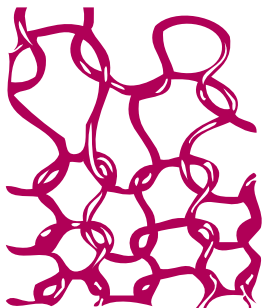




*"När
maskorna
i skyddsnäten är
grova ställs större
krav på PO"*





Rapportnr: 2009:12

ISSN: 1403-168X

Text: Lars-Erik Gotthard och Kerstin Smedberg,
socialenheten, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Tryck: Åtta.45 Tryckeri AB, 2009

Grafisk form: Amelie Wintzell

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under Publikationer

Innehåll

4 Bakgrund

4 Länsstyrelsens arbete med verksamheterna i länet

5 Personligt ombud i Västra Götaland

5 Kommuner med PO-verksamhet

6 De som vänder sig till PO

6 Hur de bor

7 Ledningen av verksamheter med personligt ombud

7 Vem är personligt ombud?

7 Synpunkter från intresseorganisationer

8 Tendenser och bilder

8 Fler yngre personer söker personligt ombud

9 Förändringar hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har försvårat samverkan

9 Förändringar i socialförsäkringssystemet drabbar målgruppen

10 Brister i bemötande

11 Personliga ombud tar hand om det praktiska när ingen annan gör det!

12 Personligt ombud som verksamhet och funktion

12 Ombudsrollen

13 Identifiera och överbrygga

13 Fristående och oberoende

14 Andra närliggande yrkesgrupper

15 Länsstyrelsens kommentarer

Personliga ombud har en avgörande betydelse för stödet till personer med psykisk funktionsnedsättning.

Det framträder en bild av att samhället inte i tillräcklig utsträckning förmår att kommunicera på ett sätt som når fram till personer med psykisk funktionsnedsättning.

Det brister i helhetstänkande och samverkan hos myndigheter och vårdgivare.

Yngre personer upplever sig inte få stöd av samhället utan söker kontakt med personligt ombud.

Personligt ombud är inte bara kommunens ensak, regeringen behöver tydliggöra det delade ansvaret.

Ombudsverksamheten förutsätter ett fortsatt stöd på regional nivå.

Ombudsverksamheten behöver stabilare ekonomiska förutsättningar för att utvecklas och utökas.

Bakgrund

Socialstyrelsen har sedan år 2000 i uppdrag av regeringen att leda och samordna arbetet med verksamheter med personligt ombud för personer med psykisk funktionsnedsättning. Arbetet sker i samverkan med länsstyrelserna, som har att fördela statsbidrag och utveckla verksamheterna.

Genom Socialstyrelsens Meddelandeblad nr 14/00, som gavs ut i november 2000, redovisas villkor och förutsättningar för kommuner som vill bygga upp verksamheter med personligt ombud. Personligt ombud bör erbjudas personer med psykisk funktionsnedsättning, 18 år eller äldre, som:

- har ett funktionshinder som innebär ett omfattande och långvarigt socialt handikapp som medför stora hinder för ett fungerande vardagsliv,
- har komplexa behov av vård, stöd och service och som har behov av kontakt med socialtjänsten, primärvården, och/eller den specialiserade psykiatri, utan krav på diagnos, och andra myndigheter.

Personliga ombud ska också vara en möjlig insats för personer som finns på hem för vård eller boende och för personer med psykisk funktionsnedsättning och missbruk.

Enligt Meddelandebladet ska det personliga ombudet huvudsakligen:

- tillsammans med klienten identifiera och formulera klientens behov av vård, stöd och service samt se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs
- bistå, och med fullmakt kunna företräda, klienten i kontakter med myndigheter och vårdgivare

- se till att klienten får vård, stöd och service utifrån sina egna önskemål, behov och lagliga rättigheter.

Socialstyrelsens Meddelandeblad kommer under år 2009 att omarbetas.

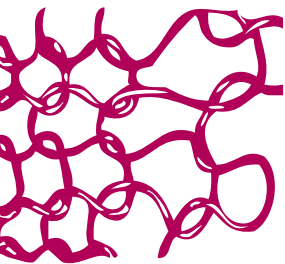
Länsstyrelsernas uppgifter är enligt regeringsuppdraget:

- att i samarbete med kommunerna ta initiativ till att verksamheter med personligt ombud inrättas,
- besluta om och fördela statsbidrag till kommunerna,
- att ge kommunerna råd om verksamheten,
- att främja samverkan mellan berörda aktörer,
- att medverka med uppgifter till Socialstyrelsen,
- att svara för tillsynen över verksamheten i länet.

Länsstyrelsens arbete med verksamheterna i länet

Länsstyrelsen har kontinuerligt följt upp verksamheterna med personligt ombud i länet. 2004 presenterades en rapport, Personliga ombud i Västra Götalands län, 2004:18, över hur verksamheten utvecklats under de första åren.

Genom regeringens särskilda satsning för åren 2008 och 2009 har Länsstyrelsen genomfört insatser för att dels utöka antal verksamheter i länet, dels utveckla och stärka befintliga verksamheter.



Under 2008 har Länsstyrelsen besökt samtliga 19 kommuner som hittills inte haft verksamhet med personligt ombud. Vid kommunbesöken medverkade i de flesta fall såväl nämnds-ordföranden som verksamhetschefer. Länsstyrelsen arrangerade sedan seminarier på fyra platser i länet där intresserade kommuner bjöds in tillsammans med företrädare för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, primärvården och psykiatrin. Vid seminarierna deltog också en verksamhet med personligt ombud som berättade om sitt arbete. Seminarier var välbesökta av kommunerna, intresset var stort. Även Arbetsförmedling och Försäkringskassan deltog vid flera seminarier.

Två kommuner i länet har inför 2009 ansökt om statsbidrag. Åtta kommuner diskuterar möjligheter att starta verksamhet med personligt ombud. Det är diskussioner som bland annat handlar om att få medfinansiering till verksamheten, t.ex. från hälso- och sjukvården.

