

Personligt ombud i Mellansverige – ledningsgrupperna och deras arbete

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är ett **Underlag från experter**. Det innebär att det bygger på vetenskap och/eller beprövad erfarenhet. Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser. Socialstyrelsen drar inga egna slutsatser i dokumentet. Experternas sammanställning kan dock bli underlag för myndighetens ställningstaganden.

Artikelnr 2005-123-14

Omslag Fhebe Hjälms
Tryck KopieCenter, Stockholm, maj 2005

Förord

För att förbättra psykiskt funktionshindrades 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. I förarbetet till den bakomliggande psykiatripropositionen konstaterades att stödet till personer med psykiska funktionshinder skulle kunna förbättras om de får stöd av personliga ombud med ett klart definierat ansvar för att den enskildes behov uppmärksammas och insatserna samordnas. Tio försöksverksamheter startade på olika platser i landet och pågick i tre år. Socialstyrelsen utvärderade verksamheterna och utvärderingen visade tydliga positiva förändringar för de personer som kom till verksamheterna, bl.a. i funktionsförmåga och ett minskat behov av öppen och sluten psykiatrisk vård. De personer som deltog tyckte också att verksamheten hade stor betydelse för att förbättra deras livssituation. Försöksverksamheterna finns beskrivna i Socialstyrelsens rapport ”Personligt ombud för psykiskt funktionshindrade personer” (1999-17-003).

I maj 2000 beslutade regeringen om statsbidrag till kommunerna för att inrätta permanenta verksamheter med personligt ombud. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att samordna detta arbete. En beredningsgrupp har bl.a. definierat ombudens arbetsuppgifter och utformat kriterier för vilka personer som bör omfattas av insatsen. I beredningsgruppen fanns representanter från länsstyrelserna, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) och Riks IFS (numera Schizofreniförbundet).

De nyinrättade verksamheterna med personligt ombud följs upp och utvärderas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna tillsammans. Flera av utvärderingsstudierna är regionala och finansieras gemensamt av aktuella länsstyrelser och Socialstyrelsen. Tidigt under implementeringsarbetet av PO-reformen blev intresset för regionala uppföljnings- och utvärderingsstudier stort på grund av både likheter och olikheter i förutsättningarna för verksamheterna. Denna rapport redovisar det arbete som pågick 2003 i de lokala PO-verksamheternas ledningsgrupper i Dalarnas, Värmlands, Örebro, Gävleborgs och Västmanlands län. Ytterligare rapporter kommer från dessa samverkande länsstyrelser.

Studien har genomförts av konsulten Öhrlings, PriceWaterHouseCoopers, som också svarar för kommentarer och slutsatser. Kirsi Kirpisliidis på Länsstyrelsen i Västmanlands län har varit samordnare av länsstyrelsernas insatser inom projektet.

Övriga ansvariga har varit Agneta Sjölander, Dalarnas län, Christina Berndtsson, Värmlands län, Christer Engback, Örebro län och Hillevi Assarsson, Gävleborgs län. Lena Steinholtz Ekecrantz och Christina Bohman Karlsson, Socialstyrelsen, har följt arbetet.

Västerås i maj 2005

Stockholm i maj 2005

Christina Lantz
Enhetschef
Samhällsbyggnadsenheten
Länsstyrelsen i Västmanlands län

Peter Brusén
Enhetschef
Enheten för Handikappfrågor
Socialstyrelsen

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Bakgrund</i>	9
<i>Metod</i>	10
Avgränsningar	10
Utgångspunkter	11
Frågeställningar	11
<i>Reformen personligt ombud</i>	12
Målgruppen	12
Räkneexempel	13
<i>Beskrivning av hur ledningsgrupperna organiserat sitt arbete</i>	14
Ledningsorganisationen	14
Samarbetsintressenter	14
Finansiering och omfattning	14
Hudiksvall/Ljusdal	14
Ledningsorganisationen	14
Samarbetsintressenter	15
Finansiering och omfattning	15
Ovanåker/Bollnäs/Söderhamn	15
Ledningsorganisationen	15
Samarbetsintressenter	16
Finansiering och omfattning	16
Nordanstig	16
Ledningsorganisationen	16
Samverkansintressenter	16
Finansiering och omfattning	16
Sandviken/Ockelbo/Hofors	17
Ledningsorganisationen	17
Samverkansintressenter	17
Finansiering och omfattning	18
Södra Dalarna	18
Ledningsorganisationen	18
Finansiering och omfattning	18
Norra Dalarna	19
Ledningsorganisationen	19
Samverkansintressenter	19
Finansiering och omfattning	19
Västmanlands län	20
Ledningsorganisation	20
Samarbetsintressenter	20
Finansiering och omfattning	21
Värmlands län	21
Ledningsorganisationen	21
Samarbetsintressenter	22
Finansiering och omfattning	22

Syd-Närke	22
Ledningsorganisation	22
Samarbetsintressenter	22
Finansiering och omfattning	23
Örebro kommun	23
Ledningsorganisation	23
Samarbetsintressenter	23
Omfattning och resurser	23
Norra länsdelen	24
Ledningsorganisation	24
Samarbetsintressenter	24
Omfattning och finansiering	24
Västra länsdelen	24
Ledningsorganisation	25
Samarbetsintressenter	25
Finansiering och omfattning	25
<i>Ledningsgruppernas insatser och arbete</i>	28
Ansökan	28
Ledningsgruppens sammansättning	28
Huvudmän	29
Erfarenheter	30
Vidareutveckling	31
<i>Beskrivning av hur ledningsgrupperna ser på sitt arbete</i>	33
Enkätkonstruktion	33
Huvudresultat	34
Förutsättningar för uppdraget	34
Det direkta klientarbetet	35
Stöd	36
Samverkan	37
Kompetensutveckling	39
Summering	39
<i>Analys</i>	41
Effekter utifrån målgruppens storlek	43
Lokalt nätverk	43
Tänkbara förklaringar	45
Metodval försvårar systemförändringar	45
Huvudmannaskapets betydelse	45
Politisk förankring lokalt	46
Brytningstid	46
Sammansättning	46
<i>Resultat</i>	48
<i>Rekommendationer</i>	49

Sammanfattning

Regeringen beslutade år 2000 om statsbidrag till kommunerna för verksamhet med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. För närvarande utgår 90 miljoner kronor/år i statsbidrag. Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att fördela statsbidraget.

Målgruppen är mellan 4.500 och 9.000 personer i åldersgruppen 18 år och äldre i riket som har psykiska funktionshinder med långvarigt socialt handikapp samt komplexa behov av vård, stöd och service och som har behov av kontakt med socialtjänst, primärvård, den specialiserade psykiatrin m fl myndigheter.

Denna rapport redovisar den utvärdering av ledningsorganisationen för personliga ombud som har genomförts av Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers, på uppdrag av länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg, Värmland, Västmanland och Örebro.

Utvärderingen ska ge kunskap om hur ledningen för verksamheten med personliga ombud har fungerat och kan utvecklas. Den bygger på intervjuer med ledningsgrupperna, enkätundersökning, studium av styrdokument och diskussioner med företrädare för ledningsgrupperna om hur resultat skall tolkas och verksamheten utvecklas. Rapporten har en beskrivande del, en analyserande del och en förslagsdel. Den bygger på de frågeställningar som låg till grund för utvärderingen.

Tre huvuduppfattningar kan urskiljas om hur ledningsgrupperna uppfattade sina insatser och framtida uppgifter under utvärderingen. En är att ledningen inte fungerar på ett tillfredställande sätt. En annan är att ledningen har funnit sina former och arbetar med rätt saker. Den tredje är att ledningen befinner sig i en brytningstid mellan att starta verksamheten och att övergripande styra och utveckla den. Flera ledningsgrupper säger att man är på väg in i den nya rollen. Den dominerande uppfattningen är 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.

Enkäten var riktad till ledamöter i samtliga ledningsgrupper, sammanlagt 90 personer. Svarefrekvensen uppgår till 84 procent. Resultaten pekar bl.a. på att ledningsgrupperna behöver utveckla både det lokala nätverksarbetet och de långsiktiga systemförändrande uppgifterna samt att stärka den lokala politiska förankringen i frågan. Ledningsgrupperna behöver också stöd för sin egen kompetensutveckling.

I analysen diskuteras bl.a. effekter beroende på målgruppens storlek, behov av lokala nätverk, hur val av metoder kan motverka systemförändringar, huvudmannaskapets betydelse, behovet av en politisk förankring lokalt, övergång från en huvuduppgift till en annan för ledningsgrupperna samt hur ledningsgruppen ska byggas för att kunna hantera och utföra sitt uppdrag.

Några av resultaten som utvärderingen givit är att:

- ledningsgrupperna har lagt grunden för ett fungerande klientarbete
- ledningsgrupperna har samverkat i första hand med kommuner i samma län och ofta med landstingets psykiatri
- verksamheterna bedöms regionalt ha fångat in omkring 40 procent av de personer som definieras som personer med psykiska funktionshinder enligt Meddelandebladet.
- den lokala politikens stöd för att utveckla reformen inte är tillräckligt tydlig
- huvudmannskapet för verksamheten med personliga ombud bör prövas
- nätverksarbetet har inte kommit igång mellan de huvudmän som berörs av reformen.

Våra rekommendationer utgår från antagandet att verksamheten når cirka 40 procent av målgruppen. Utifrån detta är vår bedömning att ledningsfunktionen behöver utvecklas. De förändringar vi föreslår är:

- stärk den lokala politiska förankringen
- skapa gemensamma resurser och ansvar för de lokala samhällsorganen
- ge stöd för förändringar som kan utveckla ledningsfunktionens nätverk
- länsstyrelsen kan stärka den lokala politikens roll
- bestäm målgruppens storlek
- höj verksamhetens legitimitet genom att sprida kunskaper och visa på positiva effekter av gjorda insatser
- se över ledningsgruppens funktioner och befogenheter.

Bakgrund

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har fått uppdraget att utvärdera hur arbetet kring personliga ombud bör ledas. En målsättning med utvärderingen är att skapa och sprida kunskap om arbetet med personliga ombud så att verksamheten kan utvecklas. Denna utvärdering är en av flera som genomförs av Länsstyrelserna och Socialstyrelsen under åren 2003–2005.

Metod

Vi har valt att arbeta i en öppen process med de ledningsgrupper som utvärderingen omfattar. Arbetet inleddes med att vi träffade alla ledningsgrupper för en allmän diskussion om deras uppdrag, arbetssätt, samverkan etc. Som ett komplement fyllde ledamöterna i varje ledningsgrupp i en enkät om hur de ser på sitt arbete.

Enkäten har omfattat frågor kring uppdraget, formerna för klientarbetet, stödet till ledningsgruppen, samverkan mellan lokala samhällsorgan och kompetensutveckling för ledningsgrupperna. Enkäten redovisas i bilaga 1.

Resultaten av enkätsvaren har presenterats för representanter för ledningsgrupperna och vi har tillsammans med dem diskuterat hur resultaten kan tolkas och vilka tankar resultaten ger för hur ledningsgruppsarbetet kan utvecklas framöver. Tyvärr har intresset varit svalt. Sannolikt beroende bl.a. på att verksamheten av många ledningsgrupprepresentanter betraktas ha låg prioritet i förhållande till dessa personers andra uppgifter och ansvarsområden.

Vi har också studerat kommunens ansökningshandlingar till Länsstyrelserna om medel för inrättandet av verksamhet med personligt ombud, verksamhetens styrdokument och andra handlingar som ledningsgrupperna ställt till vårt förfogande.

Avgränsningar

Utvärderingen omfattar ledningsgrupper i fem län:

- Västmanland
- Örebro
- Gävleborg
- Dalarna
- Värmland

Sammanlagt finns 13 ledningsgrupper i de fem länen.

Under intervjuerna använder de intervjuade olika benämningar på ledningsgrupperna. En del använder begreppet ledningsgrupp, andra styrgrupp och några använder begreppet referensgrupp. Det tycks som begreppen används i det närmaste synonymt. Oftast förekommer varianten att man har en ledningsgrupp som består av olika kommunföreträdare, representanter för intresseföreningar och med en representant från landstinget. I dessa sammanhang använder man sig av begreppet styrgrupp som har en referensgrupp som kallas in då större principiella frågor behandlas. I denna ingår representanter från ytterligare myndigheter/institutioner.

Utgångspunkter

Vi väljer att använda begreppet ledningsgrupp för att med det markera att denna grupp har uppgiften att leda det lokala arbetet med reformen personligt ombud. För oss svarar det mot att man har representanter för lokala aktörer med i ledningsgruppen på likvärdiga grunder. Vi behöver ytterligare precisera vad vi menar ingår i ledningsgruppens arbete. Ledningsgruppen har i huvudsak tre dominerande uppgifter:

- att skapa en organisation för hanteringen av klientarbetet och leda verksamheten
- att skapa en struktur för en långsiktig utveckling av den lokala samverkan kring reformen personligt ombud
- att förändra de egna linjeorganisationerna utifrån erfarenheterna.

