

Personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar

Kartläggning och analys av systemet med
personligt ombud

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2023-9-8764

Publicerad www.socialstyrelsen.se, september 2023

Förord

I maj 2000 beslutade regeringen om statsbidrag till kommuner för att inrätta verksamheter med personligt ombud. Socialstyrelsen har sedan dess haft regeringens uppdrag att samordna detta arbete och tillsammans med länsstyrelserna stödja, följa och utveckla verksamheterna.

Socialstyrelsen fick i juni 2022 regeringens uppdrag att kartlägga och analysera det nuvarande systemet med personligt ombud till vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar (regeringsbeslut S2022/03075 (delvis)).

I den här rapporten redovisas resultatet av denna uppföljning. Här diskuteras också om systemet med personligt ombud säkerställer rättssäkra och jämlika villkor för målgruppen, om tröskeln till att få ett personligt ombud är för hög och om det finns behov av en tydligare reglering.

Ansvarig för uppföljningen har varit utredaren Dick Lindberg och ansvariga enhetschefer har varit Eva Wallin och Stina Hovmöller. Utredarna Therese Olmsäter, Alinda Blomkvist, Ann Bengtsson och Anders Molt har deltagit i arbetet, liksom juristerna Maja Eliasson och Hanna Jarvad. I arbetet med enkäten till kommuner som inte erbjuder personligt ombud har statistikern My Raquette och enkätkonstruktören Katrin Bjerhag medverkat.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Sammanfattning

Verksamheten med personligt ombud (PO) riktar sig till personer som är 18 år eller äldre, som har psykiska funktionsnedsättningar och betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika livsområden. Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag gjort en kartläggning och analys av systemet med personligt ombud.

År 2022 hade 239 kommuner (83 procent) sådan verksamhet och det fanns totalt 315 ombud, räknat i heltidstjänster. Verksamheterna finansieras delvis med statsbidrag som fördelas av Socialstyrelsen i samverkan med länsstyrelserna, och delvis av kommunerna själva. Statsbidraget omfattar totalt 130 miljoner kronor och täcker i genomsnitt 40–50 procent av kostnaderna för verksamheterna.

Personligt ombud är en viktig verksamhet

Kartläggningen visar att de personer som fått stöd från ett personligt ombud haft stor nytta av insatsen, och de har bland annat fått hjälp med att rädda sin ekonomiska situation och avvärja vräkningshot. De har också fått hjälp i kontakter med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, psykiatrin och socialtjänsten. Klienterna har alltså fått hjälp att tillgodogöra sig samhällets stöd. Flera vittnar också om att deras psykiska tillstånd blivit mycket bättre. Socialstyrelsen drar följande slutsatser:

- Det riktade statsbidraget för PO-verksamhet bidrar till att nå målen för reformen, nämligen att personer i målgruppen får bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktiga i samhället, leva ett mer självständigt liv, få en bättre livssituation, att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor och få rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.
- Dagens system är inte jämlikt och tillgängligt eftersom det inte är obligatoriskt. Kartläggningen visar att det främst är kommuner med ett litet invånarantal som inte erbjuder personligt ombud, så om verksamheten blir obligatorisk behöver regleringen anpassas till förutsättningarna i de minsta kommunerna.
- Det finns brister i rättssäkerheten i nuvarande system.
- Det är positivt att kommunerna har ansvaret för verksamheten, med möjlighet att ge andra aktörer i uppdrag att bedriva verksamheten.

Stora skillnader mellan olika PO-verksamheter

Att inrätta en PO-verksamhet är frivilligt för kommunen och kartläggningen visar att kommunerna har gått till väga på olika sätt. På flera håll i landet har kommuner gått samman om en gemensam verksamhet och en gemensam ledningsgrupp. Andra kommuner har en egen verksamhet, och en mindre andel kommuner har lagt ner sin verksamhet eller valt att inte starta någon.

Det varierar också hur kommunerna valt att satsa på den definierade målgruppen. Detta innebär att personer som skulle vara hjälpta av ett personligt ombud har olika förutsättningar beroende på vilken kommun de bor i.

De flesta kommuner med en PO-verksamhet driver den i egen regi. En del har dock lagt ut den på andra aktörer, exempelvis en stiftelse eller ideell organisation.

Socialstyrelsen drar följande slutsatser:

- Statsbidraget bidrar även till att myndigheter, kommuner och regioner samverkar utifrån individens önskemål och behov, och att välfärdssamhället får underlag till åtgärder som kan förebygga brister i tillgången till vård, stöd och service.
- Det finns nackdelar med att det är två aktörer som har ansvar för ansökningar och redovisning av statsbidraget.
- Det finns brister i jämlikhet i dagens system på grund av kriterierna för statsbidraget.
- Det finns fördelar med att kommuner med mindre antal invånare går samman om en gemensam verksamhet med en gemensam ledningsgrupp, eller ansluter sig till en större kommuns PO-verksamhet. Det finns också effektivitets- och kvalitetsvinster att göra när verksamheterna består av flera personliga ombud.

Fler behöver stöd från PO

PO-reformen var inriktad på personer med schizofrenitillstånd och psykoser när den infördes i samband med psykiatrireformen på 90-talet. Dessa grupper hade stora behov av stöd när de skulle leva utanför institutionerna. Det har dock utvecklats nya diagnosgrupper under de senare decennierna och i dag är det till stor del personer med neuropsykiatriska funktionshinder som söker sig till PO-verksamheterna. Samhällets utveckling, och inte minst digitaliseringen av välfärdssystemet, har ytterligare lett till att fler grupper behöver stöd i kontakterna med välfärdssamhällets aktörer. Socialstyrelsen har i kartläggningen funnit att det är lite oklart var gränsen ska dras mot olika grupper av psykiska funktionsnedsättningar. Socialstyrelsen drar följande slutsatser:

- Målgruppen är inte tillräckligt tydligt definierad, vilket leder till att verksamheterna inte får vägledning i sina bedömningar av vilka sökande som ska erbjudas stöd från ombuden.

Arbetet med systembrister spretar

Verksamheterna med personligt ombud ska ge stöd till individer men också identifiera och rapportera systembrister. Det framgår av förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar¹ där det står så här: ”Verksamheten syftar även till att ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i välfärdssystemet så att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.” Systembristerna ska rapporteras till ledningsgruppen som består av representanter för kommunen, regionen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och brukar- och anhängarorganisationerna. Kartläggningen visar att verksamheterna definierar begreppet systembrister på olika sätt och ledningsgrupperna ser olika på sitt ansvar när

¹ 3 § andra stycket 2 förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

det gäller de rapporterade systembristerna. Socialstyrelsen drar följande slutsatser:

- Begreppet systembrister är inte tillräckligt tydligt definierat.
- Det saknas idag en nationell aktör med ansvar för att samordna att följa upp hur arbetet med systembristerna går hos myndigheter och andra aktörer på nationell nivå.

Konsekvenser av att PO-verksamheten är frivillig för kommunerna

Att PO-systemet är frivilligt för kommunerna innebär att tillgången till personligt ombud är ojämlik i landet. Detta kan få konsekvenser för individer men också för systemets utveckling och möjlighet att möta nya utmaningar för målgruppen i samhället. Socialstyrelsen drar följande slutsatser:

- Tillgången till personligt ombud är ojämlik i landet.
- Utan stöd från personligt ombud kan individen drabbas hårt, till exempel med hemlöshet och/eller stora ekonomiska svårigheter. Socialstyrelsen bedömer också att långa väntetider kan få allvarliga konsekvenser för enskilda klienter.
- Individen kan inte vara säker på att kommunen som hen bor i eller flyttar till har en PO-verksamhet. Den som tillhör målgruppen kan få mindre stöd eller helt bli av med sitt stöd om hen flyttar till en kommun utan tillgång till personligt ombud.
- I kommuner utan PO-verksamhet riskerar målgruppens särskilda behov och bristerna i systemet att inte synliggöras. För individen innebär det en risk för att kommunen inte får kännedom om målgruppens omfattning eller behov, och därmed inte utvecklar verksamheter för att möta behoven.

Brister i rättssäkerheten

Kartläggningen visar att det finns brister i rättssäkerheten för de personer som kommer i kontakt med PO-verksamheter.

Om någon nekas personligt ombud finns i dag ingen möjlighet att överklaga beslutet. Det innebär att definitionen av målgruppen och bedömningen av behovens omfattning inte kan överprövas.

I dag utövas ingen tillsyn över verksamheten med personliga ombud. Tillsyn kan öka rättssäkerheten, eftersom en tillsynsmyndighet kan kontrollera att verksamheten följer de regler som finns.

Även krav på dokumentation skulle kunna öka rättssäkerheten, eftersom dokumentationen gör att det går att följa ärendets gång och hantering.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas arbete behöver utvecklas

Socialstyrelsen och länsstyrelserna samverkar när det gäller att administrera statsbidraget och följa och utveckla verksamheterna. Bland annat ger Socialstyrelsen årligen en utbildning till nya personliga ombud. Länsstyrelserna håller löpande kontakt med kommunerna och verkar för att kommuner som inte har PO-verksamhet inrättar sådana.

Statsbidraget administreras i dag på ett sätt som inte möjliggör djupare analyser av arbetet på nationell nivå, och ansökningarna hanteras i huvudsak

av länsstyrelserna. Systemet leder till brister i effektivitet och kvalitet. Socialstyrelsen drar följande slutsats:

- Administrationen av statsbidraget skulle bli mer effektiv om en myndighet hade ansvaret för både ansökningarna och redovisningen.

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | 3 |
| Sammanfattning | 5 |
| Innehåll | 9 |
| Inledning..... | 11 |
| Uppdraget | 11 |
| Syfte..... | 11 |
| Omfattning och avgränsningar..... | 11 |
| Metod och genomförande..... | 12 |
| Rapportens disposition | 13 |
| Systemet med personligt ombud –för- och nackdelar | 14 |
| Beskrivning av nuvarande system med personligt ombud | 14 |
| Socialstyrelsens roll | 14 |
| Länsstyrelsernas roll | 16 |
| Årscykel | 16 |
| Kommunernas roll..... | 17 |
| Verksamheterna och ledningsgrupperna..... | 18 |
| De personliga ombuden | 19 |
| Verksamheternas syn på förordningen..... | 22 |
| Statsbidragets betydelse | 23 |
| Statsbidragets konstruktion..... | 23 |
| Klient- och anhängigorganisationernas roll och funktion | 24 |
| Arbetet med systembrister | 24 |
| Diskussion, fördelar och nackdelar | 25 |
| Är stöd- och ledningssystemet organiserat på ett ändamålsenligt sätt? | 25 |
| Statsbidraget har stor betydelse | 26 |
| Fördelar och nackdelar med reglering i förordning och statsbidrag | 27 |
| Verksamheterna är organiserade på ett ändamålsenligt sätt | 31 |
| Samarbete mellan kommuner ger vinster för verksamheterna | 32 |
| Bra att samordna ledningsgrupperna | 32 |
| Kommunernas arbete med systembrister kan utvecklas | 33 |
| Målgruppen..... | 35 |
| Definition av målgruppen | 35 |
| Verksamheternas beskrivning av målgruppen | 36 |
| Brukar- och anhängigorganisationernas bild..... | 36 |

| | |
|---|----|
| Diskussion, målgruppen då, nu och i framtiden..... | 37 |
| Målgruppen har förändrats | 37 |
| Konsekvenser för den enskilde av att verksamheten är frivillig för kommunerna..... | 39 |
| 39 kommuner saknar PO-verksamhet | 39 |
| En majoritet har tidigare erfarenhet av PO-verksamhet i kommunen | 40 |
| Hög kännedom om möjligheten att söka statsbidrag | 41 |
| Orsaker till att kommuner inte har PO-verksamhet i dag..... | 42 |
| Olika sätt att möta de behov som finns, utan PO-verksamhet | 43 |
| Stor betydelse för den enskilde av kontakt med ett personligt ombud | 44 |
| Diskussion, konsekvenser av att verksamheten är frivillig | 45 |
| Konsekvens 1: Avsaknad av stöd från ombud för målgruppen | 46 |
| Konsekvens 2: Individuella konsekvenser av uteblivet stöd eller stöd som dröjer lång tid | 46 |
| Konsekvens 3: Tillgången till stöd varierar mellan olika kommuner och över tid | 46 |
| Konsekvens 4: Systemet med personligt ombud är inte riggat utifrån målgruppens omfattning och behov | 47 |
| Konsekvens 5: Målgruppen syns inte om ingen har ansvaret för att belysa den..... | 47 |
| Jämlika, jämställda och rättssäkra villkor för målgruppen..... | 48 |
| Jämlika villkor | 48 |
| Jämställda villkor | 49 |
| Rättssäkra villkor..... | 49 |
| Diskussion | 51 |
| Det är en ojämlig tillgång på personligt ombud i landet..... | 51 |
| Övervägande del kvinnor som är PO | 52 |
| Det finns brister i rättssäkerheten | 52 |
| Socialstyrelsens slutsatser i korthet..... | 54 |
| Referenser | 56 |
| Bilaga 1. Utveckling av PO-verksamheten | 57 |

Inledning

Uppdraget

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att kartlägga och analysera det nuvarande systemet med personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar (regeringsbeslut S2022/03075 (delvis)). Kartläggningen ska omfatta för- och nackdelar med nuvarande system, bland annat lämpligheten i att verksamheten regleras genom en förordning och ett statsbidrag. I uppdraget ingår att analysera konsekvenser för den enskilde av att verksamheten är frivillig för kommunerna samt om kriterierna för att beviljas stödinsatsen personligt ombud avgränsar målgruppen på ett ändamålsenligt sätt. I uppdraget ingår även att analysera om dagens system med personligt ombud säkerställer jämlika, jämställda och rättssäkra villkor för målgruppen.

Uppdraget ska redovisas till Socialdepartementet senast den 30 september 2023.

Bakgrunden till regeringens uppdrag är ett tillkännagivande från Socialutskottet (2021/22:SoU12). I detta sägs bland annat följande:

Personligt ombud är ett stöd inom ramen för socialtjänsten som kommuner har möjlighet, men inte skyldighet, att erbjuda till personer med omfattande och långvarig psykisk funktionsnedsättning. Detta är i utskottets mening en viktig verksamhet för att ge målgruppen möjlighet att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor och även få rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov. Utskottet anser att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över dagens system med personligt ombud för att utröna om det säkerställer jämlika och rättssäkra villkor för målgruppen i hela landet, om tröskeln för att ingå i målgruppen är för hög och om det finns behov av en tydligare reglering i socialtjänstlagen. Detta föreslår utskottet att riksdagen ska ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Syfte

Syftet med uppföljningen är att kartlägga och analysera systemet med personligt ombud utifrån uppdragets frågeställningar.

Omfattning och avgränsningar

Uppdraget innebär en kartläggning och analys av systemet med insatsen personligt ombud så som den beskrivs i förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Utgångspunkten är de frågeställningar som anges under metod och genomförande.

Kartläggningen och analysen tar sikte på hela systemet. Det är inte en uppföljning av statsbidraget, vilket har gjorts tidigare eller en återrapportering av årets resultat utan en genomlysning och analys av för- och nackdelarna med

nuvarande system samt av om systemet för personligt ombud fyller sin funktion för målgruppen och om det når de utpekade målgrupperna.

Metod och genomförande

För att genomföra uppdraget har Socialstyrelsen använt tre tillvägagångssätt:

- En genomgång av tidigare utvärderingar och rapporter samt aktuell forskning om personligt ombud.
- En enkät som Socialstyrelsen skickade till de kommuner som inte erbjuder personligt ombud till sina invånare. För att fördjupa förståelsen för enkätsvaren fick sex kommuner en förfrågan om att besvara några följdfrågor via telefon eller e-post. Urvalet gjordes utifrån svar på enkätfrågorna om tidigare PO-verksamhet och orsak till att verksamheten lades ner. Urvalet syftade till att fånga en så stor bredd bland svaren som möjligt och samtidigt få mer information om aspekter som kommunerna bara kortfattat beskrivit i enkätens fritextsvar. Samtliga kommuner i urvalet har färre än 20 000 invånare.
- Intervjuer med intressenter och deltagande i möten som rör insatsen personligt ombud.
 - Intervjuer med representanter för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), länsstyrelserna, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH), Schizofreniförbundet, Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa (NSPH), Autism Sverige och Hjärnkraft.
 - Två möten med styrelsen för Yrkesföreningen för personligt ombud i Sverige (Ypos).
 - Två möten med representanter för samtliga länsstyrelser.
 - Intervjuer med representanter för ett urval av länsstyrelser. Urvalet gjordes för att ge en spridning när det gäller drift- och organisationsformer för verksamheterna och spridning över landet och mellan storstäder, mellanstora kommuner och landsbygdskommuner. De intervjuade länsstyrelserna var Västerbotten, Gävleborg, Södermanland, Kronoberg, Västra Götaland och Skåne. Stockholms stad tillkom på egen begäran. I intervjuerna med länsstyrelserna bad vi om tips på två till tre kommuner, eller verksamheter, i länet som mötte urvalskriterierna. Totalt gjordes intervjuer i 14 verksamheter,² men flera har verksamhet som sträcker sig över flera kommuner så totalt 58 kommuner är representerade i intervjumaterialet.
 - Besök i tio ledningsgrupper, alternativt intervjuer med ordförande eller annan deltagare i ledningsgrupp.
 - Nio fokusgrupper med personligt ombud.
 - 13 intervjuer med chefer för PO-verksamheter (kommunala och sådana som drivs i annan organisationsform) och tre gruppintervjuer med verksamhetschefer.

² Bräcke Diakoni (Göteborg), Fyrbodalen, Falköping/Vara, Stockholms stad, Kronoberg, PO Skåne, Vellinge, Nyköping/Trosa/Gnesta, Gävle, Eskilstuna, Ljusdal, Bollnäs, Södra Lappland och Umeå.

- Intervjuer med 14 personer som har eller har haft personligt ombud och två intervjuer med anhöriga.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fyra resultatkapitel som vart och ett relaterar till de huvudsakliga frågeställningarna i regeringens uppdrag till Socialstyrelsen. Varje kapitel består av två avsnitt. Det första är en sammanställning av resultaten av kartläggningen, det vill säga empirin. Det andra avsnittet är en analytisk diskussion där Socialstyrelsen kommenterar och drar vissa slutsatser med utgångspunkt i frågeställningen som ligger till grund för kapitlet.

Det första av de fyra kapitlen handlar om systemet med personligt ombud, hur det fungerar i dag och vilka för- och nackdelar som kartläggningen och analysen har identifierat. Det andra handlar om målgruppen, det vill säga de personer som har behov av stöd från de personliga ombuden. Frågan är här om kriterierna för att beviljas stödinsatsen personligt ombud avgränsar målgruppen på ett ändamålsenligt sätt. Det tredje behandlar konsekvenserna av att verksamheterna är frivilliga för kommunerna. Slutligen finns ett kapitel om rättssäkerhet, jämlikhet och jämställdhet i PO-verksamheterna.

Efter dessa kapitel sammanställs Socialstyrelsens kommentarer och slutsatser.