I slutet av hösten 2008 genomförde Länsstyrelsen en uppföljning där samtliga verksamheter med personligt ombud i länet besöktes. Vi träffade ledningsgrupper, arbetsledare och de personliga ombuden för en dialog kring ledningsgruppernas sammansättning, samverkan, målgruppen och insatser i övrigt till personer med psykisk funktionsnedsättning. Som ett led i uppföljningen har vi gett intresseorganisationer möjlighet att lämna synpunkter. Det har skett dels genom deras representanter i ledningsgrupper, dels genom att organisationerna på länsnivå har fått svara skriftligen på några frågor.

I rapporten vill Länsstyrelsen presentera läget för verksamheterna med personligt ombud i länet men också bilder av vad personer med psykisk funktionsnedsättning har för situation och vad de möter i kontakter med kommuner, myndigheter och hälso- och sjukvården.

Länsstyrelsen vill genom rapporten peka på ett antal områden där personligt ombud gör en viktig insats och där personer med psykiskt funktionsnedsättning idag tenderar att komma i kläm, genom myndigheters och andra aktörers agerande. De kontakter vi haft i uppföljningen, och med de kommuner som inte har PO-verksamhet, har huvudsakligen, förutom personliga ombuden själva, varit med kommunala tjänstemän. De bilder vi presenterar har därför i flera delar ett perspektiv mer från kommunerna än från de övriga aktörerna.

Personligt ombud i Västra Götaland

Kommuner med PO-verksamhet

Den 31 december 2008 hade 30 av de 49 kommunerna i Västra Götalands län verksamhet med personligt ombud. Verksamheten bedrivs i 16 olika konstellationer. Sammanlagt fanns i länet 52 personliga ombud.

Kommuner med PO den 31 dec 2008

	Antal ombud
Alingsås	2
Borås	3,75
Falköping, Vara	3

Göteborg, Härryda	20
Kungälv, Ale, Stenungsund	3
Lerum	1
Lidköping, Skara, Götene	3
Mariestad	1
Mark	2
Mellerud, Bengtsfors, Dals Ed, Färgelanda, Åmål	2
Mölndal	2
Skövde	2
Tibro, Hjo, Karlsborg, Tidaholm	3
Tjörn, Orust	1
Trollhättan	1
Uddevalla	2
Totalt antal ombud	51,75

Socialstyrelsen har under flera år samlat in uppgifter om verksamheter med personligt ombud för hela landet. Vi väljer att redovisa några uppgifter från den senaste statistiken från 2007 och som avser förhållandena i Västra Götalands län.

De som vänder sig till PO

De personliga ombuden i Västra Götaland redovisade för 2007 kontakter med totalt 751 personer. 279 kontakter avslutades under året. Ca 10 procent hade varit aktuella hos ombuden vid ett tillfälle tidigare och ca 7 procent hade återkommit flera gånger. Könsfördelning var jämn, 52 procent kvinnor, 48 procent män.

109 personer var gifta eller samboende och 220 personer hade barn under 18 år men knappt 10 procent bodde tillsammans med barn.

De absolut vanligaste sätten att komma i kontakt med personligt ombud var att den enskilde själv tog kontakt. Till näst största del togs kontakt via någon myndighet eller annan instans. En mindre del fick kontakt via anhöriga.

Klienternas ålder

66-	6,24 %
56-65	18,43 %
46-55	28,01 %
36-45	26,12 %
26-35	17,56 %
-25	3,63 %

Hur de bor

65 procent var ensamstående medan 8 procent bodde med partner. Ett antal bodde tillsammans med förälder eller annan anhörig.

En övervägande del, 85 procent, bodde 2007 i någon form av egen bostad medan 5,5 procent hade en bostad genom beslut av socialtjänsten; bostad med särskild service enl. LSS eller SoL eller hem för vård eller boende enligt SoL. 3,5 procent var hemlösa.

Ledningen av verksamheter med personligt ombud

En viktig framgångsfaktor för fungerande verksamheter med personligt ombud är fungerande ledningsgrupper där alla aktörer är delaktiga. I svaren till Socialstyrelsen för 2007 framgick att ledningsgrupperna i länet hade följande sammansättning, totalt 15 verksamheter hade svarat:

Kommun	15
Psykiatri	13
Primärvård /länssjukvård	6
Intresseorganisationer	11
Försäkringskassa	4
Arbetsförmedling	3

Vanligtvis deltar även de personliga ombuden i ledningsgruppens träffar. Sedan 2007 har representationen från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen minskat.

De flesta verksamheter hade organisatorisk tillhörighet till någon av socialtjänstens enheter. En verksamhet låg organisatoriskt inom kommunen men inte under socialtjänsten. För två kommuner, Göteborg och Härryda, drevs verksamheten på entreprenad av stiftelsen Bräcke Diakoni i Göteborg.

Vem är personligt ombud?

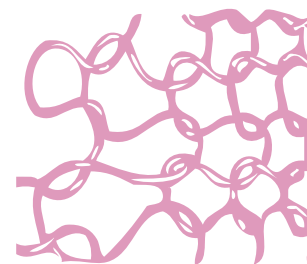
2008 fanns 52 ombud i Västra Götaland. Av dessa var 20 män och 32 kvinnor. Åldersspridningen bland ombuden är relativt jämn mellan 30 till 65 år. Det var 37 ombud som 2007 besvarade Socialstyrelsens enkät, bland annat vad gällde deras kompetens. Av svaren framgår att 11 ombud hade någon form

av högskoleutbildning som sjuksköterska eller socionom och 20 hade utbildning som mentalskötare och undersköterska. En tidigare yrkesmässig erfarenhet av arbete med personer med psykiska funktionsnedsättningar uppger sig 30 ombud ha.

