



Stockholms
stad

Årsrapport för personligt ombud 2018

Augusti 2019

Dnr 3.1.1-249/2019

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 2018 konstateras 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.*

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 handläggare saknar kunskap och kompetens om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser.

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

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Bakgrund	5
Personligt ombud i Stockholm.....	6
Slutdiskussion	13

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 i Stockholm

Budgetuppdrag

I kommunfullmäktiges budget för 2018 lyfts personligt ombud fram som en viktig verksamhet inom ramen för stadsdelsnämndernas verksamhet: *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.*

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 2018 års rapportering till Länsstyrelsen.

I Stockholms stad bedriver stadsdelsförvaltningarna och Enheten för hemlösa personligt ombud i kommunal regi.

¹ Socialstyrelsens meddelandeblad, nr 5/2011

Stadsdelsförvaltningarna har organiserat ombuden i fyra olika områdeskontor som ger stöd till medborgare i olika stadsdelar. Ett kontor ger service till invånarna i Söderort (Farsta, Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen, Skarpnäck, Skärholmen och Älvsjö stadsdelsförvaltningar) och hade under 2018 fem tillsatta ombud. Innerstadsstadsdelarna (Södermalm, Norrmalm, Kungsholmen och Östermalm) har ett eget områdeskontor med fyra ombud. Vidare finns ett kontor för två stadsdelsförvaltningar i Västerort (Hässelby-Vällingby och Bromma) med två tjänster. Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har ett gemensamt kontor med två ombudstjänster. Enheten för hemlösa hade två personliga ombud anställda. Under 2018 fanns det sammanlagt 15 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.² Den huvudsakliga uppgiften är alltså att uppmärksamma och åtgärda systemfel, inte att leda verksamheten.

Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista, Hässelby-Vällingby och Brommas områdeskontor, Enheten för hemlösa samt områdeskontoret i söderort 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 områdeskontor har representanter från brukarorganisationer i sina ledningsgrupper. Söderorts områdeskontor har representanter från patient- och anhörigorganisationer. Även kontoret i innerstaden samt Hässelby-Vällingbys och Brommas områdeskontor har representant från anhörigorganisation

² Socialstyrelsens meddelandeblad nr 5/2011

Under 2018 har en ny, central ledningsgrupp bildats för samtliga personliga ombud i Stockholms stad. Ledningsgruppen finns nu i Samordningsförbundet Stockholms regi. Möten kommer att hållas två gånger per år med representanter från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landstinget, enhetscheferna för de olika områdeskontoren, ansvarig utredare på socialförvaltningen i staden samt representant från brukaorganisationer. Ledningsgruppsmöten hålls två gånger per år och två personliga ombud deltar för att rapportera systembrister för hela staden. Detta för att få en bättre samordning av systembrister som förekommer i hela staden, samt att ledningsgruppen finns på en mer central nivå och har större möjligheter att vidta åtgärder för målgruppen.

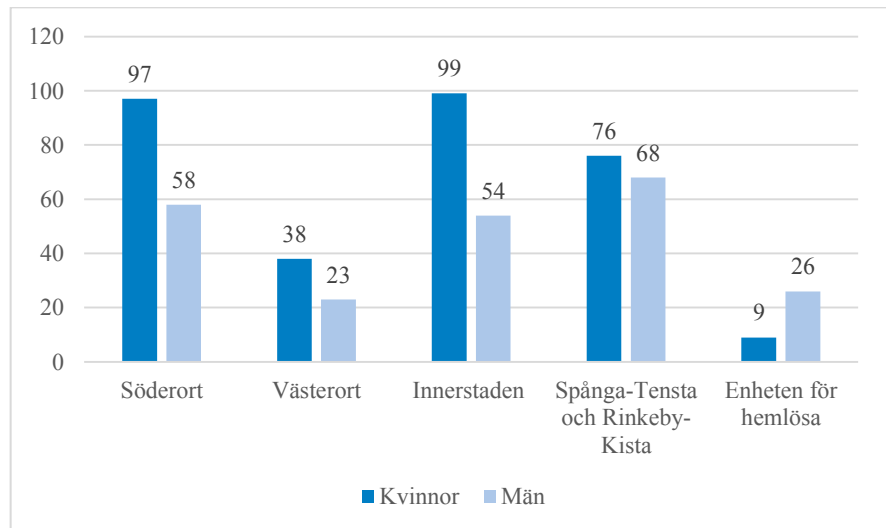
Redovisning av uppgifter om målgruppen 2018

Under 2018 hade 548 medborgare stöd av personligt ombud. Av dessa var 244 personer nytillkomna under 2018 och resterande hade haft stöd även under 2017. Detta är en ökning med 177 personer från föregående år. Vid eventuell kö prioriteras barnfamiljer och personer som riskerar att bli bostadslösa.

