



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Trygghetslarm i ordinärt boende

Bakgrund

Bakgrunden till tillsynen av trygghetslarm i ordinärt boende är att Länsstyrelsen i 2006 års tillsyn uppmärksammat brister i kommunernas larmtjänst och fått klagomål från enskilda.

Länsstyrelsens arbete bedrivs på regeringens uppdrag. I regleringsbrevet för 2007/08 angavs att Länsstyrelsen skall tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i planeringen. I regleringsbrevet för beredskapsfrågor angavs högre kvalitet i beredskapsplaneringen genom tvärasektoriell samverkan.



Redogörelse för tillsynen

Inledningsvis var tillsynen enbart inriktad på säkerhet och trygghet i socialtjänstlagens mening. Länsstyrelsen fann under pågående tillsyn skäl att utvidga trygghet och säkerhetsbegreppet till att även omfatta beredskapsfrågor av teknisk karaktär. Beredskapsenheten vid Länsstyrelsen involverades kring frågorna om trygghetslarm.

Syftet med Länsstyrelsens tillsyn av kommunernas larmtjänster till personer som bor i ordinärt boende var att få en kännedom om organiseringen och genomförandet av larmtjänster samt på vilket sätt insatsen kunde skapa trygghet för enskilda äldre kvinnor och män i Uppsala län. Syftet var också att upptäcka brister och informera om iakttagelser.

Länsstyrelsen har gjort totalt 55 besök i länets kommuner för kartläggning av organisationen kring larmtjänster. En inledande telefonintervju med alla kommuner gjordes under våren 2007. Fem larmmottagare¹ besöktes. Möten med socialchef och beredskapsplanerare genomfördes i sju kommuner och i en kommun med endast beredskapsplanerare. Besök hos biståndshandläggare eller de personer som administrerar larm, gjordes i 10 grupper. 32 hemtjänstgrupper besöktes. Alla inkommande larm under andra veckan i januari 2008 begärdes av larmmottagaren, ett urval gjordes och för ett antal personer granskades akter, hos biståndshandläggare och i hemtjänstgrupperna. Besöken genomfördes under hösten 2007 och våren 2008.

Länsstyrelsen utgår i tillsynen från lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd. Följande har använts i tillsynen av kommunernas larmtjänster:

- Socialtjänstlagen 2001:453, (SoL)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:11
Ledningssystem för kvalitet i

¹ Larmmottagare menas den av kommunen anlitade verksamhet som tar emot larm från enskilda och vidarebefordrar till den hemtjänstgrupp eller motsvarande som utför insats för den som larmat. Larmmottagare kan vara i egen regi eller på entreprenad.

verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS

- SOSFS 2006:5 Dokumentation vid handläggning av ärenden och vid genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS
- Regeringens proposition 2005/06:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre

Beredskapsenheten på Länsstyrelsen utgår från Lagen om skydd mot olyckor, LSO 3 kap

Länsstyrelsens bedömning

Kommunernas larmtjänster fungerar förhållandevis bra och den enskilde kan känna sig trygg och säker. Men organisationen kring larmtjänster är inte strukturerad och uppkomna händelser hanteras efter hand som de uppstår. De flesta kommuner har inte handlingsplaner vid händelse av avbrott av olika slag.

Utifrån vad som framkommit generellt för länet i tillsynen om kommunernas larmtjänster anser Länsstyrelsen att det finns tre områden där risker kan uppstå.

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att kommunerna gör en bedömning av vilka händelser som kan uppstå med utgångspunkt från områden som anges nedan vid planeringen av larmtjänster för äldre.



- Risker med tekniken

Larm fungerar inte alltid vid byte av teleoperatör. Alla kommuner har varit med om sådana händelser. Det har också i flera kommuner funnits problem med

trygghetslarmen då det gäller enskilda som flyttat in i nybyggda bostäder där det istället för kopparledningar funnits fiberoptik, som problematiserat installationen eller då det upptäckts att inte larmet fungerat. Detsamma gäller om enskilda har IP-telefoni och bredbandslösningar. I tillsynen har Länsstyrelsen fått uppgifter om avbrott av olika slag då inte hemtjänstens mobiltelefoner har gått att nå av larmmottagaren. T.ex. då kablar grävts av, teleoperatörernas nät slagits ut, åsknedslag, stormar och annat. Lösningar har alltid hittats på uppkomna problem och i vissa kommuner har även rutiner tagits fram. Genom att ta till vara den kompetens som finns inom kommunens organisation kan kvalitén vid upphandling av larmövervakning och ändrustning avsevärt höjas.