Den första uppgiften är operativ till sin karaktär, de två andra är mer strategiska. Uppgifterna går in i varandra, men i utvärderingen kommer vi så långt som möjligt att söka separera dem för att värdera hur ledningsgrupperna så här långt har hanterat sitt uppdrag.

Eftersom reformen förutsätter samverkan på det lokala planet mellan olika samhällsaktörer kommer mycket av ledningsgruppens arbete att handla om gränsöverskridande ledningsarbetet. För att detta arbete skall bli framgångsrikt förutsätts att de personer som ingår är beslutsfattande chefer med mandat att fatta beslut och som vid sittande bord kan ta ställning till övergripande styrfrågor.

Frågeställningar

Viktiga frågor att belysa är vilken form av ledningsorgan och vilka ledningsmetoder som skapar de bästa förutsättningarna för att arbetet med ombuden skall bli framgångsrikt. De områden som utvärderingen bör belysa är:

- ledningsgruppens sammansättning och arbetsformer
- viktiga ledningsfrågor
- ledningsredskap
- mandat i ledningsgruppen
- roller och intressekonflikter i ledningsarbetet
- ledningsarbetet och förankringsarbetet på hemmaplan
- intresseorganisationernas roll
- hantering av information mellan PO-verksamheten och linjeorganisationen
- samspel inne i ledningsgruppen.

Reformen personligt ombud

Den 18 maj år 2000 beslutade regeringen om statsbidrag till kommunerna för att inrätta verksamheter med personligt ombud. Från och med år 2002 uppgår statsbidraget till 90 miljoner kronor per år. Syftet är att bygga upp och utveckla verksamheten med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. Länsstyrelsen har regeringens uppdrag att fördela statsbidragen till kommunerna efter ansökan.

Enligt regeringens intentioner är det kommunen som har huvudansvaret för att bygga upp verksamheten med personliga ombud, men kommunen kan sedan välja hur den tar sig an uppgiften, i samverkan med andra kommuner, på egen hand eller via någon enskild entreprenör. Reformen är frivillig, d.v.s. om en kommun inte vill utnyttja möjligheten att söka medel behöver den inte göra det.

En förutsättning för att reformen med personligt ombud skall bli framgångsrik är att det finns en fungerande samverkan mellan lokala huvudmän som har ansvar för insatser och rehabilitering för personer med psykiska funktionshinder. Det är också viktigt att brukarorganisationer får en roll i denna samverkan.

Målgruppen

När regeringen tog beslut om reformen avgränsades målgruppen till att gälla cirka 4.500 till 9.000 personer totalt i riket, d.v.s. cirka 10–20 procent av psykiatireformens målgrupp. Personligt ombud bör erbjudas personer med psykiska funktionshinder (18 år eller 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 och andra myndigheter.

Vi har försökt att uppskatta hur stor del av populationen som finns i de fem länen. Genom SCB och Kommunförbundets statistikkällor går det dock inte att få fram något mer precist underlag. Det är otillfredsställande att man inte vet hur stor grupp reformen är tänkt att verka för på det lokala planet.

De statsbidrag som Socialstyrelsen fördelar bland länen görs proportionellt utifrån befolkningsunderlag, men det finns inte någon tydlig koppling mellan detta och målgruppens storlek i respektive län. Ett län som har en befolkning som svarar mot t ex tre procent av rikets befolkning får med denna konstruktion tre procent av statsbidraget. Hur detta förhåller sig till det faktiska behovet är det ingen som vet. I det följande gör vi antagandet att behovet fördelar sig proportionellt.

Räkneexempel

Om man utgår från att reformen avsåg att vara ett stöd för som mest 20 procent av personerna med psykiska funktionshinder och utgår från att dessa fördelar sig proportionellt i förhållande till befolkningsunderlaget visar det sig att det finns sammanlagt 1.350 personer i de fem länen. Fördelningen framgår nedan.

Län	Antal	Procent
Värmland	279	3,1
Örebro	270	3,0
Västmanland	261	2,9
Dalarna	279	3,1
Gävleborg	279	3,1
Totalt	1.350	3,0

Det finns många reservationer till denna beräkningsgrund, men det intressanta i sammanhanget är att ställa antal ombud i relation till behoven för att värdera ledningsarbetet.

I vår utvärdering vill vi använda denna beräkningsgrund för att bedöma vilken typ av utvecklingsinsatser som är mest ändamålsenliga framöver. För detta syfte är beräkningsgrunden tillfredsställande trots alla statistiska brister den har i övrigt.

Beskrivning av hur ledningsgrupperna organiserat sitt arbete

Gävle kommun

Ledningsorganisationen

Inledningsvis fanns en samrådsgrupp med representanter för kommunens omsorgsnämnd och intresseorganisationerna. Samrådsgruppen har omformats till en ledningsgrupp bestående av förvaltningscheferna för omvårdnads- resp. socialförvaltningarna, klinikchefen för landstingets psykiatri, bitr. primärvårdsdirektör samt verksamhetschefen för arbetsmarknadsenhetens sysselsättningsprojekt Treklövern.

Ledningsgruppen träffas två gånger per termin.

Samarbetsintressenter

Förutom ledningsgruppen finns en referensgrupp för berörda intressenter. I referensgruppen ingår intresseorganisationerna. Även länsarbetsnämnden, försäkringskassan m.fl. är erbjudna att medverka. Referensgruppen har inte hunnit finna sina former.

Finansiering och omfattning

Samrådsgruppen ansökte om statsbidrag för verksamhet med personliga ombud 2001. I ansökan begärdes statsbidrag för delfinansiering av lönekostnaden för verksamhet med 5,0 årsarbetare. Kommunen beviljades statsbidrag för 2,75 årsarbetare, som motsvarade det aktuella befolkningsunderlaget.

Rekrytering av 3,0 personliga ombud skedde under hösten 2001. Verksamhet är i drift från sommaren 2002 och omfattar 3,0 ombud som genom statsbidraget täcker en kostnad motsvarande 2,75 årsarbetare. Resterande kostnader för personal och övriga omkostnader täcks av kommunen.

Antalet klienter är mellan 10–15 per ombud. Sedan starten har 80 personer tagits emot. Av dessa är cirka 30 avslutade. För närvarande är cirka 50 personer aktuella, fördelade på 3,0 ombud, vilket innebär drygt 15 personer/ombud. Vid tidpunkten för intervjuerna fanns en kö på 5–6 personer.

Hudiksvall/Ljusdal

Ledningsorganisationen

De två kommunerna gjorde en gemensam ansökan under hösten 2001 med Hudiksvall som sökande värdkommun. Tre av berörda intresseorganisationer är representerade i ledningsgruppen med en representant var från respektive kommun. Intresseorganisationerna är Röda Korset, Riksförbundet

för Social och Mental Hälsa (RSMH) och Intresseföreningen för Schizofreni (IFS). Ledningsgruppen består vidare av verksamhetsansvarig från respektive kommuns psykiatriverksamheter samt en samordnings- och administrativt ansvarig som är ledningsgruppens ordförande.

Ledningsgruppen träffades inledningsvis varje månad. Ambitionen nu är att träffas två gånger per termin.

Samarbetsintressenter

I ansökan anges ett antal berörda samverkansintressenter såsom landstinget, försäkringskassan, arbetsförmedlingen m fl. Några tydliga samarbetsformer för deras medverkan i ledningsgrupp eller referensgrupp har inte praktiserats. Behovet av samarbete främst med landstingen sker genom redan tidigare upparbetade kanaler i det löpande arbetet.

Finansiering och omfattning

Kommunerna begärde i sin ansökan statsbidrag för att delfinansiera en verksamhet med lönekostnader för 2,0 årsarbetare och med en beräknad start för den verksamheten under hösten 2001. Kommunerna beviljades statsbidrag för delfinansiering av verksamheten med en personalkostnad motsvarande 1,7 årsarbetare. Verksamheten togs i drift från början av 2002 och omfattar två heltidstjänster. Det innebär att kommunerna tillsammans står för personalkostnaderna motsvarande 0,3 årsarbetare samt övriga omkostnader för att driva verksamheten. Respektive kommun är anställningsmyndighet för de personliga ombuden. Ombuden är tillsvidare anställda av "sin" kommun.

Antal personer per ombud är beräknad till 15. Sedan starten har cirka 40 personer varit aktuella, varav cirka 15 har avslutats. Personerna är vanligen aktuella hos ombudet längre än beräknat. Det finns för närvarande ingen kö.

Ovanåker/Bollnäs/Söderhamn

Ledningsorganisationen

Bollnäs kommun startade en försöksverksamhet med personliga ombud redan under -90 talet genom egen finansiering. Vid erbjudande om att söka statsbidrag gjorde OBS-regionen en gemensam ansökan. OBS-regionen är kommunerna i södra Hälsingland. Vid ansökningstillfället under 2001 fanns en styrgrupp för psykiatrisamarbetet i södra Hälsingland. Ombuden anställdes vintern 2002 men de upplevde inte att de fick det stöd som krävdes, så ledningsgruppen ombildades. Ledningsgruppen är numera sammansatt med förtroendevalda för kommuner och landsting, brukarorganisationerna (intresseorganisationerna) Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) och Intresseföreningen för Schizofreni (IFS) samt adjungerade tjänstemän. Ordförande i gruppen är ordförande i Hälso- och sjukvårdsnämnden för södra Hälsingland.

Ledningsgruppen har dock i praktiken inte kommit igång. Ledningsgruppen har träffats en gång sedan verksamheten startade.

Samarbetsintressenter

I ansökan diskuteras viktiga samverkanspartners för verksamheten med personliga ombud bl.a. anges försäkringskassan, arbetsförmedlingen, landstingspsykiatri och primärvården. Några former för medverkan i styrning och ledning av samarbete har dock hittills inte kommit igång eller erbjudits.

Finansiering och omfattning

Kommunerna ansökte om statsbidrag för delfinansiering av verksamhetens personalkostnader motsvarande 5,0 personliga ombud. Kommunerna beviljades statsbidrag motsvarande 1,5 årsarbetare.

Bollnäs kommun är huvudman och socialnämnden är anställningsmyndighet för ombuden. Samarbetet mellan berörda kommuner tas upp i ett samverkansavtal som reglerar bl.a. ansvar och fördelning av kostnader som inte täcks av statsbidrag. Det handlar om personalkostnader motsvarande 0,5 årsarbetare samt övriga kostnader för att driva verksamheten med personliga ombud.

Verksamheten omfattar 2,0 personliga ombud med en arbetsvolym på 17 personer. Det innebär 8–9 personer per ombud. Det har hittills inte funnits kö till verksamheten.

Nordanstig

Ledningsorganisationen

Nordanstig kommun inrättade en boendestödjargrupp i samband med psykiatrireformens genomförande. När möjlighet att söka statsbidrag för verksamhet med personliga ombud erbjöds, valde Nordanstigs kommun efter beslut i kommunstyrelsen att på egen hand ansöka om statsbidrag.

Verksamheten organiserades som en resultatenhets under verksamhetschefen för omsorgsavdelningen. Verksamhetschefen blev arbetsledare och samordnare för verksamheten och omsorgsnämnden ledningsgrupp. Verksamheten hanteras idag som en del inom kommunens socialtjänst.

Samverkansintressenter

I ansökan redovisas viktiga samarbetsintressenter för verksamheten med personliga ombud. Aktuella samarbetspartners är landstingets psykiatri och primärvård, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kommunens individ- och familjeomsorg samt olika enheter för kommunens handikappomsorg. Viktiga intresseorganisationer är Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Röda Korset och Intresseföreningen för Schizofreni (IFS). Någon ledningsgrupp eller annan samarbetsform för samarbetet med andra huvudmän/intressenter har inte inrättats.

Finansiering och omfattning

Nordanstigs kommun sökte statsbidrag för att delfinansiera verksamhetens personalkostnader motsvarande 1,0 årsarbetare som personligt ombud samt 0,5 arbetsledare. Kommunen beviljas statsbidrag motsvarande 0,75 årsar-

betare. Verksamheten startade under andra hälften av 2001 och omfattar 2,0 årsarbetare. Det innebär att kommuns egna kostnader för verksamheten under perioden har varit personalkostnader för 1,25 årsarbetare, arbetsledning och övriga omkostnader. De två ombud som kommunen rekryterade för verksamheten var redan fast anställd personal inom den boendestödjargrupp som samtidigt lades ned.

Verksamheten omfattar för närvarande 23 personer. Med 2,0 heltider för verksamheten är arbetsvolym idag 11–12 personer per ombud.

Ombuden uppger att de finns en kö till verksamheten. Antalet i kön som väntar på att få personliga ombud är dock inte känt. Mörkertalet bedöms som relativt stort.

Sandviken/Ockelbo/Hofors

Ledningsorganisationen

Sandviken, Ockelbo och Hofors kommuner beslutade våren 2001 att tillsammans ansöka om statsbidrag. Sandviken ansvarade för den formella ansökan hos länsstyrelsen.

