

Till Regeringen

103 33 Stockholm

Uppdrag att följa och vid behov utveckla verksamheter med personligt ombud till personer med psykiska funktionshinder - lägesrapport för 2006

Bakgrund

Uppdrag och genomförande

I regeringens beslut den 18 maj 2000 (beslut 16/2009) uppdrogs till Socialstyrelsen att samordna en nationell uppbyggnad och utveckling av verksamheter med personligt ombud till psykiskt funktionshindrade personer. Socialstyrelsen skulle också följa, stödja och utvärdera verksamheterna. Utbildning och kompetensutveckling för ombuden betonades särskilt.

Länsstyrelserna fick samtidigt uppdraget att ”i samverkan med Socialstyrelsen, utveckla verksamheten med personligt ombud för psykiskt funktionshindrade med den inriktning som beskrivs i regeringens beslut med uppdrag till Socialstyrelsen angående personliga ombud.”

Försäkringskassan fick i sitt regleringsbrev 2005 uppdraget att samverka med Socialstyrelsen och de kommunala verksamheterna med personligt ombud

I Meddelandeblad 14/00 från Socialstyrelsen ”Statsbidrag till kommuner för uppbyggnad av verksamhet med personliga ombud” redovisas bl.a. principerna för fördelning av statsbidraget, ansökningsförfarande, kriterier för målgruppen, krav på samverkan, förutsättningar för verksamheternas organisation i kommunerna m.m. Den *beredningsgrupp* med representanter för Sveriges kommuner och landsting (SKL), Arbetsmarknadsverket, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Schizofreniförbundet och Försäkringskassan som arbetade i inledningsfasen och vars uppgift avslutades i och med att Meddelandeblad och ansökningsformulär producerats, ombildades och har de senaste åren följt uppdragets genomförande som *referensgrupp*. Någon representant från Arbetsmarknadsverket har dock inte deltagit.

En mindre arbetsgrupp med representanter från de fem länsstyrelseregionerna och från Socialstyrelsen samordnar utvecklingsarbetet kontinuerligt och förbereder två-tre konferensdagar per år för samtliga länsstyrelser och referensgruppen. Under dessa dagar diskuteras bl.a. frågor om utbildning, uppföljning/utvärdering, ledning/styrning, tillsyn och fördelning av tjänster.

Tidigare rapporter

I *lägesrapporterna* som lämnades i november månad 2001, 2002 och 2003 redovisades utfallet av implementeringen, länsstyrelsernas och Socialstyrelsens utbildningssatsningar för ledningsgrupper och ombud liksom pågående och kommande utvärderingsstudier.

31 maj 2005 lämnades en omfattande redovisning och analys av de nationella, regionala och lokala uppföljningar och utvärderingar som skett (Personligt ombud 2000-2004). Socialstyrelsen konstaterade då att verksamheterna är en förstärkning av psykiatrireformens intentioner om normalisering, integrering och delaktighet för personer med psykiska funktionshinder och med omfattande behov av insatser. Socialstyrelsen pekade också på vad som bör förbättras. För klienter med behov av behandlingsinsatser, t ex personer med psykiska funktionshinder och missbruk, föreslogs att "case management-team" byggs ut som en kompletterande funktion. Vidare föreslogs att verksamheterna med personligt ombud bör följas och stödjas ytterligare en tid, att länsstyrelsernas tillsyn av verksamheterna bör regleras och att regeringen bör överväga om lagstiftning är en möjlighet för att säkra verksamheternas existens.

I lägesrapporten som lämnades i april 2006 redovisades resultat från två kortfattade enkäter till verksamhetsansvariga respektive ombud. Länsstyrelsernas arbete under året redovisades också. Socialstyrelsen konstaterade att den begränsade uppföljning av verksamheterna som hade gjorts gav ingen anledning att revidera slutsatserna från 2005 om verksamheternas arbete.

Ekonomiska rapporter har lämnats årsvis.

Denna rapport

Denna lägesrapport avser verksamheternas arbete under 2006 och baseras på två enkäter till verksamhetsansvariga och ombud. Enkäterna överensstämmer till stora delar med förra årets. De verksamhetsansvariga har besvarat frågor om bl.a. drift, ledning, organisering och ev. förändringar i dessa avseenden sedan starten. Ombuden har besvarat frågor om bl.a. utbildning, arbetssituation och antal klienter. I enkäten till ombuden ställs också frågor om andelen hemlösa klienter, med anledning av att årets utökade statsbidrag (se nedan) bl.a. ska riktas till personer med psykiska funktionshinder som samtidigt är hemlösa. En fråga om antalet klienter med barn har också lagts till i enkäten, eftersom flera länsstyrelser har förmedlat oro över de svåra situationer ombuden kan hamna i när deras klienter har barn. Referensgruppen (nämnd ovan) har, som tidigare, haft möjlighet att lämna synpunkter på enkätinnehållet.

Implementeringen av verksamheter med personligt ombud

Fördelning av verksamheter och tjänster i landet

De senaste två åren har statsbidraget varit 89 460 000 kr (295 ombudstjänster). Nedan visas en sammanställning av tjänsternas fördelning länsvis i december 2006.

För innevarande år har ytterligare 20 miljoner kr i statsbidrag avsatts för ombudstjänster (ca 60). Därför visas också länsvis hur många nya ombudstjänster som kommunerna hittills har ansökt om eller meddelat sitt mycket starka intresse för hos länsstyrelserna.

