

# Mångfaldens mekanismer

Att arbeta som personligt ombud i storstad

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 2004-123-25  
ISBN 91-7201-862-3

---

Omslag: Fhebe Hjälms  
Sättning: Per-Erik Engström  
Tryck: KopieCenter, Stockholm, juni 2004

# Förord

För att förbättra psykiskt funktionshindrades personers situation antogs 1995 den s.k. psykiatrireformen. Reformen syftar till att förbättra livsvillkoren för de psykiskt funktionshindrade ute i samhället genom att ge dem ökad delaktighet, bättre vård och socialt stöd. I förarbetet till den bakomliggande psykiatripropositionen konstaterades att stödet till personer med psykiska funktionshinder skulle kunna förbättras, om de får stöd av personliga ombud med ett tydligt ansvar för att den enskilda människans behov uppmärksammas och insatserna samordnas. Tio försöksverksamheter startade på olika platser i landet och pågick i tre år. Socialstyrelsen utvärderade verksamheterna. Utvärderingen visade tydliga positiva förändringar för de personer som kom till verksamheterna, bl.a. i funktionsförmåga och ett minskat behov av öppen och sluten psykiatrisk vård. De personer som deltog tyckte också att verksamheten hade stor betydelse för att förbättra deras livssituation. Försöksverksamheterna är beskrivna i Socialstyrelsens rapport Personligt ombud för psykiskt funktionshindrade personer.

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

De nyinrättade verksamheterna med personligt ombud följs upp och utvärderas av Socialstyrelsen. Flera av utvärderingsstudierna är regionala och genomförs av Socialstyrelsen och aktuella länsstyrelser tillsammans. Denna rapport redovisar resultat från PO-verksamheternas arbete i storstadsregionerna. Tidigt under arbetet med PO-reformen fördes diskussioner om det speciella med arbetet som personligt ombud i storstad. Därför beslöt länsstyrelserna i Malmö, Göteborg och Stockholm tillsammans med Socialstyrelsen att genomföra en sådan studie .

Studien har genomförts av konsulterna Ingvar Nilsson och Eva Lundmark Nilsson. De svarar för kommentarer och slutsatser. Ansvariga på länsstyrelserna har varit Helena Forssell, Stockholm, Kerstin Smedberg, Göteborg och Kerstin Jonsson, Malmö. Ansvariga på Socialstyrelsen har varit Lena Steinholtz Ekecrantz och Christina Bohman Karlsson.

Peter Brusén, enhetschef  
Socialtjänstavdelningen  
Enheten för handikappfrågor



# Innehåll

Sammanfattning och fynd .....	7
Att studera personligt ombud i storstad .....	7
Storstadens karaktär .....	7
Arbetsätt och metodik i PO-arbetet .....	8
Lednings- och ägarfrågor .....	9
Driftform och yttre förutsättningar .....	9
Bakgrund och syfte .....	11
Mitt första klientmöte .....	11
Bakgrund till studien och dess avgränsningar .....	11
Syfte .....	12
Skillnader mellan storstaden och övriga landet .....	12
Kunskapskällor och arbetsmetodik .....	13
Läsanvisningar och rapportens uppläggning .....	14
Personligt ombud .....	15
Det omöjliga tar lite längre tid .....	15
Reformen personligt ombud .....	16
Uppdraget som personligt ombud .....	16
PO-arbetet i de tre storstäderna .....	17
Det började tidigt i livet .....	17
PO-Skåne .....	18
Bräcke Diakoni .....	18
Stockholm .....	19
Likheter och olikheter i ombudsarbetet .....	21
Vad betyder den stora staden för PO-arbetet? .....	29
Peter har haft personligt ombud i två år .....	29
Den stora staden .....	29
Komplicerande faktorer .....	30
Konsekvenser för ombudsarbetet .....	35
Vilka krav ställer detta på ombudsverksamheten? .....	39
Hur man tacklat detta i de fyra verksamheterna .....	40