Inledningsvis tillsattes en ledningsgrupp med representanter från många olika samverkanspartners; nämligen arbetsförmedlingen, försäkringskassan, intresseföreningar, vuxenpsykiatriska mottagningar samt medverkande kommuners omsorgsnämnder, eller motsvarande. Ledningsgruppen har aldrig träffats eller formerat sig som en ledningsgrupp.

Under tiden som verksamheten har varit i gång har det funnits en ledningsgrupp med verksamhetsansvariga chefer i respektive kommun, två representanter från berörda intresseorganisationerna, handläggare inom landstingets psykiatriska mottagning samt ordföranden i Sandvikens handikappnämnd.

Avsikten har varit att träffas minst en gång per termin. Under 2003 har gruppen sammankallats en gång. I praktiken är det verksamhetsansvariga i Hofors och Sandviken som står för samordning och som vid behov diskuterar frågor som måste hanteras utifrån ett ledningsansvar.

Samverkansintressenter

I ansökan uttrycks behov av god samverkan med andra huvudmän och former för olika huvudmäns delaktighet i ledning och samarbete kring verksamheten med personliga ombud. Ledningsgruppen har byggt upp verksamheten och rekryterat ombuden. För flera som ingår i ledningsgruppen är verksamheten med personliga ombud en liten del som inte har så hög prioritet. Så länge det löpande arbetet ”rullar och går” behöver ledningsgruppen inte utveckla och omforma sina ledningsinsatser, möjligen med undantag för uppföljning.

Intresset hos presumtiva samarbetspartners är svalt. Få hörsammar erbjudan att medverka i ledningsgruppsarbete.

Finansiering och omfattning

Ansökan omfattar statsbidrag för delfinansiering av verksamhetens personalkostnad och sociala avgifter för 2,0 personliga ombud på heltid. Kommunerna beviljades statsbidrag för delfinansiering av personalkostnader och sociala avgifter motsvarande 1,7 årsarbetare. Ombuden är projektanställda av Sandvikens kommun. De tre kommunerna har i ett dokumenterat samarbetsavtal kommit överens om att dela på personalkostnaden/sociala avgiften för 0,3 årsarbetare samt för verksamhetens övriga omkostnader.

Statistiken visar att verksamheten med personliga ombud har omfattat cirka 60 personer under en verksamhetsperiod på drygt ett år. Sedan några månader är endast ett av ombuden verksam som personligt ombud med cirka 15 pågående personkontakter. Det finns idag ingen kö som efterfrågar personliga ombud.

Södra Dalarna

Verksamhet med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder bedrivs i samverkan som regleras genom samverkansavtal mellan åtta kommuner i södra Dalarna. Kommunerna som medverkar enligt samverkansavtal med en gemensam ledningsgrupp är Borlänge, Gagnef, Säter, Avesta, Ludvika, Smedjebacken, Hedemora och Falun.

Ledningsorganisationen

Enligt samarbetsöverenskommelsen om gemensam ansökan ska ledningsgruppen bestå av tjänstemän från respektive kommun samt intresseorganisationerna Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) och Intresseföreningen för Schizofreni (IFS). För att verksamheten ska fungera behövs samverkan med socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassa, primärvård och landstingets psykiatri. I praktiken har ledningsgruppen kommit att omfatta en verksamhetschef/enhetschef från respektive kommun. I Borlänge är det beställarchefen för omsorgsnämndens kansli. Övriga ledamöter är verksamhetschefer för handikapp- alternativt biståndsverksamheten. Samordnare som deltar i ledningsgruppmötet är språkröret mellan ledningsgrupp och verksamhetsutförarna

Finansiering och omfattning

I ansökan begär kommunerna statsbidrag för att delfinansiera verksamhetens personalkostnader och sociala avgifter motsvarande fem personliga ombud på heltid.

När verksamheten startade den 1 september 2001 fanns 5,5 ombud rekryterade. Ombuden är fördelade med 2,5 årsarbetare för Borlänge, Falun och Gagnef samt 3,0 årsarbetare för Säter, Hedemora, Avesta, Smedjebacken och Ludvika. Skillnaden mellan beviljade statsbidrag och faktisk bemanning motsvarar kostnaden för 0,1 tjänst. Det betyder att länsstyrelsen i Dalarna har ökat tilldelningen av beviljade medel från tilldelat statsbidrag motsvarande 5,4 tjänster till att omfatta en resurstilldelning som överensstämmer med ansökans 5,5 tjänster.

Personliga ombuden har egna lokaler i centrala Borlänge. Borlänge kommun är anställningsmyndighet för ombuden och står formellt för ansökan hos länsstyrelsen. Omsorgsnämnden i Borlänge kommun är personalansvarig nämnd. Verksamheten vilar på ett avtal mellan berörda kommuner om gemensamt kostnadsansvar för personalkostnader och övriga omkostnader som inte täcks av statsbidraget

Sedan verksamhetsstarten har cirka 100 personer omfattats av verksamheten. För närvarande är cirka 60 personer aktuella. Fördelade på 5,5 personliga ombud innebär det cirka 11 personer per ombud. Någon kö finns inte. Ledningsgruppen ska enligt avtalet träffas två gånger om året. I praktiken har gruppen träffats två gånger om året. De samverkansaktörer som redovisas ovan deltar inte i ledningsgruppen. De medverkar inte heller i någon annan samarbetsform.

Norra Dalarna

Syftet var att kommunerna i norra Dalarna tillsammans skulle bedriva verksamhet med personliga ombud. En gemensam ansökan om statsbidrag för verksamheten lämnas till länsstyrelsen för Mora, Orsa, Leksand, Rättvik, Älvdalen och Malungs kommuner. Vansbro kommun omfattades inte av ansökan.

Ledningsorganisationen

Formell ansökare är Mora kommunen och är därmed huvudman för verksamheten och anställningsmyndighet för de personliga ombuden. Dåvarande socialchef i Mora gjorde ansökan i dialog med kontaktmän för respektive kommun som omfattades av ansökan. Det förkommer idag ingen ledning från verksamhetens huvudmän i berörda kommuner.

Ett möte mellan berörda kommuners representanter genomfördes inledningsvis. Någon ledningsgrupp för verksamheten har inte formats.

Samverkansintressenter

Någon formerad ledningssamverkan eller annan samverkan med andra berörda huvudmän såsom landstinget, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, länsarbetsnämnden etc. har aldrig varit på tal.

Finansiering och omfattning

Avtal tecknades mellan kommunerna om gemensam finansiering av verksamhet som inte täcks av statsbidraget. Avtalet omfattar perioden 2002–2004. Verksamheten omfattar 4,0 heltidsanställda ombud. Ombuden rekryterades av socialförvaltningen i Mora.

Ombuden är stationerade i egna lokaler i Mora med uppdrag att utföra verksamheten i samtliga kommuner i norra Dalarna. I gruppen finns en samordnare som arbetsledare och kontaktperson för berörda kommuner. Hittills har cirka 90 personer omfattats av verksamheten med personliga ombud. Ombuden arbetar idag med mellan 10–15 personer. Det innebär att mellan 30–40 av de personer som omfattats av verksamheten är avslutade

under perioden. Någon egentlig kö finns inte ännu. Det finns ett förväntat mörkertal och förväntan på kommande prioriteringskrav.

Västmanlands län

Samtliga kommuner i Västmanlands län har ansökt om statsbidrag. Kommunerna har upprättat ett samarbetsavtal som omfattar Västerås, Arboga, Fagersta, Hallstahammar, Heby, Kungsör, Köping, Norberg, Sala, Skinnskatteberg och Surahammars kommuner.

Ledningsorganisation

Västerås stad är s.k. värdkommun. Samarbetsavtalet reglerar avtal om tjänsteköp.

Verksamheten omfattar 8,0 personliga ombud. Ombuden har Västerås stad som anställningsmyndighet med lokalisering och ansvar i och för länets olika regioner. Länet omfattar fyra regioner med ett antal kommuner i varje region, nämligen:

- Arboga – Kungsör – Köping
- Hallstahammar – Surahammar – Västerås
- Fagersta – Norberg – Skinnskatteberg
- Sala – Heby

Kommunerna i regionerna köper sina tjänster av värdkommunen. Kostnader som inte ryms inom statsbidraget fördelas enligt avtalet proportionellt mellan kommunerna i förhållande till folkmängd och antal personer över 18 år.

Värdkommunen Västerås stad förbinder sig att tillsammans med kommunerna direkt eller genom mandat i en styr- och ledningsgrupp svara för styrning och ledning av verksamheten och samarbetet med andra parter.

I styrgruppen som i fortsättningen benämns ledningsgruppen är samtliga kommuner genom mandat representerade. Det innebär att varje regionen utser en representant från en av regionens kommuner som hela regionens ledamot i ledningsgruppen. Ledamöterna är verksamhetsansvarig inom handikapp- och/eller omsorgsverksamheten i sin hemkommun. I ledningsgruppen representerar alltså ledamoten dels den egna, dels andra kommuner inom regionen. Västerås' representant är ordförande och sammankallande. Verksamhetens samordnare medverkar under sammanträdena som sekreterare och som verksamhetens länk. Förutom kommunrepresentanter ingår företrädare för intresseorganisationerna i ledningsgruppen. I Västmanlands län är det Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) och anhörigföreningar som ingår.

Samarbetsintressenter

Andra samverkanspartners som landsting, försäkringskassa, länsarbetsnämnd m.fl. ingår inte i ledningsorganisationen. En referensgrupp har diskuterats men ännu inte formats.

Finansiering och omfattning

Kommunerna fick statsbidrag för delfinansiering av verksamheten motsvarande personalkostnader för 8,0 tjänster inklusive samordnare och arbetsledare. Kostnaderna idag för medverkande kommuner är driftkostnaderna.

Under våren 2003 hade verksamheten omfattat 73 personer. Av dessa hade 20 personer lämnat verksamheten. Personerna som omfattats av verksamheten var spridda över länet med undantag för i Hallstahammar och Surahammar. Det innebär cirka åtta personer per ombud.

Ledningsgruppen har träffats minst två ggr per termin hittills. Det finns idag ingen kö till verksamheten.

Värmlands län

Kommunerna i länet ansökte tillsammans om statsbidrag under hösten 2001. Samararbetsavtal tecknades mellan 15 av länets 16 kommuner. Karlstad kommun är värdkommun. Länet indelas i fyra distrikt med fyra basorter där de personliga ombuden är stationerade och utgår ifrån. Områden sammanfaller i huvudsak med länsarbetsnämndens -, landstingets - och försäkringskassans områdesindelningar.

- Centrala distriktet med Karlstad som basort omfattar även Kil, Hammarö, Grums och Forshaga
- Östra distriktet med Kristinehamn som basort omfattar även Filipstad och Storfors,
- Västra distriktet med Arvika som basort omfattar även Eda och Årjäng samt Säffle från 2004-01-01.
- Norra distriktet med Torsby som basort omfattar även Sunne, Hagfors och Munkfors.

Ledningsorganisationen

För verksamheten finns en ledningsgrupp som övergripande samordnar och leder verksamheten i länet. I ledningsgruppen ingår en socialchef från respektive distrikt. Gruppens ordförande är socialchefen i Karlstad kommun. Förutom de fyra socialcheferna ingår även avdelningschefen för Avdelningen socialpsykiatri (ASP) i Karlstad kommun, utvecklingsansvarig för landstingets psykiatri, chefen för länets försäkringskassor samt representanter för Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) och Föreningen för Psykiatriskt Samarbete (FPS), i ledningsgruppen. Verksamhetens samordnare medverkar under ledningsgruppens sammanträden.

I de lokala distriktsledningsgrupperna är distriktets samtliga kommuner representerade. De är olika sammansatta beroende på lokala förutsättningar. Förutom de personliga ombuden samt representanter för kommunerna och landstinget medverkar ibland de lokala arbetsförmedlingarna.

Länsarbetsnämnden har erbjudits att ingå i ledningsgruppen. Detta erbjudande har dock inte hörtsammats. Ledningsgruppen träffas varannan månad.

Samarbetsintressenter

Förutom de samarbetsintressenter som redan finns och medverkar i ledningsgruppen, uppfattas Länsarbetsnämnden som en viktig samarbetsaktör. Lokalt i distriktet finns ett redan utvecklat och väl fungerande samarbete mellan de huvudmän som berörs av verksamheten med personligt ombud. Några andra former eller nätverk för att stärka samspelet mellan aktuella samverkansintressenter finns därför inte för närvarande.

Finansiering och omfattning

Karlstad kommun är värdkommun för verksamhet med personliga ombud och svarar för statsbidragsansökan. Karlstad kommunen är de personliga ombudens arbetsgivare och anställningsmyndighet. Ombuden är tills vidareanställda. Ansvarsförhållandet mellan parterna regleras i ett skriftligt samarbetsavtal. Ledningsgruppen ska bl.a. svara för att avtalet efterlevs.

