



# Personligt ombud i Mellansverige

- myndighetseffekter

En gemensam rapport från fem Länsstyrelser

# Förord

För att förbättra psykiskt funktionshindrade personers situation antogs 1995 den s.k. psykiatrireformen. Denna reform syftar till att förbättra livsvillkoren för de psykiskt funktionshindrade ute i samhället genom att ge dem ökad delaktighet, bättre vård och socialt stöd. För att förbättra stödet till personer med psykiska funktionshinder startades tio försöksverksamheter med personliga ombud på olika platser i landet. De personliga ombuden skulle ha ett klart definierat ansvar för att den enskildes behov skulle uppmärksammas och insatserna samordnas. Socialstyrelsen utvärderade verksamheterna och konstaterade positiva förändringar för de personer som hade personliga ombud.

I maj 2000 beslutade regeringen om statsbidrag till kommunerna för att inrätta permanenta verksamheter med personliga ombud. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att samordna detta arbete. De inrättade verksamheterna med personligt ombud följs upp och utvärderas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna tillsammans. Flera av utvärderingarna är regionala och finansieras gemensamt av länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Västmanlands och Örebro län har samverkat i arbetet med utvärdering av verksamheterna med personligt ombud.

Denna rapport redovisar hur ledningsfunktionerna för personligt ombud har utvecklats. Utvärderingen skall belysa konsekvenser för berörda myndigheter i de fem samverkande länen.

Utvärdering av ledningsgrupperna för personligt ombudsverksamheterna i de fem samverkande länen har genomförts och publicerats i en rapport "Personligt ombud i Mellansverige- ledningsgrupperna och deras arbete". Utöver dessa två rapporter kommer ytterligare två rapporter att publiceras, "Personligt ombud i Mellansverige – ombuden och deras arbete" samt "Personligt ombud i Mellansverige – klienteffekter"

Denna studie har genomförts av konsulten Öhrlings, PriceWaterHouseCoopers, som också svarar för kommentarer och slutsatser. Länsstyrelsen i Västmanlands län har varit samordnare av länsstyrelsernas insatser inom utvärderingsprojektet.

Ansvariga i respektive län har varit Agneta Sjölander Dalarnas län, Hillevi Assarsson Gävleborgs län, Christina Berndtsson Värmlands län, Katarina Pihl Västmanlands län och Christer Engback Örebro län.

Västerås i augusti 2005

Christina Lantz  
Enhetschef  
Samhällsbyggnadsenheten  
Länsstyrelsen i Västmanlands län

1.	<b>Sammanfattning</b> .....	2
2.	<b>Inledning</b> .....	4
3.	<b>Syfte</b> .....	4
4.	<b>Bakgrund</b> .....	4
5.	<b>Metod</b> .....	5
	5.1 Avgränsning .....	5
6.	<b>Frågeställningar</b> .....	6
7.	<b>Mot vilken bakgrund skall ledningsarbetet bedömas?</b> .....	7
	7.1 Sexårsuppföljningen .....	7
	7.2 Ekonomiska konsekvenser av PO-arbetet .....	7
	7.3 Iakttagelser utifrån nationell tillsyn.....	8
8.	<b>Utvärdering av ledningsgruppernas arbete</b> .....	9
	8.1 Enkät till ledamöter i ledningsgrupperna .....	9
	8.1.1 Bortfallsanalys.....	9
9.	<b>Vilka myndigheter berörs?</b> .....	10
	9.1 Analys, frågeområde 1.....	11
10.	<b>Hur är samspelet mellan ombud och myndigheter?</b> .....	13
	10.1 Analys frågeområde 2.....	14
11.	<b>Vilka förändringar uppstår av ombudens arbete?</b> .....	15
	11.1 Analys, frågeområde 3.....	15
12.	<b>Hur är ledningsgruppens stöd i ombudens arbete?</b> .....	16
	12.1 Analys, frågeområde 4.....	17
13.	<b>Ger ombudens arbete några konsekvenser?</b> .....	19
	13.1 Analys, frågeområde 5.....	19
14.	<b>Förändras relationerna mellan intresseorganisationer och myndigheter?</b> .....	21
	14.1 Analys, frågeområde 6.....	21
15.	<b>Utvecklingslinjer i berörda län</b> .....	22
	15.1 <b>Örebro län</b> .....	22
	15.1.1 Krav för systemförändrande arbete, Örebro län.....	22
	15.2 <b>Västmanlands län</b> .....	23
	15.2.1 Krav för systemförändrande arbete, Västmanlands län .....	24
	15.3 <b>Värmlands län</b> .....	24
	15.3.1 Krav för systemförändrande arbete, Värmlands län .....	25
	15.4 <b>Dalarnas län</b> .....	26
	15.4.1 Krav för systemförändrande arbete, Dalarnas län.....	27
	15.5 <b>Gävleborgs län</b> .....	27
	15.5.1 Krav för systemförändrande arbete, Gävleborgs län .....	29
16.	<b>Konklusion</b> .....	30
	16.1 Rekommendationer.....	31

# 1. Sammanfattning

Regeringen beslutade år 2000 om statsbidrag till kommunerna för verksamhet med personliga ombud för psykiskt funktionshindrade. Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att fördela statsbidraget. Reformen är riktad till mellan 4500 och 9000 personer i åldersgruppen 18 år och äldre som har funktionshinder med långvarigt socialt handikapp samt ett omfattande behov av vård, stöd och service genom kontakt med socialtjänst, primärvård, specialiserade psykiatri m fl myndigheter. Reformen ska utvärderas.

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har uppdraget att utvärdera erfarenheterna av hur reformens ledningsfunktioner har utvecklats. Denna utvärdering ska belysa konsekvenserna för berörda myndigheter. Utvärdering omfattar förhållanden i Dalarna, Gävleborg, Värmland, Västmanland och Örebro under hösten/vintern 2004-2005.

Utvärderingen ska

- visa hur arbetet med personliga ombud bör ledas för att skapa bäst förutsättningar för framgång i genomförandet av reformen.
- visa vilka konsekvenser detta får för berörda myndigheter.
- skapa och sprida kunskap om metoder, arbetsformer och ledningsmodeller för ledningsarbetet kring PO-verksamheten

Vi har genomfört utvärderingen i form av bl a en enkät som diskuterats med företrädare för ledningsgrupper i olika typer av seminarier. Målsättningen har varit att skapa en form för lärande och erfarenhetsutbyte över och inom länsgränser. Deltagandet har varit begränsat.

I vår tidigare utvärdering fann vi bl a att ledningsfunktionen inte fungerade tillfredställande, att den emellertid hanterar det klientnära arbetet på ett bra sätt och att ledningsfunktionen befanns i en brytningstid mellan att driva löpande arbete och framåtsyftande strategiska styr- och ledningsuppgifter.

Det finns starka beröringspunkter mellan resultatet från tidigare utvärdering och denna utvärdering. I den här utvärderingen visas sammanfattningsvis följande:

- Ledningsfunktionen omfattar i huvudsak fortfarande representanter för kommunerna och landstingets psykiatri.
- Utvärderingen visar samtidigt att många PO-områden har genomfört utbildningar och förändringar av sina ledningsgrupper under det senaste året. Två utvecklingsvägar syns dels länsgemensamma ledningsgrupper, dels kombinationen som bygger på en roll- och ansvarsfördelning mellan en ledningsgrupp och referensgrupp.
- Uppdragsgivarens uppdrag och direktiv till PO-verksamhetens ledningsorgan är fortfarande inte tillräckligt tydlig. Ledningsfunktionens strategiska roll och uppgifter behöver uttalas och förankras hos samtliga berörda huvudmän.
- Huvudmannaskapsfrågan kan få större betydelse framöver i och med att ledningsgrupperna samfällt framhåller vikten av solidarisk finansiering som grund för samarbetet.

- PO-verksamheten är etablerad och förankrad som en operativ verksamhet som stöd för psykiskt funktionshindrade. Det innebär att ledningsgruppernas roll och uppgift i styrning och ledning av den löpande verksamheten i huvudsak fungerar.
- Nätverksarbete har fortfarande inte funnit sina former. Tendens är att söka kända former för möten och dialog t ex genom referensgrupper eller läns gemensamma samordningsgrupper
- Reformens konsekvenser för berörda huvudmän har haft en mycket marginell betydelse hittills

Utifrån detta bedömer vi att följande krav och förutsättningar är nödvändiga för att utveckla PO-verksamhetens ledningsfunktion:

- Tydligare uppdrag för statliga och regionala myndigheter via regleringsbrev, andra direktiv eller motsvarande.
- Ansvar och arbetsfördelningen mellan berörda huvudmän behöver balanseras så att insatserna/åtagandet fördelas rättvist.
- Reformen med personliga ombud behöver en solidarisk samfinansiering bland huvudmännen. Det innebär att den omfördelning av kostnader för målgruppen som reformen medverkat till ska vara styrande för hur de reella kostnaderna för verksamheten fördelas mellan dem.
- Läns gemensam modell (typ Värmland eller kanske Örebro) eller en ledningsfunktion med referensgrupp (typ Gävle) fungerar lika.

