



Personliga ombud för psykiskt funktionshindrade i Stockholms län 2007-2008

Publiceringsdatum

28 oktober 2008

Granskningsperiod

Maj-Juni 2008

Diarienummer**Författare**

Helena Forsell

Kontaktperson

Majka Stenberg
08-785 40 46
ins@ab.lst.se

Sammanfattning

Samtliga stadsdelar och 21 av 25 kommuner i Stockholms län har verksamheter med personliga ombud. I dagsläget saknas ombud i Lidingö, Vaxholm, Upplands Bro och Nynäshamn. Av totalt 59 ombud arbetar två helt ensamma utan stöd eller samverkan med andra ombud, 47 ombud är samlokaliserade med andra. Tre verksamheter i länet, med sammanlagt 16 ombud, drivs inte i kommunal regi. I övriga verksamheter är ombuden oftast organisatoriskt placerade inom socialtjänstens socialpsykiatriska enheter/handikappenheter. Samtliga verksamheter i Stockholms län har, eller håller på att bilda, någon form av ledningsgrupp/styrgrupp. Hur ledningsgrupperna är sammansatta och om ombuden tycker att de är till stöd, varierar dock. Samtliga ombud framhåller, och det framgår också av i stort sett alla redovisningar, att en av ombudens viktigaste uppgifter är att rapportera s.k. systemfel till ledningsgruppen. Vissa ombud i Stockholms län har regelbundet över 30 klienter medan andra har 10-15. Flera ombud minskar på informationsinsatser och utåtriktad verksamhet när klienterna tenderar att börja bli många. Ombuden tycker att de oftast möts med respekt av andra yrkesgrupper. Möter de motstånd handlar det ofta om okunskap. En aktuell fråga, inte bara för ombuden i Stockholms län, är olika risksituationer som kan uppstå i arbetet och hur man kan förbereda sig för sådana händelser.

Länsstyrelsens sammanfattande slutsatser

- De kommuner som saknar personligt ombud bör överväga att inrätta sådana verksamheter.
- Kommuner som har verksamheter med ensamma ombud, bör överväga möjligheterna att söka ytterligare statsbidrag för anställande av fler ombud och/eller verka för samverkan med andra kommuner.
- Lednings- eller styrgrupper är viktiga funktioner för de personliga ombuden, både som direkt stöd och som mottagare av rapportering av systemfel. De kan ha en avgörande betydelse för om ombuden både kort- och långsiktigt ska lyckas med sina uppdrag på individuell såväl som på organisatorisk nivå. Det är bl.a. därför av stor betydelse att denna funktion stärks och tas på allvar av de myndigheter och organisationer som bör vara representerade i lednings- styrgrupperna.

Denna publikation finns endast i elektronisk form.

Resultat från Länsstyrelsens tillsyn, undersökningar och uppföljningar publiceras även genom tryckta rapporter och faktablad, se www.ab.lst.se/publikationer.

Inledning

I maj 2000 beslutade regeringen om införande av statsbidrag till kommunerna för en nationell uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud till personer med psykiska funktionshinder. Socialstyrelsen fick i uppdrag att samordna denna uppbyggnad och också följa, stödja och utvärdera verksamheterna. Länsstyrelserna fick samtidigt i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen arbeta med frågan i sina respektive län. I uppdraget till länsstyrelserna ingick också att fördela statsbidrag utifrån ansökningar från kommunerna.

Socialstyrelsen gav ut ett meddelandeblad i oktober 2000 (Meddelandeblad nr 14/2000) där principerna slogs fast för bl.a. fördelning av statsbidraget, kriterier för målgruppen, krav på samverkan, ombudens arbetsuppgifter, avgränsning till andra yrkesgrupper, attityder och förhållningssätt och ombudens behov av en fristående ställning.

Länsstyrelserna har tillsammans med Socialstyrelsen givit ombuden olika utbildningsinsatser, en mängd utvärderingar har genomförts både nationellt och regionalt. Socialstyrelsen har i återkommande lägesrapporter från 2001 och framåt konstaterat att ombudsverksamheterna är en förstärkning av psykiatrireformens intentioner om normalisering, integrering och delaktighet för personer med psykiska funktionshinder och med omfattande behov av insatser.