Län (antal kommuner)	Antal kommuner i verksamheterna 31/12 2006	Antal verksamheter 31/12 2006	Antal fördelade tjänster 31/12 2006	Antal ansökta "nya" tjänster 31/3 2007
Stockholm (26)	21	15	59	4 1)
Uppsala (6)	6	3	7	0
Södermanland (9)	9	3	8	2 2)
Östergötland (13)	11	4 3)	11	0
Jönköping (13)	7	3	7	0
Kronoberg (8)	8	1	7	2 1)
Kalmar (12)	12	5	11	0
Gotland (1)	1	1	2	0
Blekinge (5)	5	1	4	0
Skåne (33)	19	19	38	7 4)
Halland (6)	5	5	9	1
V Götaland (49)	30	16	51	3 5)
Värmland (16)	16	1	10	0
Örebro (12)	12	4	9	0
Västmanland (11)	10	1	9	0
Dalarna (15)	15	2	10	1
Gävleborg (10)	9	4	10	1 6)
Västernorrland (7)	5	3	9	1
Jämtland (8)	8	1	4	1
Västerbotten (15)	15	3	10	2 7)
Norrbotten (14)	14	6	10	6 8)
	238	101	295	31

- 1) Länsstyrelsen beslutar inom kort.
- 2) Ombuden anställs till hösten och deras arbete ska inriktas på hemlösa klienter. Inget nämndbeslut ännu.
- 3) 4 verksamheter blir 3 2007 eftersom Norrköping- och Finspång-verksamheterna ska slås ihop.
- 4) 5 tjänster ska gå till befintliga verksamheter i 4 kommuner och 2 tjänster till 3 nya kommuner. Länsstyrelsebeslut fattas när samtliga ansökningar har kommit in.
- 5) 2 av de 3 tjänsterna har sökts av 2 nya kommuner som länsstyrelsen ska träffa innan beslut fattas.
- 6) Tjänsten går till en kommun som avsåg sig en tjänst 2003. Rekrytering pågår.
- 7) Västerbottens läns kommuner har ansökt om 2 tjänster som troligen kommer att beviljas under våren.
- 8) Formell ansökan finns ännu bara för 3 av tjänsterna.

I december 2006 var de 295 ombudstjänsterna fördelade till 101 verksamheter i 238 kommuner (82%). Fem nya kommuner har tillkommit under 2006. Socialstyrelsen har under åren, efter diskussioner med länsstyrelserna, omfördelat 12 tjänster beroende på att medel för tjänsterna inte utnyttjades i de län till vilka de hade fördelats enligt befolkningsunderlaget.

Nya tjänster under 2007

Sammanlagt har 21 kommuner ansökt om medel för 25 ombudstjänster till befintliga verksamheter och sju nya kommuner har ansökt om medel för sex ombudstjänster till befintliga verksamheter eller till nya verksamheter. Formella ansökningar har inte kommit in från alla kommuner ännu. Några av tjänsterna kommer att tillsättas först till hösten.

Ovanstående rapportering från länsstyrelserna visar att cirka hälften av det utökade statsbidraget är intecknat hittills i år. Flera verksamhetsansvariga har sagt att behovet av ytterligare ombud är stort, men att det inte finns ekonomiskt utrymme i kommunerna för utökning av antalet tjänster eftersom kostnaderna för verksamheterna vida överstiger statsbidraget.

Verksamheterna

Nedanstående redovisning baserar sig huvudsakligen på enkätsvar från 92 verksamheter.

1/3 av verksamheterna hade en ombudstjänst
I åtta av tio verksamheter var kommunerna ansvariga för driften
I fyra av fem ledningsgrupper deltar en representant från landstinget
I drygt var tionde verksamhet var landstinget medfinansier

Drift, ledning och finansiering

Drift

Huvuddelen av verksamheterna startade 2002 eller tidigare. Cirka 30 verksamheter hade *en* ombudstjänst och bara var tredje verksamhet hade fler än två ombudstjänster. Socialstyrelsen har i tidigare uppföljningar påtalat det önskvärda i att kommuner/kommundelar samverkar för att undvika verksamheter med få eller ensamarbetande ombud. *Länsgemensamma verksamheter* finns i Dalarna, Västmanland, Värmland, Jämtland, Blekinge och Kronoberg.

Kommunerna är huvudmän för samtliga verksamheter och de ansvarar också för driften i åtta av tio verksamheter. Övriga drivs av stiftelser, ideella föreningar, kommunalförbund, vårdförbund eller annat samordningsförbund.

Verksamheter som drivs på entreprenad finns framför allt i storstadslänen. Entreprenaderna är t ex PO-Skåne och Comintegra (fr o m 1/1 2007) i *Skåne län*, stiftelsen Parasoll, föreningen Fountain House och Stadsmissionens Enhet för hemlöshet

i *Stockholms län* samt Bräcke Diakoni i *Västra Götaland*. I *Blekinge län* drivs verksamheten av Vårdförbundet, Blekinge läns kommunförbund och i *Umeå* ingår kommunen tillsammans med Västerbottens läns landsting i en stiftelse. Verksamheten i *Gotlands län* drivs av Visby domkyrkoförsamling.

Förändringar som gäller driften av verksamheterna har skett i några fall det senaste året:

- *Eskilstuna-verksamheten* drevs tidigare av en förening men fr o m 1/1 2007 är driften kommunal.
- Ny upphandling gjordes av Malmö kommun hösten 2006 och fr o m 1/1 2007 övergick driften av *Malmö-verksamheten* med 10 ombud till annan entreprenör, Comintegra, som är ett kooperativ.
- *Vallentuna* kommun lämnade stiftelsen Parasoll under året och övergick till kommunal drift. *Danderyds* kommun anslöt sig under året till Parasoll-verksamheten, som också omfattar Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg och Upplands Väsby kommuner.