Verksamheten omfattar 9,0 personliga ombud, inklusive samordnaren. Statsbidraget avser delfinansiering för verksamhetens personalkostnader och täcker de faktiska kostnaderna för löner och sociala avgifter. Kostnader för lokaler, resor, handledning m m fördelas på kommunerna beräknat på befolkningsunderlaget.

Två ombud arbetar i varje distrikt och är stationerade i respektive basort. I det centrala distriktet finns tre ombud. Ett av ombuden fungerar även som samordnare till 50 procent.

Verksamheten omfattar för närvarande cirka 100 personer. Det är ett snitt på cirka 12 personer per personligt ombud. Det har hittills inte funnits någon akut kö.

Syd-Närke

Ledningsorganisation

Sydnärke omfattar Askersund, Hallsberg, Kumla, Laxå och Lekebergs kommuner. Sydnärke är ett av fyra delområden i länet med en gemensam ledningsgrupp.

Socialcheferna gjorde en gemensam ansökan om statsbidrag. Socialcheferna lämnade uppdraget till mellanchefer att i styrgrupp bygga upp och styra den nya verksamheten med personliga ombud. I ledningsgruppen ingår en verksamhetschef för var och en av de involverade kommunerna. Av dessa är representanterna från Askersund, Kumla och Lekebergs adjungerade ledamöter i ledningsgruppen. Företrädare för intresseorganisationen Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) är också ledamöter i ledningsgruppen. Personliga ombuden medverkar under ledningsgruppens sammanträden.

Samarbetsintressenter

Andra huvudmän som berörs av verksamheten är landstinget, försäkringskassan, arbetsförmedlingen m fl. Intresset att samarbeta kring verksamheten med personliga ombud är svagt.

Ansökan lämnades formellt av Hallsbergs kommun som också är arbetsgivare för de personliga ombuden. Kommunernas gemensamma ansvar bygger på ett samverkansavtal. Något dokumenterat avtal finns dock inte skrivet. Hallsbergs representant i styrgruppen är även gruppens ordförande.

Finansiering och omfattning

Verksamheten omfattar 2,0 personliga ombud. Statsbidraget delfinansierar verksamhetens grundlönekostnader. För ytterligare personalkostnader och övriga kostnader svarar berörda kommuner solidariskt. Från augusti 2002 till augusti 2003 omfattar verksamheten 26 personer. För närvarande är nio personer aktuella, d.v.s. cirka fyra personer ombud.

Från verksamhetsstarten, årsskiftet 2002/2003, har styrgruppen träffats en gång i månaden. Minnesanteckningar finns från varje möte samt en sammanfattande 4- månaders rapporter.

Örebro kommun

Örebro kommun är ett av fyra delområden i länet, med en ledningsgrupp för verksamheten med personliga ombud.

Ledningsorganisation

En ledningsgrupp formades för att bygga och styra verksamheten. Kommunen representeras av verksamhetsansvarig för funktionshindrade och ytterligare en arbetsledare, PPH- utredare från landstinget samt företrädare för intresseorganisationerna Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Föreningen för Psykiatriskt Samarbete (FPS) och Stjernan. Verksamhetens personliga ombud är adjungerade till ledningsgruppens sammanträden. Ledningsgruppen sammanträder en gång i månaden eller cirka tio gånger per år.

Samarbetsintressenter

En referensgrupp har formats som omfattar ett antal huvudmän med ansvar för samma målgrupp som verksamheten med personliga ombud. Det är bl.a. försäkringskassan, arbetsförmedlingen, överförmyndaren m.fl. Ambitionen är att referensgruppen ska träffas en gång per termin. Intresset från aktuella intressenter att medverka i en referensgrupp har dock hittills varit svagt.

Omfattning och resurser

Örebro kommun ansökte om statsbidrag för verksamhet med personliga ombud i slutet av år 2000. Ansökan om statsbidrag för delfinansiering av verksamhetens personalkostnader omfattade 3,0 tjänster. Verksamheten tilldelades 907.000 i statsbidrag. Verksamhetens personliga ombud rekryterades under perioden juni/december år 2001. Omfattning på verksamheten är 3,0 personliga ombud för cirka 40 aktuella personer, vilket motsvarar cirka 15 personer per ombud. Under perioden årsskiftet 2001/2002 och till halvårsskiftet 2003 har cirka 100 personer omfattas av verksamheten.

Vid intervjutillfället fanns ingen kö till verksamheten. Ett knappt halvår senare, i september år 2003, fanns en kö på cirka 15 personer.

Norra länsdelen

Norra länsdelen omfattar fyra av länets kommuner: Lindesberg, Ljusnarsberg, Hällefors och Nora kommuner. Norra länsdelen är ett av fyra delområden i länet med en gemensam ledningsgrupp för verksamhet med personliga ombud.

Ledningsorganisation

Verksamheten i de fyra kommunerna startade redan 1997, d.v.s. långt före reformen. Orsaken var att man i kommunerna hade upptäckt att man behövde motsvarande verksamhet för att klara stödet till personer med psykiska funktionshinder. Innan verksamheten började hade man inventerat behoven, vilket gjort att man fått en lokal förankring av frågan. De olika ansvariga huvudmännen är involverade i arbetet indirekt, vilket gör att ombuden alltid kan vända sig till försäkringskassan, arbetsförmedlingen eller landstinget utan att detta stöter på särskilda svårigheter. Bland ombuden saknar man inte andra tänkbara samhällsorganen i ledningsgruppen.

Kommunernas fyra socialchefer utgör ledningsgrupp. Tidigare har landstinget haft en representant i gruppen, men inte längre.

Samarbetsintressenter

Kontakten med intresseföreningarna och de lokala samhällsaktörerna sköts via referensgrupp och bland de inblandade finns inte något behov av någon annan form för närvarande.

Omfattning och finansiering

Statsbidraget ger en medelstipendium för delfinansiering av verksamhetens personalkostnader motsvarande 2,0 tjänster. Den faktiska personalkostnaden motsvarar för närvarande 1,5 tjänster. Övriga kostnader för resor, lokaler etc. finansieras av de fyra kommunerna i proportion till befolkningsunderlaget. Ombuden är anställda av Lindesbergs kommun men arbetar över hela området. Under 2003 tillkom närmare 30 nya personer och varje ombud har som regel omkring 12 personer aktuella samtidigt.

Det finns inte någon kö, men ibland kan en person få vänta några veckor innan han/hon får hjälp.

Västra länsdelen

Degerfors och Karlskoga kommuner bildar tillsammans en gemensam ledningsgrupp för verksamhet med personliga ombud.

Ledningsorganisation

Verksamheten startade våren 2002. Ombuden rekryterades under våren 2002 och i praktiken kom det egentliga klientarbetet igång under hösten 2002. Man använder sig av begreppet styrgrupp istället för ledningsgrupp.

Ledningsorganisationen består av sju ordinarie ledamöter representerande de båda kommunerna, landstingets psykiatri och representant för Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH). Föreningen för Psykiatriskt Samarbete (FPS) har haft svårt att hitta representanter i området. I ledningsgruppen/styrgruppens arbete deltar också de två personliga ombuden.

Inom verksamheten har man definierat målgruppen och klargjort att det primära intresset är att skapa förutsättningar för personer med funktionshinder att få den hjälp personen har rätt till. Detta innebär att man inte anser sig behöva medverkan av försäkringskassa och arbetsförmedling, dessa kallas istället till särskilda referensmöten. Fokus i arbetet ligger på att skapa förutsättningar för att organisera och driva klientarbetet. Man löser det akuta som gäller boende, ekonomi och sjukvård.

Samarbetsintressenter

Verksamheten har varit i drift i ett år. Under tiden har landstingets två representanter ersatts med nya personer. Den stora frågan har varit att få samarbetet att fungera mellan kommunen och landstinget (psykiatrin i första hand). Primärvården är inte representerad.

Finansiering och omfattning

Ansökan om statsbidrag avser delfinansiering av verksamhetens personalkostnader motsvarande 1,5 tjänst. Den faktiska personalkostnaden uppgår till 1,75 tjänst. Utöver detta finansierar kommunen verksamheten med 175.000 kr för kostnader avseende hyra, bil, utbildning etc. Hittills har detta inte medfört några problem, men om verksamheten kommer att dra mer resurser finns osäkerhet om man politiskt är beredd att stödja detta i kommunerna.

Uppskattningsvis har man identifierat målgruppen och med nuvarande insatser når man cirka 10 procent. Köer har börjat bildas, så ledningsgruppen har inlett diskussioner om hur prioriteringar skall göras.

Sammanställning av ansökningar, beviljade statsbidrag och antal personliga ombud i de fem länen 2003.

Område	Ansökan om tjänster	Beviljade statsbidrag omvandlat i tjänster	Antal personliga ombud	Klienter per ombud
Gävle	5,0	2,75	3,0	15
Hudiksvall/Ljusdal	2,0	1,7	2,0	15
Ovanåker/Bollnäs/Söderhamn	5,0	1,5	2,0	10
Nordanstig	1,5	0,75	2,0	15
Sandviken/Hofors/Ockelbo	2,0	1,7	2,0	15
Dalarna Syd	5,5	5,5	5,5	10
Dalarna Nord	4,0	4,0	4,0	15
Västmanland	8,0	8,0	8,0	10
Syd-Närke	2,0	2,0	2,0	5
Örebro	3,0		3,0	15
Norra länsdelen i Örebro län	2,0	2,0	1,75	12
Västra länsdelen i Örebro län	2,0	1,5	1,75	10
Värmland	9,0	9,0	9,0	12
Totalt	51,0	43,4	46,0	

Det är omöjligt att avgöra graden av måluppfyllelse utifrån redovisningen av ärendemängden, men vi vill trots detta ändå göra en beräkning utifrån ett bestämt antagande för att värdera verksamhetens måluppfyllelse. Antagandet har många begränsningar, men vi anser ändå att beräkningsantagandet är intressant.

Om vi förutsätter att varje ärende motsvarar en individ och att personer med psykiska funktionshinder totalt uppgår till 1 på 350 personer i de fem länen motsvarar resurserna drygt 40 procent av den målgrupp som reformen definierar. Värt att notera är att de allra flesta kommuner också tillför egna resurser för att möta behoven, men trots detta visar denna beräkning att cirka 60 procent inte nås med hjälp och stöd. I flera fall redovisar ledningsgrupperna att man inte har någon kö.

Om vi däremot utgår från antagandet att målgruppen bara är hälften så stor, d.v.s. bara 10 procent av den grupp som ursprungligen identifierades blir det sammanlagda antalet hjälpbehövande personer cirka 775 i de fem länen. Ställt i relation till detta har de hittillsvarande resurserna betjänat omkring 75 procent av målgruppen.

Resonemanget visar att det är av stor vikt att målgruppen kan preciseras för att värdera hur ledningsarbetet bäst bör utvecklas. Om man redan når tre av fyra är det tveksamt om ledningsgrupperna behöver fördjupa de strategiska inslagen i ledningsarbetet. Ledningsgruppen skulle säkert nå längre

med att förbättra resultaten av de operativa inslagen. Om man däremot bara når drygt 40 procent talar detta för att verksamheten behöver både tillföras ytterligare resurser och att ledningsgrupperna fördjupar sitt systemändrade arbete.

Ledningsgruppernas insatser och arbete

Ansökan

Kommunerna har valt olika former för sin ansökan. Tre olika modeller kan urskiljas.

- Kommunen som ansöker om statsbidrag för en verksamhet med personligt ombud i kommunen. (Nordanstig, Gävle och Örebro kommuner).
- Några kommuner inom ett län går samman och gör en gemensam ansökan. En av kommunerna utses som samordnare och formell ansökare. (Kommuner med olika samarbetsområden som omfattar två eller flera kommuner i Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län).
- Alla kommuner inom ett län går ihop och gör en gemensam ansökan. (Värmlands och Västmanlands län).
- Vansbro och Säffle kommuner hade inte gjort ansökan om statsbidrag när intervjuerna genomfördes.

Ledningsgruppens huvudsakliga funktioner har hittills varit att:

- Ansöka om statsbidrag
- Organisera verksamheten med personliga ombud
- Rekrytera personliga ombud
- Informera och förmedla kunskap om den nya verksamheten

Samverkansavtal har ingåtts mellan parterna i samtliga ledningsgrupper som omfattar flera huvudmän och som har ansvar för det statsbidrag som lämnats till verksamheten. Avtalet innehåller vanligen grundläggande överenskommelse om ansvar för verksamhetens resursramar, arbetsgivaransvar och övriga åtaganden. Genom samverkansavtal gäller vanligen en överenskommelse om att en av samverkanskommunerna är den kommun som har det formella anställningsansvaret för de personliga ombuden.

Ledningsgruppens sammansättning

Ledningsgruppen är sammansatt av

- ledamöter som är funktionsansvariga mellanchefer

- en blandning av förvaltningschefer från mindre förvaltningar och funktionsansvariga mellanchefer
- förvaltningschefer från olika förvaltningar inom kommunerna och landstinget.