## 2. Inledning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har haft uppdraget att utvärdera ledningsarbetet kring reformen personligt ombud. Utvärderingen fokuserar på konsekvenser för berörda myndigheter. Utvärderingen avser förhållanden i de fem länen: Värmland, Örebro, Västmanland, Gävleborg och Dalarna under hösten/vintern 2004/2005.

## 3. Syfte

De mål som finns för utvärderingen är att utreda

- hur arbetet med personliga ombud bör ledas för att skapa bäst förutsättningar för framgång med genomförandet av reformen.
- vilka konsekvenser detta får för berörda myndigheter.
- skapa och sprida kunskap om metoder, arbetsformer och ledningsmodeller för brukarorienterade samverkansprojekt.

## 4. Bakgrund

Vi har i en tidigare utvärdering av ledningsgruppernas arbete (2004) identifierat tre linjer i ledningsarbetet. En är att ledningen inte fungerar. En annan är att den klarar det klientnära arbetet och den tredje är att ledningen befinner sig i en brytningstid mellan att driva det klientnära vardagsarbetet och att övergripande styra och utveckla det.

Vår utvärdering visade att ledningsfunktionens innehåll och arbetssätt måste utvecklas om den ska finnas kvar. Vidareutveckling handlar om att göra det lokala uppdraget tydligt, att prioritera verksamhetens resurser, identifiera och eliminera systemfel, att pröva vilken legitimitet som ledamöter i en ledningsgrupp behöver samt att se över vilka huvudmän som bör ingå i ledningsgruppen.

Några andra resultat som utvärderingen visade var att:

- Ledningsgrupperna samverkar i första hand mellan kommuner i samma län och med landstingets psykiatri
- Ledningsgrupperna bedöms ha fångat in omkring 40 procent av målgruppen
- Den lokala politikens stöd för att utveckla reformen inte är tillräckligt tydligt
- Huvudmannskapet för verksamheten med personliga ombud bör omprövas
- Nätverksarbetet har inte kommit igång

## 5. Metod

I den här utvärderingen har vi lagt upp arbetet så att det skall ge utrymme för utveckling och lärande för de ledningsgrupper som omfattas. Vi har arbetat i dialog med berörda.

Vi har tagit fram en enkät som svarar mot de områden som ingår i förfrågningsunderlaget. Enkäten har godkänts av uppdragsgivaren. Resultaten av enkäten har diskuterats med ledningsgrupperna i två omgångar. I den första omgången träffades alla myndighetsföreträdare funktionsvis, dvs kommuner separat, landsting för sig etc. Dessa träffar ägde rum över länsgränserna. Syftet var tvåfaldigt:

- Att stärka företrädare med kort erfarenhet av ledningsarbetet
- Att underlätta erfarenhetsutbyte över länsgränser.

I den andra omgången träffades alla ledningsgrupper länsvis med alla olika myndighetsföreträdare representerade. Tanken med denna träff var att fördjupa ledningsarbetet utifrån det idéutbyte som skett i den första fasen och att stärka samhörigheten i hur man som ledningsgrupp själv vill driva och utveckla sitt arbete i länet.

Genomförandet svarade inte mot intentionerna. I mötet med länsarbetsnämndernas fem representanter deltog bara en. Samma utfall blev det för mötet med landstingens representanter. I mötet med försäkringskassornas representanter deltog två. Till mötet med kommunrepresentanter i de tre länen Värmland, Örebro och Västmanland kom representanter från två län. I Gävleborgs och Dalarnas län genomfördes möten länsvis med kommunföreträdare. Intresseorganisationerna medverkade fullt ut.

Det kan finnas en naturlig förklaring till det svaga deltagandet. I vår första utvärdering märkte vi att länsarbetsnämnder, primärvården i landstingen, försäkringskassorna var sporadiskt företrädade. Inför arbetet med den andra utvärderingen tog vi kontakt med dessa myndigheter för att få fram namn på chefspersoner som *förväntades* vara ansvariga för reformen personligt ombud. Dessa inbjöds sedan via enkät och till de olika träffarna. De namn vi fick fram kanske inte alltid var rätt, men å andra sidan har myndigheterna inte anvisat några andra personer istället.

Som vi ser det är det svaga gensvaret ett uttryck för att frågan inte har den betydelse som lagstiftaren förväntat sig. Vår reflektion är att om intresset är så svalt blir förutsättningarna att lyckas skapa fungerande ledningsgrupper mer begränsat.

Vi har slutligen haft en genomgång med ordförandena i alla ledningsgrupper och uppdragsgivaren där vi presenterat resultat, diskuterat våra reflektioner kring utvärderingen och tänkbara slutsatser. Vid det tillfället deltog ett fåtal representanter för ledningsgrupperna.

Efter det har vi skrivit rapporten som också representanter för de olika ledningsgrupperna fått ta del för eventuella kompletteringar innan den slutligen fastställts.

### 5.1 Avgränsning

Vi har avgränsat utvärderingen till att omfatta följande myndigheter: kommuner, landsting, försäkringskassor, länsarbetsnämnder/arbetsförmedlingar. I begreppet landsting ingår både primärvård och psykiatri.

## 6. Frågeställningar

I fokus för utvärderingen finns sex huvudfrågeställningar. Dessa är:

- 1 Vilka offentliga aktörer berörs av ombudsverksamheten och vilka bilder har man hos dessa aktörer av verksamheten och dess konsekvenser?
- 2 Hur ser samspelet ut mellan ombudsverksamheten och de offentliga myndigheterna?
- 3 Vilka förändringar i de offentliga systemens sätt att arbeta för denna målgrupp uppstår till följd av ombudens arbete?
- 4 Hur har ledningsgruppen fungerat som länk eller stöd i ombudens arbete med de offentliga organisationerna?
- 5 Leder ombudens arbete till andra indirekta konsekvenser för målgruppen och andra målgrupper?
- 6 Har ombudens arbete medfört förändrade relationer mellan intresseorganisationerna och de offentliga systemen?

Dessa frågeställningar bryts ned av oss i utvärderingen.

När det gäller den första frågeställningen tycker vi att det är naturligt att utgå från att den enskilde individens behov skall tillgodoses enligt reformens intentioner och med anledning av det blir det bäst att precisera utvärderingen i denna del till vilken påverkan detta får på de offentliga systemen och vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för myndigheterna.

När det gäller den andra frågeställningen skall utvärderingen ta sikte på att belysa vad som krävs för att samspelet mellan myndigheterna och ombudsverksamheten skall fungera så att intentionerna i reformen tas till vara. Vi behöver därför utgå från vad ombuden anser och mot det ställa hur myndigheterna kan hantera detta utifrån sina roller.

När det gäller den tredje frågeställningen faller den sig naturlig med den nya inriktning vi givit åt den andra frågeställningen. Den precisering vi anser behöver göras är att fördjupa beskrivningen av ombudens arbete som leder till förändringar i myndigheternas arbete med målgruppen som avser bemötande, kompetens etc.

Den fjärde punkten koncentrerar vi på frågeställningar om ledningsgruppens arbete leder till ökad legitimitet och förbättrad marknadsföring som stöd för ombudens arbete.

När det gäller den femte frågan anser vi att den kan koncentreras till hur man ser på samverkansfrågor mellan myndigheter.

När det gäller den sjätte frågeställningen ser vi att det vore en fördel om denna preciseras till att utvärdera vilken roll intresseorganisationerna skall ha i ledningsgruppen lokalt för att verksamheten skall fungera så bra som möjligt.



## 7. Mot vilken bakgrund skall ledningsarbetet bedömas?

Enligt intentionerna med reformen personligt ombud har ledningsgruppen i huvudsak tre dominerande uppgifter:

- att skapa en organisation för hanteringen av klientarbetet
- att skapa en struktur för en långsiktig utveckling av den lokala samverkan kring reformen personligt ombud
- att förändra den egna linjeorganisationen utifrån gjorda erfarenheter

Den första uppgiften är operativ till sin karaktär, de två andra är mer strategiska. Eftersom reformen förutsätter samverkan på det lokala planet mellan olika samhällsaktörer kommer mycket av ledningsgruppens arbete att handla om gränsöverskridande ledningsarbete. För att detta skall bli framgångsrikt förutsätts att de personer som ingår är beslutsfattande chefer på hög nivå inom respektive myndighet som vid sittande bord kan ta ställning till övergripande styrfrågor.

Utöver detta finns två andra utgångspunkter som är viktiga att beakta. Den ena gäller de erfarenheter som framkommer i den sexårsuppföljning som nyligen presenterats. Den andra avser de resultat av ekonomiska konsekvenser för myndigheterna som arbetet med personliga ombud så här långt visat.

I den första nationella uppföljningen av reformen som socialstyrelsen gjorde (hösten 2002) konstaterades att det inledningsvis hade varit svårt att få till stånd ledningsgrupper. Socialstyrelsen summerade resultatet i analysen ”För att ombuden skall kunna bistå sina klienter på bästa sätt är en väl sammansatt ledningsgrupp med mandat att fatta beslut av största vikt, inte minst för att underlätta ombudens inträde på olika huvudmäns arenor.”