Verksamheternas lednings-/styrgrupper

I Meddelandebladet föreslås att ombudsverksamheterna ska drivas i samverkan med andra aktörer på kommunal-/länsnivå. Nio av tio verksamheter har idag fungerande lednings- eller styrgrupper sammansatta av representanter för kommunerna och andra huvudmän. Den vanligaste konstellationen i dessa ledningsgrupper är som tidigare år representanter från kommun och psykiatri (80%). Brukarorganisationer/frivilligorganisationer finns med i cirka 60 procent av ledningsgrupperna. Kommun, psykiatri och brukarorganisationer tillsammans finns i drygt hälften av ledningsgrupperna. Andra huvudmän som ingår är Försäkringskassan (44%), arbetsförmedling (27%) och primärvård (25%).

För verksamheter med få ombud har det varit angeläget att få en rimligt stor ledningsgrupp.

Förändringar i ledningsgruppernas sammansättning sedan verksamhetsstarten har skett i cirka hälften av verksamheterna. Dessa förändringar märks inte i totalsiffrorna, eftersom ungefär lika många inskränkningar som utvidgningar av ledningsgrupperna har gjorts - representanter för Försäkringskassan, arbetsförmedling, primärvård och brukarorganisationer/frivilligorganisationer har tillkommit i vissa ledningsgrupper men dragit sig ur andra.

2/3 av verksamheterna är organisatoriskt placerade inom kommunala enheter, de allra flesta inom socialtjänstens handikappomsorg. Arbetslokalerna är däremot placerade utanför kommunernas lokaler för drygt 2/3 av verksamheterna. Förändringar sedan verksamhetsstarten har skett både när det gäller organisatorisk och fysisk placering i ungefär var femte verksamhet. Under en 5-6-årsperiod är det inte ovanligt att kommuner omorganiseras i olika avseenden och detta påverkar då också PO-verksamheterna. Verksamheter kan t ex ha flyttats från Individ- och familjeomsorgen till Handikappomsorgen eller tvärtom. När det gäller förändringar i den fysiska placeringen förefaller tendensen vara att flytten går till "neutrala" lokaler utanför kommunernas.

Finansiering

Fyra av fem verksamheter finansieras av statsbidraget och kommunen/kommunernas egna satsningar. I drygt var tionde verksamhet är landstinget medfinansierad. Små förändringar har skett när det gäller medfinansieringen totalt: landstinget har tillkommit som finansierad i några verksamheter, men de har också dragit sig ur den rollen i andra verksamheter. Detsamma gäller för Försäkringskassan och arbetsförmedling. För enskilda verksamheter kan små förändringar i det här avseendet ha stor betydelse.

Flera verksamhetsansvariga menar att kostnadsutvecklingen är ett problem. Som tidigare hävdar de att kostnaderna ökar konstant för verksamheterna, och att detta är en fara för deras fortsatta existens. Statsbidraget täcker inte lönekostnader och andra kostnader som krävs för att bedriva en effektiv verksamhet (t ex god tillgång till bilar, handledning, separat lokal, mobiltelefoner för tillgänglighet och säkerhet). Flera verksamheter uppger att de skulle anställa flera ombud om den statliga finansieringen ökade.

Kommentarer

Lednings- eller styrgruppernas sammansättning och arbete är fortfarande under utveckling. Flera verksamheter söker fortfarande rätt form för ledningsarbetet. Viktiga erfarenheter har gjorts under de gångna åren och flera modeller har prövats. Arbetet i de länsövergripande styrgrupperna beskrivs väldigt positivt.

En viktig fråga att besvara framöver är vad som sker i verksamheterna när man byter utförare. Vilka skäl ligger bakom bytet och vad sker i klientkontaktarna vid övergången till ny utförare?

Ombuden

Nedanstående redovisning baserar sig huvudsakligen på enkätsvar från 244 ombud i 101 verksamheter.

9 av 10 ombud arbetade heltid 2/3 av ombuden var kvinnor Ombuden hade i genomsnitt drygt 25 klienter/per person under 2006 och minst 16 klienter aktuella samtidigt 30 verksamheter hade tillsammans cirka 300 klienter i kö

Cirka 60% av de 244 ombud som svarade på enkäten anställdes under åren 2001/2002. En fjärdedel anställdes 2005 eller senare. Detta förklaras av att först 2006 var samtliga 295 tjänster tillsatta. Den sena totalimplementeringen har till största delen berott på kommuners tveksamhet att utöka eller starta verksamheter som inte finansieras fullt ut av staten.

Utbildning

Bland ombuden finns flera utbildningar representerade – bl a mentalskötare, sjuksköterska, socionom, arbetsterapeut, jurist, psykolog, undersköterska och vårdbi-

träde. Det som kännetecknar ombuden är att de flesta har flera utbildningar. Hälften av ombuden har mentalskötartarutbildning och drygt 4/5 av dessa har också utbildning som exempelvis psykoterapeut, familjeterapeut, socialpedagog, fritidspedagog, undersköterska och barnskötare. Över hälften av ombuden har minst 10 års erfarenhet av arbete med personer med psykiska funktionshinder. Några större förändringar i yrkesprofilen har inte skett under uppföljningsåren.

