



Handläggare
Marita Åkersten
Telefon: 08-508 36 215

Till
Äldrenämnden
den 20 juni 2017

Utvärdering av försök med kostnadsfria broddar 2016

Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner förvaltningens utvärdering av försöket
med kostnadsfria broddar 2016

Ann-Christine Hansson
Förvaltningschef

Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Staden har under 2016 genomfört en försöksverksamhet med att erbjuda kostnadsfria broddar till alla över 75 år som har hemtjänst och/eller trygghetslarm. Syftet med försöket har varit att öka tryggheten under vintertid och minska halkolyckor och fallskador bland äldre. Stadsdelsförvaltningarna har tillsammans distribuerat ca 7 200 broddar vilket motsvarar ca 48 % av målgruppen. Det finns ca 5 000 inköpta broddar kvar i lager och förvaltningen föreslår att dessa delas ut under hösten 2017 till de personer i målgruppen som önskar men ännu inte erhållit broddar.

Det har framförts många synpunkter, bl.a. från pensionärsorganisationerna, på att broddar borde ha delats ut till samtliga personer över 65 år. Staden har dock gjort bedömningen att för att kunna ge stöd eller liknande till enskilda måste det enligt likställighetsprincipen finnas ett lagstöd som tillåter detta. Innebörden av kommunfullmäktiges beslut är att broddarna ska erbjudas som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen.

Det har inte varit möjligt att i detta skede utvärdera om försöket minskat antalet fallolyckor. Däremot är det äldreförvaltningens uppfattning att försöket haft en viktig funktion i att uppmärksamma

både äldre och deras anhöriga om vikten av att använda broddar vintertid. En annan positiv "bonuseffekt" är att flera äldre som inte tidigare besökt stadens träffpunkter återkommit för att delta i olika aktiviteter. Behovet av att förebygga fallolyckor bland äldre är något som inte nog kan understrykas. Förutom de ofta mycket långvariga konsekvenser det får för den som drabbas är också de samhälls-ekonomiska kostnaderna omfattande. Förvaltningens uppfattning är att en av de viktigaste åtgärder staden kan vidta för att förebygga fallolyckor utomhus är att säkerställa att allmänna trottoarer och gångvägar är skottade och sandade. Det är också angeläget att genom kontinuerligt underhåll säkerställa att det inte finns hål i asfalten eller att gatstenar som lossnat åtgärdas.

Forskning och evidensbaserad kunskap gällande fallolyckor bland äldre visar att de förebyggande insatser som verkligen gett resultat ur fallskadesynpunkt är mycket mer individuellt inriktade än allmänt förebyggande insatser på befolkningsnivå. Det är därför angeläget att staden och landstinget utvecklar samarbetet kring med individuella fallriskbedömningar bl.a. i form av riskbedömningar i hemmet och genom läkemedelsgenomgångar, synkontroller m.m.

Bakgrund

Fallolyckor bland äldre

Fallolyckor är ett stort folkhälsoproblem som framförallt drabbar personer över 65 år och där personer över 80 år är särskilt utsatta. Förutom det mänskliga lidandet medför fallolyckor också omfattande kostnader för samhället. Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MBS) uppgick de direkta kostnaderna för äldres fallolyckor till nästan 10 miljarder kr år 2014¹.

I rapporten Öppna Jämförelser 2016 som årligen sammanställs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framgår att Stockholms stad redovisar ett högre antal fallskador bland personer som är äldre än 65 år än riket i genomsnitt.

I budget 2016 fick äldrenämnden i uppdrag att i samarbete med stadsdelsnämnderna genomföra en försöksverksamhet med att erbjuda kostnadsfria broddar till alla över 75 år som har hemtjänst och/eller trygghetslarm. Syftet med försöket var att öka tryggheten under vintertid och minska halkolyckor och fallskador bland äldre. I

budgeten avsattes 2 mnkr under stadsdelsnämnderna för att finansiera försöket. I uppdraget ingick också att försöksverksamheten skulle utvärderas.

Ärendet

Utvärderingen

Utvärderingen har gjorts med fokus på hur försöket med kostnadsfria broddar har genomförts praktiskt. Genom en enkät till samtliga stadsdelsförvaltningar har dessa redovisat hur många broddar som har distribuerats och hur distributionen genomförts. Vidare har efterfrågats hur målgruppen informerats, inkomna synpunkter på försöket, från målgruppen och andra berörda samt stadsdelsförvaltningarnas erfarenheter från försöket. Huruvida försöket med kostnadsfria broddar har kunnat minska antalet fallolyckor bland målgruppen har dock inte bedömts möjligt att utvärdera.

