



Stockholms
stad

Årsrapport för personligt ombud 2016

Maj 2017

Dnr 3.1.1-252/2017

stockholm.se

Sammanfattning

Verksamheten med personligt ombud riktar sig till personer med långvariga och omfattande psykiska funktionsnedsättningar som har behov av särskilt stöd för att kunna tillvarata sina rättigheter i samhället. Ett personligt ombud arbetar på uppdrag av den enskilde och fungerar som ett redskap för att stärka den enskildes tillit till sig själv och därmed få bättre kontroll och makt över den egna vardagen.

I Stockholms stads budget för 2015 och 2016 konstateras att *Tjänsten personliga ombud är under hårt tryck och behovet behöver följas noga*. I stadens budget för 2017 framgår att: *Tillgången till stödinsatsen personligt ombud, genom vilken målgruppen får stöd i kontakter med myndigheter och hjälp att formulera eventuella behov av vård, stöd och service, ska säkerställas och stärkas*.

En av aktiviteterna i Stockholms stads handlingsplan för socialpsykiatri är att sammanställa en årlig stadsövergripande rapport om personligt ombud. Ett syfte med rapporten är att ta tillvara personligt ombuds kunskaper om systemfel och samverkansproblem. Uppgifterna i årsrapporten är hämtade från stadens redovisningar till Länsstyrelsen i Stockholms län.

Några av de systemfel som rapporterats på handläggarnivå är att olika bedömningar av rätten till bistånd görs och att det finns brister i bemötande. Ytterligare brister är att handläggare saknar kunskap och kompetens om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser.

Några av de systemfel som rapporterats på lokal nivå är bristande personalkontinuitet inom både den landstingsfinansierade psykiatri och inom socialtjänsten.

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Bakgrund	5
Personligt ombud i Stockholm.....	7
Slutdiskussion	15

Bakgrund

Vad är personligt ombud?

I samband med psykiatrireformen bedrevs försöksverksamhet med personliga ombud på tio orter i Sverige. Socialstyrelsen utvärderade verksamheterna och resultaten var goda för de klienter som fått stöd. År 2000 beslutade riksdagen att verksamheter med personliga ombud skulle permanentas och göras landsomfattande.

Personligt ombud är ett stöd som riktar sig till personer över 18 år med psykiska funktionsnedsättningar som har betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika livsområden. Den som får stöd av personligt ombud ska ha ett sammansatt och omfattande behov av vård, stöd och service, rehabilitering och sysselsättning. Det ska dessutom finnas ett behov av långvariga kontakter med socialtjänsten, primärvården och den specialiserade psykiatrin och andra myndigheter. Det finns inget krav på att den enskilde ska ha en psykiatrisk diagnos.

Ombuden arbetar på den enskildes uppdrag och är fristående från myndigheter och vårdgivare. De arbetar inte med myndighetsutövning eller vård- och behandlingsinsatser. Tjänsten är kostnadsfri för den enskilde och föregås inte av biståndsprövning. Tjänsten fungerar som ett redskap för att stärka den enskildes tillit till sig själv och därmed få bättre kontroll och makt över den egna vardagen.

Verksamheten med personligt ombud ska enligt SFS 2013:522 stödja den enskilde att så långt det är möjligt uppnå följande ändamål:

1. ha bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktig i samhället,
2. ha möjligheter att leva ett mer självständigt liv och få en förbättrad livssituation, och
3. ges möjligheter att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor samt rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.

Verksamheten syftar även till att

1. få myndigheter, kommuner och landsting att samverka utifrån den enskildes önskemål och behov, och
2. ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i fråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.

Verksamheten ska bedrivas så att samverkan mellan huvudmän kommer till stånd utifrån den enskildes behov. Den ska också bedrivas så att samverkan omfattar patient, - brukar och anhörigorganisationer. Anhörig- brukar- och intresseorganisationerna kan ha en viktig roll för att nå de klienter som har störst behov, och behöver stöd av personligt ombud.

Insatserna som ombuden ger ska vara samordnade och ges efter att den enskilde har varit delaktig i planeringen av stödet. Bara i yttersta undantagsfall arbetar ombudet med fullmakt från klienten, och då bör arbetet vara begränsat i både tid och innehåll.

