

Personligt ombud – välfärdsentreprenörer utan gränser

En undersökning av verksamheter
för personligt ombud i glesbygd

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

Artikelnr 2005-123-19

Omslag Fhebe Hjälms

Tryck Kopiecenter, Stockholm, maj 2005

Förord

För att förbättra psykiskt funktionshindrade personers situation inleddes 1995 den så kallade psykiatrireformen. Reformen syftar till att förbättra livsvillkoren för de psykiskt funktionshindrade i samhället genom ökad delaktighet, bättre vård och socialt stöd. I förarbetet till den bakomliggande psykiatripropositionen konstaterades att stödet till personer med psykiska funktionshinder skulle kunna förbättras genom stöd av personliga ombud, med ett klart definierat ansvar för att den enskildes behov uppmärksammas och att insatserna samordnas. Tio försöksverksamheter startade på olika platser i landet och pågick i tre år. Socialstyrelsen utvärderade verksamheterna och utvärderingen visade tydliga positiva förändringar för de personer som kom till verksamheterna.

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

Verksamheterna med personligt ombud följs upp och utvärderas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna tillsammans. Denna rapport redovisar verksamheternas arbete i glesbygd. Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Uppsala län initierade undersökningen. Utvalda kommuner med definierad glesbygd i Dalarna, Värmland, Östergötland och Småland ingår också i underlaget för rapportens resultat.

Studien har genomförts av Urban Markström, fil dr och Rafael Lindqvist, professor, Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete, tillsammans med Mikael Sandlund, docent och överläkare, Socialpsykiatriskt Kunskapscentrum i Västerbotten. Gunilla N Larsson, länsstyrelsen i Västerbotten har varit samordnare av länsstyrelsernas insatser inom projektet. Övriga ansvariga har varit Gun-Britt Lindstöm, länsstyrelsen i Norrbottens län, Christina Nordahl Sahlin, länsstyrelsen i Västernorrlands län, Laila Slottsborg, länsstyrelsen i Jämtlands län och Anna-Britta Hedström, länsstyrelsen i Uppsala län och Lena Steinholtz Ekecrantz, Socialstyrelsen.

Umeå i maj 2005

Carl-Gustav Hamilton
Socialdirektör
Länsstyrelsen i Västerbottens län

Stockholm i maj 2005

Peter Brusén
Enhetschef
Socialstyrelsen

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Inledning</i>	10
Personliga ombud – ”case management” på svenska	11
Kännetecken för den svenska satsningen	12
Undersökningens syfte	13
<i>Studiens design och genomförande</i>	15
Urval av kommuner och verksamheter	15
Genomförande	17
Dokumentstudie och telefonintervjuer	17
Fördjupningsstudie	18
Återföring	19
<i>Institutioner, organisationer och klienter – en teoretisk referensram</i>	20
Personliga ombud – varken myndighet eller frivilligt socialt arbete	21
Verksamhetens domän	21
Resursberoende	22
Intern struktur	22
Serviceteknologi	23
<i>Verksamheternas storlek och lokalisering</i>	26
Utbrett ensamarbete	26
Klienterna och finansieringen	27
<i>De personliga ombudens domän – målgrupp och verksamhet</i>	29
Målgruppens avgränsning	29
Vilka klientproblem ska PO befatta sig med?	34
Vilken typ av service ska ges?	35
Sammanfattning	37
<i>Intern struktur: organisation och ledning</i>	38
Igångsättandet	39
Inplacering och arbetsledning	41
Ledningsgrupperna	42
Klienterna och intresseorganisationerna	45
Sammanfattning	47
<i>Arbetet som personligt ombud – serviceteknologi och arbetsmetoder</i>	49
Vad behöver ett PO kunna – verksamhetens kunskapsbas	50
Arbetsledarens roll	51

Frihet på gott och ont	52
Arbetsmetod	54
På klientens villkor	54
Avslutning av ärenden	55
Strukturerade arbetsverktyg	56
Distans till ägarna	56
Att förändra systemet	57
Begränsat handlingsutrymme	58
Klientinflytande	59
Sammanfattning	61
<i>Arbetsmiljön</i>	63
Ensamarbetet	63
Strategier för att hantera ensamheten	65
De geografiska avstånden	65
Sammanfattning	66
<i>Yrkesidentitet och självbild</i>	67
Kompetensutveckling	67
En motpart till myndigheterna	68
Sammanfattning	69
<i>Legitimitet: kan verksamheterna överleva?</i>	71
Strukturella faktorer	72
Tillämpningen av arbetsmodellen	73
Samverkan	76
Ombudssatsningens karaktär	76
Sammanfattning	77
<i>Slutdiskussion</i>	79
De personliga ombuden	79
En allt-i-allo-funktion	80
Ägarna – många, men försiktiga	81
Fristående = isolerade?	82
Kollegialt stöd inom kommunen	83
Metodstöd och kunskapsutveckling	83
PO klientstyrt?	84
Vad är PO i glesbygd?	85
<i>Referenser</i>	87

Sammanfattning

Utmärkande för de flesta av verksamheterna i undersökningen är att de ägs av flera kommuner, ofta med lågt invånarantal, där avstånden inte sällan är stora mellan orterna. Utmärkande är också att de anställda personliga ombuden (PO) är få – i 6 av de 15 verksamheterna som ingår i studien finns endast ett anställt ombud. De personliga ombuden i gles- och landsbygd har oftast stark lokal förankring i bygden, och välutbyggda personliga kontaktnät, som man utnyttjar i arbetet. Ombuden framstår som starkt engagerade entreprenörer som agerar informellt och obyråkratiskt – man finner pragmatiska lösningar och utgår från klientens behov och önskemål. Denna allt-i-allo-funktion uppskattas av både klienter och de formella vård- och stödgivarna. Vårt intryck är att PO i glesbygd är klientvänliga verksamheter, med fokus på brukarnas behov och önskemål. PO i glesbygd arbetar ofta ”gränslöst” i betydelsen flexibelt och situationsanpassat. Vår bedömning är att denna ”gränslöshet” talar till verksamheternas fördel.

Målgruppen är utvidgad i flera av verksamheterna i förhållande till de avgränsningar som gjorts av Socialstyrelsen. Hittills tycks inte denna vidgning av uppgiften medföra att personer i ”kärngruppen” (personer med allvarliga, långvariga konsekvenser av psykisk sjukdom och sammansatta stöd-/vårdbehov) ställs åt sidan, vilket förklaras av att PO-verksamheterna på de flesta håll är att betrakta som nyetablerade och ännu inte fullt inarbetade. Kösituationer är därmed sällsynta. PO i glesbygd arbetar i viss mån ”gränslöst” ut mot behovsgrupper som inte ingår i deras grunduppdrag. Vår bedömning är att detta stärker verksamhetens lokala legitimitet, särskilt under etableringsfasen, och är en rimlig anpassning till de lokala förhållandena i de aktuella kommunerna.

Uppdraget att vara PO i glesbygd upplevs av många ombud som oklart – man får själv söka sig fram – vilket, tillsammans med det ofta bristfälliga utbudet av andra insatser, gör att ombuden ger direkta sociala stödinsatser till klienterna vid sidan om samordnings- och koordineringsarbetet. Det är inte ovanligt att de personliga ombuden i glesbygd utför insatser som kunde ha fallit till exempel under landstingets psykiatri och/eller kommunens socialtjänst. Vår bedömning är att ”gränslösheten” i detta avseende är exempel på relevant och nödvändig anpassning av de centrala målen till de lokala verkligheterna. Däremot finner vi att denna lokala glesbygdsanpassning inte överensstämmer med centrala rekommendationer och direktiv för PO-verksamhet i Sverige, och vi anser att de myndigheter som har ansvar för att tillse och stödja PO-arbetet bör acceptera denna utveckling.

PO i gles- och landsbygd arbetar sällan medvetet med att uppmärksamma och påpeka generella systemfel inom de offentliga organisationerna.

Ombudens arbete präglas av låg grad systematik och formalisering. Intagningen av klienter är informell och sköts i praktiken ofta av ombuden själva. Det finns få administrativa rutiner och begränsad dokumentation – de handlingsplaner och kartläggningar som finns är enkla och ses ofta som kli-

entens egendom. Någon enhetlig arbetsmetodik är hittills svår att identifiera, men de regionala nätverk av ombud som finns utgör en viktig plattform för att kunna mejsla fram en tydligare metodik och yrkesroll. Detta blir av särskild betydelse då ensamarbetet är så utbrett i glesbygden. ”Gränslösheten” i form av låg grad av formalisering etcetera, bedömer vi som ett möjligt problem, i synnerhet ur långsiktighets- och legitimitetssynpunkt. De centrala direktiven och rekommendationerna ger inte mycket stöd och ledning till PO-verksamheterna i dessa avseenden.

Det förekommer en stor variation när det gäller hur ledningsgrupperna är organiserade och sammansatta. Ett flertal organisationsföreträdare leder få anställda ombud. Ledningsgrupperna och arbetsledarna har ofta en relativt passiv roll. Till skillnad från vad man kan förvänta sig, bidrar de sällan med stöd och kunskap till ombuden, och de styr heller inte ombuden i deras arbete. Idén om ombudens fristående ställning i förhållande till aktörer och ägarorganisationer tas på stort allvar av både ombuden och deras ledningar. En vanlig uttolkning av den fristående ställningen är att fysiskt placera ombuden utanför socialkontoren, att organisatoriskt placera verksamheten så ”neutralt” som möjligt, samt att tillsätta en arbetsledare utan koppling till kommunens verksamheter för personer med psykiska funktionshinder. Ytterligare markeringar från ombudens sida handlar om att inte söka stöd och kollegialt utbyte från kolleger inom socialtjänst och psykiatri, i vissa fall undviker man aktivt sådana kontakter. I glesbygd kan denna medvetet distanserade hållning på sikt bli påfrestande för de personliga ombuden, och leda till isolering. Ensamarbetet lyfts fram som påfrestande hos de flesta av ombuden inom de verksamheter som ingår i vår undersökning. PO i glesbygd verkar ”gränslöst” – de avgränsas i alla fall ofta inte av sin ledningsgrupp eller arbetsledare. Detta kan tolkas som att vara i samklang med de centrala rekommendationerna, och ska således inte läggas ombuden till last. Vår bedömning är att verksamheterna långsiktigt skulle tjäna på att ha en tydligare ledning, och att detta vore genomförbart utan allvarigare men för det centrala målet för verksamheten: att arbeta på den enskildes uppdrag.

Vi anser att de organisatoriska uttolkningarna i syfte att bibehålla PO-verksamheternas fristående ställning medför en negativ konsekvens i form av bristfällig insyn. Är inte verksamhetens innehåll, målgrupp, prioriteringar och arbetssätt transparenta, riskerar stödet från huvudmännen och legitimiteten att påverkas negativt. En ytterligare aspekt som förtjänar ökad uppmärksamhet är rättstryggheten – både för klienterna och för ombuden själva. I avsaknad av löpande och granskningsbar dokumentation, och givet dagens oklara juridiska omständigheter för PO-arbetet, kan en klient som känner sig felaktigt bemött och behandlad komma att uppleva en påtaglig rättsosäkerhet. Detsamma gäller ett ombud som blir föremål för klagomål från en klient. Dessa situationer är till vår kännedom ännu hypotetiska, men realistiska.

Författarnas rekommendation är att PO-verksamheterna i glesbygd knyter närmare kontakt med de resurser som kan finnas inom kommunen och landstinget, och att de utnyttjar kunskapen hos arbetsledare inom organisationen mer än vad som är fallet i dag. Då ökar förutsättningarna för ett sammanhållet stöd till personer med psykiska funktionshinder, och för en bättre arbetssituation för ombuden när det gäller arbetsgemenskap och pro-

fessionell utveckling. Utmaningen ligger i att skapa en yrkesidentitet och integritet hos ombuden med fokus på klientintresset, och samtidigt förmå ombuden att aktivt söka samarbete, stöd och kollegialt utbyte från de offentliga vård- och stödgivarna liksom från frivilligorganisationerna. Systematisk dokumentation och uppföljning av effekterna av PO-arbetet ser vi även som en kritisk framtidsfråga med bäring på överlevnadspotentialen hos denna organiseringsform och detta arbetssätt.

Sammantaget visar studien på en rad olika lokala översättningar av de statliga riktlinjer och rekommendationer som finns för PO-verksamhet. Författarnas bedömning är att det är viktigt att lokalt utformade profiler på ombudsverksamheten uppstår. Dessa anpassas efter de specifika förutsättningar som finns på respektive ort. Det finns inget egenvärde i att klamra sig fast vid centrala rekommendationer, om dessa inte överensstämmer med de faktiska förhållandena, och med ombudsrollen i glesbygd. ”Förbudet” mot att ge behandling eller generellt utföra uppgifter inom annan organisations ansvarsområde är därmed ibland dysfunktionellt i ett glesbygdsperspektiv. Naturligtvis måste en PO-verksamhet som av lokalt plausibla skäl arbetar på vård- och stödområden reglerade via författning, anpassa arbetssättet till gällande föreskrifter, vilket i praktiken ofta innebär krav på tillsynsmöjligheter bland annat via viss dokumentation. Det är viktigt att de inblandade aktörerna har kunskap om den specifika ombudsverksamhetens domän, det vill säga vilken målgrupp ombuden arbetar med, vilka problemområden ombuden tar sig an och vilka insatser ombuden kan ge. En sådan välförankrad lokal kunskap har betydelse för både verksamhetens handlingspotential och legitimitet. Uppgiften att formulera och sprida denna kunskap vilar på ledningsgruppernas ledamöter.

De personliga ombudsverksamheter i gles- och landsbygd som vi studerat har imponerat i flera avseenden; man arbetar flexibelt under ett uppdrag som är unikt och tydligt formulerat som ”att vara verksam på klientens planhalva”. PO-arbetet vid sidan av stadsmiljöerna och andra mer tätbefolkade områden sker under villkor som medför att de centrala rekommendationerna inte alltid överensstämmer så bra med den lokala verkligheten. Ombuden har – i många fall på egen hand – löst denna konflikt på ett ”gränslöst” sätt, och gjort denna gränslöshet till ett inslag i sin profession. Vi ger förslag på vissa stödjande avgränsningar och förtydliganden, som vi tror kan genomföras utan att nagga denna smidiga yrkesroll i kanten. I storstäderna finns större och mer specialiserade resurser. Detta möjliggör en mer renodlad samordnarfunktion för ombuden än vad som ofta är fallet i de av oss studerade verksamheterna. Det är mer naturligt i en storstad att arbeta konsekvent för en definierad målgrupp, än vad som kan vara fallet i glesbefolkade områden, där underlaget är betydligt mindre.

Att det finns tillgång till personliga ombud i den svenska gles- och landsbygden är angeläget. Det är också angeläget att de särskilda villkor och förutsättningar som gäller för arbetet där beaktas.

Inledning

Vi är fristående och planerar mycket själva. Fritt under ansvar. Det är ständigt nya saker man får lära sig, utmaningar, ett nytt arbetssätt och tänkande som jag tycker är spännande. Jag har aldrig tidigare utvecklats så mycket i ett jobb någon gång. Både som person och kompetensmässigt. Man är hela tiden inne i en ständigt pågående process. Det tar aldrig slut och blir aldrig gråtrist. Det är nytt hela tiden. (Personligt ombud)

Denna rapport handlar om personliga ombud i glesbygd. Personligt ombud (PO), som arbetsform för att ge stöd åt personer med psykiska funktionshinder, bygger på främst nordamerikanska erfarenheter av case management (CM) och har för svenska förhållanden sin upprinnelse i förarbetena till 1995 års psykiatrireform (SOU 1991:88; SOU 1992:73). Grundidén är att ombuden ska arbeta på klienternas uppdrag och deras huvudsakliga arbetsuppgift är att se till att olika huvudmäns rehabiliterings-, vård- och stödinsatser för den enskilde klienten samordnas. Trots att det finns en relativt enhetlig uppfattning om vilken funktion PO ska ha och vilka arbetsformer som är att föredra kan man räkna med att det kommer att uppstå variationer i hur verksamheten utvecklas i konkreta samhällsmiljöer. Detta innebär att kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder kan te sig mycket olika beroende på lokala förutsättningar och ambitioner.

Den dimension som intresserar oss här är de specifika förutsättningar som gäller när PO-verksamhet bedrivs i glesbygd. Glesbygd kännetecknas av att det är långa avstånd mellan människorna. Det är, för många människor, också ganska långt till kommunens centralort och olika sociala myndigheter. Personalen har inte heller alltid ”rätt” utbildning, men kontinuiteten kan tänkas vara större då personal inte byts ut i lika snabb takt som i tätorter. Den jämförelsevis låga sociala rörligheten bland människor i glesbygd kan ibland innebära att det finns stabila sociala nätverk, men också att utflyttningen bidragit till uttunnade nätverk med isolering som följd. Kommuner, stora till ytan men med litet befolkningsunderlag, kan ha svårt att upprätthålla den service som förväntas av lagstiftaren (se till exempel Socialstyrelsen 2003c). En orsak till detta är att det är svårt att rekrytera personal till olika expertfunktioner; samverkan mellan kommuner är därför en viktig utmaning för dessa små kommuner.

I denna studie är vår avsikt att undersöka de villkor och förutsättningar som inverkar på de personliga ombudens arbete i glesbygd, möjligheterna att samverka med andra aktörer och vad dessa förutsättningar betyder för klienten. Vi kommer i det sammanhanget naturligtvis in på de villkor som gäller för PO generellt, men ska försöka lyfta fram glesbygdaspekten så långt som möjligt. Det är dock inte en jämförande studie i den meningen att förhållandena i stadsmiljö vid varje punkt kontrasteras mot förhållandena i glesbygd. Innan vi kommer in på de personliga ombudens konkreta arbets-

villkor kan det vara på sin plats att sätta den svenska modellen för personliga ombud i ett större komparativt sammanhang.

Personliga ombud – ”case management” på svenska

Den psykiatrireform som infördes år 1995 innebar ökade samhällsinsatser för psykiskt sjuka och funktionshindrade inom områden som boende, sysselsättning, rehabilitering och fritid. Den övergripande målsättningen var att förbättra livssituationen för personer med ”psykisk störning” och öka denna heterogena grupps möjligheter till gemenskap och delaktighet i samhället. Socialtjänsten inom kommunerna skulle svara för boende och sysselsättning, medan landstingen framför allt skulle ge medicinska behandlingsinsatser (prop 1993/94:218).

Psykiatrireformen fick karaktär av policyreform med relativt låg grad av central styrning. Få nya lagregler infördes. I stället infördes statliga stimulansmedel som kommunerna kunde söka för att under en treårsperiod utveckla nya former för boende, sysselsättning och rehabilitering – ofta utvecklades dessa i projektför (Markström 2003). En sådan innovation var den försöksverksamhet med personliga ombud som startades på tio platser i landet. Utvärderingen av försöksverksamheten visade på flera positiva effekter för de klienter som ingick i verksamheten, bland annat minskad slutenvårdskonsumtion, ökad stabilitet i boendet och beviljade LSS-insatser (Socialstyrelsen 1999; Björkman 2000).

Regeringen har därefter (i maj 2000) beslutat ge finansiellt stöd till kommunerna för att bygga upp och driva PO-verksamhet, samt att ge Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla och följa verksamheter med personliga ombud för personer med psykiska funktionshinder (Socialstyrelsen 2000). År 2003 fanns cirka 90 PO-verksamheter lokalt med totalt 272 anställda ombud. Antalet aktuella klienter var cirka 2 600, vilket innebär att varje ombud i genomsnitt ansvarade för ungefär tio klienter (Socialstyrelsen 2003a).

Den modell för PO som utvecklas i Sverige har hämtat inspiration från de case management-modeller som tillämpats i bland annat USA (Björkman 2000). Enligt en tidig variant, den så kallade standard- eller generalistmodellen är syftet att case managern ska hjälpa klienten att hitta rätt i vårdssystemet och inrikta sig på behovsbedömning, planering och förmedling av kontakter. Andra modeller är mer rehabiliteringsinriktade och utgår från klientens egna resurser och mål och söker sig aktivt fram till mer anpassade stödinsatser – eller så involveras managern i en social färdighetsträning som kompletteras med att mobilisera stöd från omgivningen. Det finns också ett antal intensiva eller heltäckande modeller som söker uppfylla ett relativt brett spektrum av klientens behov och som då innebär att ett mindre antal klienter ”skrivs in” jämfört med den förstnämnda modellen.

I så kallade Assertive Community Treatment-program (ACT) arbetar case managern i ett tvärdisciplinärt sammansatt team som bland annat tillhandahåller behandlings- och stödinsatser. De intensiva, integrerade och heltäckande modellerna har allmänt sett visat sig vara mer framgångsrika än både traditionell vård och andra CM-modeller när det gäller att minska inlägg-

ningstider på sjukhus och öka stabiliteten i boendet för klienterna. Dessutom tenderar klienternas tillfredsställelse med PO-insatserna att vara högre vid en jämförelse med andra insatser från vård- och stödsystemen. Däremot är det osäkert om livskvaliteten och funktionsnivån i övrigt samt förekomsten av psykiatriska symtom påverkats positivt (se till exempel Mueser et al. 1998; Marshall & Lockwood 2002).

Kännetecknen för den svenska satsningen

Vad är det då som mer specifikt kännetecknar de svenska personliga ombudena? Den svenska PO-satsningen har tydliga inslag av den modell som av bland andra Lars Hansson och Tommy Björkman benämns resursmodellen. Man utgår från klientens självbestämmande, letar resurser i samhället och betonar ofta relationen mellan ombud och klient som något viktigt (Socialstyrelsen 2003b, 2004a). Det faktum att det för de svenska ombudena ofta handlar om kortvariga riktade klientkontakter (hälften av kontakterna varar i tre månader eller mindre) gör att man också kan likna den svenska modellen vid en mäklarmodell. Det som talar emot denna karakterisering är det mindre antal klienter som de svenska ombudena arbetar med (Socialstyrelsen 2003a).

Andra viktiga inslag i arbetet enligt Socialstyrelsens meddelandeblad (14/2000) är att ombudet tillsammans med den enskilde ska identifiera och formulera dennes behov av vård, stöd och service och att ombudena tillsammans med den enskilde ska ”se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs”. Men – PO ska inte ta över huvudmännens ansvar för samordning och inte heller ge vård och behandling (enligt HSL etcetera). Ombudena ska vidare bistå och företräda den enskilde och ”se till att den enskilde får vård, stöd och service utifrån egna önskemål, behov och lagliga rättigheter” (Socialstyrelsen 2000 s. 6). Det finns också uttalade ambitioner angående personkontinuitet, långsiktighet i stödet, en nära relation mellan ombud och brukare, att en fältarbetsmodell ska tillämpas och att stödet ska ges i flexibla former. PO ska dessutom ha en ”fristående ställning inom den kommunala organisationen” (ibid. s. 7).

I andra sammanhang betonas att PO dessutom ska skapa kunskap om och förutsättningar för att utveckla det lokala arbetet i de offentliga organisationerna och uppmärksamma mer generella systemfel i uppgifts- och arbetsfördelning för dessa organisationer (Socialstyrelsen 2003b s. 28). Dessa uppdrag på ”systemnivå” fanns inte formulerade i meddelandebladet utan har framhållits i senare utbildningsmaterial. Förhållandet till andra aktörer i välfärdssystemet uttrycks enligt en rapport om PO-arbetet i storstäderna så att: ”En rimlig utgångspunkt borde vara att PO är en i raden av alla som stöder den enskildes återhämtning under en ganska lång, men trots allt begränsad period. Men ombudet är inte den som bär återhämtningsprocessen. Den rollen har andra aktörer.” (Socialstyrelsen 2004b s. 49). En liknande avgränsning av ombudens uppgifter återfinns också i meddelandebladet där det betonas att ombudet inte ska besluta om insatser eller på annat sätt bedriva myndighetsutövning. Ombudet ska inte heller ta över huvudmännens ansvar för samordning av insatser från olika myndigheter (Socialstyrelsen 2000 s. 7). Uppdraget kompliceras däremot av att ombudena uppmanas att *se*

till att ansvariga huvudmän samordnar sina insatser. Alltså – samordna andras samordning utan att ta ifrån dem deras samordningsansvar.

Att försöka passa in de personliga ombudens arbete enligt de olika internationellt beforskade CM-modellerna är som framgått inte enkelt eller kanske inte heller meningsfullt. Vad man i vart fall kan konstatera är att den svenska satsningen påtagligt skiljer sig från de intensiva och heltäckande modellerna, framför allt från de så kallade ACT-programmen. För de svenska ombuden gäller att *inte* ge behandlingsinsatser och i stället för att vara en integrerad del av vård- och stödsystemet, agera fristående och alltså hålla andra myndigheter på viss distans – detta antagligen med syfte att kunna upprätthålla fokus på klienten som sin uppdragsgivare. Idén om den fristående rollen och konsekvenserna i form av en organisatorisk ”frikoppling” från de formella huvudmännen, framstår i den meningen som relativt unik för den svenska satsningen. Därmed inte sagt att det i praktiken finns någon enhetlig svensk case management-modell.

Det förväntade arbetsinnehållet, så som det är formulerat i meddelandebladet och i senare utbildningsmaterial, är inte entydigt eller särskilt preciserat. Dessutom kan man föreställa sig att villkoren för det lokala arbetet radikalt kan skilja sig åt mellan exempelvis storstäder och glesbygdskommuner. Det finns således ingen entydig och precis beskrivning av PO som socialpolitiskt instrument i välfärdsapparaten, men vi kan under alla omständigheter skönja konturerna av en ny, något annorlunda, funktion och en yrkesroll i vardande.

Undersökningens syfte

Huvudsyftet med denna studie är att beskriva och analysera de speciella förutsättningar som gäller för personliga ombud som arbetar i glesbygd och ombudens möjligheter att genomföra sitt uppdrag att samordna insatser för de personer som har omfattande behov av stöd och hjälp. Detta innebär att analysen ska ge kunskap om hur verksamheten organiseras och hur ledningsfunktioner utförs; hur ombudens arbetsinnehåll/-metoder (med avseende på informationsinsatser, skapa kontakter, uppsökande verksamhet med mera) utformas i ett glesbygdsperspektiv och i vilken mån och i så fall på vilket sätt kommunernas ordinarie verksamheter påverkas när PO finns (och omvänt). Andra frågeställningar rör hur klienterna identifieras och hur deras behov av insatser tillgodoses.

Vi belyser också hur PO-verksamheten bedrivs (hur gör man?) med avseende på möjligheter/hinder vad gäller samverkan och nätverksarbete med andra vårdgivare runt klienten. I det sammanhanget är också handledning och kompetensutveckling, liksom de personliga ombudens professionalisering och yrkesidentitet, intressanta att reflektera över.

För att kunna göra en fördjupad tolkning och analys av de villkor som ombuden arbetar under presenteras en teoretisk referensram som fokuserar på organisationers samspel med sin omgivning som en strategisk förutsättning för organisationens legitimitet och överlevnad. Dispositionen av rapporten är som följer: Inledningsvis finns ett avsnitt om studiens design och genomförande. Sedan kommer ett kapitel där de teoretiska utgångspunkterna presenteras. Därefter följer några kapitel där resultaten redovisas och

diskuteras. Dessa kapitel är så långt det är möjligt ordnade efter temaområden som beskrivits i teoriavsnittet. Avslutningsvis ger vi en sammanfattande tolkning av PO-verksamheten i glesbygd tillsammans med vissa iakttagelser om ombudsarbetet generellt.

Studiens design och genomförande

I vår studie undersökte vi hur reformen med personligt ombud genomförts i glesbygd, det vill säga i områden med dels små kommuner, dels med stora avstånd mellan orter och klienter. I ett europeiskt perspektiv är Sverige ett glesbefolkat land. Kännetecknande är också de långa avstånden mellan orter. Cirka 95 procent av Sveriges yta utgörs av gles- och landsbygder och en fjärdedel av vår befolkning bor i områden utanför tätorter (det vill säga orter med mer än 3 000 invånare). Över hälften av denna glesbygdsbefolkning bor i Norrlands inland (www.glesbygdsverket.se, december 2004).

