



Äldre med psykisk ohälsa

Nr 3, 2020

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-124/2019

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, stad.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Äldrenämnden
Enskede-Årsta-Vantörs
stadsdelsnämnd
Farsta stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd

Äldre med psykisk ohälsa

Revisorsgrupp 1 har den 18 februari 2020 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 3/2020)

Många äldre lider av psykisk ohälsa. Granskningen visar att staden har förebyggande insatser samt rutiner och processer för att uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre personer. Däremot visar granskningen bland annat att det inte finns någon övergripande uppföljning och analys av stadens förebyggande arbete riktat mot äldre med psykisk ohälsa. Vi vill betona vikten av att stadens arbete med uppföljning och analys förbättras.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till äldrenämnden och stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Södermalm för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 29 maj 2020. Rapporten överlämnas också till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Ulf Bourker Jacobsson
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Socialstyrelsen uppskattar att omkring 20 procent av alla äldre personer lider av psykisk ohälsa, vilket gör det till en av landets största folksjukdomar. Revisionskontoret har granskat om staden bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga och uppmärksamma psykisk ohälsa bland personer som är 65 år och äldre. Granskningen har omfattat äldrenämnden och stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Södermalm.

Revisionskontorets sammantagna bedömning, utifrån granskningens avgränsning, är att staden bedriver ett systematiskt arbete med att uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre personer, även om det finns delar som behöver utvecklas. Vidare bedömer revisionskontoret att stadens förebyggande och uppsökande arbete behöver förbättras, framförallt när det gäller uppföljning och analys.

Stadsdelsnämndernas planering, organisering och utbud avseende det **förebyggande och uppsökande arbetet** varierar. Vissa brister har konstaterats, varför följande rekommendationer lämnas:

- *Farsta stadsdelsnämnd* bör utveckla och samordna planeringen av det förebyggande arbetet riktat mot äldre personer.
- *Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd* bör säkerställa att det uppsökande arbetet riktat mot äldre personer bedrivs i enlighet med fastställda rutiner.
- *Södermalms stadsdelsnämnd* bör utveckla ett systematiskt uppsökande arbete riktat mot äldre personer.
- *Samtliga granskade stadsdelsnämnder* bör se till att såväl kommunala som privata hemtjänstutförare har information om nämndernas förebyggande verksamhet.

Nämnderna har rutiner och arbetssätt för att **uppmärksamma psykisk ohälsa**. Stadsdelsnämnderna behöver dock säkerställa, genom t.ex. en systematisk egenkontroll, att rutinerna följs när det gäller utredningsdokumentation och uppföljning av biståndsbedömda insatser. Följande rekommendationer lämnas:

- *Samtliga granskade stadsdelsnämnder* bör säkerställa att biståndshandläggare, i utredningar, konsekvent beaktar och dokumenterar den enskildes situation när det gäller psykisk hälsa och välbefinnande. Vidare bör de följa upp samtliga biståndsbedömda insatser minst årligen.

- *Farsta och Södermalms stadsdelsnämnd* bör utarbeta och implementera rutiner för samverkan med regionen inom berörda verksamheter.
- *Enskede-Årsta-Vantörs* och *Farsta stadsdelsnämnder* bör utveckla en systematisk egenkontroll på berörda enheter.

Nämnderna arbetar med att säkerställa att berörd **personal har tillräckliga kunskaper** för att kunna uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre. Det finns dock fortsatt behov av att kontinuerligt såväl bibehålla som öka personalens kompetens. Följande rekommendation lämnas:

- *Äldrenämnden* bör säkerställa att stadsdelsnämnderna har kännedom om, samt utvärdera, webbutbildningen avseende psykisk ohälsa.

Det finns brister i nämndernas **uppföljning och analys** av det förebyggande och uppsökande arbetet. Det gäller såväl granskade stadsdelsnämnders verksamhet som stadens samlade arbete. Följande rekommendationer lämnas:

- *Farsta stadsdelsnämnd* bör utveckla en samlad uppföljning och analys av det förebyggande riktat mot äldre personer.
- *Enskede-Årsta-Vantörs* och *Södermalms stadsdelsnämnd* bör utveckla analysen av det förebyggande arbetet riktat mot äldre personer.
- *Äldrenämnden* bör utveckla en övergripande uppföljning och analys av stadens förebyggande arbete samt redovisa resultatet till fullmäktige.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Avgränsning	2
1.4 Granskade nämnder	2
1.5 Metod	2
2. Psykisk ohälsa – definition, omfattning och konsekvenser.....	3
3. Stadens ansvar	6
4. Det förebyggande arbetet	9
4.1 Sammantagna slutsatser	9
4.2 Kartläggning och planering	9
4.3 Förebyggande insatser och information	11
4.4 Uppsökande verksamhet	12
4.5 Uppföljning och analys.....	13
4.6 Äldrenämnden.....	14
5. Det uppmärksammande arbetet	16
5.1 Sammantagna slutsatser	16
5.2 Uppmärksamma psykisk ohälsa	16
5.3 Biståndsbedömda insatser.....	18
5.4 Samverkan	19
5.5 Uppföljning och kvalitetssäkring	19
5.6 Äldrenämnden.....	20
6. Personalens kompetens.....	23
6.1 Sammantagna slutsatser	23
6.2 Stadsdelsnämnderna	23
6.3 Äldrenämnden.....	24
7. Sammantagen bedömning och rekommendationer	26
Bilagor	
Bilaga 1 – Intervjupersoner	28
Bilaga 2 – Statistik om befolkningens mängd och insatser.....	29
Bilaga 3 – Stadsdelsnämndernas förebyggande verksamhet	30

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Psykisk ohälsa är ett begrepp som omfattar allt från mindre allvarliga besvär som oro och nedstämdhet till olika former av psykiatriska diagnoser. Socialstyrelsen uppskattar att omkring 20 procent av alla äldre personer lider av psykisk ohälsa, vilket gör det till en av landets största folksjukdomar. Ohälsa kan orsakas av faktorer som förändringar i hjärnan i samband med åldrande, låg fysisk aktivitet och ensamhet.

Socialstyrelsen har uppmärksammat att kommuner inte alltid prioriterar äldre personer som lider av svår psykisk sjukdom. Eftersom många äldre med psykisk ohälsa i första hand möter äldreomsorgen är det viktigt att berörd personal kan identifiera psykisk ohälsa¹. Kommunfullmäktige har också angivit att stadsdelsnämnderna ska fortsätta samverka med äldrenämnden och socialnämnden för att nå och utveckla insatser till äldre personer som lider av psykisk ohälsa.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om staden bedriver ett ändamålsenligt arbete med att förebygga och uppmärksamma psykisk ohälsa bland personer som är 65 år och äldre.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna en planering av insatser för att förebygga psykisk ohälsa bland äldre?
- Har nämnderna rutiner och arbetssätt för att uppmärksamma äldre med psykisk ohälsa?
- Har nämnderna säkerställt att berörd personal har tillräckliga kunskaper för att kunna uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre?
- Följer nämnderna upp och analyserar det förebyggande och uppmärksammande arbetet rörande äldre med psykisk ohälsa?

¹ ” P s y k i s k o h ä l s a h o s 6 5 å r a o c h ä l d r e – u p p f ö l j n i n g a v v å r d o c h o m s o r g v i d p s y k i s k o h ä l s a h o s ä l d r e ” (S o c i a l s t

1.3 Avgränsning

Med förebyggande arbete avses nämndernas insatser/aktiviteter som inte är biståndsbedömda, inklusive det uppsökande arbetet.

Granskningen omfattar inte bedömning av genomförande och kvalitet.

Det uppmärksammande arbetet avgränsas till kommunala hemtjänstutförare och biståndsbedömning inom äldreomsorgen. Säkerställandet av kompetens har avgränsats till nämndernas planering och uppföljning av kompetensutvecklingsinsatser.

