). Med stöd av ledningssystemet ska vårdgivaren planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten (3 kap. 2 §). I ledningssystemet ska det finnas de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet (4 kap. 2 och 4 §§). Vårdgivaren ska dessutom säkerställa att verksamhetens personal arbetar i enlighet med processerna och rutinerna som ingår i ledningssystemet (6 kap. 1 §).

IVO vill understryka att det är särskilt angeläget att en patient med misstänkt eller konstaterad smitta med covid-19 på ett särskilt boende blir kontrollerad och bedömd av den yrkeskategorin som innehar den högsta kompetensen, i det här fallet legitimerad sjuksköterska, oavsett tid på dygnet. Mot bakgrund att covid-19 är en ny sjukdom som utvecklar sig på olika sätt för olika individer, har en hög mortalitet och klassas som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168), och att äldre ofta har flera sjukdomar samtidigt anser IVO att följande faktorer medför en ökad risk för patientsäkerheten.

- Om det inte finns tillgång till tillräckligt med sjuksköterskor på ett boende i samband med en pandemi.
- Om ett stort ansvar överlämnas till omsorgspersonal, som inte har tillräcklig kompetens, att kontrollera hälsotillstånd hos en patient med misstänkt eller konstaterad smitta med covid-19.
- Om sjuksköterskor gör medicinska bedömningar utifrån andrahandsuppgifter om en patient med påverkat hälsotillstånd och avvikande mätvärden.

IVO bygger sitt ställningstagande på följande uppgifter.

Vid intervju med verksamhetschef och ansvarig läkare inom primärvården framkom uppgifter om att kommunen har haft svårigheter med bemanningen på boendet vad gäller sjuksköterska, vilket har påverkat kontinuiteten. Vidare byts omsorgspersonal ofta, vilket påverkat kompetensen men framför allt kontinuiteten. Av intervju med sjuksköterska och enhetschef framgår att sjuksköterskebemanningen är låg inom kommunen och att det inte alltid finns sjuksköterska på boendet. Däremot finns alltid en sjuksköterska i tjänst dygnet runt som har ansvar för stora områden under kvällar och helger. Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) bekräftar att sjuksköterska inte alltid är på plats på boendet, men finns tillgänglig i kommunen.

Enligt MAS är det framför allt omsorgspersonalen som arbetar i den nära omvårdnaden och kontaktar sjuksköterska vid behov. Det här

arbets sättet bygger på att det finns en planering av patientens behandling och att sjuksköterska delegerar uppgifter till omsorgspersonalen.

IVO:s journalgranskning visar att sjuksköterska dagtid har ordinerat omvårdnadsinsatser samt kontroll av vitala parametrar. Vid några tillfällen har omsorgspersonalen kontrollerat mätvärden under jourtid som har varit avvikande utan att någon medicinsk bedömning är gjord. Det har då heller inte skett någon uppföljning av aktuellt hälsotillstånd.

Övrigt

IVO vill i sammanhanget påtala nämndens ansvar att ge medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) i kommunen förutsättningar att fullgöra de krav som följer av 4 kap. 6 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Där framgår att MAS bl.a. ansvarar för att patienten får en säker och ändamålsenlig hälso- och sjukvård av god kvalitet inom kommunens ansvarsområde, att patienten får den hälso- och sjukvård som en läkare förordnat om, och att det finns ändamålsenliga och väl fungerande rutiner för bl.a. att kontakta läkare eller annan hälso- och sjukvårdspersonal när en patients tillstånd fordrar det.

Underlag

- Intervju med hälso- och sjukvårdsdirektör i Region Jönköpings län
- Intervju med medicinskt ansvarig sjuksköterska i Gislaved
- Granskning av hälso- och sjukvårdsjournaler från ovan angivet särskilda boendet och primärvårdsverksamhet för tidsperioden 1 februari – 1 juni 2020
- Intervju med enhetschef och sjuksköterska på ovan angivet särskilda boendet
- Intervju med verksamhetschef och ansvarig läkare vid ovan angiven primärvårdsverksamhet

Ytterligare information

IVO inledde den aktuella tillsynsinsatsen med anledning av uppgifter om att äldre personer som bor på särskilt boende inte erhållit god vård och behandling vid smitta av covid-19. Tillsynen riktar sig mot alla kommuner och regioner i landet samt vissa enskilt bedrivna verksamheter/vårdgivare. Intervjuer har genomförts med alla regioners hälso- och sjukvårdsdirektörer eller motsvarande samt alla kommuners medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS). Tillsynen har därefter fördjupats när det gäller vård och behandling av patienter vid 98 särskilda boenden. I den fördjupade tillsynen har ytterligare uppgifter inhämtats genom journalgranskning samt intervjuer med verksamhetschef och läkare vid primärvården samt sjuksköterskor vid de aktuella boendena.

Ansvar för hälso- och sjukvården till personer som bor på särskilt boende är delat i enlighet med bestämmelser i HSL. För vård och behandling som ges av sjuksköterskor m.fl. ansvarar kommunen medan regionerna ansvarar för läkarinsatserna. Den faktiska vården kan sedan, i de fall kommunerna och regionerna tecknat avtal med privata utförare ges av dessa utförare. De privata utförarna har då ett vårdgivaransvar men kommunerna och regionerna bibehåller sitt yttersta ansvar som huvudmän enligt HSL för den vård och behandling som ges.

Under hösten 2020 har spridningen av covid-19 åter ökat i Sverige. IVO följer noggrant utvecklingen och kan med anledning av detta vidta nya tillsynsåtgärder.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschefen Anna Karin Nyqvist. I den slutliga handläggningen har inspektörerna Helena Nilsson och juristen Katarina Bone deltagit. Cecilia Eriksson har varit föredragande.