Det konkreta PO-arbetet i storstaden .....	43
Det personliga ombudet Göran .....	43
Själva PO-arbetet .....	43
De två olika uppdragen .....	50
Mäklare eller advokat .....	51
Fristående ställning och systempåverkan .....	54
Slutsatser .....	56
Att leda PO-arbetet .....	58
Boendestödet var inte bra .....	58
Samarbetsledning .....	58
Ledningsarbetet i de tre storstäderna .....	62
Det stora och det lilla uppdraget .....	63
Slutsatser .....	67
Hur olika driftformer kan påverka PO-arbetet .....	69
De förlorade tänderna .....	69
Från regering till klient .....	69
Extern ledning vid entreprenaddrift .....	71
Intern ledning vid entreprenaddrift .....	73
Slutsatser .....	74
Att vara PO i en klientdriven organisation .....	75
Varför lyssnar ingen på mitt rop om hjälp? .....	75
Klientperspektivet en självklar utgångspunkt .....	75
Att upprätthålla klientperspektivet på lång sikt .....	76
Slutsatser och diskussion .....	78
Det direkta klientarbetet överraskande lika .....	78
Det indirekta ombudsarbetet gör storstaden annorlunda .....	80
Yttre faktorer och ombudsarbetet .....	83
Framtida hot och möjligheter .....	87
Några tankar inför framtiden .....	90
Slutord .....	92
Källor .....	93

# Sammanfattning och fynd

## Att studera personligt ombud i storstad

Socialstyrelsen i samarbete med landets länsstyrelser leder arbetet med att genomföra reformen med personligt ombud (PO). Uppdraget till ombuden är bl.a. att se till att den enskilda människan får sina behov av stöd och service tillgodosedda utifrån lagliga rättigheter och att olika huvudmäns insatser samordnas. De ska också företräda den enskilda människan inför olika myndigheter. Det personliga ombudet har en unik roll i förhållande till praktiskt taget alla andra människor runt personer med psykiska funktionshinder. Ombudet har en fristående ställning och arbetar uteslutande på uppdrag av klientens. Man kan säga att PO-reformen i stor utsträckning är en maktomfördelningsreform.

I rapporten studerar vi särskilt PO-arbetets villkor i de tre storstadsregionerna. Fyra verksamheter har studerats. Det är de tre entreprenad drivna PO-verksamheterna Parasoll i Storstockholm, Bräcke Diakoni i Göteborg och PO-Skåne i Malmö samt den kommunala verksamheten i stadsdelen Hägersten i Stockholm. Syftet med studien är att beskriva, belysa och diskutera hur ett effektivt och framgångsrikt PO-arbete kan organiseras, ledas och genomföras i en storstadsregion. Vi studerar förutsättningarna för ett bra och effektivt arbete som personligt ombud i storstad och endast indirekt dess effekter på klienten.

## Storstadens karaktär

Ombudsarbetet i storstad påverkas både direkt och indirekt av de specifika sociodemografiska förhållandena, den administrativa strukturen i de offentliga systemen, skalan och storleken. Sammanfattningsvis kan den stora staden ur de psykiskt funktionshindrades och de personliga ombudens perspektiv sägas vara komplexare, föränderligare, anonymare och mer oöverblickbar än den mindre orten och glesbygden. Men storstaden åstadkommer också fördelar. Den sociala stigmatiseringen minskar, det finns tillgång till kompetens och kunskapscentra, avstånden är små och närheten till kollegialt stöd mellan ombud är viktig. På ett ombud ställs stora krav på flexibilitet, förmåga att arbeta i ständigt föränderliga nätverksstrukturer och under oklara ledningsförhållanden samt ha stor kunskap om de offentliga strukturerna.

Storstadens olika egenskaper slår inte igenom påtagligt i det direkta ombudsarbetet, det som rör samspelet mellan ombud och klient. I den speciella meningen är storstaden kanske inte så unik som man skulle kunna

tro. Däremot ställer den stora staden andra krav på ombuden i det indirekta klientarbetet. Det är allt från krav på uppsökande arbete, svårigheten att orientera sig och hitta i offentliga organisationer, som ofta omorganiseras och byter styrsystem, till det stora behovet av marknadsföringsinsatser.

## Arbetsätt och metodik i PO-arbetet

Ombudet i den stora staden står inför ett stort antal valsituationer som påverkar möjligheten att lyckas i arbetet med klienten. Hur mycket ska man arbeta med rena klientfrågor i relation till det systempåverkande uppdraget? Hur ska ombudet balansera mellan en mäklarroll och en advokatroll, roller som delvis kompletterar och delvis står i konflikt med varandra. För att klientens uppdrag ska kunna genomdrivas, blir ombudets fristående ställning av stor betydelse. De lokala välfärdssystemens funktion och ambitioner för målgruppen samt deras samarbetsformer är också viktiga för utformningen av PO-arbetet, inte minst för valet mellan mäklarrollen och advokatrollen.