I bilaga 1 finns en beskrivning av bakgrunden till och utvecklingen av insatsen personligt ombud, med början i psykiatireformen 1993. Utgångspunkten för genomgången är de regeringsbeslut och styrande och vägledande dokument som tagits fram genom åren.

I rapporten refereras återkommande till förordningen (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Ibland kallas den bara för *förordningen*, för att förenkla läsningen.

Systemet med personligt ombud – för- och nackdelar

Detta kapitel beskriver det nuvarande systemet med personligt ombud. Här diskuteras också för- och nackdelar med systemet. Fokus ligger på organiseringen av, och det praktiska arbetet med, personligt stöd till målgrupperna. Underlaget till dessa beskrivningar är hämtade från dokumentstudier och från intervjuer med ombud, verksamhetschefer, företrädare för ledningsgrupper, klienter, anhöriga, ideella organisationer och företrädare för länsstyrelser och Socialstyrelsen.

Beskrivning av nuvarande system med personligt ombud

År 2022 fanns det 110 verksamheter med personligt ombud med aktivitet i 239 kommuner. Antalet ombud var 315, räknat i heltidstjänster. Socialstyrelsen och länsstyrelserna fördelade totalt 130 miljoner kronor till dessa kommuner[1].

Systemet med personligt ombud till personer med psykiska funktionsnedsättningar innebär insatser och aktiviteter från olika aktörer. Socialstyrelsen har i uppdrag att leda och samordna verksamheten på nationell nivå, och länsstyrelserna samarbetar med Socialstyrelsen i att administrera statsbidraget och leda och utveckla arbetet i sina respektive län. Det operativa arbetet utförs i kommunerna som kan välja att själva bedriva verksamheten eller genom avtal lägga ut den på annan aktör. Kommunen ska också tillsätta en ledningsgrupp för verksamheten med personligt ombud. Verksamheterna, i kommunal eller annan regi, anställer ett eller flera personliga ombud som genomför uppdraget riktat till personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Socialstyrelsens roll

Socialstyrelsens uppgifter beskrivs i förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar³. Där framgår i 13 § att Socialstyrelsen ansvarar för att, i samverkan med länsstyrelserna och kommunerna, utveckla och stödja verksamheten med personligt ombud. Socialstyrelsen ska leda och samordna arbetet med verksamheten med personligt ombud, inom ramen för en beredningsgrupp med företrädare för de aktörer som berörs av verksamheten. Socialstyrelsen ansvarar vidare för att de personliga ombuden får en introduktionsutbildning.

³ SFS 2013:533

Socialstyrelsen leder och samordnar verksamheterna tillsammans med en beredningsgrupp

Socialstyrelsen ska inom ramen för beredningsgruppen leda och samordna arbetet med verksamheten med personligt ombud⁴. Gruppen sammankallas två gånger per år och den huvudsakliga funktionen är att stödja Socialstyrelsen i att samordna genomförandet av uppdraget [2].

Inom ramen för uppdraget att utveckla och stödja verksamheten med personligt ombud kallar Socialstyrelsen till möten (fysiska eller digitala) med länsstyrelserepresentanter fyra gånger per år. Syftet med dessa möten är att ta upp juridiska frågeställningar och andra verksamhetsnära frågor. Mötena handlar också om att planera och samordna processen för ansökningarna och redovisningarna av statsbidraget. Utöver dessa möten har Socialstyrelsen och länsstyrelserna kontakt när frågor uppstår.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna administrerar statsbidraget

En av Socialstyrelsens uppgifter är att fördela statsbidraget till länsstyrelserna. Fördelningen baseras på att länsstyrelserna tar in ansökningar från kommunerna och beslutar vilka kommuner som ska få bidrag och till hur många ombud. Därefter meddelar länsstyrelserna till Socialstyrelsen hur många tjänster de har beviljat. Socialstyrelsen beräknar då hur mycket medel som ska beviljas per ombud, utifrån den summa som är given för hela statsbidraget.

Socialstyrelsens introduktionsutbildning och stöd till ombuden

Socialstyrelsen arrangerar varje år en introduktionsutbildning för nya ombud. Denna omfattar tre dagar. Vissa år har det varit många nya ombud och då har utbildningen hållits två gånger. Under pandemin gavs den digitalt. Utbildningen beskrivs av verksamheterna som värdefull och viktig för nya ombud, och innehåller följande moment:

- personliga ombudens uppdrag
- personliga ombudens roll och arbetssätt
- skuldsanering och socialjuridik
- arbetsmiljö
- etiska frågor.

Det finns dessutom en webbutbildning med motsvarande innehåll på Socialstyrelsens webbplats Kunskapsguiden.⁵ Den kan även chefer och ledningsgrupper kan ta del av.

På Kunskapsguiden finns även information om arbetet som personligt ombud samt stöd och vägledning för verksamheterna.

⁴ Se 13 § förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

⁵ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/psykisk-ohalsa/personligt-ombud/>

Länsstyrelsernas roll

Administrerar statsbidraget

Länsstyrelserna tar in ansökningar om PO-verksamhet från kommunerna i länet, och fattar beslut om och betalar ut statsbidrag till dem. En sammanställning av antalet ombud som beviljats i länet skickas till Socialstyrelsen som beräknar hur mycket medel som kan tilldelas varje tjänst. Därefter rekviderar länsstyrelsen medlen för länet och fördelar dessa till kommunerna i enlighet med besluten. Efter verksamhetsåret gör varje länsstyrelse en redovisning av verksamheterna och statsbidraget till Socialstyrelsen.

Utveckling av verksamheten

Till länsstyrelsernas uppgifter hör också att bistå Socialstyrelsen i att följa upp och utveckla verksamheten i länet.⁶ Detta handlar exempelvis om att verka för att fler kommuner inrättar PO-verksamhet och ge råd och stöd till kommuner som redan har sådan.

Årscykel

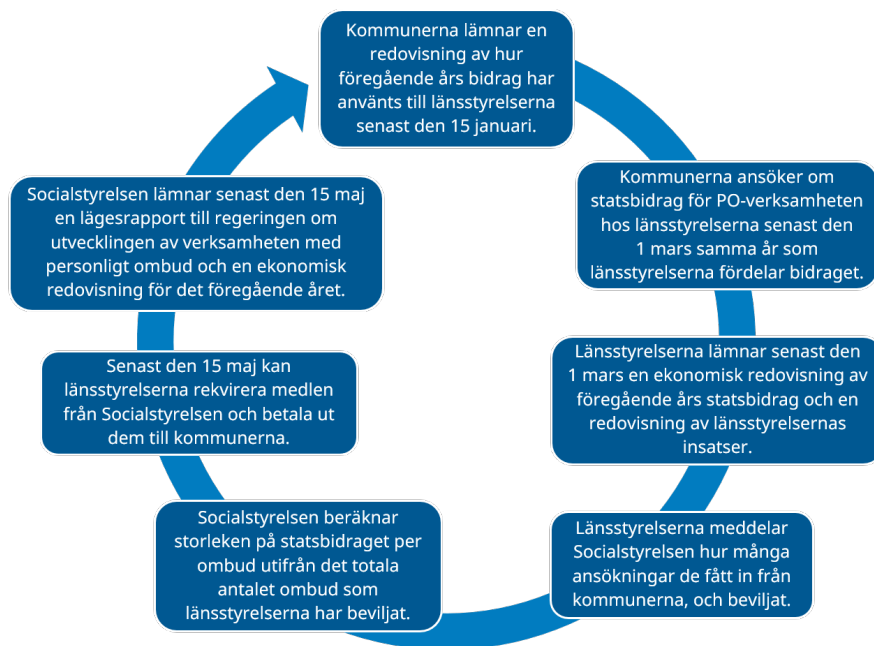
Arbete med statsbidraget kan utifrån förordningen och Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:98) om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud beskrivas i en årscykel där kommunerna, länsstyrelserna och Socialstyrelsen är aktörer. Cykeln påbörjas med att kommunerna ansöker om statsbidrag för PO-verksamheten hos länsstyrelsen, senast den 1 mars samma år som länsstyrelsen fördelar bidraget. Länsstyrelserna meddelar därefter Socialstyrelsen hur många ansökningar de fått in från kommunerna, och hur många de har beviljat. Socialstyrelsen beräknar storleken på statsbidraget per ombud utifrån det totala antalet ombud som länsstyrelserna beviljat. Därefter, dock senast den 15 maj, kan länsstyrelserna rekvidera medlen från Socialstyrelsen och betala ut dem till kommunerna.

Kommunerna redovisar till länsstyrelserna hur föregående års statsbidrag har använts, senast den 15 januari. Länsstyrelserna lämnar i sin tur, senast den 1 mars, en ekonomisk redovisning till Socialstyrelsen om hur föregående års statsbidrag har använts av kommunerna samt redovisar vilka insatser de har genomfört under året för att stärka och stödja de personliga ombuden. Länsstyrelserna lämnar även en handlingsplan där det framgår vilka insatser de ska genomföra för att stödja och utveckla verksamheterna i länet under året.

Socialstyrelsen lämnar senast den 15 maj en lägesrapport till regeringen om utvecklingen av verksamheten med personligt ombud, och en ekonomisk redovisning för det föregående året.

⁶ Se 11 § förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Bild 1. Årscykel för ansökningar och redovisning av statsbidrag för verksamheter med personligt ombud



Kommunernas roll

Det är frivilligt för kommunerna att bedriva en PO-verksamhet. Om de väljer att inrätta eller delta i en sådan har de tre huvudsakliga funktioner att fylla:

1. tillhandahålla PO-verksamhet
2. söka statsbidrag för en ny eller pågående verksamhet
3. upprätta en ledningsgrupp.

Det är bara kommuner som kan söka statsbidrag för PO-verksamheter. Det framgår av förordningen och HSLF-FS 2016:98 hur ansöknings- och redovisningsprocessen ska gå till och på vilka premisser kommunerna kan söka och beviljas bidraget.

Majoriteten av kommunerna har valt att själva driva verksamheterna. En kommun kan också ingå avtal med annan kommun om en gemensam verksamhet. Verksamhetsåret 2022 fanns det sju verksamheter för personligt ombud som drevs av andra aktörer än kommunerna, och de bedrev verksamhet i 40 kommuner [1].

Ledningsgrupper

Kommunen ska enligt 5 § andra stycket förordningen upprätta en ledningsgrupp för verksamheten, med representanter för kommunen, regionens primärvård och psykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Patient-, brukar- och anhängigorganisationer ska också erbjudas att delta i gruppen. Enligt kartläggningen tycker de flesta intressenter i verksamheterna med personligt ombud att begreppet ledningsgrupp är missvisande eftersom gruppen har ett begränsat mandat att leda och styra verksamheten. Den ska snarare samordna välfärdsaktörerna som målgruppen kommer i kontakt med.

Ledningsgruppen har enligt verksamheterna dock en styrande funktion när det gäller att avgöra vilka målgrupper som bör få stöd från personliga ombud. Flera verksamheter har valt benämningen samordningsgrupp i stället för ledningsgrupp.

Av Socialstyrelsens lägesrapport för 2022 [1] framgår att 83 procent av ledningsgrupperna är fulltaliga, på så sätt att det finns representanter för de obligatoriska deltagarna (arbetsförmedling, försäkringskassa, regionens psykiatri och primärvård samt kommunen). Nästan var femte ledningsgrupp är inte fulltalig. I vissa länsstyrelser återrapporteringar framkommer att det kan vara svårt att få representation från primärvården, bland annat när det finns flera privata vårdgivare inom en och samma kommun. Några verksamheter har löst problemet genom att använda samordningsförbundens samverksstrukturer eller starta en ledningsgrupp via Myndigheter i samverkan (MYSAM). En annan vanlig åtgärd är att flera kommuner går ihop och bildar en gemensam ledningsgrupp för flera ombudsverksamheter. Kommunerna uppger enligt Socialstyrelsens lägesrapport att de behöver kontinuerligt stöd från länsstyrelserna för att representation fullt ut ska motsvara villkoren i förordningen.

Verksamheterna och ledningsgrupperna

I 5 § första stycket förordningen står följande:

Verksamheten med personligt ombud ska bedrivas så att samverkan mellan berörda huvudmän för vård- och omsorgsinsatser för personer med psykiska funktionsnedsättningar, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kommer till stånd utifrån den enskildes behov. Verksamheten bör bedrivas så att samverkan även omfattar patient-, brukar- och anhörigorganisationer.

I övrigt anger inte förordningen några krav på hur verksamheterna ska organiseras eller bedrivas.

Av kartläggningen framgår att kommunerna har organiserat verksamheterna på fyra olika sätt:

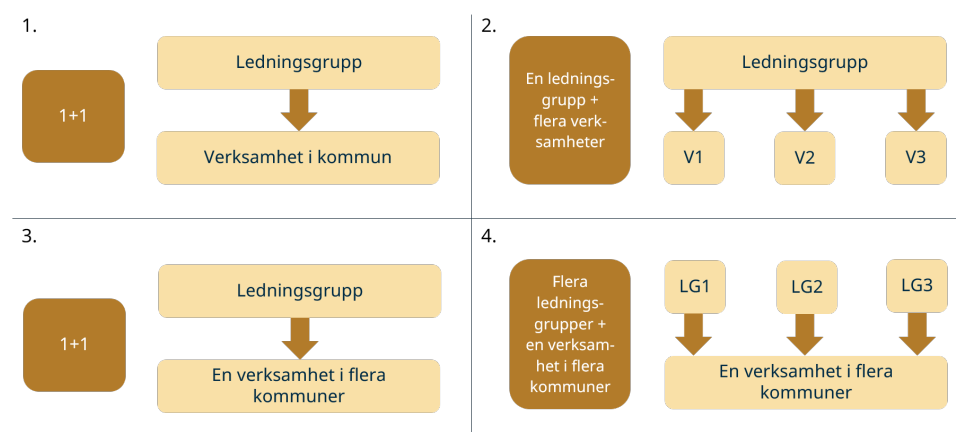
1. Kommunen bedriver verksamheten i egen regi eller genom en annan aktör via upphandling eller ett IOP-avtal⁷. Kommunen har inrättat en egen ledningsgrupp enligt de krav som framgår av förordningen, eller lagt ledningsgruppen hos de lokala samordningsförbunden (Finsam).
2. Flera kommuner går samman om en gemensam verksamhet. De har ett eller flera ombud som verkar i flera kommuner och en gemensam ledningsgrupp, ofta med representanter för alla ingående kommuner. Exempel är kommunerna i Kronobergs län där ombuden är placerade på olika orter men har en gemensam ledning och gemensamma möten. Ett annat exempel är Nyköping, Trosa och Gnesta som har en gemensam verksamhet med en gemensam ledningsgrupp. De anställda ombuden har samtliga ingående kommuner som arbetsområde.
3. Flera verksamheter (för en eller flera kommuner) har en gemensam ledningsgrupp. Då arbetar de ingående verksamheterna inom sina respektive områden (ofta en kommun) och det finns inget eller ett begränsat

⁷ Idéburet offentligt partnerskap (IOP).

samarbete mellan verksamheterna. Det finns dock en gemensam ledningsgrupp med representanter för kommunerna. I vissa fall har kommunerna kommit överens om att bara en kommun är representerad i ledningsgruppen.

4. Två eller flera kommuner har gått samman i en verksamhet men har varsina ledningsgrupper. Ett exempel är PO Skåne som bedriver verksamhet i 17 kommuner och har åtta ledningsgrupper att förhålla sig till. Ledningsgrupperna finns i Lund (5 kommuner), Helsingborg (8 kommuner) och Ystad (1 kommun). De andra kommunerna har lagt ledningsgruppsfunktionen i befintliga samverkansforum med de aktörer som annars skulle ingå i ledningsgruppen. Flera kommuner i Gävleborg har också denna lösning. I dessa kommuner utgör samordningsförbunden (MYSAM) ledningsgrupp för respektive kommun.

Figur 1. Olika sätt att organisera ledningsgrupperna



Socialstyrelsen bedömer utifrån det urval som gjorts i kartläggningen att flest kommuner har lösningar enligt modell 1.

De personliga ombuden

Verksamheterna, och därmed också de personliga ombuden, har tre huvudsakliga uppgifter enligt förordningen.⁸ De ska ge stöd till den enskilde att

- ha bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktig i samhället,
- ha möjligheter att leva ett mer självständigt liv och få en förbättrad livssituation, och
- ges möjligheter att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor samt rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.

Verksamheten syftar även enligt 3 § andra stycket förordningen till att få myndigheter, kommuner och regioner att samverka utifrån den enskildes önskemål och behov, och ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i fråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.

⁸ 3 § första stycket och 4 § förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Ombudens kompetens

De personliga ombuden är centrala aktörer i systemet. De har till uppgift att göra verklighet av reformens intentioner och bestämmelserna i förordningen.

Verksamheterna har olika syn på vilken kompetens ombuden bör ha. I storstäderna är det vanligare att ombuden är socionomer eller har andra högskoleutbildningar. Cirka hälften av de intervjuade verksamhetscheferna anger att de ställer krav på högskoleutbildning. Några menar att alla ombud inte har högskoleutbildning men att det skulle vara ett krav vid nyrekrytering. Man anser att ombud med högskoleutbildning har större möjlighet att förstå välfärdssystemet och därmed kunna hjälpa sina klienter i dessa kontakter samt att de har större tyngd när de driver frågor gentemot myndigheter, psykiatri och kommunen.

Några verksamhetschefer menar att ombuden bör ha erfarenhet från psykiatri, för att kunna förstå vad psykiska funktionsnedsättningar är och hur man bemöter dessa klienter. Majoriteten menar att ombuden bör ha arbetat i verksamheter för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Samtliga personliga ombud går Socialstyrelsens introduktionsutbildning som omfattar tre arbetsdagar.⁹ Ombuden deltar också i andra vidareutbildningar, kurser och konferenser varje år. Några exempel finns i årsredovisningen för 2022:

- desinformation och konspirationsteorier
- samsjuklighetsutredningen
- bemötande av besvärliga människor
- suicidprevention
- psykisk hälsa barn och unga
- lösningsfokuserade arbetssätt (inklusive motiverande samtal, MI)
- ekonomi och barnfamiljer
- våld i nära relationer/ hedersrelaterat våld och förtryck
- brukarinflytande
- traumamedveten omsorg
- digitalt utanförskap
- vräkningsförebyggande arbete.

Cirka 90 procent av verksamheterna erbjuder handledning för att ombuden ska få tillfälle att utbyta erfarenheter och få stöd i arbetet [1].

Könsfördelning

Av Socialstyrelsens årsredovisning för 2022 [1] framgår att 70 procent av ombuden är kvinnor, och nivån har varit densamma i många år. Flera av de intervjuade verksamhetscheferna och ombuden framhåller dock att det är viktigt att det finns både män och kvinnor som ombud eftersom vissa klienter har preferenser av olika skäl. I verksamheter där det finns flera ombud har man lättare att få till en blandning, men i vissa finns bara ett enda ombud. Som jämförelse kan nämnas att könsfördelningen bland klienterna var 58 procent kvinnor och 42 procent män. Också denna fördelning är tämligen stabil över tid.