Antalet verksamheter med personliga ombud har successivt ökat i antal under åren, vilket innebär att 84 procent av landets kommuner hade ombudsverksamheter vid årsskiftet 2007/2008.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade hösten 2007 att en extra satsning på verksamheterna med personliga ombud skulle göras under åren 2008 och 2009. Satsningen skulle innebära ett stöd för ombudsverksamheterna bl.a. i form av en person som arbetar med frågan på Länsstyrelsen och kompetensutveckling för ombuden. Kompetensutvecklingen planeras delvis ske i samverkan med Socialstyrelsen och andra länsstyrelser, företrädesvis med Länsstyrelsen i Uppsala. Samverkan med Uppsala beror på att ombuden i Stockholm och Uppsala har ett gemensamt nätverk.

Som en inledning på den extra satsningen besökte Länsstyrelsen ombudsverksamheterna i Stockholms län under april, maj och juni 2008 och förde samtal med ombuden om verksamheternas utveckling. Under samma period har Länsstyrelsen också deltagit vid möten i 14 av verksamheternas ledningsgrupper.

Denna redovisning bygger på en sammanställning av intervjuer av samtliga personliga ombud i länet, skriftliga redovisningar av ansvariga för ombudsverksamheterna som beskriver hur verksamheterna bedrivits under 2007 och besök vid ledningsgruppsmöten. En jämförelse görs också med det som framkommit i Socialstyrelsens rapport till regeringen från april i år.

Skillnader, likheter och goda exempel lyfts fram utan att enskilda verksamheter, annat än undantagsvis, nämns och redovisas var för sig.

Redovisning

Fördelning, organisering och geografisk placering av ombudsverksamheterna

Fördelning

I Stockholms län finns 26 kommuner inklusive Stockholms stad, som består av 14 stadsdelar. Samtliga stadsdelar och 21 av 25 kommuner har verksamheter med personliga ombud. I dagsläget saknas ombud i Lidingö, Vaxholm, Upplands Bro och Nynäshamn. Lidingö och Vaxholm hade ombud en kort period i början av 2000-talet, Upplands Bro tackade nej till redan beviljat statsbidrag i maj 2008 och Nynäshamn har aldrig ansökt om statsbidrag.

Av Socialstyrelsens Meddelandeblad framgår: *"Sårbarhet vid sjukdom och hänsyn till ombudens arbetsmiljö talar också för att en verksamhet bör omfatta minst två personliga ombud. Flera mindre kommuner i länet kan då träffa avtal för att gemensamt utveckla en mer stabil verksamhet med flera personliga ombud."* (Meddelandeblad 14/2000 s.4-5)

I juli 2008 fanns 59 personliga ombud i Stockholms län, varav 37 i länets kommuner och 22 i stadsdelarna. Av dessa 59 ombud arbetar 2 helt ensamma, d.v.s. de har inte någon organisatorisk samverkan med andra ombud i någon annan kommun eller stadsdel. En organisatorisk samverkan kan för övriga ombud bestå av antingen gemensamma ledningsgrupper, kommuner som gemensamt driver en verksamhet och/eller av gemensam handledning.

I landet i övrigt har var fjärde verksamhet ensamarbetande ombud.

Av resterande 57 ombud är 47 samlokaliserade om 2-6 personer i gemensamma lokaler, medan övriga 10 arbetar i egna rum i sina respektive kommuner/stadsdelar.

Ytterligare information om fördelning av ombuden, se sist i denna redovisning under rubriken "Bilaga".

Organisering

Av Socialstyrelsens Meddelandeblad framgår vidare att: *"Erfarenheten har också visat att det är en fördel om de personliga ombuden ges en organisatorisk och lokalmässig placering som beaktar deras 'fristående' ställning.. Det kan underlätta deras möjligheter att få kontakt med psykiskt funktionshindrade personer och att agera i deras intresse på ett trovärdigt sätt."* (Meddelandeblad 14/2000 s.8)

Tre verksamheter i länet, med sammanlagt 16 ombud, drivs inte i kommunal regi. Sex kommuner har genom samverkansavtal gemensamt upphandlat sina verksamheter av stiftelsen Parasoll, tre stadsdelar har gjort gemensam upphandling av föreningen Fountain House och Stadsmissionens enhet för hemlöshet driver verksamhet för socialtjänstnämnden i Stockholms stad.