Vidare omfattas äldrenämndens arbete för likställighet inom de verksamheter som ingår i granskningen samt nämndens avtalsförvaltning avseende privata hemtjänstutförare.

1.4 Granskade nämnder

Granskningen omfattar äldrenämnden och stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Södermalm. Nämnderna har valts utifrån att Enskede-Årsta-Vantörs och Södermalms stadsdelsnämnder har det högsta antalet äldre i staden samtidigt som Farsta stadsdelsnämnd har högst andel personer över 80 år i staden. För ytterligare statistik, se bilaga 2.

1.5 Metod

Intervjuer har genomförts med chefer och medarbetare inom biståndsbedömning, hemtjänst (kommunala och privata utförare) och förebyggande verksamhet samt på äldreförvaltningen. Se vidare bilaga 1. Dokumentstudier har gjorts avseende relevanta dokument såsom planer, strategier, rutiner och dokumentation av uppföljning.

En aktgranskning har gjorts avseende biståndshandläggarnas utredningar. Den har omfattat om den äldres situation inom området psykisk hälsa och välbefinnande har dokumenterats. Granskningen omfattade femton utredningar per stadsdelsnämnd.

Granskningens revisionskriterier framgår av kapitel 3.

Granskningen har genomförts av Anna Spetz och Erik Lindgren på revisionskontoret, under perioden september 2019 till januari 2020. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2. Psykisk ohälsa – definition, omfattning och konsekvenser

Definition

Begreppet psykisk ohälsa omfattar dels mindre allvarliga psykiska problem som oro och lättare nedstämdhet, dels mer allvarliga symptom som uppfyller kriterierna för en psykiatrisk diagnos såsom depression, ångestsjukdomar och psykossjukdomar².

Personer med psykisk ohälsa kan ha en komplex sjukdomsbild. Socialstyrelsen skriver att demenssjukdomar initialt kan förväxlas med andra psykiska sjukdomar samtidigt som psykisk ohälsa kan tolkas som begynnande demenssjukdom hos den äldre.

Depressioner i samband med demenssjukdom är svårupptäckta och de båda sjukdomstillstånden kan på olika sätt dölja varandra. Demenssjukdomar kan också ge upphov till depression, psykos och beteendeförändringar³.

Socialstyrelsen har identifierat faktorer som kan bidra till psykisk ohälsa hos äldre, däribland förändringar i hjärnan, kroppslig sjukdom, psykosociala faktorer, låg fysisk aktivitet, ensamhet, bristfällig kost, missbruk, bieffekter av läkemedelsbehandling samt trauman⁴. Åldrandet för vidare med sig förluster av förmågor som syn, hörsel och rörelseförmåga samt ett försvagat socialt nätverk exempelvis när anhöriga blivit sjuka eller gått bort. Sorgen över förluster kan, om den förblir obearbetad, utvecklas till psykisk ohälsa⁵.

Omfattning

Det är oklart hur många äldre personer som lider av psykisk ohälsa, vilket bl.a. beror på att det finns olika definitioner och sätt att räkna. Vid 75 års ålder beräknas dock 15 till 25 procent lida av någon form

² ”Psykisk ohälsa hos Uppföljning av vård och omsorg å r och vid psykisk ohälsa hos äldre” (Socialst

³ ”Se tecken och tecken för att uppmärksamma äldre med psykisk ohälsa inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård” (Socialstyrelsen, 2015)

⁴ ”Psykisk ohälsa hos Uppföljning av vård och omsorg å r och vid psykisk ohälsa hos äldre” (Socialst

⁵ ”Se tecken och tecken för att uppmärksamma äldre med psykisk ohälsa inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård” (Socialstyrelsen, 2015)

av psykisk ohälsa⁶. Studier visar vidare på en förekomst om cirka 5 till 15 procent för alla typer av depression, vilket innebär att depression är lika vanligt bland äldre som demens. Förekomsten av ångestsyndrom bland äldre anges till mellan 6 och 12 procent⁷.

En rapport från Socialstyrelsen visar att psykisk ohälsa är vanligare hos personer som är över 65 år än hos yngre personer. Det finns även en högre förekomst av psykisk ohälsa hos de personer som har insatser från äldreomsorg eller kommunal hälso- och sjukvård än hos äldre som inte har insatser från kommunen⁸.

Socialstyrelsen mäter årligen andelen brukare 65 år och äldre inom äldreomsorgen som uppger att de lider av svåra besvär av ångslan, oro eller ångest samt att de ofta besväras av ensamhet:

		2015	2016	2017	2018	2019
Ångslan, oro eller ångest - särskilt boende (%)	Stockholm	15	14	15	13	14
	Riket	12	13	13	12	12
Ångslan, oro eller ångest - hemtjänst (%)	Stockholm	9	9	9	9	9
	Riket	7	7	7	7	7
Ensamhet - särskilt boende (%)	Stockholm	18	18	20	20	19
	Riket	18	18	18	18	18
Ensamhet - hemtjänst (%)	Stockholm	15	15	15	15	14
	Riket	14	14	14	14	13

Källa: Kommun och landstingsdatabasen (Kolada), ursprung: Socialstyrelsens brukarundersökning

Konsekvenser

Besvär av ångslan, oro eller ångest påverkar välbefinnandet negativt. Depression är ett allvarligt sjukdomstillstånd som kan leda till att livskvaliteten försämras betydligt⁹. Bland konsekvenserna av depression är social isolering och ensamhet, försämrad funktionsförmåga, ökad användning av sjukvård och hemvård, försämrad kognitiv förmåga samt en ökad risk för kroppslig sjukdom (t.ex. stroke)¹⁰.

⁶ ”Se tecknen och ledning för att uppmärksamma äldre med psykisk ohälsa inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård” (Socialstyrelsen, 2015)

⁷ ”Psykisk ohälsa hos Uppföljning av vård och omsorg för och äldre vid psykisk ohälsa hos äldre” (Socialstyrelsen, 2018)

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ ”Forskning i korthet” (Fortes, nr 8 2017)

När det gäller ångestsyndrom bland äldre har samband identifierats med ökad mortalitet, ökad risk för stroke, ökad självmordsrisk samt nedsatt kroppslig hälsa. Social fobi är vidare kopplat till försämrad social och mental funktion, och reducerad livskvalitet hos äldre¹¹.

Psykisk ohälsa kan även leda till negativa ekonomiska konsekvenser. En långvarig svår psykisk sjukdom kan innebära ett liv utanför den reguljära arbetsmarknaden, vilket kan leda till lägre pension och mindre sparande jämfört med den övriga befolkningen¹².

¹¹ "Forskning i korthet" (Fortes , nr 8 2017)

¹² " P s y k i s k o h ä l s a h o s U p p f ö l j n i n g o v v å r d o c h o m s o r g å r o c h v i d p s y k i s k o h ä l s a h o s ä l d r e " (S o c i a l s t

3. Stadens ansvar

I detta kapitel redovisas granskningens revisionskriterier, de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Dessa har konkretiserats för respektive avsnitt, se kapitel fyra till sex. Varje avsnitt inleds med vad som har granskats och därmed ligger till grund för revisionskontorets bedömning.

Ansvarsfördelning inom staden

Äldrenämnden ansvarar för kommunövergripande frågor rörande äldreomsorg samt för att samordna och utveckla äldreomsorgen i Stockholms stad¹³. Äldrenämnden har också ansvar för avtalsförvaltning avseende privata utförare inom stadens valfrihetssystem för hemtjänsten¹⁴.

Stadsdelsnämnderna utövar inom sina områden ledningen av socialtjänsten och fullgör stadens uppgifter inom socialtjänsten och de uppgifter i övrigt som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd. Ansvaret omfattar bl.a. biståndsbedömning och verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen för äldreomsorg¹⁵.