De cirka 40 ombuden har arbetsmodeller, synsätt och konkreta arbetsmetoder som, trots dessa valmöjligheter, är förbluffande likartade både inbördes och i förhållande till alla andra PO-verksamheter i landet. Ombuden i de fyra studerade verksamheterna har en arbetsmetodik och ett förhållningssätt i klientarbetet som är så lika att de, efter mycket kort omställning, skulle kunna byta arbetsplats med varandra och efter någon dag smälta in i varandras arbetsgemenskap.

Ett genomgående mönster är att alla ombud och klienter entydigt beskriver en verksamhet där klientens behov styr ombudets arbete, och att samarbetsrelationen är präglad av respekt från ombudens sida, oavsett om organisationen är klientdriven eller kommunal. Ombuden har en professionell och samtidigt starkt engagerad yrkesidentitet och gör ett bra jobb som leder till goda resultat. Man arbetar med en genomtänkt metodik och ett genomarbetat förhållningssätt. Kompetensnivån, mätt som andelen ombud med högskolekompetens, tycks dock vara klart högre än genomsnittet i landet.

Berörda intressenter, t.ex. beställare och intresseorganisationer, anser att de PO-verksamheter som ingår i studien, uträttar ett bra, angeläget och professionellt arbete. I den mån det finns brister härrör dessa inte i första hand från ombudens arbete utan från de yttre förutsättningarna som uppdrag, extern ledning, finansiering, omvärldsförhållanden, samverkanstraditioner, välfärdssystemens funktionssätt etc.

Reformen förefaller i de tre storstäderna ha givit stor effekt för berörda klienter, men den är samtidigt en reform med stor inneboende bräcklighet. Bräckligheten beror bl.a. på frivilligheten i det kommunala åtagandet och bristen på lagstiftning som slår vakt om verksamheten. Den beror också på

att intresseorganisationernas ställning i PO-arbetet är så svagt förankrad att det finns ett visst mått av lokal godtycklighet i deras roll och på finansieringen. Reformen uppfattas av flera kommunala beslutsfattare som underfinansierad och är därmed en belastning.

En tänkbar förklaring till ombudsarbetets oväntade effekter, trots den begränsade insatsen, kan vara att de skapar det respektfulla mötet som tycks vara så viktigt när en klient kommer till en vändpunkt i sin psykiska sjukdom och påbörjar sin mödosamma återhämtningsprocess.<sup>1</sup>

## Lednings- och ägarfrågor

PO-verksamheten leds av en extern ledning, den kommunala uppdragsgivarens ledning t.ex. via en ledningsgrupp, och en intern ledning, arbetsledningen för PO-arbetet. Den externa ledningsgruppen är viktig som stöd för PO-verksamheten, på kort sikt för att få tillträde till och kunna påverka de offentliga systemen, på lång sikt för att skapa resurser och stöd för verksamhetens existens och utveckling.

Det externa ledningsarbetet i de fyra verksamheterna är mycket varierande. Det är endast i Göteborg det kan sägas vara väl genomtänkt, tydligt formulerat och förankrat i de olika offentliga organisationerna. I den ledningsgruppen försöker man inte enbart påverka det direkta PO-arbetet i en dialog. Man vill också påverka de offentliga systemen så att klienternas behov blir bättre tillgodosedda, och se till att insatserna för klienten systematiseras.

En överraskning var att ombudsarbetet ledningsmässigt är så svagt förankrat hos den kommunala uppdragsgivaren i två av de studerade verksamheterna, nämligen PO-Skåne och Parasoll. Detta kan på sikt bli ett reellt hot mot PO-verksamhetens överlevnad.

Driftformen, och frågan om PO-verksamheten drivs eller ägs av klientorganisationer, har inte haft någon avgörande betydelse för ombudsarbetets uppläggning eller genomförande. Skillnaderna mellan entreprenad och kommunal drift samt mellan olika slags ägande för entreprenader är mindre än vad man kunnat förvänta sig.

## Driftform och yttre förutsättningar

För de klientdrivna organisationerna är verksamhetens fristående ställning central, och intresseorganisationerna har en speciell roll då det gäller att driva denna fråga. Dels direkt tillsammans med ledningsgruppen, dels indirekt i sitt lokala lobby- och intressepolitiska arbete. Men deras roll i sammanhanget är ganska bräcklig och utsatt för ett stort mått av godtycke.

Det tycks vara så att den fristående ställningen i förhållande till berörda

---

<sup>1</sup> Denna bild har entydigt givits både av intervjuade klienter och intresseorganisationerna.

myndigheter är avgörande för om ombudet ska lyckas i sitt arbete. Entreprenadformen stöder naturligtvis på kort sikt den fristående ställningen. Men på lång sikt – förnyad upphandling – befinner sig även PO-verksamheter i entreprenadform i ett starkt finansiellt beroendeförhållande till de offentliga myndigheterna, särskilt om den lokala förankringen i en extern ledningsgrupp är svag.

