

Rapport nr 5/2023

Hot och våld inom avancerad sjukvård i hemmet

Kort om rapporten

Alltmer av sjukhusvården i Region Stockholm är tänkt att utföras i patienters hem, en del av den i vårdformen avancerad sjukvård i hemmet (ASIH). Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) har två verksamheter som bedriver ASIH. När sjukvården utförs i patientens hem blir hemmet även en arbetsplats där komplicerade arbetsmiljöfrågor uppstår, inte minst frågor som gäller hot och våld. Nämnden för SLSO är arbetsgivare för vårdpersonal inom ASIH med påföljande arbetsmiljöansvar, inklusive frågor som rör hot och våld. Nämnden har inte delegerat arbetsmiljöuppgifter när det gäller hot och våld inom ASIH. Inte heller har SLSO genomfört någon uppföljning eller analys på området. Gemensamma riktlinjer avseende hot och våld inom ASIH, som skulle kunna underlätta verksamheternas riskbedömningar och bidra till en jämlik hantering av frågor som rör hot och våld, finns inte. Revisionen anser att nämnden för SLSO inte har säkerställt förutsättningar för en tillräcklig arbetsmiljö avseende hot och våld inom ASIH.

Stockholms läns sjukvårdsområde

Projektrapport 5/2023 Hot och våld inom avancerad sjukvård i hemmet

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade att överlämna rapporten till nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde för yttrande senast 2024-01-30.

Revisorernas samlade bedömning är att nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde inte säkerställer förutsättningar för en tillräcklig arbetsmiljö avseende hot och våld inom avancerad sjukvård i hemmet. Nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde har inte delegerat arbetsmiljöuppgifter för att fördela arbetsuppgifter i Stockholms läns sjukvårdsområdes organisation. En anvisning som inte är beslutad av nämnden anger att arbetsmiljöarbetet ska utföras av de två verksamheter inom Stockholms läns sjukvårdsområde som bedriver avancerad sjukvård i hemmet. Detta innebär att verksamheterna i praktiken utför arbetsmiljöarbetet avseende hot och våld utan att nämnden beslutat om en delegation för detta.

Revisorerna vill särskilt ha svar på hur nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde avser att säkerställa att arbetsmiljöuppgifter avseende hot och våld inom avancerad sjukvård i hemmet delegeras för att tydliggöra hur arbetsmiljöarbetet är fördelat i Stockholms läns sjukvårdsområdes organisation.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Annika Sandström
ordförande

Anna Peterson
Samordnande administratör

Innehållsförteckning

1	Slutsatser och rekommendationer	4
2	Utgångspunkter för granskningen.....	6
2.1	Motiv till granskningen	6
2.2	Revisionsfråga	7
2.3	Avgränsning	7
2.4	Bedömningsgrunder.....	7
2.5	Metod.....	8
3	Reglering på området.....	9
3.1	Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)	9
3.2	Föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)	9
3.3	Region Stockholms reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder.....	10
3.4	Medarbetarpolicy i Region Stockholm.....	10
4	Arbetsmiljö inom avancerad sjukvård i hemmet med avseende på hot och våld	11
4.1	Omfattning och anvisningar	11
4.2	Kontinuerlig bedömning av aktuellt riskläge.....	12
4.3	Förutsättningar för att bedriva ASIH med tillräcklig säkerhet jämlikt över hela regionen	14
4.4	Kompetens hos personalen för att förebygga och hantera hot och våld i ASIH.....	15
4.5	Följa upp och analysera hot och våld i ASIH.....	16

1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har granskat om nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) säkerställer förutsättningar för en tillräcklig arbetsmiljö avseende hot och våld vid avancerad sjukvård i hemmet (ASIH).

Revisionens övergripande bedömning är att nämnden inte säkerställer förutsättningar för en tillräcklig arbetsmiljö avseende hot och våld i ASIH.

Enligt reglementet är nämnden arbetsgivare för sin personal och har arbetsmiljöansvar. Reglering i lagstiftning, förordning och föreskrifter stipulerar arbetsgivarens ansvar när det gäller arbetsmiljö på arbetsplatsen. Arbetsplats är den plats där arbetet fysiskt äger rum. Det innebär i detta fall att arbetsplats är både hos patient samt vägen dit och tillbaka. Därför påverkar även risker i utemiljön personalens arbetsmiljö.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) anges att arbetsgivaren ska undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. I föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) stipuleras att arbetsgivaren ska utreda risker för hot och våld, ordna arbetet så att hot och våld kan förebyggas samt följa upp säkerhetsrutiner.