### 7.1 Sexårsuppföljningen

Vid den nya uppföljningen (Personligt ombud för personer med psykiska funktionshinder, en sexårsuppföljning av tio försöksverksamheter, utgiven av Socialstyrelsen) hade psykiatrisk slutenvårds- och öppenvårdskonsumtion fortsatt att minska väsentligt. Antalet dagar klienterna var inlagda på sjukhus sjönk från i genomsnitt 24 under förra uppföljningsperioden (18-månadersuppföljningen) till fyra under den sista uppföljningen (sexårsuppföljningen).

Efter sex år har vårdbehoven minskat inom sex områden och ökat inom ett. De områden där minskningen var störst gällde daglig sysselsättning, sociala kontakter och sociala förmåner. Det fanns också positiva förändringar när det gällde behov av hjälp med psykotiska symptom, information om hälsa och behandling, samt grundläggande skolfärdigheter. Vid sexårsuppföljningen har klienterna mindre uttalade psykiatriska symptom och en bättre upplevd livskvalitet. De har också större socialt nätverk. Sammantaget pekar resultaten på att personliga ombud varit en viktig faktor för att förändra deltagarnas hälsa och sociala situation.

### 7.2 Ekonomiska konsekvenser av PO-arbetet

En ännu inte publicerad rapport om ekonomiska konsekvenser av PO-arbetet pekar på att det sammantaget blir ekonomiskt gynnsamt för samhället att satsa på PO-arbetet.

Nettokostnaderna minskar med ca 20 procent jämfört med innan reformen infördes. Samtidigt visar undersökningen på betydande omfördelningar av kostnaderna mellan myndigheterna. Landstingens kostnader minskar radikalt, försäkringskassornas ökar något och för kommunerna tycks kostnaderna vara oförändrade. För övriga myndigheter går det inte att utläsa några effekter, varken positiva eller negativa.

Mot den här bakgrunden kan PO-arbetet vara av stor betydelse och därmed är det viktigt hur ledningsarbetet hanteras. Mycket talar för att detta kommer att vara en avgörande fråga för mer långsiktiga effekter för målgruppen psykiskt funktionshindrade.

### **7.3 Lakttagelser utifrån nationell tillsyn**

I den senaste uppföljningen (2002) som länsstyrelserna redovisat till socialstyrelsen av hur kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder hanterats framkommer en rad faktorer som är intressanta i detta sammanhang. Bl a slog tillsynsmyndigheterna fast att

- Psykiskt funktionshindrade personer måste uppmärksammas i kommunernas verksamhetsplanering
- Planering av vård, stöd och rehabilitering måste i högre grad ske i samverkan mellan berörda huvudmän och brukarorganisationerna
- Stödet till kommunernas planering av verksamheten för målgruppen behöver förstärkas
- Den fortsatta tillsynen behöver förstärkas och samordnas med hälso- och sjukvårdstillsynen.

## **8. Utvärdering av ledningsgruppernas arbete**

Olika studier styrker alltså behovet av att stärka insatserna för psykiskt funktionshindrade. De psykiskt funktionshindrade mår bättre och samhällskostnaderna sjunker. Mot den bakgrunden skall arbetet med de lokala ledningsgrupperna bedömas, enligt vår uppfattning.

### **8.1 Enkät till ledamöter i ledningsgrupperna**

Den enkät vi tog fram omfattade 19 frågor med genomgående fasta svarsalternativ. Den gick ut till 96 respondenter i ledningsgrupper i de fem länen. Svar har kommit från 72 respondenter efter en påminnelse, vilket innebär en svarsfrekvens på 75 procent. I efterhand har det visat sig att några ledamöter i en ledningsgrupp i Dalarna inte omfattades av utskicket. De har sedan haft möjlighet att också besvara enkäten, men tyvärr inte redovisat några svar. Dessa redovisas inte av rent tekniska skäl i det totala urvalet om 96 respondenter.

Värt att observera är att det i två ledningsgrupper finns PO-ombud med. Deras svar redovisas också, även om de i formell mening inte representerar berörda myndigheter.

#### **8.1.1 Bortfallsanalys**

Vi har inte sett att det är någon skillnad i sättet att svara mellan dem som svarat efter första utskicket och de som svarat efter påminnelse, vilket indikerar att de som inte svarat överhuvudtaget borde ha gjort det på ungefär samma sätt. De svar som redovisas får därmed anses spegla den bild som finns i ledningsgrupperna vid tidpunkten för genomförandet.

Det underlag som redovisas i tabeller och text i avsnitten 9 – 15 är hämtade ur enkätmaterialiet och tagna ur genomförda intervjuer. Analyserna i samma avsnitt och i avsnitt 16 med konklusioner bygger på våra bedömningar. Detta gäller generellt och där inget annat sägs i löpande text.

## 9. Vilka myndigheter berörs?

Detta motsvarar frågeområde 1 enligt förfrågningsunderlaget. I enkäten ställdes frågan hur väl insatt man är i ledningsgruppens arbete. Frågan innehöll fasta svarsalternativ som att man var mycket insatt, insatt, varken eller, lite insatt och inte alls.

**Tabell: Hur insatt är du i reformen personligt ombud? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Mycket insatt	17	3	0	1	3	2	26
Insatt	23	3	1	1	6		34
Varken eller	0	1	1	1	0		3
Lite insatt	2	3	0	1	0		6
Inte alls	0	0	0	2	0		2
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

Av samtliga som svarat visar det sig att fyra av fem uppger att de är insatta eller mycket väl insatta i reformen personligt ombud. Representanter från försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstinget är inte alls lika väl insatta i reformen som kommunföreträdare. Framförallt tyder enkätsvaren på att försäkringskassan och länsarbetsnämnden är lite insatta i reformen. Samtidigt är svarsfrekvens från berörda försäkringskassor låg. Så gott som samtliga intresseorganisationer som besvarat enkäten är insatta i reformen.

En annan fråga var om man som ledamot är delaktig i ledningsarbetet. Enkäten innehöll tre fasta svarsalternativ: ja, nej och vet ej.

**Tabell: Är du delaktig i ledningsarbetet? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Ja	34	6	1	2	8	2	53
Nej	7	4	1	4	1		17
Vet ej	1	0		1			2
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

När det gäller delaktigheten i ledningsarbetet visar det sig att representanter för arbetsförmedlingen och försäkringskassorna i huvudsak inte är delaktiga medan kommunrepresentanterna är det i hög grad. Bland intresseorganisationerna är delaktigheten generellt sett hög. Landstingets representant är delaktig i Värmland, Örebro och Gävleborgs län.

I enkäten ombads respondenterna rangordna vilka parter som var viktigast i ledningsarbetet kring personligt ombud. De tre i särklass viktigaste parterna uppfattades vara kommuner, psykiatri och intresseorganisationer. Primärvård, länsarbetsnämnd och försäkringskassa uppfattades allmänt inte lika viktiga som part i ledningsgrupperna. I princip speglar detta den rådande bilden av de flesta ledningsgrupper idag, enligt vår uppfattning.

En fråga handlade om hur man såg på PO-verksamheten. De svarsalternativ man hade att välja mellan var: mycket aktiv, aktiv, varken aktiv eller passiv, passiv, mycket passiv och vet ej.

**Tabell: Vilken bild har du av PO-verksamheten? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Mycket aktiv	13	4	1	1	5	2	26
Aktiv	25	4		1	4		34
Varken eller	3	1	1	1			6
Passiv							0
Mycket passiv				1			1
Vet ej	1	1		3			5
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

83 procent uppger att de har en bild av PO-verksamheten som antingen aktiv eller mycket aktiv. Flertalet av dessa representerar kommunerna inom alla län. Bland representanter från arbetsförmedlingen är bilden splittrad. Man uppfattar verksamheten som passiv eller att man inte vet. Landstingets representanter uppfattar den som aktiv i Örebro och Västmanlands län.

## 9.1 Analys, frågeområde 1

Det visar sig att huvudsakligen kommunföreträdare och intresseorganisationernas representanter är insatta, delaktiga och har en uppfattning om PO-verksamheten som aktiv. När vi frågar vilka parter som är viktigast nämns kommunerna först tillsammans med landstingets psykiatri och intresseorganisationerna. Svaren visar att det finns en betydande obalans bland parterna i ledningsgruppen.

Enligt vår uppfattning tar kommunerna för stort ansvar för själva reformen. Av intervjuer med företrädare för ledningsgrupper framgår att de mindre kommunerna har ett mycket bra grepp om målgruppen, vet exakt vilka det rör sig om, var de finns och om de har stöd. I större kommuner saknas denna detaljkunskap. Detta påverkar diskussioner om hur målgruppen skall avgränsas. I större kommuner ser man nya grupper som föremål för insatser enligt reformens intentioner.

Landstingets psykiatri är medveten om målgruppen, har stor kännedom om problematiken. Däremot tycks kunskapen bland företrädare för primärvården generellt vara mindre utvecklad. De deltar nästan inte alls i ledningsgrupperna.