⁹ Se under Socialstyrelsens introduktionsutbildning på sidan 23.

Ombudens ställning i systemet och deras arbete

Av intervjuer med ombud och verksamhetschefer framgår att ombuden har ett stort mått av självständighet i sitt arbete med klienterna och en fristående ställning i förhållande till kommunen och socialtjänsten. De flesta verksamheter är organiserade under socialtjänsten eller vård- och omsorgsförvaltningen, och de ingår ofta i verksamheter för socialpsykiatri. Vissa kommuner har valt att förlägga PO-verksamheten direkt under kommunledningskontoret, eller i förvaltningschefens stab, för att markera den fristående ställningen i relation till myndighetsutövningen. Nackdelen med denna typ av lösning är att chefer inte alltid förstår arbetets särart. Det beskrivs ibland som en fördel att finnas nära enheterna för ekonomiskt bistånd och utförarverksamheter inom socialpsykiatri, eftersom man lättare kan etablera personkontakter med tjänstemän och snabbare erbjuda hjälp till klienterna.

Intervjuade ombud beskriver det som en fördel att vara kommunal tjänsteperson när man ska ta kontakt med andra myndigheter och regionens psykiatri eller primärvård, och verka för att klienterna får sina rättigheter tillgodosedda. Man bedömer att exempelvis anställda i ideella verksamheter har svårare att utföra detta påverkansarbete.

Hur klienterna kommer till verksamheten

Ombuden arbetar på olika sätt för att nå ut med information om verksamheten, bland annat via besök i olika verksamheter (till exempel kommunala verksamheter, hälso- och sjukvård, trossamfund och andra delar av civilsamhället), webbsidor, skriftlig information i broschyrer, skriftlig information och audioinformation (poddinspelning) i olika digitala kanaler.

Klienterna har också olika sätt att kontakta ombuden. Det kan vara genom fysiska besök, telefonsamtal, e-post eller digitala ansökningsformulär. Ofta är det klienten som själv tar kontakt och efterfrågar stöd från ombudsverksamheten. Det förekommer dock att professionella, anhöriga, närstående eller andra i personens närhet tar kontakten. Det har blivit allt vanligare att myndighetspersoner hänvisar klienter till verksamheter för personligt ombud. I Socialstyrelsens årsredovisning för 2022 [1] framgår att cirka två tredjedelar av alla personer som söker stöd hos personliga ombud har blivit hänvisade från andra myndigheter. Denna bild bekräftas i intervjuer med klienter.

Första besöket

När en klient kontaktat en PO-verksamhet bokas ett första möte där ombuden träffar personen och tar reda på fakta om hens livssituation och vad som skulle kunna vara ett möjligt uppdrag. Många verksamheter eftersträvar att två ombud är med vid det första mötet, för att bättre bedöma personens situation och planera insatser. (Alla verksamheter har dock inte resurser att avsätta två personer vid ett första samtal.) Det är dock alltid individens egen vilja och önskemål som är vägledande. Efter mötet bedömer ombuden om hen ingår i målgruppen för personligt ombud eller inte. Om inte försöker de lotsa personen vidare till en annan insats som kan tillgodose behoven.

De personliga ombuden bedömer självständigt vilka klienter de ska ta emot och arbeta tillsammans med. Ledningsgrupperna kan ge prioriteringsordningar för vilka grupper som ska ingå i verksamheten men de tar inte ställning till vilka individer som ombuden tar sig an.

Arbetet med klienterna

Arbetet läggs upp efter klientens önskemål och behov. Något ombud beskriver att hen har fått närma sig klienten successivt under lång tid för att vinna dennes förtroende, och att det tog ett halvår innan det stod klart vad de skulle arbeta med. Andra klienter kan mer direkt beskriva vilka problem de har och vilket stöd de behöver.

Arbetet som ombud har två sidor. För det första måste ombudet ha förmåga att skapa förtroende och möta människor med ofta allvarliga psykiska funktionsnedsättningar. För det andra krävs kunskap om välfärdssystemet; ombudet behöver förstå hur de olika myndigheterna fungerar, vilka uppdrag de har och hur regelverket ser ut.

Ombuden arbetar i huvudsak ensamma. Detta beskrivs i de flesta fall inte som ett problem men man är medveten om att det kan finnas risker i arbetet. Många har personlarm, och om de känner sig osäkra vid till exempel ett hembesök kan de i vissa fall ta med sig en kollega eller chef.

Avslutning av en klientkontakt

De flesta ombud beskriver att de har mellan 15 och 30 pågående klienter. Kontakterna är som regel tätare i början och glesas i slutet. Avslutningsfasen med klienterna kan bli utdragen och det blir då otydligt hur många klienter ett ombud har. Arbetet beskrivs i grunden som långsiktigt och nya stödbehov kan uppstå, vilket ställer krav på ytterligare insatser från ombudet. Det finns flera skäl till att klienterna blir kvar hos ombuden längre än förväntat. Det kan handla om brist på boendestödjare, gode män och förvaltare, och eftersom klientkontakten inte sällan utvecklas till ett tätt samarbete under en längre tid kan det vara problematiskt för klienten att kontakten avslutas.

Utifrån de intervjuer som gjorts framgår att ombudens arbete tillsammans med klienterna ofta pågår allt från några månader till flera år.

Systembrister

Utöver det individinriktade arbetet ska ombuden också ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i tillgången till vård, stöd och service i samhället.¹⁰ Detta innebär att ombuden identifierar, sammanställer och rapporterar dessa brister i systemet till ledningsgruppen. Se mer om systembrister i avsnittet *Arbetet med systembrister* nedan.

Verksamheternas syn på förordningen

I intervjuer med verksamhetschefer ställdes frågor om vilket stöd de har av förordningen och hur de ser på förordningen i förhållande till verksamheten. I korthet ser de positivt på förordningen, med styrande principer för hur arbetet ska bedrivas och vad som förväntas av kommunen. Flera intervjupersoner framhåller att det är viktigt att kommunen kan forma arbetet utifrån de lokala förutsättningarna och med hänsyn till de individuella behoven hos klienterna. Målgruppen är utsatt och det har visat sig att de får stor hjälp av sina personliga ombud. Förordningen gör det möjligt för klienter att få omfattande och

¹⁰ 3 § 2 st. 2, förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

avgörande stöd utan krav på ansökningar i formell mening med handläggning, utredning och journalföring.

En verksamhetschef framhåller att ombuden har en fantastisk roll och kan följa klienten. Hen menar att arbetssättet möjliggör en stödjande relation till klienten över längre tid vilket är särskilt viktigt eftersom välfärdssystemet är reglerat och det är svårt att få en personlig kontakt med sin handläggare på kommunen, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Enligt verksamhetschefen är det bra att insatsen personligt ombud inte innebär myndighetsutövning, och flera framhåller vikten av att det är en frivillig insats för kommunen.

Utmaningar med att verksamheten är frivillig

Det finns dock verksamhetschefer som ser problem med att verksamheten har en hög tillgänglighet, till exempel att ”fel” personer beviljas insatsen. Flera framhåller också riskerna med att det är en frivillig insats för kommunen, för när kommuner behöver spara pengar finns det risk för att de drar ner på PO-verksamheten eller helt lägger ner den. Några verksamhetschefer menar att PO-verksamhet borde vara en skyldighet för kommunerna eftersom den är alltför viktig för att kunna väljas bort eller prioriteras ner.

Förslag att göra verksamheten obligatorisk för kommunerna

Några verksamhetschefer menar att PO-verksamhet borde göras obligatorisk för samtliga kommuner genom lagreglering eller på annat sätt. Ingen av dessa menar dock att den bör ingå som en biståndsinsats i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. De gör jämförelser med andra serviceinsatser som nämns i socialtjänstlagen, till exempel anhörigstöd enligt 5 kap. 10 § SoL och budget- och skuldrådgivning enligt 5 kap. 12 § i samma lag. Några verksamhetschefer vill se en liknande lösning för personligt ombud så att kravet skrivs in i lagen utan att den blir en biståndsinsats med krav på formaliserad handläggning. Andra verksamhetschefer menar dock att det skulle krävas en separat lag för personligt ombud. Oavsett menar man att den bör vara formulerad så att den ger ombuden en fristående roll, så som i dag, utan krav på att de ska bedriva myndighetsutövning.

Statsbidragets betydelse

De intervjuade verksamhetscheferna menar generellt att statsbidraget är en förutsättning för att PO-verksamheterna ska fortsätta. Kommunerna har många prioriteter och många målgrupper, och personer med psykiska funktionsnedsättningar är en relativt liten målgrupp. De tror att PO-verksamheterna skulle minska eller försvinna om det inte fanns ett statsbidrag.

Statsbidragets konstruktion

Statsbidraget fördelas utefter hur många ombud som finns. Detta regleras i 9 § förordningen och i 4 § HSLF-FS 2016:98. Den totala potten är bestämd och ska fördelas efter antalet ombud. Detta gör att kommunerna inte på förhand kan veta hur mycket bidrag de får för sin verksamhet, för om antalet ombud ökar ett år får de mindre bidrag per ombud. Kartläggningen visar att detta ger

en osäkerhet som kan göra kommunerna mindre benägna att inrätta tjänster för personligt ombud. Flera verksamheter har också påpekat att bidraget täcker en allt mindre andel av kostnaderna för ombudsverksamheten.

Klient- och anhörigorganisationernas roll och funktion

Klient- och anhörigorganisationerna har allt sedan arbetet med psykiatrireformen haft en viktig roll i arbetet med personligt ombud. Genom sitt påverkansarbete har de bidragit till att PO-reformen kom till samt till dess utformning. I dag har organisationerna en roll på det lokala planet eftersom de kan ingå i ledningsgrupperna för PO-verksamheterna. Verksamhetschefer och ombud beskriver dock i intervjuerna att det kan vara svårt att rekrytera deltagare från de lokala föreningarna. På nationell nivå bedriver förbunden påverkansarbete gentemot regeringen och nationella myndigheter.

Arbetet med systembrister

Intervjuerna i samband med denna kartläggning visar tydligt att rapportering och hantering av brister i välfärdssystemet är en viktig del i ombudens arbete. De ska rapportera sådana brister till ledningsgrupperna, antingen enskilt eller tillsammans med hela gruppen av ombud i verksamheten, och antingen skriftligt eller muntligt. Några verksamheter har digitalt stöd för att dokumentera och sammanställa bristerna.

Det finns ingen gemensam definition av vad en systembrist är. Det kan handla om brister i bemötandet eller andra frågor som rör mötet med enskilda handläggare eller annan personal hos välfärdsaktörerna. Andra brister som nämns är långa väntetider och brist på läkare och annan vårdpersonal. Det kan också handla om regelverket hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. De systembrister som verksamheterna har identifierat förs vidare till ledningsgrupperna och diskuteras där. Ombuden och verksamhetscheferna ger en blandad bild av hur effektiv denna hantering är. I vissa verksamheter upplever verksamhetschefer och ombud att bristerna tas emot och hanteras av den aktuella aktören medan man i andra verksamheter är frustrerade över att de rapporterade systembristerna inte leder till förbättringar för målgruppen.

Systembristerna som har rapporterats i verksamheterna sammanställs och rapporteras vidare till länsstyrelserna i den årliga redovisningen. Länsstyrelserna gör i sin tur en summering av redovisade systembrister i länet, i sin årliga rapportering till Socialstyrelsen, som slutligen tar med dessa i den årliga redovisningen till regeringen. Ingen av aktörerna i denna kedja av sammanställningar och rapporteringar menar dock att de har ett ansvar för att agera på de rapporterade bristerna. Flera av de intervjuade aktörerna menar att de ser samma systembrister rapporteras år efter år. Även Socialstyrelsen konstaterar i årsredovisningarna [1] att det är samma systembrister som rapporteras varje år.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan deltar i ledningsgrupperna för PO-verksamheterna, vilket enligt förordningen är ett villkor för att kommunerna ska få ta del av statsbidraget till dessa verksamheter¹¹.

Socialstyrelsen har intervjuat företrädare för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på central nivå som också är medlemmar i den nationella beredningsgruppen. Likaså har Socialstyrelsen mött företrädare för dessa myndigheter i intervjuer med de lokala ledningsgrupperna. Det har framgått att de inte har något särskilt uppdrag när det gäller personliga ombud, annat än det allmänna uppdraget att samverka med andra myndigheter. Det finns heller ingen särskild ordning för att ta emot och hantera systembrister som berör deras verksamheter. Rapporter om systembrister på lokal eller regional nivå stannar som regel på denna nivå trots att systembristen ofta handlar om regelverk som kan påverka myndigheternas arbete i hela landet. Företrädarna för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan menar att målgruppen för personligt ombud är väldigt liten i förhållande till myndigheternas totala uppdrag och att de därför inte har någon särskild organisation för att arbeta med den eller ta emot rapporter om systembrister.

Regionerna

Regionerna förväntas delta i ledningsgruppernas arbete. I praktiken innebär det representanter för psykiatrin och primärvården, men kommunerna rapporterar om svårigheter att få representation från primärvården i 19 av 110 verksamheter. En förklaring är att det inte är helt tydligt vem som ska vara representant eftersom primärvården är en bred verksamhet som i vissa regioner också involverar flera olika privata vårdgivare.

Diskussion, fördelar och nackdelar

Ovan redovisas information om styrning och genomförande av PO-verksamheterna från intervjuer och dokumentstudier. I detta avsnitt diskuteras de frågeställningar som följer av uppdraget.

Är stöd- och ledningssystemet organiserat på ett ändamålsenligt sätt?

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har enligt förordningen ett ansvar för att administrera statsbidraget samt utveckla och stödja verksamheterna.

Länsstyrelserna ska ta in ansökningar från kommunerna om statsbidrag för PO-verksamheterna¹². De beslutar om bidragen och rekviderar medel från Socialstyrelsen som de sänder vidare till kommunerna. Efter verksamhetsåret tar länsstyrelserna in redovisningar från kommunerna, sammanställer dessa och sänder dem till Socialstyrelsen. Därefter sammanställer Socialstyrelsen de länsvisa rapporterna och lämnar en nationell rapport till Socialdepartementet senast den 15 maj varje år.

¹¹ 5 § andra stycket och 6 § förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar

¹² 8 § förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar och 2 § HSLF-FS 2016:98

Socialstyrelsen har i de senaste lägesrapporterna [1] påpekat att myndigheten bör ta in årsrapporter direkt från kommunerna och inte i sammanställd form från länsstyrelserna. Då skulle det gå att göra djupare analyser, vilket vore bra för samtliga berörda aktörer. Länsstyrelserna ställer sig i intervjuer positiva till detta, men i så fall krävs förändringar i regelverket (det vill säga ändring av förordningen).

Socialstyrelsen menar också att det finns samordnings- och kvalitetsvinster med att låta en myndighet sköta hela processen med ansökan och redovisning. I intervjuer med länsstyrelserna i denna kartläggning ställdes frågan om hur de ser på möjligheten att Socialstyrelsen tar över såväl ansöknings- som redovisningsprocessen. Några ställde sig tveksamma till att Socialstyrelsen skulle ta över ansökningsförfarandet. Vissa menar att de har bättre kännedom om kommunerna och därför bättre kan bedöma ansökningarna. Dessutom är det en fördel att de har statsbidraget som ett argument när de verkar för att kommunerna ska starta eller behålla PO-verksamheter. Socialstyrelsen bedömer dock att samordnings- och kvalitetsvinsterna väger tyngre än fördelarna med länsstyrelsernas lokalkännedom. Till vinsterna hör att ansökningarna kan bedömas på ett mer likvärdigt sätt om de görs av en enda myndighet och inte av 20 som i dag har PO-verksamhet. De överväganden som ska göras handlar om att bedöma om kommunen uppfyller villkoren som anges i förordningen och i föreskriften, och det handlar mindre om att göra lokalt anpassade bedömningar och beslut. En samlad ansöknings- och redovisningsprocess skulle stärka rättssäkerheten. Socialstyrelsen ser två möjliga scenarier. Det ena är att Socialstyrelsen ges uppdraget att administrera såväl ansökningarna som redovisningarna och det andra är att någon länsstyrelse ges uppdraget.

Oberoende av vilken myndighet som får det samlade ansvaret för ansöknings- och redovisningsprocessen kommer Socialstyrelsen och länsstyrelserna även fortsättningsvis att behöva samverka för att säkra kvaliteten i dessa processer.

Statsbidraget har stor betydelse

Socialstyrelsen bedömer att statsbidraget är en viktig faktor när det gäller att inrätta och driva PO-verksamheter. De flesta intervjupersoner menar att verksamheterna är beroende av statsbidraget och de bedömer att kommunen skulle lägga ner eller minska verksamheten om det inte fanns. Socialstyrelsen ser ingen anledning att ifrågasätta detta. Men statsbidragets konstruktion främjar inte transparens och en rättvis fördelning av bidraget mellan kommunerna. Kommunerna är fria att ansöka om bidrag för valfritt antal ombud, vilket gynnar kommuner som har en stark organisation och driver målgruppernas frågor. Bidragets storlek kan dock variera mellan åren eftersom bidraget per personligt ombud beräknas efter hur många ombud länsstyrelserna har beviljat. Detta gör att kommunerna inte på förhand kan veta hur mycket bidrag de får för sin verksamhet, och bidraget per ombud minskar om antalet ombud i landet ökar ett år. Denna osäkerhet kan göra kommunerna mindre benägna att inrätta tjänster för personligt ombud. Bidraget är heller inte indexerat, och i takt med kostnadsökningarna täcker de en allt mindre andel av kostnaderna för ombudsverksamheten.

Socialstyrelsen menar att statsbidragets nivå och konstruktion behöver ses över. Att nivån behöver höjas har också framförts i delbetänkandet *Från delar till helhet*,¹³ för att kommunerna bättre ska kunna möta behoven av personligt ombud från personer med samsjuklighet.

Fördelar och nackdelar med reglering i förordning och statsbidrag

En av huvudfrågorna i uppdraget är för- och nackdelar med nuvarande system, bland annat lämpligheten i att verksamheten regleras genom en förordning och ett statsbidrag. Redovisningen ovan om förordningen och statsbidraget visar att de intervjuade ledningsgrupperna, verksamhetscheferna och ombuden i huvudsak är nöjda med förordningen. Det finns detaljer som kan utvecklas, men alla aktörer som Socialstyrelsen har pratat med ser positivt på den fristående ställningen som ombudsverksamheterna och ombuden har. Statsbidraget beskrivs detta som en nödvändighet för att kommunerna ska kunna bedriva verksamheterna på en rimlig nivå och säkerställa finansieringen.

I detta avsnitt diskuterar Socialstyrelsen lämpligheten med att verksamheten regleras genom en förordning som innebär att PO-verksamheten är frivillig för kommunen och ställer detta i relation till en starkare reglering som bland annat skulle innebära att PO-verksamheten blir obligatorisk för kommunerna. En starkare reglering skulle kunna vara i form av lag eller förordning.