En stor överraskning har varit att de fyra verksamheternas ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt högst markant. Skillnaderna mellan högsta och lägsta kommunala satsning i verksamheten uppgår till mer än 200 000 kronor per ombud och år. Bräcke Diakoni är ekonomiskt mest gynnad och verksamheterna i Hägersten och Parasoll minst gynnade av sina kommunala uppdragsgivare.

# Bakgrund och syfte

Här beskrivs bakgrunden till och syftet med studien, vår metodik och de kunskapskällor vi använt oss av.

## Mitt första klientmöte

*”Jag besöker för första gången en man i 40-årsåldern i hans stora fyrarumslägenhet mitt i stadens centrum. Det går knappt att komma in i lägenheten. Golvet är täckt av papper, brev, reklam, tidningar, kläder, smutstvätt. Möbler står staplade om varandra. Runt sängen är pappershögarna halvmeterhöga. Mannen berättar att han fått flytta från sitt sovrum eftersom det kröp djur i sängen.*

*Jag lyckas få klienten att beskriva sin situation, vilka problem han har och vad han behöver få hjälp med. Vi får en bra kontakt och etablerar en god relation. Vi hittar också ett gemensamt intresse – gamla bilar – vilket underlättar vår relation. Det uppdrag jag som ombud får av honom är att se till att han får bistånd med sanering av lägenheten och personlig assistans enligt LSS.*

*När jag därefter (med klientens godkännande) tar kontakt med socialtjänsten träffar jag en handläggare som haft kontakt med klienten i 9 år och nästan börjar gråta då jag tar upp ärendet. Handläggaren berättar att man försökt med allt, erbjudit nästan allt, men det är omöjligt. Klienten avser sig allt och vägrar saneringsfirman tillträde om inte alla hans villkor uppfylls, vilket bl.a. är att få titta på varje papper innan det slängs, vilket, eftersom mannen endast orkar vara delaktig en halvtimme per dag, innebär att städning skulle ta flera år att genomföra.*

*Hur ska jag som ombud hantera det här? Jag har förtroende för socialtjänstens handläggare, men känner ändå på något sätt att det mesta kan lösas. Hur mycket tid och energi ska jag satsa på detta uppdrag i förhållande till andra uppdrag. Klienten har ju trots allt fått en mängd insatser med jämna mellanrum. Ska jag bli en bricka i det spel som utgör min klients livsnerv. Vem ska annars ta de omöjliga uppdragen? Kan jag som ombud låta denna misär passera utan att ingripa?”*

## Bakgrund till studien och dess avgränsningar

Inom ramen för reformen med personligt ombud (PO) görs ett stort antal utvärderingar, många av dem i samarbete mellan Socialstyrelsen och olika länsstyrelser. Tidigt under reformarbetet började man diskutera det spe-

ciella med att arbeta som PO i en storstad. Därför har länsstyrelserna i Malmö, Göteborg och Stockholm gått samman och tillsammans med Socialstyrelsen tagit initiativ till denna studie om PO-arbetet i storstad. Studiens fältarbete genomfördes under våren och sommaren 2003.

Fyra verksamheter studerades: PO-Skånes verksamhet i Malmö, Bräcke Diakonis verksamhet i Göteborg och Partille, Parasolls verksamhet i sex kranskommuner i nordvästra Storstockholm och den kommunala PO-verksamheten i fyra stadsdelar i sydvästra Stockholm med centrum i Hägersten.

## Syfte

Syftet med studien är att beskriva, belysa och diskutera hur ett effektivt och framgångsrikt PO-arbete kan organiseras, ledas och genomföras i en stors-tadsregion. En viktig uppgift i arbetet har varit att undersöka den stora stadens specifika förutsättningar och villkor för ombudsarbetet som anonymitet, hemlöshet, flyttning över kommungränser, det uppsökande arbetets problematik, samspel med ett stort antal offentliga aktörer etc. Fokus har också legat på frågor som berör skillnader mellan olika driftformer. Ledningsgruppens sammansättning, speciellt intresseorganisationernas roll, och arbetsformer har varit av särskilt intresse.

Syftet betyder inte att vi bortser från klienterna i vår analys. Tvärtom är kärnan i PO-arbetet att klienten som en följd av ombudets insats ska få ett så bra liv som möjligt. Klienten ska ta mer makt över sitt liv, öka sin förmåga till ett självständigt liv med god kvalitet och få sina behov tillgodosedda utifrån sin lagliga rätt.