Ombuden upptäcker ofta brister och hinder i samhällets stödsystem när de arbetar med de enskilda. Det ingår också i ombudens arbete att identifiera och rapportera de brister i serviceutbudet, som gör att enskildas behov inte blir tillgodosedda. Dessa deltar på så vis indirekt i strukturpåverkan genom att vara katalysatorer för brister och fel i välfärdssystemet.¹

Personligt ombud som rekommenderad insats

Case management är ett samlingsnamn för flera typer av stödmodeller. I samtliga modeller har en vårdsamordnare, en så kallad case manager, en koordinerande funktion med ansvar för att utredning, planering och adekvata insatser genomförs och följs upp med klienten. Socialstyrelsens nationella riktlinjer för psykosociala insatser vid schizofreni eller schizofrenliknande tillstånd rekommenderar mindre intensiv case management enligt resursmodellen för personer med schizofreni eller schizofrenliknande tillstånd som har omfattande kontakter med vårdsystemet och komplexa behov av åtgärder. Här ingår insatsen personligt ombud som är den form av mindre intensiv case management som används mest i Sverige idag.²

I Stockholm är enstaka ombud utbildade case managers. Det finns dock inga ett krav eller tydliga rekommendationer som innebär att ombuden bör ha en dylik utbildning. Däremot framhålls att *det personliga ombudet ska ge klienten ett kvalificerat stöd i form av samordning av de insatser som riktas till honom eller henne.*³

¹ Socialstyrelsens meddelandeblad, nr 5/2011

² Kunskapsguiden

³ Socialstyrelsens meddelandeblad, nr 5/2011

Personligt ombud i Stockholm

Budgetuppdrag

I kommunfullmäktiges budget för 2015 och 2016 lyfts personligt ombud fram som en viktig verksamhet inom ramen för stadsdelsnämndernas verksamhet: *Det behövs en satsning på personliga ombud för psykiskt funktionsnedsatta. Det personliga ombudet kan hjälpa till med myndighetskontakter, överklaganden eller att formulera behov av vård, stöd och service. Tjänsten personliga ombud är under hårt tryck och behovet behöver följas noga.* I stadens budget för 2017 framgår att: *Tillgången till stödinsatsen personligt ombud, genom vilken målgruppen får stöd i kontakter med myndigheter och hjälp att formulera eventuella behov av vård, stöd och service, ska säkerställas och stärkas.*

Socialpsykiatrins handlingsplan

En av aktiviteterna i Stockholms stads handlingsplan för socialpsykiatri är att sammanställa en årlig stadsövergripande rapport om personligt ombud. Ett syfte med rapporten är att ta tillvara personligt ombuds kunskaper om systemfel och samverkansproblem. Ytterligare ett syfte är att på stadsövergripande nivå följa målgruppen för personligt ombud.

Stockholms organisation av personligt ombud

Stockholms stad får statsbidrag för att bedriva verksamhet med personligt ombud. Förutsättningarna för att få statsbidrag regleras i SFS 2013:522 (Förordning om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar). Varje år rapporterar staden uppgifter till Länsstyrelsen. Uppgifterna i den aktuella årsrapporten är hämtade från 2016 års rapportering till Länsstyrelsen.

I Stockholms stad bedriver stadsdelsförvaltningarna personligt ombud i kommunal regi och Enheten för hemlösa på entreprenad genom AB OmsorgsCompagniet i Norden. Stadsdelsförvaltningarna har organiserat ombuden i fyra olika områdeskontor som ger stöd till medborgare i olika stadsdelar. Ett kontor serverar innevånarna i Söderort (Farsta, Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen, Skarpnäck, Skärholmen och Älvsjö stadsdelsförvaltningar) och hade under 2015 fem tillsatta ombud. Innerstadsstadsdelarna (Södermalm, Norrmalm, Kungsholmen och Östermalm) har ett eget områdeskontor med tre ombud. Vidare finns ett kontor för tre stadsdelsförvaltningar i Västerort (Hässelby-Vällingby, Bromma och Rinkeby-Kista) med två tjänster. Spånga-Tensta

stadsdelsförvaltning har ett eget kontor med en ombudstjänst. Enheten för hemlösa hade två personliga ombud anställda via AB OmsorgsCompagniet i Norden. Antalet tjänster minskades till 1,5 i oktober 2016. Under 2016 fanns det sammanlagt tretton tjänster för personligt ombud i staden.