Fördelar med dagens system med en förordning

Systemet har varit i drift i många år, det är känt i kommunerna och verksamheten beskrivs som välfungerande för dess klienter. Yrkesrollen som personligt ombud och uppdraget är väl beskrivet i den dokumentation som ligger till grund för arbetet, det vill säga förordningen och stöddokument från Socialstyrelsen.

En majoritet av landets kommuner har valt att inrätta PO-verksamhet. Det vanligaste är att kommunen själv driver verksamheten, ensam eller i samarbete med en annan eller flera andra kommuner. Andra har valt att erbjuda personligt ombud genom en annan aktör, i första hand ideella föreningar eller stiftelser som driver verksamheten genom IOP-avtal eller upphandling.

Av kartläggningen framgår att verksamheternas fristående ställning underlättar för en klient att få tillgång till ett ombud eftersom det inte ställs krav på diagnos eller biståndsbeslut. Samtidigt har ombuden mandat som kommunanställda att driva sina klienters frågor gentemot socialtjänsten och andra välfärdsaktörer, utan att behöva följa det regelverk som ibland kan upplevas som begränsande inom socialtjänsten. Ombuden och verksamhetscheferna beskriver det oreglerade arbetet som en förutsättning för att de personliga ombuden ska göra ett bra arbete.

Administrationn kring arbetet beskrivs som enkel. Det finns få formkrav för den som vill få tillgång till ett personligt ombud.

¹³ Se *Från delar till helhet – En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet* (SOU 2021:93) s. 504

Verksamheterna har stöd från länsstyrelserna och från Socialstyrelsen, vilket beskrivs i förordningen. Detta bidrar till att upprätthålla och utveckla arbetet.

Brukar- och anhörigorganisationerna har en viktig roll i systemet. De deltar efter förmåga i de lokala ledningsgrupperna och i den nationella beredningsgruppen. Organisationerna bedriver också ett viktigt påverkansarbete på nationell nivå.

Utmaningar med dagens system

Socialstyrelsen bedömer att det finns flera utmaningar med dagens system, bland annat att det är frivilligt för kommunerna att inrätta PO-verksamheter. Av Socialstyrelsens redovisning för 2022 framgår att 251¹⁴ av landets 290 kommuner tillhandahåller verksamheter för personligt ombud medan 39 kommuner inte gör det. Inom ramen för denna kartläggning har Socialstyrelsen gjort en enkät till de kommuner som inte erbjuder insatsen, och svaren visar att kostnaderna är den vanligaste förklaringen till att man avstår. Kommunerna bedömer att de inte har ekonomiskt utrymme att inrätta tjänster, trots att i genomsnitt cirka 40 procent av kostnaderna täcks av statsbidraget. En mindre andel av kommunerna menar att de inte ser behov av personliga ombud eller att de har egna verksamheter som fyller samma behov.

Ytterligare en utmaning är att det finns kö till personligt ombud på flera håll i landet, och potentiella klienter kan få vänta i allt från några veckor upp till ett år i vissa kommuner [1]. Det finns verksamheter som väljer att stänga intaget när det uppstår köbildning. De flesta verksamheter prioriterar vissa målgrupper, vilket gör att kötiderna varierar mellan klienter beroende på deras situation och behov.

En tredje utmaning är att alla kommuner med PO-verksamhet inte har en fulltalig ledningsgrupp, trots att det är ett krav enligt 5 § andra stycket i förordningen. Om verksamheten inte kan inrätta en sådan ledningsgrupp, eller om någon aktör väljer att inte delta, kan kommunen inte få statsbidrag. Det är dock inte obligatoriskt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionen att delta i ledningsgruppen. Detta betyder att kommunen inte till fullo kan styra över ledningsgruppen eftersom övriga aktörer kan välja om de ska delta. Socialstyrelsen lämnade därför 2022 en framställan till regeringen¹⁵ där det föreslås att länsstyrelserna ska ha möjlighet att, om det finns särskilda skäl, lämna statsbidrag till en kommun även om inte alla representanter ingår i ledningsgruppen enligt 5 § andra stycket i förordningen. I samma framställan begärde Socialstyrelsen att beteckningen ledningsgrupp skulle ändras till samordningsgrupp eftersom det bedömdes beskriva gruppens funktion bättre.

Förordningen lämnar utrymme för de lokala verksamheterna att själva bedöma vilka personer de ska rikta sin verksamhet till, och intervjuerna visar att det har skett en förskjutning här. Den ursprungliga målgruppen var personer med psykos och schizofreni, men de anses av verksamheterna vara bättre omhändertagna inom psykiatrin i dag än när psykiatrireformen genomfördes. Genom åren har det också tillkommit nya diagnoser och grupper med

¹⁴ Det var 239 kommuner som ansökte om statsbidrag för PO-verksamhet. Ytterligare 5 kommuner drev PO-verksamhet utan att få statsbidrag beviljat för verksamheten. Detta beskrivs närmare i kapitlet "Konsekvenser för den enskilde av att verksamheten är frivillig för kommunerna".

¹⁵ Dnr 3.5-16743/2022.

människor som behöver stöd för att kunna orientera sig i välfärdssystemet. Socialstyrelsen menar att beskrivningen av målgruppen inte på ett tillfredsställande sätt ger verksamheterna vägledning i bedömningen av vilka sökande som ska erbjudas stöd från ombuden.

Det faktum att PO-verksamheten är frivillig för kommunen har ovan beskrivits som positivt eftersom målgruppen enklare får tillgång till insatsen och arbetssätten blir mer informella. Detta kan dock innebära ett mått av godtycke och ojämlikhet när det gäller vilka personer som erbjuds personligt ombud och vilket stöd som ges. Ledningsgrupperna anger vilka grupper som ska prioriteras men det är ombudet själv som fattar beslut om sina insatser.

Ombuden beskriver att de inte har skyldighet att dokumentera sitt arbete med klienterna och att detta gör att målgruppen vågar närma sig PO-verksamheten eftersom många klienterna känner motstånd mot verksamheter som dokumenterar. I Socialstyrelsens intervjuer har klienterna inte angett att de har problem med sådan dokumentation, och många vet inte heller om det överhuvudtaget förs några anteckningar. Ombuden har dock ofta behov av att föra minnesanteckningar som hanteras på olika sätt. Några förvarar anteckningar i låsta skåp medan andra har anteckningsblock eller lösa lappar i en skrivbordslåda. Någon låter klienten ha hand om anteckningarna.

Många av ombudens klientkontakter är, och behöver vara, långvariga. Det kan dock vara svårt att sätta gränser för vad ombudet ska göra och hur länge kontakten ska fortsätta. Arbetet som ombud beskrivs som ett engagerande uppdrag och det kan ibland vara svårt att avsluta kontakten med en person som man arbetat länge med. Men onödigt långvariga kontakter kan innebära längre väntetider för nya klienter.

Socialstyrelsen menar att det finns brister i administrationen av statsbidraget och att det kan finnas anledning att se över regelverket. Det handlar exempelvis om sättet att fördela statsbidraget. Det nuvarande systemet gör att kommunen inte kan veta hur mycket bidrag de kan få per ombud.

Fördelar med skarpare reglering

Mot bakgrund av resultaten av kartläggningen ser Socialstyrelsen att tillgängligheten till personligt ombud skulle befrämjas i hela landet om kommunerna hade en skyldighet att tillhandahålla PO-verksamhet. Likaså skulle en skarpare reglering kunna leda till att rättssäkerheten för den enskilde stärks och att kvaliteten i verksamheterna förbättras. Myndigheten menar dock att det inte bör vara en behovsbedömd insats, eftersom det skulle riskera att förta fördelarna med den relativt fria roll som PO-verksamheterna har i dag.

Socialstyrelsen gjorde 2005 [3] en utvärdering av de första fyra åren av reformen och föreslog bland annat en särskild lag om personligt ombud. Ett utdrag ur förslaget finns i bilaga 1 under rubriken ”Utvärderingar och lagförslag”. Socialstyrelsen tar i dag inte ställning till vilken form en skarpare reglering skulle ta. Det viktiga är att verksamheten regleras på ett sätt som behandlar de huvudsakliga problem som har framkommit i denna kartläggning. Detta handlar bland annat att ett antal kommuner inte erbjuder personligt ombud vilket får till följd att personer ur målgruppen inte får det stöd som de behöver och skulle kunna få. Det skapar en ojämlikhet mellan kommuner och det är enligt Socialstyrelsens bedömning inte resurseffektivt. Om

personer med psykiska funktionsnedsättningar får rätt stöd kan de få en bättre funktionsnivå och därmed minskat behov av insatser från välfärdssystemet.

En skarpare reglering kan också förbättra klienternas möjligheter att få en rättssäker insats. Det finns dock en konflikt som gäller individens möjligheter att överklaga ett beslut om stöd från personligt ombud. Det innebär en ökad rättssäkerhet att kunna överklaga ett beslut som innebär att inte få tillgång till ett ombud. För att beslutet ska bli överklagbart behöver det finnas ett ansökningsförfarande, en behovsprövning och ett beslut som fattas på formella grunder. I dag fattas inga formella beslut och det finns inga möjligheter att överklaga ett sådant ställningstagande från PO-verksamheten. Socialstyrelsen bedömer att fördelarna med att behålla dagens ordning överväger vinsterna med en reglering som innebär att PO-insatsen ska vara föremål för en mer formell behovsprövning. Fördelarna handlar om att det är lätt för den enskilde att få kontakt med PO-verksamheten, att arbetet sker på den enskildes villkor och att det finns få formkrav för att få stöd från PO-verksamheten. Dessa faktorer bidrar till att ett tillitsfullt samarbete mellan klienten och ombudet kan etableras.

Rättssäkerheten skulle dock öka i andra avseenden med en stärkt reglering bland annat om att insatserna ska dokumenteras och hur anteckningarna ska förvaras, samtidigt som det skulle ge underlag för ett kvalitetsarbete. Tillsyn skulle också kunna öka rättssäkerheten och ge underlag för kvalitetsutveckling i verksamheterna.

Vidare kan en starkare styrning kunna innefatta ett uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionerna att delta i ledningsgruppernas eller samverkansgruppernas arbete.

Andra verksamheter

Det finns möjlighet att reglera en verksamhet inom ramen för SoL utan att den utgör en biståndsbedömd insats enligt 4 kap. 1 § SoL. Exempelvis ska kommunen sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det, för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning (samarbetssamtal), och för att föräldrar får hjälp att träffa vissa typer av avtal enligt föräldrabalken.¹⁶

Ett annat exempel är att socialnämnden¹⁷ ska erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionshinder (anhörigstöd). Kommunernas anhörigstöd kan både vara en biståndsbedömd insats och en service utan biståndsbeslut.

Kommunen ska också ge budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer¹⁸.

Kommuninvånarna kan söka hjälp i flera av dessa verksamheter utan krav på biståndsbedömning och dokumentation. Verksamheterna kan bedrivas av kommunen själv eller av upphandlad aktör.

¹⁶ Se 5 kap. 3 § SoL. n

¹⁷ enligt 5 kap. 10 § SoL

¹⁸ enligt 5 kap. 12 § SoL

Det finns även exempel på uppgifter som kommunerna har utan att det är reglerat i SoL, bland annat färdtjänst¹⁹ och bostadsanpassning²⁰.

Utmaningar med en stärkt reglering

Dagens system med personligt ombud har till stora delar varit framgångsrikt och en eventuell förändring av regelverket behöver göras med försiktighet. Stärkt reglering kan också ge vissa önskade effekter.

Det kan finnas en risk för att PO-verksamheten blir mindre fristående om kommunen bedömer att verksamheten bör införlivas i socialtjänstens organisation på samma sätt som annan obligatorisk verksamhet. Det finns även en risk för att den får andra uppgifter inom socialtjänsten, det vill säga att tjänsterna blir delade med andra uppgifter.

Om verksamheten integreras i socialtjänsten kan det även bli svårare att driva systembristfrågor gentemot både den egna förvaltningen och externa aktörer. Personliga ombud skulle då bli mer förknippade med socialtjänsten och uppfattas som mindre fristående än i dag.

Flera av dessa antaganden förutsätter att PO-verksamheten införlivas i socialtjänsten och därmed blir mindre fristående. Så behöver det inte bli. Socialstyrelsen bedömer att en eventuell stärkt reglering bör föreskriva att verksamheten även fortsatt ska bedrivas fristående från socialtjänstens myndighetsutövning och annan lagstadgad verksamhet.

Fördelningen av statsbidraget kan behöva ses över

Att statsbidraget är öronmärkt för PO-verksamheten beskrivs som en framgångsfaktor. Om det öronmärkta bidraget försvinner och ges i form av ett generellt bidrag finns en risk för att kommunerna inte inrättar sådan verksamhet, eller drar ner den till ett minimum.

Om PO-verksamheterna görs obligatorisk för kommunerna kommer fördelningen av statsbidraget att behöva ses över. Det nuvarande statsbidraget som regleras av förordningen behöver fördelas med stöd av generella kriterier.

Verksamheterna är organiserade på ett ändamålsenligt sätt

Kartläggningen ger en samstämmig bild av hur verksamheterna är organiserade. Nästan alla intervjupersoner ser det som positivt att kommunerna har ansvaret för PO-verksamheterna. Verksamhetschefer och ombud är också överens om att kommunerna bör ha frihet att inom sitt mandat organisera verksamheten på det sätt de finner bäst, och att driva den i egen regi eller lägga ut den på annan utförare.

Socialstyrelsen bedömer att den nuvarande ordningen, där kommunen har möjlighet att tillhandahålla personligt ombud inom sitt område, är ändamålsenlig.

¹⁹ Lag (1997:736) om färdtjänst.

²⁰ Lag (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag.

Samarbete mellan kommuner ger vinster för verksamheterna

I avsnittet ”Verksamheterna och ledningsgrupperna” redovisas exempel på hur kommunerna har valt att organisera sina verksamheter och ledningsgrupper. Socialstyrelsen konstaterar att det finns fördelar med att kommunerna, utifrån de lokala förutsättningarna, själva kan välja upplägg. Framför allt mindre kommuner kan dock ha svårt att driva verksamheten på egen hand så att de uppnår tillräcklig kvalitet i verksamheten, god arbetsmiljö för ombuden och kompletta ledningsgrupper.

Det kan vara en utmaning att upprätthålla god kvalitet i en verksamhet som består av en eller några enstaka personer, på grund av minskad kontinuitet vid semestrar och sjukledigheter för personalen och mindre möjligheter till kollegialt utbyte av erfarenheter. För verksamhetens chef är det också en utmaning att planera och prioritera stödet till ombudet och avgöra var och hur verksamheten ska organiseras.

Med ett enda ombud kan det vara svårt för arbetsgivaren att upprätthålla en god arbetsmiljö. Det handlar inte minst om trygghets- och säkerhetsfrågor för ombudet. Till exempel kan det vara önskvärt att mer än en person tar emot en ny klient vid ett första samtal, eller vid hembesök hos klienter som man inte har mött tidigare.

Flera intervjuade verksamhetschefer vittnar också om att mindre kommuner kan ha svårt att samla en ledningsgrupp. Arbetsförmedling, Försäkringskassan och psykiatri har andra geografiska indelningar att förhålla sig till, och en del av dessa ser det som ineffektivt att delta i flera kommunala lednings- eller samverkansgrupper.

Det framstår därför som en mer ändamålsenlig lösning att framför allt mindre kommuner går samman om en gemensam verksamhet och en gemensam ledningsgrupp. I landet finns också exempel på verksamheter som drivs av flera kommuner i egen regi eller av annan aktör, exempelvis en ideell förening eller en stiftelse.

Bra att samordna ledningsgrupperna

Av 5 §, andra stycket i förordningen framgår att det för verksamheten ska finnas en ledningsgrupp med representanter för kommunen, regionens primärvård och psykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Patient-, brukar- och anhörigorganisationer ska erbjudas att delta i ledningsgruppen.

Enligt intervjupersonerna råder dock en del oklarheter kring ledningsgrupperna, och alla är inte fulltaliga. Av Socialstyrelsens årsredovisning för 2022 framgår att 17 procent av kommunerna saknar fulltaliga ledningsgrupper. Länsstyrelserna rapporterar om svårigheter att få representation från

- primärvården – 19 verksamheter
- Arbetsförmedlingen – 7 verksamheter
- Försäkringskassan – 7 verksamheter
- organisationer för patienter, brukare och närstående, särskilt i små kommuner.

Kommunerna har inte möjlighet att styra de andra aktörerna som ska ingå i ledningsgruppen, och om de av någon anledning inte deltar kan det hindra kommunen från att bedriva en viktig och framgångsrik verksamhet.

Flera kommuner har valt att lägga ledningsgruppsfunktionen i ett samordningsförbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, (Finsam). Ett exempel är Stockholms stad. Där administrerar samordningsförbundet ledningsgruppen separat, i egna möten, och man tar inte ledningsgruppsfrågorna i de ordinarie styrelsemötena. Andra kommuner har också separata möten för ledningsgruppen i anslutning till Finsam-mötet. Några lyfter in ledningsgruppsfrågorna i det ordinarie mötet under en särskild punkt på dagordningen. Finsam gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region att samverka finansiellt genom att bilda samordningsförbund där de fyra aktörerna bestämmer hur samarbetet ska utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Vid slutet av 2021 fanns det 76 samordningsförbund som innefattade 272 (94 procent) av Sveriges 290 kommuner.

Socialstyrelsen ser positivt på att ledningsgrupperna för PO-verksamheterna samordnas med samordningsförbunden, om kommunerna bedömer att det är en fördel för verksamheten. Fördelarna kan vara att man inte belastar aktörerna med flera samverkansmöten som rör samma målgrupper och liknande frågeställningar. Vidare torde samordningsförbundet vara ett lämpligt forum för att presentera och diskutera PO-verksamheternas rapporter om systembrister. Målgrupperna för samordningsförbunden och PO-verksamheterna är överlappande och det finns potential för samordningsvinster. En risk är dock att PO-frågorna inte får tillräckligt med tid och engagemang om de reduceras till en punkt i en dagordning som delvis har en annan inriktning.

Ett observandum är att brukar- och anhörigorganisationerna har en roll i ledningsgrupperna men inte i samordningsförbunden. Några förbund har därför valt att inbjuda dessa till möten som hålls separat från samordningsförbundets ordinarie möte.

Kommunernas arbete med systembrister kan utvecklas

Socialstyrelsen menar att uppdraget att identifiera systembrister är en viktig del i ombudens arbete. Det handlar om att det individinriktade arbetet med ”empowerment”²¹ för klienterna kompletteras med en ”strukturell empowerment” med syftet att uppmärksamma brister i välfärdssystemet [4] som kan göra att målgrupperna ställs utanför samhällets välfärdssystem.