Synpunkter från intresseorganisationer

RSMH i Västra Götaland anser att det är viktigt att personliga ombud arbetar i nära kontakt med brukarorganisationer inom sitt område. Ombuden bör samarbeta med primärvården och regionsjukvården på ett sätt så att brukarna får förtroende för vårdpersonalen. Ombuden ska också veta vart man ska vända sig inom sin kommun för att kunna lotsa brukarna till rätt instans. Majoriteten av personliga ombud är enligt föreningen föredömliga representanter för sin yrkeskår. Den organisatoriska tillhörigheten för personliga ombud tror RSMH är av underordnad betydelse. RSMH ser gärna att verksamheten permanentas så att såväl anställda som brukare kan känna ökad trygghet. De personliga ombuden är stor tillgång för brukarna, och därmed även för RSMH.

FPS Skaraborg (Föreningen Psykiskt sjuka) anser att personliga ombudens viktigaste funktioner är att stödja de psykiskt funktionshindrades kontakter med olika myndigheter, fungera som lotsar, och att vara rådgivare när det gäller budget och ekonomi samt vara stöd i den dagliga funktionen där det saknas anhöriga som inte förmår stödja och hjälpa, vara ett komplement till de anhöriga. Det finns idag för få personliga ombud i verksamhet, anser FPS. Personliga ombud ska finnas i varje kommun, inte bör! Det är önskvärt med jourverksam-



het kvällar och helger i de fall den funktionshindrede saknar anhöriga eller vänner som kan stödja och råda vid uppkomna problem. Målgruppen bör utökas så att den även innefattar yngre personer med lättare psykiska störningar som ADHD, ätstörningar, självdestruktiva beteenden. Det får givetvis inte ske på bekostnad av de hjälpinsatser som var menat från början till personer med Psykotisk sjukdom. FPS anser att PO-verksamheterna har en diffus och osäker ledningsfunktion och ställer frågan om personligt ombud ska styras av kommunala tjänstemän. FPS ser en risk för lojalitetskonflikt.

Tendenser och bilder

I de samtal som Länsstyrelsen fört med kommuner som både har och inte har verksamheter med personligt ombud har det självklart framkommit exempel där samverkan, bemötande och stöd fungerar bra. Vi har dock valt att återge några av de bilder och tendenser som förmedlats av flera ledningsgrupper, personliga ombud och arbetsledare som kan ge anledning till frågeställningar.

Fler yngre personer söker personligt ombud

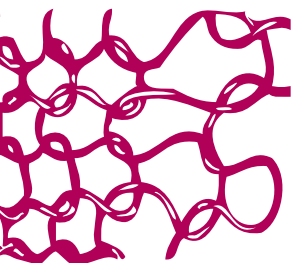
Flertalet verksamheter med personligt ombud uppger att målgruppen under senare tid har förändrats; fler yngre personer, mellan 18 till 30 år, söker sig till personligt ombud. De efterfrågar stöd och samordning och vet inte vart de ska vända sig. De har behov av hjälp med ekonomi, sysselsättning och direkt praktisk hjälp för att få vardagen att fungera.

Många av dem som söker sig till personligt ombud har haft en besvärlig skolgång och har aldrig kommit in på arbetsmarknaden. Enklare arbeten som skulle kunna passa dem finns inte att få. De har ofta svårigheter med myndighetskontakter och hamnar i konflikt med handläggare. Några har tidigare haft kontakt med barn- och ungdomspsykiatri eller vårdats inom kriminalvård eller missbruksvård. Ombuden påtalar att hos de riktigt unga är isolering ett stort problem. De hör av sig för att de "mår riktigt dåligt" och vardagslivet inte fungerar.

Personliga ombuden beskriver att många i den nytillkomna gruppen har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller är under utredning med sådan frågeställning. Det förekommer självskadande beteende och det är inte ovanligt med flera diagnoser. Några ombud ser en ökning av familjer med hemmavarande minderåriga barn och ensamstående kvinnor med barn. Barnen kan t.ex. ha skolsvårigheter och föräldrarna har svårt att klara nödvändiga kontakter.

Även av psykiatrins och primärvårdens representanter i ledningsgrupperna liksom i kommuner som inte har personliga ombud bekräftas en ökad tillströmning av yngre personer. Av den tillgängliga statistiken från 2007 går inte att utläsa en sådan ökning i Västra Götaland men det kan mycket väl vara så att de personliga ombuden sett denna förändring under 2008.

Den målgrupp som personligt ombud ursprungligen var tänkt för har, enligt flera av ombuden, pågående insatser och får i stort sina behov tillgodosedda. Det finns dock ett antal personer med en omfattande problematik som är mycket svåra att



nå, även för ombuden. Många har ingen kontakt med vårdgivare eller myndigheter. Det är ofta medelålders och äldre personer med svåra depressionsperioder och pågående missbruk.

Förändringar hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har försvårat samverkan

Den bild som förmedlas av så gott som samtliga kommuner och personliga ombud är att det har blivit svårare att nå fram till Försäkringskassa och Arbetsförmedling. Omorganisationen av myndigheterna har försvårat samverkan. Kontor har lagts ner eller så har öppethållandet minskat i flera mindre kommuner. Tillgängligheten har därmed minskat.

I ledningsgrupperna för personligt ombud saknas oftast Försäkringskassa och Arbetsförmedling. Personliga ombud och representanter för ledningsgrupperna beskriver att det ända sedan starten har varit svårt att engagera de båda myndigheterna i verksamheten. Flera representanter har dragit sig ur ledningsgruppsarbetet i samband med omorganisationen. Svårigheterna har delvis berott på hur Arbetsförmedling och Försäkringskassa har varit organisatoriskt indelade i förhållande till de kommuner som ingått i de olika konstellationerna för PO-verksamheten. Jämfört med 2007 har Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans representation i ledningsgrupperna minskat. Det har också enligt ombuden och ledningsgrupperna handlat om att frågor som rör målgruppen för personligt ombud inte har prioriterats av myndigheterna. I regeringens budgetproposition för 2009 anges just samverkan i ledningen av ombudsverksamheten som en viktig framgångsfaktor. Samverkan med hälso- och sjukvården, Arbetsförmedling och Försäkringskassa finns dock i flera kommuner inom samord-

ningsförbunden. Av de kommuner som ännu inte har verksamhet med personligt ombud har flera nämnt samordningsförbundets beredningsgrupp som en möjlig ledningsgrupp för personligt ombud. I de flesta kommuner finns också en lokal samverkansgrupp med motsvarande deltagare. I några fall är dessa då ledningsgrupp för de personliga ombuden. En annan gruppering som används som ledningsgrupp för personliga ombud kan vara ett lokalt s.k. psykiatriråd.