Personligt ombuds ledningsgrupper

Varje områdeskontor har en egen ledningsgrupp där representanter från olika myndigheter ingår. Enligt SFS 2013:522 ska representanter för kommunen, landstingets primärvård och psykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ingå i ledningsgruppen. Även patient- brukar- och anhörigorganisationer bör erbjudas att ingå i ledningsgruppen.

Ledningsgruppens ansvar är att arbeta strategiskt för att använda ombudens kunskaper och erfarenheter för att förbättra villkoren för hela gruppen personer med psykisk funktionsnedsättning. Det gäller i såväl den kommunala socialtjänstverksamheten som i den samlade rehabiliteringen av personer med psykiska funktionsnedsättningar.⁴ Den huvudsakliga uppgiften är alltså att uppmärksamma och åtgärda systemfel, inte att leda verksamheten.

Spånga-Tenstas områdeskontor och Enheten för hemlösa har representanter från primärvården i sin ledningsgrupp. Övriga områdeskontor saknar representation från primärvården. En av orsakerna är att det finns många olika aktörer som bedriver primärvård i Stockholm. Det är svårt för en aktör att representera all primärvård i en ledningsgrupp. Samtliga ledningsgrupper har representanter från brukarorganisationer. Kontoret i Söderort har dessutom representanter från patient- och anhörigorganisationer.

⁴ Socialstyrelsens meddelandeblad nr 5/2011

Användning av extra tilldelade medel

Socialförvaltningen fördelade öronmärkta centrala medel för personliga ombud i december 2015. Medlen fördelades enligt stadens fördelningsnyckel för socialpsykiatri. Utbetalningen var en engångssumma i syfte att förstärka arbetet med personligt ombud. Medlen går inte att periodisera till 2017. Samtliga stadsdelsförvaltningar fick del av medlen enligt tabellen nedan:

SDN	Summa till sdf
Rinkeby-Kista	200 000
Spånga-Tensta	100 000
Hässelby-Vällingby	200 000
Bromma	100 000
Kungsholmen	100 000
Norrmalm	100 000
Östermalm	100 000
Södermalm	200 000
Enskede-Årsta-Vantör	200 000
Skarpnäck	100 000
Farsta	100 000
Älvsjö	37 000
Hägersten-Liljeholmen	100 000
Skärholmen	100 000
Summa	1 737 000

Följande satsningar har gjorts utifrån de extra tilldelade medlen:

Innerstaden
Erhöll: 500 000 kr
Användning av medel: <ul style="list-style-type: none">• Utbildningar• Nationell konferens för personliga ombud i Karlstad (YPOS)• Personligt ombud konferens i Stockholm

Västerort
Erhöll: 500 000 kr
<ul style="list-style-type: none">• Personligt ombud och personal från sysselsättningsverksamheten höll i utbildning i studiecirkelform "Din egen makt" för klienter under 10 veckor.• Nationell konferens för personliga ombud i Karlstad (YPOS)• Konferens för personliga ombud i Stockholm• Utbildningar

Söderort
Erhöll: 637 000 kr
Användning av medel: <ul style="list-style-type: none">• Utbildningar• Nationell konferens för personligt ombud i Karlstad (YPOS)• Förstärkt handledning med inriktning på neuropsykiatriska funktionsnedsättningar• Arrangerat en konferens för personligt ombud i Stockholm med tema empowerment.

