

Socialstyrelsens meddelandeblad nr 14/2000

November 2000

Mottagare:

Länsstyrelser, försäkringskassornas centralkontor, samverkansnämnder, läns-handikappråden, primärvårdsområden, psykiatriska kliniker, enskilda vårdhem för lättare psykiskt sjuka, kommunstyrelser, kommuner, socialchefer, samtliga nämnder inom socialtjänsten, nämnd med ansvar för kommunal psykiatri, patient- och klientföreningar, handikapporganisationer

Statsbidrag till kommuner för uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud

Regeringen har beslutat om statsbidrag för nationell uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. Statsbidraget uppgår till 30 Mkr för andra halvåret 2000, 60 Mkr för 2001 och 90 Mkr för 2002 och tillsvidare.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att leda och samordna arbetet. I uppdraget ingår bl.a. att definiera ombudens arbetsuppgifter och att utforma kriterier för vilka personer som bör omfattas av insatsen. Socialstyrelsen fördelar statsbidraget till länsstyrelserna som sedan beslutar om statsbidrag till enskilda kommuner efter ansökan. I detta Meddelandeblad redovisas bakgrunden till regeringens beslut samt villkor och förutsättningar för kommuner som vill bygga upp verksamheter med personliga ombud med stöd av statsbidraget.

Bakgrund – från "case manager" till "personligt ombud"

Psykiatriutredningen föreslår i sitt slutbetänkande Välfärd och valfrihet (SOU 1992:73) att "långvarigt och allvarligt psykiskt störda" ska få rätt till personliga ombud. Utredningen byggde sitt förslag på studier av "case management", en stödform som utvecklats i USA och Storbritannien för att hantera de nya förutsättningar som satsningen på öppna vårdformer inom psykiatrin inneburit. Utgångspunkten i dessa länder var att allvarligt psykiskt sjuka behöver vård, stöd och service från en rad olika organ för att kunna leva ett självständigt och bra liv ute i samhället. För detta krävdes en samordnande funktion. Psykiatriutredningen bedömde att det även i Sverige behövs en sådan samordnande funktion av insatserna till de psykiskt sjuka och benämnde den "personligt ombud".

Försöksverksamhet med personligt ombud

Regeringen konstaterar (proposition 1993/94:218) att stödet till psykiskt funktionshindrade personer skulle kunna förbättras om de får stöd av personliga ombud med ett klart definierat ansvar för att den enskildes behov uppmärksammas och insatserna samordnas. För att få mer underlag för hur insatsen kan organiseras och utformas beslutade regeringen om försöksverksamhet under tre år (1995–1998) på tio orter i landet. Olika huvudmän och inriktningar skulle prövas. Totalt ingick 250 psykiskt funktionshindrade personer och 32 ombud i de tio försöken.

Utvärderingen visade på goda resultat

Socialstyrelsen hade uppdraget att följa upp och utvärdera försöksverksamheterna. En grov sammanfattning av Socialstyrelsens utvärdering, Personligt ombud för psykiskt funktionshindrade personer, Psykiatriuppföljningen 1999:3, visar att:

- råd/stöd och uppsökande arbete var ombudens vanligaste uppgifter
- tydligt positiva förändringar av de psykiskt funktionshindrade personernas funktionsförmåga och vårdbehov (minskat behov av öppen och sluten psykiatrisk vård) vid mätningar efter 18 månader
- de personer som ingick i försöken tyckte själva att verksamheten haft en klart positiv betydelse
- betydligt fler i försöksverksamheterna hade med stöd av ombuden sökt och beviljats insatser enligt LSS jämfört med psykiskt funktionshindrade i övrigt
- verksamheter med personligt ombud kan organiseras och drivas framgångsrikt med olika huvudmän och organisationsmodeller.

Statsbidrag för nationell uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud

Den 18 maj 2000 beslutade regeringen (Regeringsbeslut 2000-05-18 nr 16) om statsbidrag till kommunerna. Det uppgår, som framgått, till 30 Mkr för andra halvåret 2000, 60 Mkr för 2001 och 90 Mkr för 2002 och tillsvidare. Något slutår för statsbidraget är inte angivet.

Regeringens syfte med statsbidraget är att bygga upp och utveckla verksamhet med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. Statsbidraget är inte avsett som ett nytt stimulansbidrag för att mer allmänt utveckla socialtjänstens och övriga berörda huvudmäns insatser för målgruppen.