Det finns olika sätt att definiera och avgränsa de glesbefolkade områdena i Sverige. Enligt Glesbygdsverkets definition är glesbygd ett område varifrån det tar mer än 45 minuter att resa till närmsta tätort större än 3 000 invånare. Klassen närmast glesbygd kallas tätortsnära landsbygd, som ligger 5–45 minuters bilresa från tätorter. Det finns tillgänglig statistik som visar på hur befolkningen i olika kommuner fördelar sig mellan områdestyperna (www.glesbygdsverket.se, december 2004). Glesbygdsverket delar även in Sverige i olika regioner för att ta hänsyn till de skillnader som finns mellan gles- och landsbygdsregioner. De fyra regioner som anges är skogslänens inland, skogslänen övrigt, storstadsregionerna samt övriga Sverige. Svenska Kommunförbundets kommungruppsindelning (1999–2004) utgår från strukturella egenskaper som befolkningsstorlek och näringslivsstruktur. Intressanta grupper för vår studie har varit landsbygdskommuner, glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner. Glesbygdskommunerna definieras som en kommun med mindre än fem invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare (Svenska Kommunförbundet 2003). Från och med den 1 januari 2005 gäller en ny kommungruppsindelning där Kommunförbundet bland annat utgått från pendlingsmönster (www.svekom.se, januari 2005).

Urval av kommuner och verksamheter

De verksamheter vi studerat drivs ofta i samarbete mellan flera kommuner vilket har gjort att studien även kommit att inkludera några större kommuner. Det är också de befolkningsmässigt största kommunerna som oftast fått fungera som värdkommun för ombudsverksamheterna. Urvalet gjordes efter en genomgång av samtliga ombudsverksamheter i Sverige som var igång under 2003. Vi undersökte vilka kommuner som drev de olika verksamheterna och jämförde med statistik från både Glesbygdsverket och Svenska Kommunförbundet med avseende på befolkning och befolkningstäthet. Antalet anställda ombud beaktades också liksom antalet ägarkommuner per ombud. Vi bedömde verksamheter med få ombud och många småkommuner i samarbete som särskilt intressanta eftersom villkoren i dessa verksamheter kraftigt skilde sig från ombudsverksamheter i större kommuner och storstäder.

Avvägningarna har inte varit självklara då små och stora kommuner driver verksamhet gemensamt, men urvalet täcker väl in de områden i Sverige som har den största andelen glesbygdsbefolkning, det vill säga Jämtland, Västerbotten och Norrbotten men även Dalarna och Värmland. I studien ingår 27 av landets 29 glesbygdskommuner och därutöver ett betydande antal kommuner ur gruppen ”övriga mindre kommuner” (Svenska Kommunförbundet 2003).

Följande 15 ombudsverksamheter valdes ut att ingå i studien (värdkommunen markerad med fet stil):

Tabell 1. *Ombudsverksamheter i studien.*

Värdkommun för PO	Övriga kommuner i vilka teamet verkar
Arvidsjaur	Arjeplog, Älvsbyn
Eksjö	Sävsjö, Aneby, Nässjö, Vetlanda, Tranås
Haparanda	Kalix, Överkalix, Övertorneå
Karlstad	Kil, Eda, Torsby, Storfors, Hammarö, Munkfors, Forshaga, Grums, Årjäng, Sunne, Kristinehamn, Filipstad, Hagfors, Arvika, Säffle
Lycksele	Malå, Sorsele
Kiruna	Gällivare, Pajala, Jokkmokk
Mjölby	Motala, Vadstena, Boxholm, Ödeshög
Mora	Orsa, Rättvik, Leksand, Malung, Älvdalen
Mörbylånga	Borgholm
Nybro	Emmaboda
Sollefteå	-
Tierp	Östhammar, Älvkarleby
Vilhelmina	Dorotea, Storuman, Åsele
Vindeln	Bjurholm
Östersund	Härjedalen, Berg, Åre, Strömsund, Krokomb, Bräcke, Ragunda

Ytterligare en ombudsverksamhet (i Nordanstigs kommun) tillfrågades men tackade nej till att delta. Orsaken uppgavs vara turbulens i verksamheten. Studien omfattar totalt 69 kommuner. Utgår man från SCB:s statistik över de svenska kommunerna (2003) framgår att kommunerna sammanlagt har en folkmängd på cirka 933 000 invånare, vilket utgör knappt 10 procent av Sveriges befolkning. Av kommunerna i studien har 45 procent (31 kommuner) färre än 10 000 invånare. En lika stor andel av kommunerna har mellan 10 000–25 000 invånare. Sju procent (fem kommuner) av kommunerna hade mellan 25 000–50 000 invånare medan två kommuner (Karlstad och Östersund) hade en befolkning på mellan 50 000–100 000 invånare (indelning hämtad från www.svekom.se, september 2003).

Två verksamheter bedrivs länsvis (Värmland och Jämtland). I tolv fall drivs verksamheten med flera, men inte alla, kommuner i ett län. Slutligen finns en verksamhet som ensamt ägs av en kommun (Sollefteå). I genomsnitt drivs verksamheterna av fem kommuner. Vissa förändringar har skett i några av verksamheterna efter det att materialet samlades in. Den verksamhet som drevs av Vindeln och Bjurholm kommuner har inordnats i en stif-

telsedriven ombudsverksamhet där bland andra Umeå kommun med kranskommuner ingår. I Norrbotten har Älvsbyn dragit sig ur samarbetet med Arjeplog och Arvidsjaur. Verksamheten i höglandskommunerna, Jönköpings län, är sedan januari 2004 nedlagd.

Genomförande

De utvalda verksamheterna kontaktades under september 2003 per brev där studiens bakgrund, syfte och uppläggning beskrevs. Med följde även instruktioner för deltagandet. Verksamheterna uppmanades skicka in all dokumentation rörande verksamheten: ansökan, protokoll från politiska nämnder och ledningsgrupper, verksamhets- och utbildningsplaner, tidningsartiklar med mera.

Dokumentstudie och telefonintervjuer

Materialet som inkom varierade stort i omfång. Vissa verksamheter kunde leverera ett omfattande material där både interna dokument som till exempel daganteckningar fanns tillsammans med artiklar i lokalpressen. Andra verksamheter skickade uteslutande ansökan till länsstyrelsen tillsammans med verksamhetsplanen. Inför dokumentstudien utarbetades en checklista med ett 20-tal teman. Syftet var att ha en sorteringsmetod för det skriftliga materialet. De teman som användes handlade både om information rörande organisation, lokaler, antal klienter, utbildning, samarbetskontakter med mera, och om våra bedömningar och intryck från ledningsgruppsprotokoll samt om verksamhetens tentativa överlevnadspotential:

1. Verksamhetens start
2. Antal ombud i tjänster
3. Ombudens bakgrund och utbildning
4. Antal klienter per ombud (efter ett år)
5. Ekonomi: a) Hur mycket egensatsning förutom statsbidrag? b) På vad? c) Ekonomisk satsning från andra än kommunerna?
6. Organisatorisk inplacering
7. Lokaler
8. Målgrupp/avgränsningar
9. Ledningsgrupp: a) Vilka är med? b) Avtal, skriftliga riktlinjer c) Beslutsmandat i gruppen d) Brukar/anhöriga – med? e) Hur ofta träffar? f) Utbildning för styrgruppen? g) Intryck från protokoll
10. Verksamhetsplan
11. Intag av klienter
12. Initiering av ärenden
13. Informationsarbete och uppsökande aktiviteter
14. Arbetsmiljö
15. PO-arbetets innehåll
16. Förankring av PO-verksamheten
17. Den fristående ställningen
18. Utbildning för PO
- 19.Handledning för PO
20. Kontakt och utbyte med andra PO

Arbetet med att gå igenom dokumenten och föra in information i checklistan utfördes under hösten 2003. Eftersom den skriftliga informationen från många av de 15 verksamheterna inte var tillräcklig för att kunna göra checklistan komplett genomfördes telefonintervjuer med varje verksamhet. Bedömningen som gjordes var att ombuden själva skulle utgöra den mest informationsrika källan. Ombuden kontaktades och tid avtalades. De anställda ombuden fick själva avgöra vem av dem som skulle bli intervjuad – i två fall gjordes den med hjälp av konferenstelefon, vilket gjorde det möjligt för hela teamet att medverka. Intervjun utgick från checklistans teman och tog i genomsnitt 1,5 timme att genomföra. Informationen dokumenterades skriftligt under intervjun. Denna del av studien genomfördes under januari till februari 2004.

Fördjupningsstudie

För att kunna fördjupa vissa teman och samla in information från även andra aktörer än ombuden, valdes sju verksamheter ut att ingå i en fördjupningsstudie. Vid urvalet eftersträvades en spridning med avseende på geografisk placering, ”grad av glesbygd”, antal ombud och verksamhetens organisering. De verksamheter som valdes ut var Kiruna m.fl., Vilhelmina m.fl., Sollefteå, Östersund m.fl., Mora m.fl., Tierp m.fl. och Nybro och Emmaboda kommuner. Kontakt etablerades med ombudsteamet som var behjälpligt med att lägga upp ett schema utifrån våra önskemål. Vanligtvis genomfördes besöken under två dagar. Väl på plats genomfördes intervjuer, individuellt eller i grupp, med ombuden, representanter för ledningsgruppen, andra organisationsföreträdare och klienter. Intervjuerna utgick från en frågeguide som var anpassad för respektive grupp, det vill säga en guide fanns för intervjun med ombuden, en för intervjuerna med ledningsföreträdare och så vidare.

Under intervjuerna med ombuden och de olika ledningsgruppsföreträdarna användes också ett formulär med vinjetter. Fyra olika individärenden beskrevs kortfattat och intervjupersonerna fick i uppdrag att bedöma om de beskrivna (och fingerade) individerna tillhörde målgruppen för ombudsverksamheten. Därefter rangordnades fallen utifrån angelägenhetsgrad och den gjorda prioriteringen motiverades, det vill säga varför till exempel fall nummer ett var viktigare att ge insatser till jämfört med fall nummer två. Intervjuerna spelades in på band och skrevs ut ordagrant i efterhand. Materialet samlades in under mars till och med juni månad 2004.

Tabell 2. *Studiens intervjupersoner.*

Typ av intervjuperson	Antal
Personliga ombud	15
Företrädare för kommunen	18
Psykatri (landsting)	7
RSMH, Schizofreniförbundet/IFS	13
Försäkringskassan	2
Arbetsförmedlingen	1
Socialtjänsten (handläggare)	3
Klienter	8
Anhöriga	1
Totalt	68

De personer som intervjuades i fördjupningsstudien informerades om studiens syfte och uppläggning och samtyckte alla till att delta. I informationen har framgått att arbetet utförts på uppdrag av Socialstyrelsen och fem länsstyrelser, att resultaten från studien skulle avrapporteras i skriftlig form och att inga namn på personer skulle redovisas. Det framgick också att resultaten i huvudsak inte skulle presenteras ”verksamhetsvis”. Anonymitet kunde av naturliga skäl inte garanteras för de intervjupersoner som hade en unik funktion i sin organisation, till exempel socialchef eller ensamarbetande ombud.

Återföring

Under utvärderingens gång har en styrgrupp bestående av representanter för Socialstyrelsen och de fem länsstyrelserna följt arbetet och gett synpunkter. När ett första rapportutkast hade sammanställts, skickades det ut till alla deltagande verksamheter. Här fanns möjlighet att komma med synpunkter kring både innehållet och slutsatserna i stort, men också på sättet att beskriva respektive verksamhet och återgivandet av citat. Några av synpunkterna resulterade i att ortspecificeringen till vissa citat har tagits bort.

I december 2004 anordnades ett seminarium i Sundsvall till vilket de PO-verksamheter som deltagit i studien inbjöds. Förutom representanter från Socialstyrelsen och de länsstyrelser som beställt studien, deltog ombud och representanter från ledningsgrupper i ett tiotal verksamheter. Under förmiddagen gjordes en genomgång av de huvudsakliga resultaten från studien, där deltagarna hade möjlighet att komma med frågor och synpunkter. På eftermiddagen presenterades inledningsvis några påståenden (rörande den fristående ställningen, arbetsmetodiken och överlevnaden för PO i glesbygd) som deltagarna sedan fick diskutera i mindre grupper. Dessa grupper redovisade sedan sina diskussioner för varandra. En allmän diskussion avslutade dagen.

Institutioner, organisationer och klienter – en teoretisk referensram

För att nå en fördjupad förståelse av de personliga ombudens verksamhet skisseras nedan en teoretisk referensram som har till syfte att underlätta för oss att fokusera ett antal centrala möjligheter och hinder som verksamheterna står inför. Enligt detta synsätt, det så kallade nyinstitutionella perspektivet i organisationsanalysen, betraktas inte organisationer som från början rationellt handlande aktörer med givna preferenser. I stället betonas att organisationers handlande styrs av hur dess företrädare uppfattar det sammanhang de befinner sig i, vilka krav de måste anpassa sig till om de ska erhålla stöd och legitimitet från omgivningen och vilka spelregler som måste följas (jfr. Scott 1995; Meyer 1994 s. 32). Omgivningen (som till stora delar består av andra organisationer) spelar därmed en central roll genom att den tillhandahåller en uppsättning handlingsmönster och kulturella tolkningsmallar för dem som arbetar i organisationerna.

Om vi tar PO-verksamheten som ett exempel så utgörs omgivningen av landstingens slutenvårds- och öppenvårdspsykiatri, de delar av socialtjänstens organisation som på olika sätt möter personer med psykiska funktionshinder, försäkringskassan etcetera. Dessa är i sin tur delar av skilda institutionella miljöer som präglas av olika normer och regler (SoL, LSS, HSL) samt etablerade förgivettagna synsätt på vad som är ändamålsenliga förhållningssätt och arbetsmetoder. Denna typ av reglerande strukturer ger stabilitet och mening, eller åtminstone ramar och riktlinjer, åt det sociala handlandet inom respektive verksamhetsområde. Men givet att olika samhällsinstitutioner har skilda och ibland motstridiga riktlinjer att följa har individer och organisationer också möjligheter att välja hur de vill agera. Mycket talar för att de personliga ombuden har ett relativt stort manöverutrymme just på grund av att de verkar inom ett organisatoriskt fält där flera institutionella sektorer med delvis motstridiga drivkrafter möts.

Som PO måste man förhålla sig till och hantera denna struktur av institutioner och organisationer och det får betraktas som en öppen fråga om samarbete eller konflikt blir slutresultatet. Det som talar för samarbete är att organisationer och professioner som tillhör samma verksamhetsfält, där de arbetar med samma klienter och har arbetsuppgifter som ligger nära varandra, kan utveckla anpassningsstrategier och liknande arbetssätt. Exempel på liknande arbetssätt skulle kunna vara att man utreder, ”skriver in” och upprättar handlingsplaner för sina klienter enligt samma grundmönster. Men såsom PO-funktionen utformats finns det naturligtvis också en rad hinder som gör det svårt att utveckla denna typ av likartade arbetssätt.

Personliga ombud – varken myndighet eller frivilligt socialt arbete

PO-verksamheten skiljer sig i viktiga avseenden från både sociala myndigheter och frivilligt socialt arbete i form av exempelvis självhjälpgrupper. Medan de senare vanligtvis består av människor som har erfarenhet av ett gemensamt slag av problem, och försöker ge stöd och hjälp åt varandra i en liknande situation, kännetecknas sociala myndigheter av att personalen har en i förväg avgränsad och definierad roll. Det finns ofta hos myndigheterna en uttalad arbetsfördelning mellan olika kategorier av anställda och verksamheten bygger på professionell eller annan sakkunskap (organisatorisk, socialrättslig etcetera) som kräver någon form av formell kompetens. De personliga ombudens verksamhet har vissa likheter med båda dessa organisationstyper, men de kan också förstås som ett mellanting som i de personliga ombudens (och huvudmännens) självförståelse uttrycks i termer av bland annat fristående ställning och att endast arbeta på klientens villkor.

Hasenfeld och Gidron (1993 s. 217–236) har utformat en teoretisk modell som vi tycker är användbar för att beskriva och analysera olika typer av möjliga relationer mellan PO och sociala myndigheter. Författarna menar att det är värt att uppmärksamma fyra olika variabler som inverkar på de ömsesidiga relationerna: 1) verksamhetens domän, det vill säga målgrupp, typ av problem som ska lösas och vilken service som ska erbjudas, 2) graden av beroende av externa resurser, 3) vilken intern struktur som föreligger i respektive organisation och 4) vilken serviceteknologi som används.

Verksamhetens domän

Låt oss stanna vid dessa fyra variabler. Med *domän* menas i det här sammanhanget den aktuella målgruppen, den typ av klientproblem som organisationen ska befatta sig med, och det slag av stöd och service som ska ges. Genom att på detta sätt inhägnat ett verksamhetsfält dras också gränser gentemot andra organisatoriska fält som man kan behöva samarbeta med. Många frivilliga organisationer definierar sin uppgift i förhållande till andra organisationer: antingen som att man ger en typ av service som ingen annan ger eller att man ger det som andra har till uppgift att ge men misslyckas med. De personliga ombudens samordningsuppgift och det faktum att man på ett flexibelt sätt kan ta på sig arbetsuppgifter som ingen annan har (till exempel följa med klienten för att inhandla en begagnad bil) är talande exempel. Detta skulle tyda på att en verksamhet som PO, eftersträvar en tämligen snäv målgrupp med specifika behov och framför allt ett begränsat antal klienter, medan välfärdsmyndigheter tenderar att definiera sina uppdrag i bredare termer för att få uppslutning från större målgrupper.

Detta ger i sin tur möjligheter att utveckla relationer till andra organisationer och underlättar att mobilisera stöd i syfte att attrahera resurser från omgivningen. Värderingar är ett viktigt inslag i uppdraget (domänen); de skapar en identitet och anger en färdriktning och målsättning för organisationen. Att ha en ”fristående ställning” i förhållande till andra myndigheter är ett exempel i sammanhanget – eller att arbeta ”på klientens uppdrag” eller ”uppmärksamma systembrister”. En organisation som har det senare som ett

ideologiskt riktmärke måste antagligen vara mer utåtinriktad än en organisation som bara har som mål att stödja och motivera de enskilda klienterna.

Resursberoende

Beroendet av externa resurser varierar också. En frivillig organisation som baserar sin aktivitet på medlemmarnas arbetsinsatser, aktiviteter och stöd är förstås inte lika beroende av externa resurser som en myndighet som har anställd personal och behöver ekonomiska och andra materiella resurser. I ett kärvt ekonomiskt klimat kan det te sig attraktivt för en myndighet att utveckla samarbete med frivilliga organisationer och då dra nytta av den frivilliga organisationens tjänster. Men det kan rent allmänt också vara en fördel att kunna använda sig av frivilligorganisationer för att nå ut till relevanta klientgrupper som annars skulle vara svåra att nå, exempelvis på grund av geografiska avstånd, mångfasetterad problembild eller bristande motivation. PO-verksamheten har, till skillnad mot områden som är omgärdade av specifika lagregler, ingen formell skyldighet att ge insatser till alla personer med behov av den. På så sätt blir verksamheten inte lika beroende av resurstillskott på grund av ”volymökningar”. Däremot är det statsbidrag som funnits sedan 2001 betydelsefullt för kommunernas vilja att fortsätta driva verksamheterna i nuvarande omfattning.

I övrigt kan man tänka sig att ombudens arbete i hög grad påverkas av de resurser som finns i lokalsamhället, och som kan erbjudas klienterna. Finns tillgängliga insatser i form av psykiatrisk öppenvård och stöd i boendet får ombudens arbete en annan karaktär än om dessa insatser inte kan erbjudas klienten. I det senare fallet kan ombudet komma att ge mer av direkt stöd till den enskilde och mindre av samordnande insatser.

Intern struktur

Den interna strukturen kan vara mer eller mindre formaliserad i betydelsen att det finns uttryckliga och precisa regler som ska styra verksamheten och att den inte är personbunden. Självhjälpsgrupper har ofta informella strukturer, särskilt om arbetsmetoden bygger på stort brukarinflytande. Avsaknaden av hierarki gör också att de horisontella snarare än vertikala samarbetsrelationerna betonas; medbestämmande och delaktighet karakteriserar arbetet. Att utveckla en formell struktur kan i vissa fall bli nödvändigt; det beror på vilket problem eller vilken uppgift gruppen tagit på sig. Om klientgruppens behov är kortsiktigt är det knappast nödvändigt att formalisera struktur och arbetsformer, men om klientgruppens behov är långvariga eller bestående (”långvariga psykiska funktionshinder”) kan behovet av stabila och kontinuerliga kontakter driva fram en formalisering av arbetsformerna. Sociala myndigheter, å andra sidan, har behov av en formell struktur eftersom de är beroende av sin omgivning, exempelvis anslagsgivare, tillsynsmyndigheter och samarbetspartners. Ju större externt beroende, desto viktigare att ha ordentliga administrativa rutiner och system för uppföljning och kvalitetssäkring. Om organisationen dessutom baseras på expertkunskap så framträder ett behov av formell utbildning, specialisering och arbetsfördelning mellan personer med olika sakkunskap. I frivilliga organisationer har

medlemmarna vanligtvis kontroll över beslutsfattande vilket också innebär att de bestämmer över intaget av nya medlemmar eller ”klienter”, som efterhand involveras i viktiga beslut. Detta kontrasterar kraftigt mot den ordning som gäller inom sociala myndigheter, enligt vilken klienten vanligtvis har en underordnad ställning och knappast kan påverka beslutsfattande i någon större utsträckning.

PO-verksamheten ska inte bedriva myndighetsutövning och förväntas dessutom fungera fristående i förhållande till de olika huvudmännen, även till ägarkommunerna. Dessa principer, tillsammans med idén om ett brukarinflytande, kan associeras till frivilligorganisationer snarare än till en reguljär välfärdsorganisation. Eftersom ombudsinsatserna varken är lagstadgade eller baserade på någon uttalad princip om vetenskap och beprövad erfarenhet, prioriteras inte hög grad av formalisering av administrativa rutiner och arbetsformer eller professionell styrning av verksamheten.

Serviceteknologi

Serviceteknologi avser här sådana processer som organisationen använder sig av för att påverka och förändra klienten. Tre komponenter är viktiga – teknologins kunskapsbas, praktik/arbetsmetoder och klientmedverkan. Den första aspekten kan innebära att teknologin bygger på expertkunskap eller erfarenhet och intuition. Sociala myndigheter tenderar i högre grad än frivilliga organisationer att förlita sig på expertkunskap (professionell kunskap eller organisatorisk, det vill säga om regler och procedurer). Det centrala när det gäller arbetsmetoder och praktik är i vilken mån dessa baseras på någon logisk föreställning om orsak och verkan när det gäller sociala problem. Arbetsmetoder som baseras på beprövade metoder åtnjuter vanligtvis hög legitimitet. De arbetsmetoder som frivilligorganisationer använder sig av tenderar att inte vara särskilt utprovade i meningen att ge svar på hur, när och vilka gruppprocesser som leder fram till ett visst resultat. Sociala myndigheter däremot lever under trycket att visa att deras arbetsmetoder är ändamålsenliga (evidensbaserade) och att verksamheten ger avsett resultat, även om ännu endast en blygsam del av den sociala teknologin varit föremål för kontrollerade studier avseende effekter. Ibland kan självhjälpgrupper och frivilligorganisationer ta klart och tydligt avstånd från vad de anser vara expertbaserade arbetsmetoder. En sådan inställning kan komma i fråga i synnerhet om klienternas medverkan är uttalad och om arbetsmetoderna är klientstyrda. Den sammankopplas inte sällan med en föreställning om de egna arbetsmetoderna som unika.

När det gäller satsningen på personligt ombud så finns det tydliga referenser tillbaka till de olika CM-modeller som kort redovisades tidigare, och vilka i ovanligt hög grad utvärderats med kontrollerad metodik internationellt och även ur svenskt perspektiv. I viss mån finns det alltså en kunskapsbas. Emellertid är det oklart i vilken utsträckning denna kunskapsbas faktiskt använts vid implementeringen av personligt ombud. I det utbildningsmaterial som arbetats fram finns få referenser till forskningsresultat eller specifik litteratur om CM – i stället betonas detta att söka sig fram till en ”egen” metod som viktigt (Socialstyrelsen 2002, 2003b). Dessutom finns det, som tidigare påpekats, några avgörande skillnader mellan PO-

konstruktionen i Sverige och de mest välbeforskade och beskrivna CM-modellerna.

Frivilliga organisationer kan ha liknande uppdrag (domän) som sociala myndigheter, men de tenderar att förlita sig på interna snarare än externa resurser; de använder sig av serviceteknologier som bygger på erfarenhetskunskap snarare än professionell kunskap; de tillämpar arbetsmetoder som inte är rationella i den meningen att de utvärderats och kvalitetssäkrats som ändamålsenliga; och synen på klienterna innebär att dessa behöver vara motiverade och förutsätts ställa upp på organisationens uppdrag. Frivilliga organisationer har också mer odifferentierade interna strukturer och är mindre beroende av professionella.

Tabell 3. *PO och reguljära välfärdsorganisationer – olika verksamhetsmönster.*

Variabel	PO	Reguljär välfärdsorganisation
Domän – målgrupp:	Snäv, begränsad	Bred
Beroende av externa resurser:	Medelstort eller omfattande	Omfattande
Intern struktur:		
- grad av formalisering	Informell struktur	Formell
- grad av professionalisering	Lekmannamässig	Professionell eller byråkratisk
- klientens roll	Central	Delvis central Kategorisering
Serviceteknologi:		
- typ av kunskapsbas	Erfarenhetsbaserad	Vetenskap/beprövad erfarenhet Org. Kunskap
- syn på arbetsmetod	Ej mål-medel-styrd	Mål-medel-styrd
- klientinflytande	Stort	Medelstort

Källa: Modifierad efter Hasenfeld & Gidron 1993 s. 222.

Även om skillnaderna på viktiga punkter är stora mellan frivilliga organisationer och sociala myndigheter så finns det också likheter som gör att samverkan kan vara ett realistiskt alternativ. Ett beroende av externa resurser hos båda dessa kan skapa ett behov av eller en önskan om samarbete. Det faktum att båda har liknande uppdrag, befattar sig med (delvis) samma klientkategorier och har likartade värderingar, gör att de båda organisationernas vägar vanligtvis korsar varandra. Om de båda organisationerna dessutom har serviceteknologier som är kompatibla och som anses vara professionella eller bygga på beprövad erfarenhet, ökar sannolikheten att de använder sig av samma symboler och språk. I tabellen ovan gör vi, väl medvetna om att PO inte är någon frivillig verksamhet, ändå ett försök att kategorisera PO med utgångspunkt i den modell som diskuterats ovan.

En viktig utmaning (för båda) är hur frivilligorganisationen, eller i vårt fall PO, ska kunna behålla sin särart. Det är här som interorganisatoriskt

samarbete kan innebära antingen samverkan eller spänningar och konflikter. I princip menar Hasenfeld och Gidron (1993 s. 219) att två olika interaktionsmönster är möjliga: konkurrens och konflikt respektive samarbete. Det första inträffar när två organisationer tävlar om samma resurser: klienter eller materiella resurser. Samarbete kan anta flera former:

Den första varianten av samarbete är att man *remitterar* klienter mellan varandra. Sådant samarbete uppstår när båda erfar att den andra organisationen kan bidra till ett positivt utfall. Det är klienterna, snarare än personalen, som då utgör förbindelselänken mellan de båda organisationerna. Det är vanligt att PO får sina klienter hänvisade från andra myndigheter. *Samordning* innebär att medlemmarna från båda organisationerna aktivt underlättar utbytet av klienter, expertkunskap eller andra resurser. *Koalition* innebär att man slår samman vissa resurser (personal eller pengar) för att genomföra en gemensam uppgift eller ett program – och den fjärde formen, *kooptering*, innebär att den ena organisationen uppgår i den andra, det vill säga en sammansmältning som innebär gemensamt beslutsfattande.

För organisationer som värnar om en fristående ställning ter sig de två senare samverkansformerna som mycket problematiska. Dessa former ska ses som renodlade idealtyper; i verkligheten är gränserna mellan dem mer eller mindre flytande och man måste också räkna med att de förändras över tid som ett resultat av en dynamisk samhällsutveckling. Vi har så här långt följt Hasenfeld och Gidron (1993) i deras jämförelse mellan självhjälpsgrupper och sociala myndigheter (human service organisations) och kan konstatera att modellen kan vara ett användbart redskap för att tydligare se de villkor under vilka PO-verksamheten existerar.