Spånga-Tensta
Erhöll: 100 000 kr
Användning av medel: <ul style="list-style-type: none">• Uppstart av samordning i regionen• Konferens i Stockholm• Annonsering och marknadsföring• Handledning

Redovisning av uppgifter om målgruppen 2016

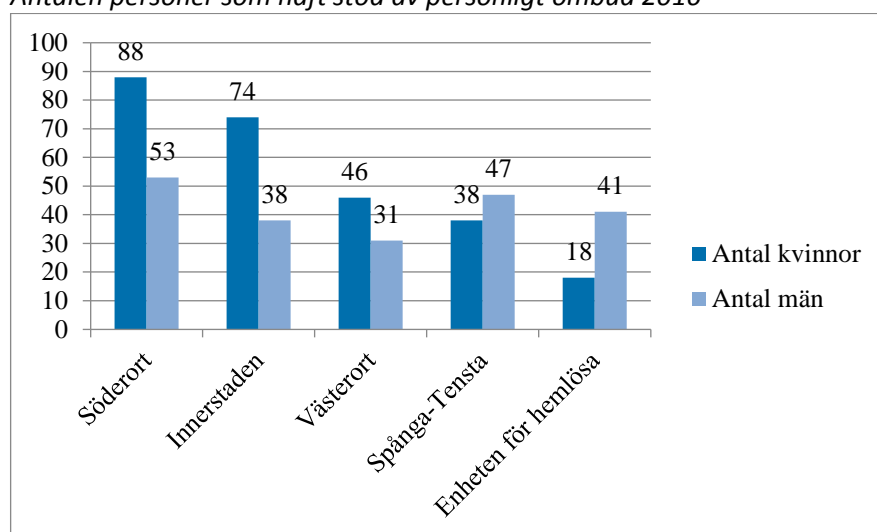
Under 2016 hade 474 medborgare stöd av personligt ombud. Av dessa var 231 personer nytillkomna under 2016 och resterande hade haft stöd även under 2015. Vid eventuell kö prioriteras barnfamiljer och personer som riskerar att bli bostadslösa.

Söderort är det områdeskantor som har flest antal klienter. Det är fler kvinnor än män som vänder sig till personligt ombud för stöd. Totalt sett fick 264 kvinnor stöd av personligt ombud under 2016 vilket motsvarar 56 procent. 210 personer var män vilket motsvarar 44 procent. Antalet kvinnor dominerar i Söderort, Västerort och

Innerstaden medan det är fler män än kvinnor i Spånga-Tensta och vid Enheten för hemlösa.

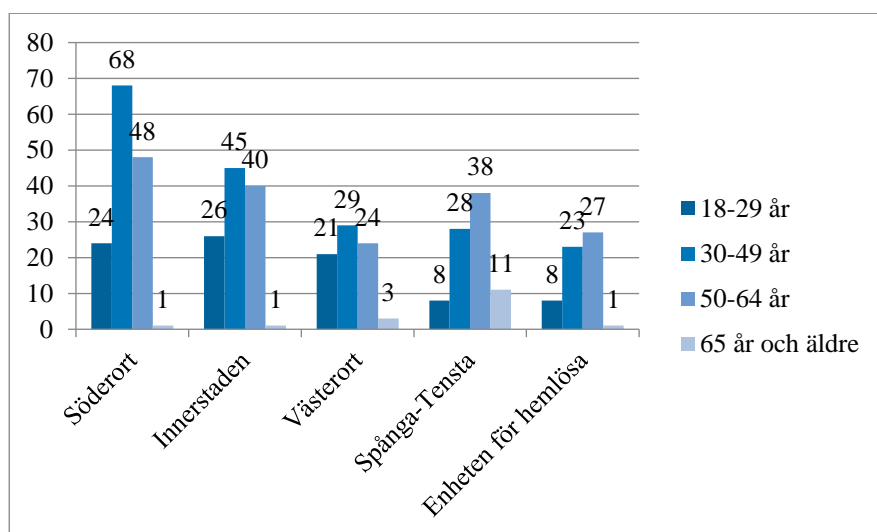
Boendestöd är den biståndsbedömda insats inom socialpsykiatrins verksamhetsområde som mest liknar personligt ombud. Under 2016 var 59 procent av de som beviljats boendestöd kvinnor och 41 procent var män, vilket överensstämmer mycket väl med fördelningen mellan män och kvinnor inom personligt ombuds verksamhet.

Antalen personer som haft stöd av personligt ombud 2016



De personer som söker stöd av personligt ombud är främst mellan 30 och 49 år. Dessa utgjorde 41 procent av målgruppen, följt av ålderskategorin 50 och 64 år som utgjorde 37 procent. Personer mellan 18-29 år utgjorde 18 procent av målgruppen och enbart 3,5 procent var 65 år eller äldre. I Spånga-Tensta är fördelningen mellan åldrarna något annorlunda jämfört med övriga staden då 48 procent var mellan 50 och 64 år och 13 procent var 65 år eller äldre.

