



LÄNSSTYRELSEN KALMAR LÄN INFORMERAR



Får personer med psykiska funktionshinder ett bra stöd?

Kartläggning och granskning av kommunernas verksamhet för personer med psykiska funktionshinder i Kalmar län

Får personer med psykiska funktionshinder ett bra stöd?

Meddelande 2006:11

ISSN 0348-8748

ISRN LSTY-H-M—2006/11 --SE

Utgiven av: Länsstyrelsen Kalmar län,

Ansvarig enhet: Rättsenheten

Författare: Cristina Gustafsson

Tryckt hos: Högskolan i Kalmar

Upplaga: 75 ex

Psykiatrireformen

Avsikten med psykiatrireformen, som genomfördes 1995, var att förbättra livet för människor med psykiska funktionshinder och öka deras möjligheter till gemenskap och delaktighet i samhället. Reformen klargjorde att det är kommunerna som har ansvaret för *samordna och planera* insatserna för personer med psykiska funktionshinder, svara för *boende, stöd och sysselsättning* samt genomföra *uppsökande verksamhet* och *informera* om sin verksamhet för målgruppen. Landstinget har ansvar för den psykiatriska sjukvården - men kommunerna och landstinget skall samverka med varandra utifrån sina respektive ansvarsområden, till gagn för personer med psykiskt funktionshindrade.

Med personer med psykiska funktionshinder avses den som är 18 år och äldre, som på grund av sin psykiska störning har en funktionsnedsättning som är så omfattande att de har svårt att klara det dagliga livet och därför har behov av vård-, stöd- och/eller omsorgsinsatser.

Regeringen konstaterade år 2003 att det fortfarande finns brister i både den psykiatriska vården och den sociala omsorgen och därför tillsattes en nationell psykiatrisamordnare med uppgift att se över vården, social omsorg och rehabilitering av psykiskt sjuka och personer med psykiska funktionshinder. Som en följd av psykiatrisamordnarens slutsatser pågår just nu flera projekt i Kalmar län och i hela landet, med stöd av de statsbidrag som Socialstyrelsen och psykiatrisamordnaren fördelat. För Kalmar län handlar det om statsbidrag på drygt 10 miljoner kronor.

Länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelsen i Kalmar län har, utifrån sitt tillsynsansvar enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL), under hösten 2005 och våren 2006 genomfört tillsyn av kommunernas stöd till personer med psykiska funktionshinder. Syftet med tillsynen var att granska om kommunernas verksamhet ger människor med psykiska funktionshinder det stöd som behövs för att de ska ha möjlighet att delta i samhällets gemenskap och få leva som andra, enligt 5 kap. 7 § SoL.

Tillsynen har bestått av två delar, en enkätundersökning till samtliga kommuner och därefter tillsynsbesök i fem kommuner - Kalmar, Västervik, Oskarshamn, Torsås och Högsby.

”Vi måste bli lyssnade på även om våra röster inte orkar vara högljudda.”
Jan-Olof Forsén, förbundsordförande RSMH

Enkätundersökning i alla kommuner i länet

I Länsstyrelsens enkät till kommunerna, som gällde verksamheten under åren 2004-2005, handlade frågorna om organisation och struktur på kommunens verksamhet för personer med psykiska funktionshinder.

Politiska mål och inventering av psykiskt funktionshindrades behov

Kommun	Mål	Inventering	Uppsökande verksamhet
Borgholm	ja	nej	nej
Västervik	nej	nej	nej
Torsås	ja	nej	delvis
Hultsfred	ja	nej	nej
Vimmerby	ja	nej	nej
Mörbylånga	ja	nej	nej
Nybro	ja	nej	ja
Emmaboda	ja	nej	nej
Kalmar	ja	nej	ja
Högsby	nej	nej	nej
Oskarshamn	nej	nej	nej
Mönsterås	nej	nej	nej

Politiska mål för verksamheterna

Politiskt antagna mål för arbetet för personer med psykiska funktionshinder saknas i fyra av länets kommuner. Mål- och styrdokument som antagits av respektive socialnämnd/omsorgsnämnd bör vara grunden för arbetet och målen ska fortlöpande följas upp och vidareutvecklas. Ett gott exempel på tydliga mål- och styrdokument för verksamheten finns i Kalmar kommun.

Inventering av behov, uppsökande verksamhet och samverkan

Ingen kommun i länet har genomfört någon inventering/kartläggning av målgruppen och deras behov, med syfte att planera kommunens insatser, individuellt och för hela målgruppen. Utan inventering av målgruppens behov är det svårt att planera verksamheten, både i ett kortare och i ett längre perspektiv, så att insatserna verkligen svarar mot de behov som finns. Några få kommuner, t.ex. Nybro och Torsås, har genomfört någon form av uppsökande verksamhet till målgruppen.