Verksamheternas storlek och lokalisering

Till följd av försöksverksamheten med personliga ombud och riksdagens beslut om att ge ekonomiskt stöd har verksamheten expanderat under senare år. Fortfarande utgör den dock en mycket begränsad del av välfärdsapparaten mätt i antalet anställda ombud och klienter som får del av insatserna. Vår studie omfattar 15 ombudsverksamheter; en av dessa drivs av ett kommunalförbund (Lapplands Kommunalförbund) och i övrigt ägs och drivs verksamheterna av en eller flera kommuner. Där flera kommuner gått ihop är det nästan uteslutande den största kommunen som står som värdkommun. I de 15 verksamheterna fanns vid tiden för vår undersökning cirka 35 heltidstjänster. En del förändringar var emellertid på gång då några ombud förhandlade om en heltidstjänst och några orter funderade på en utökning alternativt neddragning (eller som i fallet höglandskommunerna – nedläggning). Totalt rörde det sig om 36 personliga ombud, varav 24 personer var kvinnor och 12 var män. Könsfördelningen liknar den för hela riket (Socialstyrelsen 2003a).

Vi saknar exakta uppgifter på några av ombuden i undersökningen när det gäller utbildningsbakgrund, men en uppskattning utifrån materialet är att två tredjedelar av ombuden har någon form av yrkesutbildning (ofta skötarutbildning) eller gymnasieutbildning som högsta formella utbildningsnivå, medan en tredjedel har en högskoleexamen, vanligtvis från socionom- eller arbetsterapeututbildning. Andelen med högskolestudier tycks vara lägre än riksgenomsnittet, och framför allt vid en jämförelse med de personliga ombuden i storstadsområdena (Socialstyrelsen 2004b). Man bör dock komma ihåg att vi frågade efter högskoleexamen medan siffrorna i Socialstyrelsens årsrapport (Socialstyrelsen 2003a) utgår från erfarenheter av högskolestudier i stort, inte en färdig examen.

Utbrett ensamarbete

Hur många ombud arbetar då i respektive verksamhet? Fördelningen ser ut som nedan:

Ett personligt ombud = sex verksamheter

Två personliga ombud = sex verksamheter

Fyra personliga ombud = två verksamheter

Nio personliga ombud = en verksamhet

Man bör notera att förutom de sex verksamheterna med endast ett anställt ombud, så arbetar de personliga ombuden ensamma på sin respektive ort i tre av de verksamheter som har två ombud anställda. Dessutom är de fyra ombud som arbetar i Jämtland stationerade på tre olika orter. Ensamarbete

är med andra ord ett mycket utbrett fenomen bland de undersökta verksamheterna. I de fall där ombuden samlokaliseras så är det resultatet av en medveten strategi. I Norra Dalarna uttrycks exempelvis hur man gärna betalar ett pris av långa avstånd till arbetet och klienterna för att kunna ha en gemensam arbetsplats där man kan träffas på daglig basis. I Norra Uppland påbörjade man sitt arbete i en gemensam lokal centralt belägen i upptagningsområdet, men tyckte att arbetet blev ineffektivt. Därför har man nu placerat sig i två olika kommuner. Den strategi som beskrivs för att hantera avstånden mellan varandra är, och som senare kommer att diskuteras, att hålla daglig kontakt per telefon och att planera in kontinuerliga träffar med varandra.

De principer som gäller för ombudens fysiska placering är i de flesta av de undersökta verksamheterna en centralt belägen lokal i samhället eller staden. Ombudens kontor bör vidare finnas i andra lokaler än i de där kommunen driver verksamhet för målgruppen. Lokalerna bör också vara så belägna att de undviker ett ”utpekande” av de klienter som kommer på besök. Principerna bygger på idén om de personliga ombudens fristående ställning. I praktiken utgår ombuden från kontor eller lägenheter som inte inrymmer annan kommunal verksamhet. Detta gäller för de flesta av de 15 verksamheterna. I några fall har ombuden hyrt in sig i byggnader som inrymmer andra typer av företag eller föreningar. I de fallen framgår hur ombuden fått ett slags ”alternativ” arbetsgemenskap med dessa verksamheter. För de ombud som sitter i hus som är ägda av kommunen, handlar det i några fall om att vistas i lokaler som inrymmer verksamhet med ett innehåll skilt från de områden som ombuden arbetar med, exempelvis demensboende, sjukhem och storkök.

En verksamheter skiljer emellertid ut sig i materialet i den meningen att arbetsplatsen är belägen inom socialförvaltningens lokaler. Det handlar om ombudet i Östhammar som sitter på kommunens socialkontor. Att döma av vårt material skulle en sådan placering för de flesta av de andra ombuden i undersökningen upplevas som i det närmaste otänkbar. Denna fråga, fysisk placering i relation till idén om den fristående ställningen och till verksamhetens legitimitet, kommer att diskuteras längre fram i rapporten.

Klienterna och finansieringen

I dokumentstudien och telefonintervjuerna framkom att antalet klienter per ombud ett år efter starten av verksamheterna varierade relativt kraftigt. Vanligast är att ombuden haft mellan sju och tio klienter aktuella vid den tidpunkten, med en spännvidd mellan fyra och 15 klienter. Vid tiden för besöksintervjuerna var det svårare att få ett grepp om antalet klienter per ombud – framför allt kunde det vara svårt att bedöma vilka klienter som var ”aktuella”, i praktiken ”vilande” eller sådana som endast krävde små eller glesa insatser. Den skattning man kan göra är dock att antalet klienter per ombud generellt har ökat för ombuden i jämförelse med efter ett år. Några ombud håller emellertid kvar vid ett mindre antal klienter och i ett fall har ombudet efter en längre sjukskrivning valt att kraftigt reducera antalet klienter från cirka 15 till cirka sex klienter.

Vi jämförde även uppgifterna i materialet från Socialstyrelsens basuppföljning 2003, för att se om det fanns några skillnader mellan klienter i de verksamheter som vi undersökte och klienterna i storstäderna. Vi fann inga skillnader i köns- eller åldersfördelning, förutom att ”våra” verksamheter i högre utsträckning arbetade med yngre personer. I storstäderna var det vanligare med klienter födda utanför Sverige. Klienter i glesbygd/landsbygd hade oftare ett eget boende i jämförelse med klienterna i storstäderna.

En faktor som har betydelse för de personliga ombudens verksamhet är naturligtvis de ekonomiska förutsättningarna. Vi har försökt att uppskatta kostnaderna för verksamheterna samt andelen egensatsningar från kommunerna och andra utifrån de insamlade dokumenten samt genom telefonintervjuerna. Vid en jämförelse med de analyser som gjordes i den så kallade storstadsstudien (Socialstyrelsen 2004b) är egensatsningarna från kommunerna generellt mindre i de verksamheter som vi undersökt. Det handlar uteslutande om kostnader utanför ombudens löner och på de flesta ställen är de fördelade mellan ägarkommunerna utifrån befolkningsunderlaget i respektive kommun. Som mest omspannar den totala budgeten cirka 140–150 procent av statsbidraget (Lycksele, Nybro). Vanligtvis ligger siffran på cirka 115–120 procent av statsbidraget. En av de undersökta verksamheterna tycktes under hösten 2004 nyttja en del av statsbidraget, vars syfte är att täcka löne-medel för ombuden, till att täcka övriga kostnader. Där var alltså den ekonomiska egensatsningen högst begränsad.

Sammanfattning

Ombudsverksamheterna i vår studie uppvisar, att döma av ovanstående redovisning, en del skillnader jämfört med det totala antalet verksamheter i Sverige. I genomsnitt arbetar det färre ombud i de här undersökta verksamheterna (2,4 ombud per verksamhet jämfört med 3,1 för hela riket), och ensamarbetet är utbrett. Samtidigt är antalet kommuner som driver verksamheten i genomsnitt fler (4,6 kommuner jämfört med 2,6 kommuner för hela riket), vilket torde påverka både ledningsstrukturerna och ombudets konkreta arbete. Ombuden har bland annat fler kommunala organisationer och funktioner att skaffa sig kännedom om. Arbetet bedrivs också ofta över stora geografiska områden. Det finns alltså så här långt goda skäl att se på PO i glesbygd som ett uppdrag med förutsättningar som på några viktiga punkter skiljer sig från ombudsarbetet i mer tätbefolkade områden.

När det gäller klienterna så finns en spännvidd mellan fyra och 15 klienter per ombud efter ett års verksamhet. Vanligtvis har ombuden mellan sju och tio klienter. Klienterna är i högre utsträckning yngre personer och personer med eget boende i förhållande till PO-klienter i storstäderna. De ekonomiska egensatsningarna från ägarorganisationerna förefaller vara mindre i gles- och landsbygd jämfört med i storstäderna.

De personliga ombudens domän – målgrupp och verksamhet

Vilken målgrupp arbetar de personliga ombuden med, vilken typ av problem har klienterna och hur kan det stöd och den service de ger beskrivas? Enligt ansökningarna och de måldokument som formulerats i ombudsverksamheterna utgör Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000 utgångspunkten för hur man försökt avgränsa målgruppen. Den grupp som identifieras där är personer med psykiska funktionshinder som innebär ett ”omfattande och långvarigt socialt handikapp som medför stora hinder för ett fungerande vardagsliv”. Personen ska också ha komplexa behov av vård, stöd och service och behov av kontakter med vårdapparaten och sociala myndigheter. Personer som finns på hem för vård eller boende samt personer med psykiska funktionshinder i kombination med missbruk kan också komma i fråga för PO-insatser.

I vår studie har verksamheterna i några fall gjort vissa avgränsningar. Exempelvis har en verksamhet valt att exkludera personer med psykisk störning och samtidigt missbruk samt personer med neuropsykiatriska störningar, även när de uppträder i kombination med andra psykiatriska sjukdomstillstånd. Vid några verksamheter där endast kvinnliga ombud finns, utifrån en säkerhetsaspekt, en uttalad ovilja att ta sig an ärenden som gäller män med psykisk störning och pågående missbruk.

I praktiken handlar det dock oftast om utvidgningar av meddelandebladets målgruppsbeskrivning. Några verksamheter skriver uttryckligen i sina grunddokument att man ska ge stöd till exempelvis personer med fobier, tvångssyndrom eller mer generellt personer med ”psykisk ohälsa”. Kompletterar man den bilden med beskrivningarna från telefonintervjuerna så framgår att cirka hälften av de undersökta verksamheterna valt att inte låsa sig vid de avgränsningar som kommit från statligt håll. Ombuden har sällan sagt nej till personer som sökt insats så länge man inte haft kö till verksamheten, vilket hittills varit ovanligt. Det finns också exempel på hur ombud lagt ner betydande insatser på att slussa personer som uppenbart ”kommit fel”, det vill säga inte tillhör målgruppen, till rätt instans. Emellertid är de intervjuade ombudens uppfattning att klientelet i *huvudsak* ligger i linje med Socialstyrelsens målgruppsbeskrivning.

Målgruppens avgränsning

I fördjupningsstudien lät vi ombuden och ledamöterna i ledningsgrupperna läsa fyra vinjetter och därefter prioritera mellan dem givet situationen att det fanns plats för en ny klient i verksamheten. Syftet med detta inslag var att få en bild av hur man såg på målgruppen från de olika aktörernas sida. Vi försökte konstruera fyra skilda realistiska typfall som ger antydningar om olika diagnoser, åldrar, kön och sociala situationer. Personerna i fallbeskrivning-

arna beskrevs också ha varierande grad av motivation och olika slag av pågående insatser från andra aktörer. Nedan återges de fyra vinjetterna.

1. Man, 56 år, sjukskriven/sjukersättning 100 procent sedan 7 år, innan dess yrkesverksam sedan 20 år som skolvaktmästare vid det lilla samhällets enda skola, ”tvångssjukskrevs” efter upprepade klagomål från elever/föräldrar/lärare rörande olämpligt uppträdande: ”flörtig” påträngande mot flickor i nedre tonåren. Inga kända direkta övergrepp, aldrig utredd av polis. Diagnosen först ryggont plus alkoholbesvär, sedan överförd till psykiatrin där diagnosen blivit ospecifik personlighetsstörning samt egentlig depression. Klienten har uttryckt stark egen önskan om att få komma i gång med arbete igen. Har regelbunden samtalskontakt med psykiatriska öppenvårdsteamet. Ensamstående. Inga aktuella missbruksproblem, står på Antabus periodvis sedan många år. Inget återfall under de senaste två åren, innan dess kortare, socialt ej komplicerande återfall vid några tillfällen per år. Aktualiseras via psykiatrin som anger att klienten är motiverad. Patienten har själv visat angelägenhet genom att ringa till PO, läst informationsmaterialet och ”vill hemskt gärna ha PO, det är vad jag behöver, helst då ett kvinnligt PO”.
2. Kvinna, 21 år, aldrig i reguljärt arbete, behandlats vid behandlingshem inom psykiatrin och via socialtjänsten, har haft sjukersättning med diagnos Asperger plus tvångssyndrom och social fobi. Nu försörjd via socialbidrag. Bor självständigt med dagligt stöd via hemtjänst. Inga bundna aktiviteter på dagarna. Mycket ensam. Kantig och ofta i konflikt med folk omkring. Ingen pågående psykiatrisk kontakt. Aktualiseras av mamman, påhejad av en socialsekreterare (IFO). Patientens egen motivation svajig – både vill ha hjälp och ”avvisar alla myndigheter”, men mamma bedömer att ett PO skulle kanske kunna få en chans ...
3. Man, 34 år, inlagd flera gånger på psykiatrisk vårdavdelning, alltid med stöd av LPT (lagen om psykiatrisk tvångsvård), diagnos Bipolärt syndrom. Utbildad företagsekonom på universitetsnivå. Arbetar i faderns fastighetsbolag med administrativa sysslor, ungefär motsvarande 50 procent av heltid, och det rapporteras fungera bra i hans friska perioder. Aldrig haft annat arbete än hos pappan. Sammanboende med jämnårig kvinna och hennes tre barn från tidigare äktenskap (i åldrarna 11, 9 och 5 år). Ordinerad förebyggande behandling med litium i kombination med Leronex, men bedöms ej vara följsam till behandlingsordinationen, vilket enligt psykiatrin kan förklara de många återfallen. Det är sambon som kontakter PO. Hon skulle önska att sambon fick en bättre hälsa (han har det inte bra), samt att han skulle kunna orka ta sig iväg från den dominerande pappans företag och prova sina krafter ute på övrig arbetsmarknad, vilket hon är övertygad att han har resurser för. Den potentielle klientens egen motivation uppges av henne finnas, ”bara du kan göra klart att du

inte kommer från psykiatrin eller någon annan myndighet, för sånt gillar han inte”.

4. Kvinna, 47 år, mor till 4 barn vilka alla för närvarande är omhändertagna enligt LVU (lagen om vård av unga). Ensamstående. Känd i trakten som ”baglady” – klär sig med många kappor utanpå varandra, ovårdad, driver runt på samhället, samlar tomburkar, verkar mycket skygg och har en icke-fungerande bostadssituation (grannarna klagat på lukt och lagring av sopor). Ingen reguljär daglig sysselsättning. Senast vårdad i psykiatrin 1998, då under diagnos Schizofreni, hebefren typ. Aktualiseras av socialtjänsten i samarbete med psykiatrin. Hennes egen motivation oklar/ej utredd.

Tabell 4 visar hur högsta och näst högsta prioritet fördelade sig hos de 15 personliga ombuden i fördjupningsstudien.

Tabell 4. Ansökan om att få PO-insats – ombudens prioritering.

Fall nr	Antal ombud som prioriterar respektive fall:	
	Som nr 1	Som nr 2
1	1	-
2	1	3
3	2	8
4	11	4

Ombud som fick uppgiften prioriterade på ett mycket likartat sätt. Alla hade angivit vinjett 4 som högsta eller näst högsta prioritet. Därefter kom nummer 3 som tio av ombuden prioriterat högst eller näst högst.

Sammantaget kan man säga att ombuden i stort framstår som en homogen grupp när det gäller att bedöma vilka personer man ska arbeta för. Synen på målgruppen tycks dock inte vara statisk. Om resurser i form av tid och personal finns kan den utvidgas – eller begränsas om resurser saknas.

Står vi inför en kösituation, så måste man ju prioritera, och då går vi tillbaka till grunduppdraget från Socialstyrelsen, det vill säga personen ska ha komplexa behov av stöd och service, ett långvarigt psykiskt funktionshinder, behov av stöd för att kunna leva ett normalt liv. Vi tvingas ju ställa personer åt sidan för att de inte passar in. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Denna inställning bekräftas av ett annat PO-team som anser att ”i verkligheten har vi aldrig varit tvungna att välja”. Man håller sig till Socialstyrelsens kategori ”långvarigt psykiskt funktionshinder” och komplexa behov, samtidigt som man diskuterat vad det i praktiken betyder: är ett år tillräckligt, hur komplexa måste behoven vara? Grupper som hamnar utanför är personer med utbrändhet, utmattningstillstånd av olika slag, personer vars problem i huvudsak handlar om kriminalitet eller missbruk, personliga kri-

ser i samband med dödsfall etc. Personer med neuropsykiatrisk problematik tycks vara gränsfall; teamet arbetar med denna grupp så länge som trycket från övriga grupper inte är alltför starkt. (Personliga ombuden, Lapplands Kommunalförbund)

Det faktum att PO-verksamheten bedrivs i glesbygd kan ha betydelse för hur målgruppen definieras. Ett ombudsteam, som säger sig utgå ifrån Socialstyrelsens meddelandeblad, konstaterar att man ofta hamnar i ett gränsland där man tänjer på målgruppsdefinitioner:

Här i glesbygd är det faktiskt många som inte kommer in på psyket. Jag har en klient som har remiss dit, men som ändå inte kommer in med hänvisning till att det är för långt att åka (psykiatrin åker bara ut i nödfall och det finns inget mobilt team/förf. anm). Vilken psykiskt sjuk person orkar sätta sig på bussen och åka 10–15 mil till Östersund. (Personligt ombud i Jämtland)

Målgruppen bestäms således till viss del av de resurser andra aktörer har att tillgå, vilket ibland kan innebära en övervältring av klienter till PO eller någon annan ”organisationsgranne”.

Någon liknande samstämmighet som hos ombuden, hittar man inte hos ledamöterna i ledningsgrupperna. Bland de 18 representanter som ingår i fördjupningsstudien finns en stor spridning bland prioriteringarna.

Tabell 5. Ansökan om att få PO-ledningsgruppsrepresentanters prioritering.

Fall	Antal ledningsgruppsrepresentanter som prioriterat respektive fall:					
	Som prioritet nr 1			Som prioritet nr 2		
Nr	Kommun	Psykiatri	Bruka-re/anhörig	Kommun	Psykiatri	Bruka-re/anhörig
1	-	-	-	1	2	-
2	8	2	4	7	-	-
3	2	1	-	5	-	1
4	8	-	-	5	1	3

Av kommunrepresentanterna prioriterar 13 nummer 4 högst eller näst högst. Vinjett nummer 3 har sju personer satt som högsta eller näst högsta prioritet. För vinjett nummer 2 är siffran 15 personer. Konsensus finns emellertid vad gäller den första vinjetten som endast en person prioriterat. En representant avvisade alla vinjetterna och menade att inget av de beskrivna fallen var något för ett personligt ombud. Alla behövde först psykiatrisk behandling. Noterbart är också att de fyra representanterna för kommunerna i ledningsgruppen för en av verksamheterna (Jämtland) alla gjorde olika prioriteringar.

Ett par exempel på hur kommunrepresentanter resonerar när det gäller målgruppen är som följer:

Det vanligaste är att de isolerar sig och inte söker den hjälp som de behöver och har rätt till. Vi tycker att psykiatrin släpper de här personerna för lätt. Vi får ofta in anmälningar om att någon person slutat gå ut, låst in sig och slutat betala räkningarna. Det är ett vanligt sätt som vi får vetskap om en sådan här person. Sedan har vi personer som vi redan jobbar aktivt med. Generellt är den här gruppen inte så bra på att prata för sig, de är svaga och behöver hjälp. Det är lätt att de hamnar mellan stolar. (Representant för socialtjänsten, Östhammar kommun)

De lider av stor psykisk ohälsa och inte har de kontakter som de skulle behöva. En person som inte kan ta hand om sig själv. Hela livssituationen är viktigare än själva diagnosen. Att livsföringen får sociala konsekvenser. Exempelvis att man ständigt låter bli att betala sin hyra. Jag har inte varit i kontakt med några gränsfall, det är i de allra svåraste fallen jag kopplar in PO:n, där jag själv går bet. (Representant för socialtjänsten, Tierps kommun)

De fem representanterna för psykiatrin gjorde också de olika val. Här prioriterades vinjetterna nummer 2 och 3 främst, medan nummer 1 och 4 kom på andra plats. En representant avvisade alla vinjetter med argumentet att motivation saknades eller var oklar hos personerna.

De sju representanterna från RSMH och IFS som intervjuades hade det gemensamt att de prioriterade vinjett nummer 4 och 2 högst. De ansåg också att målgruppen behöver avgränsas på ett tydligare sätt.

Sedan måste man dra en gräns för vad ett PO ska göra, jag tycker den går vid missbruk. Men sen får man inte slukas av de här lätta uppdragen så att de långvarigt sjuka, lite jobbigare fallen kommer i skymundan.

Jag håller med, men det lite olyckliga är att fokus går mot personer med dubbeldiagnos, vilket gör att de som bara är psykiskt sjuka och inte gör väsen av sig återigen förbises. Det vore olyckligt om PO också hade detta fokus. Det måste dras en skarp gräns där, visst behöver de också hjälp men inte av PO. (Representanter för en RSMH- respektive IFS-förening)

De tre representanter från försäkringskassan och arbetsförmedlingen som finns med i materialet (och som inte redovisas i tabellen) utmärker sig genom att prioritera likadant, nämligen efter ordningen vinjett nummer 1, 3, 2, 4. Rangordningen är i det närmaste spegelvänd i förhållande till hur de personliga ombuden prioriterar! Tanken bakom tycks vara att ombuden ska arbeta med dem som har kvar någon form av anknytning till arbetsmarknaden.

Den bild som framträder indikerar en frånvaro av preciserade riktlinjer från ledningen. Denna bild förstärks också av det faktum att nästan samtliga

ombud själva avgör vilka klienter som man ska ta sig an. I de skriftliga dokumenten anges ofta vilken beslutsinstans som behandlar klienternas ansökningar (ledningsgruppen eller arbetsledaren), men i praktiken är det endast i två ombudsverksamheter som dessa deltar i beslut om vem som ska få insatser av ombuden (Vilhelmina och Lycksele).

Vilka klientproblem ska PO befatta sig med?

Målgruppens avgränsning styr i hög grad vilken typ av klientproblem ombuden anser sig behöva prioritera i sitt arbete. Ombuden visade sig prioritera fallen på ett likartat sätt. I huvudsak framfördes också liknande argument för varför man prioriterat som man gjort. Framför allt handlar det om en bedömning av den totala livssituationen eller ”grad av utsatthet” hos den enskilde. Detta var argumentet för att den 47-åriga ”bagladyn” prioriterades högst. En annan problematik som ombuden lyfte fram var att ge stöd till klienter och familjer där det finns små barn, för att undvika att barnen råka de illa ut.

I och med att helhetssituationen lyfts fram ges själva diagnosen en relativt underordnad roll. De klientproblem ombuden ska arbeta med styrs med andra ord inte av diagnosen. Undantaget utgörs av en verksamhet som avfärdar vinjett nummer 2 med hänvisning till att man inte ska arbeta med personer med neuropsykiatrisk diagnos. Ett observandum är också att motivation och en egen önskan om att få stöd från den enskilde inte är ett krav för att ombuden ska engagera sig. De flesta kan mycket väl tänka sig att gå in i ett ärende och försöka etablera kontakt med en person trots att denne inte har uttryckt något eget sådant önskemål. Vid sådana tillfällen agerar ombuden pragmatiskt och frångår alltså principen om att arbeta på klientens uppdrag! Vi har inga andra data att jämföra med, men det skulle vara intressant att ta reda på i vilken utsträckning detta motivationsarbete till personer som ännu inte ansökt om personligt ombud, är något typiskt för PO-arbetet i gles- och landsbygd. I mindre samhällen finns ofta en god kännedom om medborgarna som i det här fallet kan bidra till att ombudet tror sig veta vad just ”Kalle” eller ”Stina” behöver, trots att de själva inte aktivt efterfrågat en insats.

Så här beskriver ett PO en problembild som är ganska vanlig:

Ofta befinner de sig i en kaotisk situation och vet inte var de ska börja, oftast är det ekonomin som man vill ha hjälp med. Man har skulder och är på väg att bli vräkt, sen kanske kontakten med psykiatrin inte fungerar. Det är ofta en komplex situation när man väl börjar rota. Det är vanligt att de haft kontakt med socialtjänsten men inte fått hjälp och vi blir en sista utväg. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Ett annat typiskt svar var att problemet ofta är ”ekonomi, sysselsättning, bostäder. Kontakt med myndigheter över huvud taget”. (Personligt ombud i Jämtland)

Ombudens problembeskrivning omfattas i huvudsak även av andra aktörer. Men dessa övriga aktörers synsätt är mer sammansatt. Arbetsförmedlingens och försäkringskassans syn på vilka klientproblem PO ska befatta

sig med knyts till individens förutsättningar att påbörja en arbetsrehabiliteringsprocess. Detta innebär att det uppdrag som respektive organisationer har inverkar på vilka problem man anser att PO ska ta sig an. En liknande logik tycks också gälla för psykiatrins representanter som i viss mån anser att PO ska prioritera de fall som man själv inte tror sig kunna göra något för. Om PO inte funnits ”då kanske patienten hade blivit ineliggande längre. Vi fick klart en avlastning och kvalitetshöjning för klienten när PO kom”, säger en representant för psykiatrin (Norra Uppland). En annan representant från samma organisation menar att det var angeläget att delta i ledningsgruppen, ”för på något sätt bevakar jag en viss grupp personer med störningar och behov som kunde ha god användning av PO som jag ser det” (representant för psykiatrin, Norra Uppland). I linje med dessa synpunkter ligger också iakttagelser om att allmänpsykiatrin på många håll har skralt med resurser, inte minst i glesbygd, vilket gör det svårt att ta hand om alla som efterfrågar sådan vård. Mot den bakgrunden är det lätt att förstå varför representanterna för psykiatrin tycker att ombudens arbete passar så bra för deras patienter.

Vilken typ av service ska ges?

Gemensamt för många ombud och ledningspersoner är svårigheterna att avgränsa den service PO ska ge i förhållande till andras ansvar och insatser. I diskussionerna kring vinjetterna framkommer flera ståndpunkter. I något fall tycker man att ombudet inte ska aktiveras eftersom psykiatrin eller andra aktörer redan är inkopplade. I andra fall tycker man att ombudet ska gå in *just därför* att så många aktörer är involverade. En tredje åsikt är att de potentiella klienterna först måste ”färdigbehandlas” innan de kan bli aktuella för ombuden. För att ytterligare illustrera komplexiteten finns även exempel på argument att ombuden ska hålla sig borta från fall där ingen annan aktör är inkopplad eftersom dessa först *borde* ta sitt ansvar! Vi kan konstatera att ombudens roll och funktion på det organisatoriska fältet i många fall inte är klargjord av de inblandade aktörerna, åtminstone inte att döma av vårt material.

Att ombudsverksamheternas plats på det organisatoriska fältet är oklar kan vara orsakad dels av att funktionen är ny och ännu inte helt känd, dels av att varken ombud eller omgivning är säkra på arbetets gränser, det vill säga vad man som ombud ska och inte ska göra. Eftersom yrkesrollen ännu inte är tydligt avgränsad, blir arbetet som personligt ombud lätt till en allt-i-allo-funktion. Ombuden strävar efter att få göra nytta och för en del kommuner kan verksamheten bli en sorts ”alibi” när det gäller frågor med relation till målgruppen personer med psykiskt funktionshinder. Ett ombud beskriver hur hon tagit på sig allt det praktiska för psykiatrins öppenvårdspatienter så att psykiatrin ska kunna koncentrera sig på behandlingen. Hon menar att psykiatrin inte hinner med när de ska åka runt så mycket. Några andra ombud beskriver hur de blivit indragna i flera olika planeringsgrupper för kommunens arbete med frågan om hur man ska bygga upp verksamheter för gruppen. De har på så sätt kommit att bli lite av kommunens ”psykiatriexperter”.

