

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Rådgivningsrapport

Utvärdering av personliga ombud Tiohundra Norrtälje

2008 november

**Viveka Svensson
Roine Gillingsjö**

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Sammanfattning	3
1 Konsultuppdraget	3
2 Bakgrund	3
3 Avgränsning - Metod	5
4 Nuläge – analys	5
Personliga ombudens verksamhet.....	6
Syftet (ombuden uppdrag)	6
Struktur	6
Belöningsystem	6
Ledning	6
Hjälpmedel.....	7
Relationer.....	7
SWOT*	8
Kommentar	8
5 Rekommendation - utvecklingsbehov	9
Personer som intervjuats i utvärderingen: Bilaga 1	12
Analysmodell Bilaga 2	13

Sammanfattning

Utvärderingen visar att personliga ombuden i Tiohundra är uppskattade och att det finns en efterfrågan på deras tjänster. Efterfrågan skulle förmodligen vara större om verksamheten varit mer känd inom kommunen.

Vi rekommenderar därför Tiohundra att fortsätta arbetet med att säkerställa:

- personliga ombudens uppdrag och legitimitet och kompetensutveckling

Vidare rekommenderar vi att Tiohundra startar utvecklingsarbete inom följande områden

- utveckling av arbetsmetodik
- styr- och ledningsarbete
- säkerhetsfrågor
- information om verksamheten

Tiohundra rekommenderas också att starta någon form av nätverksarbete i syfte att utveckla arbetsformer inom kommunen med deltagande från alla typer av stödfunktioner.

1 Konsultuppdraget

På uppdrag av Tiohundras förvaltningschef, Karin Thalén, har två konsulter från Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers, Viveka Svensson och Roine Gillingsjö, under september och oktober månad 2008 genomfört en utvärdering av personliga ombud i Tiohundra.

Syfte med konsultinsatsen är att utvärdera verksamheten avseende personliga ombud samt att ta fram underlag för ett fortsatt utvecklingsarbete av verksamheten inom TioHundra.

2 Bakgrund

Regeringen beslutade under 2000 att statsbidrag skulle utgå för en nationell uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att leda och samordna arbetet. Socialstyrelsen fördelar statsbidraget (from år 2002 90 miljoner/år) till länsstyrelserna som sedan beslutar om statsbidrag till enskilda kommuner efter ansökan.

Statsbidraget som betalas ut till enskilda kommuner bör som princip motsvara personalkostnaderna för de personliga ombud som anställs.

PO bör erbjudas personer med psykiska funktionshinder (18 år och äldre) som

- har ett funktionshinder som innebär ett omfattande och långvarigt socialt handikapp som medför stora hinder för ett fungerande vardagsliv

- har komplexa behov av vård, stöd och service och som har behov av kontakt med socialtjänst, primärvård och/eller den specialiserade psykiatrin (utan krav på diagnos) och andra myndigheter.

PO kan erbjudas personer som bor i ordinärt boende men ska också vara en möjlig insats också för personer som finns på hem för vård eller boende liksom för personer med psykiska funktionshinder och missbruk (s.k. dubbeldiagnos).

I Socialstyrelsens utvärdering (2000-04) av PO verksamheten påpekas att verksamheten lönar sig. Kostnaderna för klientgruppen har omfördelats från socialtjänstens försörjningsstöd, vistelser på behandlingshem och psykiatrins slutenvård till omsorgsförvaltningens utbud av ledsagning, daglig sysselsättning och färdtjänst.

För att tydliggöra verksamhetens inriktning redovisas nedan en sammanfattning av Socialstyrelsens utvärdering av personliga ombuden i Sverige 2002-2004 (uppdaterad 2005).

PO-reformen är en förstärkning av psykiatireformens intentioner om normalisering och integrering för personer med psykiska funktionshinder och omfattande behov av insatser. Det mest unika i ombudsarbetet är att klienten är uppdragsgivare och avgör kontaktens innehåll. Klienten ses som expert på sin egen situation. Socialstyrelsen anser att behovet är stort av ombudet som förmedlande länk mellan klienter och ansvariga myndigheter.