Samordnare för ombuden fungerar som kommunikationslänk mellan ledningsgruppen och de personliga ombuden. Det innebär att samordnaren vanligen deltar i ledningsgruppernas sammanträden. Vanligen är samordnaren inte en av ledamöterna i ledningsgruppen. Här finns gränsfall och otydligheter. Inom några av verksamhetsområden deltar ombuden under ledningsgruppens sammanträden. Ombudens och samordnarens roll i ledningsorganisationen kan ibland skapa osäkerhet om gränsdragningen mellan ledningsfunktionen och ombudens roller och ansvar.

Huvudmän

Ledningsgruppens vanligaste sammansättning omfattar representanter från följande huvudmän;

- kommunerna och intresseorganisationerna, därefter
- kommunerna, landstinget och intresseorganisationerna, därefter
- kommuner, landsting, försäkringskassan och intresseorganisationer

Några kommuner har integrerat verksamheten med personligt ombud som en del av kommunens verksamhet inom omsorgsnämnd/omsorgsförvaltning under en verksamhetsansvarig arbetsledare. Samarbetet med andra berörda huvudmän sker genom de traditionella kanalerna. Nordanstig och Ljusdal/Hudiksvall är exempel på detta

På flera håll har man format en ledningsgrupp med representanter för områdets medverkande kommuner och med en av kommunerna som samordnare samt med representanter för landstinget. Ibland uppfattas dessa två huvudmän, inom ledningsgruppen, som målgruppens ansvariga verksamhetsutförare på den lokala nivån. Verksamhetsområde med sådana uppfattningar är främst Örebro och Södra Dalarna. Ledningsgrupperna är fokuserade på samordningen av och innehållet i klientarbetet.

Flera verksamhetsledningarna anser att ledningsgruppen saknar representation från viktiga huvudmän som t ex försäkringskassan och länsarbetsnämnden och/eller att ledamöterna är rekryterade på fel nivå hos huvudmannen. Andra uppfattningar som redovisas är att andra berörda huvudmän visar ett svagt intresse för verksamheten och för att medverka i en ledningsgrupp och ett ledningsarbete. Ett uttryck för att kanske även kommunernas intresse är svagt är att de ledamöter som väljs till ledningsgruppen har begränsade beslutsbefogenheter.

I ledningsgrupperna deltar huvudmännens representanter på olika villkor. Ledamöter har låg legitimitet att ta beslut utan att förankra det hos en högre chef i den egna organisationen. Ytterligare ett kännetecken för dessa ledningsgrupper är att ledningsgruppens roll och uppdrag är otydligt formulerade.

Områden som redovisar sådana uppfattningar är Ovanåker/Bollnäs/Söderhamn, Sandviken/Hofors/Ovanåker och södra Närke. Ledningsgruppen har en diffus roll och träffas allt mera sällan som en operativ ledningsgrupp.

I nästan alla områden är intresseorganisationerna fullvärdiga ledamöter i sina respektive ledningsgrupper. Man är oftast nöjd med denna form för informationsutbyte, framförallt företrädarna för de berörda intresseorganisationerna. De flesta har ännu inte reflekterat över de olika intressenternas uppgifter/roller. Ledamöternas olika villkor i ledningsgruppen har ännu inte blivit särskilt synliga. Det beror sannolikt på att ledningsgruppen främst är en informationsgrupp och inte en ledningsgrupp.

Undantag från att ha intresseorganisationerna i ledningsgruppen är Norlandsting där omsorgsnämnden redan från början fungerade som ledning för verksamheten med personligt ombud. Några företrädare för intresseorganisationerna i kommunens verkställande nämnd (verksamhetsledning) har heller inte varit aktuellt. Undantag är också Gävle där intresseorganisationerna lämnade ledningsgruppen i samband med en omorientering av ledningsgruppens roll. Eftersom intresseorganisationerna inte bedömdes ha ett ledningsansvar i sammanhanget skapades en referensgrupp för intresseorganisationerna.

Den allmänna uppfattningen är att de statsbidragsansökande primärkommunerna har det grundläggande ansvaret för att verksamhetens arbete genomförs enligt reformens intentioner. En annan uppfattning är att primärkommunerna har många intressenter att samarbeta med för att leva upp till reformens syfte. De viktigaste parterna för samarbete som nämns är landstingets psykiatrienheter, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Landstingen uppfattas som den viktigaste samverkansaktören och är därför vanligen den huvudman som tillsammans med kommunen/kommunerna bildar ledningsgrupp för verksamhetsområdet. Försäkringskassan och arbetsförmedlingen är två huvudmän som nuvarande ledningsfunktioner anser bör vara med i ledningsgruppen.

Ibland är det fortfarande en fråga om att vidareutveckla processen och därmed ledningsgruppens roll och utformning. Det finns också exempel på att samverkan är tidskrävande och att intresset för aktivt deltagande i ledningsgrupper är svalt och har låg prioritet i förhållande till andra uppgifter, framförallt när villkoren för en ledningsgrupp med många olika intresseföreträdare är olika.

Utvärderarnas kontakter med en del länsarbetsnämnder och försäkringskassor visar att huvudmännens centrala ledningar knappast känner till verksamheterna med personligt ombud. Flera påpekar riskerna med att det bildas för många samverkansorgan med otydliga uppgifter och befogenheter.

Erfarenheter

Flera ledningsgrupper har under uppbyggnadsskedet arbetat med att forma och bestämma mål och uppdragsformuleringar. Dessa ledningsgrupper har i huvudsak identifierat och formulerat mål och ambitioner så som de beskrivs i Socialstyrelsens råd och anvisningar samt i andra dokument som arbetats fram på den nationella nivån som vägledning för verksamheten. Med andra

ord finns relativt få mål som formats utifrån den lokala nivåns ambition med verksamheten.

Vissa tolkningar kan dock vara olika mellan ledningsgrupperna, t ex tolkning av vad som menas med psykiska funktionshinder och långsiktigt behov. För en del ledningsgrupper omfattar målgruppen dubbeldiagnoser, d.v.s. personer med psykiska funktionshinder och samtidigt missbruk medan andra ledningsgrupper menar att dessa personer inte tillhör målgruppen.

Ledningsgruppernas beskrivning av sina insatser och fortsatta uppgifter kan delas upp i tre olika synsätt:

- Ledningsgrupper som uppger att ledningsfunktionen inte har utvecklats och inte fungerat på ett tillfredställande sätt. Ledningsgruppen träffas sporadiskt eller inte alls. Inga tydliga uppgifter/mandat finns. Låg nytta/prioritet. Organisationen personligt ombud är självständig eller styrd av verksamhetsansvarig i kommunen. Ofta uttrycker dessa ledningsgrupper behov av att skapa bättre fungerande och mera utvecklade ledningsgrupper.
Verksamheterna i Ovanåker/Bollnäs/Söderhamn, Sandviken/Hofors/Ockelbo, Sydvärke och Norra Dalarna är exempel på sådana.
- Ledningsgrupper som anser att ledningsfunktionen har funnit sin form och sina uppgifter. Efter ledningsfunktionens uppgift med att inrätta verksamheten fungerar ledningsgruppen idag som informations- och ledningsfunktion för den löpande verksamheten. Det är ofta ledningsgrupper som är sammansatta med omsorgens/socialtjänstens ansvariga mellanchefer/arbetsledare, ofta tillsammans med företrädare för intresseorganisationerna.
Verksamheterna i Nordanstig, Hudiksvall/Ljusdal är exempel på sådana.
- Ledningsgrupper som anser att verksamheten är i en brytningstid mellan olika uppgifter för ledningsgruppen. De ursprungliga ledningsgrupperna är i huvudsak färdiga med sin inledande huvuduppgift att starta och organisera verksamheten. Ledningsfunktionen bör förändras till att långsiktigt utveckla, prioritera och övergripande styra och leda den löpande verksamheten. För några ledningsgrupper har denna process redan kommit igång. Ledningsgruppen arbetar med att bedöma principer för verksamheten, omfattning, prioriteringar och krav på systemförändringar/-utveckling. Andra ledningsgrupper är i inledningen av att identifiera sin framtida roll och är fortfarande mer eller mindre säkra på sina fortsatta vägval.
Verksamheterna i Gävle, Norra länsdelen i Örebro län och Värmland har ledningsgrupper som söker sina former och arbetssätt.

Vidareutveckling

Perioden för verksamhet med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder har i huvudsak handlat om att se till att verksamheten har startat. De flesta ledningsgrupper är i huvudsak tillfreds med resultatet av

genomförandet och med den verksamhet som idag bedrivs. Det gäller även om de flesta ledningsgrupper anser att det goda resultatet är en konsekvens av mycket lyckade rekryteringar av personliga ombud. Insikten om att gå vidare och utveckla ledningsgruppens arbetsformer och uppgifter för en permanent och löpande verksamhet handlar bland annat om behovet av en ledning som

- tydliggör det lokala uppdraget och ambitionen med verksamheten: verksamhetens omfattning och innehåll (kvantitet och kvalitet)
- styr och leder prioriteringen av verksamhetens resurser samt bedömer och värderar verksamhetens nytta. Ofta har ledningsgrupperna inte utvecklat eller tagit ställning till vilka generella prioriteringar som ska gälla. Hittills kan det förmodas bero på att ledningsgrupperna inte ställts inför sådana krav
- identifierar, hanterar och eliminerar brister och systemfel som en följd av nuvarande ansvarsmodeller och traditionella sektorsstrukturer
- ser över vilken legitimitet och vilka befogenheter som en ledamot ska/bör ha från sin uppdragsgivare/huvudman för att ledningsgruppen ska få nödvändig kraft att utveckla, styra och leda verksamheten med personliga ombud
- ser över vilken sammansättning och vilka huvudmän som ska ha plats i en ledningsgrupp för att ha förmåga att identifiera och eliminera problem som skapas genom nuvarande sektorsbeteende.

Områden med ambition att forma funktionella ledningsorgan för att hantera rationella och operativa beslutsprocesser är främst Värmland, Gävle, Norra, Västra länsdelarna i Örebro län och Västmanland. Här handlar det främst om att identifiera ledamöternas uppdrag och legitimitet, inte att integrera andra samverkanspartners i ledningsgruppens arbete.

Beskrivning av hur ledningsgrupperna ser på sitt arbete

En ledningsgrupp har ansvaret för hur den långsiktiga utvecklingen av reformen skall hanteras. I det ligger flera stora uppgifter som det normalt tar lång tid att avläsa effekter av. Bland sådana uppgifter finns förmågan att marknadsföra, förankra och skapa legitimitet för reformen bland berörda lokala aktörer. En annan viktig fråga är att skapa förutsättningar för nödvändiga systemförändringar till följd av de erfarenheter som de personliga ombuden gör i sitt dagliga arbete. För att ledningsgruppen skall kunna arbeta framgångsrikt med dessa uppgifter förutsätter det att den är allsidigt sammansatt, att den gemensamt arbetat fram målen, strategier och att det finns en gemensam värdegrund i ledningsgruppen.

Vi har arbetat fram en enkät till samtliga ledamöter i ledningsgrupperna i de fem länen i syfte att försöka positionsbestämma hur långt man kommit i sina strävanden. Enkäten omfattar sammanlagt 26 frågor fördelat på områdena:

- förutsättningar för uppdraget
- det direkta klientarbetet
- stöd till ledningsgruppen
- samverkan
- kompetensutveckling.

Sammantaget ger svaren en uppfattning om hur långt ledningsgrupperna kommit i sin utveckling.

Enkätkonstruktion

Enkäten är konstruerad så att varje fråga har fem fasta svarsalternativ från att man helt instämmer i påståendet till att man inte alls instämmer i påståendet. Enkäten gick ut till sammanlagt 90 personer, svar har kommit från 76, d.v.s. en svarsfrekvens på 84 procent. Det är lite otillfredsställande. Många har avstått från att svara med hänvisning till att de är nya i sina funktioner.

Inom varje område finns i huvudsak fem frågor, det är bara inom det första området som antalet är sex. Flertalet frågor har utformningen att ju högre värde svaret har desto mindre utvecklingsarbete behövs. Men det finns undantag, d.v.s. i enkäten förekommer ett par frågor som ger det omvända svaret. Vi har tagit hänsyn till detta i resultatredovisningen på så sätt att vi omtolkat dessa svar.

Utifrån enkätens konstruktion får man fram ett genomsnittsvärde av enkätsvaren på en skala mellan 1 och 5. Graferna omfattar endast de enkäter som värderat och besvarat enkätens påståenden. Det högsta värdet är 5 och ges när man instämmer helt i påståendet och det lägsta värdet är 1 och ges när man inte alls instämmer i påståendet. Innan enkäten gick ut gjordes avstämningar med representanter för uppdragsgivarna.

Huvudresultat

I sammanställningen har vi inte ansett det meningsfullt att redovisa svaren för de olika ledningsgrupperna av det skälet att den totala numerären inte är så stor i varje ledningsgrupp. De svar som redovisas är en representativ bild av samtliga ledningsgrupper för närvarande.