Generellt deltar inte länsarbetsnämnderna i ledningsarbetet. De psykiskt funktionshindrades problem uppfattas inte förenligt med det uppdrag länsarbetsnämnderna har.

Länsarbetsnämnderna arbetar enbart med personer som kan erbjuda minst 50 procents arbetsutbud. Som en representant uttryckte det: "Vi arbetar inte med terapi." I något fall deltar man men trots att man inte har några verktyg att arbeta med för målgruppen slår man heller inte larm i den egna organisationen om behov av systemförändringar.

Medverkan från försäkringskassan är sparsam, generellt sett. I och med att man nu fått ett tydligt uppdrag i regleringsbrevet från regeringen kommer engagemanget sannolikt att öka. Det är bara en ledningsgrupp som har en representant från försäkringskassan med.

Försäkringskassan och arbetsförmedlingen deltar dock i några PO-områdets referensgrupper.

Med hänsyn till att ledningsgruppen egentligen i de flesta områden bärs upp av kommunen och psykiatrin har man inte åstadkommit några direkta åtgärder av systemförändrande karaktär. Däremot är grunden lagd för ett handfast arbete med den löpande PO-verksamheten. Emellertid behöver ledningsfunktionen utvecklas av två skäl;

- För att avgränsa målgruppen så att insatserna når rätt personer
- För att involvera berörda myndigheter i arbetet att åstadkomma nödvändiga systemförändringar.

## 10. Hur är samspelet mellan ombud och myndigheter?

Detta är frågeområde 2 enligt förfrågningsunderlaget. Enkäten tar upp ett antal frågor inom området. En fråga handlade om hur ofta man möter PO-verksamheten. De svarsalternativ som fanns var att välja mellan 1-3, 4-7, 8-11, 12 gånger eller mer och vet ej.

**Tabell: Hur ofta möter du PO-verksamheten på ett år? (absoluta tal)**

Gånger	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
1-3	17	4			2		23
4-7	12	3	2	1	4		22
8-11	5	1		1	3		10
12-	8	1				2	11
Inte alls		1		5			6
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

Svaren fördelar sig relativt jämt mellan alternativen 1-3 gånger och 4-7 gånger. Arbetsförmedlingens representanter uppger i enkäten att de har en del möten i Dalarnas län.

I enkäten ställdes frågan vilka frågor ledningsgruppen arbetar med. De två vanligaste svaren är ekonomi, mål och verksamhetsledning respektive ekonomi, mål, verksamhetsledning och förankring internt och externt. Bland representanter för arbetsförmedling och försäkringskassa saknas denna kunskap generellt sett och bland intresseorganisationerna saknas denna kunskap i Västmanland.

I enkäten ställdes frågan om man som ledamot i ledningsgruppen uppfattade att behoven bland målgruppen blir tillgodosedda i samspelet med ombuden. Man kunde välja mellan svarsalternativen: ja, alltid, ja, ibland, varken eller, sällan, aldrig och vet ej.

**Tabell: Blir behoven av stöd tillgodosedda för den enskilde i samspelet med ombuden? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Ja,alltid	4	1		1	3	1	10
Ja, ibland	33	5	2	1	6	1	48
Varken eller	1						1
Sällan							0
Aldrig							0
Vet ej	4	4		5			13
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

80 procent uppger att behoven av stöd tillgodoses för personer med psykiska funktionshinder. Av svaren framgår att effekten kan förbättras, så hög andel som 66 procent uppger att behoven bara ibland tillgodoses.

## 10.1 Analys frågeområde 2

Behoven bland personer med psykiska funktionshinder tillgodoses bara ibland. Det finns många fortfarande stora förbättringsmöjligheter. Representanterna i ledningsgruppen har en handfull kontakter med PO-verksamheten under ett år, detta gäller uteslutande kommunföreträdare. De frågor man arbetar med i ledningsgruppen rör främst övergripande principiella frågeställningar som mål, ekonomi och förankringsfrågor.

För de personliga ombuden rör samspelet med myndigheterna frågor kring informationsträffar, man använder myndigheternas lokaler för informationsspridning. Det uppstår sällan missförstånd, som PO tar man inte över andras uppgifter. Ibland kan PO upplevas som ett hot, men oftast ses de som en tillgång. I mötet kan PO synliggöra bristerna den enskilde mött i tidigare möten med olika myndigheter.

Erfarenheten är att behoven för den enskilde nästan uteslutande leder till att de blir bättre tillgodosedda efter införandet av personliga ombud. Kontakten är långvarig både med klient och berörda myndigheter, vilket gör att man lär känna varandra och skapa förtroendefulla relationer. Detta innebär inte automatiskt att klienten får mer insatser, ibland kan det snarare vara att man kan utforma insatserna effektivare, dvs begränsa dem men med högre verkningsgrad.

Klienter upplever ofta att bemötandet blir bättre från myndigheter när personliga ombud finns med. Ombuden sprider också kunskap om funktionshinder och gemensamt diskuterar man kring metoder. Sammantaget medför det att relationerna stärks och effekterna för den enskilde blir bättre på sikt.

Det är oklart om man som ombud ser några resultat av brobyggande mellan myndigheter så här långt. Frågan uppfattas för obetydlig när det rör samverkan mellan myndigheter. Legitimitet skapas emellertid inom en myndighet och i vissa lägen får ombuden stöd i marknadsföringen inom myndigheten.

Det är ett tålmodigt arbete som ombuden utför, både visavi klienterna och myndigheterna. Klienterna blir respekterade, det sprids en kunskap som till slut kan bli strukturell. För att det skall bli några mer långvariga resultat krävs tålamod, tid, intresse och vilja att samarbeta. För de personliga ombuden har det ofta tagit tid att hitta sin yrkesroll och arbetssätt. Det är först under det senaste året som de mer har kunnat visa på brister av generell karaktär. För att dessa skall kunna åtgärdas krävs att alla parter tar aktiv del i ledningsarbetet, enligt vår mening. I annat fall riskerar de hittills vunna resultaten att begränsas.



## 11. Vilka förändringar uppstår av ombudens arbete?

Detta motsvarar frågeområde 3 i förfrågningsunderlaget. Enkäten innehöll några frågor inom området. På frågan om arbetet i ledningsgruppen inneburit förändringar av ansvarsgränser, samarbete el dyl svarar en klar majoritet – 78 procent- att detta ännu inte inträffat. I några få fall har förändringar skett. Fördelningen bland de inblandade parterna framgår av tabellen nedan.

**Tabell: Har arbetet i ledningsgruppen medfört förändringar i din organisations, samarbete, ansvarsfördelning, s k systemförändringar? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Ja	7	2		2	4	1	16
Nej	35	8	2	5	5	1	56
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

I enkäten ställdes två följdfrågor i anslutning till detta. Tyvärr visade det sig att utformningen av dessa blev något olycklig varför respondenterna tolkade frågorna på olika sätt. Svaren kan därför inte till fullo användas.

Bland exempel på förändringar som varit positiva nämns bl a att det gett bättre kunskap och bättre samarbete, större delaktighet, förstärkt samverkan med andra aktörer, tydliggjort uppföljningen av målgruppen och ledningsgruppens och referensgruppens uppdrag. Eftersom enkätens utformning i denna del skapade en del problem vid ifyllandet avstår vi från att närmare redovisa svaren.

### 11.1 Analys, frågeområde 3

En klar majoritet anger att det inte inträffat några systemförändringar till följd av arbetet med att omsätta reformen personligt ombud. Bland de positiva förändringar som påpekats finns svar som bättre samverkan utan att detta tydliggörs närmare. Svaren indikerar att det ännu inte gått tillräckligt lång tid sedan reformen börjat omsättas i praktiken. Detta speglar också att reformens intentioner inte anammats av andra myndigheter än de närmast berörda – kommuner och landstingets psykiatri.

Det finns tendenser att de personliga ombuden får arbeta med fler målgrupper än vad som avsågs i psykiatireformen. I Värmland börjar en ny målgrupp identifieras. Detta gör att andra län inser nödvändigheten att skapa länsgemensam ledningsgrupp med samrodnare för ombuden och som får ansvaret att tydligare precisera målgruppen.

## 12. Hur är ledningsgruppens stöd i ombudens arbete?

Detta motsvarar frågeområde 4 i förfrågningsunderlaget. Till grund för utvärderingen låg också att närmare granska intresseorganisationernas roll i förhållande till ombudens arbete.

**Tabell: I vilken typ av ledningsgrupp deltar du? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Mycket aktiv	2	2		1			5
Aktiv	19	5	1	1	7	1	34
Varken eller	13			1	1	1	16
Passiv	2						2
Mycket passiv		1	1	1			3
Vet ej	6	2		3	1		12
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

Drygt hälften uppger att de ingår i en mycket aktiv eller aktiv ledningsgrupp. Denna uppfattning är vanligast bland kommunföreträdare, intresseorganisationer och landstingets representanter.

En femtedel av de tillfrågade ingår inte i ledningsgruppen, vanligast förekommer det svaret hos arbetsförmedlingens och försäkringskassans representanter. En förklaring till detta ges under avsnittet metod i inledningen av rapporten.