Arbetsförhållanden

I Meddelandebladet rekommenderas kommunerna att inrätta heltidstjänster och tillsvidaretjänster för ombuden. De allra flesta ombud arbetar också heltid och några projektjänster finns inte längre. Av de 30 ombud som har en deltidsanställning arbetar de flesta minst 75%. Arbetstiden är som regel förlagd till normal kontorstid, men 40 ombud är tillgängliga för sina klienter på kvällarna och ett 20-tal ombud är tillgängliga på lördagar/söndagar och storhelger. Av ombudens kommentarer framgår att några få klienter periodvis har behov av att veta att ombudet i princip är tillgängligt dygnet om, men att detta sällan utnyttjas.

Ensamarbete påtalas återigen av ombuden i årets enkät som något negativ. Regelbunden *handledning* är oerhört viktig för de ensamarbetande. Handledning erbjuds till så gott som samtliga ombud och är i huvudsak processinriktad eller ges ”utifrån behov”.

I december 2006 hade en tredjedel av verksamheterna tillsammans en kö av cirka 300 klienter. Vid förra uppföljningen hade en fjärdedel av verksamheterna cirka 200 klienter i kö.

Kommentarer

Ombuden har bred kompetens och lång erfarenhet av arbete med personer med psykiska funktionshinder. Små förändringar har skett i ombudens utbildningsprofil sedan verksamheterna startade.

Det har skett en klar ökning av antalet klienter per ombud. Orsakerna till detta bör följas upp framöver (se vidare i nästa avsnitt).

Klienterna

(uppgifterna grundar sig på 244 besvarade ombudsenkäter)

<p><i>Aktuella/vilande</i>¹ klientkontakter under 2006 var totalt cirka 6 000, 3 200 kvinnor och 2 800 män Antalet <i>barn</i> till dessa klienter var cirka 1 300 <i>Avslutade</i> klientkontakter av de aktuella/vilande var cirka 2 200, 1 200 kvinnor och 1 000 män Antalet <i>barn</i> till dessa klienter var cirka 450 Antalet <i>hemlösa</i> klienter var cirka 310 under 2006</p>

¹ Vilande klienter var 8 procent. Termen ”vilande” är problematisk eftersom den inte tillämpas lika i alla verksamheter. Oftast avslutas klienten när ett uppdrag är slutfört, även om ombudet gör bedömningen att klienten troligen kommer att aktualiseras igen. I andra verksamheter kan vilande innebära en lågintensiv kontakt utan att något uppdrag finns utöver att ”hålla kontakt”. Inför nästa uppföljning bör termen definieras tydligare.

I tidigare uppföljningar har varje ombud samtidigt haft mellan 10-15 klienter. Detta har också varit rekommendationerna i Socialstyrelsens Meddelandeblad. Årets undersökning av förhållandena 2006 visar att antalet aktuella klienter vid ett givet tillfälle har ökat till minst 16 klienter per ombud och under året har varje ombud i genomsnitt minst 25 klienter per ombud. Om detta gäller även för de cirka 50 ombud som inte besvarat enkäten betyder det att minst 7 000 klienter fanns i verksamheterna under 2006.

Målgruppen

I förra lägesrapporten konstaterades att ombudsverksamheterna tillämpar olika principer när det gäller inkludering/exkludering av klienter. Det är ledningsgrupperna som ytterst avgör vilka grupper av klienterna som ska tas emot när prioriteringar måste göras. De klienter som det oftast blir diskussioner om är klienter med psykiska funktionshinder och samtidigt missbruk, klienter med neuropsykiatriska funktionshinder och klienter med psykiska funktionshinder och utvecklingsstörning.

I årets regleringsbrev ges SoS i uppdrag att tillsammans med andra aktörer ge olika förslag till definition av målgruppen för att om möjligt kunna ringa in den som verksamheterna ska vända sig till. I förlängningen ska detta leda till att inkludering respektive exkludering av klienter blir mer identisk över landet.

I regleringsbrevet sägs också att när målgruppen definieras ska särskild hänsyn tas till ”de allra mest utsatta – personer med psykiska funktionshinder och som också är *hemlösa*”.

Uppdraget ska rapporteras senast 30 juni 2007. Arbetet har inletts. I januari månad arrangerades ett möte mellan Socialstyrelsen och ombud vars arbete är inriktat på personer med psykiska funktionshinder som är hemlösa. Arbetet med andra aktörer - Sveriges kommuner och landsting, Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket, Länsstyrelserna och Brukarorganisationerna påbörjades i februari månad. En hearing ska genomföras med ombud, ledningsgrupper m.fl. i april månad.

Hemlösa klienter

Socialstyrelsens kartläggning 2005 av hemlösa i landet visade att cirka 40 procent (drygt 7000 personer) hade psykiska problem. Drygt en tredjedel av de hemlösa (cirka 6000 personer) hade fått insatser mot den psykiska ohälsan. I kartläggningen identifierades fyra olika situationer av hemlöshet (specificeras nedan).²

1. en person är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende eller till att sova ute

2. en person är intagen/inskriven på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem SIS-institution och planeras att skrivas ut inom 3 månader efter /31 december/ utan att ha någon bostad ordnad inför utskrivningen eller utflyttningen

3. en person är intagen/inskriven på behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem, SIS-institution och planeras inte att skrivas ut inom tre månader och har inte någon bostad ordnad vid ev framtida utskrivning/utflyttning

4. en person bor tillfälligt och utan kontrakt hos kompisar, bekanta, familj, släktingar eller har ett tillfälligt inneboende/andrahandskontrakt (kortare än tre månader)

Årets enkät till ombuden innehöll frågor om hemlösa klienter enligt de fyra angivna situationer. Tillsammans hade cirka 100 av de 244 ombuden som svarade på enkäten, 310 hemlösa klienter fördelade enligt följande:

situation 1 - 70 klienter
situation 2 - 40 klienter
situation 3 - 90 klienter
situation 4 - 110 klienter

Hemlösa klienter rapporteras från cirka hälften av verksamheterna. I Malmö och Stockholm har det i flera år funnits ombud vars arbete är helt inriktat på klienter som är hemlösa. Dessa städer tillsammans med Helsingborg och Göteborg är enligt Socialstyrelsens kartläggning de kommuner som har flest hemlösa.