De två verksamheter inom SLSO som bedriver ASIH gör riskbedömningar avseende hot och våld vid inskrivning av patient. Det finns däremot inget i regionens regelverk för remisshantering som antyder att hänsyn ska tas till patientens livs- eller boendesituation, eller något annat med bäring på hot och våld, vid remittering eller bedömning av remisser. Regionens regelverk för remisshantering utgår från medicinska och väntetidsmässiga aspekter.

När patienten är inskriven ansvarar i praktiken verksamheterna för personalens säkerhet. SLSO har en anvisning om hot och våld i arbetsmiljön där ansvaret för arbetsmiljön avseende hot och våld överläts till verksamheternas verksamhetschefer. Anvisningen är emellertid inte beslutad av nämnden för SLSO, utan enbart på tjänstemannanivå. Följsamheten till anvisningen har inte följts upp av nämnden. I nämndens delegationsordning finns heller ingen vidaredelegering av arbetsuppgifter avseende arbetsmiljö inom ASIH. Revisionen anser att nämnden, i enlighet med regionens medarbetarpolicy, bör delegera arbetsmiljöuppgifter avseende hot och våld inom ASIH för att tydliggöra hur arbetsmiljöarbetet är fördelat i SLSO:s organisation. Inte minst med tanke på att vård i hemmet, enligt hälso- och sjukvårdsnämndens omställningsplan som beslutades i juni 2023, planeras öka i omfattning.

Granskningen visar vidare att det finns ett antal typer av situationer där arbetsmiljön kan upplevas som hotfull. Exempel på sådana situationer är att patienter eller deras anhöriga är hotfulla, att vården i hemmet övervakas med hjälp av avlyssning eller kamera, hotfulla husdjur, missbruk hos patient eller i patientens nära omgivning. Verksamheterna genomför riskbedömningar avseende hot och våld. Det finns inga gemensamma riktlinjer inom SLSO, vilket riskerar leda till att likartade situationer i verksamheterna bedöms olika.

I granskningen har framkommit att incidenter med hot och våld i verksamheterna underreporteras, vilket gör att det saknas en samlad dokumentation av förekomsten av hot och våld inom ASIH. Revisionen menar därför att SLSO bör följa upp förekomsten

av hot och våld inom ASIH, i syfte att skapa en samlad dokumentation för analys och förebyggande arbete på området.

Revisionen har även granskat om SLSO säkerställer kompetens hos personalen för att förebygga och hantera hot och våld i ASIH och revisionens bedömning är att SLSO säkerställer kompetens på detta område.

Rekommendationer:

- Nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde bör delegera arbetsmiljöuppgifter avseende hot och våld inom ASIH för att tydliggöra hur arbetsmiljöarbetet avseende detta är fördelat i SLSO:s organisation.
- Ledningen för Stockholms läns sjukvårdsområde bör följa upp förekomsten av hot och våld i ASIH.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Hot och våld i vården började öka i början av 1990-talet. I vårdens framtida organisering utgör avancerad sjukvård i hemmet (ASIH) en allt större del av vården. Vårdverksamhet som hittills framför allt ägt rum i en professionell miljö byts mot arbete i hemmiljö. För vårdpersonal innebär det förutom förändrade praktiska förutsättningar i form av exempelvis hantering av teknisk utrustning också förändrade förutsättningar i både den fysiska och psykosociala arbetsmiljön. I denna arbetsmiljö finns hot och våld som riskfaktorer.

Hot och våld på arbetsplatsen är att betrakta som en arbetsmiljöfråga och ett aktivt arbete för att förhindra det ingår i regionens mål för att vara en attraktiv arbetsgivare. I arbetsgivaransvaret ingår både förebyggande arbetsmiljöarbete, åtgärdande av konstaterade brister och individuella insatser. Enligt Arbetsmiljölagen har arbetsgivaren arbetsmiljöansvaret.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska arbetstagarnas kunskaper om arbetet samt riskerna i arbetet vara tillräckliga för att förebygga ohälsa och olycksfall. När riskerna i arbetet är allvarliga ska det finnas skriftliga instruktioner för arbetet.

Incidenter och avvikelser som inträffar i hälso- och sjukvården ska rapporteras i avvikelssystemet Händelsevis. Det gäller även hot- och våldssituationer som uppstår inom verksamheten ASIH. Statistik från Händelsevis visar att endast få anmälningar per år har gjorts gällande hot och våld inom ASIH. Under 2020 rapporterades 8 händelser, år 2021 rapporterades 5 händelser och under 2022 rapporterades 12 händelser.