**Tabell: Är ledningsgruppen förankrad i din organisation? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Ja	35	7	1	3	8	2	56
Nej	7	3	1	4	1		16
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

78 procent uppger att ledningsgruppen är förankrad, framförallt är detta vanligt bland representanter från kommunen, landsting och intresseorganisationer. Bland företrädare för arbetsförmedling och försäkringskassa finns delade meningar i denna fråga.

**Tabell: Hur ofta efterfrågar ombuden ledningsgruppen under ett år? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
1-5	16	4		1	5	1	27
6-10	9	2		1	1	1	14
11-15	1				1		2
16--							
Aldrig				1			1
vet ej	16	4	2	4	2		28
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

Det absolut vanligaste svaret är att man inte vet, men av tabellen framgår att ledningsgruppen bara blir tillfrågad högst en handfull gånger på ett år. Detta är en vanlig uppfattning bland företrädare för kommuner, landsting och intresseorganisationer.

Om man tar kontakt är det främst i frågor om styrning och prioriteringar som ombuden behöver stämna av ledningsgruppens uppfattning.

**Tabell: I vilken fråga vill ombuden ha kontakt med ledningsgruppen?**

Typ av fråga	
Ekonomi	5
Intern förankring	3
Extern förankring	3
Styrning	26
Prioriteringar	22
Uppdrag	7
Vet ej	33
Totalt	100

Om man ser till frekvensen är det vanligaste svaret att ledningsgruppens representanter inte vet i vilken fråga som ombuden vill ha ledningsgruppens uppfattning. Därefter kommer frågor om styrning och prioriteringar.

## 12.1 Analys, frågeområde 4

Enkätsvaren visar att framförallt kommunernas deltagare i en ledningsgrupp uppfattar att gruppen är aktiv. Det vanligaste svaret är att ledningsgruppens representanter inte vet hur ofta ombud efterfrågar ledningsgruppen under ett år. Svaren tyder på att ledningsgruppen har begränsad kontaktyta.

Det visar sig också att det vanligaste svaret på vilken fråga man som ombud behöver ledningsgruppen är att man inte vet detta bland ledningsgruppernas representanter. Det näst vanligaste svaret är att ombuden behöver hjälp med styrningen.

När det gäller det operativa arbetet finns fungerande kanaler till stöd för ombudens klientinsatser. Bland intresseföreningar ser man på sina håll att de operativa insatserna är viktigast, systemförändringar framstår i det perspektivet som mindre viktiga.

I de flesta fall kan konstateras att om insatser enbart avser lösande av akuta problem för den enskilde så har ledningsgruppen redan tillräcklig legitimitet, stöd och kanaler för att leda verksamheten. Problemet uppstår i de fall man som ledningsgrupp vill realisera systemförändrande insatser för målgruppen. Då saknas förutsättningar i så gott som alla län, framförallt beroende på det ojämna engagemanget bland myndigheterna. Flera ledningsgrupper upplever nu att de börjar närma sig den punkt när insatser mer kretsar kring behovet av systemförändringar. För att detta skall realiseras krävs ökad legitimitet och förankring bland inblandade parter.

Svårigheten för vissa av PO-områdenas ledningsfunktioner att nå, intressera och få berörda huvudmän att prioritera och se PO-verksamhetens målgrupp som en del av sitt ansvars- och arbetsområde talar möjligen för att skapa länsgemensamma ledningsfunktioner. Möjligen skulle kraven på ett deltagande kunna stärkas samtidigt som en länsövergripande representation skulle uppfattas som ett rimligare deltagande från dess huvudmän.

Enkätsvaren visar att deltagare i ledningsgruppen uppfattar sig som förankrad i den egna organisationen. Samtidigt är ledningsgruppens representanter inte alltid helt klara över vilka mandat som man har från uppdragsgivaren. Intrycket är att det handlar om att de huvudmän som finns representerade i ledningsgruppen inte är insatta i reformen.

## 13. Ger ombudens arbete några konsekvenser?

Detta motsvarar frågeområde 5 i förfrågningsunderlaget. Kan PO-verksamheten vara ett sätt att arbeta mer i regionala nätverk var en fråga respondenterna fick ta ställning till. De svar de kunde välja mellan var två olika jakande alternativ, ett nej-alternativ och ett vet-ej-alternativ. Av svaren framgår att 40 procent inte kunde ta ställning.

**Tabell: Kan PO-verksamheten vara ett sätt att jobba i nätverk? (absoluta tal)**

	Kommuner	Landsting	F-kassor	Lan	Intresseorg	PO-ombud	Totalt
Ja, samma bemanning	13	4		2	5		24
Ja, annan bemanning	8	2			3	2	15
Nej	3			1			4
vet ej	18	4	2	4	1		29
<b>Totalt</b>	<b>42</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>72</b>

Det var något fler som ansåg att nuvarande konstellation i ledningsgruppen var ändamålsenlig för att arbeta i nätverk, men så hög andel som var femte totalt ansåg att andra konstellationer var bättre lämpade för regionalt nätverksarbete.

Svaren indikerar att tanken på nätverk ännu så länge inte uppfattas vara en nödvändig förutsättning för att utveckla verksamheten.

Samtidigt anger många av enkätsvaren att man ”ej vet”. Uppfattningen ”vet ej” är ungefär lika jämt fördelad mellan berörda huvudmän som uppfattningen att PO-verksamheten passar för att bedrivas som ett nätverksarbete.

I enkäten ställdes en öppen fråga om hur ledningsgruppsarbetet kunde vidareutvecklas. Det finns en stor variation i svaren, allt från att det inte behövs till konkreta förslag på förändringar. Återkommande svar är att få med fler aktörer i arbete, främst arbetsförmedling och försäkringskassan, att hitta sätt för ombuden att rapportera systemfel och sedan former för ledningsgruppen att arbeta för att åtgärda dem.

Flera pekar på behovet att genomföra gemensamma utbildningsinsatser, utvecklingsdagar, grunder för bedömningar och prioriteringar. Man behöver bli bättre på vad man skall göra i ledningsgruppen via klara mål, tydligare roller och fördjupade diskussioner om målgruppens storlek och behov av stöd. Ett annat område man pekar på är att jobba mer med egna utvärderingar i syfte att ständigt förbättra den egna verksamheten. Några av svaren handlar om att man inte vet, i en del fall beroende på att man inte varit med så länge i ledningsgruppen.

### 13.1 Analys, frågeområde 5

Det tycks som om tanken på arbete i nätverk bland myndighetsföreträdare för att bättre bistå personer med psykiska funktionshinder inte är så allmän. Två av fem svarar att de inte vet.

Var tredje tycker att det skulle gå bra med nuvarande parter, medan var femte anser att man behöver byta parter. Återigen slår kommunföreträdarnas syn igenom i svaren. Bland försäkringskassor och länsarbetsnämndernas respondenter är det två av tre som inte vet om PO-verksamheten kan vara en väg att jobba i nätverk. Frågan är för tidigt ställd för dessa representanter.

Det finns i övrigt inget som tyder på ombudens arbete leder till andra effekter för målgruppen enligt de svar som framkommer i dialog med ledningsgrupperna. Det stora hotet är att mer resursstarka personer kommer att utnyttja den resurs personliga ombuden utgör. Detta skulle kunna medföra att målgruppen inte får sina rättmätiga behov tillgodosedda, något som reformen skulle medverka till. Personer i målgruppen har mycket svårt att verkligen tala för sin sak.

Av de fria svaren att döma tycks det finnas ett fortsatt stort behov av grundläggande utbildning om uppdrag, mål, roller, acceptans för medverkan bland alla berörda lokala parter, hur målgruppen avgränsas, hur man hittar former för att identifiera och arbeta med konkreta systemförändringar. Samarbetet behöver förstärkas mellan myndigheterna. Svaren indikerar att ledningsgrupperna befinner sig i början av sitt utvecklingsarbete. Något tillspetsat kan sägas att de resultat som nåtts av ombuden skett trots och inte tack vare ledningsgruppernas arbete.

## **14. Förändras relationerna mellan intresseorganisationer och myndigheter?**

Detta motsvarar frågeområde 6 i förfrågningsunderlaget. Enkäten innehöll en fråga om detta och sedan har frågeställningen varit föremål för diskussion vid de arrangerade träffarna.

Av svaren från enkäten framgår att intresseorganisationerna uppfattas generellt så viktiga att de bör ingå som ordinarie ledamot i ledningsgruppen. I enkäten fanns också en fråga där ledamöterna fått rangordna vilka som skall ingå i ledningsgruppen och då framkommer att intresseorganisationerna är den tredje viktigaste parten i ledningsarbetet kring reformen personligt ombud.

### **14.1 Analys, frågeområde 6**

Det finns inget som tyder på att relationerna mellan intresseorganisationerna och myndigheterna förändrats till följd av ombudens arbete. Däremot har intresseorganisationernas erfarenhet av att ingå i ledningsgrupper generellt sett synliggjort frågan om vad som är dess roll. På vilket mandat medverkar man i ledningsgruppen och hur sammanfaller detta med att stå fri och företräda sina medlemmars intressen? Uppenbart är att intresseorganisationerna har olika bevekelsegrunder för sitt deltagande.