Ombudsarbetet tangerar eller överlappar ibland exempelvis boendestödjarens, kontakt- eller stödpersonens och god mans arbete. Att överskrida gränsen till andras arbetsuppgifter är många gånger ändamålsenligt i ett förtroendeskapande inledningskede av kontakten med klienten.

Ombudens okonventionella arbetssätt gagnar klientarbetet men kan medföra att ombuden hamnar i etiskt komplicerade situationer. Verksamheterna som hittills är oreglerade väcker också frågor kring klienternas rättssäkerhet.

I ombudets arbetsuppgifter ingår att påpeka de brister i välfärdssystemet som de upptäcker i sitt arbete med klienterna. Ytterst kan deras upptäckter bidra till att lokala och centrala systemförändringar sker. Denna indirekta möjlighet till systempåverkan som klienten har via ombud och ledningsgrupp ökar chanserna till förbättrade livsvillkor. I ett nätverksinriktat ombudsarbete där representanter från myndigheter och organisationer möts, upptäcks systembristerna lättare än i ett individualiserat arbete. Nätverksarbetet som arbetsmetod används dock sällan med risk för att klientens situation och totala behov av stöd och hjälp går förlorad.

Stödet från en kunnig och engagerad ledningsgrupp är viktigt för att ombuden ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på både individuell och strukturell nivå och bidra till kommunernas kvalitetssäkringsarbete. Brukarorganisationernas medverkan i ledningsgruppernas arbete förstärker dessa möjligheter.

Ombudens kompetens har betydelse för vilka grupper som utesluts eller tas emot. Det lokala utbudet av insatser påverkar också vilka personer som tas emot eller inte i verksamheterna. För klienter med stora behov av både somatisk och psykiatrisk behandling måste samarbetet med primärvård och psykiatri intensifieras.

Verksamheterna är en angelägenhet för kommunerna men de ska ändå ha en "fristående" ställning. Fristående ställning eller en formell ställning som gör det möjligt för verksamheterna att vara så "fria" som klienterna och ombuden önskar har stor betydelse för verksamheternas överlevnad. Hur verksamheterna organiseras och drivs påverkar hur framgångsrikt ombudens arbete blir.

Alternativen till kommunalt huvudmannaskap tycks vara flera. Stora investeringar har dock gjorts de senaste fyra åren för att kommunerna ska kunna fullgöra sitt huvudmannaskap på bästa sätt, och många värdefulla erfarenheter har vunnits genom den långsamma utbyggnaden av verksamheterna. Någon bästa driftsform har inte utmejslats – de lokala förutsättningarna avgör vad som väljs, till exempel samverkanstraditioner, kompatibilitet mellan länsövergripande organisationer och tillgång till organisationer som kan åta sig verksamhetsdriften. Ombudsarbetet tillsammans med klienterna sker på liknande sätt oberoende av om det sker i entreprenader eller kommunalt drivna verksamheter.

3 Avgränsning - Metod

Verksamheten har inte krav på att dokumentera det arbete som personliga ombuden utför. Utvärderingen har därför avgränsats till att omfatta intervjuer med företrädare för styrgruppen för verksamheten, de tre personliga ombuden (både enskilda intervjuer och en gruppintervju tillsammans med ombudens handledare) samt ett fokusgrupparbete med företrädare från försäkringskassan, socialtjänsten och arbetsförmedlingen. I bilaga 1 redovisas vilka personer som intervjuats i utvärderingsarbetet.

4 Nuläge – analys

Här redovisas samlat vad som framkommit i enskilda intervjuer, i gruppintervjun med personliga ombuden och i fokusgrupparbetet. Vi har valt att sammanställa intervjuerna på två sätt:

dels i en översiktlig analys utifrån en holistisk analysmodell (se bilaga 2, Weisbords 6-boxmodell) som åskådliggör: vad yttre miljö (i föreliggande utvärdering samarbetspartners inom Tiohundra) har för uppfattning om verksamheten. Vidare vad som framkommit om verksamhetens avseende syfte, struktur, belöningsssystem, ledning, hjälpmedel och relationer

dels i form av en SWOT d v s en analys av i starka och svaga sidor samt hot och möjligheter.