Kommentarer från "hemlöshetsombud"

Vid mötet i januari 2006 med flera av de ombud som arbetar med inriktning på hemlösa klienter framkom följande:

Ombuden möter ett stort behov av hjälp och stöd när de besöker olika träffpunkter för hemlösa personer. Dessa träffpunkter har blivit ombudens huvudsakliga "rekryteringsbas". Socialtjänsten remitterar också klienter till ombuden. Socialsekreteraren är som regel första instans för den hemlöse, men slussar ofta klienten vidare till ombuden, som i sin tur återför klienten som "aktuellt ärende" till socialtjänsten. Att sådan "inremittering" sker av klienter – inte bara klienter som är hemlösa – till ombudsverksamheterna har påvisats i Socialstyrelsens tidigare utvärderingsrapporter.

Att verksamheterna är *fristående* är A och O för att skapa förtroende mellan ombudet och de hemlösa klienterna, eftersom flera av dem skyr kontakt med myndigheter. I förtroendeskapandet ligger ett motivationsarbete som syftar till att minska klienternas känsla av maktlöshet och få dem att känna att de kan påverka sin situation.

Klientkontakten är ofta långvarig, delvis beroende på att det tar tid att ordna bostad eftersom utbud och valmöjligheter är små. Det är flest män bland de hemlösa klienterna. Flera av de hemlösa kvinnorna har barn som är omhändertagna av myndigheterna.

Hemlösa patienter som kommer att skrivas ut inom tre månader – situation 2 – beskriver ombuden som den svåraste gruppen att nå resultat för. Det förefaller som om klienterna/patienterna ibland skrivs ut för att det är platsbrist och/eller personalbrist, och detta i sin tur innebär att förberedelserna före utskrivningen inte är tillräckliga.

Det personliga ombudet får genom sitt arbete en unik position för granskning av de olika huvudmännens insatser.

Klienter med barn

Flera länsstyrelserepresentanter och ombud har uppmärksammat svårigheterna i det stödjande/vägledande arbetet när klienten har barn. Några exempel ges nedan:

■ I *Blekinge* uppmärksammas själva föräldraskapet, som definieras utifrån om klienterna har minderåriga barn som bor hos dem eller om barnet bor på annan plats. Under 2006 hade cirka en tredjedel av klienterna (56) minderåriga barn (sammanlagt 84). I ungefär hälften av fallen bodde barnen med klienten och i den andra hälften var barnen boende/placerade hos t ex annan förälder, hos släkting/närstående, i fosterhem eller på institution. I cirka hälften av dessa klientkontakter tog barnen en central plats. 18 klienter kontaktade ombudsverksamheten av den direkta anledningen att de ville utöka eller återuppta kontakten med sina barn.

Blekingeombuden arbetar medvetet med barn- och föräldraperspektivet på olika sätt och nivåer, t ex:

- de frågar klienterna tidigt i kontakten om de har barn, hur kontakten ser ut etc.
- de har skaffat sig nätverksutbildning
- i ledningsgruppen kan de föra givande och kreativa diskussioner som bl.a. har lett till att länsstyrelsen anordnar en konferens på temat barnperspektiv
- i kontakterna med kommuner, landsting och andra myndigheter uppmärksammas systematiskt barnen till psykiskt sjuka föräldrar
- med hjälp av ett bra statistikmaterial kan antalet berörda barn redovisas.

Ombuden förmodar att det saknas rutiner för att ”se” barnen i de flesta ombudsverksamheterna, trots att barnet är så centralt för föräldrarnas psykiska ohälsa. Deras önskan är att ombud kan specialisera sig på frågor som rör psykisk ohälsa och föräldraskap.

■ I *V Götaland* har länsstyrelsen formulerat flera frågor om ombudens arbete med klienter som har barn:

Hur klarar ombudet att arbeta på klientens (föräldrarnas) uppdrag i komplicerade barnavårdsärenden där flera myndigheter kan vara involverade? Vilken roll får ombuden och vilka olika förväntningar finns från olika myndigheter? Vems sida står ombudet på om uppdragsgivaren t ex vill ha hem sitt barn som är omhändertaget enligt LVU?

Länsstyrelsen konstaterar att det är viktigt att ombuden får utbildning kring dessa frågor och hjälp i handledningen att analysera sin roll i komplicerade barnavårdsärenden. Ombuden måste vara klara över syftet när de intervenerar i ett ärende, vara förberedd på vad som kan hända och veta var gränserna går för ombudens uppdrag.

Kommentarer

Trycket på ombuden har uppenbarligen ökat. Har genomströmningen av klienter förändrats? Stannar klienter kvar längre tid hos ombuden och/eller tar ombuden emot fler klienter nu som förhållandevis snabbt kan slussas vidare?

Vad kännetecknar klienterna nu jämfört med klientuppföljningen 2004?