Söderort är det områdeskontor som har flest antal klienter med totalt 155 individer aktuella för insatsen. Det är fler kvinnor än män som vänder sig till personligt ombud för stöd. Totalt sett över staden fick 319 kvinnor stöd av personligt ombud under 2018 vilket motsvarar 58 procent. 229 personer var män vilket motsvarar 42 procent. Antalet kvinnor är överrepresenterade vid samtliga områdeskontor förutom vid Enheten för hemlösa där männen är i majoritet och står för 74 procent av de aktuella ärendena på enheten.

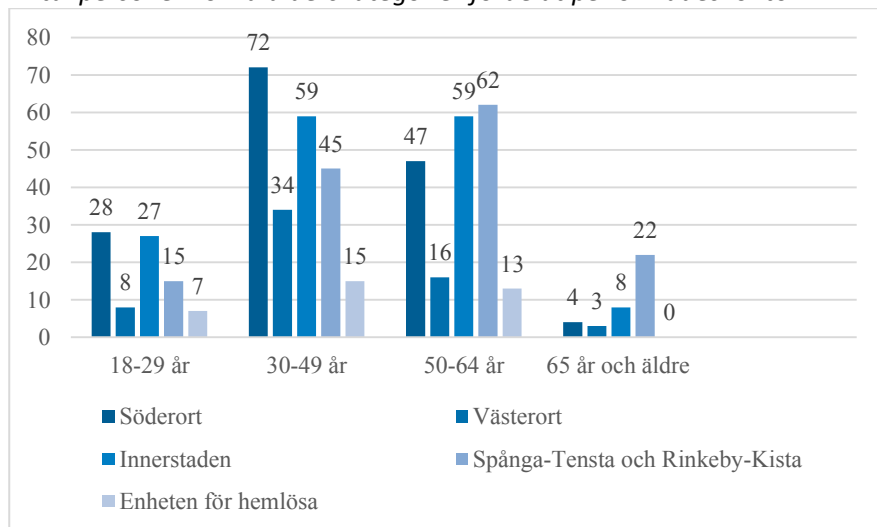
Boendestöd är den biståndsbedömda insats inom socialpsykiatrins verksamhetsområde som mest liknar personligt ombud. Av personerna med boendestöd under 2018 var 59 procent kvinnor och 41 procent män, vilket överensstämmer mycket väl med fördelningen mellan män och kvinnor inom personligt ombuds verksamhet.

Antal personer som haft stöd av personligt ombud 2018



De personer som söker stöd av personligt ombud är främst mellan 30 och 49 år. Dessa utgjorde 41 procent av målgruppen, följt av ålderskategorin 30-49 år som utgjorde 36 procent. Detta är en förändring från föregående år, då största åldersgruppen var personer mellan 50 och 64 år. Personer mellan 18-29 år utgjorde under 2018 15 procent av målgruppen och 7 procent var 65 år eller äldre. Spånga-Tensta skiljer sig från resten av staden och har en relativt stor grupp som är 65 år eller äldre, 15 procent av stadsdelens ärenden.

Antal personer i olika ålderskategorier fördelat per områdeskontor



Av de personer som sökte stöd av personligt ombud 2018 hade 103 hushåll hemmavarande barn, vilket är en ökning med 32 hushåll från 2017.

Områdeskontor	Antal med hemmaboende barn, helt eller delvis	Andel med hemmaboende barn, helt eller delvis
Söderort	31	20%
Västerort	17	28%
Innerstaden	23	15%
Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista	32	22%
Enheten för hemlösa	0	0%

Kontaktorsaker

De vanligaste kontaktorsakerna är stöd i kontakt med myndigheter, (vården undantagen) och stöd i frågor som rör ekonomi, vilket även var fallet föregående år. 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 tillgodoses genom dessa insatser.