Gemensam upphandling av leverantör

Efter samråd med stadsdelsförvaltningarna beslöts att en gemensam upphandling av broddar skulle genomföras. I januari 2016 godkände äldrenämnden förvaltningens förslag till förfrågningsunderlag till den upphandling av leverantör av broddar som genomfördes i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU 2001:1091). Äldrenämnden gav också förvaltningschefen i uppdrag att leda upphandlingen. Förvaltningschefen fick också vidaredelegation/fullmakt från samtliga stadsdelsnämnder utom Farsta stadsdelsnämnd att teckna tilldelningsbeslut varefter stadsdelsnämnderna genom avrop skulle beställa broddar av den upphandlade leverantören. Praktisk hjälp med upphandlingen och administrering av avtalet köptes av serviceförvaltningen. Farsta stadsdelsnämnd valde att själva genomföra en direktupphandling av leverantör.

Distribution av broddar

Information till målgruppen

Distribution av broddar påbörjades under hösten 2016. Efter samråd med äldreomsorgscheferna beslöts att respektive stadsdelsförvaltning själva skulle ansvara för att information och distributionen av broddar inom sin stadsdel. Äldreförvaltningen bistod med en gemensam mall för annonsering i lokalpress. Några stadsdelsförvaltningar uppger att de skickade brev till alla berörda medan andra valde att informera de äldre med hemtjänst via hemtjänstutförarna. I övrigt annonserades i lokalpress, på stadsdelsförvaltningarnas hemsidor, Facebook, anslagstavlor i stadsdelsförvaltningarnas reception och på sociala mötesplatser.

Utlämning av broddar

Alla stadsdelsförvaltningar hade särskilda utlämningsställen där broddar kunde avhämtas, antingen på sociala mötesplatser eller i receptionen på stadsdelsförvaltningarna. I de flesta fall samarbetade stadsdelsförvaltningarna med hemtjänstutförarna, endast en stadsdelsförvaltning uppger att hemtjänstutförarna inte var involverade. Samarbetet har dock skett i varierade grad, både vad gäller information till hemtjänstutförarna och hur dessa har involverats i distributionen av broddarna.

Antal distribuerade broddar

Inför upphandlingen av kostnadsfria broddar gjordes bedömning att ca 60% av den aktuella målgruppen skulle efterfråga broddar (bedömning baserade sig på uppgifter från andra kommuner). Den aktuella målgruppen uppgick till ca 15 000 personer varför bedömningen var att ca 9 000 broddar skulle distribueras.

Av uppgifter som inhämtats från leverantören har totalt 12 120 broddar levererats till stadsdelsförvaltningarna. De totala kostnaderna för inköp av broddar har uppgått till ca 900 000 kr.

Stadsdelsförvaltningarna uppger att ca 7 200 broddar delats ut vilket motsvarar ca 48 % av målgruppen. Detta innebär att det finns ca 5 000 broddar kvar i stadsdelsförvaltningarnas lager.

Stadsdelsförvaltningarnas erfarenheter och synpunkter

De enkäter som inkommit från stadsdelsförvaltningarna har i de flesta fall besvarats av den personal som varit direkt ansvariga för distribueringen av broddarna. Majoriteten av dem uppger att de fått ta emot många klagomål på att broddarna inte delats ut till alla över 65 år. Flera påtalar också att broddarna varit svåra att justera. Många uppger också att distributionen av broddar krävt mycket personalresurser för organisering och administration.

En stadsdelsförvaltning påpekar att en positiv effekt av försöket har varit att genom att förlägga utdelningen av broddarna på sociala träffpunkter har fler äldre fått kännedom om dessa, vissa äldre visste inte att träffpunkterna fanns. Det har bidragit till att personerna återkommit och deltagit i andra aktiviteter. Det har även varit ett bra tillfälle att kunna informera om olika tjänster då många äldre hade frågor om ex träffpunkter, vård- och omsorgsboenden.

Synpunkter på leverantören och broddarna

I enkäterna från stadsdelsförvaltningarna får den upphandlade leverantören mycket högt betyg, både gäller bemötande och service. Det uppskattas att leverantören personligen levererat broddarna vid den

första leveransen och då lämnat bra information. Däremot har många påpekat att även om broddarna varit lätta att ta av och på (något som ett krav vid upphandlingen) så har de varit svårt att justera storleken på dem. Detta har också framkommit från hemtjänstpersonal och två inkomna synpunkter via Äldre direkt. En hemtjänstgrupp som förvaltningen varit i kontakt med uppger dock att de inte upplevt några svårigheter med detta.