Socialstyrelsen leder och samordnar uppbyggnaden

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att leda och samordna

uppbyggnads- och utvecklingsarbetet. I uppdraget ingår att

- definiera ombudens arbetsuppgifter,
- utforma kriterier för vilka personer som bör omfattas av insatsen,
- svara för nationell tillsyn,
- följa, stödja och utvärdera verksamheten nationellt,
- informera och stimulera till vidareutveckling samt
- utveckla program för ombudens utbildning och kompetensutveckling.

Socialstyrelsen ska också tillsammans med länsstyrelserna utarbeta kriterier för hur dessa ska fördela statsbidraget.

Socialstyrelsen får stöd av en beredningsgrupp

Insatserna för att genomföra uppdraget samordnas inom en ramen för en beredningsgrupp med följande sammansättning:

Socialstyrelsen	Leif Jacobson, ordförande Christina Bohman Karlsson, sekreterare
Länsstyrelserna	Stig Lindahl, Kalmar Agneta Sjölander, Dalarna
Sv Kommunförbundet	Ingrid Söderström
Landstingsförbundet	Gunilla Román
Arbetsmarknadsverket	Gerd Elmfeldt
Riksförsäkringsverket	Ylva Eklund
Riksförbundet för social o mental hälsa (RSMH)	Kjell Broström
Intresseförbundet för schizofreni (Riks-IFS)	Ove S Ohlsson

Länsstyrelserna fördelar statsbidraget till kommunerna

Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att fördela statsbidraget till kommunerna efter ansökan. Grundvalen är de kriterier och principer som Socialstyrelsen formulerar med stöd av beredningsgruppen. Som grund för fördelning av statsbidraget mellan länsstyrelserna gäller tills vidare antal invånare över 18 år. Länsstyrelsen samarbetar med Socialstyrelsen bl.a. i frågor som gäller uppföljning, utvärdering och tillsyn och svarar då för det lokala/regionala perspektivet.

Fördelning av statsbidraget

Enligt regeringsbeslutet får Socialstyrelsen och länsstyrelserna använda en mindre del av statsbidraget för samordning, information och utbildning/utveckling under uppbyggnadsfasen. I övrigt ska statsbidraget oavkortat gå till verksamheter med personligt ombud. Statsbidrag för år 2000 som länsstyrelserna

inte fördelat till kommunerna under året får föras över till 2001.

Respektive länsstyrelse beslutar, som framgått, om vidare fördelning av statsbidraget till kommunerna i länet. Varje länsstyrelse bör inledningsvis diskutera intresse, behov och förutsättningar med kommuner och eventuella samarbetspartners för att få en samlad bild av läget i länet. Därefter har länsstyrelsen att bedöma och prioritera ansökningar från kommunerna med ledning av beredningsgruppens kriterier och Socialstyrelsens rekommendationer i detta meddelandeblad.

Det statsbidrag som sedan betalas ut till enskilda kommuner bör som princip motsvara personalkostnaderna, dvs. kostnader för lön och sociala avgifter för de personliga ombud som anställs.

Tidplan för ansökningar och beslut

Under oktober–december 2000 bjuder länsstyrelserna in kommuner och övriga lokala huvudmän till länsvisa informationsmöten om förutsättningarna för statsbidraget, exempel på hur verksamheter med personliga ombud kan byggas upp, innehållet i arbetet etc. Avsikten är att dessa möten ska bli en startsignal för diskussioner mellan parterna om hur verksamheter kan organiseras i länen med hänsyn till lokala förutsättningar.

Varje länsstyrelse beslutar självständigt om tidplan för ansökningar och beslut efter lokala förutsättningar och informerar kommuner och övriga berörda i länet. Enligt beredningsgruppen bör dock samtliga länsstyrelser besluta om hur statsbidraget för 2001 ska fördelas till kommunerna senast den 31 oktober 2001 så att Socialstyrelsen kan redovisa en samlad bild av kommunernas intresse i årsrapporten till regeringen.

Erfarenheten visar att det kräver tid att planera och förankra arbetsmetoder som förutsätter samverkan mellan olika huvudmän. En skälig ansökningstid bör därför gynna förutsättningarna för dels realistiska och väl förankrade ansökningar – och i förlängningen verksamheter med god prognos – dels rättvisa mellan intresserade kommuner oberoende av tidigare erfarenheter och kunskaper om personliga ombud.