Det stödområde som de flesta ombuden anger att de arbetar med rör klientens ekonomi. Det handlar om frågor om försörjningssätt och ersättnings-

nivåer, men också om privata skulder och om behov av att lägga upp en hushållsbudget. Erfarenheten av att frågor kring ekonomi oftast finns med i klientarbetet ligger i linje med resultatet från Socialstyrelsens basuppföljning för PO-verksamheten i hela riket (Socialstyrelsen 2003a). På frågan vilken typ av service PO ger svarar ett ombud:

Det finns egentligen inte något som vi inte gör så länge som det håller sig inom lagens rāmärken, vi gör det klienten vill att vi ska göra. Men det mesta handlar om ekonomi och att etablera kontakter med myndigheter, bygga ett nätverk runt individen och samordna alla insatser runt personen. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Flera ombud ser sin roll som ett slags nätverksbyggare, det vill säga att knyta kontakter, få folk att samarbeta, att hjälpa klienten att formulera sina behov och därefter hitta rätt dörr och fungera som dörröppnare. Det klienterna vill ha hjälp med formuleras så här av ett ombud:

Ofta är det ett litet problem man vill ha hjälp med, till exempel kontakt med en myndighet, ofta med psykiatrin, man vill ha hjälp med att byta läkare eller kontaktperson eller att man tycker att man är felbehandlad, felmedicinerad. Men sen när vi träffas dyker det ofta upp fler saker som egentligen brukar vara större problem, mycket har att göra med sysselsättning som man inte har, det finns även behov av boenden, gruppboenden. Det finns inga direkta boenden för personer med psykiska problem. Något som brukar efterfrågas är boendestöd, om man behöver sådan hjälp är det ofta hemtjänsten, det finns inget specifikt för personer med psykiska problem, men det är på gång här i Tierp. När det gäller sysselsättning finns inte heller något specifikt för de här personerna, och det är en stor brist. Det blir svårt för oss att förmedla kontakter när det inte finns. Det finns en efterfrågan. (Personligt ombud i Norra Uppland)

Citatet illustrerar behovet av någon som samordnar och bygger ett nätverk runt personen med ett psykiskt funktionshinder. En konsekvens av att ombudens stöd och service inte tydliggjorts i det lokala sammanhanget är att de personliga ombuden ofta förväxlas med andra funktioner inom kommunen, som exempelvis gode män och framför allt personliga assistenter. Inte sällan har de första kontakterna med baspersonal inom socialtjänst eller psykiatri präglats av misstänksamhet. För flera verksamheter har emellertid atmosfären förbättrats efterhand då både ombuden och omkringliggande verksamheter blivit mer klara över sina respektive roller.

Jag upplever ofta att vi uppfattas som konkurrenter till vårdpersonalen, främst från kommunens personal. Det känns i atmosfären när man kommer in i en hemvårdsgrupp, det syns på deras ansiktsuttryck.

Det har jag också upplevt, jag kände mig ovälkommen då de (en hemvårdsgrupp) inte var intresserade av vad jag hade att säga.

Vi är ganska nya här, genomslagskraften blir nog större efterhand när man inser att vi inte är ute efter att ta deras jobb. På en del ställen som var avvaktande ses jag nu som en resurs, allra helst inom psykiatrin (Personliga ombud i Jämtland).

Sammanfattning

Som framgått i kapitlet så är ombuden i glesbygd inte särskilt låsta när det gäller frågan om vem man ska ge insatser till. Man förefaller i huvudsak följa Socialstyrelsens direktiv, men avvisar sällan klienter. Genom vår ”övning” på några konstruerade vinjetter framkommer att ombuden prioriterar på ett likartat sätt. Ledningsgrupperna uppvisar inte någon liknande samstämmighet.

Den målgrupp som PO arbetar med är inte särskilt snäv och väldefinierad i praktiken. De klientproblem som ombuden ska befatta sig med ses i ett helhetsperspektiv; det är graden av utsatthet eller, uttryckt på annat sätt, en uppskattning av social funktionssvikt som får avgöra om klienten är kvalificerad till PO-insatser. Gränserna till övriga aktörer inom det organisatoriska fält där personer med psykiska funktionshinder befinner sig är därför diffus. Detta kan ha att göra med omgivningens bristfälliga kännedom om ombudens arbetsuppgifter och funktioner – ibland orsakade av att ombuden inte själva heller vet eller kan förklara för andra aktörer vilka insatser de ska ge. Man är fristående och ett komplement till andra aktörer, men samtidigt djupt inne i frågor som rör exempelvis kommunens ansvar för målgruppen. Det begränsade serviceutbudet gör dessutom att glesbygdsombuden ofta tar på sig ett ansvar för arbetsuppgifter som många gånger går utanför de som formulerats i Socialstyrelsens meddelandeblad.

Intern struktur: organisation och ledning

PO-verksamheten befinner sig i ett spänningsfält av motstridiga krav och synsätt, vilket får konsekvenser för hur den interna strukturen utvecklas. I dag har varje organisation i välfärdssystemet ansvar för sin ”tårtbit” av medborgarnas problem och gränserna mellan olika organisationer kan vara svåra att korsa – inte minst i en situation när varje myndighet måste rationalisera och renodla sin verksamhet (Lindqvist 2000). Handläggare kan i regel bara ta hänsyn till och specialiserar sig på de behov som faller inom ramen för den egna organisationens uppdrag (Hasenfeld 1992 s. 16).

Man måste också räkna med att de olika aktörerna har skilda uppfattningar om nyckelbegrepp som psykiska funktionshinder, arbetsförmåga och rehabiliteringsförutsättningar. Att som klient falla mellan stolarna eller hamna i rundgång är välbekanta fenomen i sammanhanget även om samverkan mellan olika myndigheter har lanserats som en löftesrik arbetsform i synnerhet för de brukare som har en mångfasetterad problematik (sjukdom, arbetslöshet, socioekonomiska problem) och som kräver ett samarbete över organisationsgränser (Danermark & Kullberg 1999). Ovan beskrivna villkor gäller i hög grad personer med psykiska funktionshinder och ombuden kan ha en viktig funktion att fylla i sådana sammanhang:

Den viktigaste uppgiften är att fånga upp klienter som hamnar mellan stolarna, vilket psykiskt sjuka ofta gör eftersom kommun och landsting ofta inte kommer överens om vem som ska göra vad. De är så skadade av att kanske ha blivit tvångsomhändertagna att de vill inte ha kontakt med oss. PO ska vara en mellanlänk, ett stöd. Inte sällan har våra patienter både missbruk och psykisk sjukdom, det kan vara en strid om vad som är vad, vilket gör att kommun och landsting inte vet vem som ska göra vad. Sen saknas det resurser här vilket gör att ingen vill betala. Här kan PO stötta individen med alla de krav som ställs, med att föra talan, ta kontakter, göra ansökningar och så vidare. Eftersom PO är en neutral part så är det någon att lyssna på. (Chef inom psykiatrin)

I det följande kommer vi att behandla utvecklingen av PO-verksamhetens interna struktur, organisatorisk inplacering, ledningsgruppernas roll och sammansättning samt ombudens relation till sina ledningsgrupper. Dessa frågor rör mer övergripande aspekter på hur PO-reformens policymål översätts till konkreta lokala verksamhetsformer. En sådan ”översättning” sker sannolikt olikartat i skilda lokala sammanhang beroende på vilka övriga välfärdsaktörer som finns till exempel i det kommunala stödsystemet för personer med psykiska funktionshinder, förekomsten av LSS-insatser för målgruppen samt i vilken mån det finns etablerade samverkansformer mel-

lan relevanta myndigheter och organisationer. Idén om PO sprids till och tas emot i kommunerna på skilda sätt och idéinnehållet tenderar inte sällan att delvis omformas under resans gång. Vilka överväganden låg till grund för beslutet att satsa på PO-verksamhet i respektive kommun? Vilken roll spelade tjänstemän, politiker, eldsjälar och ev. andra nyckelaktörer?

Igångsättandet

Det sätt på vilket satsningen på personliga ombud utformats av statsmakterna påverkar hur tillämpningen på lokal nivå gestaltar sig. Grunden för PO-reformen står att finna i rekommendationer i statliga aktstycken och i en centralt initierad försöksverksamhet med goda resultat som fått staten att gå in med ett riktat statsbidrag. På så sätt kommer idén, pengarna och riktlinjerna ”uppifrån”. De verksamheter som ingår i vår studie har alltså inte (med undantag av en verksamhet) själva tagit initiativet att bygga upp verksamheten utifrån ett lokalt identifierat behov där personligt ombud ansetts som den mest effektiva strategin. I stället har man reagerat, ibland reflexmässigt, på möjligheten att få statliga medel för att bedriva verksamhet. Följden av en sådan här ”top-down”-process kan emellertid bli att satsningen inte fullt ut får lokal förankring. Ombudsverksamheten blir inte myndigheternas egen angelägenhet på samma sätt som om man själva hade identifierat en målgrupp, dess problem och relevanta stödinsatser och därefter prioriterat verksamheten i organisationens budget.

Informationen om statsbidraget och Socialstyrelsens meddelandeblad om satsningen har enligt vårt material ofta först tagits emot på ledningsnivå inom socialförvaltningarna, där man utsett en tjänsteman att utreda frågan. Därefter har en del initiativ tagits för att skriva en (ofta gemensam) ansökan och grovt rigga för en organisation. Frågan drivs alltså framåt av organisationens tjänstemän till dess att de personliga ombuden anställts. Därefter blir det i de flesta av våra undersökta fall svårt att fortsätta betrakta den lokala tillämpningen ur ett ”top-down”-perspektiv. Det personliga ombudet får initiativet och ledningen drar sig tillbaka, vilket leder till att ombuden snabbt lägger sig ett eller flera steg före ägarorganisationernas företrädare när det gäller kunskap och inblick i frågor om både PO-satsningen generellt och lokalt. Styrningen är redan i detta tidiga skede svag. Ombudsarbetet kan då i stället betraktas ur ett ”bottom-up”-perspektiv: initiativen går från ombud till ledning, snarare än tvärtom.

Beskrivningarna från både ombuden och deras omgivning ger en känsla av ”starta-eget”-verksamhet. Ombuden har ofta ensamma fått bygga upp verksamheten, lösa praktiska frågor och ge klientarbetet ett innehåll. Detta har man gjort med stor frenesi och med ett påtagligt engagemang som leder tankarna till entreprenörer snarare än till välfärdsbyråkrater. Ombuden i Gällivare och Kiruna ger några illustrativa beskrivningar av den första tiden:

Ja, jag har suttit här i snart 2 år, men det var en kamp att få komma hit, det verkade inte finnas någon lokal i hela kommunen för mig. Till slut så ledsnade jag och gick själv till bostadsbolaget. Alldeles i början fick jag ett kontor uppe i kommunhuset, men det märkte jag ganska snabbt att det inte fungerade, jag satt ju i maktens korridorer, och dit

vill ingen komma och hälsa på. Så jag flyttade därifrån och började jobba hemifrån. Men sen fick vi en ny tillfällig socialchef och jag hade hittat den här ettan så jag passade på, och han skrev på. Möblemanget har jag lånat ihop runt om i hela Gällivare kommun. Jag har nyss blivit uppkopplad på Internet, som privatperson.

I Kiruna var det också svårt att hitta lokal. Jag fick en mobiltelefon och började jobba hemifrån. Jag ville inte heller sitta på kommunen, men till slut hittade jag själv ett litet rum på ett äldreboende. Men jag hade ingen dator eller någonting, sånt skötte jag hemifrån. Efterhand löste sig det, jag fick dator och samlade ihop möbler runt om i kommunen.

(Personliga ombuden i Gällivare respektive Kiruna)

Ombuden har i mycket hög utsträckning fått agera utan styrning från ledningen, vilket värderas på lite olika sätt av de intervjuade ombuden. Några uppskattar friheten att göra som man själv tycker är bäst medan en majoritet av ombuden säger sig ha önskat fler och tydligare riktlinjer för arbetet och en mer aktiv ledning. Diskrepansen mellan ombuden och ledningsgrupperna när det gäller kunskap och ansvarstagande berörs av både ombud, arbetsledare och ledamöter i ledningsorganen.

I början fanns ingen ledningsgrupp, det tog ett halvår innan någon kom. Men de var aldrig fulltaliga och inte beslutsmässiga. Vi var ju tvungna att jobba och dra upp riktlinjer utan ledningsgruppen. Vi har nog legat ett steg före hela tiden. (Personligt ombud i Jämtland)

De har känt sig lämnade och de har inte fått ett riktigt direktiv för hur de ska jobba. De har själva fått bygga upp den här verksamheten. De har dragit ett tungt lass och de söker hela tiden: "Hur ska vi jobba?" Det har känts som att de har gått före, på något vis. När jag kom in i det, kände jag att jag inte kunde ge dem så mycket för de var alltså före. Jag har fått försöka komma ifatt, om man kan uttrycka det så. (Socialchef för Sollefteå kommun)

Det är inte bara i frågor om arbetets praktiska uppläggning och innehållet i klientarbetet som de personliga ombuden fått agera själva. Det finns få exempel i vårt material på hur representanter från ledningen under den första tiden aktivt arbetat som "vägröjare" för ombudsverksamheten genom att själva informera om och sprida kunskap om satsningen. Ombuden, däremot, har lagt ner en betydande andel av sin tid under det första året på att informera omgivningen om verksamheten. Detta gäller för så gott som alla de 15 verksamheter som vi studerat. Här har tanken på att kunna finna personer med behov av insats frammanat en kreativitet i informationsarbetet. För att kunna nå ut med information så att även personer i glesbefolkade områden kan få sina behov uppmärksammade, har ombud exempelvis informerat lantbrevbärare, djurinspektörer, lanthandlare, kristna församlingar och distriktssköterskor. För många ombudsverksamheter blev lokala annonsblad som delas ut till alla hushåll på orten en viktig kanal. Ytterligare en strategi

har varit att få lokala massmedier att rapportera om verksamheten. Eftersom en överväldigande majoritet av ombuden i vår studie har en personlig koppling till, och förankring på orten, så har mycket av informationsarbetet gått genom redan upparbetade, personliga kontakter.

Inplacering och arbetsledning

Ombudens fristående ställning – att man inte ska styras eller påverkas av olika myndighetsintressen – har varit en viktig utgångspunkt för diskussionerna om hur PO-verksamheten ska vara organiserad. Denna idé översätts olikartat av ombuden. En vanlig uppfattning är att denna fristående ställning kan äventyras om man inplaceras i den del av organisationen som klienterna ska möta och som ombuden kan komma att agera emot. Konsekvensen av detta resonemang är att ett flertal av våra närstuderade ombudsverksamheter aktivt har sökt sig i riktning mot en så ”neutral” organisatorisk hemvist som möjligt. Det är vanligt att ombuden både bytt arbetsledare under tiden eller avdelning/enhet inom organisationen. I praktiken handlar det om att inte sitta i närheten av handläggare eller andra anställda på ”psykiatriområdet” och framför allt om att inte ha en arbetsledare som är ”insyltad”.

I vår fördjupningsstudie finns det ett exempel på en ombudsverksamhet (Norra Uppland) där det ena ombudet medvetet valt att placera sig på socialkontoret i Östhammar (organisatoriskt är ombudet inplacerat under värdkommunen Tierps socialförvaltning). Kollegan i Tierp sitter i en relativt fristående lokal, men vistas även hon dagligdags på kommunens socialkontor. Dessa ombud har gjort en delvis annan tolkning av vad som krävs för att upprätthålla sin fristående ställning. Ombudet i Östhammar beskriver hur hon (som en av få i studien) rekryterades utifrån och därför såg sig tvungen att arbeta upp ett kontaktnät i kommunen – något hon ansåg skulle underlättas genom att rent fysiskt placera sig ”mitt i” organisationen. Några av de anställda på socialkontoret kommenterar placeringen:

Det är bra att hon finns här i lokalerna och tar kontakt med oss i individärenden där hon anser att hjälp behövs. Det gör att det går snabbare för dem att få tider bland annat. Ofta går hon direkt på en handläggare men det är egentligen till mig som chef som hon ska komma eftersom det är jag som fördelar ärendena. Men det har blivit bättre och bättre, hon har börjat hitta sin plats. (Sektionschef, socialtjänsten i Östhammar kommun)

Eftersom hon är bra på att hålla isär sina roller är det bra att hon finns här på myndigheten och kan vara ”en nagel i ögat på oss” även fast hon är en av oss. Men hade hon varit konflikträdd hade det aldrig fungerat. Jag ser inga problem i att hon sitter här. (Socialsekreterare, socialtjänsten i Östhammar kommun)

Den fristående ställningen är central i den svenska ombudssatsningen, men den är inte oproblematisk. Det pris man får betala för en långtgående tolkning av vad den fristående ställningen ska innebära, och som vi kommer att diskutera längre fram i rapporten, är en professionell frikoppling från dem

som arbetar med målgruppen inom kommunen. Detta kan verka försvårande för ombudens kompetensutveckling och för verksamhetens förankring och legitimitet.

Arbetsledningen eller den interna ledningen för de personliga ombuden återfinns på olika nivåer i organisationen. Det vanligaste är att man har en enhetschef som arbetsledare, men sex verksamheter har handikapp-, omsorgs- eller socialchef som sin arbetsledare. Uppgifterna är ungefärliga då kommunernas organisationsstrukturer ser så olika ut.

Tabell 6. *Organisatorisk inplacering av PO-verksamheten.*

Inplacerad under:	Antal
Handikapp- eller omsorgsenhet/förvaltning	10
Enhet för insatser till personer med psykiska funktionshinder	3
Individ- och familjeomsorgen	1
Direkt under socialchefen	1

Ett observandum är att hela nio verksamheter inte tycker sig ha någon arbetsledning i praktiken! I några fall är detta ett resultat av en medveten strategi – man vill inte komma för nära – men oftast förklaras frånvaron med bristande tid och intresse från arbetsledningens sida. I sju verksamheter uttrycker ombuden tvärtom att man har engagerade och intresserade arbetsledare. Notera alltså att några ombud försöker hålla sina intresserade arbetsledare på distans. En förklaring till varför relationen mellan ombuden och deras arbetsledare ser ut som den gör går att finna i idén om den fristående ställningen.

Ledningsgrupperna

Ledningsgrupperna för våra studerade ombudsverksamheter uppvisar en stor variation när det gäller utformning, sammansättning, grad av engagemang och mötesfrekvens. Det är inte ens självklart att det finns någon egentlig ledningsgrupp. Av olika anledningar så kom exempelvis aldrig någon ledningsgrupp att sättas samman för verksamheten i Vindeln/Bjurholm och under hösten 2003 fanns det i praktiken heller inget sådant ledningsorgan för verksamheten i Norra Dalarna. Inte sällan finns en formell uppsättning ledamöter i en ledningsgrupp och en reell uppsättning som ser annorlunda ut. Vanligtvis är det då fråga om representanter för försäkringskassan, arbetsförmedlingen och brukarorganisationerna som i praktiken sällan eller aldrig dyker upp på mötena.

Vilka organisationer sitter då med i ledningsorganen? Tabellen nedan visar hur sammansättningen ser ut.

Tabell 7. Ledningsgruppernas sammansättning. Tabellen gäller förhållandena vid årsskiftet 2003/2004.

Po-team	Ant PO	POdeltar	Ant ledam.	Ant ko	RSMH /IFS	Soc	Psyk	AF	FK	Pol
Kiruna	2	Ja	5	4	-	4	1	-	-	-
Sollefteå	2	Ja	6	1	1	2	1	1	1	-
Vilhelmina	1	Ja	3	4	1	1	1	-	-	-
Östersund	4	Nej*)	4	8	-	4	-	-	-	-
Nybro	1	Ja	9	2	4	4	1	-	-	-
Tierp	2	Ja	5	3	1	3	1	-	-	-
Mörbylånga	1	Ja	8	2	1	4	1	-	-	2
Karlstad	9	Nej*)	10	16	2	5	1	1	1	-
Vindeln	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Mora	4	-	-	6	-	-	-	-	-	-
Mjölby	3	Ja	6	5	-	5	1	-	-	-
Lycksele	1	Ja	5	3	1	3	1	-	-	-
Eksjö	2	Ja	6	6	-	6	-	-	-	-
Haparanda	2	Ja	4	4	-	4	-	-	-	-
Arvidsjaur	1	Ja	5	2	1	4	-	-	-	-

*) PO med ibland på sammanträdena.

I en stor majoritet av verksamheterna deltar de personliga ombuden i mötena, inte sällan med uppgiften att, förutom att informera om arbetet, även föra protokoll och att mellan mötena skriva kallelser, boka lokal och så vidare. De har emellertid ingen formell status som ledamöter i gruppen. De undersökta ledningsgrupperna sönderfaller i några kategorier:

- Ingen ledningsgrupp – två verksamheter
- Endast kommunföreträdare sitter med i gruppen – tre verksamheter
- Kommuner och psykiatrin representeras – två verksamheter
- Kommuner, psykiatrin samt brukar- eller anhörigorganisationer representeras – sex verksamheter
- Kommun, psykiatri, brukarorganisationer samt ytterligare organisationer representeras – två verksamheter

Till detta kommer att arbetsförmedling, försäkringskassa eller primärvården erbjudits att delta, men ofta avböjt. När det gäller frågan om vilka funktioner som finns företrädade i ledningsgrupperna är fördelningen jämn mellan kategorierna ”domineras av höga chefer”, ”domineras av enhetschefer eller baspersonal med delegation” och ”en tydlig blandning av föregående”. I två av verksamheterna finns/har det funnits politiker med i ledningsgruppen. Det finns även en stor variation i mötesfrekvens mellan grupperna: tre grupper träffas varje månad, tre grupper träffas varannan månad, två träffas varje kvartal, två träffas varje halvår och en grupp träffas en gång varje år.

Som tidigare beskrivits tillämpas ingen tydlig princip för hur de personliga ombudens ledningsgrupper i gles- och landsbygd ska vara sammansatta. Vad som dock framgår i de flesta av de verksamheter som närstuderades är

ombudens roll som pådrivare och motor även i ledningsgrupperna. Det förspång i fråga om kunskap och erfarenhet som ombuden har i förhållande till ledningsgruppen gör att vissa ledamöter inte ser sin roll tydligt och därför faller in i passivitet. Man tycker inte att man har något att tillföra. Denna obalans mellan ombud och ledning kommenterar flera personer i ledningsgrupperna.

Minus är att det inte har fungerat med ledningsgruppen, PO:na har själva tagit total kontroll. Vi i ledningsgruppen måste ta tillbaka kontrollen. Det är inte bra för någon om de kör sitt eget race. (Ledamot i ledningsgruppen för PO i Jämtland)

Vi har ju inga egna erfarenheter att tillföra, utan det bygger ju väldigt mycket på det skede som de personliga ombuden är i att bygga upp sin verksamhet och vad de kommer tillbaka med och säger att de behöver ha en diskussion kring. Egentligen har man väldigt lite att tillföra i den processen, för man har inga egna erfarenheter bakåt. (Ledamot i ledningsgruppen för PO i Sollefteå)

Ombuden själva beskriver vid flera tillfällen sin ensamhet även i ledningsgruppsammanhang och de efterfrågar engagerade ledamöter som brinner för målgruppen. Det paradoxala är dock att när man väl har engagerade ledamöter så riskerar de att anses för involverade! Då finns det en risk att de begränsar ombudens fristående ställning. Denna dubbelhet skapar svårigheter för ledamöterna att hitta sin roll i ledningsgrupperna. Ombudens vaksamhet över att inte "dras med" i ägarorganisationernas intressesfärer gör också att ledamöterna inte blir involverade fullt ut i ombudens praktiska arbete och erfarenheter. På så sätt blir det än svårare att bygga upp ett engagemang för ombudsverksamheten och en kunskap om det arbete som utförs. I praktiken är det ett fåtal ledningsgrupper som vet vilka klienter som ombuden faktiskt arbetar med. Detta skapar grogrunden för en "mystik" som kan påverka verksamheternas legitimitet negativt. Samtidigt värnar ombuden om sin fristående ställning, vilket tenderar att hålla de offentliga myndigheterna på avstånd. I Nybro försöker också RSMH-föreningen hjälpa till så att PO-verksamheten inte förlorar sin självständighet och får för mycket prägel av "psykiatri" eller "socialtjänst":

Hon har ju flera gånger bett oss om stöd och vi har ju hjälpt henne med detta när de har försökt dra henne till sig. Hon säger att hon har varit beroende av vårt stöd och att vi säger "bort med fingrarna, Anna är fristående". (RSMH-representant, Nybro/Emmaboda)

En kommunrepresentant för Emmaboda ger uttryck för en ambivalent inställning till ombudens position i stödsystemet:

Det måste man bevaka, att de får fortsätta vara fristående, så att de inte blir en del av socialkontoret. Jag tycker samtidigt att det är klivet,

för jag tycker också att socialkontoret ska ta större ansvar för de här psykiatrirådgörarna, för samordningen och det att vara lite "spindeln i nätet". Det är inte de personliga ombuden som ska göra det, utan det är andra i så fall. De ska assimileras och integreras i socialtjänsten men ändå ska de hålla sin särställning samtidigt. Det är inte så lätt för dem.

Sammantaget framstår våra studerade ledningsgrupper som rådgivande organ eller som referensgrupper snarare än fora där man styr ombudens arbete eller fattar annat än principbeslut. Typiskt för grupperna är också den numerära obalans som finns mellan de få anställda ombuden och de ibland brett sammansatta grupperna med chefer från flera organisationer. I vårt material finns flera exempel på ledningsgrupper med upp mot tio ledamöter som ska leda ett enda eller ett par personliga ombud.

Jag kan också tänka mig att det känns lite säreget, att vi här har en ledningsgrupp med ett antal chefer och det avser en verksamhet med två anställda mot en relativt begränsad handikappgrupp. För alla är vi ju omgivna av en rad olika handikappgrupper och betydligt större personalorganisationer med sina olika problem att lösa. Så på så vis är det ju väldigt specifikt det här och liksom X känner jag också att det är lite vagt det här om vad det är vi ska syssla med. (Ledamot i ledningsgruppen i Sollefteå)

Andra kännetecken för dessa ledningsgrupper för personligt ombud i gles- och landsbygd har så här långt varit bristande kontinuitet i den meningen att närvaron varit högst skiftande och att ledamöter bytts ut. Trots den relativa bristen på stabilitet så är den inbördes personkännedom i gruppen på de flesta håll mycket hög – man har en relation från andra sammanhang och sitter ofta med i andra grupper där man diskuterar liknande frågor. Detta resulterar i att atmosfären ofta beskrivs som avslappnad och informell.

Det finns många organ. Vi tre träffas ju i olika konstellationer, i olika uppdrag och i olika idéer vi har. Vi träffas över kommungränserna. Vi satt här i veckan och pratade om ökad mobilitet och ökad tillgänglighet och hur vi kan lösa det i framtiden. Vi är med i länsövergripande projektgrupper, till exempel projektgrupp för södra Kalmar län, så visst träffas vi i vardagen. Vi känner varandra väldigt väl sedan många år. (Ledamot i ledningsgruppen för PO i Nybro och Emmaboda)

Klienterna och intresseorganisationerna

En förutsättning för att PO-verksamheten ska bli framgångsrik anses i meddelandebladet (Socialstyrelsen 2000) vara att brukarorganisationerna involveras. Motivet är att alla insatser ska ta sin utgångspunkt i klienternas behov. Från Socialstyrelsens sida har man betonat vikten av att engagera anhörig- och brukarorganisationerna i arbetet med att planera för, och leda, de personliga ombuden. RSMH sitter med i sju av ledningsgrupperna, men det

finns ytterligare exempel på där föreningarna tagit ett steg tillbaka eller till och med avsagt sig en plats i ledningsgruppen. I de flesta fall spelar RSMH en perifer roll i ledningsgruppen. Föreningarna är ofta små och bräckliga, med ett fåtal drivande personer. Men några tydliga undantag finns bland annat i Nybro/Emmaboda och i verksamheten för Värmland. Ledningspersoner inom ombudsverksamheterna uttrycker ibland tydligt hur de valt att inte tillfråga brukarorganisationerna då man inte känner till några lämpliga personer för en ledningsgrupp.