Synpunkter från målgruppen

Många har framfört sin uppskattning av initiativet till kostnadsfria broddar till den personal som distribuerat broddarna. Det har också varit uppskattat med det personliga bemötande och den information som getts på utlämningsställena. Förutom de synpunkter som inkommit via Äldre direkt på svårigheter att justera storleken på broddarna har inga andra synpunkter inkommit från de som ingått i målgruppen

Referensgruppens synpunkter

Till utvärderingen har en referensgrupp med representanter från kommunstyrelsens pensionärsråd tillsatts. Referensgruppen framhöll att de saknar en uppföljning riktad direkt till brukarna om användandet av broddarna.

Ett stort antal medlemmar i de olika pensionärsorganisationerna har varit kritiska till att inte alla äldre över 65 år erbjudits kostnadsfria broddar. Referensgruppen ansåg att ett sådant erbjudande borde kunna ingå som en del i stadsdelarnas förebyggande och hälsofrämjande arbete för äldre personer.

Många medlemmar har också påpekat att de som har hemtjänst, ofta personer på 80 år och äldre, vistas mindre utomhus än yngre piggare seniorer.

Referensgruppen har inte fått några synpunkter på kvaliteten på broddarna eller hur broddarna har använts eller distribuerats.

Övriga synpunkter

Äldreförvaltningen har via Äldre direkt och per telefon tagit emot klagomål från äldre medborgare som framfört att de känt sig diskriminerade på grund av de ej varit berättigade till kostnadsfria broddar.

En privat utförare har framfört att det vore bättre att erbjuda halksockor, i synnerhet på särskilda boenden då det är där de flesta fallolyckor sker.

Att förebygga fallskador

I en rapport² från SKL, baserad på en kunskapsöversikt av fallskador bland äldre, konstateras att närmare en tredjedel av befolkningen över 65 år i ordinärt boende årligen råkar ut för en fallolycka. För äldre som bor på i särskilda boendeformer är andelen som ramlar ännu högre. Vidare konstateras att de flesta fallskador sker inomhus och på plant golv. De som faller utomhus är oftast under 80 år.

I rapporten konstateras att det finns flera samverkande orsaker till att äldre faller. Exempel på dessa är dels funktionsnedsättningar i centrala nervsystemet, sämre syn, balansproblem etc. dels yttre faktorer i den fysiska miljön. Inomhus handlar det om hinder som sladdar, mattor hala golv m.m. Utomhus är det ofta trottoarkanter och halka som är den utlösande faktorn.

Enligt rapporten är de förebyggande insatser som verkligen gett resultat ur fallskadesynpunkt mycket mer individuellt inriktade än allmänt förebyggande insatser på befolkningsnivå. Att rikta insatserna mot tydliga riskgrupper och med sekundärpreventiva metoder när fall redan inträffat, har visat sig mycket framgångsrikt.

Fysisk aktivitet och balansträning bland äldre är en av de viktigaste aktiviteterna. I rapporten föreslås att kommunerna tar fram en plan för det skadeförebyggande arbetet med olika grupper av individer i riskzonen. Särskilda boenden bör uppmärksammas, eftersom många fall sker där. Samarbete med landstinget poängteras då läkemedelsgenomgångar hos äldre med många mediciner är viktiga.

Även i en rapport om fallolyckor bland äldre som Statens Folkhälsoinstitut publicerade 2009³ poängteras betydelsen av individuellt riktade fallriskbedömningar och interventioner. I rapporten ges exempel på vilka specifika faktorer som är vanliga vid framgångsrika individuella interventionsprogram:

- Styrke- och balansträning
- Bedömning av faror i hemmet och intervention
- Synbedömning
- Översyn av medicinering

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen, planeringsavdelningen. Kommunstyrelsen pensionärsråd har tagit del av ärendet

² Fallskador bland äldre – en sammanfattning av en kunskapsöversikt om fallskador, mars 2009 Sveriges Kommuner och Landsting

³ Fallolyckor bland äldre, R 2009:1 Harald Gyllensvärd Statens Folkhälsoinstitut

den 13 juni 2017. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 14 juni 2017. Det för socialnämnden, äldre- och överförmyndarnämndens gemensamma råd för funktionshinderfrågor har informerats om ärendet den 8 juni 2017.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Försöket med kostnadsfria broddar

Orsaken till att staden valt att begränsa målgruppen till personer som redan har biståndsbeslut är om kommunen ska ge någon form av stöd eller liknande till enskilda måste det enligt likställighetsprincipen finnas ett lagstöd som tillåter detta. Innebörden av kommunfullmäktiges beslut är att broddarna ska erbjudas som en form av bistånd enligt socialtjänstlagen. Det kan tyckas märkligt att det förekommer att andra kommuner erbjudit kostnadsfria broddar till äldre trots att de inte haft biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Det är dock inte helt ovanligt att kommuner gör olika juridiska bedömningar.