Personliga ombuden uppger att de i regel kan nå Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens handläggare när det gäller enskilda klienter. Ombuden har ofta själva ordnat så de har namn på handläggare vid myndigheterna.

Förändringar i socialförsäkringssystemet drabbar målgruppen

Personliga ombuden uttrycker en stor oro för hur förändringarna i sjuksättningsreglerna kan komma att drabba målgruppen. Arbetsförmedling och Försäkringskassa gör olika bedömningar av arbetsförmåga. Personer med psykiska funktionsnedsättningar riskerar att falla mellan stolarna och tvingas ansöka om försörjningsstöd. Kommunerna ser en ökning av unga personer som ansöker om ekonomiskt bistånd.

Den enskilde klienten bedöms av Försäkringskassan inte vara tillräckligt sjuk för att få sjuk- eller aktivitetsersättning. Arbetsförmedlingen bedömer dock personen att å andra sidan inte ha tillräcklig arbetsförmåga. Personliga ombudens klienter "faller mellan stolarna" och tvingas ansöka om försörjningsstöd. Brevet från Försäkringskassan skapar oro hos många av klienterna. Ombuden beskriver att situationen

kommer ytterligare att förvärras under 2009 och 2010 då konsekvenserna av förändringarna slår igenom fullt ut.

Ombuden ger exempel på att enskilda, som själva betraktar sig som sjuka, inte får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst. Det ställs krav på klienten att själv ordna med läkartider för att få läkarutlåtande. Klienter kan tvingas delta i, som den enskilde uppfattar det, icke meningsfulla aktiviteter, som t.ex. kurs i att söka jobb. Det finns enligt några personliga ombud inte tillräckligt med lönebidragsplatser. Klienten uppmanas att själv leta arbete. Ett par ombud ger exempel på när arbetsplats varit ordnad för klienten men där Arbetsförmedlingen nekat lönebidrag med hänvisning till att pengar saknats.

Brister i bemötande

Samtliga personliga ombud har uppmärksammat brister i bemötande av personer med psykiska funktionsnedsättningar. Myndigheter och vårdgivare ställer krav som inte är anpassade till personens funktionsnedsättning och förmåga. Den enskilde blir inte i tillräcklig utsträckning lyssnad på. Det framträder en bild av att samhället inte förmår att kommunicera på ett sätt som når fram till personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Ekonomi är den viktigaste frågan för flertalet klienter som vänder sig till personligt ombud. Personliga ombuden beskriver att det kan vara svårt att motivera klienter att ta kontakt med handläggare inom kommunens försörjningsstöd. Klienterna kan ha tidigare erfarenheter av att ha hamnat i konflikt med myndighetspersoner. Handläggarna lyssnar enligt ombuden inte alltid i tillräcklig utsträckning på klienten utan

har färdiga modeller på lösningar och försöker motivera till insatser efter det utbud som finns i kommunen. Det blir enligt personliga ombuden en markant skillnad i bemötande när ombuden är med vid besöket. Klienten känner sig trygg, blir lyssnad på och hamnar inte lika lätt i konflikt med handläggaren. Personliga ombudet kan efter mötet med socialtjänsten "översätta" samtalet till klienten.

Flera personliga ombud uppger att den enskilde själv måste ringa för att boka tid hos socialsekreterare, vilket många av ombudens klienter inte klarar. Det går inte att bara komma till kontoret för att få boka en tid. Det förekommer att öppenspsykiatri har inställningen att klienter som inte kommer på överenskomna tider får själva ta ansvar för det. Ombud ger också exempel på att psykiatri kallar patienterna skriftligt. Den som inte svarar på kallelse riskerar att hamna sist i kön oavsett skäl. Det finns dock andra ledningsgrupper som ger exempel på att psykiatri både ringer och gör hembesök för att motivera klienten att komma.

Personliga ombuden ger en samstämmig bild av att Försäkringskassans kommunikation via brev skapar mycket oro och ökar ångesten hos klienterna. Om den enskilde öppnar brevet, vilket inte är självklart, behöver han eller hon ofta hjälp av någon som läser och förklarar och som hjälper till med att fylla i blanketter som ska återsändas till Försäkringskassan. Ombuden beskriver att de lägger en avsevärd del av sin arbetstid på att kommunicera för sin klients räkning med Försäkringskassan och att ge hjälp med att överklaga kassans beslut.

Personliga ombud tar hand om det praktiska när ingen annan gör det!

Personliga ombudens klienter har i regel en komplex problematik. Samhällets insatser ges i stuprör och saknar ofta enligt ombuden tillräcklig flexibilitet och möjligheter till individuella lösningar. Frågor som ska lösas av andra myndigheter och vårdgivare hamnar i personliga ombudens knä.

Flera personliga ombud påtalar behovet av bredare utbud med större variation i samhällets stöd och insatser till målgruppen, inte minst vad gäller sysselsättning. Ett annat synsätt krävs kring personer med psykiskt funktionsnedsättning och deras möjligheter och förmåga till återhämtning. Det finns risk för att personer som har förutsättningar t.ex. för arbete i öppna marknaden blir kvar i kommunens verksamheter därför att andra myndigheter inte tar sitt ansvar.