## 15. Utvecklingslinjer i berörda län

### 15.1 Örebro län

I Örebro län har man lagt grunden för det operativa arbetet, men ser nödvändigheten av att utveckla insatserna för klienterna genom att stärka ledningsgruppernas arbete. En tanke är att skapa en gemensam ledningsgrupp som arbetar med övergripande och strategiska uppgifter på länsnivå. Därigenom hoppas man kunna skapa förutsättningar för att arbeta med systemförändringar och tydlig arbetsledning mot de personliga ombuden. Med en sådan lösning tror man att det skulle vara lättare att få med andra myndigheter som försäkringskassa och länsarbetsnämnd.

De fördelar man ser är:

- att säkerställa likformighet i stödet till klienterna i länet
- att skapa tydlig arbetsledning för de personliga ombuden
- att få en tydlig avgränsning av målgruppen

En viktig fråga är diskussioner kring avgränsning av målgruppen. De personliga ombuden kan lätt komma att arbeta med andra personer än vad som är grundtanken om man inte har en arbetsledare som tydligt avgränsar vilken målgrupp man skall arbeta med.

Den centrala gruppen skall bara syssla med systemfrågor. Det skall finnas lokala grupper som idag, men dessa skall koncentrera sig på det operativa arbetet. Det råder inte full samstämmighet kring denna tanke. En av ledningsgrupperna i länet medverkade inte i seminariediskussionen och en annan var reserverad med hänsyn till att den centrala gruppen inte får störa det lokala arbetet.

#### 15.1.1 Krav för systemförändrande arbete, Örebro län

I ledningsgrupperna i länet finns tankar om nödvändiga förändringar för att skapa förutsättningar för nödvändiga systemförändringar. För att få till stånd ett gemensamt arbete i ledningsgruppen bland inblandade parter menar man att följande krävs:

- att alla parter måste samfinansiera reformen solidariskt både lokalt och på länsnivå
- att de statliga myndigheterna behöver ha ett tydligt uppdrag via regleringsbrev eller motsvarande
- att de frivilliga organisationerna starkare måste stödja målgruppen att söka den hjälp de har rätt till.
- att kommunerna måste ta ansvar för sin del, det kan inte vara frivilligt
- att myndigheterna löpande skall redovisa resultat och ekonomiska effekter av sina insatser



Grundtanken med den solidariska finansieringen är att den gör det möjligt att realisera intentionen om fristående ställning samtidigt som erfarenheten visat att kommunerna kommit att ta för stort och ensidigt ansvar för reformen.

En principiellt viktig fråga är grunden för länsarbetsnämndens medverkan. För närvarande avgränsar arbetsförmedlingen sina insatser till personer som står till arbetsmarknadens förfogande, dvs de har ett arbetsutbud på minst 20 timmar per vecka. I målgruppen för personligt ombud är merparten personer som erbjuder 2-3 timmars sysselsättning dagligen inledningsvis. Detta gör att länsarbetsnämnden inte riktigt ser sin roll i arbetet, särskilt mot bakgrund av att myndigheten under senare år förlorat många av de verktyg den tidigare förfogade över för målgruppen.

Enligt vår uppfattning kan inte staten samtidigt ta bort verktyg för en myndighet som den ger i uppdrag att arbeta med systemförändrande frågor för den målgrupp som verktygen var tänkta att användas för. Resultatet blir att myndigheten inte kan motsvara de förväntningar som finns.

## 15.2 Västmanlands län

Verksamheten håller på att ombildas i Västmanland. Ombildandet hänger samman med att det finns en obalans i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Kommunerna har fått för stor roll.

Arbetsförmedlingen uppfattas ha ett för snävt uppdrag för närvarande. Uppdraget är att arbeta med personer som är gångbara, efterfrågade av arbetsgivare och som har en restförmåga i arbetsutbudet. De lokala arbetsförmedlingarna slår inte larm uppåt i den egna organisationen när det gäller PO-verksamhetens behov. Man konstaterar att uppdraget gör att vissa inte får det stöd de behöver.

Under utvärderingsperioden har verksamheten permanentats från 1 januari 2005. Det finns flera arenor där samverkansfrågor redan diskuteras för målgruppen i stort. En tanke kan vara att använda dessa istället för att skapa en ny och särskild ledningsform för PO-verksamheten. För att stärka verksamhetens fristående ställning förs diskussioner om att föra funktionen till det regionala kommunförbundet och inte till kommunen.

Inför ett permanentande av PO-verksamheten har ett utvecklingsarbete initierats. Ambitionen är att bestämma ledningsgruppens sammansättning, uppdrag och organisatoriska tillhörighet. Sedan projektstarten är Västerås värd-kommun och arbetsgivare för samtliga ombud. Samarbetet mellan de 10 kommuner som verksamheten omfattar från januari 2005 regleras genom avtal. Frågan om verksamheten i förlängningen ska tillhöra kommunförbundet är inte avgjord vid utvärderingstillfället. En ansökan om sådan tillhörighet kommer att göras under 2005.

Berörda parter har under utvecklingsarbetet enats om att en länsövergripande ledningsgrupp ska sättas samman på följande sätt:

- Representanter på enhetschefsnivå från samtliga kommuner som omfattas
- Försäkringskassan, länsövergripande
- Arbetsförmedling, rehabilitering, länsövergripande

- Psykiatrin, länsövergripande
- Närsjukvård, länschef eller ersättare
- Länsstyrelsen
- Samordnade PO + en representant från arbetsgruppen Personliga ombud

Intresseorganisationerna, RSMH och VIP, har själva bedömt att den bästa lösning är att de fortsätter som deltagare i ledningsgruppen. Deras roll förblir därför oförändrad.

En länsövergripande ledningsgrupp ska ha till uppgift att bl a arbeta med mål, principiella frågor, identifiera och åtgärda systemfel, ekonomi, statistik, lokalfrågor, förändringar i verksamhet och i personaldimensionering.

I utvecklingsarbetet har man bedömt att det är bra att kommunerna representeras av enhetschefer eftersom de har ett bra kontaktnät både uppåt och nedåt i sina respektive organisationer så att systemfel lättare kan synliggöras och åtgärdas.

För att ge stöd åt PO-verksamhetens arbetsledare har bildandet av en mindre grupp med verksamhetens finansiärer diskuterats. Utvecklingsarbetet har landat i att det ska finnas en egen ledningsgrupp för ombudsverksamheten som inte ingår i andra befintliga grupper. Med en sådan lösning stärks reformens ambition om att göra PO-verksamheten fristående från beställaren/ägaren. Ett annat sätt att ge PO-verksamheten en mera fristående ställning skulle vara att ge kommunförbundet i uppdrag att styra och leda verksamheten.

Även arbetsformer och rutiner har tagits fram för t ex hur inrapporterade systemfel ska hanteras.

### 15.2.1 Krav för systemförändrande arbete, Västmanlands län

I ledningsgrupperna i länet finns tankar om åtgärder för att skapa förutsättningar för nödvändiga systemförändringar. För att få till stånd ett gemensamt arbete i ledningsgruppen bland inblandade parter menar man att följande krävs:

- Huvudmännens ansvar för PO-verksamheten preciseras
- Statliga myndigheter tydliggör sina uppdrag genom regleringsbrev eller liknande
- Solidarisk finansiering av berörda på den lokal och regionala nivån
- Länsövergripande ledningsfunktion och lokal anpassning till länets delområden

### 15.3 Värmlands län

I Värmland har verksamhet med personliga ombud funnits sedan mars år 2002. Samtliga kommuner i länet har gått samman i en gemensam organisation med Karlstad som värdkommun. Värmland är indelad i fyra distrikt med fyra basorter.

För ledning av verksamheten ska det finnas en länsgemensam ledningsgrupp med representanter från; socialtjänsten i varje distrikt, försäkringskassan Värmland,

länsarbetsnämnden, länsverksamheterna psykiatri och allmänmedicin samt intresseorganisationerna RSMH och FPS.

Kommunerna får ta ett stort ansvar för PO-verksamheten. Länsarbetsnämnden finns hittills inte representerad i den länsgemensamma ledningsgruppen. I ledningsgruppen medverkar PO-samordnare.

I varje distrikt finns en distriktsgrupp med motsvarande myndigheter och föreningar representerade. I distriktsgrupperna medverkar de personliga ombuden. För länets verksamhet med personliga ombud för psykiskt funktionshindrade finns ett styrdokument som gäller för perioden 2005/2006 som anger vision, värdegrund, målgrupp, syfte och inriktningsmål

Ledningsgruppen har idag lagt grunden för det operativa arbetet. Det fungerar. Däremot behöver arbetet utvecklas för att kunna hantera systemförändrande uppgifter.

Framgångsfaktorer för verksamheten är bl a de personliga ombudens fristående ställning, fungerande ledningsgrupp och en samlad länsorganisation, klienten är uppdragsgivare, långsiktigt arbete för hållbara förändringar, identifiera och påtala generella hinder samt kompetensutveckling för alla.