Det har varit på tal, men föreningen är inte så stark, det är få engagerade. Jag undrar om det är för att några få tar för stor plats så att andra inte får plats. Vi vet ingen representant där som skulle vara lämplig att sitta med i ledningsgruppen. (Ledamot i ledningsgruppen för ombuden i Kiruna kommun med flera)

I stället för att aktivt kräva en plats i ledningsgruppen möter man i de studerade verksamheterna föreningar som inte har någon uttrycklig vilja att vara med och påverka, åtminstone inte i en ledningsgrupp. Flera föreningar har efterhand dragit tillbaka sina positioner efter att från början ha deltagit i arbetet med att rekrytera de lokala ombuden. En representant för RSMH anser exempelvis att administrativa frågor och utbildning av ombuden är två frågor som får för stort utrymme på ledningsgruppsmötena, vilket han menar inte är särskilt givande för egen del. Eftersom han inte vill bli alltför involverad i verksamheten har föreningen valt att ta ett steg tillbaka. Om han vill påverka i en fråga så utnyttjar han i stället sina personliga kontakter och pratar direkt med socialchefen eller med ordföranden i socialnämnden. Här får vi ytterligare en illustration av hur inflytande- och medbestämmandefrågorna kan hanteras; den aktuella intresseorganisationen avstår från möjligheten att leda de förväntat fristående ombuden eftersom dessa kan associeras till ägarorganisationerna och deras intressen. Sannolikt för att inte bli till en gisslan åt de offentliga vårdgivarna.

Men det finns också exempel på intresseorganisationer som flyttat fram sina positioner i syfte att aktivt verka för att vidmakthålla och stärka ombudens fria ställning i förhållande till myndigheterna. I ombudsverksamheten för Nybro och Emmaboda kommuner finns en stark representation från RSMH i ledningsgruppen. Man har varit med redan från början och beskriver hur man fått vara med och bestämma i både små och stora frågor – i själva verket uttrycker representanterna att man så här långt fått igenom allt det som man har drivit! Det personliga ombudet har med tiden kommit att stå mycket nära RSMH-föreningen och hon har vikt en avsevärd del av sitt arbete för insatser riktade till föreningen.

Trots de få exemplen på brukarrepresentation i ledningsgrupperna så finns på de undersökta orterna inte sällan en upparbetad vardagskontakt mellan ombud och frivilligorganisationerna. Ombuden besöker ofta föreningslokalen, om någon sådan finns, och försörjer medlemmarna med aktuell information

För oss i IFS så har PO-verksamheten inneburit en omvälvande känslsprötsutveckling, de har en möjlighet att känna av omgivningen som

vi inte har möjlighet till. Vi själva orkar inte och behöver assistans, men sedan PO kom så har det blivit en bättre kontakt och vi får information andra vägar, vi får en annan helhetssyn. PO är en skänk från ovan, de gör det som vi inte orkar med, det vill säga hjälper till med det praktiska. (Representant för IFS, Norra Uppland)

Den organisationsstruktur som utvecklats för PO-verksamheten innebär att ombuden i mycket liten utsträckning är inlemmade i någon vertikal samverkansrelation. Det har framgått att ombuden är tämligen fristående i förhållande till sina ledningsgrupper. Ombuden har ett kunskapsövertag i förhållande till de i många fall ganska oinitierade ledamöterna i ledningsgrupperna. Avsaknaden av riktlinjer och instruktioner för verksamheten, den organisatoriska inplaceringen ”på lämpligt avstånd” från den kommunala verksamheten, fysiskt och kollegialt, är andra uttryck för den fristående rollen. Däremot har ombuden ägnat betydande ansträngningar åt att skapa horisontella samarbetsrelationer: genom olika informationsinsatser, genom att identifiera och uppsöka målgruppen, skapa kontaktnät i kommunerna, nyttja sedan tidigare uppbyggda relationer etcetera. Förutsättningen för sådana ambitioner är dock att den fristående ställningen inte rubbas. Om detta hämmar ett långsiktigt samarbete kring klienter som man har gemensamt återstår att se.

Vår tolkning hittills är att de olika organisationerna inklusive PO inte helhjärtat satsar på att utveckla strukturer för långsiktigt samarbete – olika serviceteknologier i vid mening liksom olika arbetsmetoder spelar en roll i detta sammanhang. Det är inte lätt att se vilken nytta ett ombud skulle kunna göra i en miljö där formell och likformig handläggning av ärenden enligt förutbestämda kriterier är framstående inslag. Vilken intern struktur som utvecklas hänger samman med graden av beroende av andra aktörer; ombudens fristående ställning innebär att de avstår från att bli involverade i en hierarkisk organisationsstruktur. Stora organisationer med komplexa uppgifter däremot, tenderar ofta att utveckla en intern hierarki som ett svar på olika samordningsproblem, medan det för småskaliga verksamheter som PO är tillräckligt med horisontell samverkan på lokal nivå med ”grannar” inom ett gemensamt organisatoriskt fält. Om inriktningen är att utveckla långvariga samarbetskontakter kring klienter behöver förmodligen den interna strukturen efterhand formaliseras genom att utveckla administrativa rutiner för hur olika delar av arbetet ska bedrivas.

Sammanfattning

I kapitlet har vi resonerat kring de problem med lokal förankring av PO-reformen som kan uppstå då staten på ett tydligt sätt ansvarat både för initiativet, idéerna och för en stor del av finansieringen av ombudsverksamheterna.

I den lokala implementeringen har de anställda ombuden tidigt tagit eller tilldelats initiativet vilket på flera platser inneburit att ledningen tagit ett steg tillbaka. Styrningen har varit svag och initiativen går nästan uteslutande från ombud till ledning, inte tvärtom. Ombuden har själva fått bygga upp verksamheten, lösa praktiska frågor och utforma innehållet i klientarbetet. Det

har man gjort med ett engagemang som leder tankarna till entreprenörer snarare än till välfärdsbyråkrater.

Idén om den fristående ställningen har starkt påverkat organiseringen av verksamheterna i studien. Man har aktivt sökt sig i riktning mot en så neutral organisatorisk hemvist som möjligt, och till en fysisk placering på avstånd från handläggare eller andra anställda inom kommunen med ansvar för insatser till målgruppen. Arbetsledningen har oftast utgjorts av ”neutrala administratörer” snarare än ”experter” på området.

Ledningsgruppernas sammansättning varierar och kan delas in i flera olika kategorier. Vanligast är att kommunerna, psykiatrin och brukarorganisationerna finns företrädade. Det finns även en stor variation i fråga om mötesfrekvens och när det gäller vilka funktioner som företräder respektive organisation i ledningsgrupperna. Dessa grupper präglas också av en numerär obalans – många organisationsföreträdare ska leda några få ombud.

Arbetet som personligt ombud – serviceteknologi och arbetsmetoder

I detta avsnitt kommer vi att fördjupa oss i den serviceteknologi som används inom PO-verksamheten i gles- och landsbygd, närmare bestämt den kunskapsbas som verksamheten utgår ifrån, de arbetsmetoder som används och den roll brukaren tillmäts i det konkreta arbetet. Men låt oss först ge några mer allmänna reflektioner. Organisationer som har till uppgift att ge råd och stöd kan klassificeras som människobehandlande organisationer (human service organisations). Hasenfeld (1992 s. 3–21) menar att dessa organisationer kännetecknas av att såväl ”råmaterialet” som ”produkten” är människor. Den kunskapsbas som PO-verksamheten bygger på inbegriper i särskilt hög grad just ”råmaterialet” eftersom klientens ambitioner och livschanser tillmäts så stor betydelse för stödets utformning. Detta innebär att de rutiner och arbetsmetoder som används måste kunna rättfärdigas på moraliska grunder eftersom de ofta har långtgående konsekvenser för klienterna; de måste också ligga i linje med individens intentioner eftersom förändring förutsätter att klienten accepterar och medverkar i processen.

Ett annat särdrag är att klyftan mellan officiella mål och mer operativa mål är påtaglig. Eftersom ”råmaterialet” är människor är det svårt att utforma en enda och bästa arbetsmetod; det som fungerar för en individ gör det inte för en annan. Kärnan i arbetet är relationen mellan personal och klient. Kvaliteten i relationen är viktig för slutresultatet, men ofta svår att beskriva och utvärdera. Eftersom sådana organisationers uppgifter är reglerade och preciserade i lagstiftning och arbetsinstruktioner kan handläggaren inte ta hänsyn till hela individen och alla hennes problem utan bara sådana aspekter som faller inom ramen för det legala uppdraget organisationen har. Individen måste därför omvandlas till ett ”fall”, eller i vårt sammanhang en klient som erbjuds PO-insatser. Vanligtvis har organisationen ett övertag över individen i och med att den har makten att bestämma om hjälpbehovet är tillräckligt stort för att stöd ska kunna ges och att utforma hjälpen i fråga. Men det är viktigt att notera att denna klientrelation kan te sig mycket olika beroende på hur det legala uppdraget avgränsats, organisationskultur och professionella perspektiv och inte minst vilken roll klienten tilldelats när det gäller att utöva inflytande över den service som är aktuell.

PO-verksamheten skiljer sig dock i ett viktigt avseende från annan vård- och myndighetsverksamhet som har personer med psykiska funktionshinder som målgrupp. Klienterna ”skrivs in” i verksamheten på ett obyråkratiskt sätt och klienten gör inte någon formell ansökan enligt något lagrum i sociallagstiftningen. Man förväntas bearbeta ett brett spektrum av klientens problem. Ombuden utmärks också av att de förväntas ha en fristående ställning i förhållande till myndigheterna; man har relativt begränsade organisatoriska resurser att falla tillbaka på. I glesbygd får dessa aspekter en särskild innebörd som vi kommer att se längre fram.

Om ovanstående resonemang överförs till PO-verksamheten kan vi urskilja följande övergripande element i dess serviceteknologi: För att en person ska kunna få stöd krävs att vederbörande har ett omfattande psykiskt funktionshinder som medför ett långvarigt socialt handikapp med stora hinder för ett fungerande vardagsliv. Individen har också komplexa behov av vård, stöd och service, vilket i sin tur innebär nödvändiga kontakter med vård- och stödsystemets olika organisationer. Viktiga inslag i serviceteknologin är att ombuden tillsammans med individen ska identifiera behoven och se till att de olika huvudmännens insatser planeras, samordnas och genomförs – och att detta sker utifrån den enskildes egna behov och önskemål.

Kriterierna får anses som relativt vaga vid en jämförelse med kriterier för andra stödformer, till exempel LSS-insatser där vederbörande måste tillhöra en av tre angivna personkretsar och ha ett funktionshinder som medför omfattande och varaktiga svårigheter i vardagen vilka motiverar ett hjälpbehov och att hjälpen inte tillgodoses på annat sätt. Den allmänna princip som gäller för ”klientkonstruktionen”, det vill säga att nå rätt kategori av funktionshindrade och att inom denna kategori nå dem som har tillräckligt stora behov, gäller i mindre grad PO-verksamheten än många andra stödformer. Frihetsgraderna i samband med denna konstruktion tycks vara jämförelsevis stora.

Vad behöver ett PO kunna – verksamhetens kunskapsbas

Personliga egenskaper

När vi ställde frågan om vad ett PO bör kunna fick vi bland annat svaret ”Vi kan inte allt, men lite om mycket!” (personligt ombud i Kiruna kommun med flera). Att en bred kunskap behövs om vilka uppgifter och vilken roll välfärdspolitikens olika aktörer har är uppenbart om vi räknar med att ombuden ska kunna lotsa klienterna rätt, se till att insatser samordnas och kommer till stånd och, inte minst om vi tänker oss att ombuden ska identifiera och bearbeta systemfel. Det refererade ombudet ovan tillägger att det har tagit tid att lära sig att ”jag är inte kommunen utan jobbar åt klienten”. Det räcker således inte med att känna till hur samhället fungerar, ”det krävs också tålmod, tjurighet och ödmjukhet”. Ett annat ombud hävdar att man måste kunna ”bygga upp ett förtroende, vara tålmodig och utifrån det ta reda på vad personen behöver hjälp med” (personligt ombud i Norra Dalarna). Att på ett framgångsrikt sätt kunna motivera klienten förutsätter dessa egenskaper.

Sådana egenskaper kan också vara till nytta när det gäller nätverksarbete. Ombuden uppfattar sig ha en viktig roll när det gäller att få personer runt omkring klienten att jobba för honom eller henne: att hjälpa till att koppla in och sortera bort aktörer som inte oundgängligen behövs. Den kunskapsbas som ombuden förutsätts falla tillbaka på handlar således i hög grad om ett antal personliga egenskaper som sammankopplas med den givna ambitionen att man ska utgå ifrån klientens ofta komplexa behov som de framställs av honom eller henne.

Vad är det då man inte behöver kunna särskilt mycket om som personligt ombud? När vi ställde frågan om vilken roll diagnoser spelar i ombudens arbete har vi ofta fått svaret att diagnosen kan spela en viss roll men den är inte allt. Det är inte superviktigt säger ett ombud: ”det viktiga är hur personen fungerar socialt, ekonomiskt och kan leva ett någorlunda bra liv. Jag träffar många som inte har någon diagnos” (personligt ombud i Jämtland). Två personer med samma diagnos kan uppleva sin situation mycket olikartat. Därför är det ”hela livssituationen man måste titta på”. Detta stämmer också överens med hur andra aktörer tycks uppfatta ombudens kunskapsbas. Det förefaller således som om ombuden inte behöver ha någon djupare kunskap om psykiatriska diagnoser men väl om konsekvenserna av sjukdomen i vardagen. Några företrädare för psykiatrin ogillar starkt när ombuden lägger sig i frågor om medicinering:

En svår sak kan vara, om man nu är språkrör för sin klient och klienten har åsikter om sin medicinering och får PO att framföra det ... men att lägga sig i behandlingen det ska inte PO göra. Det kan även vara psykologisk behandling, inte bara medicinsk. (Företrädare för psykiatrin)

Den kunskapsbas som PO förutsätts ha omfattar således inte behandling och terapi. Den omfattar inte heller, enligt några intervjupersoner, bedömningar och avgöranden om hur den korrekta tillämpningen av socialtjänstlagens nyckelbegrepp ska ske. Socialtjänstens företrädare vill i detta avseende hålla rågången klar:

Men man skulle behöva diskutera begreppet ”skälig levnadsnivå” med PO:na så att de inte blir en kravmaskin. Vilka ambitioner en kommun kan ha, begreppet är svårt men ibland kan det bli lite ”överkrav”, vilket inte är bra då kommunen inte har råd att ha en sådan ambitionsnivå. Där kan jag tycka att PO:na behöver anpassa sig lite. (Representant för en socialförvaltning)

Arbetsledarens roll

En viktig fråga som indirekt berör frågan om ombudens kunskapsbas är vem som lämpligen ska vara deras chef och hur ombudens arbete leds. Att döma av de resonemang som förs av intervjupersonerna finns två olika kategorier av arbetsledare att förhålla sig till. Den ena är *experten* – en person med kunskap om och engagemang för frågor med relation till personer med psykiska funktionshinder. Denna typ av arbetsledare har en koppling till verksamhet som bedrivs för målgruppen och kan ge ledning i form av både stöd, styrning och kunskap. Den andra kategorin är den *neutrala administratören* – en person placerad i en del av organisationen utan direkt koppling till de insatser som ges målgruppen. Alternativt kan det röra sig om en högt uppsatt chef i socialtjänsten långt från ”golvet”. Arbetsledaren utgör ett administrativt stöd och vill inte, och kan för den delen inte heller, lägga sig i innehållsfrågor. Ombuden kan få stöd, däremot är det mer tveksamt huruvida

arbetsledningen kan bidra med styrning eller kunskap i frågor med koppling till ombudsarbetet.

Inte i någon av våra närstuderade verksamheter förespråkas experten som arbetsledare. Ombuden anser att den fristående ställningen kan komma att äventyras om arbetsledaren är expert. Flera av arbetsledarna uttrycker en liknande ståndpunkt.

När jag kom hit blev jag informerad om att det fanns PO:n, jag hälsade på tillsammans med en enhetschef. Sen var socialchefen involverad i ledningsgruppen vid ett tillfälle. I och med det bokades ett möte men den personen kom inte, och jag blev inkallad väldigt hastigt, så halkade jag in. Sen har det varit diskussioner om vem som skulle vara arbetsledare, PO:na hade som önskemål att det inte skulle vara någon på vård- och omsorgssidan, man ville hålla isär verksamheterna. Men jag hoppas och tror att PO:na inte upplever mig som något hinder eller att jag styr deras arbete. (Arbetsledare, Norra Dalarna)

Om jag skulle bedöma mina insatser som chef, nu har jag rätt många underställda, tror jag inte att det är någon som har anledning att känna sig så misshandlad som det personliga ombudet. Det är ju det här klivna att hon ska ha den här fristående ställningen. Nu kanske man inte bara kan skylla på det men det är ju väldigt komplicerat. Hon kan ju inte ringa till mig. Hon har ju gjort det någon gång och diskuterat ett enskilt ärende och "Hur ska jag nu bete mig". Men egentligen är det tveksamt om hon ska göra det. För då är vi ju inne direkt och då kan ju jag sitta och ha synpunkter på vad individ- och familjenheten borde göra eller vad någon annan borde göra. (Arbetsledare för ombudet i Nybro och Emmaboda)

Förhållandet mellan arbetsledare och ombud präglas alltså av den något udda utgångspunkten att arbetsledaren inte ska lägga sig i arbetet för mycket, det vill säga inte arbetsleda. Samtidigt så framkommer att många ombud saknar ett engagemang hos sina chefer. I praktiken har det i fyra av de sju närstuderade verksamheterna funnits en påtaglig brist på kontinuitet i arbetsledningen i meningen att cheferna bytts ut, varit sjukskrivna eller blivit kommenderade till posten som ombudens arbetsledare och därför inte velat ta en aktiv roll.

Frihet på gott och ont

De personliga ombuden har mycket stora frihetsgrader i sitt arbete. Detta kan ses som en följd av en medveten strävan att kunna agera fristående och genom en ledning som håller sig i bakgrunden. Ledningens förhållningssätt kan man förstå som respekt för denna fristående ställning, som ointresse eller som en försiktighet orsakad av det försprång i kunskaper och erfarenheter som ombuden tidigt skaffat sig.

Men vi diskuterar allmänt med de vad gäller målgruppen. Jag tror att socialförvaltningen är glada över att slippa engagera sig i den här

verksamheten. Vi refererar vad som händer men de har aldrig synpunkter eller lägger sig i. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Man har haft en väldig respekt för våra åsikter. Både vad det gäller ledningsgruppen och de närmast sörjande som har varit med ansvars­mässigt inom verksamheten. Det tror jag beror på våra personligheter. De har trott på oss och litat på vår kompetens. Ibland har man fått så pass fria tyglar att man tänkt "hur vågar de". (Personligt ombud i Sollefteå)

Frågan är vad man tycker om denna frihet? De flesta ombuden uttrycker en dubbelhet i meningen att man ser nödvändigheten av att inte bli styrd av ledningen samtidigt som man vill ha deras stöd. Ombuden i Sollefteå beskriver en frustration över att ha fria mandat utan ramar. Det senare vill man att ledningen ska ge dem. Frågan är hur möjligheterna att formulera ramar och leda verksamheten ser ut för ledningspersonerna? En ledamot beskriver svårigheterna att leda verksamheten då man inte "släpps in" i ombudens arbete:

Sen har vi pratat om ärenden, inte om ärenden med personer och om hur det är, utan det blir väldigt övergripande. Jag kan ibland känna: "Vad är det som de vill att vi ska hjälpa och stötta dem med?" Det kan jag känna som lite negativt ibland. Eftersom vi aldrig har fått gå in i något ärende ordentligt så har vi haft svårt att veta vad det är de vill. Det kanske är kommunikationen mellan ombuden och oss. För de har varit väldigt tydliga med att de inte avslöjar något om den rätta problematiken. Det blir väldigt invävt, verbala beskrivningar om hur det kan vara. (Ledamot i ledningsgruppen för PO-verksamheten i Sollefteå)

Handlingsutrymmet i fråga om att utforma sin dag och innehållet i insatserna till klienterna är näst intill gränslöst. När det gäller klientarbetet så finns också, som tidigare nämnts, begränsade möjligheter för ledningen att ha insyn i verksamheten då exempelvis dokumentationen är obefintlig. Utrymmet att själv välja vem man ska arbeta med är även det stort då det i praktiken är ombuden själva som sköter intaget av klienter i alla de 15 undersökta verksamheterna.

Den kunskapsbas som ombuden har att förlita sig på kan svårligen beskrivas som någon avgränsbar expertkunskap i traditionell mening. I hög grad handlar det om personlig läggning, kunskap och erfarenhet av människor i utsatta situationer, och om en förmåga att skapa nätverk och få andra att arbeta för att lösa individens problem. Viktiga element i en sådan kunskapsbas är kännedom om de välfärdspolitiska stödsystemens uppbyggnad, tillämpning och gränser, det vill säga det vi tidigare benämnde organisatorisk kunskap. Det är i samspel mellan individen, ombudet och övriga formella och informella stödsystem som situationen för personen med psykiskt funktionshinder kan bearbetas och förbättras. Kort sagt: ur denna samverkan kan en djupare kunskap om interventionsinsatser för denna grupp vinnas. Om vi

accepterar denna slutsats måste vi också räkna med att en tätare relation mellan PO och ledningsgrupper kan generera ny kunskap.

Arbetsmetod

Arbetar de personliga ombuden enligt någon specifik metod i den meningen att man kan förväntas göra på ungefär samma sätt givet att man möter samma situation, det vill säga det finns en (beprövad) handlingsrepertoar som beskrivits i till exempel handböcker eller manualer och som utvärderats, testats i internkontroll och jämförts med andra metoder? Ytterligare ett kriterium på metod är att man som klient kan få en ganska bra beskrivning av vad som väntar, hur man brukar göra, vad man inte gör etcetera.

På klientens villkor

Alla ombud bekänner sig till principen att först och främst arbeta utifrån klientens villkor och önskemål, vilket i sig innebär att insatserna i praktiken kan komma att te sig mycket olika.

Skillnaden i dag, från att tidigare ha jobbat inom kommunal psykiatri, är att jag tänker mycket mera på det här med att individen själv styr processen och att den får ta tid. Det kan jag känna är annorlunda i dag och det är viktigt för mig att det är individen själv som styr. Att jag ibland får sätta mig på händerna och inte vara där och ha mina egna förslag och lösningar på problemen. Individen i fokus, det är det som är det viktigaste. (Personligt ombud i Nybro och Emmaboda kommuner)

För att säkerställa att individen sätts i fokus använder sig flera ombud av någon form av enkla kartläggningar och handlingsplaner för varje klient. Ett ombud uppger att hennes klienter får bestämma om planen ska förvaras i hemmet eller hos ombudet. Det är minnesanteckningar som upprättas och när fallet avslutas ”får klienten luntan med papper” (personligt ombud i Jämtland). Det tycks inte vara så att hela PO-teamet diskuterat sig fram till någon gemensam syn på handlingsplanen som instrument:

Det vi har gemensamt är en ansökningshandling, vilket är bra. För då vet klienten att man fått ett PO. Om vi sen ska kontakta en myndighet så har vi alla en fullmakt som klienten fyller i vad det är man vill få gjort. Det blir i sig en handlingsplan, ibland jobbar man steg för steg och gör inte en hel plan på en gång. Ibland är det muntligt, ibland skriftligt. Några av oss kör med statistik: antal besök, tidsåtgång, telefonsamtal till myndigheter, körtid (med bil) månadsvis. (Personligt ombud i Jämtland)

Ombud i ett annat team beskriver sin arbetsmetod på följande sätt: Först görs en beskrivning av klientens livssituation, vilket är en väldigt enkel

kartläggning med några få frågor. I allmänhet är det två personer som träffar klienten. Vissa klinter vet inte direkt vad det är man vill ha hjälp med. Man för minnesanteckningar men inga journaler. Det enda man har är det uppdrag klienten har givit ombuden; ibland skrivs en fullmakt om det behövs. Klienten har, om man så önskar, tillgång till minnesanteckningarna vilka görs tillsammans av ombud och klient. De anteckningar som görs i samband med att någon myndighet kontaktas förstörs efteråt. Det är inte formaliserat. ”Ofta är kontakten med klienten väldigt tät så man behöver inte gå tillbaka till anteckningarna för att komma ihåg. Det är bara i grunddokumentet som vi har skrivit ned vad uppdraget går ut på” (personligt ombud i Norra Dalarna). Man eftersträvar relativt kortvariga klientkontakter, men om klienten exempelvis är inlagd på sjukhus kan kontakten bli långvarig. ”Vi gjorde en beräkning på snittlängden som blev mellan 3–9 månader”. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Ett annat ombud förklarar att följande faser brukar ingå i arbetsmetoden. Oftast hör klienten av sig till ombudet och man samtalar per telefon ett par gånger innan första träffen äger rum. De första fem till sex träffarna är ganska otvungna. Man bara lyssnar in och pratar. Det är viktigt att inte lova att olika problem kommer att lösas. Sedan gör man en kartläggning av vardagen och livet. Beroende på hur problemen ser ut kan man rita upp något slags bild. Man kan göra en plan, men ofta säger klienten att det är bättre att bara prata. ”Då brukar jag fråga om det är okej ifall jag för lite minnesanteckningar så att jag kommer ihåg om jag ska ringa eller skriva till någon – och det är oftast helt okej”. (Personligt ombud i Nybro och Emmaboda)

Avslutning av ärenden

Ombuden i undersökningen är alla medvetna om vikten av att inte skapa ”proppar” i klientarbetet utan att försöka avsluta kontakten i de fall där uppdraget är slutfört. Emellertid uppger en stark majoritet av ombuden, även i telefonintervjuerna, att de flesta ärenden utvecklas till längre kontakter. Nya behovsområden identifieras och ärendet ”sväller ut”. Det förekommer också kontakter där ombuden inte tänker i termer av avslut utan snarare ser vissa kontakter som ”lågintensiva” eller ”vilande”. Dessa beskrivningar ger en annan bild av ärendenas längd än den som presenteras i Socialstyrelsens basuppföljning över den nationella satsningen, där en hög andel av ärendena är avslutade inom tre månader (Socialstyrelsen 2003a).

Vi har en klient som vi känner att vi inte kan avsluta, han vill inte heller ha en god man och han bor illa till. Han kanske får ha PO livet ut. Vi hjälper honom med att handla mat och gå på posten och så. (Personligt ombud i Kiruna kommun med flera)

Ett undantag i vårt fördjupningsmaterial utgörs av Norra Dalarna där man på ett tydligt sätt poängterar värdet av att avsluta kontakten när det formulerade uppdraget är slutfört.

Men det är klart att det är svårt för vissa klinter att acceptera ett avslut. Ibland försöker man hitta på nya uppdrag och konstruera problem

för att få ha oss kvar. Men när uppdraget som står på grunddokumentet är utfört så ska kontakten avslutas. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Strukturerade arbetsverktyg

Ett uttryck för att verksamheten bedrivs enligt en gemensam metod kan vara att man använder sig av samma bedömningsinstrument och skattningsskalor. I allmänhet tycks det finnas en skepsis bland ombuden till sådana metoder. ”Personligen tycker jag det är bra att ha i bakhuvudet, men inte använda på varenda klient utan på dem där det passar”, säger ett ombud. I samma team hävdar ett annat ombud att ”jag kör CAN-SAS (en kortversion av behovsskattningsskattningsskalor CAN, författarens anmärkning) på allihop, det är ett utmärkt instrument. Det blir tydligare för klienten hur situationen ser ut. Ett annat ombud i samma team säger att ”jag har använt CAN-SAS, men inte CAN-skattning, det har inte varit aktuellt. Det beror mycket på varför de söker oss; många vet redan vad de vill ha hjälp med”. Och ett fjärde ombud säger: ”Jag har använt det två gånger på såna som inte haft något konkret. Det har varit ett ypperligt verktyg för att sedan söka LSS-insatser” (personliga ombud i Jämtland). Vad ovanstående visar är att det inte finns någon gemensam linje huruvida sådana skattningsskalor ska vara ett reguljärt inslag i ombudens arbetsmetod. Man har i flera fall heller ingen rutin av att dokumentera arbetet eller att formulera detaljerade planer för insatserna till den enskilde klienten.