Antalet aktiviteter som rapporteras i Händelsevis är lågt. Det finns en risk att incidenter inte anmäls då de kanske bedöms vara av mindre omfattning eller redan har hantlerats inom verksamheten. Verksamheterna behöver ha kännedom om förekomsten av hot och våld för att kunna arbeta förebyggande och vidta åtgärder efter behov.

Osäkra förhållanden i bostadsområden eller i hemmen skapar en osäker arbetsmiljö för vårdpersonalen. Eftersom ASIH framöver väntas utgöra en allt större del av hälso- och sjukvården är det viktigt att arbetsmiljön kopplat till patienters hem lever upp till den reglering som finns på arbetsmiljöområdet. Det kan röra sig om att patienten själv, anhöriga, annat i patientens omgivning eller att bostadsområdet utgör ett hot mot vårdpersonalen.

Innan ASIH påbörjas hos en patient genomförs en riskbedömning avseende patienten, patientens boende, bostadsområde, m.m. Det finns mallar som respektive verksamhetsområde utarbetar. Om verksamheten inte känner till hur den aktuella hotbilden ser ut där ASIH bedrivs ökar risken att personalen utsätts för situationer de inte är beredda på, vilket minskar möjligheten att hantera situationerna på ett adekvat sätt.

Den förstärkta hotbilden i samhället generellt med bland annat ökat antal skjutningar kan innebära en ökad risk för hotfulla situationer. Det kan exempelvis röra sig om hot i patientens bostadsområde då personal anländer i märkta tjänstebilar och har med sig medicinväskor och utrustning som kan vara eftertraktade för illegal användning. De nya hotbilderna i samhället påverkar personalens upplevelse av säkerhet i arbetet och

möjligheten att utföra vården. Om det inte går att upprätthålla säkerhet vid ASIH för att skapa trygghet för personalen inom alla områden finns risk att ASIH inte kan ges jämligt över hela regionen.

Många hotfulla situationer kan hanteras och våld förebyggas med hjälp av ett adekvat bemötande. Exempelvis används lågaffektivt bemötande för att i möjligaste mån lugna ner hotfulla situationer. För att använda ett adekvat bemötande krävs utbildning för vårdpersonalen. SLSO har påbörjat utbildningsinsatser för att möta nya typer av hotbilder. Det gäller utbildning för såväl chefer som medarbetare. Det är viktigt för den egna och andras säkerhet att personal som utför vård i patienters hem har den kompetens som krävs för att hantera hotfulla eller våldsamma situationer.

Mot bakgrund av ovan har revisionen granskat hanteringen av hot och våld vid ASIH. Syfte var att bedöma om Stockholms läns sjukvårdsområde säkerställer förutsättningar för en tillräcklig arbetsmiljö avseende hot och våld vid ASIH.

2.2 Revisionsfråga

Säkerställer Stockholms läns sjukvårdsområde förutsättningar för en tillräcklig arbetsmiljö avseende hot och våld inom ASIH?

Delfrågor

- Hur säkerställs en kontinuerlig bedömning av aktuellt riskläge för ASIH för att kunna vidta adekvata åtgärder?
- Hur säkerställs förutsättningar för att bedriva ASIH med tillräcklig säkerhet jämligt över hela regionen?
- Hur säkerställs kompetens hos personalen för att förebygga och hantera hot och våld inom ASIH?
- Hur säkerställs att hot och våld i verksamheterna följs upp och analyseras?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde.

2.4 Bedömningsgrunder

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Ett par exempel på specificerade bedömningsgrunder ur arbetsmiljölagen:

2 kap. 2 § Arbete skall planläggas och anordnas så, att det kan utföras i en sund och säker miljö.

3 kap. 2 § Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt skall därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall skall ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)

Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4)

Våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)

Region Stockholms budget för 2023

”Den geriatriska vården organiseras idag genom ett flertal separata avtalsformer och vårdvalsområden. Hälso- och sjukvårdsnämnden behöver genomföra en översyn över avtalsformer och vårdvalsområden i syfte att säkerställa mer sammanhållna vårdkedjor för äldre samt en mer effektiv vårdstruktur. Hänsyn till vårdtyngd och välplanerad utbyggnad av vårdplatser inom den geriatriska vården samt den avancerade sjukvården i hemmet ska vara centrala delar i detta.”