Vi vill alltså beskriva och på ett djupare plan förstå, samt i viss mån problematisera, hur ombudets arbete kan leda till sådana positiva förändringar. Men för att det konkreta ombudsarbetet ska fungera måste ombudet få stöd av en kringliggande organisation och ledningsstruktur. Det leder till flera frågor: vilken är den organisationsform och vilken är den ledningsstruktur som effektivast leder mot målet?. Inte bara för en enskild klient utan för ett så stort antal klienter som möjligt.

Detta leder oss till ytterligare frågor: Hur påverkas ombudsarbetet av den omkringliggande organisationen? Vad betyder det konkret att arbeta i storstadsmiljö? Hur påverkas ombudsarbetet av arbetsmetoder, synsätt och organisation hos berörda lokala offentliga aktörer? Hur beroende är man i sitt ombudsarbete av hur den lokala välfärdsstrukturen fungerar?

## Skillnader mellan storstaden och övriga landet

Studien har två unika infallsvinklar: den stora stadens villkor och verksamheternas driftform. För att kunna säga något meningsfullt om dessa, borde man som kontrast haft tillgång till studier om ombudsarbetets villkor i den mellanstora staden, den lilla staden och i ren glesbygd. Annars blir det

svårt att skilja mellan vad som är ombudsspecifika frågor och vad som är särskilda storstadsfrågor. På samma sätt har vi i vårt material tre tämligen stora entreprenader med mellan 8 och 20 ombud vardera, som ska jämföras med en tämligen liten kommunal ombudsverksamhet med tre ombud. Även det gör det svårt att jämföra driftformerna.

Vi kommer därför att jämföra med erfarenheter från andra håll, bl.a. en pågående studie av ombudsverksamheten i Blekinge och en tidigare utvärdering av ombudsverksamheten i Kristianstad. Dessutom kommer vi att jämföra med vårt processtöd till länsstyrelserna i de fem mellansvenska länen när de upphandlade en gemensam utvärdering av 20 PO-verksamheter med mellan 3 och 8 ombud, i allt från mellanstora städer till ren skogsbygd.

## Kunskapskällor och arbetsmetodik<sup>2</sup>

Arbetet i studien är en kombination av dokumentstudier, intervjuer och analysarbete. De dokument som studerats som berör det direkta PO-arbetet, och som redovisas sist i rapporten, är bl.a. de olika verksamheternas ansökningar till länsstyrelserna om att få bedriva PO-verksamhet, deras verksamhetsplaner och verksamhetsrapporter samt olika informationsblad. Dessutom har vi utgått från de olika publikationer från Socialstyrelsen som berör PO-reformen. Beträffande storstadens problem har vi dels använt oss av material bl.a. från regeringskansliet, storstadsdelegationen, regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms Läns Landsting, dels av beskrivningar och upplevelser från våra intervjupersoner. Ett urval av de skriftliga källorna redovisas sist i rapporten.

Vi har genomfört cirka 35 halvstrukturerade kvalitativa intervjuer, förberedda öppna frågor, med ledningsgrupper, interna PO-ledningar, ombud samt klienter och intresseorganisationer. Därutöver genomfördes ytterligare ett tiotal informella samtal med olika personer i eller nära verksamheterna<sup>3</sup>. Dessutom genomförde vi ett begränsat antal samtal och enkla telefonintervjuer med ombud på mindre orter och i glesbygd som kontrast mot de tre storstadsområdena.

Efter varje intervjuomgång sammanställde vi en arbetsrapport om cirka 30 sidor där vi delgav våra intryck och bad om feedback för att få hjälp att klarlägga vissa frågor. Vi har också fått ett antal svar från de olika verksamheterna.

Därefter presenterades rapporten under ett arbetsseminarium där den diskuterades med ett tjugotal representanter för de utvärderade verksam-

---

2 De källor vi nyttjat oss av för PO-verksamheten i stort och från de studerade verksamheterna redovisas mer detaljerat i en bilaga till denna rapport.

3 Vi har pratat informellt med andra ombud än de intervjuade, intresseorganisationer, personal inom offentliga myndigheter.

heterna. Därefter modifierades och kompletterades den. Metodfrågor i övrigt runt studien belyser vi i en bilaga till rapporten.

## Läsanvisningar och rapportens uppläggning

Studien spänner över flera olika perspektiv och intresseområden samt belyser fyra skilda verksamheter med helt olika ägarstruktur i tre storstäder. Rapporten blir därför ganska omfattande.