### **15.3.1 Krav för systemförändrande arbete, Värmlands län**

Ambitionen är en samfinansiering av verksamheten mellan staten, kommunerna, landstinget, försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Idag finansieras verksamheten av staten och kommunerna.

Ledningsgruppens erfarenheter är att funktionen i delar har levt upp till verksamhetens mål och ambitioner. Det finns dock visst justeringsbehov för att verksamheten ska motsvara styrdokumentets framgångsfaktorer.

I den länsgemensamma ledningsgruppen finns tankar om förändringar för att skapa förutsättningar som kan medverka till viktiga systemförändringar. För att få till stånd ett gemensamt arbete i ledningsgruppen bland inblandade parter menar man att bl a följande krävs:

- solidarisk finansiering bland alla berörda myndigheter, inte bara kommunen
- likvärdig beslutskompetens bland ledamöterna i ledningsgruppen
- solidariskt deltagande
- tydligt uppdrag för de statliga myndigheterna uttryckt i regleringsbrev
- lokal anpassning
- verktyg/åtgärder som länsarbetsnämnden kan erbjuda personer i målgruppen

## 15.4 Dalarnas län

Po-verksamheten är etablerad och inte ifrågasatt. Samtidigt anser de kommunala representanterna att ansvaret för verksamheten är orättvist fördelad och att kommunerna har kommit att ta en för stor del av ansvaret. Uppfattningen är att flera berörda huvudmän har del av verksamhetsresultatet och att de därför bör ta aktivt del i ledningsarbetet. Ansvarsfördelningen borde stå i relation till den omfördelning av kostnader som reformen medverkat till för berörda huvudmän.

Den genomgående uppfattningen är att PO-verksamheten i sin praktiska utformning är funktionell och ger målgruppen insatser som ligger väl i linje med reformens intentioner. Det betyder att verksamheten fungerar trots att det egentligen inte funnits eller finns någon fungerande ledningsgrupp. Den naturliga frågan har därför varit om det behövs en ledningsgrupp? För att kunna utveckla verksamheten så att målgruppens behov kontinuerligt tillvaratas behöver verksamheten en tydlig legitimitet från en uppdragsgivare som anger inriktning och som kan påverka och åtgärda behov av systemförändringar.

Ledningsfunktionen i Dalarnas län håller på att ombildas. En omstart har förberetts under hösten 2004/våren 2005. Ambitionen är att forma en samordnad ledningsfunktion för de två länsdelarna till en gemensam länsövergripande ledningsgrupp. En modell har tagits fram.

Modellen bygger på att två av länets kommuner fungerar som värd-kommuner för övriga kommuner med uppgift att företräda dessa i ledningsgruppsarbetet. Vård-kommunerna har arbetsgivaransvaret för de personliga ombuden i länet. Vård-kommunernas ansvar och uppgifter regleras genom avtal. Borlänge är värd-kommunen i södra länsdelen och Mora i norra länsdel, tills vidare exklusive Vansbro kommun.

Förutom värd-kommunerna ska landstinget, länsarbetsnämnden och försäkringskassan samt eventuellt intresseorganisationerna ingå i ledningsgruppen. I den återkopplande diskussionen med befintlig ledningsfunktion fanns tankar på att PO-samordnaren ska delta som adjungerad när ledningsgruppen sammanträder.

Representanter för berörda organisationer har kallats till möte vid ett par tillfällen under utvärderingsperioden för att konstituera ledningsgruppen samt bestämma gruppens uppgift och ansvar. Under februari när utvärdering kallade till möte i Borlänge hade flera av ledningsgruppens presumtiva kandidater inte hörsammat utsända kallelser. Någon gemensam ledningsgrupp för PO-verksamheten hade därför inte kunnat bildas. Det innebär att det fortfarande är oklart hur ledningsfunktion kommer att formars samt vilket uppdrag och ansvar som kommer att läggas på gruppen. Däremot är det klart att försöken med att genomföra en länsövergripande ledningsfunktion kommer att fortsätta.

Avsikten med en framtida ledningsfunktion för PO-verksamheten är följande:

- De gemensamma och för länet övergripande ledningsgruppen ska svara för principiella och övergripande uppgifter samt synliggöra systemfel och i sina organisationer verka för aktuella systemförändringar.
- Den löpande operativa ledningsfunktionen som avser t ex bedömningar om hur målgruppen ska avgränsas bör hanteras av värd -kommunens ledningsrepresentant i kontakt med PO -samordnaren/personliga ombuden.

Fördelar med en sådan ledningsfunktion är

- Likformighet avseende verksamhetens innehåll och insatser för målgruppen i länet.
- Klarare rollfördelningen för arbetsledning av de personliga ombuden.

#### 15.4.1 Krav för systemförändrande arbete, Dalarnas län

I ledningsgruppen i länet finns tankar om nödvändiga förändringar för att skapa förutsättningar för nödvändiga/önskade systemförändringar. För att få till stånd ett gemensamt arbete i ledningsgruppen bland inblandade parter menar man att följande krävs:

- Parterna medverkar i finansieringen av reformen på den kommunala nivån och på länsnivån
- Den nationella nivån ger berörda aktörer tydliga uppdrag genom sina regleringsbrev och medelstilldelning
- Intresseorganisationens medverkan och uppgift i ledningsgruppen tydliggörs
- Det länsövergripande ledningsgruppsarbetet är förankrat och fungerar stödjande för PO - verksamheten lokalt i varje kommun.

#### 15.5 Gävleborgs län

I Gävleborgs län finns fyra PO-områden. Samtliga områden har genomfört och driver en löpande verksamhet. Samtliga områden ser ett behov av och en möjlighet att vidareutveckla verksamheten genom att stärka ledningsfunktionen. Insatser för att utveckla ledningsarbetet skiljer sig något mellan områdena. Anledningen är att

- Områdena har olika förutsättningar genom storlek och samverkan med andra berörda huvudmän. Områdena har delvis olika inriktning på ledningsfunktionens sammansättning.
- PO-verksamhetens ledningsfunktion befinner sig i olika utvecklingsstadier.

**Gävleområdets** PO-verksamhet tog för några år sedan fram en ledningsmodell som används för den personliga ombudsverksamheten. I ledningsgruppen ingår företrädare från landstingets Psykiatriklinik och Primärvård samt från kommunens Omvårdnad Gävle, Socialtjänst samt Utbildning&Arbete. Ledningsgruppen är sammansatt av förvaltningschefer eller motsvarande med liknade beslutsmandat hos sina huvudmän

Ledningsgruppens uppgift är inriktat på att styra, stödja och lära genom att

- Ta beslut och vara vägvisare
- Legitimera, mäkla och agera problemlösare
- Utveckla och systemförändra

En förutsättning för detta är att gruppens ledamöter har samma beslutsmandat och ett gemensamt synsätt. Det finns en struktur för ledningsgruppsarbetets omfattning och uppgifter. Systemfel identifieras och åtgärdas genom

- En analysmetod
- En saklig presentation från personliga ombudet

Ledningsgruppen kan bearbeta och lösa systemfel inom ramen representanternas mandat att göra systemförändringar. Systemfel av större dignitet kan respektive representant lyfta inom sina respektive organisationer.

Ledningsmodellen omfattar förutom representanter för kommunens berörda nämnder även hälso- och sjukvårdsnämnden, Socialförsäkringsnämnden och Länsarbetsnämnden. Dessa huvudmän liksom intresseorganisationerna finns som samarbetspartners företrädare i en referensgrupp

Referensgruppens uppgifter är att

- Ge och föra tillbaka information om verksamheten
- Bereda och behandla frågor som ska tas upp i ledningsgruppen

PO-området **Hudiksvall/Ljusdal** har under det senaste året ombildat ledningsgruppens sammansättning och tydliggjort innehållet i ledningsfunktionen

Ledningsfunktionen har hittills i huvudsak handlat om arbetsledning och förankring av PO - verksamheten

Svårigheten att få med arbetsförmedlingen och försäkringskassan i diskussionen och arbetet kvarstår. Det är en orsak till att ledningsarbetet inte har handlat om eller kommit åt systemfel och systemförändrande insatser.

Några fördelar som de bägge områden håller fram är

- Bättre strukturerat stöd till klienterna i området
- Tydligare arbetsledning för personliga ombuden

**De övriga PO-områdena** inom länet har lyckats olika med att skapa en tydlig utformning och inriktning på ledningsfunktionerna. Ett område har en ledningsgrupp med verksamhetschefer från berörda kommuner och med representanter för intresseorganisationerna. Det har varit mycket svårt att intressera andra berörda huvudmän att medverka i en ledningsfunktion. Sammansättningen och formen för arbetet har gjort att ledningsgruppen främst har svarat för att bygga upp och informera om verksamheten samt vid behov fungera som ledning för de personliga ombuden i deras vardagsarbete. Strategiska frågor, systemfel och samordning mellan berörda huvudmän har inte hanterats. För närvarande genomförs insatser och förändring för att försöka stärka ledningsfunktionens roll.