2.5 Metod

Metoder för granskningen har framför allt varit dokumentgranskning och intervjuer. Intervjuer har i huvudsak genomförts med företrädare för Stockholms läns sjukvårdsområde.

Granskningen har genomförts av Åsa Elffors (projektledare) och Ylva Galyas vid revisionskontoret.

3 Reglering på området

Hantering av hot och våld på arbetsplatsen regleras i lagstiftning, förordning, föreskrifter samt regionens reglemente och medarbetarpolicy. Arbetsmiljölagen¹ anger att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Med utgångspunkt i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen² meddelar Arbetsmiljöverket föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete³ och föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön⁴.

3.1 Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)

Arbetsmiljöverkets föreskrifter Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) anger bland annat att arbetsgivarens arbete med det systematiska arbetsmiljöarbetet är att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. När riskerna i arbetet är allvarliga skall det finnas skriftliga instruktioner för arbetet. Arbetsgivaren skall regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet.

Riskbedömningen skall dokumenteras skriftligt. Om arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i fortsättningen.

3.2 Föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)

I föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) stipuleras att arbetsgivaren skall utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Vidare anges att arbetet skall ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs. Det ska enligt föreskriften finnas säkerhetsrutiner som ska hållas aktuella, följas upp fortlöpande och vara kända av alla medarbetare. Medarbetarna ska även få tillräcklig utbildning och instruktioner för att kunna utföra arbetet med tillfredsställande trygghet och där det finns risk för återkommande våld eller hot om våld skall medarbetarna få särskilt stöd och handledning.

Vidare anges att arbetsplatser skall placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs och att medarbetare skall ha möjlighet att kalla på snabb hjälp vid en vålds- eller hotsituation. Om en arbetsuppgift innebär påtaglig risk för våld eller hot om våld får den inte utföras som ensamarbete.

I författningskommentarerna till föreskriften beskrivs att det är viktigt att göra en bedömning av risken för våld och hot både för arbetsplatsen i sin helhet och för enskilda arbetssituationer.

¹ 3 kap 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160)

² 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

³ Föreskrifterna om Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)

⁴ Föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)

I föreskriften beskrivs också att det redan vid planering av nya byggnader och arbetslokaler eller vid ändringar av sådana, är viktigt att beakta risken för våld och att risker som beror på utformningen av byggnaden och lokalen behöver uppmärksammas.

Vidare beskrivs i författningskommentarerna hur inredning och utrustning planeras och placeras, exempelvis att möblering kan behöva ske med tanke på reträttmöjligheter.

3.3 Region Stockholms reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder

Enligt Arbetsmiljölagen har arbetsgivaren arbetsmiljöansvar. Av Region Stockholms reglemente för regionstyrelsen och övriga nämnder⁵ framgår att regionstyrelsen är Region Stockholms ledande arbetsgivarorgan men att nämnderna är anställningsmyndigheter och ansvarar för personalfrågor, inklusive arbetsmiljöfrågor inom sina respektive verksamheter. Nämnden för SLSO är därmed arbetsgivare för personalen inom SLSO:s ASIH och ansvarar för personalens arbetsmiljö.

3.4 Medarbetarpolicy i Region Stockholm

I medarbetarpolicyn för region Stockholm⁶ anges att regionfullmäktige har det övergripande ansvaret för arbetsmiljön. Nämnder och bolag fördelar arbetsmiljöuppgifter till förvaltningschef respektive vd som sedan fördelar vidare arbetsmiljöuppgifter i sina respektive verksamheter.

⁵ RS 2022-0762, RS 2022-0482

⁶ RS 2022-0912

4 Arbetsmiljö inom avancerad sjukvård i hemmet med avseende på hot och våld

4.1 Omfattning och anvisningar

Avancerad sjukvård i hemmet (ASIH) är en av flera vårdformer som ges i hemmet. På vårdgivarguiden⁷ framgår att 50 vårdgivare har avtal om ASIH med hälso- och sjukvårdsnämnden. Åtta av dessa är avtal mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för SLSO och resterande avtal har hälso- och sjukvårdsnämnden med privata aktörer. På regionens beläggningsportal för sjukvården⁸ framgår i oktober 2023 att ca 3 200 patienter vårdas inom ASIH i Stockholms län. Av dessa patienter vårdas ca 630 patienter av SLSO. Dessa patienter är fördelade på två verksamheter inom SLSO som bedriver ASIH. Dessa är ASIH Stockholm Södra och ASIH Stockholm Norr.