Efter en inledande och kortfattad beskrivning av reformen med personligt ombud (kapitel 3) beskrivs PO-arbetet i de tre storstäderna översiktligt (kapitel 4) samt likheter och olikheter i deras förutsättningar. Därefter följer en ganska ingående beskrivning av vad den stora staden betyder för ombudsarbetet (kapitel 5) och dess klienter samt hur man tacklat detta i de fyra berörda verksamheterna.

Efter dessa generella bilder belyser vi de fyra verksamheterna utifrån studiens olika grundteman. Kapitel 6 handlar sålunda om hur det är att arbeta som ombud i en storstad och de speciella villkor detta medför. Kapitel 7 fokuserar på ledningsarbete för PO-verksamheten. I kapitel 8 diskuteras hur olika driftformer kan påverka PO-arbetet. Kapitel 9 handlar om att vara personligt ombud i en klientdriven organisation.

I det avslutande kapitel 10 analyseras de tidigare kapitlen och slutsatserna arbetas samman. Detta sätt att skriva innebär tyvärr vissa upprepningar, men gör det också möjligt att hoppa i texten och läsa de olika temakapitlen var för sig.

För att göra rapporten konkretare och mer levande har vi på ett antal ställen i rapporten lagt in citat och/eller korta berättelser från ombud, ledningspersoner och klienter. *Dessa citat är markerade med kursiverad stil.* I inledningen till varje kapitel finns en något längre berättelse som inte nödvändigtvis hör ihop med det exakta innehållet i just det kapitlet.

# Personligt ombud

Här beskrivs kortfattat bakgrunden till reformen med personligt ombud, rollen som ombud, arbetsuppgifterna och det unika med denna roll.

## Det omöjliga tar lite längre tid

*”Jag blev uppringd av kommunens miljöinspektör. Han hade i samband med en miljöinspektion träffat en kvinna, Erika, som han trodde behövde personligt ombud. Jag träffade Erika tillsammans med en kollega i hennes bostad. Hon var skild, tre barn och pappan hade vårdnaden om dessa. Hon hade en ganska lång historia av psykiska sjukdomsförlopp, dålig ekonomi, arbetslöshet m.m.*

*Vi försökte fånga hennes grundproblem och förstå vad hon ville ha hjälp med. Så småningom kröp det fram vad hon ansåg var roten till alla dessa problem. Och hon kunde formulera detta som ett uppdrag till mig som hennes personliga ombud. Uppdraget jag fick var att få de personer som smög sig in i hennes lägenhet och förgiftade hennes mat att upphöra med detta. Hon var tvungen att handla ny mat varje dag (och slänga den gamla) eftersom öppnande förpackningar i kylan blev förgiftade av de för henne okända personerna. Det här blev naturligtvis dyrt. Erika hade kontakt med öppenvården men ville inte medicinera eftersom även medicinen kunde vara förgiftad.*

*Vad gör man som ombud? Man kan inte avfärda kvinnans upplevelser eftersom de för henne i högsta grad var verkliga. Med hennes tillåtelse kontaktade jag öppenvården där man bekräftade bilden och dessutom berättade att man var orolig för hennes liv. Man ansåg att självmordrisken var överhängande.*

*Efter några samtal kom vi överens om att tillsammans uppsöka hennes läkare inom öppenvården. Vi bokade tid och kom dit. Efter ett tag knackade det på dörren och två uniformerade poliser steg in. Man skulle föra Erika till psykakuten. Utan min vetskap hade man på grund av självmordsriskens beslutat om tvångsvård. Men väl kommen dit bedömde läkaren på psykakuten att vårdintyget ej höll. Hon skickades hem igen.*

*Jag undrade naturligtvis om vår spröda och begynnande relation var förstörd trots att jag som ombud varit helt ovetande om öppenvårdens avsikter. Detta var den komplicerade starten på en flerårig och så småningom framgångsrik arbetsrelation mellan Erika och mig.”*

## Reformen personligt ombud

Med början under andra halvåret 2000 inleddes reformen med personligt ombud för psykiskt funktionshindrade. Genomförandet hade föregåtts av en försöksverksamhet och ett regeringsförslag<sup>4</sup>. De praktiska reglerna för reformens genomförande formulerades av en allsidigt sammansatt beredningsgrupp under ledning av Socialstyrelsen, och publicerades i ett meddelandeblad från Socialstyrelsen i november 2000<sup>5</sup>.