Till saken hör att det i flera fall finns ledningsgrupper som nyligen ombildats och där man inte kan besvara enkäten. Det förekommer också exempel på enskilda ledamöter som nyligen börjat sitt arbete i ledningsgruppen att de av detta skäl inte kan ge några svar.

Om man använder sig av genomsnittsvärden för de olika delområdena visar det sig att det genomsnittliga värdet för hela undersökningen blir 3,5. Fördelningen på områden framgår nedan.

- Förutsättningar för uppdraget 3,9
- Direkt klientarbete 3,8
- Stöd till ledningsgruppen 3,4
- Samverkan 3,6
- Kompetensutveckling 3,0

Genomsnittet motsvarar begreppet ”tveksam”, d.v.s. respondenten förhåller sig neutral till påståendet. Ett genomsnitt på 3,5 motsvarar med andra ord att man har en något mer positiv uppfattning än neutral. Det visar att det återstår en hel del arbete för att ledningsgrupperna skall uppfatta att arbetet med reformen upplevs positivt.

Förutsättningar för uppdraget

Inom detta område ställdes frågor om man i ledningsgruppen hade en klar bild av vilket uppdrag man hade, om man var klar över målen, vilka resultat som skall nås, om man har fasta rutiner för uppföljning och redovisning av resultaten och om det finns en balans mellan resurser och behov.

Värt att observera är att det i genomsnitt är 14 procent av de svarande som inte kunnat ta ställning till påståendena som gäller förutsättningar för uppdraget. Det är en relativt stor andel. Orsaken kan bero på att man inte vet, inte förstår frågan, har varit verksam i ledningsgruppen för kort tid att man av det skälet inte kan uttala sig eller att man inte vill uttala sig.

Det enskilt högsta genomsnittliga värdet erhöles för frågeställningen om man i ledningsgruppen är klar över vilka mål man hade. Det lägsta värdet erhöles på frågan om det finns balans mellan resurser och behov.

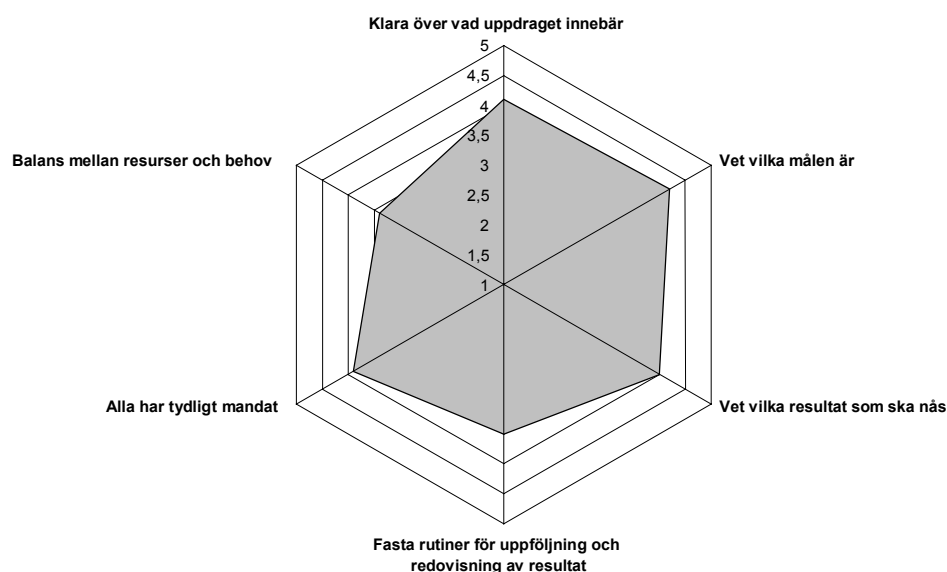
Av grafen nedan framgår att man i ledningsgrupperna är klar över målen, vet vilka resultat som förväntas och vet vilket uppdrag man har. Däremot upplevs balansen mellan resurser och behov ojämn. Bland företrädare för ledningsgrupperna finns medvetenheten om att staten genom sitt bidrag inte fullt ut finansierar reformen utan den egna kommunen behöver skjuta till medel för att verksamheten skall nå den nivå som statsmakterna tänkt sig.

Hittills har det inte varit några större svårigheter för politikerna i kommunen att avsätta dessa resurser, men vårt intryck är att när fler och fler av de funktionshindrade får hjälp och stöd av ombuden finns inte för närvarande någon beredvillighet att politiskt skjuta till ytterligare resurser. Kommunen avvaktar initiativ från statens sida.

För närvarande tycks man i de ledningsgrupper som utvärderats inte riktigt tydligt ha förankrat de samhällsekonomiskt positiva konsekvenserna av samverkan kring personliga ombud på det lokala planet, utan reformen hanteras utifrån de förutsättningar som för närvarande råder.

Det är värt att notera att ledningsgrupperna ännu så länge inte funnit tillräckligt bra rutiner för hur verksamheten skall följas upp och redovisas. För att ledningsgruppen skall få större legitimitet för sitt arbete är detta en viktig fråga att lösa.

Förutsättningar för uppdraget



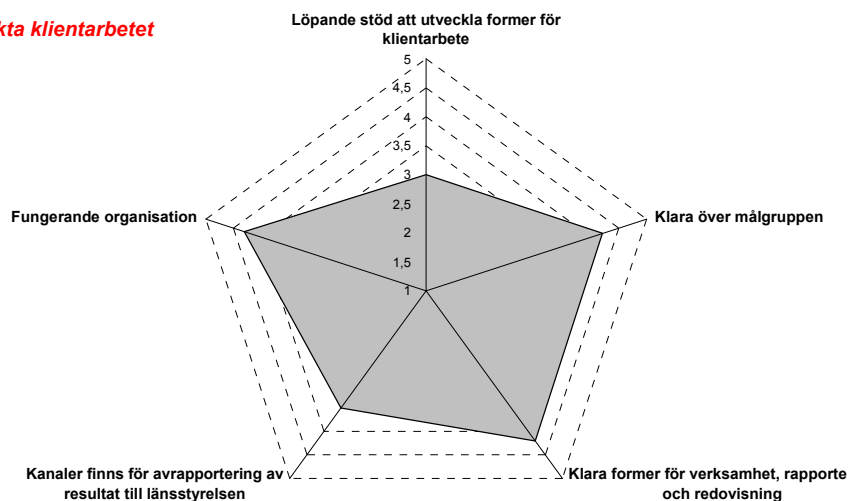
Det direkta klientarbetet

När det gäller det direkta klientarbetet innehöll enkäten fem frågeställningar. Frågor gällde om det fanns en fungerande organisation för verksamheten, stöd för att utveckla klientarbetet, klarhet över målgruppen, former för rapportering och kanaler för avrapportering till länsstyrelsen. Det högsta enskilda värdet fick två påståenden som båda handlade om att skapa en fungerande organisation för verksamheten med personligt ombud. Det lägsta

enskilda värdet erhöles för påståendet om fungerande kanaler för avrapportering till länsstyrelsen.

I genomsnitt 17 procent av de svarande har inte kunnat ta ställning till påståendena, tydligast visar det sig när det gäller påståendet om rutiner för avrapportering av klientarbetet till länsstyrelsen där så stor andel som närmare 30 procent inte svarat på frågan. Värt att notera är det höga värdet för uppfattningen att man i ledningsgruppen anser att man har en fungerande organisation för verksamheten med personligt ombud. Enligt vår bedömning svarar det framförallt mot att man har klarat ut hur man vill hantera det löpande klientarbetet.

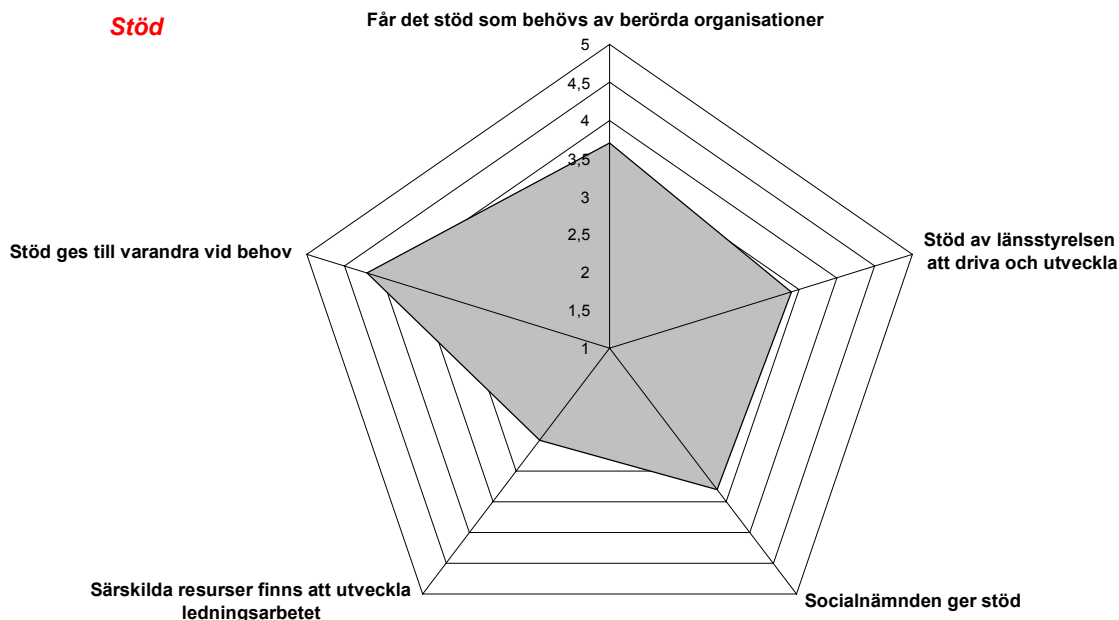
Det direkta klientarbetet



Stöd

Inom detta område innehöll enkäten fem frågeställningar som alla syftade till att klargöra omfattningen av det stöd som ledningsgrupperna får. Frågorna berörde stödet från den egna organisationen, länsstyrelsen, de lokala politikerna, resurser för att utveckla frågan och det stöd man som enskilda ger varandra i ledningsgruppen. Det högsta enskilda värdet redovisas för det stöd ledamöterna ger varandra. Lägsta värde redovisas för frågeställningen om ledningsgruppen har egna resurser att utveckla sitt arbete.

Stöd



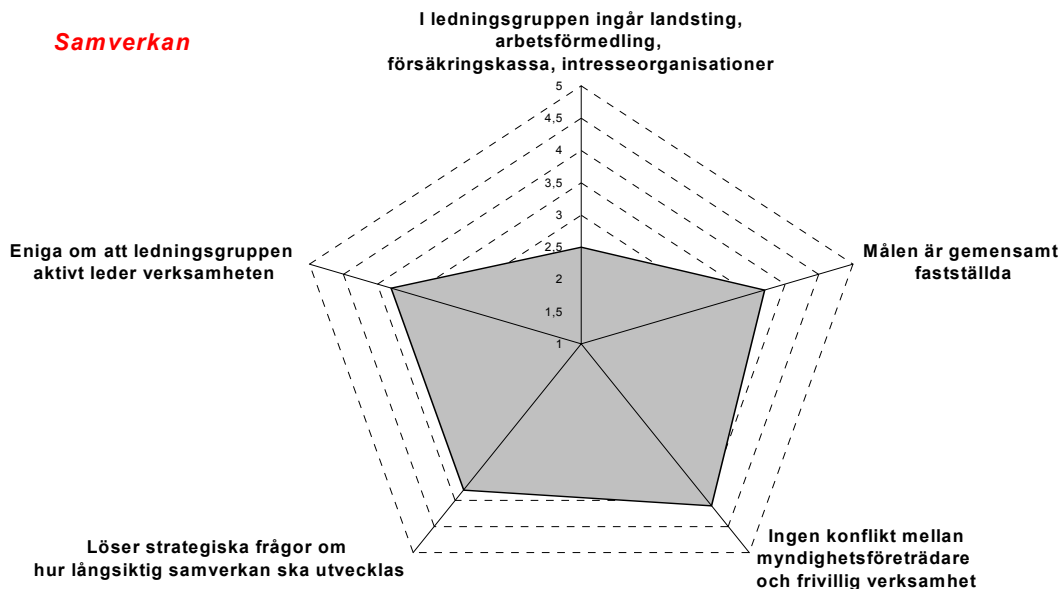
Drygt 18 procent av de svarande har inte tagit ställning till de olika frågorna inom detta område, d.v.s. något högre än föregående område. Det bör påpekas att andelen i sig är förvånansvärt stor.

Generellt kan man konstatera att ledningsgruppen inte har tillräckligt starkt externt stöd vilket är en kritisk faktor i ett längre perspektiv. Det indikerar också att ledningsgruppen överlag behöver marknadsföra och förankra sitt uppdrag så att de lokala politikerna, företrädare för andra samhällsorgan och den egna verksamheten kan ge ett bättre stöd framöver. Om inte kan intentionerna med reformen väsentligt undergrävas. Svaren visar att ledningsgrupperna behöver stöd inom alla områden för att utvecklas.