Då vård ges i patientens hem är hemmet även en arbetsplats för arbetstaganden. Med arbetsplats avses enligt föreskriften Våld och hot i arbetsmiljön⁹ den plats där arbetstagen utför sitt arbete. Det innebär i detta fall att både patientens hem och vägen dit och tillbaka är vårdpersonalens arbetsplats. Därför påverkas arbetsmiljön i lika hög grad av risker i utemiljön som av risker inne hos patient. Enligt nämndens reglemente är nämnden för SLSO arbetsgivare för sin personal och har arbetsmiljöansvar.

I granskningen har framkommit att förutsättningar för ASIH har förändrats under senare tid. En förändring är att patienter och anhöriga har lättillgänglig information om sjukdomstillstånd på internet, vilket har påverkat förutsättningarna för ASIH på det sättet att patienter och anhöriga har egna uppfattningar om vård och behandlingar i högre utsträckning än tidigare.

Utveckling av behandling och medicinteknik ökar överlevnaden och leder till att patienter behöver ASIH under längre tid. Även det osäkra läget i utemiljön har förändrat förutsättningarna för hantering av hot och våld i personalens arbetsmiljö på väg till och från patienterna.

4.1.1 Arbetsmiljö, styrande principer - övergripande anvisning för SLSO

SLSO har en övergripande anvisning¹⁰ med styrande principer avseende arbetsmiljö som gäller hela SLSO. Anvisningen är dock inte beslutad av nämnden utan framtagen på tjänstemannanivå, av Verksamhetsstöd HR. Anvisningen är ett stödande dokument med information om lagar och annan reglering på området, styrande principer för arbetsmiljö samt vägledningen i arbetet med arbetsmiljö. Målgrupp för dokumentet är samtliga verksamheter inom SLSO. I anvisningen hänvisas till anvisningen om hot och våld.

⁷ Vårdutbud i Region Stockholm (vardgivarguiden.se)

⁸ | Beläggningsportal för sjukvården (medscinet.com)

⁹ AFS 1993:2

¹⁰ Arbetsmiljö, styrande principer – Övergripande anvisningar för SLSO, SLSO 2021-2725

4.1.2 Våld och hot i arbetsmiljön – övergripande anvisning för SLSO

SLSO har en övergripande anvisning¹¹ för hur hot och våld i arbetsmiljön ska hanteras. Anvisningen är framtagen på tjänstemannanivå, Verksamhetsstöd HR, men inte heller denna är beslutad av nämnden. Anvisningen är ett stödande dokument som bland annat återger det som skrivs i arbetsmiljöverkets föreskrift om våld och hot i arbetsmiljön, bland annat att arbetsgivaren ska "...utreda de risker för hot eller våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen". Vidare anges i SLSO:s anvisning att chefer/arbetsledare inom SLSO har ett "tydligt ansvar att aktivt arbeta med kartläggning, åtgärdsplaner, information och utbildning. Skriftliga rutiner kring larm, säkerhet, dokumentation samt krisstödsrutiner skall även finnas lokalt." Enligt anvisningen ska arbetet med att minimera riskerna för hot och våld samt omhändertagande då något hänt ske i linjeorganisationen och ingå som en naturlig del i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

I ett avsnitt i SLSO:s anvisning som heter *Chefens ansvar* anges att arbetsgivaren enligt arbetsmiljölagen har huvudansvaret för att åstadkomma en god och säker arbetsmiljö och att arbetsgivaren således har ansvar för säkerheten på arbetsplatsen. Lokala behov och förutsättningar avgör hur arbetet bäst organiseras och vilka handlingsprogram som behövs för att förebygga hot och våld. Vidare anges i samma avsnitt att riskbedömning av hot och våld både på arbetsplatsen i sin helhet och för enskilda arbetssituationer ska göras enligt reglerna för systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM). Denna utredning skall resultera i ett åtgärdsprogram (handlingsplan). Detta kan gälla organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, tekniska hjälpmedel, anpassning av lokaler, information, utbildning och åtgärder efter inträffad händelse. Här ingår även att följa upp befintlig statistik.

Vård i hemmet kommer att öka i omfattning

Vid hälso- och sjukvårdsnämndens sammanträde den 20 juni 2023 fattade nämnden beslut om Omställningsplan vårdval 2023¹². I budgeten för 2023 fick hälso- och sjukvårdsnämnden och primärvårdsnämnden i uppdrag att ta fram en omställningsplan för regionens vård inom vårdval. I Omställningsplanen presenteras ett förslag om ett nytt samlat uppdrag för vård i hemmet, inklusive ASIH och läkarinsatser i särskilda boenden.