De flesta kommuner uppger att de genom kontakter med t.ex. distriktssköterskor, personliga ombud och den psykiatriska öppenvården, har relativt god kännedom om vilka personer som tillhör målgruppen. Samverkan med andra huvudmän finns i nästan alla kommuner, men i olika omfattning och kvalitet. Flera kommuner beskriver svårigheter i kontakterna med landstingets slutensjukvård och med Försäkringskassan, medan samverkan med den psykiatriska öppenvården ofta fungerar bra.

Kontakter med brukarorganisationer

Flera kommuner har ett positivt och växande samarbete med brukarorganisationer, t.ex. RSMH. I Nybro och Emmaboda finns ett väl utvecklat samarbete där brukarorganisationer även deltagit i utbildning av personalgrupper, men flera kommuner har inte har någon samverkan alls med brukarorganisationer.

Startat och avvecklat verksamhet

Ingen kommun uppger att de har avvecklat någon verksamhet som riktar sig till målgruppen. Hultsfred, Oskarshamn, Kalmar och Nybro är de fyra kommuner som startat ny verksamhet i form av boende, sysselsättning eller boendestöd under 2004-2005.

Vilka verksamheter finns i kommunen?

Bostad med särskild service och sysselsättningsverksamhet

Kommun	Boenden	Sysselsättning
Borgholm	nej	ja
Västervik	ja	ja
Torsås	nej	ja
Hultsfred	nej	ja
Mönsterås	nej	ja
Vimmerby	delvis	ja
Mörbylånga	nej	ja
Nybro	ja	ja
Emmaboda	nej	ja
Kalmar	ja	ja
Högsby	nej	ja
Oskarshamn	ja	ja

Alla kommuner har någon form av sysselsättning för psykiskt funktionshindrade, men de flesta saknar individuellt anpassade rehabiliterande sysselsättningsformer. Speciellt för unga personer är det viktigt med rätt anpassad sysselsättning för att underlätta återhämtningen och öka välbefinnandet. Flera kommuner har endast någon enstaka, traditionell sysselsättningsverksamhet med begränsade möjligheter till personlig utveckling.

Sju av länets tolv kommuner saknar helt bostad med särskild service för psykiskt funktionshindrade. Flera kommuner, t.ex. Mönsterås, Mörbylånga och Hultsfred, har kommuninnevånare som bor i enskild verksamhet ibland på annan ort, eftersom det inte finns anpassade boenden i den egna kommunen.

Boendestöd, med personal som har särskild kompetens, arbetar med att ge stöd och service till dem som bor i egen bostad. Boendestöd saknas dock i några kommuner och de funktionshindrade får i stället stöd i hemmet av hemtjänstpersonal, som ibland saknar utbildning för uppgiften. I Västervik finns det särskilda boendestödet i tjänst dygnet runt och under hela året, medan det i Vimmerby och Oskarshamn enbart finns boendestöd under dagtid på vardagar. I Högsby kommun saknas boendestöd.

Personliga ombud (PO) finns i samtliga kommuner länet.

Anser kommunerna själva att de har ett bra stöd till psykiskt funktionshindrade?

Fyra kommuner - Västervik, Torsås, Mönsterås och Nybro - bedömer själva att det finns ett bra stöd till brukarna i kommunen. De flesta kommuner svarar dock nej på frågan eller svarar att det finns goda ambitioner - men att kommunens insatser inte räcker till. Det saknas bl.a. inventering av målgruppens behov och bostäder med stöd i många kommuner i länet.

Verksamhetstillsyn i fem kommuner

Länsstyrelsens fördjupade tillsyn i fem kommuner – Kalmar, Oskarshamn, Västervik, Torsås och Högsby – sökte svar på frågan om människor med psykiska funktionshinder får ett adekvat stöd som möjliggör att man kan delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Utifrån detta granskades politiska mål- och styrdokument, rättssäkerhet för den enskilde, boende, boendestöd och sysselsättning, barnperspektivet, fortbildning för personalen och samverkan med andra huvudmän och organisationer.