I övriga verksamheter är ombuden oftast organisatoriskt placerade inom socialtjänstens socialpsykiatriska enheter/handikappenheter. Av vissa redovisningarna från kommunerna framgår att man anser att placering

inom den socialpsykiatriska organisationen inte är den bästa lösningen med tanke på begreppet "fristående ställning". Andra menar vid intervjuerna, att det inte visat sig vara något större problem, men att man måste vara medveten om riskerna med att bli "indragen" i kommunens verksamhet. Man anser att den fristående ställningen handlar mer om ombudens attityder och värderingar och följsamhet till Meddelandebladets intentioner, än den organisatoriska och geografiska placeringen.

Några kommuner anser att de bidrar till en "mer" fristående ställning genom att placera ombudet i kommunens nämndkontor eller direkt under socialchef eller förvaltningschef eller i förvaltningar som också organiserar t.ex. integrations- och flyktingfrågor.

Geografisk placering

I fyra verksamheter arbetar ombuden i socialtjänstförvaltningens lokaler i respektive "kommunhus". Tre verksamheter är placerade i "egna" lägenheter, två verksamheter är placerade i övervåningen på friliggande villor, tre verksamheter är placerade i medborgarkontor medan övriga har sina arbetsplatser i "friliggande" lokaler, ofta samlokaliserade med annan kommunal verksamhet.

Ledningsgrupp/styrgrupp

"I Meddelandebladet föreslås att ombudsverksamheterna ska drivas i samverkan med andra aktörer på kommun-/länsnivå. Nio av tio verksamheter har idag fungerande ledningsgrupper, sammansatta av representanter för kommunerna och andra huvudmän. Den vanligaste konstellationen i dessa ledningsgrupper är som tidigare är representanter från kommun och psykiatri (80 %). Kommun, psykiatri och brukarorganisationerna tillsammans finns i drygt hälften av lednings-grupperna. Andra huvudmän som ingår är Försäkringskassan (41 %), arbetsförmedlingen (30 %) och primärvård (30 %)."
(Socialstyrelsens rapport till regeringen, 2008-04-13, Dnr. 72-1704/2002, s. 5)

Samtliga verksamheter i Stockholms län har, eller håller på att bilda, någon form av ledningsgrupp/styrgrupp, vilket innebär 17 pågående ledningsgrupper och två som är under uppbyggnad. Hur ledningsgrupperna är sammansatta och huruvida ombuden tycker att de är till stöd, varierar dock. Av de redovisningar som verksamhetsansvariga lämnat till Länsstyrelsen framgår att landstingets psykiatri är representerad i huvuddelen av ledningsgrupperna, i många fall finns representanter från både öppen - och slutenvård. Vid de faktiska mötestillfällena är det dock inte ovanligt att psykiatrins representanter uteblir. När det gäller försäkringskassa och arbetsförmedling är de enligt redovisningarna representerade i 7 respektive 4 ledningsgrupper men saknas, även de, ofta vid ledningsgruppernas sammanträden. I en ledningsgrupp, Österåker, finns representanter för socialförvaltningen inklusive politiker, psykiatri, husläkarmottagning, FK, AF, Riksförbundet social och mental hälsa, RSMH, Intresseföreningen för schizofreni, IFS, samt enheten för särskilt

stöd i skolan. I ett par ledningsgrupper har ett antal deltagare funnits med i flera år, vilket ombuden anser vara en styrka och betydelsefullt för deras arbete.

Samtliga ombud framhåller, och det framgår också av i stort sett alla redovisningar, att en av ombudens viktigaste uppgifter är att rapportera s.k. systemfel till ledningsgruppen. Ombuden anser att deras arbete i hög grad påverkas av om ledningsgruppens medlemmar har mandat att påverka skeenden i sina respektive organisationer, dvs. åtgärda de systemfel som ombuden rapporterar.