Av meddelandebladet framgår att verksamheten ska ha kommunen som huvudman, att den är frivillig för kommunerna och att driften kan överlåtas på en entreprenör. Det sägs också att en förutsättning för arbetet på lokal nivå är att samarbetet mellan olika berörda huvudmän fungerar. Den statliga grundfinansieringen för reformen uppgår till cirka 25 000 kronor per ombud och månad. Den finansieringen är avsedd endast för att bidra till lönekostnaden. Merkostnader för att genomföra reformen ska finansieras lokalt.

## Uppdraget som personligt ombud

Arbetsuppgifterna för ett personligt ombud är definierade i meddelandebladet:

- att tillsammans med den enskilde identifiera och formulera dennes behov av vård, stöd och service,
- att tillsammans med den enskilde se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs,
- att bistå och, om fullmakt finns, företräda den enskilde i kontakterna med olika myndigheter etc.,
- se till att den enskilde får vård, stöd och service utifrån egna önskemål, behov och lagliga rättigheter”<sup>6</sup>.

Mer utförliga beskrivningar av ombudets arbete återfinns i de två rapporterna ,Teser och Tips samt Mål och Metoder från Socialstyrelsen.

---

4 Proposition 1993/94:218.

5 Socialstyrelsens meddelandeblad 2000/14.

6 Socialstyrelsens meddelandeblad 2000/14, sid 7.

## PO-arbetet i de tre storstäderna<sup>7</sup>

Här beskrivs kortfattat PO-arbetet i de fyra verksamheter vi studerat samt de likheter och olikheter i stort som vi observerat mellan dem.

### Det började tidigt i livet

*”Karin är 26 år gammal och har en dotter som är fem år gammal som hon inte har vårdnaden om. Hon fick sin första kontakt med barnpsykiatri vid 8 års ålder. Hon hade då skurit sig själv med en kniv i armarna. Hon började med droger i 13-årsåldern. Hon är idag blandmissbrukare och har hepatit C. Underarmarna är fulla av skärsår. Då vi träffades första gången berättade hon att hon skär sig då hon mår som sämst.*

*Barndomen har varit trasslig. Flera styvpappor. Misshandel och övergrepp. Vid 14 års ålder flydde hon efter ett dramatiskt gräl med mamman hemifrån. Jag träffade henne första gången i en lokal för hemlösa dit hon kommit för att värma sig och få lite mat. Hon hade blivit vräkt efter ett tvångsomhändertagande från psykiatrin. Hon hamnade på en gemensam spärlista för bostadsföretagen. Då hon skrevs ut från sjukhuset var hon hemlös. Modern vägrade hjälpa Karin. Hon gick till socialtjänsten som i stort sett menade att hon fick skylla sig själv och att de inte var någon bostadsförmedling. Hon bad mig om hjälp med bostad, medicinering, avgiftning, att få träffa sin dotter. Att få ordning på sitt liv.*

*Då vi väl börjat arbeta tillsammans gick det ganska snabbt. Berörda handläggare kom till nätverksmöten och var både välvilliga och hjälpsamma. Via socialtjänsten fick hon hjälp med bostad och kunde flytta in efter ett par månader. Hon fick också en kontaktperson inom psykiatrin som hon fick förtroende för. Hon fick hjälp med ny medicin mot ångesten samt avgiftning och blev praktiskt taget drogfri på ganska kort tid. Hennes sår på armarna börjar läka. Hon fick arbetspröva. Efter några månader avslutade jag min aktiva och intensiva arbetsfas med Karin. Vi fortsätter ha sporadisk kontakt, främst per telefon.*

*Efter två år ringer Karin upp mig och berättar om hur bra hon mår. Boendet i lägenheten fungerar bra. Hon har tagit upp kontakterna med dottern och kommer kanske att få delad vårdnad. Hon har börjat studera*

---

<sup>7</sup> Detta kapitel baseras, vid sidan av intervjuer, på det material om de fyra verksamheterna vi redovisar i slutet av rapporten. Det beskriver verksamheten vid tiden för vårt fältarbete. Sedan dess har vissa förändringar inträffat. PO-Skåne har t.ex. fått fler ombud, hos Parasoll har några ombud flyttat för att reducera ensamarbetet, i några verksamheter har personal slutat och man anställer nya ombud.

*för att skaffa sig gymnasiekompetens. Hon har inte varit inlagd på sjukhus på ett år och berättar stolt att hon numera klarar sig helt utan medicin.”*

## PO-Skåne

PO-Skåne är en ideell förening som bildades 2000 med de olika intresseorganisationerna för psykiskt sjuka, främst Schizofreniförbundet och RSMH, som medlemmar. Föreningen har utvecklat den PO-verksamhet som sedan 1995 bedrivits av RSMH-Skåne. Många av erfarenheterna från den perioden ligger till grund för arbetets organisation i PO-Skåne.