Kommun	Rättssäkerhet	Mål	Boende	Sysselsättning	Boendestöd
Kalmar	ja	ja	ja	ja	ej nattetid
Västervik	delvis	nej	ja	ja	dygnet runt
Högsby	ja	nej	nej	ja	nej, hemtjänst
Oskarshamn	ja	nej	ja	ja	dagtid vardagar
Torsås	ja	ja	nej	ja	ej nattetid

Rättssäkerhet för alla medborgare är en viktig hörnsten i en demokrati. Rättssäkerhet inom socialtjänsten innebär bl.a. att den som inte själv kan tillgodose sina behov får sin sak prövad och får ett beslut som är möjligt att överklaga om det går den enskilde emot. I ett positivt beslut, t.ex. om sysselsättning för psykiskt funktionshindrade, anges mål för insatsen och följs i nästa steg av en plan för genomförandet och tidpunkt för uppföljning. Verksamheten och kommunen å sin sida, som har både *mål för verksamheten och för varje person*, kan utveckla sin verksamhet utifrån brukarnas behov samt återrapportera till socialnämnden om verksamhetens måluppfyllelse, utveckling och behov av förnyelse.

Alla funktionshindrade som behöver en *bostad med särskild service* har rätt att få det, enligt socialtjänstlagen. Flera kommuner saknar boenden och ofta saknas även planeringsunderlag eller inventering av hur många personer som behöver en sådan bostad. I Kalmar kommun har man gjort en inventering som visar att det är 25-30 personer i kommunen som väntar på ett stödboende i någon form. Övriga kommuner i tillsynen har inte genomfört någon inventering.

Sysselsättning, som är individuellt utformad, är ofta en viktig faktor för den funktionshindrades återhämtning och för välbefinnandet. Flera kommuner i länet har ett mycket smalt och traditionellt utbud av sysselsättning och framför allt saknas verksamhet för unga funktionshindrade. Sysselsättningsverksamhet är ett förbättringsområde för alla kommuner i tillsynen.

De psykiskt funktionshindrade som bor i egen bostad - vilket är de allra flesta - kan få stöd av kommunens *boendestödjare*. I Västervik finns boendestöd med personal med adekvat kompetens tillgängligt dygnet runt, medan Kalmar och Torsås hänvisar till hemtjänsten under nattetid. I Oskarshamn finns stödet endast under dagtid på vardagar och i Högsby finns inget boendestöd alls och hemtjänstens personal har inte alltid adekvat kompetens för detta arbete.

God *samverkan* mellan olika myndigheter och organisationer är inte ett mål utan ett medel för att funktionshindrade personer ska få ett adekvat stöd och hjälp med sina ofta sammansatta behov. Kommunerna har huvudansvaret för samverkan, men alla parter måste givetvis göra sitt bästa för att finna enkla och effektiva metoder för samverkan. Det fungerar ofta bra mellan kommunerna och den psykiatriska öppenvården medan problem finns i kontakterna med slutensjukvården, mellan socialtjänstens olika delar och med Försäkringskassan, uppger flera kommuner.

”Om en kommuns socialtjänst sköter sig väl blir det färre vård dagar för landstingets psykiatri och tvärtom.”

Lars Fredriksson och Anita Sundin, Sveriges Kommuner och Landsting

Får människor med psykiska funktionshinder ett bra stöd?

För att kunna svara ja på frågan krävs att kommunerna tar sitt ansvar när det gäller:

- att skaffa sig kunskap och kännedom om målgruppens behov
- att nå de personer som har behov av socialtjänstens insatser
- att enskilda personer får ett individuellt, samordnat och rättssäkert stöd
- ett varierat utbud av insatser med god kvalitet
- samt att verksamheten styrs och följs upp utifrån lagstiftning och politiska mål.

Ett gemensamt problem för alla kommuner i länet är avsaknaden av *inventering/kartläggning* av psykiskt funktionshindrades behov, alltså det grundläggande planeringsunderlag man måste ha för att faktiskt veta vad och hur ska stödet se ut, i vilken omfattning och till vem. Inventeringen är också ett underlag som politikerna i social- och omsorgsnämnder behöver för att kunna prioritera, finansiera och lägga fast *mål- och styrdokument* för verksamheten. Socialtjänstens uppgift är också att i den *uppsökande verksamheten* nå fram och informera enskilda personer, organisationer m.fl. om kommunens verksamhet, för att fånga upp och ge stöd till enskilda människor. I det här sammanhanget är en väl utvecklad samverkan med andra, t.ex. landstingets sjukvård av största vikt för den enskilde.

Fokus i Kalmar län, med stöd från Länsstyrelsen, kommer under hösten 2006 att starta projektet ”Att identifiera stöd och behov när vardagslivet bryter samman – uppsökande och inventering av psykiskt funktionshindrade personers behov”. Alla kommuner i länet har anmält sitt intresse att delta, vilket är mycket positivt.