Personer med neuropsykiatriska problem ökar i antal enligt ombuden. Yngre klienter ökar också i antal och flera av dem har minderåriga barn. Vilka insatser görs för dessa klienter? När ombuden personer i de allra mest utsatta situationerna?

Uppföljnings- och utvärderingsrapporter 2006

Regionala rapporter

Länsstyrelserna i *Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Västmanlands och Örebro län* publicerade hösten 2006 rapporten *Personligt ombud i Mellansverige - vägledning inför framtiden*, som är en sammanfattande rapport av tidigare gemensamma rapporter. I den analyseras de erfarenheter som gjorts och man ger råd och tips för att utveckla ombudsverksamheterna framöver.

Lokala rapporter

■ Länsstyrelsen i *Västmanlands län* publicerade i början av året rapporten "Lönar det sig? En ekonomisk utvärdering av personligt ombudsverksamheten i Västmanland" (länsstyrelsens rapport 2007:2).

Studien är en parallell till den ekonomistudie som tidigare genomfördes i Kristianstad- och Lund-verksamheterna av Socialstyrelsen och länsstyrelsen i Skåne län. (Det lönar sig – ekonomiska effekter av verksamheter med personligt ombud. Art nr 2006-123-6). Det finns både likheter och skillnader i resultaten.

- Kommunens kostnader för målgruppen är högre i Västmanland än i Skåne medan landstingskostnaderna är betydligt högre i Skåne.
- Slutenvårdens kostnader är nästan fyra gånger högre i Skåne.
- Den totala kostnaden i Västmanland uppgår till 83% av den i Skåne.
- Kostnadsskillnaden mellan tiden utan ombud och tiden med ombud är inte lika stor i Västmanland som i Skåne.
- Landstingskostnaderna fortsätter att öka i Västmanland efter att klienterna fått ombud men på en lägre nivå och långsammare.

Vissa skillnader kan bero på att de olika studierna har gjorts under skilda tider. Västmanland-verksamheten har inte heller varit i gång lika länge som Skåne-verksamheterna, och därmed blir redovisningsperioden för klienterna med personligt ombud kortare. I Västmanland har primärvården och kommunen en större roll än i Skåne och arbetsmarknadsmyndigheter intar en mera aktiv roll.

■ I *Värmlands-verksamheten* har en gedigen och detaljerad klientstatistik sammanställts för år 2006. I rapporten kan vi bl.a. se att varje ombud under året har drygt 20 klienter och man noterar att klienttillströmningen ökar. Ekonomi- och bostadsfrågor dominerar och ökar. Familjefrågorna lyfts fram som viktiga eftersom 38% av klienterna har barn. Antalet hemlösa klienter uppges vara 6.

■ De flesta verksamheter sammanställer statistik på liknande sätt. I *Linköpings-verksamheten*, som i flera andra verksamheter, uppmärksammas under 2006 en ökning av yngre klienter.

Ombudsrapporter

Ett par reflekterande rapporter över ombudsarbetets innehåll har kommit till Socialstyrelsen från enskilda ombud. De överensstämmer väl med kommentarer från andra ombud.

■ *Avslutande reflektioner efter drygt tre år som PO i Tyresö kommun*
(Gertrud Magnusson)

Det slås fast i rapporten att ombuden har en unik kunskap om hur det svenska välfärdssystemet på lokal nivå fungerar för personer med psykiska funktionshinder. Ombudet har tillägnat sig "brist-kompetens" genom att bistå klienten i olika myndighetsmöten. Samordning/samsyn uppnås inte mellan huvudmännen och detta kan få till följd att klienten avsäger sig stöd och vård trots behov och leder till försämrade somatisk hälsa, social isolering och dålig ekonomi.

Nätverksarbete som metod skulle kunna användas av ombuden om möjligheterna ges att förena rollen som ombud och rollen som nätverksledare, om deltagarna är prestigelösa och om de professionella tror på metoden.

För att PO-verksamheternas klienter ska få ett bättre liv krävs att det alltmer specialiserade och uppdelade samhället sammanförs igen i de avseenden som berör gruppen. Samarbete måste komma till stånd t ex när en klient har gjort ett självmordsförsök, när klienten hotas av vräkning från sin bostad, vid missbruksproblem och kriminalitet, när minderåriga barn börjar må dåligt och inte klarar av skolan, när andra anhöriga inte orkar ta hand om sina närstående längre utan blir sjuka.

Varken landstingets eller kommunens organisation underlättar för personer med psykiska funktionshinder att få den vård de behöver. Alltför många avdelningar och enheter och därmed alltför många olika personer berörs. Samma personal borde t ex följa patienten i slutna och öppna psykiatri. Mobila team som kan erbjuda insatser i den enskildes hem är en annan önskan. Personer med psykiska funktionshinder och missbruk skulle särskilt gynnas av en sammanhållen organisation.

■ *Personligt ombud i Vantör - erfarenheter från de första åren*
(Torbjörn Hallström)

I rapporten konstateras bl.a. att de klienter författaren mestadels mött under åren har inte varit de han förväntade sig att möta. I stället för de "traditionella" klienterna (i princip psykiatrireformens målgrupp) har de yngre som befinner sig i en besvärlig social livssituation dominerat. De har oftast kontakt med psykiatrins öppenvård men har svårt att finna sig tillrätta där, och vill i stället ha ombudets råd och stöd i kontakterna med framför allt socialtjänst och försäkringskassa. Kontakterna blir långvariga och ombudsrollen övergår från att vara lots och samordnare till mer av behandlare, följeslagare och stödperson. Rollen liknar den ambitiösa kontaktpersonens inom landstingets socialpsykiatri – men var detta meningens med ombudsfunktionen?