De personliga ombuden ser liknande anledningar till varför man söker kontakt med dem jämfört med tidigare år. 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. Även stöd i ansökningsprocessen om försörjningsstöd lyfts som en av anledningarna till att allt fler personer söker stöd från personligt ombud. Det framkommer även att flera av de individer som kommer i kontakt med personligt ombud har svårt att förhålla sig till den stora roll som digitaliseringen spelar i dagens samhälle, och att klienterna inte har de verktyg som krävs för att orientera sig i detta.

Förändringar i målgruppen under 2018

De personliga ombuden lyfter, liksom tidigare år, en fortsatt trend med fler brukare med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Flera områdeskontor vittnar om att det inte bara är enskilda individer som söker stöd hos personligt ombud, utan även hela familjer med minderåriga barn.

Uppmärksammade brister under 2018

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.

Följande allvarliga brister har de olika områdeskontoren rapporterat under 2018:

Brister på handläggarnivå:

- Otrygghet för klienten med hög personalomsättning samt många personer inblandade i ärendet.
- Bristande kompetens hos handläggare och vårdgivare om individens förmåga och behov.
- Brister i tillgänglighet och oklarheter i vem som ansvarar för vad.
- Målgruppen upplever brister i bemötande från handläggare och vårdpersonal.
- Brister i myndigheters informations- och serviceskyldighet.

Brister på lokal nivå:

- 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.
- Bristande samordning och samverkan mellan myndigheter och vårdgivare.
- Funktionen fast vårdkontakt saknas ofta, psykiatrin har bristande tillgänglighet och återkoppling till klienterna är sporadisk.

Brister på central nivå:

- Försäkringskassans skärpta krav avseende sjukpenning och sjukersättning och att de i större utsträckning avslår dessa.
- Svårt att förstå de olika myndigheternas regelverk, främst Försäkringskassan och försörjningsstöd.
- Den enskilde upplever att man blir hänvisad runt till olika myndigheter och/eller vårdgivare
- Den enskilde hamnar mellan stolarna mellan exempelvis primärvård och specialistpsykiatri.
- Brister i samverkan mellan psykiatrin och andra myndigheter.
- Handläggare på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tackar ibland nej till att delta i SIP-möten eller går ej att nå då samverkan önskas.

Åtgärder

I redovisningen till Länsstyrelsen har områdeskontoren även redovisat vilka åtgärder som har gjorts utifrån de brister som har identifierats. I en del fall har inga åtgärder kunnat rapporteras. Från Söderort rapporteras att de personliga ombuden har träffat de professionella inom stadsdelsförvaltningarna för att tydliggöra innebörden av funktionsnedsättningar för målgruppen. Detta har lett till att man anpassar information och kravnivån på rätt sätt utifrån den enskildes förutsättningar. Från kontoret i Söderort rapporteras även att en ökning av SIP (samordnad individuell plan) har skett med hjälp av de personliga ombudens stöd till den enskilde.

Områdeskontoret i innerstaden rapporterar att de inlett ett närmre samarbete med den aktuella försörjningsstödsenheten. Syftet är att lyfta de svårigheter som målgruppen upplever i kontakt med försörjningsstöd, då frågor om ekonomi ofta är en anledning till att klienter tar kontakt med personligt ombud.

Som ett led i att sprida personligt ombuds kunskap och tillvarata systemfelen har några personliga ombud medverkat i introduktionsutbildningen för nyanställda handläggare inom socialpsykiatri.

Slutdiskussion

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 allvarligt brister de kommer i kontakt med. Ledningsgrupperna för personligt ombud ombesörjer att bristerna tas vidare till respektive organisation som i sin tur ska arbeta för att åtgärda det som inte fungerar. Bristande samordning är också något som bör adresseras inom de lokala samråden. De lokala samråden är ett samverkansforum mellan stadsdelsnämnderna, beroendevård och specialistpsykiatri.

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 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 har varit att möjliggöra en central ledningsgrupp för hela Stockholm och under 2018 tillsattes en central ledningsgrupp för personligt ombud i Samordningsförbundets regi. Det återstår att se vilka effekter detta kommer ge för målgruppen och det fortsatta arbetet med systembrister.