- Insatser utan biståndsbeslut

Fyra av kommunerna i länet tillhandahåller trygghetslarm utan biståndsbeslut. Flera är på gång att införa trygghetslarm som s.k. serviceinsats istället för biståndsprövning. Andra kommuner talar om förenklad biståndsbedömning när det gäller larm. Länsstyrelsens ståndpunkt är att det ska vara ett individuellt biståndsbeslut för trygghetslarm. Med biståndsbeslut kan information om enskilda hämtas och vidarebefordras både till larmmottagaren och hemtjänstgruppen. Äldre som behöver larm har svårigheter av olika slag, funktionsnedsättningar, sjukdomar, boende- och sociala förhållanden som kan vara nödvändigt för de inblandade aktörerna att känna till. Insatserna som utförs vid påkallande av hjälp via larm är ofta av omsorgskaraktär. I de kommuner det sker en beställning av larm som servicetjänst kan inte sådan information lämnas eller registreras. Servicetjänster kan inte heller innehålla omsorgsinsatser. Ofta är det inte den enskilda som ansöker utan det är andra, t.ex. anhöriga och grannar. Som biståndsinsats kan endast den enskilde ansöka om larm. Biståndshandläggarens kontakt kan ge en helhetsbild av enskildas totala behov samt att beslut om insatsen kan utgöra planeringsunderlag för kommunen, då trygghetslarm ofta är det som enskilda äldre ansöker om som första insats.

- Information till enskilda

I alla kommuner har det framkommit många händelser kring trygghetslarm som kan utgöra risker för den enskilda och därmed inte utgöra den trygghetsfaktor som kommunerna många gånger anger. Det kan innebära förväntningar av enskilda äldre och deras närstående på larmets funktion och trygghetsskapande faktor, som inte kan garanteras i den omfattning som förväntas. Därför är informationen om larmtjänsterna ytterst viktig, till äldre i allmänhet och i synnerhet till enskilda äldre som erhåller larm och till deras närstående. Informationen ser olika ut i länets kommuner.



Ofta saknas information om vad larmet innebär, vad som kan förväntas av kommunens larmtjänster, tekniska säkerhetsrisker som olika avbrott, den nya tekniken som kan hindra larmets funktion, som IP telefoni, bredbandslösningar, byte av teleoperatör, hur tester och reparationer av larmet utförs och av vem, information om knappar, band och annat gällande larmutrustningen samt, och det viktigaste, vart man vänder sig vid problem av olika slag. I de kommuner som administrerar larm utan biståndsbeslut blir det ytterst viktigt med informationen till enskilda, då de äldre inte har någon kontakt med personal för frågor som kan uppkomma efter hand.

Tryggare system för larm – en beredskapsfråga

Beredskapsplaneraren i kommunen har genom åren fått ett omfattande nätverk förutom sin egna breda kompetens och kan därför tillföra mycket i samband med en kvalificerad

larmupphandling. Trygghetslarmsystem omfattar en rad komponenter som var och en skall värderas. Det skall ställas höga krav på beredskapen hos larmmottagare i avseende på reservdrift och rutiner vid avbrott mot sin och kundanslutningens operatörsanslutning.

Den tekniska utvecklingen på transmissionstekniken medför snabba generationsskiften och kan orsaka svårbedömda ekonomiska konsekvenser.

Upphandlingsprocesserna behöver därför ses över för att kvalitetssäkra systemvalet och operatörsberoendet. Helt avbrottsfria system som klarar alla former av störningar kan ingen leverantör erbjuda men kommunerna bör eftersträva minsta möjliga felprocent med kortast möjliga avbrottsstid och tydliga instruktioner för att säkerställa trygg och säker drift.

Länsstyrelsen menar att Ordet *trygghet* i detta sammanhang behöver lyftas fram i upphandling genom att den kommunala beredskapsplaneraren får en framträdande roll från upphandling till drift i syfte att höja säkerheten för alla i systemet.



Rapporten har sammanställts av:

Elisabeth Sköld, Social- och jämställdhetsenheten
Jan Edenquist, Beredskapsenheten



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

LÄNSSTYRELSENS
MEDDELANDESERIE
2008:18
SOCIAL- OCH
JÄMSTÄLLDHETSENHETEN
BEREDSKAPSENHETEN
ISSN 1400-4712