Övrigt

■ En licentiatavhandling lades fram vid Växjö universitet våren 2006 med titeln "Personligt ombud. Social praktik i medicinsk diskurs" (Ulrika Järkestig-Berggren, 2006). Länsstyrelsernas i *Kalmar, Kronobergs och Blekinge län* och Socialstyrelsens gemensamma utvärderingsrapport "Personligt ombud - på klientens uppdrag. Förhandlare och gränsöverskridare" (art nr 2005-123-15) var ursprung och underlag för avhandlingen.

■ I *Blekinge*, där ombudsverksamheten drivs av ett vårdförbund (kommunen, landstingets psykiatri och primärvård, länsarbetsnämnden, Försäkringskassan och lokala brukarorganisationer) har verksamheten kvalitetssäkrats på samma sätt som övriga verksamheter i förbundets regi. Det innebär att det finns tydliga beskrivningar av vision, mål, resurser, ansvarsområden, processer och rutiner och hur verksamheten ska följas upp och dokumenteras.

Ekonomisk rapport för år 2006

För år 2006 har statsbidrag utgått med 89 460 Tkr (tidigare 90 Mkr) vilket räcker till 295 heltidstjänster givet beloppet 302 500 kr/tjänst. Socialstyrelsen har betalat ut 89 208 Tkr av statsbidraget till länsstyrelserna, vilket ungefär motsvarar de 295 tjänsterna.

Socialstyrelsens kostnader för uppföljning, planerings- och samordningskonferenser och resekostnader uppgick till 478 Tkr för år 2006. Personalkostnaderna för 2006 belastade inte personligt-ombud-kontot. Ett av skälen var att Socialstyrelsen initialt inte hade några genomförandepengar och därför budgeterade lönekostnaderna på ordinarie budget.

Länsstyrelserna har under 2006 betalat 87 465 Tkr till kommunerna i statsbidrag för tillsatta tjänster. Några av de 295 tjänsterna har varit tillfälligt vakanta under året. Främst beroende på att rekrytering av nya ombud har tagit längre tid än förväntat.

Under året har länsstyrelserna, av ackumulerade medel, sammanlagt använt cirka 3 747 Tkr för administration, utbildning och handledning avseende ombudsverksamheterna. (Se bilaga)

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas utbildningsinsatser

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har tillsammans under hela implementeringsfasen gjort omfattande satsningar på information, introduktions- och vidareutbildningar, utbildningsmaterial och konferenser. Det stora antalet nationella/regionala utvärderingsrapporter som publicerats under åren har också spridits till verksamheterna efter hand.

Under 2006 har två grupper om cirka 20 nyanställda ombud från hela landet genomgått en komprimerad tredagars vidareutbildning. Dessa ombud har inte fått någon särskild introduktionsutbildning. Lokal introduktion får ombuden numera av erfarna ombud inom varje verksamhet och genom att delta i handledning, nätverksträffar m m.

De två grupper av ombud som fick en komprimerad vidareutbildning under 2005 gavs tillfälle att delta i uppföljningsdagar under våren 2006. Kostnaderna för denna utbildning bekostades till största delen av länsstyrelserna.

Utbildningarna har som tidigare genomförts av Socialstyrelsen och länsstyrelserna i samarbete.

Ett flertal länsstyrelser har också genomfört utbildningar för ledningsgrupperna.

I början av året genomförde Socialstyrelsen en utbildning för Försäkringskassans kontaktpersoner i länen. Ytterligare en sådan utbildning kommer att genomföras under 2007. Nyttillkomna socialkonsulenter på länsstyrelserna ska också utbildas under våren 2007.

Utbildningsbehov

För år 2007 beräknar Socialstyrelsen och länsstyrelserna att minst tre grupper om vardera 20 ombud kommer att behöva introduktions- och vidarebildning.

Socialstyrelsens uppdrag att tydligare definiera målgruppen och särskilt ta hänsyn till personer med psykiska funktionshinder som samtidigt är hemlösa, kan få konsekvenser för de befintliga utbildningarnas innehåll. Socialstyrelsen och Länsstyrelserna kommer i så fall att planera en sådan omarbetning gemensamt under 2007.

Givet de många barnen som finns med direkt eller indirekt i klientkontakterna aktualiseras också frågan om särskild utbildning för ombuden inom detta fält.

Nätverk för personliga ombud – nationellt och regionalt

Det nationella nätverk av personliga ombud som bildades i samband med försöksverksamheterna i mitten av 90-talet, har varit en resurs för det stora antalet ombud som började sitt arbete på 2000-talet. Nätverken träffas i olika konstellationer en eller ett par gånger per termin för att diskutera gemensamma frågor och utbyta erfarenheter. Länsstyrelserna har under året hjälpt till med finansieringen av nätverksträffarna.

Länsstyrelsernas tillsyn och kontinuerliga uppföljningar

Uppföljning av verksamheterna 2006

De flesta länsstyrelser gör någon form av årliga uppföljningar, ofta i samband med att statsbidraget ska betalas ut till kommunerna.

En gemensam checklista som stöd för länsstyrelsernas uppföljning av verksamheterna med personligt ombud utarbetades 2005 och började användas 2006. Listan har sin grund i Meddelandeblad Nr 14/00. Fokus i uppföljningen kan variera utifrån regionala förhållanden. Länsstyrelsen fattar på vanligt sätt beslut efter uppföljningen. Brister i verksamheten ska åtgärdas och vidtagna åtgärder ska redovisas till länsstyrelsen.