Personliga ombudens verksamhet

Syftet (ombuden uppdrag)

Personliga har arbetet en längre tid tillsammans. Från början d v s när verksamheten startade under 2002 var man relativt osäker på hur arbetet skulle läggas upp. Idag har ombuden så mycket erfarenhet att de känner sig säkra i sin roll. De träffas och diskuterar innehåll och upplägg samt stämmer av med varandra när de anser något behöver diskuteras. Deras tidigare chef var också mycket aktiv i att ge verksamheten en bra start vilket också bekräftas av den dokumentation som finns i form av minnesanteckningar, ansökan om finansiering och av förvaltningen gjorda utvärderingar. Nuvarande arbetssätt stämmer också väl överens med hur personliga ombud arbetar i Sverige (se sammanfattning Socialstyrelsens utvärdering under bakgrund ovan).

Struktur

Strukturen (arbetsorganisationen) för ombuden är tydlig och enkel. Det är en sammanhållen grupp inom Tiohundras förvaltningsorganisation som i huvudsak arbetar som en självstyrande grupp. Gruppens placering i Tiohundras organisation är vald utifrån kriteriet att de ska kunna arbeta så fristående som möjligt ”vara klienternas ombud”. En neutral placering anser flertalet av de vi intervjuat är att föredra framför att tillhöra någon grupp inom Tiohundras förvaltning eller Tiohundras bolag.

Belöningsystem

Personliga ombuden visar på ett stort engagemang i sitt arbete. Att vara klienternas ombud är på flera sätt krävande och mycket stimulerande. Ombuden verkar trivas med sina arbetsuppgifter och själva arbetat med klienter är belönande i sig. Att utvärdera och belöna personliga insatser d v s vad var och en gör i sitt arbete är dock inte helt lätt eftersom det mångt och mycket är en fråga om vad klienterna och ombuden kommer överens om. Insynen i ombudens arbete är m a o mycket begränsad.

Ledning

För verksamheten har Tiohundra bildat en styrgrupp bestående av chefer från berörda verksamheter, ombuden och berörda intresseorganisationer. Vi har intervjuat samtliga i styrgruppen och kan konstatera att i stort sett alla tycker att gruppens arbete behöver förändras. Några påtalar behovet av att fokusera på frågor som har betydelse för helheten, vissa vill ha mer information och några tar upp frågan om gruppens sammansättning och att alla medlemmar inte är med jämnt. En översyn av styr- och ledningsarbete förordas.

Tiohundras administrativa chef är också chef för de personliga ombuden. I praktiken betyder det att ombuden har tillgång till en chef som i första hand måste prioritera förvaltningens administrativa arbete. Det finns fördelar med att tillhöra en administrativ enhet exempelvis för planering, budgetarbete och uppföljning men det finns också anledning att fundera över hur direkta arbetsledningsfrågor ska tas om hand om chefen

inte har möjlighet att ägna tillräckligt med tid till detta. Det kan exempelvis behöva avsättas tid till att diskutera arbetsfördelning inom gruppen, utvärdera löpande arbete och ge stöd när det uppstår konflikter av något slag. Ombuden har tillgång till handledning men den kan inte fullt lösa alla frågor. Det finns anledning att fundera över om Tiohundra ska förstärka chefskapet med någon form av direkt stöd till gruppen.

Hjälpmedel

Ombudens lokal (mitt i centrum) upplevs ligga bra till. Den ligger nära busstationen och är lättillgänglig för dem som vill besöka ombuden. Ombuden själva tycker också att lokalen fungerar bra.

Utrustning (IT-stöd mm) och administrativt stöd från förvaltningen upplevs också fungera bra. Likaså tillgång till bil för besök hos klienter och arbetsrutiner mellan ombuden. Säkerhetsfrågorna i arbete behöver dock särskilt gås igenom.

Relationer

Ombuden arbetar nära klienterna och varandra samt har många kontakter med andra yrkeskategorier. Detta ställer höga krav på samarbetet i gruppen och med andra enheter inom kommunen inkl statliga myndigheter och intresseorganisationer. Ombuden arbetar i stort utan det har uppstått några betydande problem även om det funnits och ibland uppstår störningar i arbetet.

För att förbättra arbetsförutsättningarna bör Tiohundra kontinuerligt utvärdera samarbetet mellan enheter, gå igenom vad var och en har för uppdrag och utse personer som praktiskt har i uppdrag att lösa frågor.