Kommunen är huvudman och kan söka statsbidrag

Regeringens beslut innebär att verksamheter med personligt ombud ska grundas på kommunalt ansvar och huvudmannaskap. En kommun som avser att bygga upp och utveckla verksamhet med personliga ombud kan söka statsbidrag hos länsstyrelsen. Kommunen ansvarar för att statsbidraget används för verksamhet med personligt ombud enligt de förutsättningar som Socialstyrelsen med stöd av beredningsgruppen formulerat.

Kommuner kan ha gemensam ombudsverksamhet

Det finns flera möjligheter till samverkan för kommunerna som t.ex. samarbetsavtal, kommunalförbund eller gemensam nämnd. En kommun kan också enligt 4 § SoL avtala med annan kommun om att denne utför kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Bestämmelsen i 4§ SoL innebär att kommunen kan gå utöver den kommunala behörigheten enligt kommunallagen.

Erfarenheten har visat att mindre kommuner i landet kan ha behov av personligt ombud för personer med psykiskt funktionshinder men saknar underlag för att anställa ett eget personligt ombud. Sårbarhet vid sjukdom och hänsyn till ombudens arbetsmiljö talar också för att en verksamhet bör omfatta minst två personliga ombud. Flera mindre kommuner i länet kan då träffa avtal för att gemensamt utveckla en mer stabil verksamhet med flera personliga ombud. En kommun som har flera personliga ombud kan också tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Det finns exempel på sådant kommunalt samarbete.

Endast en kommun kan dock, som framgått, formellt söka statsbidraget och stå ansvarig inför länsstyrelsen/Socialstyrelsen.

Kommunen kan överlåta verksamheten till entreprenör

Kommunen kan även överlåta till en entreprenör att driva verksamhet med personligt ombud. Kommunen har, som huvudman, kvar det fulla ansvaret för verksamheten. Verksamheten upphandlas enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. De praktiska konsekvenserna av detta beror på konkurrenssituationen i olika kommuner dvs. om det endast finns en intressent eller om det finns flera intressenter, vilket förutsätter en upphandling i konkurrens. En intressent som inte har tillfrågats har alltid rätt att på eget initiativ delta i upphandlingen.

Erfarenheten har visat att intresseorganisationerna RSMH och IFS har bedrivit en värdefull verksamhet med personliga ombud på några orter i landet. Regeringens beslut innebär att kommuner som beviljas statsbidrag för verksamheter med personligt ombud kan överlåta driften av verksamheten till en entreprenör som kan vara en frivilligorganisation. Kommunen kvarstår dock som huvudman för verksamheten och som ansvarig för att redovisa, till länsstyrelsen/ Socialstyrelsen hur statsbidraget använts och hur verksamheten utvecklats.

Samverkan mellan berörda lokala huvudmän

En förutsättning för att personliga ombud ska ha framgång i sitt arbete är en fungerande samverkan mellan huvudmän som lokalt har ansvar för insatser och rehabilitering för personer med psykiska funktionshinder samt med brukarorganisationer. Enligt

regeringen bör verksamheter med personliga ombud bedrivas i samverkan med andra berörda aktörer på kommunal-/länsnivå. Personliga ombud förutsätts arbeta för helhetssyn och samlade lösningar i "gråzonen" mellan olika myndigheters ansvar. Det blir därför viktigt att hitta lämpliga former för att ta till vara ombudens kunskaper och erfarenheter såväl i den kommunala verksamheten som i den samlade rehabiliteringen av psykiskt funktionshindrade personer.

Erfarenheten har visat att projekt med personliga ombud som solidariskt backas upp av flera berörda huvudmän får goda resultat. Därför bör kommuner som söker statsbidrag redovisa hur de avser att samverka med andra huvudmän.

Det har också visat sig vara en bra investering av kommuner och andra lokala huvudmän att – för att verksamheterna ska få status, kontinuitet och kvalitet – skjuta till/omdisponera egna medel till verksamheterna som komplement till statsbidraget.