Samverkan

Området omfattar fem problemställningar där det högsta värdet ges till påståendet om att man i ledningsgruppen är eniga om att man aktivt leder verksamheten med personligt ombud i syfte att styra klientarbetet, utveckla den egna organisationens förmåga att möta behoven och att förändra det egna systemet efter behoven. Det lägsta värdet redovisas för frågeställningen som handlar om vilka parter som ingår i ledningsgruppen. Även inom detta område är det stor andel som avstått från att ta ställning, närmare 18 procent.

Det kan finnas en viss oklarhet i hur respondenterna tolkat frågorna i denna del, men de var tänkta att spegla den allmänna inställningen till hur väl ledningsgruppen hanterar både de operativa uppgifterna och de mer långsiktiga strategiska uppgifterna. Mot den bakgrunden kanske man inte skall dra för långtgående slutsatser. Värt att notera är att man generellt ligger

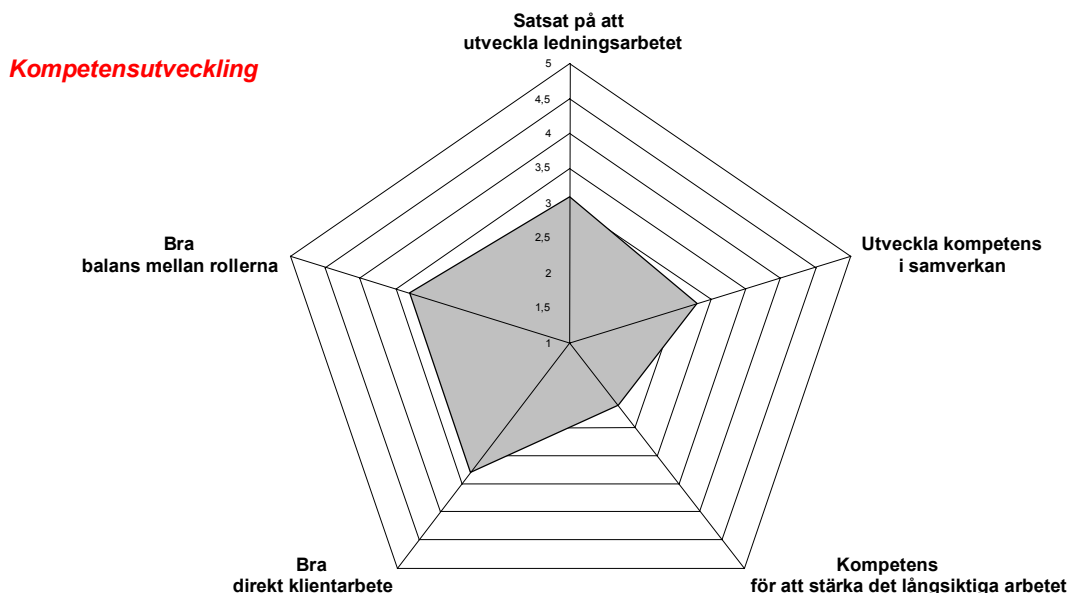


bra till när det gäller den egna bedömningen av hur väl man hanterar de systemförändrande frågorna samtidigt som man inte har så väl utvecklat samarbete med andra samhällsorgan. Vi bedömer att man i detta avseende kanske är något motsägelsefull.

Vårt intryck är att man i kommunen generellt tagit för stort eget ansvar för genomförandet av reformen och fokuserat på vad kommunen kan/skall göra för personer med psykiska funktionshinder. På så sätt löser man de omedelbara behoven bland personerna med psykiska funktionshinder utan att långsiktigt lösa deras behov av effektivt samordnade insatser. För detta krävs samarbete med andra aktörer, legitimitet och förmåga att ta beslut.

Kompetensutveckling

Inom detta område fanns fem frågor som berörde utveckling av ledningsgruppsarbetet, kompetens i nätverksarbete, att stärka det långsiktiga arbetet, stärka klientarbetet och balansen mellan rollerna.



Det lägsta enskilda värdet redovisas för frågeställningen om att man behöver mer kompetens att stärka det långsiktiga arbetet. Det högsta värdet ges till frågeställningen om att utveckla det direkta klientarbetet. Något mer än var femte har avstått från att ta ställning till de olika påståendena.

Det framgår med stor tydlighet att man behöver mer stöd och resurser att utveckla det långsiktiga strategiska arbetet i ledningsgrupperna, särskilt gäller det utveckling av nätverkssamarbete med andra lokala samhällsaktörer.

Summering

Graferna är tänkta att visa skillnaden mellan vad som uppnåtts och vad utvärderarna bedömer vara nödvändigt för att verksamheten med personligt ombud skall fungera helt i linje med reformens intentioner. Ju större skillnad desto mer av utvecklingsinsatser är nödvändiga.

Det finns en osäkerhet i tolkningen eftersom svarsfrekvensen inte var så stor som vi hade hoppats. Dessutom var det många av dem som svarade som avstod från att ta ställning. Sammantaget gör detta att svaren måste tas med viss försiktighet, men trots detta indikerar graferna ändå utvecklingsinsatserna.

Det är framförallt inom området kompetensutveckling som särskilt låga värden redovisas. Enskilda frågeställningar som har låga värden inom respektive område är:

- balansen mellan resurser och behov
- löpande stöd för att utveckla former för klientarbete
- resurser att utveckla ledningsgruppsarbetet
- samverkan mellan alla lokala samhällsaktörer
- kompetensen att stärka det långsiktiga arbetet.

När man väger samman dessa anser vi att det indikerar att ledningsgrupperna behöver stärka det långsiktiga strategiska utvecklingsarbetet tillsammans med andra lokala samhällsorgan och med aktivt stöd av den lokala politiken.

Analys

Utifrån de intervjuer vi gjort med ledningsgrupperna i de fem länen har vi sammanställt hur de hanterar sitt uppdrag. Sammanställningen bygger på att ett antal parametrar är viktiga för ledningsgruppernas arbete. Vi har identifierat sju faktorer. Dessa är organisation, ansvarsfördelning, tydligt uppdrag, lokal samverkan, tydliga mål, klara spelregler, gemensam värdegrund. Nedan förklaras vad vi avser med de olika begreppen.

- *Organisation.* Med detta avses att det finns tydliga förutsättningar för kommunerna att hantera sitt huvudansvar.
- *Tydligt uppdrag.* Med detta avses att ledningsgruppen har klargjort vad den vill åstadkomma.
- *Klara roller/ansvar.* Med detta avses att ledningsgruppen vet vilket mandat den har och vilka förutsättningarna är att ta erforderliga beslut.
- *Lokal samverkan.* Med detta avses att ledningsgruppen består av övriga lokala samhällssektorer som länsarbetsnämnd, försäkringskassa, landsting (psykiatri och primärvård).
- *Tydligt mål.* Med detta avses att ledningsgruppen arbetat fram vilka mål den vill uppnå.
- *Klara spelregler.* Med detta avses att alla parter vet vad de skall göra och att riktlinjerna för verksamheten med personligt ombud är dragna.
- *Gemensam värdegrund.* Med detta avses att man i ledningsgruppen vet hur man balanserar sitt uppdrag att leda och styra mellan direkt klientarbete och långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete.

Vi menar att dessa faktorer är viktiga för ledningsgrupperna både när det gäller att klara de operativa uppgifter som gruppen har och att arbeta med de strategiska frågorna.

För varje område som man kan besvara påståendet jakande markeras detta. Ju fler markeringar desto tydligare hanterar ledningsgruppen sitt samlade uppdrag. Bedömningen bygger på en samlad värdering utifrån de intervjuer vi genomfört.

En allmän kommentar är att ledningsarbete liksom annat arbete utvecklas över tiden, något som inte låter sig fångas i en statisk tabell. Den redovis-

ning som görs bygger på våra bedömningar av grupperna utifrån våra möten i början av hösten 2003.

Som framgår av sammanställningen nedan är det framförallt frågor om organisation och tydlighet som flertalet ledningsgrupper har klarat av. Ansvar och spelregler är andra områden som också flera har klarat ut, men genomgående saknas effektiva former för lokal samverkan och en gemensam värdegrund. Sammanställningen visar också att det framförallt är Värmlands län, Gävle och Norra länsdelen som har det mest utvecklade arbetet.

Sammanställning av ledningsgruppernas hantering av sitt uppdrag, utifrån intervjuer 2003 i berörda län

<i>PO-område</i>	<i>Organi- sation</i>	<i>Tydligt upp- drag</i>	<i>Klara roller/ ansvar</i>	<i>Lokal sam- verkan</i>	<i>Tyd- liga mål</i>	<i>Klara spel- regler</i>	<i>Gemensam värdegrund</i>
Värmland	•	•	•	•	•	•	•
Västman- land	•	•	•		•		
Syd-Närke	•	•					
Örebro	•	•				•	
Västra läns- delen i Örebro län	•	•	•		•	•	
Norra läns- delen i Örebro län	•	•	•		•	•	•
Dalarna/norr							
Dalarna/syd	•		•			•	•
Gävle	•	•	•	•	•	•	•
Bolnäs/ Söderhamn/ Ovanåker	•	•					
Nordanstig	•						
Sandviken/ Ockebo/ Hofors	•	•	•				
Ljusdal/ Hudiksvall	•	•	•		•		

Reformen personligt ombud har inte funnits mer än ett par år, ibland kortare tid. Flera ledningsgrupper har därför i praktiken bara varit verksamma under ett års tid. Mot den bakgrunden är det naturligt att grupperna generellt kanske inte mäktat med att utträta så mycket hittills. Något annat vore heller inte att vänta.

Att utvärdera effekterna av ledningsgruppernas arbete kan göras utifrån de operativa och de strategiska uppgifterna. Med operativa avses styrning och ledning av det löpande klientarbetet. Med strategiska avses de uppgifter som rör frågor om struktur och former för det lokala samarbetet, systemförändrande uppgifter, förankring av reformtanken politiskt på det lokala planet i syfte att säkerställa resurser, och utvecklingsprojekt syftande till totala kostnadsreduceringar bland inblandade aktörer (kommuner, landsting, försäkringskassor).

Så här långt kan konstateras att ledningsgrupperna överlag åstadkommit goda resultat när det gäller de operativa uppgifterna. Däremot lyser resultatet inom de strategiska uppgifterna fortfarande i många fall med sin frånvaro. Under de kommande två åren behöver sådana resultat kunna påvisas allmänt för att reformen skall motsvara de ursprungliga intentionerna.

Effekter utifrån målgruppens storlek

Mycket av engagemanget har handlat om att hitta former för i första hand samverkan mellan kommuner som samarbetar runt en ansökan, dra upp riktlinjer för det praktiska klientarbetet och rekrytera personliga ombud. Detta har man åstadkommit, vilket gör att det konkreta klientarbetet numera fungerar i de berörda länen. Sammanlagt bedöms omkring femhundra personer ha fått stöd via de personliga ombuden, vilket motsvarar cirka 40 procent av den aktuella målgruppen. Mot den bakgrunden kan de resultat som finns så här långt sägas vara fullt tillräckliga, men det visar också att stora uppgifter återstår vad gäller de systemförändrande åtgärderna.

Lokalt nätverk

Många ledningsgrupper uppger att man erbjudit arbetsförmedling, försäkringskassa och landsting att ingå i ledningsgrupp men att intresset varit svagt. Ett skäl kan vara brister i presentationen av uppdraget. En annan kan vara berörda huvudmäns strukturer som allt oftare har ställt krav på ökat samarbetet i olika samverkansprojekt. Det betyder kanske att det gått inflation i att lösa nuvarande strukturproblem med samverkanslösningar som ofta har marginellt intresse för flera av huvudmännen.

I kontakter med vissa länsarbetsnämnder och försäkringskassor blir några saker uppenbara:

- de regionala ledningarna är dåligt informerade om reformen med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. Man behöver komma ganska långt ut i respektive huvudmäns organisationer för att hitta handläggare som vet vad reformen handlar om
- i ambitionen att få in andra huvudmän i personligt ombudsverksamhetens ledningsarbete står det klart att denna verksamhet är av marginell betydelse i huvudmannens primära verksamheter
- största möjligheten att lyckas är då de lokala aktörerna kan identifiera gemensam nytta med insatsen.

En viktig tanke i reformen var att ledningsgrupperna skulle ha en bred sammansättning med tydlig förankring i de olika lokala samhällsorganen. Flertalet ledningsgrupper saknar en sådan, vilket medför att ledningsgrupperna inte på allvar hittills ägnat de strategiska frågorna tillräcklig kraft och uppmärksamhet. Inom ledningsgrupperna finns också olika inställning till nödvändigheten av en så bred lokal sammansättning av ledningsgrupperna. Vilka konsekvenser detta får är något tidigt att spekulera i. I en del fall kommer det inte att betyda något, man når de resultat som förväntas. I en del andra fall är det sannolikt så att frånvaron av bred sammansättning av ledningsgrupperna medför att man inte får ut de effekterna av de strategiska frågorna som en ledningsgrupp har att hantera.