I redovisningen från Spånga-Tensta, klargörs ombudens roll:

”Personligt ombud bidrar till en kvalitetssäkring i vår stadsdel med att lyfta fram problem och frågeställningar och tydliggöra samt påvisa systemfel som kan förekomma”.

Klienterna

Antalet klienter per ombud i länet varierar från under 10 till cirka 50. I landet i övrigt är genomsnittet cirka 20 klienter per ombud under ett år. Vissa ombud i Stockholms län har regelbundet över 30 klienter medan andra har 10-15. Flera ombud minskar på informationsinsatser och utåtriktad verksamhet när klienterna tenderar att börja bli många. Det förefaller rimligt att anta att ombudens arbetsmetoder varierar utifrån bl.a. antalet klienter. Med ”för många” klienter riskerar den relationsskapande fasen i den individuella kontakten, som för många ur målgruppen utgör en avgörande förutsättning för ett fortsatt gemensamt arbete, att bli alltför kort. Klienter ur målgruppen som är isolerade, skygga och har svårt att på kort tid formulera ett uppdrag, riskerar att bli utan hjälp av ett personligt ombud.

Många ombud vittnar om att klienterna under senare år blivit yngre, fler har barn, färre kommer från ”ursprungsgruppen” (personer som vistats under långa tider i psykiatri), fler kommer från den psykiatriska öppenvården, fler har neuropsykiatriska funktionshinder, fler klientkontakter är korta men återkommande och det är fler klienter som har problem inom flera livsområden.

De flesta klienterna har stora ekonomiska problem.

”Ekonomi är ett stort problem för klienterna. Man borde ordna ekonomiutbildning för dem. Vi lappar och lagar och gör ambulansuttryckningar. Det ställs samma krav på klienterna som på alla andra, fast deras behov och problem ser helt annorlunda ut”

Boendestöd och boendet/bostadssituationen är ett annat stort bekymmer för klienterna, liksom kränkande bemötande från både socialtjänst, psykiatri och andra myndigheter.

”Ombildningarna från hyres- till bostadsrätt i innerstan är ett stort problem för målgruppen”

”Det stora problemet är bristen på tillgång till boende, särskilt individanpassade boenden”

”Boendestödet i kommunen, det är ett systemfel. Boendestödjarna är för få, det finns inga vikarier och klienterna får inte det stöd de har behov av”

”Vissa boendestödjare uppvisar ett mycket dåligt bemötande av klienterna”

”Handläggarna hjälper inte klienterna att överklaga negativa beslut – klienterna får nej till allting, till slut slutar de ansöka överhuvudtaget”

En annan svårighet är att överhuvudtaget få kontakt med och svar av handläggare och behandlande personal inom de olika inblandade myndigheterna. Både klienter och ombud får sitta i långa telefonköer, telefontider är orimligt korta och det är stor omsättning på personal vilket innebär att klienterna blir ”avpersonifierade” och av den anledningen får dålig service. Handläggningstiderna är också i många fall oacceptabelt långa.

Klienternas uppdrag till ombuden

Stockholmsombudens uppdrag överensstämmer i stora drag med de uppdrag ombud i övriga landet får och som Socialstyrelsen beskriver i rapporten till regeringen från april i år.

Klienterna ber bl.a. om hjälp med följande:

- Stöd med ekonomin
- Stöd i kontakten med olika myndigheter eller institutioner
- Stöd till en förändrad boendesituation
- Stöd vid hot om vräkning
- Stöd i att få god man/byta god man
- Stöd i att komma igång i någon form av sysselsättning/arbete
- Stöd i att få en rättssäker handläggning av den myndighet man har kontakt med och är beroende av.