Gränsdragning gentemot regionen

Staden ansvarar för hälso- och sjukvård för de personer som bor i särskilda boendeformer, dagverksamhet och daglig verksamhet. Ansvaret gäller till och med nivån för den legitimerade sjuksköterskans, arbetsterapeutens och fysioterapeutens yrkesansvar. All övrig hälso- och sjukvård, inklusive läkaransvaret i särskilt boende, åligger regionen¹⁶.

Förebygga och uppmärksamma psykisk ohälsa

Socialtjänstlag (2001:453) kap. 5

Kommunen svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunen ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena för äldre människor, samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Det ska finnas en planering av insatserna för äldre personer.

¹³ Reglemente för äldrenämnden (2019:18)

¹⁴ Stadens budget 2019

¹⁵ Reglemente för stadsdelsnämnderna (2019:20)

¹⁶ Riktlinjer för hälso- och sjukvård inom Stockholms stads särskilda boenden, dagverksamheter och daglig verksamhet enligt SoL och LSS (ÄN, 2015)

Stadens budget 2019

Socialtjänsten ska uppmärksamma alla som kan behöva deras hjälp och möta det aktuella behovet av sociala insatser. Ofrivillig ensamhet bland äldre ska motverkas och äldrenämnden ska arbeta aktivt med frågan om hur social isolering och ensamhet kan minska.

Insatser ska utgå från den enskildes behov. Service, vård och omsorg ska vara likvärdigt över staden. Vid biståndsbedömning ska särskild hänsyn tas till ålder, oro och ensamhet.

Stadens riktlinjer¹⁷

Stadsdelsnämnderna ska tillhandahålla omvårdnadsinsatser som tillgodoser den enskildes fysiska och psykiska behov. Detta omfattar bl.a. insatser för att kunna ha kvar sociala nätverk, bryta isolering samt känna trygghet och säkerhet i hemmet.

Vid biståndsbedömning ska stadens kartläggnings- och bedömningsinstrument användas för att öka möjligheten till rättssäker och enhetlig bedömning.

Personalens kunskaper*Socialstyrelsens allmänna råd¹⁸*

Personal som arbetar med att genomföra biståndsbedömda insatser bör ha kunskap om bland annat människors olika förutsättningar och behov, hur åldrandet påverkar äldre personer fysiskt, psykiskt och socialt samt hur äldre personers hälsa kan förbättras eller bevaras. Liknande krav ställs på den personal som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som rör äldre personer.

Personalen bör vid behov få fortbildning i syfte att upprätthålla kunskaper och förmågor samt ges möjlighet att följa kunskapsutvecklingen på området.

Stadens budget 2019

Äldrenämnden ansvarar för övergripande utbildning, fortbildning och kompetensutveckling i äldreomsorgen. För att säkra

¹⁷ Riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg. Handläggning av bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS till personer 65 år och äldre (KF, 2017).

¹⁸ Socialstyrelsens allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre (SOSFS 2011:12) samt Socialstyrelsens allmänna råd avseende personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer (SOSFS 2007:17)

kompetensförsörjningen ska samtliga nämnder ha en långsiktig planering för att behålla, utveckla samt rekrytera medarbetare.

Uppföljning och kvalitetsarbete

Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd¹⁹

Rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet ska fastställas. Egenkontroll ska utövas i den omfattning som krävs för att kvaliteten ska kunna säkras.

Stadens budget 2019

Nämnderna ska regelbundet följa upp och analysera sin verksamhet, om den är effektiv och skapar värde för brukarna. Med det underlaget kan nämnden vidta förbättrande åtgärder som utvecklar verksamheten och ökar kvaliteten. Analyser, inte enbart uppföljning, är en förutsättning för ett kvalitativt förbättringsarbete.

Äldrenämnden ska årligen utarbeta en stadsövergripande rapport för äldreomsorgen inklusive en analys av utvecklingen.

Stadens riktlinjer och anvisningar²⁰

Stadsdelsnämnderna ska genom individuppföljning följa upp att beviljade insatser utförs och att de tillgodoser den enskildes behov. Individuppföljningen ska göras minst en gång per år och, när det gäller hemtjänstinsatser, genomföras genom hembesök hos den äldre.

Reglemente för äldrenämnden

Äldrenämnden svarar för uppföljning av myndighetsutövningen inom äldreomsorgen i syfte att säkerställa likställigheten i staden.

¹⁹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ang. ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)

²⁰ Riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg. Handläggning av bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS till personer 65 år och äldre samt Anvisningar för beställning och genomförandeplan för hemtjänst (KF, 2017)

4. Det förebyggande arbetet

4.1 Sammantagna slutsatser

Revisionskontoret har utifrån tillämpade kriterier granskat stadens förebyggande och uppsökande arbete. Granskningen visar att det inte finns en övergripande styrning och samordning av stadens förebyggande och uppsökande verksamhet. I granskningen framkommer att stadsdelsnämndernas planering, organisering och utbud avseende verksamheten skiljer sig åt och att det finns vissa brister. Bland annat att inte alla stadsdelsnämnder har ett systematiskt uppsökande arbete. Stadsdelsnämnderna har heller inte kartlagt den faktiska målgruppen, vilket bland annat att riskerar att leda till att det förebyggande arbetet inte når målgruppen eller att verksamheten inte motsvarar behoven.

Revisionskontoret konstaterar även att inte samtliga hemtjänstutförare har information om nämndernas förebyggande verksamhet. Genom att säkerställa att omvårdnadspersonalen, som i många fall träffar de äldre dagligen, har information om vad nämnderna erbjuder ökar chansen att fler äldre känner till de förebyggande insatserna.

Stadsdelsnämndernas analys av det förebyggande arbetet bör vidare utvecklas, bland annat när det gäller om verksamheten uppnår sitt syfte. Andra viktiga aspekter att analysera är andelen äldre som har kännedom om verksamheten, hur stor andel som deltar, orsaker till ickedeltagande samt huruvida omfattning och utbud motsvarar målgruppens behov.

Slutligen visar granskningen att äldrenämnden inte på en övergripande nivå följer upp och analyserar stadens förebyggande och uppsökande verksamhet. En samlad lägesbild och analys av arbetet torde bland annat ge ökade förutsättningar för likvärdighet samt ge kommunfullmäktige ett underlag för planering och beslutsfattande inom området.

Grunderna till revisionskontorets sammantagna slutsatser redovisas i avsnitt 4.2 till 4.6 nedan.

4.2 Kartläggning och planering

Inom staden varierar andelen äldre, deras behov och den förväntade utvecklingen mellan stadsdelsområdena. För att kunna bedriva ett

ändamålsenligt förebyggande arbete är det av vikt att stadsdelsnämnderna har god kunskap om levnadsvillkoren för de äldre och använder den informationen i planeringen av verksamheten.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har gjort en kartläggning av målgruppen.
- Stadsdelsnämnderna har en dokumenterad planering av det förebyggande arbetet.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna inte har kartlagt den faktiska målgruppen. Södermalms stadsdelsnämnd har dock gjort en analys av nämndens potentiella målgrupp utifrån nationell statistik och kunskapsunderlag gällande omfattningen av psykisk ohälsa bland äldre. Farsta stadsdelsnämnd har genomfört en avgränsad kartläggning avseende brukare som tidigare funnits inom socialpsykiatrins sysselsättning och dagverksamhet, men som i och med ålder övergått till äldreomsorgen. De granskade nämnderna följer även utvecklingen av det totala antalet äldre inom stadsdelsområdet. Detta utgör, enligt uppgift, underlag för planeringen av det förebyggande arbetet tillsammans med bland annat önskemål från besökare och/eller resultatet av brukarundersökningar, omvärldsbvakning samt den interna utvärderingen av genomförda aktiviteter.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har en dokumenterad planering av det förebyggande arbetet. Granskningen visar däremot att stadsdelsnämndernas organisation skiljer sig åt, vilket får viss påverkan på deras styrning och planering. Medan Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm har särskilda förebyggande enheter inom respektive äldreomsorgsavdelning, är det förebyggande arbetet i Farsta fördelat mellan tre avdelningar. Det har under granskningens gång varit svårt att få en samlad bild av Farsta stadsdelsnämnds förebyggande arbete för äldre, då ingen kontaktad inom förvaltningen haft en helhetsbild eller kunnat besvara samtliga frågeställningar.

Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm planerar det förebyggande arbetet inom ramen för ordinarie verksamhetsplanering för respektive enhet utifrån nämndspecifika mål för arbetet med att förebygga psykisk ohälsa bland äldre. Utöver verksamhetsplanen sker en detaljerad planering över utbudet av aktiviteter månadsvis på Södermalm och varje halvår i Enskede-Årsta-Vantör. Den

förebyggande enheten i Enskede-Årsta-Vantör har även en uppdragsbeskrivning för verksamheten som följs upp årligen.

Farsta stadsdelsnämnd saknar en samlad planering och en tydlig styrning av det förebyggande arbetet. Nämndens verksamhetsplan innehåller dock en skrivning om att öppen seniorverksamhet ska bedrivas bland annat i syfte att främja psykisk hälsa och motverka ensamhet och isolering ska bedrivas. De sociala mötesplatsernas aktiviteter planeras och dokumenteras månadsvis.

4.3 Förebyggande insatser och information

Studier visar att ett aktivt förebyggande arbete kan bidra till såväl högre livskvalitet bland äldre som att minska behovet av vård och omsorg eller att flytta behovet högre upp i åldrarna.²¹ Det förebyggande arbetet är således viktigt för att tidigt fånga upp och motverka psykisk ohälsa. Genom att erbjuda sociala aktiviteter finns möjlighet att bidra till minskad ensamhet, bryta isolering och ge äldre ett socialt sammanhang.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har förebyggande insatser för äldre
- Stadsdelsnämnderna informerar om de förebyggande insatserna

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har förebyggande insatser för äldre som syftar till att bibehålla sociala nätverk, bryta isolering samt bidra till att den äldre känner sig trygg och säker i hemmet. Insatserna omfattar bland annat sociala mötesplatser, anhörigkonsulenter, fixartjänster samt olika former av aktiviteter såsom bussresor, föreläsningar och olika teman kring mat. I bilaga 3 redovisas antalet mötesplatser för respektive nämnd samt fler exempel på aktiviteter som stadsdelsnämnderna erbjudit under 2019.

Äldrenämnden har under 2019 fördelat 32,1 mnkr i projektmedel till stadsdelsnämnderna för att motverka ofrivillig ensamhet och bryta social isolering²². Stadsdelsnämnderna har själva fått styra hur projektmedlen ska användas inom ramen för syftet. Södermalm och Farsta har bland annat använt medlen till ett projekt inom hemtjänsten. En utsedd grupp har arbetat med de hemtjänstagare

²¹ Lindahl (2016) Tillsammans är man mindre ensam. En utvärdering av träffpunkters betydelse för äldres hälsa och välbefinnande.

²² Äldrenämnden 2019-06-18 § 15.

som identifierats tillhöra målgruppen och erbjudit social samvaro²³, utöver de biståndsbedömda insatserna. Granskade stadsdelsnämnder har även fördelat medel till förebyggande verksamhet.

Granskningen visar att nämnderna informerar om de förebyggande insatserna genom flera olika kanaler. Information sker exempelvis genom annonser i lokaltidningar, Facebook, affischer i området, och/eller på apotek och vårdcentraler, direktutskick till tidigare besökare samt genom samverkan med olika pensionärsorganisationer.

Informationsspridningen till hemtjänstutförarna behöver dock utvecklas. Av intervjuer med omvårdnadspersonal inom hemtjänsten, såväl de privata utförarna som egenregin, framkommer att det enbart är vid en hemtjänstutförare som information om det förebyggande arbetet nått de intervjuade medarbetarna.

4.4 Uppsökande verksamhet

Den uppsökande verksamheten är viktig för att nå ut med information om äldreomsorgens utbud av förebyggande och biståndsbedömda insatser, särskilt till äldre som inte har kontakt med någon del av äldreomsorgen. Det ger även nämnden möjlighet att få kunskap om äldres behov och önskemål.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har ett uppsökande arbete och en dokumenterad planering av detsamma.
- Stadsdelsnämnderna regelbundet följer upp och analyserar det uppsökande arbetet.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i varierande utsträckning bedriver ett uppsökande arbete för att informera om vad äldreomsorgen erbjuder.

Enskede-Årsta-Vantör och Farsta har en funktion med uppdrag att göra utskick per post till äldre²⁴ som inte redan är aktuella inom äldreomsorgen. Nämnderna erbjuder ytterligare information genom bland annat hembesök eller informationsträffar. Södermalm har tidigare arbetat på liknande sätt, men har sedan 2018 slutat med utskick. Istället har nämnden under 2019 genomfört en öppen

²³ I detta fall har det handlat om allt från lunchsällskap, promenad, sällskap till affär eller en pratstund. De har utgått från en enskildes önskemål och behov.

²⁴ I Enskede-Årsta-Vantör ska utskick ske till de som under året fyller 80 år och i Farsta till de som fyller 75 år.

informationsdag om vad äldreomsorgen har att erbjuda i samverkan med frivillig- och pensionärsorganisationerna.

Granskningen visar att även planering och dokumentation av det uppsökande arbetet varierar mellan stadsdelsnämnderna. Enskede-Årsta-Vantör har under hösten 2019 tagit fram en uppdragsbeskrivning som tydliggör hur det uppsökande arbetet ska bedrivas samt har en aktivitet i nämndens verksamhetsplan att under året utveckla arbetet i samverkan med nämndens pensionärsråd. Enskede-Årsta-Vantör har dock inte bedrivit ett uppsökande arbetet helt i enlighet med uppdragsbeskrivningen under 2019. Farstas planering av arbetet är inte dokumenterad utan baseras på en muntlig rutin för hur arbetet ska bedrivas. Södermalm saknar ett systematiskt uppsökande arbete.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna kvantitativt följer upp det uppsökande arbetet. Uppföljningen redovisas dock inte i nämndernas tertialrapporter och/eller verksamhetsberättelse, förutom i Farstas verksamhetsberättelse 2018.

Granskningen visar att Farsta och Södermalms stadsdelsnämnder saknar dokumenterade analyser av det uppsökande arbetet, exempelvis om arbetssättet är ändamålsenligt. Enskede-Årsta-Vantör har genomfört en analys under 2019, vilket resulterat i nuvarande uppdragsbeskrivning, arbetssätt samt identifierade utvecklingsområden.

4.5 Uppföljning och analys

För att säkerställa att det förebyggande arbetet bedrivs ändamålsenligt och effektivt utifrån syftet, är det viktigt att nämnden säkerställer en samlad uppföljning och analys. Vidare behöver även de enskilda aktiviteterna utvärderas och resultatet bör utgöra underlag för planeringen framåt.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna regelbundet följer upp och analyserar det förebyggande arbetet.

Granskningen visar att nämnderna följer upp det förebyggande arbetet inom ramen för ordinarie uppföljningsmodell, men att analysen behöver utvecklas.

Stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm följer upp och dokumenterar det förebyggande arbetet samlat i respektive förebyggande enhets tertialrapporter och verksamhetsberättelse. Nämnderna får övergripande information i tertialrapporterna och

verksamhetsberättelsen. I Farsta sker uppföljning av vissa delar av verksamheten i nämndens tertialrapporter och verksamhetsberättelsen. Det saknas dock en samlad uppföljning och analys av nämndens förebyggande arbete.

Samtliga nämnder följer upp och dokumenterar hur många som besöker respektive träffpunkt samt könsfördelningen. Stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm genomför även strukturerade brukarundersökningar och analyserar resultatet. Samtliga nämnder uppger att aktiviteter utvärderas löpande i dialog/samtal med besökare och i arbetsgrupperna. Detta dokumenteras i regel inte. Revisionskontoret har dock tagit del av enstaka exempel, såsom utvärdering av en hälsovecka i Enskede-Årsta-Vantör samt flytt av en träffpunkt i Farsta.