Först och främst måste man lyssna in vad det är klienten vill ha hjälp med. Jag kan ju inte köra mitt eget race. Jag är dålig på att göra planer och skriva ned, men det är också många klienter som inte vill att man skriver. Det kan lätt bli att man sätter folk i fack om man skriver för mycket och gör olika skattningar. Jag avskyr alla skattningar som finns. (Personligt ombud i Vilhelmina kommun med flera)

Jag använder inga mallar, min erfarenhet säger mig att papper, mallar och skalor gör att folk vänder. Det är min personliga erfarenhet men det kan också bero på att jag inte har någon bra strategi för hur man ska använda dem. Däremot fungerar vanligt papper och penna. (Personligt ombud i Nybro och Emmaboda)

Distans till ägarna

Som tidigare lyfts fram så tenderar idén om den fristående ställningen att starkt påverka ombudens sätt att agera. Distansen till ägarna, myndigheterna, blir viktig att upprätthålla och i flera verksamheter är man noga med att inte fysiskt sitta för nära moderorganisationen eller att gå på personalfester. Ett undantag i vårt material utgörs av ombudsverksamheten i Norra Uppland, där man inte dragit samma slutsatser av att agera fristående. Här har man i stället valt att arbeta nära handläggarna på socialtjänsten – ibland genom att tillsammans med dem fundera på lösningar i komplicerade ärenden av ”psykiatrikaraktär”, ibland genom att gå på gemensamma hembesök.

Som tidigare beskrivits så tycks den fysiska placeringen av ombuden, på socialkontoret eller i nära anslutning därtill, ha haft betydelse för samarbetet.

Jag ser det som väldigt positivt. Framför allt det att ombudet jobbar på ett annat sätt och kan ha tätare kontakter, vilket inte jag kan. Ombudet kan vara mera av ett stöd för den enskilde. Att det kommit till insatser, mycket motiveringsarbete, om klienten får avslag till en insats kan hon hjälpa till att bena ut varför, mycket skrivande för den enskilde som ombudet kan hjälpa till med, exempelvis ett överklagande. Att följa med den enskilde, att verkligen vara ett stöd och ett språkrör. Även för anhöriga som avlastas lite. Företräda den enskilde då det finns mycket rädslor och motstånd till exempel i en boendesituation. Det som man får vara beredd på är att ombudet kan ifrågasätta mig och min handläggning, exempelvis om jag ger avslag, det har hänt. Men det handlar om professionalitet, jag gör mitt jobb och hon gör sitt jobb. Vi har ju lagen och allt det, men om ombudets roll varit otydlig så hade det nog kunnat bli motsättningar. Hon kan säkert känna sig ensam i sin roll. (Handläggare, Östhammar kommun)

Ett särdrag i ombudens arbetsmetod som skymtar fram i citatet ovan är att ombuden tillämpar en fältarbetsmodell. Ombudet kan följa med den enskilda individen till myndigheter, för att uträtta ärenden eller för att ta itu med eftersatta och bekymmersamma uppgifter i hemmet, exempelvis öppna flera veckor gammal post. Dock finns det även exempel på ombud som i hög utsträckning träffar sina klienter i verksamhetens lokal, vilket komplicerar bilden.

Kan vi avtäcka någon logisk-rationell princip om sambandet mellan klienternas problem och framgångsrika interventionsinsatser – principer som ligger till grund för ombudens arbetsmetoder? Vi har konstaterat att enkla kartläggningar och handlingsplaner görs, vilka dokumenteras i form av minnesanteckningar. Dessa betraktas mer som klientens än som ombudens egendom. I övrigt förs ingen dokumentation. Eftersom insatserna sker utifrån den enskilda individens specifika situation och behov står generellt utformade skattningsskalor inte högt i kurs; klienterna anses också vara misstänksamma mot sådana. De symboliserar en expertmässig och distanserad förståelse av problemen hos personen med ett psykiskt funktionshinder. Samtidigt innebär det faktum att man avstår från att använda sådana instrument att ombuden (och huvudmännen) avhänder sig möjligheterna att mer allmänt följa upp och jämföra resultat av specifika insatser för vissa grupper. Det blir naturligtvis också vanskligt att utöva tillsyn över verksamheten när arbetsuppgifterna och arbetsmetoden inte preciserats i förväg.

Att förändra systemet

En av de arbetsuppgifter som formulerats i senare dokument och i utbildningsmaterial rörande personligt ombud är att synliggöra systemfel i stödssystemet och i samverkansformerna mellan de organisationer som ger insatser till ombudens klienter. Få av de 15 ombudsverksamheterna anger att de

medvetet försöker identifiera systemfel. Två verksamheter i fördjupningsstudien där sådana aktiviteter förekommer är Sollefteå samt Nybro och Emmaboda. I den förra verksamheten har ombuden involverats i ett övergripande arbete med att se över verksamheten för personer med psykiska funktionshinder i kommunen. Systemfel identifieras genom att man ber att få träffa de ansvariga, exempelvis en LSS-ansvarig för att få veta hur de tänker, hur de ser på individen och för att finna en lösning. Man måste vara mycket taktisk, inte leta syndabockar utan ha en dialog, hävdar ombuden.

Först föra en dialog på handläggarnivå, hjälper inte det lyfter man upp det på en verksamhetsnivå och hjälper inte det tar man in ledningsgruppen, nästa steg blir länsstyrelsen. (Personligt ombud i Sollefteå)

Reaktionerna på ett sådant arbetssätt är blandade. Å ena sidan ser övriga aktörer förtjänster i ombudens verksamhet genom att fel och brister kan undanröjas; å andra sidan hävdar man den egna organisationens rättmätiga anspråk på att driva den egna verksamheten självständigt. Som ett ombud uttrycker saken: ”ett tag var vi väldigt engagerade och var med i grupper överallt. Då fick vi börja backa”. I denna verksamhet har ombudet, tillsammans med kolleger i länet, agerat i en rad övergripande frågor samt på lokalplanet fått utrymme att arbeta med stöd åt RSMH-föreningen.

Sen är det samhällsnivå vi också jobbar på. Där har vi i Kalmar län valt att det är ingen av oss som driver frågor på samhällsnivå på egen hand, för vi känner att vi är så sårbara där, utan det gör vi gemensamt genom olika skrivelser. Vi har skrivit om god man, där vi påtalat brister och sånt. Vi har skrivit om ADHD och DAMP, där vi har sett att det är en grupp som kommer till oss och där man ser att det inte finns resurser ute i samhället. Där vi vill påtala att man tittar över den biten. Nu ska vi ge oss i kast med sysselsättning, att man börjar titta på det. (Personligt ombud i Nybro och Emmaboda)

Begränsat handlingsutrymme

Den del av arbetet där handlingsutrymmet bedöms som mest begränsat för ombuden gäller frågor om identifiering av systemfel och kritik mot missförhållanden i ägarorganisationerna. Dels kan det faktiska handlingsutrymmet begränsas av beroendeförhållandet gentemot de organisationer man ska kritisera, det vill säga man törs inte agera fullt ut. Dels kan ombudens initiativ visa sig vara meningslösa ifall ingen av de aktörer som man kritiserar bryr sig om det som framförs, det vill säga makten att åstadkomma förändring är begränsad. Här kan ombudssatsningens karaktär av frivillighet för kommunerna och den sidoordnade positionen på det organisatoriska fältet minska handlingsutrymmet i meningen möjligheter att påverka vårdsystemen. I vårt material finns en medvetenhet om ombudens relativa frihet hos både ombuden själva och ledningspersonerna.

Ska man jobba med systemfel så måste man kunna återföra felen till det system där de hör hemma, vara mer uppknuten till försäkringskassan, till psykiatrin, till socialtjänsten ... Vi har jobbat med att överleva som verksamhet – om man samtidigt ska försöka att få de här intressenterna att lägga pengar på vårt projekt, vi har blivit försiktiga med att komma med för mycket kritik, det skulle kunna falla ned på vårt jobb. (Personligt ombud i Jämtland)

Än så länge är det okomplicerat. Men om ombudet växer in i sin roll ännu mer, blir tuffare i sin framtoning, vågar vara ännu mer fristående och börjar gå in och kräva saker, på goda grunder, som påverkar organisationen väldigt mycket, exempelvis ekonomiskt, då kommer det här att prövas ordentligt. Men det har hon inte gjort än, som jag ser det. Om hon till exempel sätter ut som mål för sin verksamhet att 50 procent av hennes klienter ska få LSS-insatser så kommer saken att prövas gentemot organisationen. Kommer det att kosta tre miljoner för kommunen, då får vi se hur fristående hon är. Eller om hon skulle gå in och sätta fingret i ögat på psykiatrin i någon sakfråga, lyfter det i dagspress och radio, tydligt och klart, då får vi se hur fri hon är. Jag tror inte att hon är fri. (Ledamot i ledningsgruppen för ombuden i Nybro och Emmaboda kommuner)

Klientinflytande

Klienter beskrivs ofta – särskilt om det är fråga om sårbara eller utsatta grupper – som passiva mottagare av bidrag och hjälpinsatser. De betraktas ofta som resurssvaga och passiva objekt för välfärdsstatens olika insatser och inte som aktiva och handlande subjekt på välfärds politikens arena. Det faktum att en individ är utsatt och sårbar i en bemärkelse behöver inte innebära att man är sårbar i alla avseenden. Kommunikation och bemötande är ett viktigt inslag i denna process. Att känna tillit och bli bemött på ett acceptabelt sätt kan vara helt avgörande för det fortsatta samarbetet mellan PO och klienten.

I motsats till den fragmentiserade bild som myndigheterna ofta tvingas till, framstår det ur individens perspektiv som helt nödvändigt att betrakta relationen mellan klient och PO som en enhetlig process där olika behov och problem hänger intimt samman. I funktionshinderades kontakter med myndigheter är känslor av underlägsenhet och att behöva ”slåss för sin sak” vanliga. Känslor av skam förekommer också som en konsekvens av att funktionshindrade blir sedda och bekräftade på ett smärtsamt och förmins-kande sätt (SOU 1998:16; SOU 1998:48; Jonsson 1997; Starrin 2000 s. 78). Men skamkänslans motsats, stolthet, kan också utvecklas i den mån indivi-den bekräftas på ett positivt sätt och växer i stödprocessen.

I denna studie har vi inte avsett att på något systematiskt sätt studera effekter på klientnivå. Anledningen är att denna fråga redan undersökts i Sverige i flera välgjorda studier. Det finns kunskap om vilket resultat man kan förvänta sig för klienterna. Vår utgångspunkt har varit att verksamheter i gles- och landsbygd inte skiljer sig på något avgörande sätt från andra ombudsteam i detta avseende. Det finns heller ingenting i vårt material som

motsäger detta antagande. Framför allt kan vi konstatera att de klienter vi intervjuat uttrycker en mycket stark tillfredsställelse över det stöd som man fått från ombuden, även i jämförelse med andra insatser som man fått inom vård- och stödsystemet (jfr. Björkman 2000; Socialstyrelsen 2004a). I vår studie intervjuades ett begränsat antal klienter (åtta personer) som rekryterats med hjälp av ombuden. Man bör alltså vara medveten om att urvalet kan ha varit skevt. Flera av personerna återkommer till relationen, som de beskriver som mer ömsesidig än vad man upplevt kontakterna med andra professionella.

Det är att hon är väldigt normal. Hon är inte i en roll eller så rädd att hon måste klamra sig fast vid en roll, så det inte blir något möte. Hon behöver inget manus. I början märkte jag att hon var lite nervös eller att det fanns en osäkerhet, men inget konstigt utan väldigt naturligt. Det var ingenting hon försökte putsa på utan hon var väldigt i sig själv. Det gjorde att man fick ett förtroende så att man vågade lämna ut uppgifter. Hon kunde ju sitta där och säga "Vad fan gjorde de så för" "Så kan de ju inte göra" och så vidare. Det känns så skönt ibland när man varit med om orättvisor att höra någon som säger så.

Hon ska inte låta sig styras av psykiatrin eller av någon annan. Ja, jag fick reda på det tidigt. Jag har ju läst den där broschyren. Det är viktigt för mig att de är fristående. För det är ju utifrån vad jag vill och vad jag har för önskemål som de ska jobba. De får inte ta intryck av de andra som jobbar runt omkring. Ja, hon är annorlunda än de andra kontaktpersoner jag haft. Hon kan ju ringa själv och höra efter om jag stigit upp och så. Det är ingen annan jag har haft tidigare som har haft tid till det. Nu behöver jag inte vara så ensam längre och fundera över saker och ting. Nu har jag ju henne.

Klienterna betonar värdet av att ombuden kan arbeta flexibelt och att kontakten är så enkel – man behöver inte sitta i telefonköer eller i väntrum utan ombudet är ofta tillgängligt.

Vi planerade flytten till Mora, PO följde med mig för att söka en lägenhet. Tack vare han fick jag en lägenhet, han pratade för mig. Så fort jag behöver hjälp så ringer jag till PO, han ställer alltid upp.

Det går alltid att få tag på henne, hon är tillgänglig. När jag har ringt hem till henne så blir hon inte arg för det. Hon är suverän. Det går inte att prata med någon på kommunen som det går att prata med PO, hon är ju ingen myndighet.

I varje intervju finns exempel på tillfällen där ombuden utgjort ett konkret stöd vid myndighetskontakter. Ibland kan det räcka med vetskapen hos myndigheter att man har ett ombud för att kontakten ska underlättas.

Men hon är ju där för att tala om för mig att "Du har ju de här rättigheterna". Så ser jag det. Man har även märkt det när man är iväg. Som försäkringskassan och jag vi har haft väldigt problem men när jag talar om att jag har kontakt med henne så känns det som de inte vågar undanhålla någonting utan de blir mer öppna, för de vet att de kanske bara får det jobbigt i framtiden. Man har en fördel att bara tala om att man har henne där. Hon bryr sig inte om pengar på det viset. Hon bryr sig inte om ifall någon budget spricker utan hon ska ju mer tala om vilka rättigheter jag har.

Sen mådde jag dåligt av den medicin jag fick, och det såg ju PO, så jag gick tillbaka med den till psykiatrin. Där var PO ett stort stöd, bara att kunna prata med någon om det. Hon är en allt-i-allo. Nu träffas vi sällan, det är mest per telefon. Men jag vill inte koppla bort henne helt, jag vill känna att hon finns, det är en trygghet om något skulle hända.

Centralt för arbetet är att ombudet inte gör något såvida inte klienten lämnat ett medgivande därtill. Klienten kommer därmed inte i samma beroendeställning till ett ombud jämfört med en handläggare. "Jag kan inte gripa in utan vidare", säger ett ombud, "eftersom jag inte har myndighetsutövning som min uppgift" (personligt ombud i Nybro och Emmaboda). Detta kan emellertid leda till svåra dilemman. Har man som ombud moralisk rätt att kontakta en läkare om en klient som man lärt känna under en lång process insjuknar i psykos, vidta åtgärder visavi den som missköter sitt boende så att en vräkning kommer allt närmare eller på eget initiativ ta kontakter i syfte att underlätta för barn i familjer som far illa? Avsteg från principen om att arbeta på klientens uppdrag sker också, som tidigare redovisats. Av våra fingerade fallbeskrivningar framgick att motiverande insatser till personer som hade en oklar eller negativ inställning till personligt ombud, var tänkbara för de flesta av de intervjuade ombuden.

Sammanfattning

De beskrivningar som de personliga ombuden ger av sitt arbete är att det kräver tålamod och ödmjukhet och att det för många inneburit en omställning i fråga om förhållningssätt och attityder. De personliga ombuden känner sig inte sällan lite övergivna av sin ledning, som bedöms som passiv. Samtidigt gör den ömsesidiga medvetenheten om den fristående ställningen hos parterna att ledningen inte "vågar" involvera sig i ombudens arbete. Den bristfälliga insynen skapar grogrunden för en "mystik" som på sikt kan påverka legitimiteten för verksamheterna negativt.

I kapitlet har framgått hur man som ombud har en betydande handlingsfrihet i fråga om att till exempel utforma sin dag och välja klienter som man ska ge insatser till. Insatserna ska ske på klientens villkor och ser väldigt olika ut. Ofta förekommer enkla kartläggningar av behov och intressen samt handlingsplaner. Ombuden visade sig vara medvetna om värdet av att avsluta kontakter, men "lågintensiva" och "vilande" kontakter är vanligt förekommande. I allmänhet finns en skepsis till bedömningsinstrument och skattningsskalor och någon gemensam linje att använda vissa instrument

som ett reguljärt inslag i arbetet finns inte. Flera verksamheter saknar rutiner för dokumentation och planering. Detta minskar möjligheten att följa upp och jämföra resultat av insatser och försvårar även för ägarorganisationer och tillsynsmyndigheter att utöva kvalitetskontroll och tillsyn.

Få av de studerade verksamheterna arbetar medvetet med att identifiera systemfel i vård- och stödsystemen. Handlingsutrymmet för sådana här aktiviteter kan begränsas genom beroendeförhållandet mellan personliga ombud och myndigheter.

De klienter som intervjuats uttrycker en stark tillfredsställelse över det stöd som man fått från ombuden. Vad som uppskattas är bland annat ombudens tillgänglighet och flexibla hållning. En vanlig erfarenhet från klienternas sida är att man fått ett betydelsefullt stöd av ombuden vid myndighetskontakter.

Arbetsmiljön

Gemensamt för de flesta ombud är att de i grunden upplever sitt arbete som stimulerande och utmanande. Man får chansen att arbeta på ett nytt sätt. Det man särskilt lyfter fram är självständigheten, det klientnära perspektivet och den uppbackning i form av kompetensutveckling som man fått från Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Ensamarbetet

Denna positiva grundhållning grumlans betänkligt av ett tema som de flesta ombuden lyfter fram – ensamarbetet. Cirka 10 verksamheter beskriver med eftertryck hur påfrestande ensamarbetet kan vara. Även de ombud som arbetar i verksamheter där man har en eller flera kolleger har den erfarenheten. Uttrycken kan vara mycket starka – en del ombud säger sig vara ”fruktansvärt ensamma” och en handfull formulerar sig i termer av att ensamarbete inte borde få vara tillåtet. Nedan illustreras erfarenheterna genom några citat:

Sen tänker jag på hur jag parkerar bilen så att jag lätt kan ta mig därifrån, och vart jag sätter mig när jag är på hembesök, och jag brukar meddela när jag åker iväg någonstans. En del hembesök har känts obehagliga och jag har inte velat vara ensam, det är svårt att veta vem jag ska ringa till och be om råd och vem som kan hjälpa mig om man måste vara två. Ibland har jag mått dåligt över att inte ha kunnat ventilera när det har känts svårt. (Personligt ombud i Vilhelmina)

Det negativa är ju att det är ensamt. Det är jättenegativt. Ibland när vi pratat med kolleger där det jobbat två och där det uppstått konflikter mellan de två, brukar vi skoja och säga att det är skönt att vara ensam för då har man ingen att träta med. Men det är nog det enda som är bra med att vara ensam. För det är svårt att inte ha någon att prata med. Jag kan gå här på dagarna och jobba och jag kan gå och prata med dem och beskriva för dem om jag till exempel varit på ett hembesök som varit jobbigt, men de har ju ändå inte den känslan för vad jag har varit ute på och vad jag har varit med om.

När jag är sjuk så har jag ingen som ringer. Det är ingen som vet vem mina klienter är mer än jag. En del klienter har inte ens telefon, utan det får jag göra hemifrån trots att jag är sjuk. När jag åker iväg någonstans så är det ingen som vet var jag är. Skulle jag köra i diket utåt skogarna någonstans så är det ingen som vet vilket håll jag har tagit mig. Säkerheten är ju också en grej. Till exempel den här gången jag åkte ut till byn X, tre mil ut i skogen och skulle träffa en kille och det hoppade upp fem andra drogpåverkade killar som satte sig i min bil

och sa åt mig att köra till Kalmar. Då är man inte så kaxig utan då kör man och håller tummarna på att de inte slår ihjäl en på vägen. Så man kan ju utsättas för sådana här saker och det är ju nackdelar när man är själv. Är man två så kanske man vet, man kanske har sin almanacka, man sitter på samma kontor, man vet att nu är hon där och där och har ett hum om vilken klient som besöks. (Personligt ombud i Nybro och Emmaboda)

Till och med några av de klienter som intervjuats har reflekterat över ombudens arbetssituation.

Man behöver inte vara särskilt smart för att se att det är väldigt osunt att arbeta på det sättet som hon gör. Det kände jag från början. Det ser man direkt på en människa som kommer in till en men som fortfarande befinner sig i det tidigare mötet med en annan människa. Hon har inte den tiden som behövs för att kunna pausa och bolla med andra om hon till exempel varit och mött någon som mår väldigt dåligt och hon känner sig väldigt osäker om hon gjort rätt. Hon behöver helt enkelt en arbetspartner. Så kommer hon in till nästa och det syns i ögonen och i koncentrationen och i allting att hon inte har landat. Det tycker jag är så omänskligt eftersom det är med människor de jobbar. Är man lite tokig så är man väldigt känslig så man snappar upp saker även om det inte sägs och ibland tyckte jag att jag kunde snappa upp, av det hon berättade, hur hon hade det. Även om jag är tokig så är jag ju normal med så jag fattar ju sådana saker och då känns det inte meningsfullt för mig att öppna mig med mina saker om jag upplever att människan som kommer har haft så mycket och inte kan landa riktigt i det. (Klient)

Varför är ensamarbetet så påfrestande? Ett skäl är frånvaron av en kollega att få diskutera med och få feedback ifrån. En vanlig beskrivning är att man kan vara ”full i huvudet” av tankar och känslor efter ett klientmöte eller en arbetsdag, men man har ingen kollega att prata med. Särskilt påfrestande tycks detta vara när man har hamnat i komplicerade situationer där man inte vet vad man ska göra och behöver få diskutera med en kunnig person som kan sätta sig in i situationen. Ensamarbetet bidrar också till en brist på bekräftelse för det arbete som man utför – särskilt tydligt blir det i de fall där föreställningen om den fristående ställningen fått ombuden att medvetet distansera sig från arbetsledningen och personal inom ägarorganisationerna. Ett ombud säger att den fristående ställningen inneburit att han fått ”offra tanken på arbetskamrater”. Ett annat ombud beskriver hur han kan vara borta en vecka från jobbet utan att någon kommer att sakna honom: ”Men leasingbilen är kommunen rädd om, så den kommer de att sakna!”

Ett annat skäl till varför ensamarbetet upplevs påfrestande är otryggheten. I citaten ovan och i flera andra intervjuer finns beskrivningar av riskerna i arbetet. Inställningen till dessa risker varierar mellan ombuden, men bland framför allt ensamarbetande kvinnliga ombud uttrycks en erfarenhet av att ha hamnat i otrygga möten med företrädesvis manliga klienter. I en handfull

verksamheter beskrivs erfarenheter av hotfulla situationer. En person säger sig exempelvis ha blivit mordhotad.

Strategier för att hantera ensamheten

Det finns dock ett antal strategier för att motverka de negativa konsekvenserna av ensamarbetet. De som saknar arbetskamrater försöker ha regelbundna telefonkontakter med ombud i andra verksamheter eller med personal inom andra områden. I några verksamheter har man arbetat upp en rutin att börja och avsluta varje dag med ett sådant samtal. Andra fora som värderas högt av många ombud är de återkommande träffarna i de regionala nätverk av ombud som bildats runt om i landet, och den handledning i grupp som erbjuds alla ombud som ingår i vår studie. Synen på umgängesformerna visavi kolleger inom socialtjänsten varierar – några ombud väljer att fika tillsammans med dem eller att ha en daglig kontakt med sin arbetsledare, medan en majoritet väljer att avstå från denna kontakt.

De otrygga situationerna i vardagen försöker man hantera på olika sätt. Om en arbetssituation upplevs som otrygg försöker man om möjligt att vara två ombud. Några ombud har även som rutin att meddela någon, exempelvis en receptionist, sin arbetsledare, eller som i ett fall polisen, vart man åker på hembesök och hur länge man blir borta. Hos flera ombud finns också en medvetenhet om hur man parkerar bilen och var man sätter sig i rummet vid möten som kan vara riskfyllda.

Ombuden upplever att kommunerna betraktar deras verksamhet som ”fristående” även ur arbetsmiljösynpunkt. Endast i en handfull verksamheter finns en uttalad och fungerande strategi för planer och ronder med fokus på arbetsmiljön.

De geografiska avstånden

Bilkörning är en vanlig aktivitet för personliga ombud i gles- och landsbygd. I de flesta av de undersökta verksamheterna förekommer långa avstånd mellan ombuden och klienterna – i cirka hälften av verksamheterna har man över 10 mil enkel väg till någon av sina klienter. I undersökningen finns även några mer extrema exempel med upp till 30 mil enkel väg till en klient (PO-verksamheten, Lapplands Kommunalförbund). Verksamheten i Jämtland har fört statistik på antal arbetstimmar i bil och kommit fram till att man i snitt tillbringar 10 timmar i bil per ombud och vecka, alltså 25 procent av arbetstiden. I materialet finns åtminstone ytterligare fem verksamheter där restiden kan antas ligga på en liknande eller högre nivå. Den förhållandevis höga andelen tid som tillbringas i bil väcker frågan om detta borde få konsekvenser för det antal klienter som det personliga ombudet ska ha?

En annan fråga rör arbetsmiljön – med tanke på all restid blir komforten och framför allt säkerheten i bilen viktig. Vi har inte närmare undersökt i vilken grad valet av bilmodell anpassats efter ombudens önskemål och behov och inte heller i vilken utsträckning man använt sig av bilar med hög säkerhetsklassning. Det vi däremot kan konstatera är att bilkörningen sällan

ses som särskilt påfrestande av ombuden. Tvärtom tycker man att det är roligt, med undantag från vissa tider på året.

Sammantaget finns i beskrivningarna av ombudens arbetsmiljö en ”egenföretagsatmosfär” som vi tidigare betonat. I flera fall kör man sin privata bil eller har sin Internetuppkoppling hemifrån. Den självständiga rollen och det ibland medvetna fjärmandet från ledningsfunktionerna i kommunerna bidrar till en brist på kunskap och kontroll från arbetsledningens sida. Man vet i många fall inte vad ombuden arbetar med på dagarna eller var de befinner sig. På så sätt blir det också svårare för ledningen att ta ansvar för ombudens arbetsmiljö, jämfört med om de hade befunnit sig på en specifik arbetsplats.

Sammanfattning

Kapitlet har visat på de särskilda arbetsvillkor som gäller för personliga ombud i gles- och landsbygd. Ombud i ett tiotal av verksamheterna beskriver ett betungande ensamarbete. En orsak till upplevelsen är frånvaron av kolleger att få diskutera med och få feedback och bekräftelse ifrån. Detta är viktigt, särskilt vid komplexa ärenden där ombuden känner osäkerhet. Ett annat skäl till varför ensamarbetet upplevs påfrestande är otryggheten. I en handfull verksamheter beskrivs en erfarenhet av hotfulla situationer.

De strategier som används för att hantera ensamheten är bland annat att upprätthålla regelbunden kontakt per telefon med kolleger eller att anordna återkommande nätverksträffar. Vissa ombud har arbetat upp rutiner där man meddelar en annan person vart man åker. Föreställningen om den fristående ställningen gör att de flesta ombud avstår från vardagskontakt, exempelvis genom fikaraster och luncher, med andra kolleger inom kommunen.

I en hög andel av de studerade verksamheterna förekommer mycket långa avstånd till klienter. Bilkörning är en vanlig aktivitet, men upplevs inte särskilt betungande för ombuden. Däremot bör bilkörningen betraktas som en viktig aspekt av arbetsmiljön – inte minst gäller det att uppmärksamma frågan om trafiksäkerhet.

Yrkesidentitet och självbild

Att skapa en yrkesidentitet och positiv självbild är strategiskt viktigt när en ny yrkesgrupp ska etablera sig och inhägnat ett verksamhetsfält. Att utveckla yrkesinnehållet och sätt att hantera svåra arbetsuppgifter blir då viktigt. Stöd i form av handledning och utbildningssatsningar till ombuden är mycket vanliga företeelser. I alla utom en verksamhet har personalen regelbunden handledning. Man träffar sin handledare minst en gång per månad, oftast med kortare intervall. Handledningen sker i grupp och ibland tillsammans med andra PO-verksamheter. Vid en verksamhet har det ensamarbetande ombudet även individuell handledning vid sidan av den grupphandledning som erbjuds ombuden i det aktuella länet. De frågor som enligt våra respondenter vid telefonintervjuerna oftast diskuteras i handledningen rör yrkesrollen och organisationen. Emellertid tycks frågor kring specifika individärenden öka i omfattning efterhand som verksamheterna hittat sina arbetsformer. Noterbart är att det endast vid en verksamhet finns en handledare att tillgå som har egen erfarenhet av att ha arbetat som personligt ombud.