Ombudsrollen

Många ombud har nu arbetat ett antal år, vissa sedan projektiden 1995-1998, som föregick beslutet om införandet av statsbidraget. Ombuden beskriver sin utveckling på olika sätt:

”Jag har erövrat en yrkesroll”

”Man blir proffsigare med tiden”

”Man blir allround på det mesta”

”Vi har ett mognare, proffsigare och naturligare bemötande och känner oss numera trygga i rollen”

”Jag har större legitimitet idag”

Ombuden tycker att de oftast möts med respekt av andra yrkesgrupper. Möter man motstånd handlar det ofta om okunskap. Enskilda ombud har av och till stött på problem t.ex. med boendestödjare, gode män, handläggare, särskilt inom försörjningsstöd, och personal inom psykiatrin.

Förväntningar från andra yrkesgrupper kan handla om avlastning vilket kan innebära önskan om att ombudet ska ta över ”besvärliga, svåra” klienter. Det kan i vissa fall handla om försök till ren ”remittering”, dvs. att ombuden ska göra socialtjänstens eller psykiatrins arbete.

”Risken att bli indragen i systemet får man vara medveten om”

”Jag kan se risken för rollförvirring, att socialsekreteraren ser mig som en kollega”

”Jag är mån om att länka till dom som ska göra jobbet”

”Vi är tydligare med gränserna idag”

Ombuden berättar också om klienter som råkar ut för kränkande bemötande från personal inom olika myndigheter. En strategi som de flesta ombud använder för att motverka detta är information på olika nivåer till personal inom socialtjänsten och psykiatrin, gode män m.fl.

”Jag ryter till och uppfostrar dom”

”Vi är med och föreläser för personalen på försörjningsstöd för att ’mota Olle i grind’ och slippa ett dåligt bemötande av våra klienter”

”Jag deltar i introduktionsutbildning av ny personal inom socialförvaltningen”

I många verksamheter görs utvärderingar, oftast i enkätform. I Spånga-Tensta används fokusgrupper:

”Diskussionen har kretsat kring svårigheten att hitta ett mätsystem som utesluter påverkan från ombuden när det gäller makt och lojalitetsaspekter. Vi valde att ha en fokusgrupp. Sex klienter deltog av totalt 10 inbjudna.”... ”Hur går vi vidare? Tankar finns om planer på att ha motsvarande fokusgrupp med våra samarbetspartners Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, stadsdelsförvaltningarna, psykiatrin och brukarorganisationerna.”

Ensamarbete och riskbedömning

Ensamarbete

Att en verksamhet med endast ett ombud är utsatt och sårbar och kräver mycket av ombudet är otvetydigt. Om de ensamarbetande ombuden anser att arbetssituationen är problematisk eller inte, tycks delvis ha att göra med hur mycket stöd de har av ansvarig chef och om de har tillgång till en ”någorlunda välfungerande” lednings- eller styrgrupp.

I några av verksamheterna har ombuden blivit ensamarbetande under de senaste åren, eftersom respektive ledning beslutat om neddragning av antalet tjänster p.g.a. besparingsskäl. Arbetsituationen för dessa ombud har förändrats radikalt eftersom ett vardagligt stöd försvinner samtidigt som antalet klienter ökar påtagligt.

Riskbedömning

En aktuell fråga, inte bara för ombuden i Stockholms län, är olika risksituationer som kan uppstå i arbetet och hur man kan förbereda sig för sådana händelser. Frågan gäller inte bara de ombud som arbetar helt ensamma i sina verksamheter utan den är aktuell för samtliga ombud. I några verksamheter har ombuden gjort en noggrann kartläggning och vidtagit åtgärder för att minimera säkerhetsrisker. Exempel är anpassning av möblering i rummet, installering av larm i lokalen och/eller personlarm, ”öga” i dörren, information till en annan person om man går på hembesök. Detta inkluderar meddelande om när hembesöket är genomfört. Man har också kommit överens med andra som man delar lokal med om att varsko varandra vid eventuella risksituationer.

Inget av ombuden gör hembesök vid första mötet med en ny klient och många säger att de i möjligaste mån undviker att göra hembesök även hos kända klienter. Flera av ombudens arbetsledare kommenterar riskerna vid hembesök och sitt arbetsmiljöansvar i sammanhanget.

Det kan dock tilläggas att ombuden med största sannolikhet inte löper större risker än andra anställda inom kommun och landsting som av och till arbetar ensamma i klienters/patienters hem.