Rättssäkerhet för alla medborgare är en viktig hörnsten i en demokrati. Rättssäkerhet inom socialtjänsten innebär att den som inte själv kan tillgodose sina behov får sin sak prövad enligt SoL eller LSS och få ett beslut som är möjligt att överklaga om det går mig emot. I ett positivt beslut, t.ex. om sysselsättning för psykiskt funktionshindrade, anges mål för insatsen och följs i nästa steg av en plan för genomförandet och tidpunkt för uppföljning. Detta tillvägagångssätt innebär att den enskilde får vara med och styra över sin situation och personalen kan stödja och stimulera den enskilde att nå målet. Målet är individuellt och kan vara allt ifrån att komma till arbetet en stund varje dag - till att gå vidare till studier eller annan sysselsättning, kanske på den öppna arbetsmarkanden. Verksamheten och kommunen å sin sida, som har både *mål för verksamheten och för varje person*, kan utveckla sin verksamhet utifrån brukarnas behov samt återrapportera till social/omsorgsnämnden om verksamhetens utveckling, måluppfyllelse och behov av resurser. Flera kommuner i länet saknar politiskt fastlagda mål- och styrdokument för verksamheten för stödet till psykiskt funktionshindrade. Det är rimligen mycket komplicerat att styra och utvärdera en verksamhet som saknar mål.

Bostäder med särskilt stöd för personer med psykiska funktionshinder saknas i mer än hälften av länets kommuner och det finns också exempel på boendeformer som är torftiga, omoderna och institutionsliknande.

Sysselsättning för målgruppen når inte alla, är ofta inte individuellt anpassad och är ibland traditionellt uppbyggd. Särskilt svårt är det för unga funktionshindrade. En annan grupp som

socialtjänsten har mycket svårt att nå med insatser, är personer som förutom sitt psykiska funktionshinder har missbruksproblem.

Boendestöd för dem som bor i eget boende, med personal som har god kompetens och som är tillgängligt dygnet runt, är en viktig trygghetsfaktor för många och kan även förebygga behov av andra insatser.

Personal som arbetar med målgruppen psykiskt funktionshindrade behöver handledning och fortbildning, vilket är en viktig kvalitetsfråga. Detta gäller även för chefer på olika nivåer.

Politiker i ansvariga nämnder behöver också i många fall sätta sig in mer i målgruppens situation och behov för att kunna styra och prioritera inom sitt ansvarsområde.

Barn till personer som har ett psykiskt funktionshinder behöver ofta, vare sig de bor ihop med den föräldern eller inte, stöd i olika former från socialtjänsten. *Barnperspektivet* och samarbetet mellan socialtjänstens olika delar omkring barnen behöver kvalitetssäkras i samtliga kommuner och säkerställa så att barnen blir synliga och får ett adekvat stöd.

Det finns en tendens i kommunerna att man inte enbart utgår från *individens behov* av stödinsatser, utan man bedömer behovet av insatser utifrån ”vad som finns” - eller att det inte finns - i kommunen, både när det gäller sysselsättning, boendeformer och annat stöd.

Det är mycket viktigt att *beakta de psykiskt funktionshindrades situation* och vilka begränsningar funktionshindret kan innebära för den enskilde. Det kan t.ex. innebära stora svårigheter att över huvudtaget framföra sina problem inför myndigheter och begära stöd, speciellt om man behöver något som inte redan finns i kommunen. *De personliga ombuden* (PO) fyller en viktig roll som stödare till de psykiskt funktionshindrade i deras möte med myndigheter, men ombuden räcker inte alltid till och når heller inte alla som behöver stöd.

Får då personer med psykiska funktionshinder ett bra stöd i kommunerna?

Åtta av tolv kommuner i länet svarade själva nej på den frågan i Länsstyrelsens enkätundersökning - och bara fyra svarade ja. Det finns alltså uppenbara problem. Men även positiva sidor har framkommit vid Länsstyrelsens granskning och som goda exempel kan nämnas kommunernas samarbete med brukarorganisationer i Nybro, Torsås och Emmaboda, Kalmar kommuns måldokument och förändringsarbete, de personliga ombudens arbete, arbetet för rättssäkerhet i Torsås och den engagerade personalen på många håll i länet. Men för att kunna svara ja på frågan ovan behövs förändringar, förbättringar och förnyelse, enligt Länsstyrelsens bedömning, i skiftande utsträckning i alla kommuner i länet inom följande områden:

- tydliga politiska mål- och styrdokument
- inventering av målgruppens behov
- med att nå de funktionshindrade som behöver socialtjänstens stöd
- att sätta individen i centrum och ha ett bra bemötande
- rättssäkert, individuellt och samordnat stöd
- varierat och fullgott utbud av stödinsatser till personer med psykiska funktionshinder.

”Ur brukarnas och även riksdagens perspektiv går det för långsamt. Det är viktigt att frågan prioriteras på ett sätt som man tidigare kanske inte gjort.”

Anders Milton, psykiatrisamordnare.