Kompetensutveckling

Den nationella satsningen på personligt ombud framstår som relativt unik i utbildningshänseende då både Socialstyrelsen och länsstyrelserna aktivt satsat på att förmedla eller att själva anordna utbildningsinsatser. Även de ombud som vi har undersökt har generellt fått mycket insatser av kompetenshöjande karaktär. Förutom de ”grundutbildningar” som arrangerats av Socialstyrelsen, så har en handfull verksamheter erbjudits längre, sammanhållna insatser, arrangerade av exempelvis högskolor, FoU-enheter eller som i ett fall, en rehabiliteringsverksamhet. Företrädare för tre ombudsverksamheter (alla med endast ett ombud anställt) beskriver hur man fått säga stopp till fler utbildningar då man haft svårt att samtidigt hinna med klientarbetet. Ett ombud uttrycker också att alla erbjudna utbildningar blivit till en kontrast till den lågbudgethållning som i övrigt präglar verksamheten: ”På ett sätt struntar jag i utbildningarna – kan jag inte få en hel stol i stället?” I materialet finns endast två exempel på hur ledningsgrupper vid något tillfälle sagt nej till en utbildning som ombuden velat gå. När det gäller önskemål om framtida insatser så efterfrågar cirka hälften av de 15 verksamheterna utbildning kring rättsliga frågor och nätverksarbete.

Av de ombud som arbetar ensamma eller i verksamheter där man är utplacerad på olika orter, uttrycker en klar majoritet att utbildning och handledning är av underordnad betydelse i jämförelse med ett regelbundet kollegialt utbyte. De nätverk av personliga ombud som bildats på de flesta håll, ofta med ombuden i länet eller regionen, beskrivs som mycket betydelsefulla.

Ombuden beskriver en professionaliseringsprocess där man efterhand fått fatt på embryot till en yrkesidentitet som personligt ombud. Några ombud

ser också delar av processen som en sorts avprogrammering från den förra yrkesrollen som exempelvis mentalskötare eller socialsekreterare. Helhetssynen på klientens situation och behov samt den fristående ställningen lyfts fram som det unika av ombuden. Man står på klientens sida och man ska i sin yrkesutövning inte göra det som andra organisationer har ansvar för. Vilka insatser det rör sig om har ombuden ofta svårt att precisera.

Jag "trodde" att jag var ett PO i början, i dag "känner" jag mig mer som ett PO. Jag känner mig säkrare. Jag kan i dag se det från det perspektiv som jag ska se det, från den enskilde klienten. Det kunde jag inte göra i början.

Förut hade man en yrkesidentitet som behandlare, en som satt inne med kunskapen, svaren och lösningarna. Som PO har jag gått ifrån det tänkandet till att i dag kunna känna en balans. Det är kombinationen av klientens svar och erfarenheter och myndigheternas erfarenheter som är lösningen. I dag litar jag mer på vad klienten säger och inte vad man själv tolkar in. (Personliga ombud i Sollefteå)

I några av verksamheterna har man ambitioner att starta och utveckla en medveten professionaliseringsprocess för de personliga ombuden. Initiativ har tagits till en yrkesförening. Formandet av en yrkesroll som är mera fast i konturerna understöds också av Socialstyrelsen genom skrifter och utbildningsinsatser, vilka flera ombud betonar har varit värdefullt. Andra ombud är mer pragmatiska i sin hållning och uttrycker inget intresse av att skapa någon egen professionell domän. I materialet kan man ana en tendens att de som tillhör en etablerad yrkesgrupp på området – socionomer, sjuksköterskor eller arbetsterapeuter, inte driver frågan lika hårt som de med lägre formell kompetens.

Hur bygger man då upp en yrkesidentitet? En viktig förutsättning är möjligheten till nära dialog med kolleger. För att en sådan ska komma till stånd krävs minst två ombud i en verksamhet, gemensam lokal, möjligheter att träffa samma klienter och att kunna göra gemensamma bedömningar. Här är många av ombuden i gles- och landsbygd exkluderade. Vad ombuden har att tillgå är då de gemensamma utbildningarna med andra ombud, grupphandledningen och nätverken för ombud i de olika regionerna. Ytterligare en strategi har varit att använda sig av "gamla" ombud och deras erfarenheter. I flera av våra verksamheter finns emellertid inga sådana ombud att tillgå.

En motpart till myndigheterna

Centralt i ombudens självbild är rollen som en fristående aktör. Många beskriver sig själva som utanför vård- och stödsystemen. I några fall beskrivs kommunerna nästan som en motpart i arbetet – det handlar om vi mot dem. Som tidigare beskrivits har flera ombudsverksamheter valt att markera sitt "utanförskap" och försökt stärka sin trovärdighet genom att hålla en tydlig distans gentemot personal från socialtjänsten.

Den fristående ställningen är viktig på så vis att man själv upplever att man är fristående. Att man är det i hjärtat och inte bara i teorin. Hade vi suttit på kommunen hade vi präglats av den kulturen och det tänkandet. Vi avstår därför från att gå på gemensamma luncher, personalfester och julbord som anordnas. Vi vill forma vår kultur, som personliga ombud. (Personligt ombud i Sollefteå)

Tanken bakom dessa uttalanden tycks vara att förtroendet hos klienten kan skadas om han eller hon får reda på att man umgås med socialförvaltningen och handläggarna där. De allra flesta ägarrepresentanterna är mycket medvetna om den fristående ställningen och betonar vikten av att inte styra ombuden i deras arbete. Vår iakttagelse är också att man ibland som arbetsledare abdikerar från sitt arbetsledarskap genom den stora (och överdrivna?) respekten för den fristående ställningen. I ombudens självbild finns ytterligare en dimension av frikopplingen, nämligen en upplevd ensamhet. Ibland kan man känna att ingen bryr sig om det man håller på med, vilket i sin tur kan bero på att man inte ”bjuder in” sin omgivning.

Nej, vi är ganska osedda. Man får peppa sig själv. Men våra klienter är ju väldigt nöjda och tycker att vi är jättebra, och deras anhöriga. Men från de professionella organisationerna får vi ingen feedback.

Jag känner mig ganska fristående, vi sitter lika mycket mellan stolarna som våra klienter gör. Jag upplever det som om ingen bryr sig egentligen, på det sättet blir vi fristående. (Två personliga ombud)

Med tanke på vilken belastning ensamarbetet utgör för många av ombudsverksamheterna i gles- och landsbygd så kan man betrakta tolkningarna av den fristående ställningen som en central fråga. Hur länge orkar ett ensamarbetande ombud fortsätta stå utan både arbetsledare och en daglig arbetsgemenskap? Detta är utan tvekan en utmaning för ambitionerna att skapa en yrkesidentitet!

Sammanfattning

I kapitlet har framgått att de personliga ombuden i studien har tillgång till regelbunden handledning. Denna handledning ges dock i regel av personer utan egen erfarenhet av detta specifika arbetssätt. Man har erbjudits mycket utbildningsinsatser och fått ett aktivt stöd från Socialstyrelsen och länsstyrelserna när det gäller professionell utveckling och utbildning. För flera av de enpersonsverksamheter som ingår i studien har man haft svårt att mäta med alla utbildningserbjudanden och samtidigt bedriva ett klientarbete.

I ombudens beskrivningar av sin professionella självuppfattning ryms helhetssynen på klienten, den fristående rollen gentemot myndigheterna och ståndpunkten att inte göra insatser som andra organisationer har ansvar för. En svårighet med att bygga upp en solid yrkesidentitet ligger i de begränsade möjligheterna till vardagsdialog med kolleger.

En vanlig bild av den egna rollen som personligt ombud är bilden av en sorts motpart till de formella vård- och stödgivarna. Detta självvalda utanförskap kan verka försvårande för ombudsverksamheternas långsiktiga överlevnad, men tjänar förmodligen syftet att lättare kunna närma sig klienterna.

Legitimitet: kan verksamheterna överleva?

Om PO-verksamheten ska överleva måste fruktbara samarbetsrelationer utvecklas till andra organisationer inom det socialpsykiatriska fältet. Men för att relationer ska utvecklas krävs det också att aktörerna har en något så när gemensam referensram i form av föreställningar om vilka personer som ingår i målgruppen, vad som är orsaken till klienternas problem och vilka åtgärder som är lämpliga. Ju större överensstämmelse som finns mellan ombudens föreställningar och de dominerande föreställningarna i samhället, desto mer troligt att ombudsverksamheten uppfattas som legitim, får stöd och resurser och kan överleva. Det behöver inte betyda att verksamheten är effektiv i sak, utan bara att ombudens synsätt som de återspeglas i ombudsverksamhetens struktur och processer förstärker de dominerande kulturella värderingarna om hur personer med psykiska funktionshinder ska behandlas. Om PO-verksamheten och reguljära sociala myndigheters verksamhet baseras på en uppsättning gemensamma och likartade värderingar, kan man räkna med att de kommer att uppvisa en strukturell likhet (isomorfism) i organisation och arbetsformer, exempelvis krav på formell utbildning för medarbetarna, rutiner för ärendehandledning, strukturerade arbetsmetoder, dokumentation etcetera. Man kan också tänka sig en omvänd påverkan, det vill säga en alltmer etablerad och framgångsrik PO-verksamhet kan komma att påverka arbetssätten inom den reguljära socialtjänstverksamheten, exempelvis genom att arbeta mer på klientens uppdrag.

Ombudsverksamheterna i vårt material är oftast små och ligger på ett tydligt sätt vid sidan om den ”ordinarie” verksamheten inom socialtjänsten och psykiatrin. Intervjuerna i fördjupningsstudien antyder en marginalisering av verksamheterna, då ombud ofta beskriver hur man får lite feedback från andra och att man inte involveras i frågor som man tycker ligger i uppdraget. En svårighet med att identifiera PO-verksamhetens uppdrag på det organisatoriska fältet är också att det personliga ombudet på många håll inte först och främst betraktas som en *funktion* utan som en *person*. De allra flesta ombuden är mycket väl förankrade på orten och har arbetat länge inom andra näraliggande människovårdande verksamheter. Det faktum att man är välkänd kan utgöra en underlättande faktor när det gäller att hitta smidiga kontaktvägar för klienterna, men kan också innebära svårigheter att säga nej till förfrågningar som egentligen ligger utanför uppdraget som personligt ombud.

Legitimitet, status, ett högt anseende, är viktiga förutsättningar för att en organisation ska kunna erhålla ett nödvändigt handlingsutrymme och framför allt överleva på ett organisatoriskt fält. Vi har försökt identifiera faktorer i materialet som påverkar legitimiteten för verksamheterna i antingen positiv eller negativ riktning.

Strukturella faktorer

Glesbygdens småskalighet. De flesta ombud bor sedan tidigare på orten och är ofta väl kända av både klienter och aktörerna inom vård- och stödsystemen. Man vet vem ombudet är och ombudet vet också hur man kan kryssa fram på fältet med hjälp av exempelvis före detta kolleger. På så sätt kan omgivningen få ett förtroende för ombudet. Personkännedomen innebär en hög legitimitet för ombudet som *person*. Byggs arbetet upp i alltför hög grad av informella kontakter så är det däremot inte säkert att idéerna, principerna och *funktionen* personligt ombud införlivas hos de omkringliggande aktörerna. En försvårande faktor är naturligtvis också om omgivningens relation och historia till ombudet präglas av negativa erfarenheter. I vårt material är det tvärtom de positiva erfarenheterna som starkt dominerar, men det finns något enstaka exempel på personliga konflikter som ”följt med” ombudet in i arbetet.

Jag tror de personliga ombuden är respekterade som professionella av mina anställda. Det är ju en speciell situation eftersom de båda ombuden tidigare jobbat inom psykiatrin och är personligen kända. Det spelar stor roll att man känner varandra personligen. Det är lättare att prata, man pratar samma språk, förstår vad man menar, vilka bedömningar man gör och så vidare. Man har nog en bättre respekt för varandra när man känner varandra, tror jag. (Chef för psykiatrin i Sollefteå)

Allt blir så mycket lättare när man känner personerna, och de vet vem jag är och vad jag har för kunskaper, de kan inte dribbla bort mig. Sen vet jag vilka kontakter som är smidigast, jag väljer att kontakta de som jag redan känner. (Personligt ombud)

Vad citatet ovan indikerar är att personkännedom är gynnsam för att utveckla horisontella samarbetsrelationer med andra aktörer, särskilt när det gäller en målgrupp som flera aktörer kan komma att arbeta med.

Tillgänglighet – men långa avstånd. Tillgängligheten är en faktor som kan påverka legitimiteten. På de mindre orter där ombudet är välkänt präglas arbetet av en hög tillgänglighet och stor flexibilitet, att döma av intervjuer med samarbetspartners och klienter. Verksamheterna i vår undersökning utmärks emellertid också av ett tydligt centrum-periferiförhållande. Det vanliga är att flera kommuner gått samman om ombudsverksamheten, där de anställda har sin huvudsakliga arbetsplats i de största tätorterna. Följden blir att i vissa geografiska områden går det inte att upprätthålla en kontinuerlig närvaro. På så sätt skapas en situation där ombudsverksamheten inte blir ”synlig” i de minsta kommunerna, vilket verkar försvårande på legitimiteten.

Avståndet kan jag känna som ett minus, när man inte ser funktionen på hemmaorten så blir den lite osynlig för alla här, den faller i glömska. (Personligt ombud i Jämtland)

Resursberoende. Ett vanligt sätt att hantera resursberoendet för ombudsverksamheten i glesbygd och landsbygd är att flera kommuner gått samman för att finansiera verksamheten. Följden av detta kan bli att ombudsverksamheten inte blir någon enskild kommuns ansvar. Verksamheten kan tänkas förlora i legitimitet och kan hamna i ett ansvarsmässigt ingenmansland. Den fråga som uppstår i respektive kommun är: Får vi valuta för pengarna? Får våra klienter del av de gemensamma resurserna?

En faktor som riskerar att påverka ombudsverksamheternas ställning är deras status som en liten och frivillig verksamhet i kommunerna. I en stabil situation behöver detta inte innebära problem, men det kan bli svårt att få stöd från ägarorganisationerna om dessa är inne i en turbulent period av budgetunderskott och chefsbyten och om deras egna verksamheter riskerar nedskärningar. Kommunerna kan få svårt att prioritera frågor om personligt ombud när de stora etablerade och lagstadgade verksamheterna pockar på uppmärksamhet och stöd. Så är fallet i några av de närstuderade PO-verksamheterna. Detta behöver inte på kort sikt hota överlevnaden för ombuden men det kan bidra till att deras position blir marginaliserad.

Eftersom det har varit rörigt på socialförvaltningen så har det inneburit att man inte vetat vilka vi är, vad vi gör och så vidare. De har haft fullt upp med att ordna upp sin situation så man har inte orkat ta till sig vad det är vi gör, vilket de också har uttryckt. Risker finns att vi glöms bort. (Personligt ombud i Norra Dalarna)

Ytterligare strukturella faktorer som kan påverka legitimiteten har att göra med målgruppens avgränsning och oklarheter i uppdraget. Om ombuden tar hand om en kategori som ingen annan aktör tar hand om uppfattas detta sannolikt gynnsamt och uppslutningen bakom ombudsverksamheten ökar. Men uppdraget upplevs av många utanförstående aktörer som vagt och oklart. Vad innebär detta att vara fristående, att företräda klienten och att identifiera systemfel? Särskilt komplicerad tycks frågan om förhållandet mellan ombudens insatser och övriga aktörers ansvar bli. Ska man ”ta över” insatser för vilka andra delar av vård- och stödsystemet har det formella ansvaret? Om inte, vilka insatser återstår? Ska exempelvis inte kommunen ansvara för samordning av insatser? Är personligt ombud att betrakta som en del av kommunen? Kvarstår denna oklarhet riskerar legitimiteten för satsningen att försvagas. Om sådana oklarheter undanröjs genom att parterna tillsammans i en förhandlingsprocess hittar smidiga lokala ”översättningar”, kan man skapa en stabilitet i verksamheten.

Tillämpningen av arbetsmodellen

Legitimiteten kan även påverkas av arbetsmodellen och dess tillämpning.

Serviceteknologi och effektivitet. Serviceteknologin, närmare bestämt ombudens kunskapsbas, arbetsmetoder och brukarinflytandet i verksamheten, har konsekvenser för stödet och uppslutningen av verksamheten. Ju mer dessa överensstämmer med de dominerande föreställningarna om hur perso-

ner med psykiska funktionshinder ska behandlas av välfärdsapparaten, desto mer stöd och uppslutning. Att sätta individens behov i centrum och att arbeta på dennes uppdrag, liksom att ge brukarorganisationerna inflytande är viktiga särdrag som sannolikt bidrar till stöd från omgivningen. Detta är PO-verksamhetens starka sidor.

Det som förs fram som det viktigaste skälet till omgivningens stöd och uppslutning är att ombudens arbetsformer bidrar till nöjda och mer välfungerande klienter och sänkta kostnader för de olika vårdgivarna. I materialet framträder en relativt stark enighet om att ombudens arbets sätt är lyckosamt. Beskrivningar från ledningspersoner rör sig inte sällan kring ”lyckade fall” som övertygat dem om att ombuden är en resurs. Resultat kan även avse de insatser som ombuden gjort på verksamhets- eller systemnivå. Här finns också exempel på hur positiva utfall utifrån ledningens sätt att se, kan bidra till en stärkt ställning för ombudsverksamheten.

Min första kontakt var när ett av ombuden ringde upp mig och berättade att det startats en verksamhet och ville komma och informera oss på en arbetsplatsträff på psykiatrin. Det var bra, det blev en diskussion när de gått om hur det här skulle gå ihop med vårt jobb, de skulle ju göra det vi gjorde. Sådana tankar framfördes, och om det skulle störa vår verksamhet. Men allteftersom ombudens klienter blev nöjda och man såg att det var bra så lossnade det, man såg att de tillförde en till dimension. (Chef inom psykiatrin i Gällivare)

De ses nog mer som en resurs, nu när vi fått nys om vad de gör för våra klienter. I början undrade vi vad de skulle göra som vi inte redan gjorde. Ju mer man ser av vad de personliga ombuden gör med klienterna desto mer aktuellt blir det att nyttja dem, och att försöka att jobba tillsammans. Att streta åt samma håll och bli uppmärksam och förstå situationen med den här personen. Samt att jag inte måste göra allt eftersom ombuden kan göra så mycket. (Chef inom psykiatrin i Norra Uppland)

Jag ser det väldigt positivt. Framför allt det att personliga ombud jobbar på ett annat sätt och kan ha tätare kontakter, vilket inte jag kan. Personliga ombud kan vara mer ett stöd för den enskilde. Att det kommit till insatser, mycket motiveringsarbete, om klienten får avslag till en insats kan ombuden hjälpa till att bena ut varför, mycket skrivande för den enskilde som ombudet kan hjälpa till med, exempelvis ett överklagande. Att följa med den enskilde, verkligen vara ett stöd, språkrör. Även för anhöriga som avlastas lite. Företräda den enskilde då det finns mycket rädslor och motstånd, till exempel en boendesituation. Det som man får vara beredd på är att ombudet kan ifrågasätta mig och min handläggning, till exempel om jag ger avslag, det har hänt. Men det handlar om professionalitet, jag gör mitt jobb och hon gör sitt jobb. (Handläggare, socialtjänsten i Östhammar)

Inledningsvis fanns en skepsis gentemot ombuden från övriga aktörers sida. Farhågor om att den egna verksamheten skulle störas förbyttes så småning-

om i viss respekt. Det förefaller som om vissa inslag i ombudens arbetssätt – det man gör med klienterna i form av täta kontakter och personligt stöd, motivationsarbete och anhörigstöd etcetera – har fått vissa samarbetspartners att se mycket positivt på ombudens arbete.

Få klienter – starkt entreprenörskap. På samma gång som man kan anta att ombudsverksamheternas begränsade ”case-load” bidrar till ökade förutsättningar för goda resultat för de klienter som fått ett ombud, kan det också verka försvårande för legitimiteten. I samma andetag som en del ledningsföreträdare gläds åt goda resultat på klientnivå konstaterar man samtidigt att få är lyckligt lottade att få en insats av ombuden. Verksamheten är liten och klienterna är få, vilket innebär att genomgripande förändringar för målgruppen som helhet blir svåra att åstadkomma.

Småskaligheten kan också inverka på hur omgivningens aktörer betraktar verksamheten. Det finns exempel på personal inom psykiatrin som betraktar ombudens arbete som en ”lyxverksamhet” i den meningen att man kan kosta på sig att arbeta fritt med ett mindre antal klienter, vilket står i bjärt kontrast till arbetsvillkoren inom psykiatrin. Om ombuden inte lyckas med att förändra detta synsätt, till exempel genom ett framgångsrikt klientarbete, kommer verksamhetens frihetsgrad att begränsas på lång sikt. I vår fördjupningsstudie är den vanliga bilden att ombuden med tiden lyckats vinna baspersonalens förtroende.

Säg då att vi har 180 till knappt 200 personer med psykiska funktionshinder som vi känner till och där jobbar hon med fyra personer av dem. Vad berättigar att ha en sådan oerhört exklusiv verksamhet? Det berättigande hon har för mig är att hon jobbar med vardagsmakt och de här studiecirkelarna (en RSMH-satsning i nära samarbete med ABF/författarens anmärkning). Hon jobbar på ett annat sätt som i det långa loppet har mycket större betydelse för de funktionshindrades situation, än de här enstaka klienterna. (Psykiatrisamordnare i Emmaboda kommun)

Som tidigare framgått arbetar ombuden i hög grad som projektentreprenörer. Man driver frågor intensivt och självständigt så att fritiden många gånger måste tas i anspråk. Flera ombud beskriver, inte utan en ironisk ton, sig själva som ”Florence Nightingailar”. Under uppbyggnaden av verksamheten är det lätt att se hur viktigt det är med ombud som visar för sin omgivning att man är arbetsvillig och ställer upp. Det stärker deras anseende och legitimitet men skapar också förväntningar – ombuden säger aldrig nej!

Denna balansakt, att visa framfötterna samtidigt som man inte skapar felaktiga och orealistiska förväntningar, är svår och underlättas inte av att ombudsfunktionen i sig är svår att definiera. En annan aspekt av entreprenörskapet är den unika kunskap som ombuden skaffat sig under de första åren. Det faktum att man ofta själv fått utforma arbetet medför ett kunskapsövertag i förhållande till ledningsgruppen och andra involverade parter. Snabbt skapas en situation då denna ledning inte känner att man kan tillföra ombuden något. Här ligger ett uppdrag för båda parter att återföra ledningen upp på banan!

Samverkan

Att utveckla konstruktiva samverkansrelationer med andra aktörer på samma verksamhetsfält är viktigt för att ett långsiktigt stöd och en acceptans för ombudsverksamheten ska bli verklighet. Det har framgått att samverkan snarare än konflikt karakteriserar relationen mellan PO och dess organisationsgrannar. Denna samverkan kan beskrivas som att man remitterar eller överför ärenden mellan varandra, det vill säga klienten utgör förbindelse-länken mellan organisationerna. Mestadels är det andra som remitterar till PO och inte tvärtom. I viss mån förekommer att olika aktörer samordnar sina insatser genom att aktivt underlätta för varandra. Det tycks emellertid vara så att framför allt PO underlättar för andra, till exempel genom att "hjälpa" en psykiatri som har dålig geografisk täckning av sin öppenvårdsverksamhet, eller att underlätta för klienterna att få tid hos socialtjänsten.

Arbetsmetoderna som visar en likhet med de etablerade sociala myndigheternas arbetsformer kan komma att bidra till att verksamheten accepteras. Vi tänker här på sådana aspekter som att upprätta livssituationsbeskrivningar, att utforma handlingsplaner etcetera. Sådana likheter i arbetsformer gynnar sannolikt en utveckling mot ökat samarbete med andra aktörer.

Men det finns också åtskilliga drag i ombudens arbetssätt som skiljer sig från de arbetsmetoder som etablerade sociala myndigheter tillämpar. Det är på grund av skillnaderna långsökt att tänka sig att samarbetet skulle kunna utveckla sig till att bli någon form av koalition eller sammansmältning/kooptring av verksamheterna i Hasenfeld-Gidrons mening (se det tidigare kapitlet om teoretisk referensram!), så som dessa fungerar i dag. Där- emot kan en sådan utveckling vara både möjlig och önskvärd på sikt utifrån lokala förutsättningar och klienternas behov – de mest framgångsrika CM-modellerna internationellt utmärks just av en långtgående integrering av en rad funktioner, där case managern står för bland annat planering och uppföljning av insatser, samordning med mera (Socialstyrelsen 2004a s. 8). En sådan sammansmältning skulle för svenska förhållanden förutsätta att de personliga ombudens fristående roll inom den kommunala organisationen omdefinierades.

Ombudssatsningens karaktär

Slutligen kan också legitimiteten påverkas av karaktären på ombudssatsningen i Sverige.

Central styrning – lokal tillämpning. Satsningen på personligt ombud är ett initiativ från central nivå som styrs via Socialstyrelsens formulerade riktlinjer och kontrolleras av länsstyrelserna, som också ansvarar för tilldelningen av statsbidraget. Ett reforminitiativ uppifrån och ner innebär att det inte är någon självklarhet att verksamheten har stöd hos de involverade kommunerna – tvärtom kan till och med satsningen komma att betraktas som ytterligare en pålaga från staten, vilket illustreras i flera uttalanden i vår studie. Kommunerna kan avstå från att vara med i satsningen, men det kan vara svårt med tanke på symbolvärdet och det tryck som finns från omgivningen att inte stå utanför ett samarbete. I ett fall uttrycker en ledningsgruppledamot sin förvånade tillfredsställelse över att det verkar ha funnits

ett behov av verksamheten i bygden. I ett genuint lokalt projekt hade detta behov varit själva *förutsättningen* för de initiativ som tas! Att inte personligt ombud är en originalidé för de enskilda kommunerna kan i sin tur påverka ledningens drivkraft att skapa utrymme för ombudsverksamheten och att argumentera för den.

Den centrala samverkansgruppen har sagt att "det är ju staten som bestämmer och vi som får betala", det är talande för deras inställning. (Personligt ombud)

I riktlinjerna för satsningen slås fast att ombudsverksamheten ytterst ska vara en angelägenhet för kommunerna men att de ändå ska ha en fristående ställning. I ett perspektiv kan denna förväntade autonomi stärka legitimiteten, på så vis att man är "omutbar" och inte behöver företräda några myndighetsintressen. Det problematiska med denna fristående ställning tydliggörs i den lokala översättningen för flera av ombudsverksamheterna. Ombuden väljer inte sällan att medvetet distansera sig från sin ledning. Man släpper inte in dem i sitt arbete och väljer i flera fall att inte redovisa vilka individer det är som får insatser. Den bristande insynen i verksamheten förstärks ytterligare av att någon egentlig dokumentation inte finns att ta del av. Denna tolkning av fenomenet "fristående" kan försvåra förankringen av verksamheten då ledningen inte fullt ut vet vad det är man leder.

Sammanfattning

I detta kapitel har vi försökt identifiera underlättande och försvårande faktorer för PO-verksamheternas legitimitet. En viss marginalisering av verksamheterna går att skönja, till en del förklarad av att satsningens konstruktion innebär en placering vid sidan om reguljär och lagreglerad verksamhet inom kommunen. De ombud som ingår i undersökningen har ofta en stark förankring på orten och kan utifrån en stor personkännedom hitta smidiga kontaktvägar i sitt arbete. De personliga ombuden i glesbygd betraktas i hög grad som *personer*, snarare än som en *funktion*.

Vid sidan om lokalförankring är de långa avstånden mellan orterna en faktor som kan påverka legitimiteten genom att de minsta kommunerna får svårt att involveras i arbetet och att hålla PO-funktionen "synlig". PO-verksamheternas litenhet kan också bidra till att deras frågor prioriteras ner av kommunen till förmån för frågor rörande stora, etablerade och lagreglerade verksamhetsområden som till exempel äldreomsorg.

Arbetsmodellen och dess tillämpning påverkar också legitimiteten. Nöjda och mer välfungerande klienter liksom sänkta kostnader stärker omgivningens stöd. Småskaligheten, det vill säga att de få ombuden kan arbeta relativt intensivt med ett mindre antal klienter, kan däremot bidra till uppfattningar om att personligt ombud är en "lyxverksamhet". Arbetsmodellen erbjuder stora frihetsgrader för ombuden som också framstår som arbetsvilliga. Att alltid ställa upp stärker anseendet men kan på sikt skapa orealistiska förväntningar på vad ombuden kan göra. Ombudens stora engagemang kan även bidra till att ledningspersoner inte involveras i arbetet och att de därmed förlorar intresset för verksamheten.