Av kartläggningen framgår att det råder stora skillnader mellan verksamheterna i hur systembristerna identifieras, rapporteras och åtgärdas, och Socialstyrelsen bedömer att arbetet kan bli mer effektivt. Detta skulle kräva att begreppet definieras tydligare. I begreppet systembrister ryms allt från klagomålsärenden till behov av regeländringar hos nationella aktörer. Klagomålen kan handla om kunskapsbrist, tidsbrist och enskilda befattningshavares

²¹ Begreppet empowerment innebär att stärka klientens inflytandeförmåga genom att uppmuntra och hjälpa klienter att ta makt över beslut och handlingar som rör det egna livet.

missuppfattningar om sitt uppdrag och sina skyldigheter hos välfärdsaktörerna. Andra identifierade systembrister kan avse regelverket, eller myndigheternas efterlevnad av regelverket. Det handlar också om myndigheters bristande förmåga att samordna sina insatser.

För att tydliggöra arbetet med systembrister skulle ett gemensamt it-baserat verktyg vara till hjälp. Flera kommuner använder i dag ett som finns på marknaden, medan andra har egna it-baserade verktyg och vissa har analoga eller inga redskap alls för att samla och beskriva systembristerna.

Slutligen finns ingen aktör som har ansvar för att följa upp systembristerna som avser nationella regelverk hos regering och myndigheter. Socialstyrelsen drar slutsatsen att en nationell aktör behöver ta ansvar för att följa upp de brister som rapporteras i årsredovisningen till regeringen, och det förutsätter att de beskrivs på ett systematiskt sätt. Den aktör som får detta uppdrag behöver också kommunicera med de myndigheter och aktörer som har möjlighet att åtgärda bristerna. Länsstyrelserna vill att Socialstyrelsen tar ett större ansvar inom detta område, enligt intervjuer och tidigare kommunikation.

Målgruppen

Det här kapitlet beskriver hur målgruppen är definierad, hur verksamheterna och brukar- och anhörigorganisationerna beskriver den och hur målgruppen har utvecklats över tid.

Definition av målgruppen

Målgruppen finns definierad i förordningen och Socialstyrelsens meddelandeblad 5/2020 [2]. Av 2 § i förordningen framgår att

Verksamheten med personligt ombud riktar sig till personer som är 18 år eller äldre, som har psykiska funktionsnedsättningar och betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika livsområden.

De enskilda som kan få stöd av personligt ombud ska ha sammansatta och omfattande behov av vård, stöd och service, rehabilitering och sysselsättning samt ha behov av långvariga kontakter med socialtjänsten, primärvården och den specialiserade psykiatrin och andra myndigheter.

I Nationell psykiatrisamordnings rapport *Vad är psykiskt funktionshinder* från 2006 [5] definierades begreppet psykisk funktionsnedsättning: ”En person har en psykisk funktionsnedsättning om han eller hon har väsentliga svårigheter med att utföra aktiviteter på viktiga livsområden och dessa begränsningar har funnits eller kan antas komma att bestå under en längre tid. Svårigheterna ska vara en konsekvens av psykisk störning.” I samma rapport definierades begreppet psykisk störning som samlingsbegrepp för alla tillstånd som diagnostiserats som psykiatriska. Grundprincipen är att alla tillstånd som diagnostiserats (eller som skulle kunna diagnostiserats) som psykiska sjukdomar eller störningar kan leda till psykiska funktionshinder. Gruppen domineras av personer med någon psykossjukdom, personlighetsstörning eller något allvarigare affektivt tillstånd. Även högfungerande personer (utan utvecklingsstörning) med ett neuropsykiatriskt tillstånd ingår. Dessutom ingår samsjuklighet mellan missbruk eller beroende och annan psykisk störning, så kallad dubbeldiagnos. Vidare bedöms förvärvade eller medfödda psykiatriska tillstånd med klarlagd organisk bakgrund ingå i den grupp störningar som kan ge psykiska funktionshinder, till exempel post-traumatiska hjärnskador, resttillstånd efter cirkulationsstörning i hjärnan och varaktiga psykiatriska tillstånd som en följd av svår epilepsi. Vidare ingår långvariga och genomgripande psykiatriska stresstillstånd, som vid diagnosen PTSD (post-traumatiskt stressymptom) och ”utmattningsdepression”. Annat bedöms inte ingå i begreppet psykisk störning, såsom missbruk eller beroende utan psykiatrisk samsjuklighet, psykisk utvecklingsstörning utan samtidig annan psykisk störning, psykiatriska tillstånd av kortvarig och övergående natur och demenssjukdomar utan samtidig psykisk störning.

Socialstyrelsen skrev i meddelandebladet 14/2000 att insatsen personligt ombud inte var avsedd för alla personer (cirka 45 000) i psykiatrireformens målgrupp. Regeringens beslut om statsbidrag byggde på uppskattningen att 10–12 procent av dessa kunde behöva ett sådant kvalificerat stöd. I

meddelandeblad från 2000 och 2011²² fastställdes att personligt ombud är en möjlig insats även för personer på hem för vård eller boende, för personer inom enskild verksamhet, för personer med psykiska funktionsnedsättningar och samtidigt missbruk, för hemlösa personer med psykiska funktionsnedsättningar och för personer som riskerar att utveckla svåra psykiska funktionsnedsättningar. I meddelandebladet från 2011 framgår att det är viktigt att den lokala ledningsgruppen prioriterar inom målgruppen efter kommunens lokala förhållanden.

I meddelandebladet 5/2020 [2] gjorde Socialstyrelsen ett förtydligande där det framgår att målgruppens behov är avgörande: ”Det är behoven som avgör om man tillhör målgruppen. Det innebär att den enskilde inte rent faktiskt måste ha haft allt stöd och alla kontakter som uppräknas under en längre tid utan det är behoven som på olika sätt ska vara sammansatta, omfattande och långvariga.”

Verksamheternas beskrivning av målgruppen

Intervjuerna med verksamheterna visar att de personliga ombuden förhåller sig till förordningen och meddelandebladen för att definiera vem eller vilka som ingår i målgruppen. Bedömningarna baseras på personens psykiska funktionsnedsättning och på att personen har betydande och väsentliga svårigheter inom flera livsområden. Flera verksamheter beskriver en förändring av vilka som söker upp personligt ombud. Bland annat har personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar blivit vanligare bland klienterna, och enligt ombuden beror det i hög grad på ökade krav i samhället och digitalt utanförskap. Genom en ökad digitalisering har vård, omsorg och myndigheter blivit mindre tillgängliga för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Ombuden beskriver att många i den målgruppen saknar dator, smart telefon och bank-id, och att andra inte vet hur man använder systemen.

Ombud med lång yrkeserfarenhet bedömer att det i dag är färre personer med allvarliga psykostillstånd som söker och får personligt ombud. På frågan om vad det kan bero på, tror ombuden i några verksamheter att förbättringar inom psykiatri och socialtjänstens socialpsykiatri har gynnat dessa grupper.

I dag finns det utrymme för enskilda verksamheter och ombud att bedöma vilka personer som ska få tillgång till ett personligt ombud på lokal nivå, utifrån hur de tolkar förordningen och meddelandebladen. Verksamheterna gör dock lite olika tolkningar. I en verksamhet är man till exempel osäkra på om alla kriterier för målgruppen måste vara uppfyllda, vilket kan leda till att personer nekas ett personligt ombud trots stora behov. En annan verksamhet beskriver att man väljer att tona ned delar i förordningen för att tidigt kunna hjälpa en ung människa, såsom kravet på sammansatta och omfattande behov av vård, stöd och service, rehabilitering och sysselsättning.

Brukar- och anhörigorganisationernas bild

Brukar- och anhörigorganisationerna upplever att det i dag är lite oklart vilka personer som ingår i begreppet psykisk funktionsnedsättning och att det därmed kan upplevas som godtyckligt vem som får tillgång till ett personligt

²² Meddelandebladen 14/200 och 5/2011 har utgått och ersatts av Socialstyrelsens meddelandeblad 5/2020.

ombud. Det finns viss oro för att personer med betydande och väsentliga svårigheter, som avsågs när personligt ombud inrättades, trängs undan av andra, ibland nya, grupper med psykisk funktionsnedsättning. Samtidigt ser man fördelar med att personligt ombud finns för en bred målgrupp och att behoven får styra, men menar att antalet personliga ombud inte kan täcka behoven. En brukarorganisation menar även att personer med schizofreni eller andra svåra psykiatriska tillstånd kan leva isolerade och dra sig undan, och därför behövs också ett uppsökande arbete.

Diskussion, målgruppen då, nu och i framtiden

Avsnittet behandlar om målgruppen för personligt ombud har förändrats över tid, och i så fall hur, och om den är avgränsad på ett ändamålsenligt sätt.

Målgruppen har förändrats

Människor som lever med psykiska funktionsnedsättningar är inte en homogen grupp. Utifrån kartläggningens resultat bedömer Socialstyrelsen att de personer som söker upp personligt ombud till stor del ingår i den målgrupp som formulerades i Nationell psykiatrisamordning. Däremot verkar de undergrupper som dominerar variera över tid. Det kan tänkas bero på att samhällsutvecklingen gjort att personer med psykiska funktionsnedsättningar till viss del möter andra utmaningar i dag än i början av 2000-talet.

Målgruppen och personligt ombud är en del av samhällsutvecklingen

Både målgruppen och PO-verksamheterna påverkas av, och påverkar, sin samtid och samhällsutvecklingen [6]. De möjligheter och/eller begränsningar som uppstår för personer med psykiska funktionsnedsättningar i mötet med omgivningen beror på hur samhället ser ut vid varje given tidpunkt. Forskning visar till exempel att 1900-talets avveckling av mentalsjukhusen i västvärlden drevs på av utvecklingen av ny psykofarmaka som innebar att patienternas symtom minskade, parallellt med utvecklingen av sociala och psykoterapeutiskt orienterade arbetsmodeller [6]. Det innebar då både möjligheter och utmaningar för personer med psykiska funktionsnedsättningar. Vidare påverkas målgruppen av utvecklingen mot ökad diagnostisering av neuropsykiatriska diagnoser och den ökade digitaliseringen som skapar digitalt utanförskap.

Förändringar i målgruppens förutsättningar

Systemet med personliga ombud har utvecklats sedan förordningen tillkom 2013, parallellt med andra förändringar i samhället som förbättrat målgruppens förutsättningar. Ett exempel är att samordnad individuell plan (SIP) 2010 skrevs in i SoL och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL²³ och ett annat är att insatsen boendestöd har ökat sedan 2013 [7]. Socialstyrelsen vill exemplifiera den här utvecklingen med att belysa boendestöd lite extra. Boendestöd avser bistånd enligt SoL i form av stöd i den dagliga livsföringen,

²³ Se 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL.

och är riktat till personer med intellektuell eller psykisk funktionsnedsättning i eget boende²⁴. Det kan handla om praktiskt eller socialt stöd för att stärka en persons förmåga att klara vardagen i bostaden och ute i samhället. År 2022 var boendestöd den vanligaste insatsen enligt SoL för personer med psykiska funktionsnedsättningar (30 700 personer). Till skillnad från insatsen personligt ombud är boendestöd en biståndsbedömd insats som till största delen utförs i klientens hem. Boendestödjaren har begränsade möjligheter att företräda klienten på samma sätt som ett personligt ombud, och rapporterar inte systembrister. Boendestöd kan dock komplettera andra insatser, och på längre sikt ersätta personligt ombud för många klienter.

Målgruppen behöver en ny definition

Kartläggningen visar att målgruppen är formulerad med en bred ansats och fokuserar på personens behov snarare än på specifika diagnoser. Intervjuer med verksamheter synliggör att målgruppens diagnoser och problematik förändras i takt med samhället, men inom definitionen av psykiska funktionsnedsättningar. Formuleringen i förordningen skapar dock en del osäkerhet om vem eller vilka som ingår i målgruppen personer med psykiska funktionsnedsättningar och hur klientens behov ska bedömas.

Utifrån detta bedömer Socialstyrelsen att det finns anledning att se över beskrivningen av målgruppen och syftet med personligt ombud, för att ge bättre vägledning i bedömningen av vilka sökande som ska erbjudas stöd från ombuden. Ett sådant arbete behöver utgå från den ursprungliga definitionen av psykisk funktionsnedsättning och psykisk störning samt aktuell forskning på området. Det är enligt Socialstyrelsens mening viktigt att begreppen återhämtning [8], empowerment och brukarinflytande [9] samt stigma och diskriminering [10] är vägledande i arbetet. Definitionen av målgruppen och syftet med insatser från PO-verksamheterna kan med fördel tas fram tillsammans med brukar- och anhörigorganisationer samt representanter från personliga ombudsverksamheter och kommuner. Berörda aktörer såsom SKR, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör också involveras i arbetet. Socialstyrelsen bedömer även att barn- och anhörigperspektiven behöver inkluderas i en översyn av insatsen personligt ombud.

²⁴ Läs mer om boendestöd på [Boendestöd - Kunskapsguiden](#)

Konsekvenser för den enskilde av att verksamheten är frivillig för kommunerna

Det här kapitlet belyser den frågeställning i uppdraget som handlar om konsekvenserna för den enskilde av att PO-verksamhet är frivillig för kommunerna.

I ett första steg har Socialstyrelsen undersökt vilka kommuner som inte har PO-verksamhet och identifierat några bakomliggande orsaker till att de inte ansökt om statsbidrag. Detta steg utgår från en enkät till kommuner utan PO-verksamhet samt kontakter via telefon eller e-post med ett urval av dessa kommuner. Därefter har Socialstyrelsen, i ett andra steg, låtit klienter och anhöriga med egen erfarenhet av personligt ombud beskriva vad kontakten med ombudet har betytt för dem.

39 kommuner saknar PO-verksamhet

År 2022 saknade totalt 39 kommuner (13 procent) PO-verksamhet.²⁵ Dessa kommuner finns i tolv regioner, se tabell 1.

I sex av regionerna – inklusive Region Gotland – är det 1 kommun som saknar PO-verksamhet. Resterande sex regioner har 2 eller fler kommuner utan sådan verksamhet. I Region Jönköping saknas verksamheten i 10 av regionens totalt 13 kommuner (77 procent).

²⁵ Information inhämtad från länsstyrelserna i februari 2023. Utöver dessa 39 kommuner bedrev 5 kommuner verksamhet med personligt ombud utan att ha ansökt om statsbidrag. De är inte inkluderade i sammanställningen i det här kapitlet.

Tabell 1. Regioner med kommuner som inte har PO-verksamhet. Antal och andel kommuner

| Region | Kommuner i regionen (totalt antal) | Kommuner i regionen som inte har PO-verksamhet (antal) | Kommuner i regionen som inte har PO-verksamhet (andel, %) |
|----------------------|------------------------------------|--|---|
| Jönköpings län | 13 | 10 | 77 |
| Västra Götaland | 49 | 7 | 14 |
| Örebro län | 12 | 5 | 42 |
| Östergötland | 13 | 5 | 38 |
| Skåne | 33 | 4 | 12 |
| Uppsala | 8 | 2 | 25 |
| Gotland | 1 | 1 | 100 |
| Halland | 6 | 1 | 17 |
| Jämtland Härjedalen | 8 | 1 | 13 |
| Sörmland | 9 | 1 | 11 |
| Kalmar län | 12 | 1 | 8 |
| Värmland | 16 | 1 | 6 |
| Totalt, riket | | 39 | 13 |

Källa: Länsstyrelsernas PO-handläggare.

En klar majoritet av kommunerna utan PO-verksamhet ligger i södra Sverige. Endast 3 av 39 ligger norr om Stockholm, varav 2 i Region Uppsala och 1 i Region Jämtland Härjedalen.

Sammanställningen visar också att de flesta kommunerna utan PO-verksamhet är relativt små sett till antal invånare. En majoritet (30 stycken) har färre än 30 000 invånare. Bara 2 kommuner, 1 i Halland och 1 i Västra Götaland, har fler än 70 000 invånare.

En majoritet har tidigare erfarenhet av PO-verksamhet i kommunen

Totalt 28 kommuner²⁶ (72 procent) besvarade enkäten.

En fråga gällde om kommunen haft någon PO-verksamhet under de senaste tio åren. Totalt svarade 61 procent (17 kommuner) ja och 21 procent (sex kommuner) nej, se tabell 2. Totalt 18 procent (5 kommuner) svarade att de inte kände till om det funnits en sådan verksamhet tidigare.

Tabell 2. Har det funnits en verksamhet med personliga ombud i kommunen under de senaste tio åren?

| | Antal | Andel (%) |
|---------------|-----------|------------|
| Ja | 17 | 61 |
| Nej | 6 | 21 |
| Vet inte | 5 | 18 |
| Totalt | 28 | 100 |

Källa: Socialstyrelsens enkät till kommuner som inte har PO-verksamhet (2023).

²⁶ De 11 kommuner som inte besvarade enkäten ligger i följande sju regioner: Örebro, Jönköping, Östergötland, Västra Götaland, Skåne, Gotland och Halland.

I fördjupade samtal med ett urval kommuner framgår att även kommuner som inte har haft en PO-verksamhet under de senaste tio åren, kan ha tidigare erfarenhet av sådan verksamhet men då en längre tid tillbaka.

Hög kännedom om möjligheten att söka statsbidrag

Kommunerna har hög kännedom om möjligheten att ansöka om statsbidrag hos länsstyrelserna för att bedriva PO-verksamhet; 82 procent av de som besvarat enkäten känner till statsbidraget. Framför allt är det kommuner som inte vet om det funnits någon tidigare PO-verksamhet som inte heller känner till möjligheten att ansöka om statsbidrag.

Det finns dock kommuner som trots att de känner till statsbidraget inte har ansökt. De sex kommuner som inte haft en PO-verksamhet under de senaste tio åren uppger i enkätsvar att statsbidraget inte täcker en tillräckligt stor del av de totala kostnaderna för verksamheten. En kommun angav därtill att de inte bedömer att det finns behov av en sådan verksamhet samt att de organiserar stöd till målgruppen på annat sätt.

Tre av kommunerna problematiserar statsbidraget i fritextsvar. De skriver bland annat att finansieringen saknar långsiktighet och har urholkats över tid. Detta minskar viljan att bygga upp en verksamhet och anställa personal, skriver en kommun.

Flera verksamheter upphörde 2019

Totalt 17 kommuner av de 28 som besvarade enkäten svarar att de lagt ner sin PO-verksamhet under de senaste tio åren. År 2019 var det sista året med en PO-verksamhet i drygt 40 procent av kommunerna (7 av 17 stycken). Ingen kommun avslutade verksamheten under 2021 eller 2022. Se tabell 3.

Tabell 3. När var det senaste året det fanns en PO-verksamhet i kommunen?

| | Antal |
|---------------|-----------|
| 2015 | 3 |
| 2016 | 1 |
| 2017 | 1 |
| 2018 | 2 |
| 2019 | 7* |
| 2020 | 3 |
| 2021 | 0 |
| 2022 | 0 |
| Totalt | 17 |

Källa: Socialstyrelsens enkät till kommuner som inte har PO-verksamhet (2023).

* Varav fyra kommuner tidigare ingått i en PO-verksamhet i Region Jönköping.

Samtidigt pågår ett visst arbete med att starta upp nya verksamheter. I två kommuner finns politiska beslut om att åter starta PO-verksamhet, varav den ena planerar för detta inom ramen för en befintlig organisation i en större kommun i närområdet under 2023. Den andra kommunen planerar att starta verksamheten i egen regi under 2024, och anger som syfte att personer med psykisk funktionsnedsättning ska få sina rättigheter tillgodosedda samt att avlasta behandlare och handläggare inom socialtjänsten med en verksamhet som är oberoende av myndigheter.