4.6 Äldrenämnden

Stadens organisation med stadsdelsnämnder som inom sina områden fullgör stadens uppgifter inom socialtjänsten, riskerar att leda till bristande likvärdighet för medborgarna. Äldrenämnden har därför en viktig roll att samordna och utveckla samt övergripande följa upp och analysera stadens äldreomsorg.

Revisionskontoret har granskat om:

- Äldrenämnden arbetar utifrån fullmäktiges uppdrag på området.
- Äldrenämnden på en övergripande nivå följer upp och analyserar stadens förebyggande arbete.

Granskningen visar att äldrenämnden arbetar utifrån fullmäktiges uppdrag på området. Nämnden har en dokumenterad planering för arbetet i verksamhetsplanen för 2019. Arbetet följs upp och analyseras i tertialrapporter och verksamhetsberättelse.

Äldrenämnden har under 2019 arbetat vidare med en kartläggning av stadens arbete rörande personer med psykisk ohälsa. Av analys som genomförts framgår bland annat att stadens förebyggande arbete och personalen kunskaper behöver förbättras. Nämnden har utifrån detta genomfört olika utbildningsinsatser.

Granskningen visar att nämnden endast i begränsad utsträckning följer upp och analyserar stadens förebyggande arbete. På uppdrag av fullmäktige sammanställer nämnden en årsrapport om stadens äldreomsorg som delges stadsdelsnämnderna²⁵. Årsrapporten syftar

²⁵ Budget 2019: ”Äldrenämnden ska årligen utarbeta en statusrapport för verksamhetsområdet inklusive en analys av v

bland annat till att ge en samlad lägesbild av stadens äldreomsorg samt en analys av utvecklingen. Revisionskontoret noterar att stadens samlade förebyggande och uppsökande arbete inte följs upp och analyseras i likhet med övriga delar av äldreomsorgen. Äldreomsorgens årsrapport 2018 innehåller endast en kortfattad beskrivning av stadens förebyggande/hälsofrämjande insatser, som en del av avsnittet om årets stadsövergripande utvecklingsarbete. Revisionskontoret noterar vidare att rapporten inte delgivits fullmäktige.

5. Det uppmärksammande arbetet

5.1 Sammantagna slutsatser

Revisionskontoret har utifrån tillämpade kriterier granskat arbetet med att uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre. Granskningen visar att stadsdelsnämndernas uppmärksammande arbete i huvudsak är ändamålsenligt.

Stadsdelsnämnderna har rutiner och arbetssätt för att uppmärksamma psykisk ohälsa samtidigt som det finns biståndsbedömda insatser för målgruppen. Äldrenämnden arbetar på flera sätt för likställighet i myndighetsutövningen. Nämnden har också rutiner för avtalsuppföljning avseende privata hemtjänstutförare som den arbetar utifrån.

Revisionskontoret har dock identifierat utvecklingsområden gällande dokumentation av utredningar, uppföljning av biståndsbedömda insatser och kvalitetssäkring, främst gällande systematisk egenkontroll. Eftersom en av grunderna till att förstå den enskildes behov av stöd är att ta reda på hur den psykiska hälsan påverkar vardagen²⁶ är det viktigt att nämnderna försäkras om att biståndshandläggare konsekvent beaktar området i utredningar.

Vidare visar granskningen att inte samtliga enheter har dokumenterade rutiner för samverkan med regionen. Detta är bland annat viktigt för att den enskilde medarbetaren ska veta vart denne ska vända sig om det finns behov av kontakt med regionen samt då intervjuer visar att det finns utmaningar i samverkan med regionen.

Grunderna till revisionskontorets sammantagna slutsatser redovisas i avsnitt 5.2 till 5.6 nedan.

5.2 Uppmärksamma psykisk ohälsa

De flesta äldre med psykisk ohälsa tar inte kontakt med sjukvården och får därför inte behandling²⁷. Personal inom äldreomsorgen har tät kontakt med äldre och har därmed goda förutsättningar att uppmärksamma om en äldre person har eller riskerar att få psykisk

²⁶ ” Intervjukartläggning och bedömning av behov i den dagliga livsföringen ” (Äldreförvaltningen, 2009)

²⁷ ” Psykisk ohälsa hos Uppföljning av vård och omsorg för och äldre vid psykisk ohälsa hos äldre ” (Socialstyrelsen, 2018)

ohälsa²⁸. Det är därför viktigt att personal som har regelbundna kontakter med äldre personer kan identifiera psykisk ohälsa²⁹.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har arbetssätt och dokumenterade rutiner för hur berörd personal ska uppmärksamma psykisk ohälsa.
- Stadsdelsnämnderna har arbetssätt för att i biståndsbedömning ta hänsyn till ålder, oro och ångest.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har arbetssätt och rutiner för att uppmärksamma psykisk ohälsa.

Inom *hemtjänsten* är det uppmärksammande arbetet en del av omvårdnadspersonalens löpande arbete. Vid hembesök och utförandet av insatser ska brukarnas mående följas och eventuella förändringar uppmärksammas. Granskade kommunala hemtjänst-enheter i Enskede-Årsta-Vantör och Farsta har i särskild rutin beskrivit hur arbetet med psykisk ohälsa ska bedrivas.

Inom *biståndsbedömningen* ska handläggare bl.a. uppmärksamma psykisk ohälsa i utredningar i samband med ansökan om stöd samt vid uppföljning av insatser. Stadsdelsnämnderna har organiserat sina beställarenheter på olika sätt, t.ex. har både Södermalm och Farsta särskilda grupper som arbetar med målgruppen.

I utredningar utgår handläggarna från stadens kartläggnings- och bedömningsinstrument, i vilket psykisk hälsa är ett av nio livs-områden som ska utredas. Handläggaren ska ställa frågor kopplade till området samt dokumentera vad som framkommit. På detta sätt ska även hänsyn till oro och ångest tas.

Revisionskontorets verifiering avseende utredningar visar att den enskildes situation på området i majoriteten av fallen har dokumenterats. Av femton granskade utredningar har dock nämnderna mellan fyra och sex fall vardera där dokumentation är begränsad eller där den enskildes situation avseende den psykiska hälsan inte är beskriven alls.

²⁸ ” Se t e c k e n ö v e r l e d n i n g f ö r a t t u p p m ä r k s a m m a ä l d r e m e d p s y k i s k o h ä l s a i n o m s o c i a l t j ä n s t o c h k o m m u n a l h ä l s o - o c h s j u k v å r d ” (Socialstyrelsen, 2015)

²⁹ ” P s y k i s k o h ä l s a h o s U p p f ö l j n i n g a v v å r d o c h o m s o r g å r o c h v i d p s y k i s k o h ä l s a h o s ä l d r e ” (S o c i a l s t

5.3 Biståndsbedömda insatser

Många äldre som har – eller riskerar att utveckla – psykisk ohälsa behöver stöd. Socialstyrelsen framhåller att det är viktigt att insatser utformas med insikt om att många som tar del av dem har psykisk ohälsa³⁰.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har biståndsbedömda insatser som syftar till att bibehålla sociala nätverk, bryta social isolering samt bidra till att den äldre känner sig trygg och säker i hemmet.
- Stadsdelsnämnderna har säkerställt att omvårdnadspersonal inom hemtjänsten har möjlighet att anpassa utförandet av insatser utifrån brukares psykiska hälsa.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har biståndsbedömda insatser för målgruppen. Insatserna omfattar bl.a. social samvaro, ledsagning, utevistelse, boendestöd och särskilt boende. De intervjuade anser i huvudsak att insatserna svarar upp mot målgruppens behov.