Ombudens arbete, relationen klient och ombud, ställer höga krav på integritet. De vet bäst själva vad var och en är bra på och har på olika sätt hittat former för egen utvärdering. Utvecklingen av arbetet inom den egna gruppen kan lösas genom grupphandledning samt att någon utifrån stöttar arbetet med systematisk genomgång av arbetsmetoder och förhållningssätt.

SWOT*

I följande matris redovisas översiktligt hur intervjupersonerna uppfattar personliga ombudens verksamhet.

Styrkor (enligt PO) <ul style="list-style-type: none">- bemötande- kunskap om målgruppen- fristående ställning- förmåga att skapa relationer- kommunkunskap- självgående grupp som värnar om brukarna- tillgänglighet/flexibilitet (tid till brukarna)- integritet (PO kan skilja på sak och person) <p>Hur säkra verksamhetens starka sidor?</p>	Svagheter <ul style="list-style-type: none">- information- andras kunskap om PO- insyn- metodutveckling- arbetsledning- säkerhetsfrågor- sårbar verksamhet ex sjukfrånvaro <p>Hur ta tag i verksamhetens svaga sidor?</p>
Möjligheter <ul style="list-style-type: none">- utvecklingsarbete i nätverk- tydliggöra styr- och ledning av verksamheten <p>Hur arbeta vidare med utvecklingsfrågor?</p>	Hot (sådan som kan påverka negativt) <ul style="list-style-type: none">- personberoende verksamhet- arbetsbelastning- besparingar/prioriteringar <p>Hur hantera negativ påverkan på PO?</p>

Sammanställningen visar en * SWOT (= strength, weakness, opportunity, threat) d v s styrkor, svagheter, möjligheter och hot.

Kommentar

Intervjuerna bekräftar att den verksamhet som personliga ombuden arbetar inom är uppskattad och väl etablerad även om merparten av de intervjuade har lite insyn i verksamheten. Ombuden har under en längre tid haft möjlighet att bygga upp en uppskattad verksamhet och utvecklat en personlig kompetens som på ett bra sätt kompletterar andra stödverksamheter i Norrtälje kommun. Verksamheten är personberoende och därmed också sårbar. Frågan är om det nu är aktuellt att börja mer metodiskt synliggöra kompetens så att den inte går förlorad om någon person exempelvis skulle byta arbete. Verksamheten skulle vinna på att fortsätta med någon form av utvärderande utvecklingsarbete.

Verksamhetens svaga sidor är av den naturen att de alla relativt enkelt går att hantera. Det finns information om ombudens verksamhet men den når inte riktigt fram. Förmodligen

behövs mer personliga möten mellan ombuden och de som efterfrågar information. Frågan om insyn är inte lika lätt att lösa då ombudens klienter själva ska kunna välja vad de vill ha hjälp med och att det i normalfallet ska vara ett nära samarbete utan direkt insyn från andra. Ett sätt att möta detta är att starta någon form av nätverksarbete inom Norrtälje i syfte att utveckla arbetsmetoder (hur man på bästa sätt ska arbeta i olika situationer). Både klienterna och ombuden skulle vinna på att detta kom igång. Vidare skulle säkerhetsfrågor (både rättsäkerhet för klienten och säkerheten för ombuden) behöva klargöras.

5 Rekommendation - utvecklingsbehov

Vår uppfattning är att personliga ombuden i Tiohundra är uppskattade och att det finns en efterfrågan på deras tjänster. Efterfrågan skulle förmodligen vara större om verksamheten varit mer känd inom kommunen. Trots informationsinsatser och att det finns broschyr om verksamheten, tillgänglig för alla intressenter, så är verksamheten relativt okänd. De som känner till verksamheten vet heller inte riktigt vad som utförs och hur ombuden arbetar. Eftersom ombuden formellt inte tillåts dokumentera sina insatser så är det också svårt att få en inblick i verksamheten. Med dessa förutsättningar bedömer vi ändå att tilliten till verksamheten är hög d v s att man anser att ombuden arbetar på ett ändamålsenligt sätt.

Utvärderingen har därför inriktats mot att bedöma personliga ombudens verksamhet utifrån vad som kan anses vara starka sidor i verksamheten d v s sådant som förvaltningen bör stödja och vidareutveckla respektive sådant som kan anses vara svaga sidor d v s sådant som förvaltningen behöver ta tag i och/eller utveckla.