Några ombud tar upp att rätten till vård vid psykisk sjukdom urholkas på grund av läkarbrist inom öppenpsykiatri. Det finns oklarheter i ansvaret mellan specialistsjukvård och primärvård t.ex. rörande personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar men även kring personer med depressioner eller missbruk.

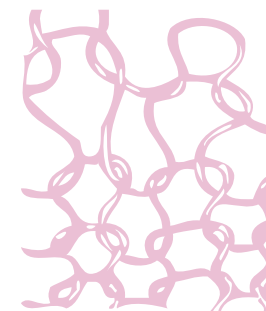
Socialtjänsten fungerar enligt många personliga ombud relativt bra för dem som redan har försörjningsstöd och är inne i systemet. De personliga ombuden hjälper till att lotsa in klienterna till socialtjänsten och fortsätter att hålla kontakten. Det finns dock enligt ombuden brister hos socialtjänstens

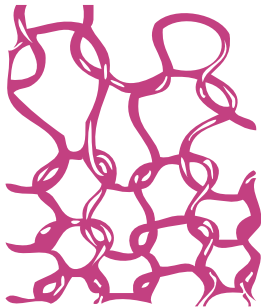
försörjningsstöd att se hela problematiken hos personer som söker bistånd. Handläggare inom försörjningsstöd erbjuder inte alltid klienten kontakt med andra delar av socialtjänsten när det kan finnas behov av det.

Budgetrådgivningen gör en plan för skuldsanering, som den enskilde förutsätts klara på egen hand. Det kan vara svårt för den som inte har god man. Några ombud uppger att det har blivit svårare för personer med psykiska funktionsnedsättningar att få god man.

Personliga ombud i flera verksamheter ställer frågan vilka förväntningar som kan ställas på kuratorer. Kuratorer inom psykiatri, primärvård och skola kontakter personliga ombuden med önskemål om att ombuden ska hjälpa den enskilde med ekonomi, ansökan om god man eller kontakt med socialtjänst och andra myndigheter. Alla kuratorer inom psykiatri utför idag inte traditionellt kurativt arbete utan är mer inriktade på terapeutiska samtal. En PO-verksamhet har bjudit in kuratorer inom psykiatri till gemensam diskussion i dessa frågor.

Från flera personliga ombud påtalas att uppdraget i biståndet boendestöd ofta är oklart. Ombuden har t.ex. tagit emot klagomål från brukare och anhöriga över att enskilda inte får insatser i som de har beslut om eller inte kommer ut på aktiviteter. Klienterna har stora behov av praktisk hjälp i sin dagliga tillvaro. Flera ombud ger exempel på att boendestödet inte hjälper till med postöppning och ekonomi. De beskriver också att de ofta får hjälpa till att läsa, skriva, fylla i blanketter och fondansökningar och ge annan direkt praktisk hjälp som





att komma iväg till sysselsättning, påminna om tider för besök hos myndigheter och vårdgivare m.m.

En fråga som återkommer i så gott som samtliga samtal med de personliga ombuden är i vilken utsträckning den enskilde ska behöva ta omvägen via personliga ombud för att komma åt en insats. Personliga ombud arbetar aktivt med klienterna men har ibland stora svårigheter att slussa vidare. Ombuden blir uppbundna av att hjälpa den enskilde med ekonomi och det praktiska och räcker inte till för att täcka bristerna.

Personligt ombud som verksamhet och funktion

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta fram viktiga exempel på vad som är styrkan med att ha verksamhet med personligt ombud, både för de berörda aktörerna och för målgruppen. Länsstyrelsen menar att det är viktigt att de instanser som har ett ansvar för stöd och hjälp till personer med funktionsnedsättning har en lyhördhet för vad de personliga ombuden förmedlar kring bemötande, insatsers utformning m.m. Det finns även områden där verksamheten har brister och som kan vara en riskfaktor för framtiden.

De följande beskrivna områdena har ett klart samband med varandra. De verkar tillsammans för att göra personligt ombud till en fungerande resurs för den enskilde brukaren. Det handlar naturligtvis också om det enskilda ombudets förhållningssätt. Rekryteringen av ombud är av mycket stor betydelse

för hur verksamheten kommer att bedrivas. Det är viktigt att verksamheter med personligt ombud har kvar de förutsättningar som krävs för att kunna vara den resurs som de är.

Ombudsrollen

Personligt ombud vittnar ofta om hur klientens kontakter med handläggare och andra tjänstemän fungerar bättre när ett personligt ombud är med. Klienterna kan ofta uttrycka att det blir sådan skillnad. Det finns anledning för socialtjänst m.fl. att fundera kring bemötande, respekt för individen och kanske även vilken tid som avsätts för ett möte. Personliga ombud är en av de få, av samhället anställda, personer som har att enbart förhålla sig till brukarens egna uppgifter, önskemål och situation.

En av de faktorer som personliga ombud anger som grundläggande för kontakten med klienten är att kunna möta brukaren där han eller hon befinner sig, såväl mentalt som fysiskt. Det handlar om att kunna vara flexibel och tillgänglig på det som, modernt uttryckt, är klientens arenor. Det skapas och etableras en reell relation. På så sätt står ombudet klienten nära och innebär en trygghet för klienten i mötet med handläggare och annan personal.

Personliga ombud har även tid för den reflektion som rimligen borde finnas hos alla som arbetar i människovårdande yrken. Reflektionen är en förutsättning för att anpassa stödet till den enskilde utifrån hans eller hennes förutsättningar.

Identifiera och överbrygga

Personliga ombud har genom sin roll stora möjligheter att snabbt upptäcka förändrade behov hos målgruppen. Det kan även handla om nya grupper av personer som inte kommer i kontakt med t.ex. psykiatrin eller socialtjänsten. De personliga ombuden har ofta frågor om hur de ska förhålla sig till personer som inte tydligt hör hemma i den angivna målgruppen men som har stora behov och en besvärlig livssituation. Det är viktigt att ha i åtanke att det naturligtvis uppstår förändringar i behov och att de personliga ombuden behöver tydligt signalera att det finns individer med behov av stöd och insatser som inte får hjälp. Personliga ombud fungerar ofta som en resurs som förhindrar att människor ramlar emellan det ibland ganska grovmaskiga skyddsnätet.