Antal personer i olika ålderskategorier fördelat per områdeskontor



Av de personer som sökte stöd av personligt ombud hade 86 hushåll hemmavarande barn.

Områdeskontor	Antal med hemmaboende barn, helt eller delvis	Andel med hemmaboende barn, helt eller delvis
Söderort	33	23%
Innerstaden	17	15%
Västerort	20	26%
Spånga-Tensta	15	18%
Enheten för hemlösa	1	2%
Totalt	86	18%

Kontaktorsaker

De vanligaste kontaktorsakerna är stöd i kontakt med myndigheter (vården undantagen) och stöd i frågor som rör ekonomi. Det är också vanligt förekommande att personer söker stöd för frågor som rör behov av struktur i vardagen. Behov av struktur i vardagen kan leda till att den enskilde i förlängningen ansöker om boendestöd eller god man och att behovet därefter tillgodos genom dessa insatser.

De personliga ombuden ser olika tendenser till förändrade kontaktorsaker jämfört med tidigare år. Enheten för hemlösa rapporterar att andelen personer som behöver stöd i kontakt med myndigheter har ökat markant. Flera områdeskontor lyfter att Försäkringskassan gör striktare bedömningar vid ansökan om sjukpenning vilket leder till att fler personer tar kontakt med personligt ombud av den anledningen. Flera områdeskontor rapporterar dessutom att gruppen med neuropsykiatriska

funktionsnedsättningar upplever svårigheter av olika slag. De kvalificerar sig inte till socialtjänstens boendeinsatser och har svårigheter i kontakten med socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Förändringar i målgruppen under 2016

Samtliga områdeskontor, utom enheten för hemlösa, uppger att de ser en fortsatt trend med fler klienter med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Dessutom rapporterar några kontor att de ser en ökning av personer med barn, personer som saknar bostad eller lever under osäkra boendeförhållanden och personer som fått avslag på ansökan om sjukpenning.

Uppmärksammade brister under 2016

De personliga ombuden registrerar statistik på identifierade brister i vård- och omsorgssystemet. Bristerna rapporteras i tre olika kategorier: på handläggarnivå, lokal och central nivå. På handläggarnivå ingår identifierade brister på individuell nivå, till exempel bemötande. På lokal nivå ingår organisatoriska brister och brister i till exempel hälso- och sjukvården. På central nivå ingår brister i lagstiftning och regelverk samt resursproblem. Bristerna rapporteras vidare till Länsstyrelsen en gång per år och två gånger per år till respektive ledningsgrupp. Flest brister rapporteras på lokal nivå.

Följande allvarliga brister har de olika områdeskontoren rapporterat under 2016:

Brister på handläggarnivå:

- Målgruppen upplever att de blir dåligt bemötta av handläggare inom socialtjänst eller vårdpersonal.
- Olika bedömningar av rätten till insats, både mellan olika stadsdelsförvaltningar men också inom samma stadsdelsförvaltning.
- Handläggare har bristande kompetens och kunskap om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser.
- Brister i tillgänglighet.
- Brister i myndigheters informations- och serviceskyldighet.

Brister på lokal nivå:

- Långa väntetider för att få en god man med rätt kompetens.
- Psykiatrins omorganisering har inneburit att klienter inte har fått läkartider, receptförnyelser och förnyade sjukskrivningar. Väntetider till olika behandlingar är långa.
- Bristande personalkontinuitet inom både socialtjänst och psykiatri.

- Kraven på vilka dokument en klient ska inkomma med i samband med en ansökan om försörjningsstöd är för omfattande och svåra för många personer med psykiska funktionsnedsättningar.
- Ökade krav på läkarintyg från både Försäkringskassan och socialtjänsten i en situation av läkarbrist och bristande läkarkontinuitet.