Karaktären på PO-satsningen kan, som även påpekats tidigare, inverka på graden av legitimitet inom ägarorganisationerna. Det faktum att satsningen är statligt initierad gör att ett lokalt stöd för verksamheten inte är självklart. Samtidigt finns förväntningar som gör det svårt för kommuner att stå utanför ett samarbete. Ytterligare en aspekt är den slutenhet som finns kring vissa PO-verksamheter och som innebär att ägarorganisationerna inte får full insyn i ombudens arbete. Dessa långtgående tolkningar av den fristående ställningen kan på sikt göra att stödet till verksamheten kommer att försvagas.

Slutdiskussion

I denna rapport har vi försökt att beskriva och analysera förutsättningarna för, och innehållet i, PO-verksamheter i gles- och landsbygd. Vår studie visar tydligt på hur ägarkommunerna gjort lokala ”översättningar” av de statliga riktlinjerna och rekommendationerna. Ansökningarna till länsstyrelserna har varit anpassade efter dessa riktlinjer och liknar därför varandra, men i det praktiska genomförandet används många lokala variationer. Ofta gäller det frågor kring organisatorisk inplacering och ledningsstrukturer. Bland de olika exemplen blir det dock tydligt hur de enskilda ombuden tidigt fått, och sedan bibehållit initiativet i implementeringen, även i frågor som mer självklart tillhör ledningen.

De *personliga* ombuden

De ombud som vi mött i vår studie är oftast personer med lokal förankring i de orter där de arbetar. De har ofta erfarenhet från annan människovårdande verksamhet, och tar med sig många av kontakterna därifrån in i sitt arbete som ombud. De samarbetsrelationer som man använder sig av är i hög grad informella. Detta gäller såväl kontakter med myndighetspersoner som personer engagerade i frivilligorganisationerna. Detta innebär att man för sina klienters räkning kan hitta smidiga lösningar genom att nyttja sina personkontakter. I vårt material är ombuden som *personer*, med sina historier och sina egenskaper, det som samarbetspartnerna lyfter fram – *funktionen* personligt ombud framträder mindre tydligt.

Nackdelarna med att rekrytera lokalt förankrade personer som PO är personkänsligheten. Det blir svårt att ersätta ett ombud som kryssat fram mellan lokalsamhällets olika instanser med utgångspunkt i informella samarbetsrelationer. Uppgiften att identifiera och påpeka systembrister kan också bli svår att fullfölja. Ombudets ”smartness” kan innebära att man väljer de handläggare eller andra tjänstemän som man vet har ett bra bemötande eller ett stort kunnande. I sådana fall kommer inte motsatsen, dåligt bemötande och kunskapsbrister, att exponeras för ombudet och klienterna.

Ombuden i gles- och landsbygd framstår som starkt engagerade entreprenörer, och den drivkraft som vi identifierat liknar den som man kan hitta inom projektorganisationer eller inom frivilligsektorn. Det finns en utbredd uppfattning om att uppdraget lokalt varit otydligt formulerat, men man har som ombud varit pragmatisk och tagit sig an de flesta av de förfrågningar som kommit. Personkännedomen och frånvaron av köbildning kan vara några anledningar till varför ombuden sällan avvisat personer, utan i stället lagt möda på att även personer uppenbart utanför målgruppen ska få hjälp. Flera beskrivningar av arbetsinnehållet utmärks av att direkta sociala stödinsatser dominerar över insatser i form av planering och samordning. Inte sällan tycks ombudet fungera som klientens viktigaste (och ibland enda) sociala kontakt. Ombudet är den som ringer eller hälsar på och frågar hur man har

det. Det är ombudet som kommer förbi och tillsammans med den enskilde går igenom den post som har kommit under de senaste veckorna. Det är ombudet som kör klienten med sparade tidningar till pappersinsamlingen eller till möbelaffären om klienten funderar på att köpa en ny soffa. Till bilden hör också att ombudens status som bilburna aktörer har betydelse för klienterna, vilka ofta inte har tillgång till bil, och därför kan ha svårt att ta sig till olika samhällsinrättningar. Samordningsinsatserna kan få stå tillbaka då det är svårt att förmedla insatser eller ”länka över” klienter, då det helt enkelt på många håll inte finns något att länka över till.

Glesheten i serviceutbudet till exempel när det gäller psykiatrisk öppenvård och sysselsättningsmöjligheter gör att gränserna tenderar att tänjas ut. Som ombud kan man då känna sig manad att ta sig an en klient vars insatsbehov tillhör någon annan aktörs ansvarsområde. Detta ter sig begripligt för att bli respekterad, särskilt i en situation då den egna verksamheten ännu inte hunnit bli känd och etablerad. Denna breda uppfattning av PO-verksamheternas uppgifter kan även grundas i en realistisk bedömning av behovssituationen för klienten: om ingen annan aktör tillgodoser klientens behov, och PO har möjlighet att hjälpa till, så gör PO det. I praktiken kan ombuden i vår undersökning tänka sig att töja på principen om att arbeta endast på klientens uppdrag, då man inte tvekar att gå in i ett motivationsarbete med personer vars vilja och intresse av en ombudskontakt är oklar eller obefintlig.

En allt-i-allo-funktion

PO bedöms av andra aktörer som en tillgång – de är enkla att samarbeta med och bidrar till avlastning för både medarbetare inom socialtjänsten, psykiatrin och ibland frivilligorganisationerna. En anledning till att PO uppskattas kan ligga i den allt-i-allo-funktion som ombuden fått. Priset för denna popularitet kan bli ett överutnyttjande. Glesbygdsombudens ofta pragmatiska hållning kan bidra till oklarheter när det gäller gränserna för PO-verksamhetens domän. Sammanblandningar med andra funktioner kan ske, och förväntningar byggs upp om att ombuden till exempel kan ta sig an all ”psykiatri-problematik” inom kommunen eller ta över en del av den psykiatriska öppenvårdens insatser, trots att detta inte var avsikten med funktionen.

Vad innebär det att dessa ombudsverksamheter ibland avlägsnat sig från de beskrivningar av arbetet som meddelandebladet och senare utbildningsmaterial förmedlar? Denna glidning medför otvivelaktigt att PO kan göra god nytta för klienterna. Men kan det enskilda ombudet hamna i en för honom eller henne påfrestande situation i form av överutnyttjande och gränslösa uppdrag? Vår uppfattning är att det är bra att lokalt utformade ”PO-profiler” uppstår, som är anpassade efter de specifika förutsättningar som finns på respektive ort. Det finns inget egenvärde i att klamra sig fast vid de rekommendationer som återfinns i centrala dokument om den lokala verkligheten inte överensstämmer med en sådan roll för PO. Däremot tror vi att en kunskap hos de inblandade aktörerna om den specifika PO-verksamhetens domän (målgrupp, problemområde, typ av insatser) är av betydelse för både verksamhetens handlingspotential och legitimitet.

Den serviceteknologi i vid mening som ombuden tillämpar baseras på föreställningen att individens behov, som de presenteras av honom eller henne, måste sättas i centrum. De flesta av de ombud i gles- och landsbygd som vi intervjuat hyser ingen större tilltro till formaliserade bedömningsinstrument – deras tankar förs till en expertdominerad kunskapssyn som inte gagnar individen. Diagnoser är inte heller självklara utgångspunkter för insatserna, utan det är den totala livssituationen och hindren i vardagen som är det viktiga. Detta bidrar till att arbetsformerna och arbetsuppgifterna blir skiftande. Enkla kartläggningar och handlingsplaner upprättas, vilka ofta betraktas som klientens egendom. De insatser som ombuden ger är mycket uppskattade av de klienter som intervjuats inom ramen för studien. En faktor som värdesätts är ombudens flexibilitet och förmåga att vara behjälplig i både små och stora frågor. Utifrån vårt material är det svårt att identifiera någon enhetlig arbetsmetodik, men det är uppenbart att de olika regionala nätverk som bildats utgör en viktig plattform för att kunna mejsla fram en tydligare yrkesroll. För ombud i glesbygd, ofta utan tillgång till en daglig kontakt med ombudskolleger, blir dessa fora viktiga.

Ägarna – många, men försiktiga

Utmärkande för de verksamheter som ingår i studien är de många, ofta små, kommuner som tillsammans driver PO-verksamheterna. Egensatsningen från kommunerna är i allmänhet lägre än i storstäderna. Kommunen som utförare av PO-verksamhet är i glesbygder, oftare än i storstadsområdena, den enda organisation som kan ta ansvar för att driva en PO-verksamhet. I storstäderna finns det andra organisationer som kan åta sig att driva ombudsverksamheterna.

Ombudsverksamheterna i vårt material arbetar ofta på vidsträckta geografiska ytor och i kommuner med begränsad erfarenhet av specialiserade insatser för personer med psykiska funktionshinder. På många platser finns få anställda och inga chefer med särskild kompetens på det aktuella området. De ledningsstrukturer som har skapats kan sålunda te sig numerärt överdimensionerade och otympliga: många kommunrepresentanter med begränsad kunskap om psykiatriområdet ska leda en verksamhet med få personer anställda. Denna breda samling av kommun- och psykiatrirepresentanter har varit viktig i PO-verksamheternas initiala skede. Man har fått gemensam information om satsningen, och möjlighet att etablera ett närmare samarbete över organisationsgränserna. De minsta kommunerna har också fått en chans att ”se” de ombud som oftast finns placerade i den största orten.

Utifrån vårt glesbygdsperspektiv verkar det emellertid även sedan tidigare finnas gott om kontaktytor mellan aktörerna. Man träffas i flera andra sammanhang och relationerna beskrivs som informella. Skälen till att bibehålla dessa stora ledningsgrupper framstår dock som mindre starka när vi iakttar att ett flertal ledningsgrupper inte fungerar särskilt väl. Deras roll har allmänt sett varit passiv och vi ser endast lite av att man utför ledningsuppgifter i form av att bidra med kunskap till ombuden och att stödja och styra deras arbete. I detta avseende kan man säga att ledningsgrupperna är underdimensionerade. Å andra sidan framstår agerandet (eller bristen på agerande) hos ledningsgrupperna som en konsekvens av hur PO-arbetet har ut-

vecklats: Detta arbete präglas av en låg grad av systematik och formalisering. Antagningen av klienter sker på ett informellt sätt, där ombuden själva gör bedömningen och i praktiken fattar beslut. Det existerar få administrativa rutiner i arbetet och den tillgängliga dokumentationen är begränsad. Detta sammantaget med idén om att inte begränsa ombudens fristående roll, gör att ledningen helt enkelt inte riktigt vet vad den ska leda, och hur den skulle göra det. Verksamheten är inte transparent.

Fristående = isolerade?

Ett utmärkande och möjligen unikt fenomen för den svenska satsningen på personligt ombud är idén om den fristående rollen i förhållande till vård- och stödsystemens olika aktörer och ägarorganisationerna. I de CM-modeller som utvecklats och utvärderats internationellt, finns även där principer om att arbeta med utgångspunkt från klientens specifika behov och önskemål, men där fungerar en case manager ofta mer integrerat med det övriga stödsystemet och inget ”förbud” råder mot att utföra uppgifter som skulle kunna ligga inom någon annan aktörs domän.

I vårt material blir tolkningarna av den fristående ställningen, och konsekvenserna av dessa tolkningar, ett centralt tema. Idén har olika innebörd för olika aktörer och personer. Ibland ses den fristående ställningen som en absolut förutsättning för ett framgångsrikt arbete av ledningen, ombuden och kanske även av klienterna. Den fristående ställningen, som den oftast förstås i PO-verksamheterna, är dock inte oproblematiske.

En vanlig praktisk innebörd av idén, är att man ska hålla distans gentemot ägarorganisationerna (med undantag för brukarorganisationerna) för att inte påverkas av deras intressen och synsätt. Många ombud väljer därför att fysiskt placera sig på avstånd från myndigheternas lokaler, rent organisatoriskt inplacera sig inom en så ”neutral” del av organisationen som möjligt och välja en ”neutral administratör” snarare än en ”expert” som arbetsledare. Man redovisar heller inte vilka individer som man arbetar med. Man fikar inte gärna med anställda inom socialtjänsten och går inte på personal- eller julfester inom kommunen. Dessa markeringar av den fristående rollen kan vara viktiga i ett första skede för att omgivande aktörer ska få en bild av det som är ombudens utgångspunkt. Klienterna kan uttrycka tillfredsställelse med att deras personliga ombud står fri gentemot myndigheterna.

Vi har dock kunnat iaktta några negativa konsekvenser av den fristående rollen, ibland är dessa konsekvenser relaterade till de speciella villkor som gäller för verksamheterna i gles- och landsbygd. Som framgått arbetar många av de undersökta ombuden ensamma. Man drar sig ibland undan från vardagskontakter med kolleger och samarbetspartners inom andra verksamheter inom socialtjänsten och psykiatrin, och riskerar att bli isolerade. Man blir inte del i en arbetsgemenskap eller i något lokalt organisatoriskt sammanhang. En sådan hållning blir psykosocialt påfrestande och minskar möjligheten till erfarenhetsutbyte, stöd och annan ”input” i arbetet.

Kollegialt stöd inom kommunen

I nuläget tillgodoses behoven av professionellt utbyte och kompetensutveckling till stor del genom initiativ från Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Men vad händer sedan dessa aktörer dragit sig tillbaka? Här ser vi nödvändigheten av att knyta närmare kontakter med de resurser som kan finnas inom kommunen, och att utnyttja kunskapen hos arbetsledare inom organisationen, mer än vad som är fallet i dag. Då ökar man förutsättningarna för ett sammanhållet stöd till personer med psykiska funktionshinder och för en bättre arbetssituation för ombuden när det gäller arbetsgemenskap och professionell utveckling. Parterna bör förstås respektera ombudets utgångspunkt i klientens behov och önskemål.

Den fristående rollen, så som den uttolkas av många glesbygdombud, påverkar relationen mellan ombud, arbetsledare och övrig ledning. Den präglas ofta av en försiktighet och en distans, ibland med ängsliga undertoner. Ledningen vill inte leda ombuden i deras arbete, och ombuden i sin tur håller inne med information och vill inte involvera ledningsföreträdarna fullt ut. En konsekvens av detta kan bli en frustration hos ombuden över att de inte får stöd från ledningen, eller att ledningen förefaller ointresserad. Ledningen, å sin sida, kan bli frustrerad över att inte få några förutsättningar för att genomföra sitt ledningsuppdrag. Insynen i det praktiska ombudsarbetet är begränsad, vilket på ett negativt sätt kan påverka omgivningens syn på verksamheten och därigenom på sikt också stödet till satsningen. Ledningens perifera ställning kan också tolkas som ett rättssäkerhetsproblem. Kontrollen över hur ombuden agerar gentemot klienterna och på vilka grunder man fattar olika beslut är på vissa ställen obefintlig.

För ombudsverksamheterna som vi studerat är frågan om den fristående rollen, enligt vår bedömning, central. Antingen söker man sig fram mot en öppnare kontakt med sina ägare och arbetsledare och försöker hitta en arbetsgemenskap inom den kommunala organisationen. Eller så riskerar verksamheten både att förlora i legitimitet och överlevnadskraft genom slutenhet och ombud som inte orkar arbeta vidare. Om den fristående ställningen fortsatt ska vara en ledstjärna för satsningen på personligt ombud, så ligger utmaningen i att skapa en solid yrkesidentitet och integritet hos ombuden med fokus på klientintresset, och samtidigt förmå ombuden att aktivt söka samarbete, stöd och kollegialt utbyte från de offentliga vård- och stödgivarna liksom från frivilligorganisationerna.

Metodstöd och kunskapsutveckling

PO-satsningen i Sverige har bland annat via länsstyrelsernas och Socialstyrelsens försorg hittills varit föremål för en avsevärd forskarmöda. De ursprungliga 10 försöksverksamheterna finansierade via psykiatireformens stimulansmedel blev föremål för uppföljning, främst med avseende på effekter för klienterna. En uppföljning som kom att utgöra en del av en akademisk avhandling (Björkman 2000). Ett tiotal rapporter om olika aspekter av PO efter beslutet om inrättande av statsbidrag år 2000 kommer att ges ut under den närmaste tiden, varav denna rapport är en. Forskningsintresset fokuserar både organisatoriska och klientnära frågeställningar.

För framtiden är det angeläget att PO även fortsatt, och efter det att centralmyndigheten lämnat över implementeringsansvaret till kommunerna, blir en livaktig del av den utveckling mot en ”kunskapsbaserad socialtjänst” som pågår i Sverige. För verksamhet som bedrivs med offentlig finansiering, i form av ett frivilligt åtagande av kommunerna, utan lagstadgad skyldighet och utan gängse tillsyn, blir naturligen kraven på att följa upp och redovisa effekterna stora. Våra erfarenheter från genomförandet av detta projekt är blandade: vissa erfarenheter ger gott hopp om att så ska ske, medan andra reser farhågor om motsatsen.

Det som talar för en fortsatt inriktning mot kunskapsproduktion är det positiva bemötande som PO-verksamheterna bestått oss med vid våra kontakter i samband med intervjuer och annan materialinsamling. Alla, utom en verksamhet, var utan tvekan beredda att ta emot oss och medverka i projektet.

Ombudens i allmänhet avvaktande, och ibland rent avvisande, attityd gentemot dokumentation av innehållet i klientkontakterna och systematisk uppföljning av gjord planering väcker dock vissa frågor. I en framtida val-situation där en kommunledning har att prioritera medel till antingen en verksamhet som dokumenterar sina resultat, eller en som inte gör det, bör valet bli ganska enkelt. Vidare är den verklighet som ombuden möter i sitt dagliga arbete endast i blygsam omfattning forskningsmässigt belyst. Den systematiska och kommunicerbara kunskapsproduktionen om livsvillkoren för människor med psykiska funktionshinder, om ett strikt samhällsbaserat socialt arbete för denna grupp, och om effekterna på lång sikt av exempelvis PO-insatser är rudimentär.

Ombudens argument för att jobba med så lite papper som möjligt är respektabla – man har erfarenheter av (eller i varje fall farhågor om) att formulär och skattningssskalor förflyttar fokus från den unika individens behov och önskemål. Här finns all anledning för PO-verksamheterna att i nära samarbete med forskare utveckla klientnära metoder för datainsamling och återföring av resultat, så att utvärderingar och metodutveckling kan upplevas som meningsfull och givande, hellre än som ett nödvändigt ont.

De ofta små kommunerna i gles- och landsbygden har mer sällan egna FoU-resurser som kan motsvara dessa behov. Här bör nätverken av PO i Sverige kunna hjälpa till med att söka finansiering för forskning och metodutveckling, och förmedla kontakten med intresserade forskare.

PO klientstyrt?

I meddelandebladet utsägs att en förutsättning för ett framgångsrikt arbete är en fungerande samverkan med bland annat brukarorganisationerna. Detta försöker man i hälften av de av oss studerade verksamheterna tillgodose genom att brukar- eller anhörigrörelsen representeras i ledningsgruppen. I de andra verksamheternas ledningar ingår inte frivilligrörelsen. Skälen till detta är av olika karaktär. I några fall har brukarföreningen valt att dra sig ur eftersom man upplevt deltagandet som mindre meningsfullt. I stället har andra vägar för att utöva inflytande valts. Mot bakgrund av våra resultat rörande ledningsgruppernas funktion är denna ståndpunkt förståelig. Ibland finns mer praktiska skäl bakom frånvaron av brukarrepresentation – resorna

känns betungande. I glesbygden är det glest även mellan intresseföreningarna, och på några orter har PO-verksamheten bedömt att inga lämpliga representanter till ledningsgruppen är tillgängliga.

Medan den formella representationen ibland är frånvarande i PO-verksamheternas ledning, förekommer dock oftare en vardagskontakt som bedöms fungera. Det är vanligt att ombuden slinker in i föreningslokalen och att man vidmakthåller en dialog med engagerade brukare. Ombudet står inte sällan för information till den lokala föreningen.

Samtidigt som den begränsade formella representationen av brukare i ledningarna är ett tillkortakommande, så uppfattar vi att ombuden – på sitt pragmatiska sätt – i de allra flesta fall tillgodoser en viss grad av brukarstyrning. Även på detta område arbetar man informellt och obyråkratiskt.

Vad är PO i glesbygd?

Om vi betraktar PO-satsningen ur ett top-down-perspektiv, och jämför PO i gles- och landsbygd med de principer och rekommendationer som formulerats från centralt håll blir följande sammanställning relevant:

Att tillsammans med klienten, och utifrån klientens egna önskemål, behov och rättigheter, se till att de olika huvudmännens insatser planeras, samordnas och genomförs. Samt att företräda – bistå – klienten vid myndighetskontakter (Socialstyrelsen 2000 s. 6). Personen med funktionshinder bestämmer själv (ibid. s. 7).

Kommentar: PO i glesbygd utför enligt vad vi sett dessa uppgifter, oftast inte inom ramen för formella fullmakter eller uppdrag från klienten. Klienternas egna val prioriteras, men PO kan mycket väl tänka sig att arbeta med personer som inte själva ansökt om insats inom ramen för ett motivationsarbete.

PO ska *inte* besluta om insatser, *inte* ta över vare sig samordningen av insatser, eller insatsen i sig, *inte* utföra behandlings- eller vårdinsatser (ibid. s. 6), *inte* bedriva myndighetsutövning (ibid. s. 8).

Kommentar: Ombuden i glesbygd beslutar vanligen själva om vilka personer som ska få insatsen PO. Därmed beslutar ombuden om en medborgare ska få en förmån från samhället eller inte. Ombuden samordnar insatser, i den mån det finns några insatser att samordna. Det är uppenbart att PO inte enbart ägnar sig åt att se till att ansvariga myndigheter bedriver samordningsarbetet, utan ombuden samordnar själva insatser. PO ger själv insatser av karaktären socialt stöd och service. I några fall vikarierar PO för insatser som normalt skulle ha utförts av landstingets psykiatri och/eller kommunens socialtjänst.

Fältarbete som metod. PO ska arbeta i den funktionshindrades naturliga miljö, bland annat genom hembesök (ibid. s. 7).

Kommentar: Vanligen träffar ombuden sina klienter i klientens egen miljö, men på några ställen kommer klienterna ofta till sitt PO på kontoret. Detta

kan vara en förklaring till den stora vikt som många verksamheter lägger vid att deras kontor ska vara neutralt placerade.

PO ska skapa kunskap om, och förutsättningar för att utveckla det lokala arbetet i de offentliga organisationerna (Socialstyrelsen 2003b s. 28).

Kommentar: Dessa uppgifter kan PO-verksamheterna närma sig i myndighetskontakter och via ledningsgrupperna. Vi finner – med några undantag – dock inte några medvetna strategier för att ta sig an denna aspekt av ombudsarbetet. Ombudens vanligaste arbetssätt är individinriktat och sker ur klientens individuella perspektiv.

PO ska uppmärksamma generella systemfel i uppgifts- och arbetsfördelning för de offentliga organisationerna (ibid. s. 28).

Kommentar: Denna uppgift identifieras sällan i praktiken som en uppgift för PO. Arbetet med den enskilde klienten framstår som viktigare, översättningen av den individuella klientens problem till systemnivån känns avlägsen för de flesta ombud. En annan orsak är att ombuden i glesbygd ofta har starka personband med de lokala myndighetsföreträdarna, och av det skälet kan finna det obekvämt att utöva systemkritik. PO-verksamheternas svaga ställning inom den kommunala organisationen medför vidare att man nog helst inte vill ”bita den hand som föder en”. En stor andel av glesbygdsombuden saknar högskoleutbildning, vilket kan innebära att man inte är tränad i att identifiera och formulera brister i vårdsystemet i generella termer.

PO ska ha en ”fristående” roll inom den kommunala organisationens ramar. Organisatoriskt och lokalmässigt ska den fristående ställningen beaktas (Socialstyrelsen 2000 s. 7–8).

Kommentar: Att vara fri, få bestämma själv, slippa ha någon överordnad som styr vad man ska göra, är betydelsefulla positiva inslag i ombudens beskrivningar av sitt arbete. Detta är en förbättring av arbetsmiljön som flera ombud kan beskriva, när de jämför sitt nuvarande jobb med sina tidigare anställningar. Som framgår på flera olika ställen i denna rapport tas begreppet fristående på stort allvar i PO-verksamheterna. Att få vara ”sin egen chef” är en aspekt av att arbeta inom en fristående verksamhet. Vi antar att de som formulerat meddelandebladet främst har velat tillgodose ombudens frihet att agera självständigt, och utifrån klienternas önskemål. Detta betonas även som någonting mycket viktigt av de intervjuade ombuden. Den innebörd som givits fristående ställning i PO-verksamheterna kan dock, som vi tidigare diskuterat, även innebära vissa svårigheter och långsiktigt utgöra ett hot mot verksamhetens fortbestånd och utveckling.

Referenser

Björkman T. Case management for individuals with severe mental illness. A process-outcome study of ten pilot services in Sweden. Lund, Lunds universitet, Institutionen för klinisk neurovetenskap, 2000.

Danermark B & Kullberg C. Samverkan. Velfärdsstatens nya arbetsform. Lund, Studentlitteratur, 1999.

Hasenfeld Y. The nature of human service organizations. In: Hasenfeld, Y (ed.). Human services as complex organizations. London, Sage, 1992.

Hasenfeld Y & Gidron B. Self-help groups and human service organizations. An interorganizational perspective. *Social Service Review*, pp. 217-236, June 1993.

Jonsson T. Handlingsstrategier och maktsamspel i möten mellan handläggare och invandrarklienter. Studier av ett försäkringskass kontor. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis nr 61, 1997.

Lindqvist R. Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering. Umeå, Boréa förlag, 2002.

Markström U. Den svenska psykiatrireformen. Bland brukare, eldsjälarna och byråkrater. Umeå, Boréa förlag, 2003.

Marshall M & Lockwood A. Assertive community treatment for people with severe mental disorders. *Cochrane Review*. Oxford, The Cochrane Library, Issue 1/2002. Update Software.

Meyer J. Rationalized environments. In: Scott R & Meyer JW (eds.). Institutional environments and organizations. Thousand Oaks, Sage, 1994.

Mueser K m fl. Models of community care for severe mental illness. A review of research on case management. *Schizophr Bull* 1998, nr 24:37-74.

Regeringens proposition 1993/94:218. Psykiskt stördas villkor.

Scott R. Institutions and organizations. Thousand Oaks, Sage, 1995.

Socialstyrelsen. Velfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform. Stockholm, Socialstyrelsen, 1999. (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:1)

Socialstyrelsen. Statsbidrag till kommuner för uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud. Stockholm, Socialstyrelsen, 2000. (Socialstyrelsens meddelandeblad nr 14/2000)

Socialstyrelsen. Personligt ombud. Teser och tips. Kunskapsöversikt. Stockholm, Socialstyrelsen, 2002.

Socialstyrelsen. Uppdrag att implementera, utveckla och utvärdera verksamheter med personligt ombud till personer med psykiska funktionshinder. Lägesrapport 1 december 2003. Stockholm, Socialstyrelsen, 2003a.

Socialstyrelsen. Mål och metoder. Att arbeta som personligt ombud. Kunskapsöversikt. Stockholm, Socialstyrelsen, 2003b.

Socialstyrelsen. Kommunernas insatser för personer med psykiska funktionshinder. Tillsyn av verksamhetsplaner och utbud av insatser. Tillsyns-återföring, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Stockholm, Socialstyrelsen, 2003c.

Socialstyrelsen. Personligt ombud för personer med psykiska funktionshinder. En sexårsuppföljning av tio försöksverksamheter. Underlag från experter. Stockholm, Socialstyrelsen, 2004a.

Socialstyrelsen. Mångfaldens mekanismer. Att arbeta som personligt ombud i storstad. Underlag från experter, utgiven i samarbete med länsstyrelserna. Stockholm, Socialstyrelsen, 2004b.

SOU 1991:88 Stöd och samordning kring psykiskt störda – ett kunskapsunderlag.

SOU 1992:73 Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda.

SOU 1998:16 När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder.

SOU 1998:48 Kontrollerad och ifrågasatt. Intervjuer med personer med funktionshinder.

Starrin B. Empowerment och funktionshinder. I: Brusén P & Hyden L-C (red.). Ett liv som andra. Lund, Studentlitteratur, 2000.

Svenska Kommunförbundet. PM 2003-10-01.