Av fritextsvar framkommer att frågan om att införa personligt ombud är aktuell i ytterligare två kommuner, och att socialnämnden i den ena kommer att begära medel för den beräknade merkostnaden inför 2024. Det finns dock ännu inga beslut fattade om detta.

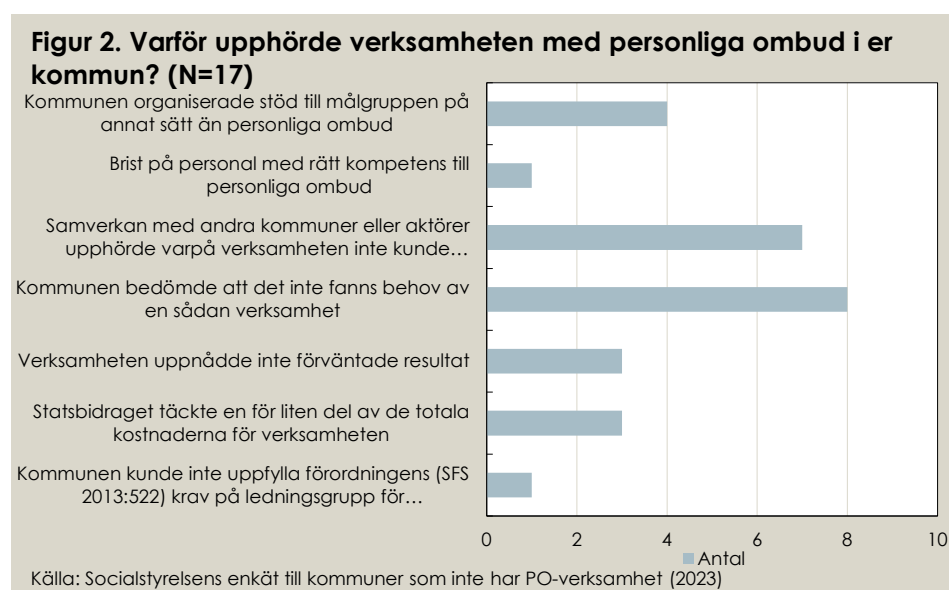
Orsaker till att kommuner inte har PO-verksamhet i dag

Olika orsaker bakom att verksamheten upphör

Av enkäten framgår att det finns olika anledningar till att kommunerna upphört med sin PO-verksamhet, se figur 2. De två vanligaste är att kommunerna bedömde att det inte fanns något behov och att samverkan med andra kommuner upphörde. Med enstaka undantag har kommunerna svarat antingen det ena eller det andra av dessa svarsalternativ.

Andra anledningar är att kommunen organiserar stöd till målgruppen på annat sätt, att verksamheten inte uppnådde förväntade resultat och att statsbidraget inte täckte en tillräckligt stor del av kostnaderna.

Mindre vanliga anledningar är brist på personal eller svårigheter att uppfylla förordningens krav på ledningsgrupp för verksamheten.



Den fördjupade kontakten med några kommuner bekräftar bilden från enkäten om huvudsakliga skäl till att PO-verksamheter upphör: en ansträngd kommunal ekonomi i kombination med att verksamheten är frivillig och att statsbidraget enbart löper ett år i taget och inte täcker hela kostnaden – även om kommunen har konstaterat att verksamheten behövs.

Detta är några av de utmaningar som kommunerna beskriver (i fritextsvar och i samtal) utifrån tidigare erfarenheter av PO-verksamhet:

- Klienterna blev inte slussade från ombuden vidare in i annan verksamhet, utan kontakterna mellan klient och ombud löpte på under obegränsad tid.
- Fördelningen av klienter mellan kommunerna i den gemensamma verksamheten var väldigt ojämn.

- Ombuden var inte närvarande i den egna kommunen.
- De systembrister som ombuden påtalade gällde främst statliga myndigheter, varpå kommunen bedömde att ombuden inte fick vara kvar av effektiviseringsskäl.

I samtalen beskriver flera kommuner att de är beroende av en eller flera grannkommuner för att kunna driva – eller delta i – en gemensam PO-verksamhet. När grannkommuner säger upp avtal eller avslutar en gemensam verksamhet saknas förutsättningarna för den egna kommunen – som ofta är liten sett till invånarantal – att på egen hand driva en PO-verksamhet. Ett problem kan vara att behovet av PO-verksamhet i kommunen inte är tillräckligt stort för en heltidstjänst. En annan förutsättning är att kommunen inte lyckas få ihop en ledningsgrupp på grund av att de huvudmän som ska ingå inte vill delta om inte flera kommuner samverkar.

Det finns också exempel på kommuner som dragit sig ur gemensamma samarbeten eftersom de upplevt att för få invånare i den egna kommunen använde tjänsten, eller att ombuden inte hade tillräckligt stor närvaro i den egna kommunen.

Andra kommuner bedömer att insatserna inom socialpsykiatri – ibland ihop med andra öppna insatser i kommunen – är tillräckligt för att täcka de behov av stöd och hjälp som uppstår.

Olika sätt att möta de behov som finns, utan PO-verksamhet

Kommuner utan personliga ombud kan möta målgruppens behov på andra sätt. Det är vanligt att dessa personer hänvisas till myndigheter och insatser som finns för alla, exempelvis boendestöd och kontaktperson, men även via legala företrädare såsom god man eller förvaltare. Det innebär att kommunen inte har någon särskild verksamhet som är riktad till målgruppen för personligt ombud. Kommunerna kan ibland också erbjuda öppen verksamhet såsom aktivitetshus eller mötesplatser som är speciellt inriktade på personer med psykisk funktionsnedsättning.

Andra kommuner har utformat egna arbetssätt för att möta målgruppens behov. Här nedan presenteras två exempel från kommuner som på olika sätt möter målgruppens behov av stöd, som annars ett personligt ombud skulle ha gett.

Utvidgat uppdrag i socialpsykiatri

En kommun beskriver att det är cirka en person om året som identifieras behöva personligt ombud. Kommunen har hittat en egen lösning i den befintliga organisationen inom socialpsykiatri och menar att det är enklare än att driva en PO-verksamhet. Intervjupersonen beskriver kommunens arbetssätt utifrån ett konkret exempel:

En anhörig hörde av sig angående sitt barns räkning förra sommaren. Den anhöriga efterfrågade specifikt kontakt med ett ombud. Då hade jag [högre chef i kommunen] kontakt med enhetschefen för socialpsykiatri om en lämplig person bland hennes boendestödjare som kunde träffa den unga vuxna. Boendestödjaren har sedan haft en kontakt med den här unga

vuxna, i en form av utvidgat uppdrag. Det är ju en representant från kommunens verksamhet, men som delvis kan kliva utanför den rollen. Ombud ska ju vara mer fristående och objektivt, vi löser det genom att man kan gå utanför sin roll lite och att man är erfaren och har kunskap om vilken hjälp som kan fås i kommunal regi och hur stödet ser ut inom vuxenpsykiatrin. Vart man kan vända sig också i andra myndighetskontakter.

Ny serviceinsats med fokus på slussning till befintliga verksamheter

En annan kommun hade tidigare en länsgemensam PO-verksamhet som utvecklades 2019 och har sedan dess startat en ny insats för att delvis möta både de behoven och andra behov inom psykisk hälsa. Insatsen ges som service utan biståndsbeslut, kallas för *serviceinsats psykisk hälsa* och riktas mot en bredare målgrupp än vad de personliga ombuden gör. Målet är att på servicenivå erbjuda stöd och vägledning till personer med psykisk ohälsa för att individen ska hitta rätt kontakter och insatser.

Intervjupersonen beskriver hur kommunen valt att utforma serviceinsatsen och vad som skiljer den från personligt ombud:

Det vi formade var serviceinsats psykisk hälsa. Vi ville fånga individer inom psykiatriområdet och lägga det i ett format som service med kontakt under en kortare tid och med högre fokus på slussning och vägledning initialt än vad den tidigare PO-verksamheten gjort. Här går man inte in och bär individen under en längre tid, utan man är mer aktiv och fungerar som stöd i vissa moment. Vi har landat i att vi möter lite bredare än huvudmålgruppen för personligt ombud, men vi märker att vi fångar många personer som har lättare att ta kontakt med oss när insatsen inte kräver biståndsbeslut. Vi fokuserar på att skapa en kontaktyta för att individen ska få rätt vägledning, det är en skillnad.

Stor betydelse för den enskilde av kontakt med ett personligt ombud

Flera tidigare studier [3-5, 11, 12] har konstaterat att ett personligt ombud kan ha stor betydelse för individen. De klienter och anhöriga som Socialstyrelsen har intervjuat inom ramen för den här studien bekräftar ombudens betydelse.

Intervjuade klienter beskriver på olika sätt att kontakten med ett ombud har gett dem ökad tilltro till sin egen förmåga att klara tillvaron och vardagen, och större möjligheter att växa som individ. De beskriver bland annat att de fått hjälp med att få tillgång till det stöd som finns i samhället, klara kontakter och möten med myndigheter och vårdinrättningar, bryta isolering och få ordning på sin ekonomi och boendesituation.

Samtliga intervjuade personer beskriver på olika sätt "sitt" personliga ombud som någon som möter dem utan fördomar och minskar känslan av att vara ensam i sin situation.

Några röster från klienter med erfarenhet av personligt ombud

Nedan finns några citat från intervjuer som belyser ombudens betydelse för enskilda klienter. Flera intervjupersoner beskriver vikten av att de personliga ombuden arbetar på klientens uppdrag och att kontakten inte är tidsbestämd, utan kan fortgå så länge det finns behov. Så här uttrycker en person detta:

Generellt kring personligt ombud så kan jag säga att det inte kunde ha varit bättre. Det är den bästa hjälpen jag hade kunnat få. De första sex månaderna släckte vi bränder, efter det har vi i två års tid fortsatt vår kontakt för att styra upp saker och ting så att det blir hållbart för mig.

Två olika personer, från olika delar av landet, har erfarenhet av att bemötandet från vård och omsorg är bättre när ombudet är med på möten. Med hjälp av ombuden har de fått tillgång till stödinsatser och vård som de menar att de annars inte skulle ha fått. Detta återspeglas i följande två citat:

Det är konstigt hur jag får ett dåligt bemötande när jag har egen kontakt med till exempel socialtjänsten, men när mitt ombud är med är det helt annorlunda. Det har betydelse om ombudet är med för om jag får hjälp eller inte. Till exempel sade min kontakt på socialtjänsten att det inte var någon idé för mig att ansöka om boendestöd för jag skulle inte få det beviljat. När jag sedan hade möte där ombudet var med gjorde jag en ansökan och jag fick boendestöd beviljat. Bemötandet var då helt annorlunda.

Vården lyssnade inte på mig när jag kom utan mitt personliga ombud. Jag hade varit sjukpensionär utan mitt ombud. Det hade varit kostsamt för både mig och för samhället.

Flera intervjupersoner beskriver kontakten med personligt ombud som avgörande för att bryta en svår livssituation. Tre personer, från olika delar av landet, belyser i följande citat betydelsen av kontakt med ett ombud:

Utan [mitt ombud] tror jag att jag hade gått i baklås mer och mer, blivit mer och mer isolerad och inte kunnat hantera situationen jag var i. Jag hade nog hamnat i ett depressivt läge för att inte kunnat hantera min situation, känt mig värdelös.

[Mitt ombud] var en livräddare.

Jag kunde inte förstå hur hjälpsamt ombudet skulle bli för mig. Hon har räddat mig, men ombudet säger att "nej, det är du som räddat dig".

Diskussion, konsekvenser av att verksamheten är frivillig

Invånare i totalt 39 kommuner saknade tillgång till personligt ombud 2022, vilket har belysts tidigare i kapitlet. Socialstyrelsen har identifierat några

konsekvenser av att verksamheten är frivillig för kommunerna. Detta redovisas nedan.

Konsekvens 1: Avsaknad av stöd från ombud för målgruppen

Att stå utan det stöd som kan ges av ett personligt ombud är kanske den tydligaste konsekvensen för individer i kommuner utan PO-verksamhet. Om inte kommunen har annan lösning för att möta behoven saknar målgruppen då tillgång till ett stöd som kombinerar:

- frivilligt stöd utifrån de aktuella behoven och på det uppdrag klienten bestämmer
- stöd utan biståndsbeslut som är fristående från andra myndigheter
- stöd i att samordna vård- och myndighetskontakter
- långsiktigt stöd som avslutas i dialog mellan klient och ombud.

Socialstyrelsen bedömer att långsiktigt stöd utan biståndsbeslut, på klientens uppdrag, är viktigt för målgruppen och något som saknas i kommuner utan PO-verksamhet.

Konsekvens 2: Individuella konsekvenser av uteblivet stöd eller stöd som dröjer lång tid

Avsaknaden av stöd och hjälp i form av ett personligt ombud kan få svåra konsekvenser för individer, exempelvis när det gäller boendesituation, komplexa psykiska och somatiska vårdbehov och privatekonomi. I intervjuer ger både personliga ombud och klienter exempel på konsekvenser och troliga konsekvenser av att klienter inte fått ett personligt ombud, eller fått vänta länge på att få ett ombud.

Ett exempel som belyser detta är att en del av de som söker personligt ombud är bostadslösa eller riskerar att bli vräkt. Hemlöshet är en allvarlig riskfaktor, inte minst för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Socialstyrelsen bedömer att konsekvenserna för den enskilda klienten riskerar att förvärras när PO-verksamheter har lång väntetid. Om kommunen inte alls kan erbjuda stöd från personligt ombud kan konsekvenserna bli ännu allvarligare.

Konsekvens 3: Tillgången till stöd varierar mellan olika kommuner och över tid

En tredje konsekvens kan uppkomma om individen flyttar från en kommun som har PO-verksamhet, till en kommun som inte har det. Det gäller i första hand i de södra delarna av landet, eftersom de allra flesta av de 39 kommuner som saknar PO-verksamhet finns där. Den som flyttar till en annan kommun kan alltså bli av med det stöd som hen tidigare haft, eller få mindre stöd som inte täcker behoven.

Av de årliga lägesrapporterna [1] framkommer att antalet PO-verksamheter är relativt lika över tid, även om det varje år är ett antal som upphör medan nya verksamheter tillkommer. Klienter som har kontakt med

ett ombud i de kommuner där verksamheter läggs ner, riskerar därmed att förlora upparbetat stöd.

Socialstyrelsen konstaterar att det är negativt för en målgrupp i stort behov av tryggt och långsiktigt stöd att tillgången till stöd varierar mellan kommuner och dessutom kan variera inom en och samma kommun över tid.

Konsekvens 4: Systemet med personligt ombud är inte riggat utifrån målgruppens omfattning och behov

I dagens system ansöker kommuner om statsbidrag utifrån förordningens krav på PO-verksamhet. I förordningen finns inga krav på att beskriva eller analysera målgruppens omfattning eller behov i kommunen. I stället är det storleken på verksamheten och antalet tjänster som avgör storleken på statsbidraget som tilldelas varje kommun. Ju fler kommuner som anställer ombud eller vill anställa fler ombud i befintlig verksamhet, desto mindre blir statsbidraget till var och en.

Socialstyrelsen ser en risk för att dagens utformning av statsbidraget delvis inte är förenligt med en framtida utveckling där målgruppens omfattning och behov står i centrum. Detta kan leda till exempelvis långa väntetider och uteblivet stöd.

Konsekvens 5: Målgruppen syns inte om ingen har ansvaret för att belysa den

Personliga ombud arbetar riktat och långsiktigt med personer som har långvariga och komplexa psykiska funktionsnedsättningar samt sammansatta och omfattande behov av vård, stöd och service. I uppdraget ingår även att identifiera och rapportera systembrister runt målgruppen, och på så sätt belyser de också målgruppens förutsättningar och utmaningar.

Så länge det finns kommuner utan PO-verksamhet ser Socialstyrelsen en risk för att målgruppens särskilda behov inte synliggörs, och inte heller systembrister som är kopplade till målgruppen. Det innebär samtidigt en risk för att kommunen inte får kännedom om målgruppens omfattning eller behov och därmed inte utvecklar verksamheter för att möta behoven.

Jämlika, jämställda och rättssäkra villkor för målgruppen

Jämlika villkor

Det framgår av Socialstyrelsens årsredovisning för 2022 att en majoritet av kommunerna har haft egen PO-verksamhet eller deltagit i en sådan sedan 2016, enligt Socialstyrelsens årsredovisning för 2022. Antalet kommuner har varierat något mellan åren, se tabell 4.

Tabell 4. Antal kommuner som erbjöd personliga ombud med stöd av statsbidraget 2016–2022

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Antal kommuner som har PO | 240 | 243 | 253 | 260 | 247 | 245 | 246 |

År 2022 var det 246 kommuner som hade PO-verksamhet, medan 39 kommuner varken hade eller deltog i någon sådan.²⁷ De flesta kommuner som inte erbjöd personligt ombud uppgav ekonomiska skäl till det. Någon enstaka kommun uppgav att de hade motsvarande verksamhet, utan att söka statsbidrag för den.

Jämlikhet handlar i detta sammanhang inte bara om huruvida kommunen erbjuder personligt ombud eller inte, utan också om hur verksamheten ser ut – exempelvis hur många ombud som finns i relation till folkmängden och vilka grupper verksamheten är inriktad mot. Dessa faktorer beskrivs i intervjuerna med verksamhetschefer och ombud. Det är dock vanskligt att avgöra hur en jämlik fördelning av ombud i kommunerna ska göras eftersom det finns skillnader i befolkningstäthet, åldersstruktur, andel personer med annat modersmål än svenska och antal personer med psykiska funktionsnedsättningar. Dagens system, där det är frivilligt för kommunerna att tillhandahålla PO-verksamhet och ansöka om statsbidrag till verksamheten, tar inte hänsyn sådana faktorer utan det handlar mer om kommunens egna prioriteringar och engagemang för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Det finns kommuner som inte har ansökt om statsbidrag för en PO-verksamhet men menar att de har en egen motsvarande verksamhet som kan möta målgruppens behov.²⁸ En handfull kommuner menar att de inte behöver en särskild PO-verksamhet eftersom målgruppen får tillräckligt stöd inom ramen för ordinarie verksamheter.

²⁷ Utöver de 39 var det 5 kommuner som kom in för sent med ansökan och fick avslag. Dessa bedrev verksamheten utan statsbidrag under 2022.

²⁸ Se exempel på detta under rubriken "Olika sätt att möta behov som finns, utan PO-verksamhet".

Jämställda villkor

Av Socialstyrelsens årsredovisning framgår att 70 procent av ombuden är kvinnor, liksom 60 procent av klienterna. Den större andelen kvinnliga klienter kan enligt ombuden i intervjuerna bero på att kvinnor har lättare för att söka hjälp än män. Ombuden bedömer också att männen som söker personligt ombud oftare har en mer komplex problematik än kvinnorna.