I omställningsplanen beskrivs att det krävs resurseffektiva sätt att organisera vården för att möta det växande vårdbehovet under de kommande tio åren. En utredning föreslås därför tillsättas för att undersöka förutsättningarna för en sammanhållen vård i hemmet och föreslå hur ett uppdrag för sammanhållen vård i hemmet kan utformas.

4.2 Kontinuerlig bedömning av aktuellt riskläge

Inom SLSO:s verksamheter som bedriver ASIH görs bedömningar av risk för hot och våld vid inskrivning av patient. Detta är i enlighet med SLSO:s övergripande anvisning

¹¹ Våld och hot i arbetsmiljön – övergripande anvisning för SLSO, SLSO 2021-1605

¹² HSN 2023-0097

om hot och våld i arbetsmiljön (4.1.2). Anvisningen är inte beslutad av nämnden utan enbart i förvaltningen. I SLSO:s delegationsordning finns inte heller någon delegation från nämnden vad gäller arbetsmiljö i ASIH¹³. Detta innebär att arbetsmiljöarbetet med avseende på hot och våld, där riskbedömningar är en del, utförs i verksamheterna trots att delegation från nämnden inte finns beslutad.

Granskningen visar att vid tillfällen där det har krävts att fler förvaltningar i regionen gör riskbedömningar parallellt angående samma patient, kan bedömningarna skilja sig åt. Vid något enstaka tillfälle då även hälso- och sjukvårdsnämnden har gjort riskbedömning på grund av särskilda omständigheter vid inskrivning av patient, har ASIH bedömt riksnivån betydligt högre än vad hälso- och sjukvårdsförvaltningen har gjort. Gemensamma riktlinjer för riskbedömningar inom ASIH finns inte.

Verksamheternas riskbedömningar görs med hjälp av blanketter som innehåller frågor om risk för hot och våld både i patientens hem och i bostadsområdet där patienten bor. Riskbedömningen påverkar bemanning och arbets sätt vid patientbesöken. Verksamheterna har möten varje morgon för att avhandla den kommande dagens uppdrag och arbete. Då behandlas även eventuella risksituationer som skulle kunna uppkomma.

För att säkerställa att patienten och andra i hemmiljön är införstådda i att hemmet även är en arbetsplats för vårdpersonalen då vård utförs i hemmet gör verksamheternas ledning hembesök eller tar telefonkontakt med patient eller anhörig.

SLSO:s verksamhetsstöd har med anledning av det ökade våldet i samhället samman kallat en partsammansatt arbetsgrupp. Inget formellt beslut har fattats om gruppen. Syftet med gruppen är, enligt SLSO:s verksamhetsstöd, att diskutera åtgärder som kan öka säkerheten för personal i ASIH. I gruppen ingår bland annat företrädare för SLSO:s verksamhetsstöd, representanter från ASIH Stockholm Norra (som även representerar ASIH Stockholm Södra) samt fackliga organisationer.

4.2.1 Remisshantering

För att skriva in en patient i ASIH krävs remiss från läkare. I förfrågningsunderlaget för vårdvalet ASIH finns målgruppen för vårdformen definierad. Kort kan sägas att målgruppen för vårdformen är patienter med allvarliga eller kroniska tillstånd som kräver täta kontakter med vården dygnet runt. Dessa patienter ska inom ramen för ASIH kunna få samma vård i hemmet som på sjukhus.

I regionens regelverk för remisshantering¹⁴ finns principer och regler för remitterande och mottagande enhet. I regelverket anges att remissen ska innehålla uppgifter om patienten. Det är information som rör remissprocessen samt medicinsk och administrativ information. Annan information som exempelvis rör patientens livssituation eller boendeförhållanden nämns inte.

¹³ Delegation och verkställighet 2023 för SLSO – Gäller för Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO 2023-0209

¹⁴ Om remisshantering inom Region Stockholms hälso- och sjukvård – regelverket för remisshantering, HSN 2022-1592

När det gäller remissmottagare står det i regelverket att alla inkomna remisser ska genomgå medicinsk bedömning. Om remissmottagaren inte kan ta emot patienten inom vårdgarantins tidsramar, om remissen är ofullständig eller om remissen är ställd till vårdgivare på fel vårdnivå enligt principen att vård ges på lägsta effektiva omhändertagandenivå¹⁵ kan remissmottagaren återremittera eller remittera vidare patienten.