Granskningen visar vidare att stadsdelsnämnderna arbetar för att omvårdnadspersonal ska ha möjlighet att anpassa utförandet av insatser utefter brukares psykiska hälsa. På samtliga granskade hemtjänstenheter uppger omvårdnadspersonal att ledningen, utifrån givna förutsättningar, är aktiv i att anpassa utförande och bemanning utifrån den enskildes situation.

Granskningen har identifierat vissa utmaningar:

- Chefer och medarbetare inom hemtjänsten anser att beviljad tid i vissa fall inte speglar att det kan ta längre tid att utföra insatser hos brukare i målgruppen. En del intervjuade på beställarsidan, å sin sida, uppger att de upplever sig begränsade av budget och av de stadsgemensamma schabloner som tidsberäkningen utgår från.
- Det upplevs finnas utmaningar rörande övergången vid 65 års ålder, då ett aktuellt ärende överförs från till exempel socialpsykiatri till äldreomsorgen. Utmaningarna rör själva överlämningen samt vilka insatser som kan och bör kvarstå i

³⁰ ” Se t e c k e n e n ö v e r l e d n i n g e n f ö r a t t a p p m ä r k s a n t m ä ä l d r e m e d p s y k i s k o h ä l s a i n o m s o c i a l t j ä n s t o c h k o m m u n a l h ä l s o - o c h s j u k v å r d ” (S o c i a l s t y r e l s e n , 2 0 1 5) ”

äldreomsorgen. Äldrenämndens kartläggning har även identifierat detta utvecklingsområde.

- En del intervjuade uppger att råder oklarhet om hur ärenden där brukare har svårigheter att hantera sin egen ekonomi ska hanteras eller i vilken del av organisationen ansvaret ligger. Handläggningstiderna vid ansökan om god man uppges vidare vara långa i många fall.

5.4 Samverkan

Det är viktigt att staden har en etablerad samverkan med regionen. Socialstyrelsen har konstaterat att äldre personer med psykisk ohälsa ofta behöver insatser från såväl primärvård som specialistpsykiatri, äldreomsorg och socialpsykiatri³¹.

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har dokumenterade rutiner för samverkan med regionen.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna, på granskade beställar- och hemtjänstenheter, i varierande utsträckning har dokumenterade rutiner för samverkan med regionen. Dokumenterade rutiner saknas på beställarenheten i Farsta samt hemtjänstenheten på Södermalm.

Flera intervjuade uppger att det finns utmaningar i samverkan med regionen. Bland annat uppges det vara svårt att få till stånd ett fungerande arbete gällande samordnad individuell plan, när den enskilde har behov av insatser från både kommunen och regionen.

5.5 Uppföljning och kvalitetssäkring

Uppföljning av beviljade insatser utgör ett tillfälle då biståndshandläggaren har möjlighet att uppmärksamma psykisk ohälsa och identifiera förändrade behov och är därför en viktig del i arbetet.

Det är vidare viktigt att nämnderna, inom såväl biståndsbedömning som hemtjänst, på ett strukturerat sätt arbetar med att identifiera eventuella brister och utvecklingsområden.

³¹ ”Psykisk ohälsa hos Uppföljning av vård och omsorg å r o c h v i d p s y k i s k o h ä l s e n, 2018) äldre” (Socialst

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna följer upp biståndsbedömda insatser i enlighet med stadens riktlinjer.
- Stadsdelsnämnderna bedriver ett systematiskt arbete med egenkontroll.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna inte följer upp samtliga biståndsbedömda insatser i enlighet med stadens riktlinjer. Hemtjänstinsatser, som ska följas upp årligen, följs inte alltid upp i tid samtidigt som uppföljningen i vissa fall inte sker genom hembesök hos den äldre. Samtliga beställarenheter uppger att det förekommer att biståndsbeslut förlängs genom så kallade administrativa beslut, då individuppföljning inte kunnat genomföras inom 12 månader. Enligt intervjuade rör det framförallt enklare former av serviceinsatser. Nämnderna saknar även dokumenterade rutiner för uppföljningen när det gäller inriktning, omfattning och dokumentation

Granskningen visar att nämnderna i varierande grad bedriver ett systematiskt arbete med egenkontroll. Egenkontrollen består bl.a. av ärendedragningar och granskning av dokumentation.

När det gäller *beställarenheterna* har Södermalms enhet en dokumenterad plan för egenkontroll. Detta saknas på övriga två. Södermalm har under 2019 genomfört och dokumenterat en aktgranskning avseende handläggarnas dokumentation. Enskede-Årsta-Vantör och Farstas enheter har enligt uppgift utövat egenkontroll i form av genomgång av biståndshandläggarnas dokumentation under 2019. Detta har dock inte dokumenterats.

Inom *hemtjänsten* har granskade enheter i Enskede-Årsta-Vantör och Farsta planer för egenkontroll. Samtliga enheter har dokumenterat utförda kontroller, vilka bland annat omfattat omvårdnadspersonalens löpande dokumentation.

5.6 Äldrenämnden

Som tidigare nämnts spelar äldrenämnden en viktig roll i att skapa förutsättningar för likställighet i stadens äldreomsorg.

I stadens system för valfrihet återfinns vidare 79 privata hemtjänstutförare och nästan 70 procent av brukarna har valt privata alternativ. Det är viktigt att dessa lever upp till ställda krav och utför sitt uppdrag med kvalitet.

Revisionskontoret har granskat om:

- Äldrenämnden arbetar för likställighet i stadens myndighetsutövning inom äldreomsorgen
- Äldrenämnden har rutiner för avtalsuppföljning avseende privata hemtjänstutförare inom stadens valfrihetssystem
- Äldrenämnden följer upp kontrakten med de privata hemtjänstutförarna.

Granskningen visar att äldrenämnden arbetar för likställighet i stadens myndighetsutövning. Nämnden anordnar bl.a. introduktionsutbildning för nya biståndshandläggare i staden, genomför inspektioner på stadsdelsnämndernas beställarenheter och utarbetar riktlinjer för handläggning. I introduktionsutbildningarna ingår inte psykisk ohälsa som en specifik del.

Under 2019 har nämnden även uppdragit åt Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum att utreda om biståndsbedömningen i stadens stadsdelsnämnder är likvärdig. Vid granskningstillfället är uppdraget inte slutfört.

Granskningen visar vidare att nämnden har rutiner för avtalsuppföljning och arbetar utifrån dessa. Flera delar sker i samverkan med stadsdelsnämnderna.

Det ställs inga riktade krav i stadens förfrågningsunderlag för hemtjänsten gällande hur privata utförare ska arbeta med psykisk ohälsa. Detta följs därför inte upp specifikt. Utförarna ska dock genomföra sina åtaganden med den personalstyrka och den kompetens som krävs samt arbeta i enlighet med lagstiftning och förordningar. Nämndens uppföljning omfattar bland annat verksamhetsuppföljning, inspektioner, särskilda granskningar och oidentifierade kvalitetsmätningar av brukarnas uppfattningar om utförda insatser.

Verksamhetsuppföljningen av hemtjänst sker vartannat år, senast 2018. Under 2019 har äldrenämnden gjort inspektioner, kvalitetsobservationer och särskilda granskningar på flertalet privata utförare. I ett antal fall har det blivit aktuellt med hävning eller uppsägning från stadens sida.

De tre besökta privata utförarna arbetar på motsvarande sätt som de kommunala när det gäller psykisk ohälsa. Det finns dock vissa variationer i ambitionerna gällande arbetet, en av utförarna har t.ex.

en gruppleddare som gått särskild utbildning om psykisk ohälsa och har plan för hur detta ska implementeras vidare i organisationen. Utförarna har vidare liknande synpunkter som de kommunala utförarna när det gäller information om förebyggande/öppen verksamhet och att beställd tid inte alltid upplevs räcka till för brukare i målgruppen.