Flera länsstyrelser har under året uppmärksammat oklarheter i förhållandet mellan god man/överförmyndare och ombuden. De har också fått exempel på ombudens osäkerhet i hanteringen av särskilt svåra och engagerande ärenden som kräver kontinuerlig handledning för att professionaliteten ska kunna upprätthållas.

Försäkringskassans arbete

Kontaktpersoner och deras samverkan med personligt ombud

I regleringsbrevet för 2005 fick Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur samverkan sker med Socialstyrelsen och de kommunala verksamheterna med personliga ombud. Försäkringskassans huvudkontor gick då ut med frågor till länskontoren och lämnade sitt svar till Socialdepartementet i juni 2005. Samtidigt bestämdes att det i alla län skulle finnas en person som ansvarar för samverkan med ombudsverksamheterna i länet. En nationell samordnare utsågs för dessa frågor. Sedan hösten 2005 har samtliga kontaktpersoner inbjudits till nätverk/utbildning två gånger per år. Vid senaste träffen den 9 mars 2007 lämnade alla närvarande kontaktpersoner information om hur förhållandet ser ut i det egna länet. I samtliga tolv län som var representerade vid träffen fanns någon form av samverkan mellan Försäkringskassans kontaktperson och de personliga ombuden. Men det kan samtidigt konstateras att det ser olika ut. I flera län är Försäkringskassan representerad i en eller flera ledningsgrupper. Många har regelbundna träffar med de personliga ombuden, i andra län träffas man när frågor aktualiseras. Gemensamma utbildningar förekommer. Kontaktpersonen blir en viktig länk som hjälper ombudet och dennes klient att komma till rätt person/handläggare inom Försäkringskassan. En annan viktig uppgift för kontaktpersonen är att lyssna till ombudens iakttagelser om de systemfel och -brister som identifieras i arbetet med klienterna och att försöka komma fram till orsakerna. Det framkommer att ombuden på flera håll är nöjda med Försäkringskassan och dess agerande. Sannolikt har kontaktpersonerna bidragit till detta. Det övergripande syftet med att vara kontaktperson är att vara den gode medaktören.

Konklusion

Socialstyrelsens begränsade bevakning av verksamheterna 2006 ger ingen anledning för Socialstyrelsen att revidera tidigare övergripande slutsatser om ombudsverksamheternas arbete. Följande iakttagelser från årets uppföljning vill vi dock betona.

20 miljoner kronor har tillförts personligt-ombud-verksamheterna för år 2007, vilket motsvarar cirka 60 ombudstjänster, givet 302 500 kr per tjänst. Cirka hälften av dessa har intecknats hittills. Ett glädjande resultat eftersom flera kommuner både nu och tidigare har meddelat att behovet av ombud finns, men möjlighet att tillskjuta egna medel finns inte, enligt kommunansvariga. Vad som händer med de återstående 30 tjänsterna återkommer vi till i rapporten den 30/6, då behovet av dessa troligen kommer att kopplas till eventuella förändringar i målgruppsdefinitionen.

Antalet klienter i verksamheterna har ökat. Antalet aktuella klienter per ombud har ökat från cirka 10-15 till i genomsnitt över 15 och varje ombud avslutar cirka nio klienter under ett år i stället för som tidigare cirka fem klienter.

Denna ökning behöver studeras närmare. Stannar klienterna kvar längre i verksamheterna? Inkluderas tidigare exkluderade grupper?

Ombudens arbete med klienter som har barn har särskilt uppmärksammats under det gångna året. Var går gränserna för ombudens arbete, vilka förväntningar har andra myndigheter, hur hanteras anmälningsskyldigheten och vilken tyngd får barnperspektivet när uppdraget är att arbeta på klientens uppdrag? Om detta vet vi alltför lite.

Är specialiserade ombud tänkbara utöver de hemlöshetsombud som nu finns? För klienter med barn? För personer med neuropsykiatriska funktionshinder? Dessa frågor ska beaktas i den kommande rapporten.

Aktiviteter det närmaste året

Regeringsuppdraget om att lämna förslag till definition av målgruppen med tillhörande konsekvensanalys ska rapporteras 30/6 2007. Arbetet har påbörjats.

Uppdatering av Meddelandebladet kommer att ske under hösten. Detta är önskvärt givet de erfarenheter som har gjorts sedan 2001 och nödvändigt om målgruppsdefinitionen kommer att förändras. Informationen i Meddelandebladet är det instrument som länsstyrelsernas tillsyn av verksamheterna utgår ifrån.

Socialstyrelsen kommer att följa och stötta verksamheterna genom utbildningsinsatser, konferenser m m som tidigare. Därutöver har vi ambitionen att genomföra ett par fördjupningsstudier. Tänkbara och angelägna områden är

- en klientuppföljning, total- eller urvalsundersökning, för att få aktuell kunskap om klientsammansättningen med avseende på ålder, kön, behov av insatser, tid i verksamheten m m
- ombudens arbete när klienterna har barn
- ledningsgruppernas arbete med de systembrister/fel som ombuden upptäcker
- entreprenadernas arbetsvillkor och förändringar för klienterna när driften av verksamheten övergår till annan utförare.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Kjell Asplund. I den slutliga handläggningen har deltagit avdelningschefen Åsa Börjesson och enhetschefen Peter Brusén. Utredare Lena Steinholtz Ekecrantz har varit föredragande.

Enligt Socialstyrelsens beslut

Lena Steinholtz Ekecrantz

Bilaga

Ekonomisk redovisning för 2006