I intervjuerna framförs önskemål om en blandad grupp av ombud eftersom en del klienter önskar en kvinna eller en man, och i små verksamheter med endast ett ombud kan man inte ta hänsyn till sådana önskemål. Socialstyrelsen drar därför slutsatsen att det är lättare att upprätthålla jämställdhet i större verksamheter än i mindre.

Rättssäkra villkor

Kommunen väljer själv om den vill inrätta en PO-verksamhet och söka statsbidrag för den. Kommuninvånarna kan därför inte anses ha rätt att få ett personligt ombud, oavsett vilken psykisk funktionsnedsättning och vilka behov de har.

När kommunen väl har inrättat en verksamhet, eller anslutit sig till en, uppstår dock flera frågor med anknytning till rättssäkerhet för klienterna.

Vilka målgrupper som tas emot och på vilka grunder

Av 2 § i förordningen framgår att verksamheten med personligt ombud riktar sig till personer som är 18 år eller äldre och har psykiska funktionsnedsättningar och betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika livsområden. De som kan få stöd av personligt ombud ska ha sammansatta och omfattande behov av vård, stöd och service, rehabilitering och sysselsättning samt ha behov av långvariga kontakter med socialtjänsten, primärvården och den specialiserade psykiatrin och andra myndigheter.

Denna målgruppbeskrivning är allmänt hållen och det är upp till kommunen eller verksamheten att definiera vilka grupper eller personer som ska tas emot. Kommunerna och verksamheterna gör också olika prioriteringar och därmed är det inte förutsebart om en individ kommer att tas emot i PO-verksamheten i sin kommun.

Eftersom personligt ombud är en frivillig verksamhet för kommunen går det inte att överklaga beslut om personligt ombud om någon nekas stöd, och därför har det heller inte utvecklats en rättspraxis för vilka målgrupper som ska erbjudas stöd från personligt ombud.

Beslut om vilka målgrupper som ska tas emot

De allmänna riktlinjerna för vilka som ingår i målgruppen framgår av förordningen,²⁹ och ledningsgruppen för verksamheten tar fram närmare riktlinjer för vilka grupper som ska prioriteras. Många verksamheter har valt att prioritera personer med psykiska funktionsnedsättningar som saknar bostad eller riskerar att vråkas, eller hushåll där det finns barn. Ombud och verksamhetschefer beskriver i intervjuerna att samhällets och diagnosernas utveckling

²⁹ 2 § förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

under de senaste decennierna har gjort det mer komplicerat att bedöma vilka grupper som verksamheten ska erbjuda stöd till. Det är fler som söker stöd från personligt ombud och det leder till att verksamheterna behöver prioritera vilka grupper de ska ta sig an.

Hur antagningarna går till

I intervjuerna med ombud och klienter beskrivs att det är varje enskild PO-verksamhet som bestämmer om och hur de ska ta sig an en sökande, utifrån de allmänna riktlinjer som ledningsgrupp och verksamhetschef angett om vilka grupper ombuden ska prioritera. Det finns få formkrav för hur ansökan ska gå till. Ofta börjar det med ett telefonsamtal från en person som vill ha stöd, eller en anhörig som söker hjälp för ett vuxet barn eller annan familjemedlem. Inte sällan är det andra tjänstemän inom välfärdssektorn som hör av sig och vill att något personligt ombud tar sig an en klient. De flesta sökande träffar därefter ett eller två ombud för ett första samtal för att gå igenom vilka behov den sökande har och vad hen vill ha hjälp med. Därefter fattar ombudet beslut om hur de ska gå vidare. Beslutet tas ofta av det enskilda ombudet, ibland i samråd med en kollega eller en grupp av ombud.

Hur ombuden dokumenterar

Ombud och verksamhetschefer ser det som en framgångsfaktor att de inte är skyldiga att dokumentera sin verksamhet och arbetet med sina klienter. De menar att många som söker stöd från personligt ombud har tidigare erfarenheter från socialtjänsten, psykiatrin, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen som alla är skyldiga att dokumentera sitt arbete, och klienterna upplever ibland att dokumentationen riskerar att bli ett intrång i den personliga integriteten. I intervjuerna menar flera ombud att klienterna inte skulle söka sig till personligt ombud om de visste att verksamheten skulle föra samma typ av dokumentation som inom socialtjänsten eller psykiatrin.

I det praktiska arbetet förs det dock minnesanteckningar. Flera verksamheter har också formulär för det första samtalet där man antecknar vad klienten vill ha hjälp med och andra uppgifter som är till stöd för det kommande arbetet. Under det löpande arbetet förs även minnesanteckningar på olika sätt, digitalt, i anteckningsblock eller på lösa lappar. Inte i någon kommun förs dessa anteckningar in i socialtjänstens obligatoriska dokumentationssystem.

Ulrika Jerkestig skriver följande i sin avhandling från 2010 [11] om rätts-säkerheten i verksamheter med personligt ombud:

Personligt ombud skiljer sig från de flesta andra professionella yrkesutövare på det socialpsykiatriska fältet i det att de inte har krav på sig att dokumentera sitt arbete med klienter. Klienter har uttryckt att det känns bra att kunna uttala sig till det personliga ombudet utan att bli dokumenterad i en journal. Samtidigt skapar bristen på dokumentation och övrigt regelverk ett omfattande handlingsutrymme för personligt ombud. Detta sätter klienterna i en utsatt position då det i den nuvarande konstruktionen av personligt ombud sätts tilltro till att klienter själva ska avgöra när kontakten med personligt ombud inte fungerar och att klienterna då ska kunna avsluta den.

De anteckningar som förs i ett ärende hos ett personligt ombud förvaras på olika sätt beroende på vilka krav kommunen eller verksamheten ställer. I en del verksamheter förvaras alla anteckningar i låsta dokumentskåp medan andra inte har några säkerhetsregler, och i några fall tar klienten själv hand om anteckningarna.

Hur kontakten avslutas

Intervjuade verksamhetschefer och ombud beskriver att många klientkontakter blir långvariga. Det är inte ovanligt att kontakten inleds med en frågeställning, till exempel om ekonomi och försörjning, och efter hand utvecklas till att också inrymma frågor om boende, kontakt med myndigheter och sysselsättning. När uppdraget är slutfört, och ombudet och klienten är överens om det, avslutas kontakten. Det är inte ovanligt att kontakten ebbar ut över en längre period med glesnande kontakter. Det förekommer att ombuden efter avslutad insats tar kontakt igen för att se hur det går för tidigare klienter.

Vad som händer med dem som inte får personligt ombud

När en person tagit kontakt med PO-verksamheten ordnas ett första möte för att bedöma om ombudet ska ta sig an den sökande eller inte. I regel leder denna första kontakt till ett PO-engagemang. Men ibland väljer ombudet att inte ta sig an den sökande, till exempel för att den sökande inte tillhör målgruppen eller för att frågan är begränsad och bättre kan lösas genom direkt kontakt med en annan välfärdsaktör. Samtliga intervjuade ombud menar att de i dessa fall försöker hjälpa personen med råd om vart hen kan vända sig för att få rätt stöd. Ibland hjälper ombudet den sökande vidare genom att själv kontakta rätt aktör.

Diskussion

Det är en ojämlik tillgång på personligt ombud i landet

Socialstyrelsen konstaterar att det råder ojämlikhet i tillgången till personligt ombud i landet. År 2022 var det 39 kommuner som inte hade någon sådan verksamheter, och antalet har legat på denna nivå i flera år. De flesta som inte har någon PO-verksamheter bedömer att de inte har ekonomiska ramar för det. Det finns också kommuner som menar att behovet inte finns eller att man har löst efterfrågan på andra sätt. Detta får till följd att personer som bor i dessa kommuner inte har tillgång till det stöd som ett personligt ombud kan ge. Konsekvenserna för den enskilde kan bli

1. sämre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktig i samhället
2. sämre möjligheter att leva ett självständigt liv
3. sämre möjligheter att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor samt rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.

Tidigare studier [5, 13] visar också att verksamheterna leder till en effektivisering av samhällets insatser till gruppen personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Kommuner och verksamheter tillämpar förordningen på olika sätt när det gäller att avgränsa målgruppen. Detta bidrar också till ojämlikheten. Ur den enskildes perspektiv är det avgörande vilken kommun hen bor i och hur kommunen valt att dimensionera och arrangera verksamheten.

Socialstyrelsen bedömer att det finns anledning att ge samtliga kommuner möjligheter och incitament att inrätta verksamheter med personligt ombud. Man kan exempelvis utveckla det nuvarande systemet med statsbidrag så att det blir mer attraktivt att inrätta verksamheter, men myndigheten menar att detta troligen inte är tillräckligt för att samtliga kommuner ska inrätta PO-verksamheter. Om målet är jämlika villkor för målgruppen för personligt ombud krävs ett tydligare regelverk som kräver att kommunerna inrättar eller deltar i en PO-verksamhet.

Övervägande del kvinnor som är PO

Socialstyrelsens årsredovisning för 2022 visar att cirka 70 procent av de personliga ombuden är kvinnor, liksom cirka 60 procent av klienterna. Intervjuade verksamhetschefer med flera ombud har ambitionen att anställa både kvinnor och män, men det kan vara svårt i mindre verksamheter med bara ett eller ett fåtal ombud.

I intervjuer med ombud och verksamhetschefer framträder en bild att kvinnliga klienter har lättare att söka hjälp och att de män som söker personligt ombud oftare har en mer komplex problematik än kvinnorna. De skulle därför kunna ha behov av olika insatser från ombuden.

Socialstyrelsen ser fördelar med att PO-verksamheter arrangeras i större verksamheter, där flera kommuner går samman, bland annat för att få könsblandade grupper där manliga och kvinnliga klienter har samma möjligheter att få stöd av ett personligt ombud.

Det finns brister i rättssäkerheten

Socialstyrelsen konstaterar att dagens system med personligt ombud innebär flera brister när det gäller rättssäkerhet.

Om en person nekas personligt ombud finns det i dag ingen möjlighet att överklaga det beslutet, så definitionen av målgrupp och bedömningen av behovens omfattning kan inte överprövas. Frågan om rätten att överklaga är dock komplicerad och den diskuteras mer i detalj i avsnittet ”Fördelar med skarpare reglering”.

I dag utövas ingen tillsyn över verksamheten med personliga ombud. Tillsyn kan dock öka rättssäkerheten, eftersom en tillsynsmyndighet kan kontrollera att verksamheten följer de regler som finns.

Även krav på dokumentation skulle kunna öka rättssäkerheten, eftersom det då går att följa ärendets gång och hanteringen. Dokumentation av verksamheten skulle ge möjlighet till insyn utifrån, genom exempelvis tillsyn. Målgruppen för personligt ombud är ofta sårbara individer med sämre möjligheter att själva försvara sina rättigheter och kontrollera kvaliteten i sina

insatser. Därför är det viktigt med dokumentation och tillsyn över kvaliteten och rättssäkerheten i insatser till denna grupp.

Socialstyrelsen ser flera fördelar med att personligt ombud får en skarpare reglering. En utförligare diskussion om utmaningar och fördelar finns ovan i avsnittet "Fördelar med skarpare reglering".

Socialstyrelsens slutsatser i korthet

Utifrån den genomförda kartläggningen och analysen drar Socialstyrelsen ett antal slutsatser om för- och nackdelar med dagens system med personligt ombud:

- Dagens system är inte jämlikt och tillgängligt eftersom det inte är obligatoriskt. Kartläggningen visar att det främst är kommuner med ett litet invånarantal som inte erbjuder personligt ombud, så om verksamheten blir obligatorisk behöver regleringen anpassas till förutsättningarna i de minsta kommunerna.
- Det finns brister i rättssäkerheten i nuvarande system
- Det är positivt att kommunerna har ansvaret för verksamheten, med möjlighet att ge andra aktörer i uppdrag att bedriva verksamheten.
- Det riktade statsbidraget för PO-verksamhet bidrar till målen för reformen, nämligen att personer i målgruppen får bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktiga i samhället, leva ett mer självständigt liv, få en förbättrad livssituation, få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor och få rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.
- Statsbidraget bidrar även till att myndigheter, kommuner och regioner samverkar utifrån individens önskemål och behov, och att välfärdssamhället får underlag till åtgärder som kan förebygga brister i tillgången till samhällets utbud av vård, stöd och service.
- Det finns nackdelar med att det är två aktörer som har ansvar för ansökningar och redovisning av statsbidraget.
- Det finns brister i jämlikhet i dagens system på grund av kriterierna för statsbidraget.
- Det finns fördelar med att kommuner med mindre antal invånare går samman om en gemensam verksamhet med en gemensam ledningsgrupp, eller ansluter sig till en större kommuns PO-verksamhet. Det finns också effektivitets- och kvalitetsvinster att göra när verksamheterna består av flera personliga ombud.

I arbetet med systembrister drar Socialstyrelsen följande slutsatser:

- Begreppet systembrister är inte tillräckligt tydligt definierat.
- Det saknas idag en nationell aktör med ansvar för att samordna att följa upp hur arbetet med systembristerna går hos myndigheter och andra aktörer på nationell nivå.

När det gäller om målgruppen för personligt ombud är avgränsad på ett ändamålsenligt sätt drar Socialstyrelsen följande slutsatser:

- Målgruppen är inte tillräckligt tydligt definierad, vilket leder till att verksamheterna inte får vägledning i sina bedömningar av vilka sökande som ska erbjudas stöd från ombuden.

Att PO-verksamheten är frivilligt för kommunen kan medföra konsekvenser för individen men också för systemets utveckling och möjlighet att möta nya utmaningar för målgruppen i samhället. Socialstyrelsen drar följande slutsatser när det gäller det faktum att PO-verksamhet är frivillig för kommunerna:

- Tillgången till personligt ombud är ojämlig i landet.
- Utan stöd från personligt ombud kan individen drabbas hårt, till exempel med hemlöshet och/eller stora ekonomiska svårigheter. Socialstyrelsen bedömer också att långa väntetider kan få allvarliga konsekvenser för enskilda klienter.
- Individen kan inte vara säker på att kommunen som hen bor i eller flyttar till har en PO-verksamhet. Den som tillhör målgruppen kan få mindre stöd eller helt bli av med sitt stöd om hen flyttar till en kommun utan tillgång till personligt ombud.
- I kommuner utan PO-verksamhet riskerar målgruppens särskilda behov och bristerna i systemet att inte synliggöras. För individen innebär det en risk för att kommunen inte får kännedom om målgruppens omfattning eller behov, och därmed inte utvecklar verksamheter för att möta behoven. Socialstyrelsen konstaterar slutligen att det finns brister i rättssäkerheten för målgruppen. Bristerna handlar främst om
 - att det inte går att överklaga beslut om möjligheten att få stöd från ett ombud
 - avsaknad av regler för en systematisk dokumentation
 - avsaknad av möjligheter att utöva tillsyn över verksamheten.

Referenser

1. Socialstyrelsen. Lägesrapport om verksamhet med personligt ombud 2022. 2023.
2. Socialstyrelsen. Socialstyrelsens meddelandeblad 5/2020. 2020.
3. Socialstyrelsen. Personligt ombud 2000–2004 2005:
4. Socialstyrelsen. Valfärd och valfrihet, slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatireform. 1999:1 uppl; 1999.
5. Socialstyrelsen. Det lönar sig – ekonomiska effekter av verksamheter med personligt ombud 2006:
6. Sandlund M. Vad är en psykisk funktionsnedsättning? . I: David Brunt UB, Urban Markström, Lars Hansson, red. Att leva med psykisk funktionsnedsättning: livssituation och effektiva vård- och stödsatser. Lund: Studentlitteratur AB; 2020.
7. Socialstyrelsen. Statistik om socialtjänstinsatser till personer med funktionsnedsättning 2022 . Artikelnummer: 2023-5-8577. 2023.
8. Rosenberg D SU-K. Återhämtning från idé till praktik. I: Brunt D BU, Markström U, Hansson L, , red. Att leva med psykisk funktionsnedsättning Lund: Studentlitteratur; 2020.
9. Hansson L SP. Empowerment och brukarinflytande I: Brunt D BU, Markström U, Hansson L,, red. Att leva med psykisk funktionsnedsättning Lund: Studentlitteratur; 2020.
10. L H. Stigma och diskriminering. I: Brunt D BU, Markström U, Hansson L,, red. Att leva med psykisk funktionsnedsättning Lund: Studentlitteratur; 2020. s. 109-22.
11. Järkestig Berggren U. Personligt ombud och förändringsprocesser på det socialpsykiatriska fältet Göteborg: Linnéuniversitetet Kalmar, Växjö; 2010.
12. Klockmo C. The role of personligt ombud in supporting the recovery of process for people with psychiatric disabilities. Sundsvall: Department of Health Sciences, Mid Sweden University; 2013.
13. Socialstyrelsen. Personligt ombud för personer med psykisk funktionsnedsättning - Uppföljning av verksamheten med personligt ombud. 2014. Hämtad från:
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2014-3-23.pdf>
14. Socialstyrelsen. Personliga ombud - ledningsgruppens spejare i välfärdssystemet 2010:

Bilaga 1. Utveckling av PO-verksamheten

I denna bilaga återges de huvudsakliga stegen i utvecklingen av PO-verksamheterna fram till i dag.

Psykiatrireformen 1993

Bakgrunden till verksamheten med personligt ombud finns i psykiatrireformen. Psykiatriutredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda* (SOU 1992:73, s. 321) 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 psykiatri 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 i samhället. För detta krävdes en samordnande funktion. Psykiatriutredningen bedömde att det även i Sverige behövdes en sådan samordnande funktion av insatserna till de psykiskt sjuka och benämnde den ”personligt ombud”. Psykiatriutredningen föreslog i slutbetänkandet bland annat att personligt ombud skulle föras in som en insats i den nya lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

När betänkandet gick ut på remiss var det dock flera remissinstanser som var tveksamma till att föra in reformen med personligt ombud i LSS.

Försöksverksamhet med personligt ombud

Regeringen konstaterade i propositionen 1993/94:218 *Psykiskt stördas villkor* att stödet till psykiskt funktionshindrade personer skulle kunna förbättras om de fick stöd av personliga ombud med ett klart definierat ansvar för att individens 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 [4]. Olika huvudmän och inriktningar skulle prövas. Totalt ingick 250 psykiskt funktionshindrade personer och 32 ombud i de tio försöken.

I propositionen konstaterade regeringen att kommunerna i sitt arbete med personliga ombud också skulle identifiera eventuella brister i serviceutbudet och medverka till att dessa undanröjs. Vidare skulle kunskaperna om dessa brister föras vidare och användas för att följa upp och planera serviceutbudet. Arbetet med att identifiera systembrister har alltså varit en del av de personliga ombudens arbete alltsedan starten.

Av 3 § 2 st. i förordningen framgår att verksamheten även syftar till att ”ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i fråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service”.