6. Personalens kompetens

6.1 Sammantagna slutsatser

Revisionskontoret har utifrån tillämpade kriterier granskat om nämnderna har säkerställt att personalen har tillräckliga kunskaper för att uppmärksamma och förebygga psykisk ohälsa bland äldre.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har kompetensförsörjningsplaner och att såväl två stadsdelsnämnder som äldrenämnden (i planeringen av utbildningsinsatser) beaktat psykisk ohälsa. Granskningen visar att kompetensutvecklande insatser har skett, men att stadsdelsnämnderna har behov av att kontinuerligt såväl bibehålla som öka kunskapen inom området.

Grunderna till revisionskontorets sammantagna slutsatser redovisas i avsnitt 6.2 till 6.3 nedan.

6.2 Stadsdelsnämnderna

En förutsättning för god vård och omsorg för äldre personer med psykisk ohälsa är att personal som möter målgruppen har kompetens för att upptäcka tecken på psykisk ohälsa och att ge rätt stöd³². Symtom på psykisk ohälsa är ofta mer diffusa hos äldre och det finns därför risk att en psykiatrisk diagnos förbises.³³

Revisionskontoret har granskat om:

- Stadsdelsnämnderna har aktuella och dokumenterade kompetensförsörjningsplaner.
- Om nämnderna, i kartläggningen av kompetens, beaktat psykisk ohälsa.
- Om nämnderna har vidtagit, alternativt planerat, för kompetensutvecklande insatser gällande psykisk ohälsa för personal som arbetar med äldre.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna har aktuella och dokumenterade kompetensförsörjningsplaner. Stadsdelsnämnderna Farsta och Södermalm har i planerna beaktat psykisk ohälsa som ett område där nämnderna behöver öka sin kompetens för att möta behoven hos brukarna.

³² ”Se tecken och tecken för att uppmärksamma äldre med psykisk ohälsa inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård” (Socialstyrelsen, 2015)

³³ ”Psykisk ohälsa hos Uppföljning av vård och omsorg för och vid psykisk ohälsa hos äldre” (Socialst

Granskningen visar vidare att nämnderna har behov av att kontinuerligt såväl bibehålla som att öka kompetensen om psykisk ohälsa bland äldre hos personalkategorierna som möter målgruppen. Av intervjuer med medarbetare inom hemtjänsten framkommer att de upplever att de genom utbildning och erfarenhet har tillräckliga kunskaper för att upptäcka psykisk ohälsa men att de behöver mer kompetens när det gäller att hantera målgruppen. Biståndshandläggarna i Farsta och Södermalm upplever att de har behov av kompetensutveckling, framförallt när det gäller mer komplexa diagnoser. Såväl chefer som medarbetare ser behov av kontinuerliga utbildningsinsatser då målgruppen förändras och ökar inom äldreomsorgen.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna under 2019 har planerat för och genomfört utbildningsinsatser avseende psykisk ohälsa för personal som arbetar med äldre. Enskede-Årsta-Vantör har bland annat genomfört en gemensam tvådagarsutbildning för biståndshandläggare, hemtjänstpersonal och medarbetare på den förebyggande enheten som bland annat omfattade hur personalen ska upptäcka psykisk ohälsa. Beställarenheten i Farsta har genomfört två utbildnings-/temadagar om psykisk ohälsa för biståndshandläggarna. Södermalm har bland annat genomfört utbildningar för biståndshandläggare, hemtjänstpersonal och medarbetare på den förebyggande enheten i första hjälpen för psykisk hälsa. Utbildningsinsatsen är planerad att fortgå våren 2020. I detta ingår även att utbilda instruktörer som löpande kan utbilda medarbetarna.

6.3 Äldrenämnden

Psykisk hälsa är en utbredd problematik hos äldre. Det är därför viktigt att äldrenämnden tar hänsyn till området i sin planering av kompetensutvecklande insatser för personal inom äldreomsorgen.

Då många av stadens medborgare får sin hemtjänst utförd av privata utförare är det vidare viktigt att nämnden, utifrån sitt ansvar som avtalsförvaltare, följer upp kompetensen hos de privata utförarna.

Revisionskontoret har granskat om:

- Äldrenämnden följer upp kompetensen hos de privata utförarna inom hemtjänsten.
- Äldrenämnden beaktat behovet av kompetensutveckling gällande psykisk ohälsa bland äldre i nämndens utbildningsplanering.
- Äldrenämnden utvärderar genomförda utbildningar.

Granskningen visar att äldrenämnden följer upp kompetensen hos de privata utförarnas hemtjänstpersonal inom ramen för den verksamhetsuppföljning som genomförs vartannat år. Detta kan även, beroende på situation, kontrolleras vid särskilda granskningar och inspektioner.

Granskningen visar vidare att äldrenämnden i sin planering av utbildningsinsatser har beaktat behovet av kompetensutveckling avseende psykisk ohälsa. Vidare att nämnden i huvudsak utvärderar genomförda kompetensutvecklingsinsatser, som sker i form av utbildningar, temadagar och nätverksträffar. Under 2019 har nämnden bland annat anordnat en utbildning om PTSD³⁴ för biståndshandläggare och haft en föreläsning om ensamhet för personal på förebyggande enheter.

Flera intervjuade chefer och medarbetare i stadsdelsnämnderna ser behov av webbutbildning gällande psykisk ohälsa. Hösten 2018 köpte äldrenämnden in webbutbildningen ”Byk-E Se n i, som” tagits fram av Karolinska Institutet. Nämnden arbetar med att sprida information om den i staden, bland annat genom information till chefer inom äldreomsorgen och på stadens intranät. Revisionskontorets intervjuer visar att inte alla stadsdelsnämnder har kännedom om utbildningen. Äldrenämnden har inte utvärderat utbildningen, exempelvis när det gäller hur många medarbetare som genomgått den samt deras uppfattningar.

³⁴ Posttraumatiska stressyndrom

7. Sammantagen bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets sammantagna bedömning, utifrån granskningens avgränsning, är att staden bedriver ett systematiskt arbete med att uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre personer, även om det finns delar som behöver utvecklas. Vidare bedömer revisionskontoret att stadens förebyggande och uppsökande arbete behöver förbättras, framförallt när det gäller uppföljning och analys. De övergripande slutsatser som ligger till grund för bedömningen redovisas nedan:

Stadsdelsnämndernas planering, organisering och utbud avseende det **förebyggande och uppsökande arbetet** varierar. Vissa brister har konstaterats, varför följande rekommendationer lämnas:

- *Farsta stadsdelsnämnd* bör utveckla och samordna planeringen av det förebyggande arbetet riktat mot äldre personer.
- *Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd* bör säkerställa att det uppsökande arbetet riktat mot äldre personer bedrivs i enlighet med fastställda rutiner.
- *Södermalms stadsdelsnämnd* bör utveckla ett systematiskt uppsökande arbete riktat mot äldre personer.
- *Samtliga granskade stadsdelsnämnder* bör se till att såväl kommunala som privata hemtjänstutförare har information om nämndernas förebyggande verksamhet.

Nämnderna har rutiner och arbetssätt för att **uppmärksamma psykisk ohälsa**. Stadsdelsnämnderna behöver dock säkerställa, genom t.ex. en systematisk egenkontroll, att rutinerna följs när det gäller utredningsdokumentation och uppföljning av biståndsbedömda insatser. Följande rekommendationer lämnas:

- *Samtliga granskade stadsdelsnämnder* bör
 - Säkerställa att biståndshandläggare, i utredningar, konsekvent beaktar och dokumenterar den enskildes situation när det gäller psykisk hälsa och välbefinnande.
 - Följa upp samtliga biståndsbedömda insatser minst årligen.

- *Farsta och Södermalms stadsdelsnämnd* bör utarbeta och implementera rutiner för samverkan med regionen inom berörda verksamheter.
- *Enskede-Årsta-Vantörs* och *Farsta stadsdelsnämnder* bör utveckla en systematisk egenkontroll på berörda enheter.