Ombudens kompetensutveckling

52 av 59 ombud har deltagit i Socialstyrelsens introduktionsutbildning. De som ännu inte fått denna möjlighet kommer att utbildas hösten 2008 och våren 2009.

I övrigt får ombuden viss kontinuerlig kompetensutveckling på samma villkor som övrig personal inom t.ex. socialtjänsten, vilket också är arbetsgivarens skyldighet. Exempel på kompetensutveckling som vissa av ombuden deltagit i under åren är: KBT (kognitiv beteendeterapi), Coachingutbildning, Nätverksledarutbildning, Budget- och skuldrådgivningsutbildning, ”Kommunikologi”, ”Motiverande samtal”.

Samtliga ombud betonar att de nätverksträffar de har tillsammans med ombuden i Uppsala län är viktiga både ur inlärningssynpunkt och som källa till inspiration och motivation.

De utbildningsbehov som ombuden lyfter fram inför framtiden gäller bl.a.

- Neuropsykiatriska funktionshinder
- Kunskap som rör personer med psykiska funktionshinder som har barn

- Kvinnor som utsätts för våld i nära relationer
- Nyheter inom juridikens område
- Retorik och förhandlingsteknik
- Etik och moral
- Återhämtning och rehabilitering

Ombudens övriga iakttagelser och identifierade brister i vård- och omsorgssystemet

Många ombud undrar vad som händer inom psykiatri.

”Psykiatri är eftersatt. Man skär ned i stället för att satsa”

”Klienterna får ett konstigt bemötande när de vänder sig till den psykiatriska öppenvården”

”Det finns bra personal, men de är en bristvara”

”Psykiatri bedriver en konserverande vård, t.o.m. för unga psykospatienter”

”Det är svårt att jobba med psykiatri, svårare än med kommunen. Det är för lite personal, personalen är utbildad och patienterna blir dåligt bemötta”

Ombuden i Stockholm rapporterar i stort sett samma brister i vård- och omsorgssystemet som ombuden på nationell nivå och som Socialstyrelsen lyfter fram i rapporten till Regeringen. Förutom brister som redan nämnts i denna rapport, tillkommer bristande samordning inom och mellan myndigheter, bristande resurser och konsekvenser av politiska ställningstaganden och stelbenta regelverk, som kan få förödande konsekvenser för enskilda individer i ombudens målgrupp.

”Ombudens kunskaper om målgruppen och deras iakttagelser om vad som fungerar/inte fungerar i kontakten mellan klient och olika institutioner och myndigheter är stor och bör tillvaratas. Om detta inte sker är det fråga om en stor informationsförlust lokalt, regionalt och nationellt om hur våra välfärdssystem fungerar för en grupp medborgare som är i stort behov av samhällets stöd och hjälp.” (Socialstyrelsens rapport till Regeringen, 2008-04-13, Dnr. 72-1704/2002, s. 17)

Bilaga

Kommuner och stadsdelar som har en gemensam verksamhet med en huvudansvarig kommun/stadsdel och en gemensam ledningsgrupp:

Danderyd, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg och Upplands-Väsby, 8 ombud, Parasoll

Nacka-Värmdö, 4 ombud

Nykvarn, Salem och Södertälje, 4 ombud

Bromma, Kungsholmen, Norrmalm, 6 ombud, Fountain House

Hägersten-Liljeholmen, Skärholmen och Älvsjö, 3 ombud

Stadsdelar som har gemensam ledningsgrupp men separata verksamheter:

Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Skarpnäck, 4 ombud

Hässelby-Vällingby, Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta, 3 ombud

Övriga

Botkyrka, 2 ombud

Ekerö, 1 ombud

Haninge, 1 ombud

Huddinge, 3 ombud

Järfälla, 1 ombud

Norrtälje, 3 ombud

Tyresö, 1 ombud

Täby, 2 ombud

Vallentuna, 1 ombud

Österåker, 6 ombud

Södermalm, 3 ombud

Östermalm, 1 ombud

Socialtjänstnämnden (hemlösa), 2 ombud, Stadsmissionen