Verksamheten har hög legitimitet i kommunen. Ingen ifrågasätter verksamhetens utbud och innehåll. Någon påtalar att man borde se över organisatorisk tillhörighet (bl a för att öka möjligheterna till bättre insyn) och pröva om verksamheten skulle tas över av exempelvis Parasoll (en paraplyorganisation för personliga ombud i vissa kommuner inom Stockholmsområdet). Vi finner inte att det finns något entydigt stöd för detta varken i styrgruppen eller hos de personliga ombuden. Behovet av relevant insyn torde också vara fullt möjlig att tillgodose i den befintlig organisation.

Det finns dock ett antal områden som behöver utvecklas. I syfte att undvika onödiga konflikter skulle Tiohundra behöva klargöra vad ombuden arbetar med. Om andra yrkeskategorier i kommunen såsom boendestödjare och kontaktpersoner förstår skillnaden i uppdragen kan missförstånd i möjligaste mån undvikas. Ombuden behöver självfallet också ha tillräcklig kunskap om vad andra gör (andras uppdrag) så att man kan stödja brukarna på bästa sätt.

Ombuden har i huvudsak fått utveckla sina arbetsformer på egen hand. Det är nu läge för att se över om man arbetar på bästa sett exempelvis hur man sätter gränser och prioriterar i verksamheten. Grupphandledning och metodutveckling stöd av extern kompetens kan förmodligen ge ett bra stöd åt verksamheten.

Ombudens säkerhet och brukarnas rättssäkerhet behöver också utvärderas. Inget allvarligt har ännu inträffat och/eller rapporterats. Vi anser dock att det idag ligger ett alltför stort

ansvar på de enskilda ombuden och/eller gruppen att själva klara ut säkerhetsfrågor. Tiohundra's säkerhetsansvarige behöver gå igenom ombudens uppdrag.

För att ombuden ska uppfattas vara brukarnas ombud så lyder verksamheten under förvaltningens administrativa chef d v s en "neutral" ledning inom förvaltningen. Lösningen innebär att gruppen arbetar som en självstyrande grupp. Det har i stort fungerat bra men det innebär också att det inte finns någon utanför gruppen som direkt följer gruppens arbete. Vi förordar att ledningsfunktionen förstärks med externt stöd till ombuden. Vilket kan ske genom någon form av coach som har yrkeserfarenhet från samma eller liknande arbetsområde. Det skulle kunna innebära att ombuden i rollen som brukares företrädare ytterligare skulle kunna stärkas samt att samarbetet med andra enheter inom Tiohundra utvecklades. I det sammanhanget förordar vi också att Tiohundra startar någon form av nätverksarbete kring ett antal stödfunktioner inom Tiohundra.

Styr- och ledningsarbetet för de personliga ombuden behöver se över. Framgångsfaktorer för ombudens arbete kan sammanfattas så här:

- Klienten är uppdragsgivare och bestämmer inriktning och omfattning.
- Uppdraget ska vara tydligt för alla berörda (de ska inte utföra andras arbetsuppgifter)
- Personliga ombud ska ha fristående ställning och de ska arbeta långsiktigt (med kontinuitet som ger hållbar förändring)
- De ska identifiera och påtala generella hinder som också ges förutsättningar att hanteras av berörda enheter
- Personliga ombuden behöver kontinuerlig kompetensutveckling

För att uppnå detta behövs både ett övergripande ledningsarbete och någon form av nära arbetsledning. Vi förordar därför en uppdelning av styrgruppens arbete och förstärkning av nuvarande chefsfunktion. Det skulle kunna se ut på följande sätt:

Nuvarande arbete i styrgruppen fokuseras på övergripande frågor och träffas exempelvis en gång per termin för att upprätthålla ramarna (långsiktiga frågor) för personliga ombudens verksamhet. I dessa möten ska personliga ombuden medverka som idag. Exempel på frågeområden är:

- Ta fram övergripande mål för personliga ombudens verksamhet
- Verka för och skapa legitimitet för verksamheten
- Ge tillträde till viktiga sammanhang (arenor) där ombuden bör medverka