Skillnaden i resultat i detta hänseende beror på hur tydligt grupperna förmår driva löpande klientfrågor. De grupper som gör det aktivt kan vid behov utöka kontakterna med andra lokala samhällsorgan och lösa akuta frågor. Exempel på sådana grupper är Västra och Norra länsdelarna i Örebro län. Däremot är det tveksamt om detta arbetssätt främjar reformens djupare intentioner om systemförändrande effekter.

Att bilda nätverk av fristående samhällsorgan för att skapa former att genomföra en reform som syftar till samhällsekonomiska vinster i kombination med bättre levnadsvillkor för målgruppen är en stor utmaning. Det förutsätter aktivt och likvärdigt engagemang från alla berörda samhällsorgan. Det förutsätter också gemensam vision, klara spelregler mellan parterna och ett samordnat agerande i syfte att skapa optimala förutsättningar för att utveckla förutsättningarna för klienterna i målgruppen att få sina levnadsvillkor förbättrade. Detta är en stor utmaning som tar tid att genomföra.

Ett väl fungerande nätverk kan på goda grunder jämföras med ett väl fungerande team och utifrån dessa utgångspunkter kan forskningsresultat om effektiva team användas. Det finns flera oberoende vetenskapliga undersökningar som identifierar en handfull kriterier som måste vara uppfyllda för att teamet skall fungera effektivt. Dessa är sammanfattningsvis följande:

- gemensamt mål
- gemensamt ansvar
- förmåga att kommunicera
- förmåga att agera snabbt på förändringar
- kompletterande kompetenser
- begränsad storlek.

Att bedöma resultaten av ledningsgruppernas arbete utifrån denna utgångspunkt visar på behovet av utvecklingsinsatser för att nätverkstanken skall utvecklas. Ännu så länge återstår det mesta av detta arbete.

Tänkbara förklaringar

Det finns tre försvårande omständigheter för utvecklandet av nätverken:

- 1 nätverken skall fungera parallellt med den traditionella förvaltnings- och linjeorganisationen på lokal nivå
- 2 kommunen är huvudansvarig samtidigt som andra aktörer gör de största kostnadsreduceringarna i sin verksamhet
- 3 målgruppen personer med psykiska funktionshinder är relativt liten och som dessutom representerar en administrativ ”lågstatusgrupp” vilket gör att intresset bland de lokala parterna är svalt för samverkan.

Metodval försvårar systemförändringar

Värt att uppmärksamma i detta hänseende är att flera personliga ombud valt ett arbetssätt som motverkar intentionerna i ledningsgruppernas systemutvecklande arbete som vi bedömer det. Ombuden löser olika frågor för klienterna allteftersom, vilket gör att de därmed inte får ett helhetsperspektiv på klientens behov. När detta saknas uppmuntras inte ledningsgruppen att fördjupa det lokala samverkansarbetet. Detta kan få till följd att det blir svårare för ledningsgruppen att utveckla det strategiska arbetet samtidigt som de personliga ombuden mer och mer behöver detta stöd för att deras arbete skall kunna fördjupas och utvecklas.

Huvudmannaskapets betydelse

Kommunerna har huvudansvaret för genomförandet av reformen på det lokala planet. Detta ansvar har man tagit. Flertalet kommuner har koncentrerat sina ansträngningar på att samordna sig med omkringliggande kommuner och det sannolika är att mycket av kraften har gått till detta så här långt. Det har inte funnits kraft över att fundera på vad en vidgad lokal samverkan hade kunnat betyda för genomförandet av reformen.

Förbättringar för klienterna resulterar ofta i kostnadsreduceringar för landstingen, medan kommun inte märker någon skillnad. För att dessa ef-

fekter skall kunna tas till vara bättre framöver behöver ledningsgrupperna fokusera mer på det lokala samverkansarbetet mellan berörda verksamheter (landsting, försäkringskassa, länsarbetsnämnd).

Politisk förankring lokalt

På det lokala planet finns det politiska kraftfältet företrätt i kommuner, landsting och försäkringskassa, men ännu har reformen om personligt ombud inte fått en tillräckligt tydlig lokal förankring. Detta är viktigt för att reformen skall kunna motsvara de förväntningar som fanns när den beslutades. För de lokala politikerna i socialnämnden har därför denna reform ännu inte fått politisk betydelse. Ledningsgruppen behöver därför aktivt arbeta för att frågan förankras så att det kan bli lokal politisk tyngd i reformen. Först då finns förutsättningar för samhället att göra de kostnadsreduceringar som reformen syftar till.

Brytningstid

Ledningsgruppens roll och uppgift befinner sig efter ett par år av genomförande i en brytningstid som handlar om att gå från genomförande till utveckling av reformens innehåll. Brytningen handlar om att skapa ledningsfunktioner med roller och uppgifter att hantera

- operativa ledningsuppgifter i det löpande klientarbetet som t.ex. att prioritera insatser och tillgängliga resurser, utföra samarbetsinsatser med berörda huvudmän samt uppföljning och resultatbedömningar som underlag för fortsatt verksamhetsplanering etc
- strategiska ledningsuppgifter om riktlinjer för verksamhetens utförande och fortsatt utveckling, identifiering och bedömning av struktur- och systemfrågor som ska/bör justeras/utvecklas, förankring och inriktning i relationen till ledningsgruppens uppdragsgivare, etc.

Flera ledningsgrupper har redan påbörjat omorienteringen av sin ledningsfunktion.

Sammansättning

Ledningsgrupperna omfattar i huvudsak kommun och intresseorganisationer och delvis landstingen (psykiatri). Sammansättningen av personligt ombudsverksamhetens ledningsgrupp handlar också om en verksamhetsnära ledning och samordning. De ledamöter som utses är med några undantag verksamhetsansvariga enhetschefer inom kommunens omsorgs-/psykiatriverksamhet samt landstingets psykiatrienhet. Ledningsgruppernas sammansättning har varit funktionell i den fas av reformarbetet som handlat om att planera, genomföra och leda löpande verksamhet.

Det vore önskvärt att ledamöterna i större utsträckning hade delegation från sin uppdragsgivare att ta beslut under pågående ledningsgruppsmöten.

När de inte har det blir beslutsgången onödigt lång. Det är inte vår bedömning att detta haft någon avgörande betydelse så här långt, eftersom arbetet koncentrerats till att organisera klientarbetet. På sikt kan detta dock ha betydelse för hur frågan utvecklas.

Flera ledningsgrupper pekar på att ledningsgruppernas sammansättning behöver förändras om verksamheten ska ha en ledningsorganisation med

- operativa ledningsuppgifter i den löpande verksamheten
- strategiska ledningsuppgifter om verksamhetens riktlinjer och långsiktiga utveckling.

Resultat

Reformen med personligt ombud har bara några år på nacken och med hänsyn härtill är det väl tidigt att summera resultaten mer systematiskt. Vi vill dock ställa de hittills vunna resultaten i relation till val av strategi för hur det fortsatta utvecklingsarbetet kan bedrivas för ledningsgrupperna. De resultat som vi hittills kan redovisa samlat för de fem länen är följande:

- överlag har ledningsgrupperna lagt grunden för ett fungerande klientarbete
- ledningsgrupperna har genomgående löst samverkan i första hand mellan kommuner i samma län och oftast med en del av landstingets verksamhet (psykiatri)
- ledningsgrupperna bedöms ha fångat in omkring 40 procent av målgruppen så här långt. Detta bygger på antagandet att målgruppen är 1 350 i de fem länen
- lite kraft har ägnats åt att utveckla ledningsgruppens mer strategiska roll så här långt
- det finns ett otydligt lokalt politiskt stöd för utveckling av reformen
- huvudansvaret för att hantera reformen personligt ombud ligger på kommunen men med hänsyn till att effekterna av en väl tillämpad reform gagnar inte minst landstingen, kan en förändring vara ett delat huvudansvar för reformen
- nätverksarbetet har inte kommit igång
- de kontakter vi haft med personliga ombud visar att dessa ofta hantarat klientarbetet utifrån ambitionen att lösa olika delar av klientens behov.

Mot bakgrund av dessa resultat kan övervägas vilken strategi som är bäst för utvecklingen av det fortsatta ledningsarbetet.

Rekommendationer

I det följande redovisar vi rekommendationer på hur ledningsgrupperna kan utvecklas. De bygger på antagandet att målgruppen är så stor att man hittills bara lyckats nå cirka 40 procent. Det finns i sak inget som stödjer denna tanke, men vi har fått intrycket att målgruppen är större än cirka 10 procent av den målgrupp som psykiatrireformen identifierade.

Vår bedömning är att reformen behöver utvecklas för att motsvara lagstiftningens intentioner enligt följande linjer:

- förändra förutsättningarna för att stärka huvudmannskapet. En tydlig ambition med reformen är att öka samarbetet mellan de huvudmän som har personer med psykiska funktionshinder som gemensam målgrupp. En utveckling av samarbetet bör ha bäst förutsättningarna för att finna synergier som gör verksamhetens innehåll och hantering effektivt och rationellt för målgruppen. Det talar för en breddning av huvudmannansvaret. Vi rekommenderar därför att kommunerna och landstinget ges ett delat ansvar för verksamheten med personliga ombud
- den lokala politiska förankringen för verksamheten måste stärkas. Den lokala politiska ledningen bör fungera som en tydligare uppdragsgivare för den lokala verksamheten på den lokala nivån. En lokal politisk uppdragsgivare/ledning är en förutsättning för att ge en ledningsgrupp legitimitet och utföransvar. Det är i ännu högre grad en förutsättning för att skapa samordning och samarbete mellan huvudmännen och lägga grunden för fungerande nätverk. Brister i den lokala politiska förankring gör att ledningsgruppsarbetet är otydligt och ”hänger i luften” på många håll
- skapa gemensamma resurser och resursansvar för de lokala samhällsorgan som operativt ska leda och utföra verksamheten. Berörda huvudmän måste delta i arbetet på ett sätt som gör arbetet viktigt också för andra än kommun och landsting
- ledningsgruppen och dess lokala uppdragsgivare bör ges stöd i en vidareutveckling av ledningsfunktionens nätverk
- inom länen finns vanligen regioncentrala organ där de berörda huvudmännen ingår och deltar. Övergripande mål- och strategifrågor och systemsvårigheter bör initieras och prövas i dessa organ för att få stöd till att vidareutveckla verksamheten
- de föreslagna förändringarna kan kommunen/den lokala verksamhetsformen bara delvis själv påverka. Länsstyrelsen bör därför stödja och medverka med insatser som stärker den lokala politiken i rollen som uppdragsgivare. Dessa insatser bör riktas till kommun- och

landstingspolitiker. Även länsförbuden bör kunna medverka i detta arbete

- länsstyrelsen bör även stödja den fortsatta processen för utveckling av verksamhetens ledningsarbete, bl.a. genom att aktivt fråga efter vilket behov av stödande insatser som behövs samt erbjuda erfarenhetsutbyten kring aktuella teman mellan olika ledningsorganisationer och lokala uppdragsgivare.

Vi bedömer att kommunerna har utrymme att ytterligare utveckla verksamheten inom ramen för det ansvar, den organisation och de resurser som man redan förfogar över. Vi rekommenderar följande insatser:

- den lokala uppdragsgivaren bör ge ledningsgruppen tydligare uppdrag, följa upp uppdraget och vara med i en dialog som värderar resultatet
- kommunen och ledningsgruppen bör skapa större klarhet i hur stor målgruppen är och hur den utvecklas. Nu arbetar man många gånger efterfrågestyrt. Med relativt begränsade resurser och otillräcklig kunskap om det reella behovet, tenderar insatserna att bli situationsanpassade
- ledningsgruppen kan generellt skapa större legitimitet för arbetet med personliga ombud genom att sprida kunskaper och visa på positiva effekter av gjorda insatser.

I analysen förs en diskussion om att ledningsgrupperna befinner sig i en brytningstid. Det handlar om att ledningsarbetet måste ändra karaktär från att starta verksamhet till att styra och leda en långsiktig utveckling. Hur ska ledningsgruppen agera i klientärenden, prioriteringar, principställningstagen, systemfrågor/systemfel, strategiska och långsiktiga frågor? Vi bedömer att ledningsgruppen måste ta ställning och utvecklas kring följande frågor:

- ledningsgrupperna bör strukturera sitt arbete på ett tydligare sätt bl.a. genom att involvera andra lokala aktörer i arbetet eller skapa bättre samband för det klientnära arbetet i ledningsgruppen och de mer strategiska frågorna i en referensgrupp
- ledningsgrupperna behöver se över vilka funktioner/kompetenser som ska finnas representerade i ledningsarbetet
- de lokala uppdragsgivarnas representanter i ledningsgruppen bör ges sådana befogenheter som kan stödja och stärka gruppens möjligheter att fungera som en verkställande ledningsfunktion för verksamheten med personligt ombud.