Personliga ombud kan ses som en ”temperaturmätare” ute i den miljö där målgruppen befinner sig. Om det brister i t.ex. boendestöd eller när det inte går att få en tid vid den öppenpsykiatriska mottagningen så märker ombuden genast av det i sina kontakter med klienterna. Det är både angeläget och värdefullt att ombuden använder möjligheten i förhållande till aktörerna i ledningsgruppen att ge signaler om vad de hör och ser.

Det finns en variation mellan olika PO-verksamheter i såväl prioritering i målgruppen som hur man förhåller sig till olika arbetsuppgifter. Variationen är viktig utifrån bland annat möjligheten till ett flexibelt arbetssätt men förutsätter ett aktivt och förtroendefullt samarbete och stöd från ledningsgrupp, arbetsledning och Länsstyrelsen. Det är viktigt att ombuden verkar inom de uppgifter och målgrupper som avsetts. Om

ombuden börjar engagera sig i personer eller uppdrag som inte är avsett kan det finnas risk för ett större ifrågasättande från de inblandade aktörerna. Fungerande ledningsgrupper, att man inte arbetar ensam som personligt ombud, att det finns ett bra nätverk av kollegor och att det finns en arbetsledning som är insatt i ombudens arbete är alla viktiga delar för att upprätthålla kvalitet.

Socialstyrelsens Meddelandeblad från 2000 påtalar att en förutsättning för de personliga ombudens arbete är en fungerande samverkan mellan de olika huvudmännen som lokalt har ansvar för insatser till målgruppen. Det är därför viktigt att ombudens kunskaper och erfarenheter tas tillvara av alla som arbetar med personer med psykisk funktionsnedsättning. Det kräver i sin tur att det finns ett strukturerat sätt att i ledningsgrupperna ta emot ombudens information. I de kontakter vi har haft med verksamheterna i länet kan vi se att samtliga aktörer här måste ta ett större ansvar.

Fristående och oberoende

Det är viktigt för det personliga ombudet att uppfattas som fristående på det sätt som från början beskrevs som en förutsättning i ombudens arbete. Ombuden i länet värnar mycket om det förhållningssättet. En viktig förutsättning är en ledningsgrupp och arbetsledning som beaktar, respekterar och tillvaratar den fristående ställningen. Det vi sett är att ombuden i de flesta fall verkligen agerar, och uppfattas som, fristående.



Verksamhet med personligt ombud är nytt och förutsätter utveckling och uppbyggnad. Under en uppbyggnadsfas kan finnas risk för att det personliga ombudet tappar fokus på uppdraget och lätt dras med i andra aktörers arbete, t.ex. att ta emot uppdrag från någon annan än klienten själv eller fungera som en insats i avvaktan på någon åtgärd. Det kan även handla om en frustration hos personliga ombud att t.ex. stora brister i samverkan mellan olika aktörer leder till att klientens livssituation inte förändras. Även här är det viktigt att ledningsgrupp och arbetsledning fungerar och kan ta tag i frågor om bristande samverkan eller att andra verksamheter inte förstått uppdraget för personligt ombud.

De personliga ombuden förutsätts ha, och har i hög utsträckning, en omfattande kompetens inom området psykisk funktionsnedsättning men även om samhällets olika insatser. Det kan, i sämsta fall, innebära att personliga ombud uppfattas som alltför drivande och störande för den ordinarie verksamheten. Genom att regelmässigt föra ut information om sin verksamhet i så många olika sammanhang som möjligt så ökar förståelse för ombudens arbete.

Verksamhet med personligt ombud styrs inte av lagstiftning och kan därför vara mer utsatt för kommunala neddragningar. Länsstyrelsen vill betona vikten av att ansvariga nämnder noga utvärderar vilka effekter PO-verksamheten har för kommunens insatser till den aktuella målgruppen och på vilket sätt det påverkar de kommunala kostnaderna.

Andra närliggande yrkesgrupper

I några kommuner som har verksamhet med personligt ombud finns det också verksamhet med så kallade case manager (CM). Även i kommunerna utan personliga ombud finns det i några fall case managers och frågorna har ställts om vad som är skillnad jämfört med personligt ombud.

Den väsentligaste skillnaden är att det personliga ombudet enbart jobbar på klientens uppdrag. En case manager är i regel en del av ett behandlingsuppdrag, eller annan insats från socialtjänsten, och har sitt uppdrag formulerat i en vårdplan eller genomförandeplanering. Funktionen case manager används också på lite olika sätt i olika organisationer varför det är svårt att göra direkta jämförelser.

Där det finns både personliga ombud och case manager har bilderna varit att samarbetet fungerar väl. Personliga ombud har sett CM som ytterligare en resurs att lotsa klienterna till. Länsstyrelsen har inte haft kontakt med några case managers och har därför ingen uppgift om hur de ser på samarbetet.

I flera kommuner som ännu inte har verksamhet med personligt ombud har man sagt att boendestödet i kommunen utför de uppgifter som ett personligt ombud kan göra. Det är även här viktigt att se vem som formulerar uppdraget. En boendestödare är i regel inte fri att helt arbeta med vad klienten anser ska göras utan har olika begränsningar beroende på vad som beslutats i kommunen om biståndet boendestöd. Dessutom är det ett antal personer som av olika skäl inte har kontakt med boendestöd, trots att de skulle ha stora behov av det.

Det finns flera personliga ombud som säger att de möter svårigheter i att hjälpa sina uppdragsgivare till att få en god man. Det gäller framför allt i f.d. Skaraborg där den gemensamma överförmyndarverksamheten hävdar att andra möjligheter som t.ex. förmedling via socialtjänsten ska prövas först. Självklart kan olika arbetsuppgifter eller uppdrag som ett personligt ombud gör utföras av andra funktioner. Det är egentligen precis det som är meningen och att ombudet ska hjälpa klienten att få sina behov tillgodosedda där det rimligen ska ske. Tillkomsten av personliga ombud handlade från början om att personer med omfattande psykisk funktionsnedsättning inte fick sina behov tillgodosedda.