Därutöver föreslår vi att Tiohundra inrättar en mindre ledningsgrupp som arbetar med ombudens operativa frågor. Lämpligen med de chefer som har verksamheter med många kontakter med ombuden. Ledningsgruppen skulle kunna arbeta med exempelvis följande frågor:

- Samordning

- Prioritering i arbetet

Vidare att verksamheten ligger kvar under administrativa chefen med ansvar för:

- Ekonomi och organisation

Därutöver anser vi att personliga ombuden behöver en coach d v s någon form av arbetsledare som (ca 2 – 4 tim i veckan) följer ombudens verksamhet och kan lyfta frågor när det behövs såsom:

- Utveckling av arbetsmetoder och synsätt

Något som ett nätverk för utveckling av stödfunktioner skulle kunna få i uppdrag att arbeta med.

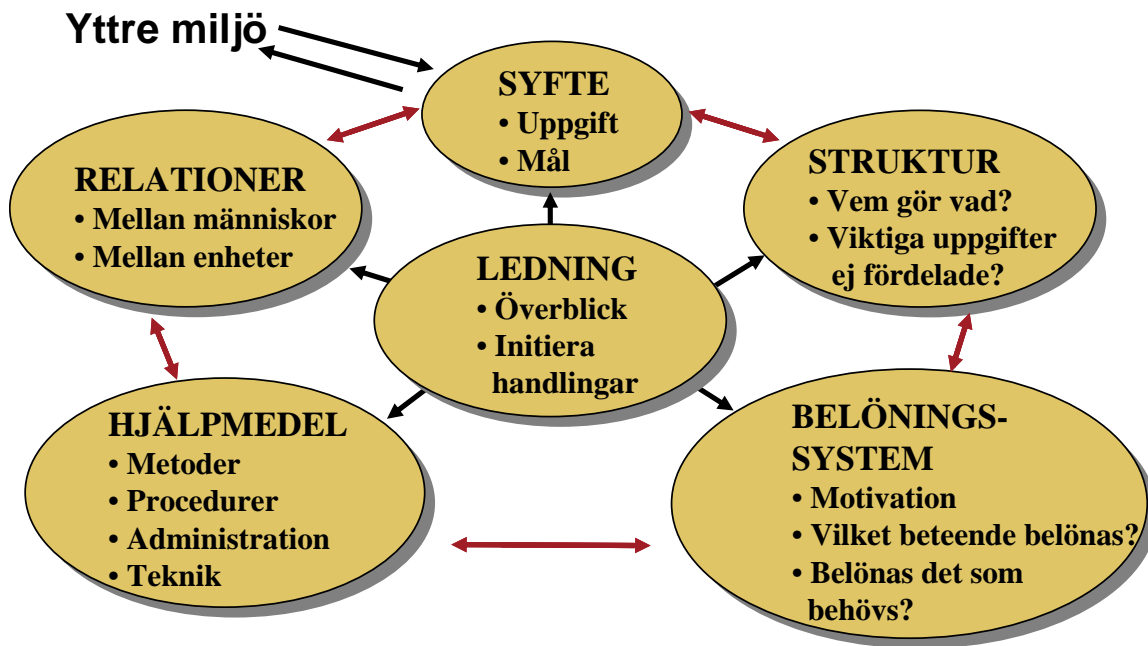
Personer som intervjuats i utvärderingen:

Bilaga 1

- Lennart Lundin, arbetsförmedlingen
- Maj-lis Bjurström, försäkringskassan
- Öivind Hjort, IPH
- Inger Gotto, RSMH
- Inga-maj Petersson, diakon
- Sven Broström, socialförvalt
- Tom Grape, PV
- Anki Englund, Psyk, HAB, BUP, Missbruk
- Kitt Sandström, boendestödjare
- Ann-Sofie Halldén, personligt ombud
- Carina Alfredsson
-Henningsson, personligt ombud
- Kerstin Forslund, personligt ombud
- Karin Thalén, tiohundra förvaltn
- Tomas Sjöberg, tiohundra förvaltn
- Petra Andersson, biståndshandläggare
- Erik Höglin, handledare

Deltagare i fokusgrupp (handläggare)

Försäkringskassa
Socialtjänsten
Arbetsförmedlingen



Marvin Weisbord
"6-boxmodellen"