Äldreförvaltningen kan dock konstatera att många reagerat på att inte alla äldre över 65 år erbjudits kostnadsfria broddar. Majoriteten av stadsdelsförvaltningarna påtalar att de fått mycket kritik för detta, både från äldre och anhöriga. Också de representanter för olika pensionärsföreningar som ingått i referensgruppen har framfört att många av deras medlemmar reagerat på detta.

Av utvärderingarna framgår att i de fall stadsdelsförvaltningarna haft ett mer direkt samarbete med hemtjänstutförarna har också fler broddar distribuerats. Av de uppgifter som lämnats i enkäterna torde det finnas ca 5000 broddar i lager. Förvaltningen föreslår att dessa delas ut under hösten 2017 till de personer i målgruppen som önskar men ännu inte erhållit broddar. Tyvärr har många framfört att det varit svårt att justera storleken på broddarna, särskilt för många äldre. Enligt förvaltningens uppfattning är det ändå viktigt att de broddar som inköpts också kommer till användning och att de äldre som behöver hjälp med broddarna får hjälp med detta.

I enkäterna påtalas från flera stadsdelsförvaltningar att försöket med kostnadsfria fria krävt mer personalresurser än förväntat. Genom att kostnaderna för broddarna endast uppgått till ca hälften av de 2 mnkr som reserverades för försöket är det förvaltningens bedömning att stadsdelsförvaltningarna dock fått en viss kompensation för dessa merkostnader.

Åtgärder för att förebygga fallolyckor

Behovet av att förebygga fallolyckor bland äldre är något som inte nog kan understrykas. Förutom de ofta mycket långvariga konsekvenser det får för den som drabbas är också de samhällsekonomiska kostnaderna omfattande.

För att de insatser som staden gör för att förebygga fallolyckor ska få bästa möjliga effekt är det angeläget att ta del av befintlig kunskap och erfarenhet. De olika rapporter och kunskapsöversikter som publicerats om fallolyckor uppger att de flesta fallolyckor sker i hemmet och då särskilt bland personer som är 80 och äldre. Olyckor utomhus drabbar oftare personer under 80 år. Ur det perspektivet skulle sannolikt broddar vara till större nytta om de också erbjöds till alla som är 65 och äldre. Däremot visar det på att den vaktmästarservice som erbjuds i syfte att förebygga fallolyckor i hemmet är en välriktad insats. Det faktum att styrke- och balansträning är en av de mer framgångsfaktorerna för att förebygga fallolyckor är något som är viktigt att beakta i stadens planering av sociala mötesplatser och aktivitetscenter.

Halkskydd i form av broddar eller skor med inbyggda broddar är en viktig del i att förebygga halkolyckor utomhus. Sannolikt har också de ca 7 200 broddar som delats ut bidragit till att förhindra ett antal halkolyckor även om det inte finns konkreta belegg för detta. Dock tyder det mesta på att denna insats har störst effekt om den riktas till alla personer över 65 år, något som staden inte har lagstöd för. Däremot är det äldreförvaltningens uppfattning att försöket haft en viktig funktion i att uppmärksamma både äldre och deras anhöriga om vikten av att använda broddar vintertid. En annan positiv ”bonuseffekt” är att flera äldre som inte tidigare besökt stadens träffpunkter återkommit för att delta i olika aktiviteter.

En av de viktigaste åtgärderna staden kan vidta för att förebygga fallolyckor utomhus är att säkerställa att allmänna trottoarer och gångvägar är skottade och sandade. En annan åtgärd för att förebygga fallolyckor året runt är att genom kontinuerligt underhåll säkerställa att det inte finns hål i asfalten eller att gatstenar som lossnat åtgärdas.

Det är också angeläget att staden och landstinget gemensamt arbetar med individuella interventionsprogram, bedriva informationskampanjer om hur man förebygger fallolyckor, t.ex. vikten av att an-

vända broddar/halkskydd vintertid. När det gäller fallolyckor generellt är det angeläget att staden och landstinget samarbetar målinriktat med att förebygga fallolyckor. De åtgärder som lyfts fram som särskilt viktiga i rapporten från Folkhälsoinstitutet, t.ex. läkemedelsgenomgångar och riskbedömningar i hemmet görs visserligen redan idag, dock inte i individuella interventionsprogram. De fallriskbedömningar som görs särskilda boendeformer bör också kompletteras med individuella interventionsprogram. Det bör också göras en översyn av vilka övriga åtgärder som kan vidtas med utgångspunkt från den kunskap som finns tillgänglig inom området.

Jämställdhetsanalys

Av den kunskapsöversikt som redovisas i rapporten framgår att kvinnor och män faller lika ofta. Kvinnor skadas dock betydligt oftare än män men de män som skadar sig får oftare svåra skador. Vid fyllda 50 år är risken för en kvinna att få en fraktur under återstoden av livet nästan 50 procent. För män är motsvarande siffra drygt 20 procent.