Länsstyrelsens kommentarer

De personliga ombuden i Västra Götaland gör ett arbete som har avgörande betydelse för personer med psykisk funktionsnedsättning. Det handlar i många fall om att den enskilde klienten får insatser på ett sätt som gör att hans eller hennes livssituation äntligen förändras. Men det är också tydligt att PO-verksamheterna bidragit till att samverkan utvecklats lokalt mellan olika aktörer. Förutsättningarna för ett generellt mer välfungerande stöd till målgruppen har förbättrats. Genom att de personliga ombuden finns så har det också blivit möjligt att få en mer oberoende bild av situationen för personer med psykisk problematik i länet, bilder som bland annat förmedlas i denna rapport.

*"När maskorna i skyddsnäten är grova ställs större krav på PO". De bilder som ombuden i Västra Götaland förmedlar visar på omfattande brister i samverkan och helhetsyn som drabbar klienten. Insatserna ges i "stuprör". Varje myndighet och vårdgivare är i många avseenden fria att själva bestämma gränserna för hur deras uppdrag ska utföras. De insatser som klienten behöver men som inte ryms i just den aktören förväntas ges hos någon annan, oklart vem. Ofta hamnar det då hos ett personligt ombud. Är det dags att istället tänka i "hängrännor"? Det kan finnas behov av att socialtjänst och hälso- och sjukvård funderar över hur insatser från deras sida i större utsträckning ska ta hänsyn till brukarens **totala behov**. Om inte det praktiska i vardagen fungerar så är frågan om andra stöd- och behandlingsinsatser ger den förändring för klienten som eftersträvas.*

Kommunernas socialtjänst kan ha anledning att jobba vidare med frågor om bemötande av, och kompetens kring, den målgrupp som personligt ombud är engagerad i. Bilden är tydlig att det personliga ombudet oftast klarar att bemöta på ett sätt som inte andra professionella kan. Det gäller såväl socialtjänsten som inom Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Det verkar också finnas en rådande uppfattning att de riktlinjer och krav som tillämpas generellt för människors kontakter med vårdgivaren eller myndigheten ograverat även ska gälla för personer som har omfattande svårigheter i kommunikation, förståelse m.m. Sammantaget framträder en bild av att samhället inte i tillräcklig utsträckning förmår att kommunicera på ett sätt som når fram till målgruppen.

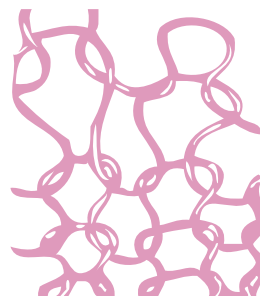
Det kan finnas anledning att påminna om regeringens handikappolitiska mål. Kan det vara meningen att en verksamhet med personligt ombud måste till för att personer med funktionsnedsättning ska förstå information från de som är har till uppgift att ge hjälp och stöd. Flera ombud har mycket tydligt uttryckt att en betydande del av deras arbetstid går åt till att hjälpa klienten att förstå Försäkringskassans blanketter, hjälpa till att fylla i dem och bistå i överklagningar.

I uppdraget för personligt ombud ingår att lotsa klienterna vidare. Om ombuden inte hittar någon att lämna uppgiften och klienten hos, riskerar ombuden att dels bli en ny insats i sig, dels att personer blir kvar hos ombuden under lång tid. Tillgängligheten för andra med behov av ett personligt ombud begränsas.

Personliga ombud har en viktig roll som "temperaturmätare". De kan i tidigt skede ge signaler om brister och förhållanden som inte fungerar för personer med psykisk funktionsnedsättning. Erfarenheter från personlig ombud ska enligt det ursprungliga syftet leda till åtgärder för att förbättra omhändertagandet och stödet till personer med psykiska funktionsnedsättningar. En förutsättning är att det finns etablerade kanaler och att erfarenheterna tas till vara såväl i lokala ledningsgrupper som på regional och nationell nivå.

Personliga ombuden ser förändringar i samhällets krav, brist på s.k. okvalificerade arbeten, förändringar i socialförsäkringssystemet och nedläggningar av psykiatrins behandlingshem som bidragande orsaker till den ökade tillströmningen av yngre personer med psykisk problematik. Många personer med psykiska funktionsnedsättningar kan inte utan omfattande insatser klara de krav som ställs i arbetslivet. De klarar inte att "ta sig i kragen" och har ingen, eller liten, valmöjlighet. Det kan inte vara till gagn för samhället att människor slås ut redan under skoltiden och fortsätter leva i utanförskap.

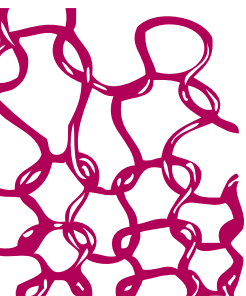
Verksamhet med personligt ombud är inte ett ansvar enbart för kommunen. Även andra myndigheter och vårdgivare har ett ansvar för såväl målgruppens behov som för verksamheter med personligt ombud. Senast i regeringens budgetproposition för 2009 betonades att samverkan mellan de olika huvudmännen är en framgångsfaktor för en fungerande ombudsverksamhet. Länsstyrelsens erfarenhet i Västra Götaland är att det idag saknas ett engagemang i frågan på regional nivå från hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det har bland annat har försvårat arbetet med att etablera fler verksamheter med personligt ombud i länet.