Ett av PO-områdena har formellt en ledningsgrupp som omfattar de organisationer och myndigheter som överensstämmer med reformens intentioner. Här ingår kommunerna, landstinget, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och intresseorganisationerna. Ledningsgruppen träffas dock mycket sporadiskt och någon representant för arbetsförmedling och försäkringskassa deltar aldrig. Möten sker i akuta läggan och när de personliga ombuden så begär. Ledningsgruppens representanter ser nuvarande arbetssätt som funktionellt och praktiskt för att leva upp till reformens intentioner med en fristående ombudsverksamhet.

Hantering av systemfel och strategiska frågor måste ske i andra forum och regionala samverkansorgan.

#### 15.5.1 Krav för systemförändrande arbete, Gävleborgs län

För att få igång ett gemensamt ledningsgruppsarbete mellan berörda parter krävs att;

- Parterna preciseras
- Reformen samfinansieras solidariskt av berörda både på den lokal och regionala nivån
- De statliga myndigheterna tydliggör sina uppdrag genom regleringsbrev eller på annat sätt
- Beslutskompetensen är likvärdig bland ledamöterna som ingår i ledningsgruppen
- De finns lokal anpassning till de delområden som finns inom PO- området.

Det finns några förhållanden som i delar avviker från det huvudintryck som områdena förmedlar

- Gävle-områdets arbetar redan aktivt med strategiska frågor, systemfel etc. Utveckling av ledningsfunktionen kan ske med redan gällande förutsättningar och tillgängliga befogenheter.
- Ett av områdena framför synpunkter på att länsstyrelsen bör fungera som verksamhetens huvudman.
- Ytterligare en synpunkt är att ledningsorganisationen inte behöver utvecklas till en särskild aktiv ledningsfunktion. Det räcker med att det finns en tillgänglig ledningsfunktion om det skulle uppstå akuta problem i den löpande verksamheten.

## 16. Konklusion

Den här utvärderingen bekräftar en del av de resultat som framkom i vår förra utvärdering. Den bild som framträder är att PO-reformen så här långt vilar på insatser av kommunerna, landstingets psykiatri och intresseorganisationerna. I ledningsarbetet är det också dessa parter som är aktiva.

De insatser som gjorts för personer med psykiska funktionshinder är i första hand akuta. En överväldigande majoritet av svaren vittnar om att bara en del av det totala behovet av insatser är tillgodosedda. De personliga ombuden gör ett stort arbete, men det finns ett glapp mellan dessa insatser och berörda myndigheters inverkan på ledningsarbete, vilket medför att arbetet så här långt inte resulterat i några systemförändringar.

I ledningsgrupperna finns en mycket tydlig bild av att dessa ännu inte åstadkommit systemförändringar. Det visar sig också att ledningsgrupperna har en begränsad kontaktyta med ombuden vilket gör att man i grunden inte vet vilken fråga som är absolut viktigast för ombuden att få hjälp med. Som en konsekvens av att ledningsgrupperna generellt är lite kringkurna visar det sig också att många av de förslag till utveckling av ledningsgrupperna handlar om att dessa måste arbeta mer med sin egen utveckling. De frågor man ser som viktiga att lösa rör mål, uppdrag, legitimitet, arbetsformer för samverkan, gemensamt ansvarstagande etc. Detta är naturligt men visar samtidigt att de hittills gjorda insatserna skett framförallt som ett resultat av tre parter arbete: kommuner, landstingets psykiatri och intresseorganisationer.

Denna utvärdering visar bl a följande

- PO-reformen förutsätter en väl utvecklad samverkan, lokalt och regionalt, eftersom ledningsfunktionens arbete i hög grad handlar om att få ett gränsöverskridande ledningsarbete att fungera. För flera av ledningsgrupperna handlar det om att övergå från att leda operativt arbete till att hantera den strategiska och långsiktiga ledningsfunktionen. Flera ledningsgrupper var därför föremål för omstrukturering och vidareutveckling för att möjliggöra ett närmare samarbete när utvärderingen genomfördes.
- Utvärderingen visar att många PO-områden har genomfört ombildningar och förändringar av sina ledningsgrupper under det senaste året. Två utvecklingsvägar är tydliga dels läns gemensamma ledningsgrupper, dels en kombination av ledningsgrupp och referensgrupp som bygger på en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Vår slutsats är att det kan finnas olika modeller som kan åstadkomma en gränsöverskridande och väl fungerande samverkan mellan berörda huvudmän.
- En viktig förutsättning för en fungerande ledningsgrupp är att de som ingår i ledningsarbetet har mandat att ta beslut i den tvärsammansatta ledningsfunktionen. Det innebär vanligen att de som ska ingå i ledningsarbetet har en chefs- och beslutsställning som löpande kan delta i en beslutsprocess samt kan förankra aktuella frågeställningar hos sin huvudman.



Ledningsfunktionen omfattar i huvudsak fortfarande enbart representanter för kommunerna och landstingets psykiatri.

- En särskild utredning visar att nettokostnaderna för verksamheten har minskat. Samma utredning visar att PO-reformen har inneburit en betydande omfördelning mellan berörda huvudmän. Bl a har kostnaderna för landstingets öppen-psykiatri reducerats. Intrycket är samtidigt att kommunerna fått ta ett för stort ansvar för verksamheten i förhållande till andra berörda huvudmän. Bedömningen är därför att berörda huvudmän måste delta och ta ansvar för PO-verksamheten på ett sätt som bättre svarar mot deras ansvar för målgruppen och med en solidarisk finansiering.
- Uppdragsgivarens uppdrag till PO-verksamhetens ledningsorgan är fortfarande inte tillräckligt tydligt. Ledningsfunktionens strategiska roll och uppgifter behöver uttalas och förankras hos samtliga berörda huvudmän.
- PO-verksamheten är etablerad och förankrad som en operativ verksamhet som stöd för psykiskt funktionshindrade. Det innebär att ledningsgruppernas roll och uppgift i styrning och ledning av den löpande verksamheten i huvudsak fungerar. Det som behöver utvecklas är det systemförändrande arbetet.
- Nätverksarbete har fortfarande inte funnit sina former. Tendens är att söka kända former för möten och dialog t ex genom referensgrupper eller länsgemensamma samordningsgrupper
- Reformens konsekvenser för berörda huvudmän har hittills haft en mycket marginell betydelse hittills

## 16.1 Rekommendationer

Syftet med utvärderingen var att utreda hur arbetet med personliga ombud bör ledas för att skapa bäst förutsättningar för framgång med genomförandet av reformen och se vilka konsekvenser detta får för berörda myndigheter. Vår bedömning är att följande förutsättningar behöver vara uppfyllda för att leda PO-verksamheten med framgång.

- Tydligare uppdrag för statliga och regionala myndigheter via regleringsbrev, andra direktiv eller motsvarande.
- Ansvar och arbetsfördelning mellan berörda huvudmän behöver balansera så att insatserna/åtagandet fördelas rättvist.
- Reformen med personliga ombud behöver en solidarisk samfinansiering. Det innebär att den omfördelning av kostnader för målgruppen som reformen medverkat till ska vara styrande för hur de reella kostnaderna för verksamheten fördelas mellan dem.
- Den modell man väljer för sitt ledningsarbete har inte någon avgörande betydelse för framgång i arbetet. Det fungerar lika väl oavsett om man väljer en länsgemensam modell (typ Värmland, kanske Örebro) för ledningsgrupp som en ledningsgrupp med referensgrupp (typ Gävle) enligt vår bedömning.

De konsekvenser detta får för berörda myndigheter är följande.

- Kommunernas ansvar behöver tonas ner
- Berörda myndigheter behöver fullt ut ta sitt ansvar för helheten, särskilt gäller detta länsarbetsnämnder och försäkringskassor
- Det systemförändrande arbetet behöver komma igång för att insatserna för målgruppen skall bli bestående
- Delat finansieringsansvar, särskilt tydligt blir detta för landstingen.



Länsstyrelsen  
Örebro län

Rapport 2005:22  
ISSN: 0349-4454  
Adress: 701 86 Örebro  
Hemsida: [www.t.lst.se](http://www.t.lst.se)



**LÄNSSTYRELSEN**  
*Västmanlands län*

Rapport 2005:17  
ISSN: 0284-8813  
Adress: 721 86 Västerås  
Hemsida: [www.vastmanland.lst.se](http://www.vastmanland.lst.se)



Länsstyrelsen  
Värmland

Rapport 2005:18  
ISSN: 0284-6845  
Adress: 651 86 Karlstad  
Hemsida: [www.s.lst.se](http://www.s.lst.se)



Länsstyrelsen  
Gävleborg

Rapport 2005:11  
ISSN: 0284-5954  
Adress: 801 70 Gävle  
Hemsida: [www.x.lst.se](http://www.x.lst.se)



**LÄNSSTYRELSEN**  
**DALARNAS LÄN**

Rapport 2005:15  
ISSN: 1403-3127  
Adress: 791 84 Falun  
Hemsida: [www.w.lst.se](http://www.w.lst.se)