Brister på central nivå:

- Försäkringskassan skärpta tillämpning av lagen innebär ökade krav på läkarintygens innehåll. Det saknas kunskap bland läkarkåren om de krav som ställs.
- Bostadsbristen drabbar personer med psykiska funktionsnedsättningar. Dessa har ofta en ekonomiskt utsatt situation med låga inkomster och skulder.
- Det saknas akutboenden för personer med enbart psykiska funktionsnedsättningar. Det är inte alltid lämpligt att dessa bor tillsammans med personer med missbruksproblematik.
- Det saknas slutenvårdsavdelningar för personer med samsjuklighet (missbruk och psykisk funktionsnedsättning). Psykiatrin hänvisar till beroendevården och beroendevården hänvisar till psykiatrin.

Åtgärder

I redovisningen till Länsstyrelsen har områdeskontoren även redovisat vilka åtgärder som har gjorts utifrån de brister som har identifierats. I de allra flesta fall har ingen återkoppling eller förändring kunnat redovisas. Det områdeskontor som tar upp frågan om åtgärder i sin redovisning är Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning som nämner att bemötandefrågor tas upp med aktuell handläggare och myndighet och att samverkansfrågor tas upp för diskussion när det uppstår problem utifrån den enskildes behov. I Innerstaden ska frågan uppmärksammas under 2017.

Som ett led i att sprida personligt ombuds kunskap och tillvarata systemfelen har några personliga ombud medverkat i introduktionsutbildningen för nyanställda handläggare inom socialpsykiatrin. Under maj 2017 besöker cheferna för de personliga ombuden FINSAMs beredningsgrupp (FINSAM står för finansiell samordning och är ett organ som samordnar Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting) för att lyfta de rapporterade systemfelen i ytterligare ett forum.

Slutdiskussion

Ett av regeringens funktionshinderpolitiska mål är att *Samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet*. Personer med långvariga och omfattande psykiska funktionsnedsättningar har många gånger ett särskilt behov av stöd för att tillvarata sina rättigheter i samhället och kunna vara delaktiga.

Insatsen personligt ombud är ett komplement till de biståndsbedömda insatser som finns för personer med psykiska funktionsnedsättningar. Det är en välutnyttjad resurs som syftar till att personer med omfattande psykiska funktionsnedsättningar ska kunna tillvarata sina rättigheter i samhället.

Att förbättra samverkan, bemötande, tillgänglighet och kunskap om målgruppen är ett arbete som behöver fortgå kontinuerligt. De personliga ombuden har en viktig roll i att löpande påminna berörda myndigheter och vårdgivare om vikten av att anpassa vården och stödet att bättre möta målgruppens behov samt att rapportera de allvarigt brister de kommer i kontakt med.

Det är av stor vikt att staden tillvaratar ombudens kunskap om systemfel så att dessa kan användas i ett löpande förbättringsarbete inom stadens verksamheter. Verksamheterna behöver tillgängliggöras för personer med psykiska funktionsnedsättningar och bör särskilt beakta att serviceskyldigheten håller en god nivå. Serviceskyldigheten innebär att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. (Förvaltningslagen 4 §). Brister i serviceskyldigheten försvårar avsevärt personers möjlighet att tillvarata sina rättigheter i samhället. Brister i serviceskyldigheten är något som de personliga ombuden lyfter som ett systemfel när personer med psykiska funktionsnedsättningar är i kontakt med myndigheter.

En ytterligare professionalisering för Stockholms personliga ombud kan vara att några ombud ges möjlighet att vidareutbildas i vård- och stödsamordning (case management). Det skulle innebära att insatsen kan benämnas ”mindre intensiv case management enligt resursmodellen”, vilket är en av de insatser som socialstyrelsen rekommenderar för personer med schizofreni eller

schizofreniliknande tillstånd. En sådan utbildning kan även innebära att stödet som erbjuds blir än mer kvalificerat.

En framtida utmaning att nå fler personer över 65 år. Det är en målgrupp som i nuläget knappt har tillgång till tjänsten.

Slutligen är det en utmaning att hitta fungerande och effektiva former för ledningsgrupperna där systembrister kan lyftas och i förlängningen leda till förbättringar för målgruppen. Ett önskemål från cheferna för de olika områdeskontoren är möjliggöra en central ledningsgrupp för hela Stockholm.