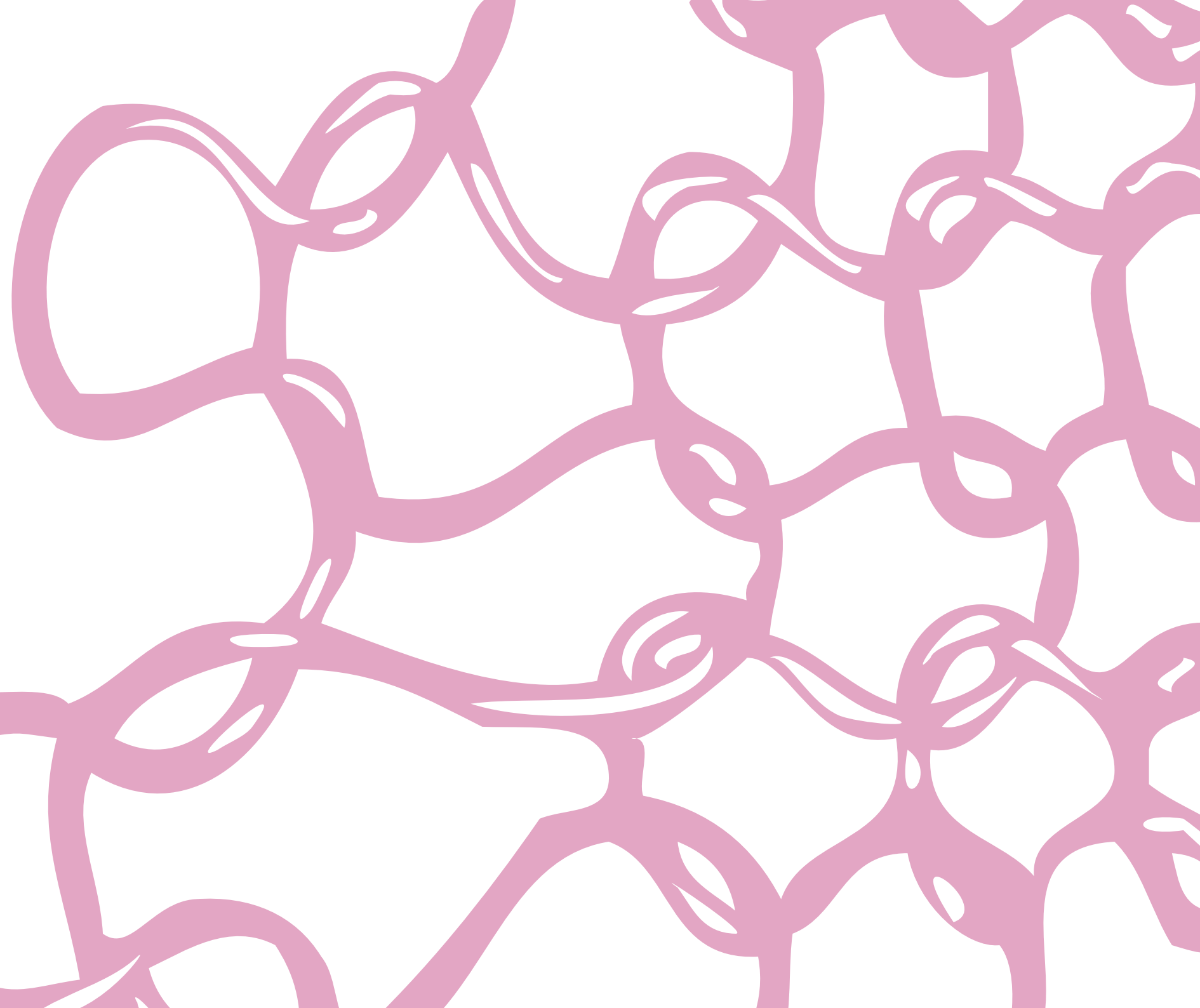


Det är angeläget för regeringen att ytterligare tydliggöra vilket ansvar hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har för verksamheten med personligt ombud. Det kan ytterst handla om möjligheterna för att verksamheter med personligt ombud kan fortleva men också för att få ett så effektivt nyttjande som möjligt av det bidrag som staten fördelar.

Kunskapen om, och stödet till verksamheterna, från länsstyrelserna har haft en avgörande betydelse för hur verksamheterna byggts upp och utvecklats. De personliga ombuden har även i fortsättningen stort behov av stöd för sin utveckling. Det handlar om att flera ombud jobbar själva i sin kommun, det finns brister i ledningsgruppernas organisering och struktur, det är omsättning på arbetsledning, bevarande av kunskapen omkring personligt ombud och dess syfte kräver kontinuitet och en regelbunden uppföljning.

Verksamhet med personligt ombud är inte tvingande. I Västra Götaland finns för närvarande inget uttalat ifrågasättande av befintliga verksamheter. I ett läge med kraftigt försämrad kommunal ekonomi granskas alla icke tvingande uppgifter. Statsbidraget är oförändrat sedan starten år 2000 vilket påtalas av många kommuner. Ett tiotal kommuner i Västra Götaland har visat stort intresse för att starta verksamhet med personliga ombud men tvekar mycket beroende på svårigheter med finansiering. En utökning av personliga ombud i länet är avhängig om kommunerna får medfinansiering från t.ex. hälso- och sjukvården eller via samordningsförbunden.





- ➔ *Personliga ombud har en avgörande betydelse för stödet till personer med psykisk funktionsnedsättning*
- ➔ *Det framträder en bild av att samhället inte i tillräcklig utsträckning förmår att kommunicera på ett sätt som når fram till personer med psykisk funktionsnedsättning*
- ➔ *Det brister i helhetstänkande och samverkan hos myndigheter och vårdgivare*
- ➔ *Yngre personer upplever sig inte få stöd av samhället utan söker kontakt med personligt ombud.*
- ➔ *Personligt ombud är inte bara kommunens ensak, regeringen behöver tydliggöra det delade ansvaret.*
- ➔ *Ombudsverksamheten förutsätter ett fortsatt stöd på regional nivå.*
- ➔ *Ombudsverksamheten behöver stabilare ekonomiska förutsättningar för att utvecklas och utökas.*