Kriterier för att avgränsa målgruppen

Personligt ombud är inte en insats som är avsedd för alla personer (cirka 45 000) i psykiatireformens målgrupp. Regeringens beslut om statsbidrag bygger på förutsättningen att i storleksordningen 10–20 procent av dessa kan ha behov av ett sådant kvalificerat personligt stöd.

Enligt beredningsgruppen bör personligt ombud erbjudas personer med psykiska funktionshinder (18 år och äldre) som

- har ett funktionshinder som innebär ett omfattande och långvarigt socialt handikapp som medför stora hinder för ett fungerande vardagsliv
- har komplexa behov av vård, stöd och service och som har behov av kontakt med socialtjänst, primärvård och/eller den specialiserade psykiatrin (utan krav på diagnos) och andra myndigheter.

Personligt ombud ska vara en möjlig insats också för personer som finns på hem för vård eller boende liksom för personer med psykiska funktionshinder och missbruk (s.k. dubbeldiagnos).

Personliga ombudens arbetsuppgifter

Beredningsgruppen har med stöd av proposition 1993/94:218 formulerat följande huvudsakliga arbetsuppgifter för ombuden:

- att tillsammans med den enskilde identifiera och formulera dennes behov av vård, stöd och service
- att tillsammans med den enskilde se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs
- att bistå och – om fullmakt finns – företräda den enskilde i kontakterna med olika myndigheter etc
- se till att den enskilde får vård, stöd och service utifrån

egna önskemål, behov och lagliga rättigheter.

Formuleringen omfattar både en "mäklar/samordnarroll" och en "advokatroll" som i utvärderingen av försöksverksamheterna beskrivs som två grundläggande funktioner/uppgifter för personliga ombud.

Personliga ombud och lagstiftningen

Regeringsbeslutet innehåller ingen lagreglering av insatsen personliga ombud. Eventuella behov av en sådan får aktualiseras i Socialstyrelsens och länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Däremot har kommunen ett ansvar enligt socialtjänstlagen (21 och 21 a §§ SoL) för att söka upp psykiskt funktionshindrade personer, kartlägga behoven samt erbjuda insatser. Det är också kommunens ansvar att initiera samverkan med andra berörda myndigheter.

Trots avsaknaden av reglering har dock kommunen möjlighet att erbjuda insatsen personligt ombud (se 5 § och 6g § SoL). Men den enskilde har inte någon laglig rätt till personligt ombud och kan inte överklaga till förvaltningsdomstol om han nekas insatsen. Kommunen har alltså möjlighet men inte skyldighet att erbjuda insatsen personligt ombud.

En huvuduppgift för personliga ombud är, som framgått, att se till att olika myndigheters insatser för den enskilde samordnas. Eftersom det råder sekretess mellan olika myndigheter är den enskildes samtycke en förutsättning för ombudets arbete.

Avgränsning till andra yrkeskategorier

De personliga ombudens arbetsuppgifter bör på några punkter avgränsas tydligt från andra yrkeskategoriers uppgifter och ansvar. Enligt beredningsgruppen kan sålunda personliga ombud

- inte besluta om insatser (myndighetsutövning)
- inte ta över huvudmännens ansvar för samordning av insatser från olika myndigheter (men väl, som framgått, se till att ansvariga huvudmän samordnar sina insatser)
- inte svara för behandling eller annan vårdinsats som ges enligt hälso- och sjukvårdslagen.

De personliga ombudens arbetsuppgifter tangerar/överlappar ansvar och uppgifter som andra yrkeskategorier har för psykiskt funktionshindrade personer. Det gäller t.ex. god man/förvaltare och stödperson utsedd av patientnämnden i samband med tvångsvård. Det är viktigt att risken för dubbelarbete och oklar ansvars- och uppgiftsfördelning uppmärksammas noga i varje enskilt fall så att samordningen av de olika insatserna blir tydlig för den enskilde.

Attityder och förhållningssätt

De personliga ombudens roll och arbetsuppgifter skiljer sig i flera avseenden från andra yrkeskategoriers och bygger mycket på att ombuden renodlat tillämpar vissa principer och förhållningssätt som t.ex.