4.2.2 Bedömning

Bedömningar av risk för hot och våld görs i verksamheterna vid inskrivning av patient. I den bedömningen ingår aspekter som hemmamiljö, utemiljö i bostadsområdet m.m. Det finns däremot inget i regelverket för remisshantering som uttrycker att bedömningar som rör andra aspekter hos patienter än de medicinska ska anges i remissen eller tas hänsyn till vid inskrivning av en patient inom ASIH. Revisionen konstaterar därför att det finns små möjligheter för verksamheterna att återremittera en patient av säkerhetsskäl. Enligt revisionens bedömning vilar därför ett ansvar på verksamheterna att hantera säkerheten för sin personal i ASIH. Inte minst med tanke på att ASIH väntas öka i omfattning, vilket innebär att alltmer av den vård som idag utförs på sjukhus i sjukhusmiljö ska flytta till patienternas hem.

Enligt SLSO:s övergripande anvisning ligger ansvaret för arbetsmiljön med avseende på hot och våld helt på verksamheterna. Eftersom de övergripande anvisningarna inte är beslutade av nämnden för SLSO och någon annan delegation inte heller är beslutad bär verksamheterna i praktiken ansvaret för säkerheten inom ramen för hot och våld utan en formell delegation. Revisionen anser att nämnden bör delegera arbetsmiljöuppgifter avseende hot och våld inom ASIH för att tydliggöra hur arbetsmiljöarbetet är fördelat i SLSO:s organisation. Detta i enlighet med regionens medarbetarpolicy som anger att nämnder och bolag fördelar arbetsmiljöuppgifter till förvaltningschef respektive vd som sedan fördelar vidare arbetsmiljöuppgifter i sina respektive verksamheter.

4.3 Förutsättningar för att bedriva ASIH med tillräcklig säkerhet jämnt över hela regionen

Bedömningar avseende hot och våld görs på verksamhetsnivå i enlighet med de anvisningar som finns inom SLSO. I granskningen framkommer dock att hot och våld inom ASIH underrapporteras det system som är avsett för rapportering och att verksamheterna sällan rapporterar något uppåt i organisationen avseende hot och våld.

Det händer att verksamheterna ASIH Stockholm Södra och Norra fattar gemensamma beslut av principiell karaktär i syfte att värna medarbetares säkerhet. Ett exempel på ett sådant beslut är det där verksamheterna har beslutat att stå för kostnader för parkeringsböter i stället för att personalen betalar sina egna böter. Detta för att säkerställa att medarbetare parkerar så nära ingången till patienten som möjligt i utsatta miljöer. Ensamarbete sker dagtid. Nattetid eller där det behövs arbetar vårdpersonal däremot i par. Både i ASIH Stockholm Södra och Norra har medarbetare möjlighet att ringa chefer under dygnets alla timmar vid behov.

¹⁵ LEON-principen

Anledningen till att arbetsmiljön i en patients hem eller under resan dit och tillbaka kan upplevas som hotfull varierar:

- Patienter som är hotfulla
- Anhöriga eller annan i nära omgivning som är hotfulla
- Anhöriga som har synpunkter på vården
- Rasistiska kommentarer
- Missbruk och drogproblematik hos eller kring patienten
- Inneboende som är hotfulla
- Husdjur som är hotfulla
- Trångboddhet
- Avlyssning, inspelning av besök, kameraövervakning
- Risker att personer under resan dit och tillbaka vill få tag på läkemedel som personalen har med sig
- Osäkra bostadsområden
- Dålig utebelysning

Trots att dessa typer av hotfulla situationer återkommer finns inga, för regionen eller för SLSO, gemensamma riktlinjer att utgå ifrån vid riskbedömningar. Verksamheterna har lyft säkerhetsproblem av mer principiell karaktär till SLSO:s verksamhetsstöd för att få stöd vid bedömning och hantering av hot och våld, gärna i form av gemensamma riktlinjer. De allra flesta situationer bedöms och hanteras dock i verksamheterna och i princip samtliga beslut som gäller säkerhetsområdet fattas av verksamheterna själva.

Ett exempel där SLSO gemensamt, verksamheterna tillsammans med SLSO:s verksamhetsstöd, har enats om ett beslut är det att använda bilar utan logotype för att öka säkerheten för personal från ASIH med medicinväska, som innehåller narkotikaklassade läkemedel och kan vara stöldbegärlig.