Socialstyrelsen hade uppdraget att följa upp och utvärdera försöksverksamheterna. Sammanfattningen av Socialstyrelsens utvärdering, *Personligt ombud för psykiskt funktionshindrade personer, Psykiatriuppföljningen 1999:3*, visade att:

- råd och stöd och uppsökande arbete var ombudens vanligaste uppgifter
- funktionsförmåga och vårdbehov hos personer med psykiska funktionsnedsättningar blivit tydligt bättre (minskat behov av öppen och sluten psykiatrisk vård) vid mätningar efter 18 månader
- de personer som ingick i försöken själva tyckte 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.

Socialstyrelsen utvärderade försöksverksamheten och avlämnade våren 1999 sin rapport *Välfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform* (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1) [4]. Socialstyrelsen ansåg bland annat att regeringen borde överväga att ytterligare stärka individens inflytande och öka tillgängligheten till offentliga resurser genom att införa funktionen personligt ombud som en laglig rättighet. Styrelsen konstaterade att försöksverksamheten med personliga ombud fallit väl ut.

Verksamheten med personligt ombud

Eftersom utvärderingen visat goda resultat av försöksverksamheterna beslutade regeringen den 18 maj 2000 (S98/7474/ST och S1999/4985/ST) att permanenta satsningen med verksamheter med personligt ombud till personer med psykisk funktionsnedsättning, på nationell basis. Riksdagen hade anslagit 45 miljoner kronor för budgetåret 1999/2000 för en permanent verksamhet med personligt ombud.

Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att leda och samordna arbetet. I uppdraget ingick bland annat att definiera ombudens arbetsuppgifter och utforma kriterier för vilka personer som bör omfattas av insatsen. Vidare fick Socialstyrelsen ansvaret för att definiera arbetsuppgifter och kriterier för arbetet som ombud samt ansvar för att ordna utbildningar för personliga ombud. Socialstyrelsen skulle vidare fördela statsbidraget till länsstyrelserna som sedan beslutade om statsbidrag till enskilda kommuner efter ansökan. Socialstyrelsen fick också ansvaret för att stödja och utveckla verksamheterna i samverkan med länsstyrelserna och kommunerna.

Socialstyrelsens meddelandeblad nr 14/2000

I november 2000 publicerade Socialstyrelsen ett meddelandeblad som kom att bli vägledande för arbetet med personligt ombud. Här beskrevs bakgrunden till reformen med personliga ombud, och där fanns också instruktioner för hur kommunerna skulle hantera ansökningar om statsbidrag för PO-verksamheterna. Socialstyrelsens roll som ansvarig för satsningen beskrevs vidare, liksom länsstyrelsernas roll. En nationell beredningsgrupp hade

bildats som stöd för att genomföra uppdraget. Denna bestod av representanter för Socialstyrelsen (sammankallande), länsstyrelserna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket, Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH) och Intresseförbundet för Schizofren (Riks-IFS).

Av meddelandebladet framgick att kommunerna hade huvudansvaret för verksamheterna och att de hade möjlighet att inrätta verksamheter i samarbete med andra kommuner eller att överlåta verksamheten till annan aktör.

Socialstyrelsen definierade i meddelandebladet målgruppen med stöd av den ovan nämnda beredningsgruppen. Det framgick att personligt ombud bör erbjudas personer med psykiska funktionshinder (18 år och äldre) som

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

Myndigheten menade vidare att 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.

Angående de personliga ombuden formulerade Socialstyrelsen med stöd av beredningsgruppen 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 omfattade både en ”mäklar/samordnarroll” och en ”advokatroll” som i utvärderingen av försöksverksamheterna beskrevs som två grundläggande uppgifter för personliga ombud.

Utvärderingar och lagförslag

Reformen har följts upp och utvärderats flera gånger sedan pilotverksamheten genomfördes 1995–1998. Utvärderingar har gjorts på lokal, regional och nationell nivå, och Socialstyrelsen har publicerat flera rapporter och utvärderingar. I en utvärdering från 2005, *Personligt ombud, 2000–2004* [3] drar Socialstyrelsen följande slutsatser:

- *Implementeringsmodellen har varit framgångsrik. Denna beskrivs som att samarbetet mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna har kännetecknats av pågående dialog och en verksamhetsutveckling har skett. Uppföljningen och utvärderingar av verksamheterna har skett nationellt med länsstyrelserna som viktiga regionala medhjälpare. De regionala utvärderingarna har huvudsakligen finansierats av länsstyrelserna och utvärderare/forskare med lokal anknytning har i flera fall*

genomfört studierna. Ett utbildningsprogram för ombud och ledningsgrupper har genomförts, en viktig och nödvändig faktor för implementeringen av reformen.

- *Verksamheterna har blivit ett tillgängligt och välkänt komplement till övrig social verksamhet i kommunerna.*
- *Klienternas psykosociala situation har förbättrats och deras ställning har stärkts.*
- *Den nuvarande definitionen av ombudsverksamhetens målgrupp bör behållas, men förtydligas.*
- *En kompletterande funktion till nuvarande verksamheter med personliga ombud behövs för personer med behov av omfattande somatiska och psykiatriska behandlingsinsatser.*
- *Ombudens arbetsmetodik för att underlätta bedömningen av vilka personer som tillhör målgruppen behöver utvecklas.*
- *Kommunen bör även i fortsättningen vara huvudman för ombudsverksamheterna och olika driftsformer bör vara möjliga.*
- *”Fristående” är ett oklart och diffust begrepp som bör ersättas.*
- *Sammanlagning av små verksamheter behövs för att värna ombudens och klienternas säkerhet och trygghet.*
- *Samverkan inom och mellan myndigheter och institutioner med ansvar för målgruppen bör intensifieras.*
- *Ledningsgrupperna är en viktig framgångsfaktor för ombudsverksamheterna. Medlemmarna bör komma från alla berörda huvudmän och ha beslutsmandat.*
- *Brukar- och klientorganisationernas roll är betydelsefull i verksamheternas arbete.*
- *Ombudens upptäckter av brister i de offentliga vård- och stödsystemen är en del av kvalitetssäkringsarbetet.*
- *Ombudens förhållningssätt gentemot klienterna och det flexibla pragmatiska arbets sättet är unikt.*
- *Olika insatser runt klienten behöver samordnas bättre och i ett helhetsperspektiv.*

I samma rapport föreslog Socialstyrelsen att verksamheten med personligt ombud skulle lagregleras. På s. 54 konstaterar myndigheten följande:

Om det goda resultat som ombudsverksamheterna uppvisat hittills ska kunna upprätthållas i framtiden så krävs ett starkt rättsligt stöd. Även om en reglering i socialtjänstlagen har fördelar menar Socialstyrelsen att en särlagstiftning bäst tillgodoser ett sådant stöd. Det huvudsakliga skälet till detta är att det blir möjligt att bevara och förtydliga insatsens särprägel och starka klientperspektiv.

Myndigheten ger därefter exempel på bestämmelser som bör ingå i en sådan lag:

- *En bestämmelse om att kommunerna bör vara huvudmän för verksamheterna.*
- *En bestämmelse som ålägger kommunen att tillhandahålla verksamhet med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder. Målgruppen, det vill säga den som skall kunna få ett personligt ombud,*

bör inte anges eftersom bestämmelsen främst ska understryka kommunens skyldighet att bedriva verksamheten – inte vem eller vilka grupper som kan få ett personligt ombud. Genom att använda uttrycket tillhandahålla understryks att kommunen inte själv behöver bedriva verksamheten utan kan överlåta driften på någon annan inom ramen för kommunallagens regler.

- *För att så långt det är möjligt behålla de informella inslagen som finns i dag kring insatsen är det angeläget att den särskilda lagen inte förutsätter en behovsbedömning och ett formellt beslut för att den enskilde skall få ett personligt ombud.*
- *En bestämmelse om ombudets uppdrag, det vill säga att han eller hon skall arbeta utifrån klientens önskemål, behov och intressen.*
- *En bestämmelse som anger att ett personligt ombud ska vara lämplig för uppgiften.*
- *En bestämmelse om tillsyn genom en hänvisning till tillämpliga bestämmelser i 13 kap. SoL.*
- *En bestämmelse om anmälningsskyldighet genom en hänvisning till 14 kap. 1 och 2 §§ SoL.*
- *En bestämmelse om dokumentation.*
- *En bestämmelse om sekretess genom ett tillägg i 7 kap. 4 § SekrL och en särskild bestämmelse om tystnadsplikt i de fall kommunen överlåter driften till ett privat subjekt (jfr 15 kap. 1 § SoL).*
- *En bestämmelse om att verksamheten med personliga ombud ska bedrivas i samverkan med berörda klient- och närståendeorganisationer.*

Personliga ombud – ledningsgruppens spejare, 2010

År 2010 gav Socialstyrelsen ut skriften *Personliga ombud, ledningsgruppens spejare i välfärdssystemet* [15]. Av förordet framgår att de personliga ombuden ska stödja varje klient så att hon eller han bemöts med respekt, får insatser efter behov och får samordnade insatser. Vidare ska ombuden beskriva de brister i de offentliga systemen som gör att klientens behov inte blir tillgodosedda och informera sina ledningsgrupper om resultatet. I sammanfattningen står det också så här:

”Systembristerna kan beskrivas på tre nivåer; brister i det enskilda mötet med klienten, lokala brister och brister på nationell nivå. De flesta bristerna uppträder i mötet med klienten och på lokal nivå och kan lösas genom olika sorters lokala chefsbeslut. Genom att arbeta med strukturell empowerment kommer effekterna av ombudens arbete, både vad avser att bryta klienters maktlöshet och att stödja kvalitetsutvecklingsarbetet i berörda organisationer, att mångfaldigas. Dessutom kan det leda till förbättrad ekonomisk effektivitet som på sikt både kan ge besparingar och öka nyttan för den enskilde klienten”.

Skriften har blivit viktig för verksamheternas arbete med systembrister, och i den driver Socialstyrelsen tesen att ombudens arbete består i att arbeta med både individuell och strukturell empowerment. Socialstyrelsen skriver: ”Effekterna av deras [de personliga ombudens] arbete kommer att mångfaldigas,

eftersom det både bryter klienternas maktlöshet och hjälplöshet, och dessutom stödjer kvalitetsutvecklingsarbetet i de berörda organisationerna.”

Socialstyrelsens Meddelandeblad (nr 5/2011)

I juni 2011 publicerade Socialstyrelsen ett meddelandeblad för att förtydliga vilka villkor och förutsättningar ombudsverksamheterna måste uppfylla för att kunna få statsbidrag, och vilket ansvar de lokala ledningsgrupperna har. Ombudens arbetsuppgifter definierades, liksom den målgrupp som omfattas av insatsen.

Förordning om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud

Den 1 augusti 2013 trädde förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar (SFS 2013:522) i kraft. Förordningen baserades till stora delar på Socialstyrelsens meddelandeblad 2011/5. Den tillämpades första gången i fråga om statsbidrag för 2014. Av förordningen framgår att verksamheten med personligt ombud riktar sig till personer som är 18 år eller äldre, och som har psykiska funktionsnedsättningar och betydande och väsentliga svårigheter att utföra aktiviteter på olika livsområden. I 3 § står följande:

Statsbidrag lämnas för verksamhet med personligt ombud som syftar till att den enskilde ska

- 1. ha bättre möjligheter att påverka sin livssituation och vara delaktig i samhället,*
- 2. ha möjligheter att leva ett mer självständigt liv och få en förbättrad livssituation, och*
- 3. ges möjligheter att få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service på jämlika villkor samt rättshjälp, rådgivning och annat stöd utifrån sina egna önskemål och behov.*

Verksamheten syftar även till att

- 1. få myndigheter, kommuner och regioner att samverka utifrån den enskildes önskemål och behov, och*
- 2. ge underlag till åtgärder som kan förebygga brister i fråga om att den enskilde kan få tillgång till samhällets utbud av vård, stöd och service.*

Av 4 § framgår att verksamheten med personligt ombud ska stödja den enskilde för att så långt det är möjligt uppnå ändamålen i 3 § första stycket. Ett personligt ombud ska arbeta på den enskildes uppdrag.

Uppföljning och utvärdering 2013

Socialstyrelsen lämnade i april 2014 en uppföljningsrapport om verksamheterna för personligt ombud. Uppdraget var att kartlägga och analysera

- det organisatoriska stödet, ledningen och styrningen av verksamheten samt länsstyrelsernas roll och funktion
- hur klienterna och deras behov av stödinsatser utvecklats

- vilka effekter och resultat som uppnåtts för klienterna genom verksamheten
- hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården värderar funktionen med personligt ombud och effekten av insatserna, i förhållande till det ansvar som huvudmännen har för målgruppens vård och omsorg
- de ekonomiska effekterna av verksamheten med personligt ombud.

Uppföljningen visade att verksamheten med personligt ombud fungerar väl och innebär stor nytta för klienterna genom att deras livssituation förbättras.

Socialstyrelsen konstaterade i rapporten att representationen av samverkanspartner i ledningsgruppen inte alltid är tillräcklig, vilket bland annat leder till minskad samverkan, och menade att detta behöver förbättras framöver i enlighet med förordningen.

Av rapporten framgår också att många ombud (80 procent) flera gånger rapporterat brister i vård- och omsorgssystemet. Sammantaget handlar bristerna om bemötande och värderingar, organisations- och strukturbrister hos myndigheterna, bristande tillgänglighet till psykiatrisk vård och brister i samordnade insatser.

Sett till klienternas behov av stöd och hjälp fanns vissa skillnader sedan tidigare mätningar. Klienterna uppgav fler områden som de behöver stöd i, och efterfrågade främst stöd i kontakter med myndigheter och hälso- och sjukvården samt i frågor om ekonomi. Klienterna hade genom kontakt med ombud funnit lösningar inom fler problemområden jämfört med tidigare.

Socialstyrelsen kunde konstatera att det finns bättre möjligheter till god samverkan när regionensets primärvård och psykiatri är representerad i ledningsgruppen. Verksamheten hade med tiden blivit mer känd inom hälso- och sjukvården vilket bidrog till ett bättre samarbete kring klienterna eller patienterna. I socialtjänsten hade det tidigare funnits problem med rollfördelningen mellan ombud och tjänstemän, men den osäkerheten hade minskat eftersom PO-verksamheten funnits en längre tids.

Socialstyrelsens föreskrifter om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud

I december 2016 publicerade Socialstyrelsen föreskriften HSLF-FS 2016:98 om statsbidrag till verksamhet med personligt ombud. Den gav kompletterande bestämmelser till förordningen om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Samhällsekonomiska analyser

Det har inte ingått i uppdraget att göra en samhällsekonomisk analys av PO-verksamheterna. I stället har myndigheten tagit del av två tidigare samhällsekonomiska analyser från 2006 och 2013.

Analys från 2006

Den första analysen, *Det lönar sig – ekonomiska effekter av verksamheter med personligt ombud* [5], baserades på en studie i två kommuner, Lund och Kristianstad. I rapporten konstaterade utredarna att samhället satsar betydande resurser på den målgrupp som studerades – cirka 350 000 kronor per klient och år. En mycket liten andel (cirka 5–7 procent) av dessa resurser

användes för aktivt rehabiliterande insatser. Resursanvändningen pekade på att dessa klienters marginalisering på arbetsmarknaden förstärks av agerandet hos berörda offentliga myndigheter, i första hand arbetsmarknadsmyndigheter och Försäkringskassan.

I rapporten konstaterades vidare att ombudens arbete förefaller skapa betydande effektivitetsvinster och ett bättre resursutnyttjande. De årliga vinsterna på längre sikt föreföll uppgå till cirka 170 000 kronor per klient och år. Särskilt stora positiva ekonomiska effekter hade noterats för ett antal grupper:

- de som inte hade samordnade insatser innan de fick ett personligt ombud
- de som hade omfattande insatser innan de fick ett personligt ombud
- de som hade en tydlig diagnos
- de som inte hade en multipel problematik.

Effekterna påverkades inte av faktorer såsom kön, ålder, kommun, varaktighet i PO-kontakten eller tillgång till sociala nätverk. PO-arbetet såg inte ut att ha särskilt stora ekonomiska effekter för gruppen med en komplex, föränderlig eller diffus problematik.

PO-arbetets effekter såg ut att ha ett utpräglat investeringsperspektiv med en investeringspuckel under ett års tid. De positiva ekonomiska effekterna av PO-arbetet tilltog under undersökningsperioden. PO-arbetet ledde till omfördelningseffekter både inom och mellan berörda myndigheter. Den stora vinnaren var regionen. Kommunerna och försäkringskassorna var måttliga förlorare.

När ombuden kom in i bilden försköts insatserna tydligt i riktning mot mer rehabiliterande åtgärder, det vill säga från passiviserande till aktiverande insatser.

Kostnaderna för en PO-insats i de två kommunerna uppgick till cirka 40 000 kronor per klient. Under de fem år som följde efter det att en klient fått ett ombud minskade samhällskostnaderna med cirka 700 000 kronor, vilket i pay off-termer motsvarar cirka 17 gånger pengarna.

Sammanfattningsvis menade utredarna att PO-reformen föreföll förstärka psykiatireformens intentioner mot ett mer normaliserat liv, färre institutionsplaceringar och fler rehabiliterande insatser. Dessutom minskade samhällets kostnader dramatiskt.

Analys från 2013

Den andra studien gjordes i samband med Socialstyrelsens uppföljning av PO-verksamheten 2013. (*Personligt ombud för personer med psykisk funktionsnedsättning – Uppföljning av verksamheten med personligt ombud*). I sammanfattningen konstaterades att kommunala insatser såsom boendestöd och hemtjänst ökade medan sjukvårdens kostnader varken ökade eller minskade efter att personer i målgruppen fått kontakt med personligt ombud. Därmed skiljer denna studie sig från tidigare resultat när det gäller omfördelning av kostnader mellan regionerna och kommunerna. Den baserades på ett urval av 83 klienter i 13 olika PO-verksamheter i landet. Utredarna sammanfattade resultaten av analysen på följande sätt:

- Insatser hos kommunen ökar generellt i omfattning, där insatserna boendestöd och hemtjänst står för de största kostnadsökningarna.
- Sjukvårdskostnaderna ökar i genomsnitt, men faller efter tre år tillbaka på samma nivå som innan personen fick ett personligt ombud. Detta kan tolkas som att verksamheten möjligen hjälper till att återföra klienten till det tillstånd som var före insatsen, men det tycks inte minska kostnaderna jämfört med innan klienten fick ett personligt ombud.
- Kostnaderna för slutenvård utgör en stor del av kostnaderna för sjukvården. Det finns vissa tendenser till att slutenvårdskostnaderna minskar med tiden, men inte till en nivå som understiger den som var före kontakten med personligt ombud. Slutenvårdskostnaderna är dock mycket osäkra då det är relativt få av klienterna som har dessa kontakter.
- En möjlig effekt av insatsen personligt ombud kan vara att tillgången till sjukförsäkringen ökar för målgruppen.
- Denna studie visar inte samma mönster som tidigare studier där konsumtionen av sjukvård minskade samtidigt som kommunens insatser ökade. I studien från 2006 konstaterades att PO-insatsen leder till att kostnaderna förskjuts från försörjande insatser mot mer rehabiliterande insatser. I studien från 2013 visas motsvarande mönster eftersom hemtjänst och boendestöd är de insatser som står för den största förändringen.