Nämnderna arbetar med att säkerställa att berörd **personal har tillräckliga kunskaper** för att kunna uppmärksamma psykisk ohälsa bland äldre. Det finns dock fortsatt behov av att kontinuerligt såväl bibehålla som öka personalens kompetens. Följande rekommendation lämnas:

- *Äldrenämnden* bör säkerställa att stadsdelsnämnderna har kännedom om, samt utvärdera, webbutbildningen avseende psykisk ohälsa.

Det finns brister i nämndernas **uppföljning och analys** av det förebyggande och uppsökande arbetet. Det gäller såväl granskade stadsdelsnämnders verksamhet som stadens samlade arbete. Följande rekommendationer lämnas:

- *Farsta stadsdelsnämnd* bör utveckla en samlad uppföljning och analys av det förebyggande riktat mot äldre personer.
- *Enskede-Årsta-Vantörs* och *Södermalms stadsdelsnämnd* bör utveckla analysen av det förebyggande arbetet riktat mot äldre personer.
- *Äldrenämnden* bör utveckla en övergripande uppföljning och analys av stadens förebyggande arbete samt redovisa resultatet till fullmäktige.

Bilaga 1 – Intervjupersoner

Äldreförvaltningen

Avdelningschef, planeringsavdelningen

Strateg, planeringsavdelningen

Enhetschef, tre privata hemtjänstutförare

Omvårdnadspersonal, tre privata hemtjänstutförare

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning

Biträdande avdelningschef, äldreomsorgsavdelningen (per mail)

Enhetschef, förebyggande enheten, äldreomsorgsavdelningen

Enhetschef, beställarenheten äldreomsorg

Biståndsbedömare (2 st.), beställarenheten äldreomsorg

Enhetschefer, Vantörs hemtjänst

Omvårdnadspersonal (2 st.), Vantörs hemtjänst

Farsta stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, avdelningen äldreomsorg (per mail)

Avdelningschef, avdelningen stadsutveckling (per mail)

Enhetschef, utförarenheten socialpsykiatri, avdelningen för individ- och familjeomsorg

Biträdande enhetschef, beställarenheten äldreomsorg

Biståndshandläggare (2 st.), beställarenheten äldreomsorg

Enhetschef, Farsta Centrum hemtjänst

Administratör, Farsta Centrum hemtjänst

Omvårdnadspersonal (2 st.), Farsta Centrum hemtjänst

Södermalms stadsdelsförvaltning

Enhetschef, utvecklingsenheten, avdelningen för äldreomsorg

Enhetschef, förebyggande enheten, avdelningen för äldreomsorg

Enhetschef, beställarenheten äldreomsorg

Biträdande enhetschef, beställarenheten äldreomsorg

Biståndshandläggare (2 st.), beställarenheten äldreomsorg

Enhetschef, Södertjänst

Omvårdnadspersonal (2 st.), Södertjänst

Bilaga 2 – Statistik om befolkningsmängd och insatser

	Staden	Enskede- Årsta-Vantör	Farsta	Södermalm
Folkmängd 2018	962 154	100 859	59 219	130 034
Andel av total folkmängd		10,5 %	6,2 %	13,5 %
Antal ≥ 65 år	143 080	12 458	9 263	23 315
Andel ≥ 65 år av total befolkning	14,9 %	12,4 %	15,6 %	17,9 %
Andel ≥ 65 år av stadens totala andel ≥ 65 år		8,7 %	6,5 %	16,3 %
Andel ≥ 80 år av total befolkning	3,7 %	3,4 %	5 %	3,8 %
Antal beslut hemtjänst	14 110	1 405	1 088	2 098
Andel beslut hemtjänst av totala antalet beslut	64 %	61 %	61 %	64 %
Genomsnittligt antal beviljade timmar per vecka	35,3	36,1	32,9	33,4
Antal beslut vård- och omsorgsboende (VoB)	5 706	549	545	773
Andel beslut om VoB av totala andelen beslut	26 %	24 %	31 %	24 %
Antal beslut servicehus	1 008	228	47	148
Andel beslut om servicehus av totala andelen beslut	5 %	10 %	3 %	5 %
Antal beslut dagverksamhet	967	75	81	183
Andel beslut dagverksamhet av totala antalet beslut om insats	4 %	3 %	5 %	6 %
Antal dagverksamheter med social inriktning	4 st. totalt: 40 platser			

Källa: Äldreomsorgens årsrapport 2018 och Statistik om Stockholm

Kommentar: Statistiken avser mätdatum 31 december 2018

Bilaga 3 – Stadsdelsnämndernas förebyggande verksamhet

Inom staden finns det 49 sociala mötesplatser.³⁵ Med sociala mötesplatser avses träffpunkter, aktivitetscenter och öppen dagverksamhet i egen regi. De sociala mötesplatserna är öppna för alla över 65 år och kräver således inget biståndsbeslut.

I stadsdelsnämndernas förebyggande verksamhet ingår också fixartjänst och anhörigkonsulent. Fixartjänstens huvudsyfte är att förebygga fallskador och vänder sig till personer som är 75 år och äldre. Den äldre kan t.ex. få hjälp med tunga luft, byta glödlampor eller sätta upp gardiner eller liknande.

Enskede-Årsta-Vantör

Stadsdelsnämnden har sju sociala mötesplatser för äldre, en öppen mötesplats för personer med psykisk funktionsnedsättning som är öppen för alla åldrar samt två seniorgym. Mötesplatsernas öppettider varierar från ett tillfälle i veckan till öppet alla dagar, inkl. storhelger.

Ett urval av de aktiviteter som nämndens förebyggande verksamhet omfattat under 2019 listas nedan:

- Bussresor till Gålö under sommaren, totalt åtta utflykter.
- Bussresor i samverkan med föreningar till bl.a. Trosa, Steningslott, totalt sex utflykter.
- Olika former av samtalsgrupper, därav den särskilda samtalsgruppen ”Lust till livet”.
- Utifrån jämställdhetsanalys och efterföljande fokusgrupper har en särskild bussresa för män arrangerats.
- Prat med mat – social samvaro under gemensam lunch.
- Hälsoveckor.
- Olika former av promenadgrupper.
- Olika gemensamma träningsaktiviteter såsom styrketräning, balansträning och yoga.
- Matlagningsgrupper för män.
- Sociala aktiviteter som bingo, filmvisning och föreläsningar.

Farsta

Stadsdelsnämnden har tre sociala mötesplatser för äldre personer. Två av mötesplatserna har även aktiviteter riktade mot andra målgrupper än äldre.

³⁵ Äldrenämndens årsrapport 2018.

Ett urval av de aktiviteter som nämndens förebyggande verksamhet omfattat under 2019 listas nedan:

- Musikevenemang på Farsta Gård under sommaren, totalt åtta tillfällen.
- Bussresor under sommaren, totalt fem utflykter.
- Sommarspel för seniorer på Farsta IP.
- Promenader.
- Sociala aktiviteter som bingo, frågesport, filmvisning.
- Kör och orkesterträning.
- Gymnastik.
- Skapande verkstad.

Södermalm

Stadsdelsnämnden har tre fasta sociala mötesplatser för äldre personer. Samtliga mötesplatser har öppet varje vardag och en av dem även på helgen. Vidare erbjuder nämnden olika platser inom stadsdelsområdet, t.ex. ett seniorcafé i Hammarby sjöstad.

Ett urval av de aktiviteter som nämndens förebyggande verksamhet omfattat under 2019 listas nedan:

- Kolonilott.
- Terapihundsekipage som bl.a. besöker träffpunkterna.
- Bussutflykter.
- Olika gemensamma träningsaktiviteter såsom sittyoga, och gummibandsgympa.
- Samtalsgrupper.
- Musikunderhållning.
- Regelbundna aktiviteter kopplat till mat som brunch, afternoon tea och gemensamma luncher.
- Matgrupp för herrar.
- Sociala aktiviteter som korsord, bingo och föreläsningar.
- Informationsträffar avseende fallprevention och matens betydelse.
- Aktivitetsdag med fokus på musik, rörelse och välfärdsteknik.