4.3.1 Bedömning

Incidenter av hot och våld i ASIH ska rapporteras i avvikelssystemet Händelsevis. I verksamheterna sker dock fler incidenter än vad som rapporteras i systemet. Revisionen menar att en konsekvens av underrapporteringen är att kunskap och kännedom om omfattningen av hot och våld inom ASIH är ofullständig inom SLSO. Verksamheterna lokalt har kännedom om och erfarenhet av dessa frågor men för att arbeta enhetligt med frågorna inom SLSO:s organisation skulle kännedom om frågan behöva nå uppåt i organisationen.

4.4 Kompetens hos personalen för att förebygga och hantera hot och våld i ASIH

För att hantera situationer som kan innehålla eller riskerar att innehålla hot eller våld krävs utbildning av chefer och medarbetare. Enlig 4§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön 1993:2, så ska arbetstagarna ha tillräcklig utbildning och information och få tillräckliga instruktioner för att kunna utföra arbetet säkert och med tillfredsställande trygghet. I granskningen framkommer att utbildning avseende hot och våld för chefer finns med som en del i det basutbildningsprogram som är gemensamt för alla chefer inom SLSO. För medarbetare finns det E-

utbildningar bland annat på Lärtorget¹⁶ inom området hot och våld. Andra utbildningar har tagits fram med hjälp av säkerhetsansvarig inom SLSO. Inom ASIH finns också verksamhetspecifik utbildning avseende hantering av området. I vissa utbildningar används bland annat kunskap från psykiatrin avseende exempelvis lågeffektivt bemötande. För att säkerställa att vikarier och inhyrd personal har rätt kompetens och kunskap finns lokala checklistor för hur situationer med hot och våld ska hanteras.

4.4.1 Bedömning

Revisionen bedömer att SLSO med de utbildningar och den tillgängliga information som finns på intranätet säkerställer att kompetens finns för att hantera situationer med hot och våld inom ASIH.

4.5 Följa upp och analysera hot och våld i ASIH

Incidenter där hot och våld förekommer ska rapporteras i regionens avvikelssystem Händelsevis. Under 2022 registrerades 12 incidenter inom SLSO:s ASIH. Som framgår ovan (4.3) har granskningen visat att alla incidenter inte rapporteras. Det är oklart hur stor underrapporteringen är men det har framkommit att ett betydande antal incidenter inte rapporteras i Händelsevis eller på annat sätt i organisationen. Det finns flera anledningar till det. Tidsbrist anges vara en anledning. En annan är att incidenter hanteras när de dyker upp och fokus ligger på att lösa situationen. När den innevarande situationen väl är löst betraktas ärendet som avslutat och rapportering upplevs inte längre som nödvändig.

Detta innebär att förekomsten av hot och våld i ASIH sammantaget inte finns sammanställt.

Antalet polisanmälningar avseende hot och våld inom ASIH har ökat de senaste åren. Anledningen till detta är att verksamheterna numera anmäler hot och våld kopplat till själva vårdsituationen hos patient, vilket inte gjordes i samma utsträckning tidigare.

SLSO:s verksamhetsstöd har noterat det låga antalet rapporteringar i Händelsevis. Någon uppföljning eller analys av data har inte gjorts.

När det gäller nämndens arbete med systematisk arbetsmiljö så rapporteras det i verksamhetsberättelsen men övergripande och inte avseende just hot och våld i ASIH.

4.5.1 Bedömning

Uppgifterna i Händelsevis om hot och våld i ASIH speglar troligen inte fullt ut förekomsten av incidenter i verksamheterna. Inte heller på något annat sätt dokumenteras eller rapporteras incidenter, varför hot och våld i ASIH inte finns sammanställt inom SLSO. Revisionen menar att det låga antalet incidenter som anmäls i Händelsevis riskerar att leda till att behovet av uppföljning och analys av hot och våld i ASIH underskattas. Revisionen menar därför att ledningen för SLSO bör följa upp förekomsten av hot och våld i ASIH, bland annat i syfte att skapa en samlad dokumentation för analys och förebyggande arbete.

¹⁶ E-kurser för anställda och konsulter i Region Stockholm.

Vad gör regionrevisorerna?

Regionrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av regionens nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och styrelser sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på www.regionstockholm.se. Det går även att prenumerera på regionrevisorernas nyhetsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se.

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm

Besöksadress: Hantverkargatan 25 b (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00

E-post: regionrevisorerna.rev@regionstockholm.se

Hemsida: www.regionstockholm.se