- den funktionshindrade bestämmer själv – ombudet ska stödja den funktionshindrade med resurser för att nå egna mål
- personkontinuitet – samma ombud över tid
- långsiktighet/tålmod – en "grundbult" för att nå resultat i arbetet med denna målgrupp
- nära relation – lära känna den funktionshindrade och etablera en förtroendefull relation innan mål kan formuleras och förändring påbörjas
- arbeta i den funktionshindrades naturliga miljöer bl.a. genom hembesök
- arbeta flexibelt i nuet – den funktionshindrades unika behov och just nu aktuella funktionsnivå och hälsotillstånd är utgångspunkt för allt arbete.

Personliga ombud behöver en fristående ställning

Erfarenheterna från försöksprojekten visar att vissa organisatoriska förutsättningar är gynnsamma för ombudens möjligheter att på ett framgångsrikt sätt kunna arbeta med de uppgifter och förhållningssätt som nämns ovan. Dessa förutsättningar syftar till att förstärka ombudens möjligheter att ha en "fristående" roll inom den kommunala organisationens ramar och på så sätt lättare bli trovärdiga i sin ombudsroll.

En avgörande förutsättning är, som framgått, att ombuden inte kan fatta beslut om insatser för personer med psykiska funktionshinder dvs. att deras arbetsuppgifter inte innefattar myndighetsutövning.

Erfarenheten har visat att ombuden inte bör ha andra parallella arbeten/ arbetsuppgifter som berör de personer de är ombud för. Så t.ex. kan kombinationstjänster som halvtid personligt ombud/halvtid boendestödjare innebära rollkonflikter.

Erfarenheten har också visat att det är en fördel om de personliga ombuden ges en organisatorisk och lokalmässig placering som beaktar deras "fristående" ställning. Det kan underlätta deras möjligheter att få kontakt med psykiskt funktionshindrade personer och att agera i deras intresse på ett trovärdigt sätt.

Rekrytering av personliga ombud

Den avgörande förutsättningen för en framgångsrik verksamhet är att det finns personliga ombud med lämplighet, kompetens och intresse för arbetsuppgiften. En bred rekrytering rekommenderas och kommunens sedvanliga anställningsrutiner gäller. Det går inte att ange någon specifik utbildningsbakgrund eller professionell

erfarenhet som den mest lämpliga för detta komplexa arbete. Avgörande för att ett personligt ombud ska klara sitt arbete är dock

- kunskaper om psykiska funktionshinder och om vilka konsekvenser och begränsningar dessa kan medföra för den enskilde
- ingående kunskaper om stöd-, vård- och serviceutbudet för personer med psykiska funktionshinder i samhället – vad som finns, vem som ansvarar, hur det är organiserat etc
- god orientering om relevant lagstiftning som t ex socialtjänstlagen (SoL), hälso- och sjukvårdslagen (HSL), lagen om särskild stöd och service (LSS), lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV) och lagen om allmän försäkring (ALF).

Erfarenheten har visat att personlig lämplighet och intresse för att arbeta med målgruppen bör väga tungt vid rekrytering av personliga ombud. Bland redan verksamma personliga ombud har de flesta lång erfarenhet av arbete med målgruppen, främst från psykiatrin men också från socialtjänsten och i några fall från försäkringskassa och arbetsförmedling. Några har också egna erfarenheter av psykiska funktionshinder eller av att vara anhörig till psykiskt funktionshindrade.

Erfarenheten har också visat att det är värdefullt att RSMHs och/eller IFS´ lokalföreningar får ett inflytande över rekryteringsprocessen.

Till [pressmeddelande](#)

Information: [Leif Jacobson](#), tel 08-555 532 51, eller [Christina Bohman Karlsson](#), tel 08-555 530 66

Varje meddelandebild sänds ut till berörda målgrupper. Vill Du förvissa Dig om att få samtliga nummer i serien kan Du prenumerera antingen per post (f n 260 kr för tolv månader) eller per fax (f n 192 kr för tolv månader).

Ytterligare exemplar av ett visst nummer skickas kostnadsfritt. Vid större beställningar tillkommer portokostnad. Du får gärna kopiera och dela med Dig av informationen.

För beställningar eller prenumeration kontakta:

[webbutiken](#) eller Socialstyrelsens kundtjänst, 120 88 Stockholm. Fax 08-779 96 67, e-post socialstyrelsen@strd.se

[[Socialstyrelsen](#)] [[Sök](#)] [[Publicerat](#)]

Har du frågor eller synpunkter? Läs [om webbplatsen](#) eller [kontakta oss!](#)