PO-Skåne bedriver verksamhet i åtta kommuner i olika delar av Skåne. Man har 18 personliga ombud och en verksamhetschef. Vid verksamheten i Malmö finns totalt 8 personliga ombud. Befolkningsunderlaget är 262 000 personer. Verksamheten bedrivs i första hand med ombudens bostäder som bas men ombuden förfogar över gemensamma träff- och arbetslokaler i centrala Malmö och i Helsingborg. Arbetstiderna är flexibla men reglerade till 40 timmar per vecka.

Under startskedet satsar PO-Skåne internt mycket på utbildning och handledning, cirka två arbetsdagar per månad, utöver de utbildningar som erbjuds av Socialstyrelsen och Länsstyrelsen.

Verksamheten i Malmö hade under 2002, det första verksamhetsåret, kontakt med 120 klienter, 76 män och 44 kvinnor, dvs. cirka 15 per ombud. Vid årsskiftet 2002/2003 hade ombuden aktiv kontakt med 91 klienter, dvs. cirka 11 per ombud.

Uppdraget genomförs i entreprenadform och regleras av ett tämligen översiktligt avtal mellan PO-Skåne och Malmö kommun. För att hålla kontakt med och följa upp verksamheten har man etablerat en styrgrupp med en tämligen oklar roll och oklara mandat. Det kommunala ledningsansvaret är förlagt till stadsdelen Kirseberg.

All verksamhet försiggår i entreprenadform. Verksamheten får ersättning från Malmö stad på 37 698 kronor per ombud och månad, vilket motsvarar 150 procent av statsbidraget.

## Bräcke Diakoni

Stiftelsen Bräcke Diakonigård är en ”fristående idéburen organisation som är rotad i Svenska Kyrkans tradition och sociala engagemang”<sup>8</sup>. Man har cirka 300 anställda och omsätter cirka 125 mkr årligen, varav det mesta kommer från olika offentliga aktörer. Bräcke Diakoni är vad man skulle kalla en typisk non-profit-organisation.

Bräcke Diakoni är också en organisation som har ett grundmurat positivt rykte, bland både klienter och offentliga uppdragsgivare. Man anses

---

8 Verksamhetsbeskrivning för Bräcke Diakoni 2000/2001 sidan 2.

vara en bra, kompetent och seriös samarbetspart med en ideologi utan styrande vinstintressen. Man har i dag 20 personliga ombud. Befolkningsunderlaget är 504 000 personer. Från kommunen får man 49 905 kronor per ombud och månad, vilket motsvarar 198 procent av statsbidraget<sup>9</sup>.

Uppdraget genomförs i entreprenadform, är upphandlat i konkurrens med tre andra entreprenörer och regleras av ett affärsavtal som är tämligen genomarbetat. För att hålla kontakt med och följa upp PO-verksamheten har man inrättat en samverkansgrupp som har en tämligen tydlig roll.

PO-verksamheten har en verksamhetsansvarig chef, som är entreprenörens kontakt med samverkansgruppen. Det finns också en person anställd som är metodutvecklare på deltid. Verksamheten bedrivs från fem olika kontor. Arbetet utförs i huvudsak på kontorstid, men med viss flexibilitet för att kunna anpassas till klienternas önskemål.

Bräcke Diakoni har sin förankring i svenska kyrkan. Detta är, enligt flera av ombuden<sup>10</sup>, dubbelbottnat. En grupp klienter uppskattar både den självständiga ställningen och den självvårdande sidan eftersom det kan ge dem stöd i deras livssituation. För andra är detta ett hinder, bl.a. eftersom en del av deras sjukdomsbild har att göra med existentiella och/eller religiösa grubblerier.

## Stockholm

### *Hägerstens stadsdelsförvaltning*

PO-verksamheten i Hägersten omfattar också stadsdelarna Älvsjö, Liljeholmen och Skärholmen. Stadsdelarna skiljer sig sociodemografiskt starkt åt med allt från etablerad medelklassmiljö i delar av Hägersten, över villasamhällen i delar av Älvsjö till starkt utsatta förortsområden med stor andel invandrare och hög arbetslöshet i Skärholmen. Verksamheten inleddes i februari 2002. Mellan dessa stadsdelar finns sedan tidigare ett utvecklat och i stora drag väl fungerande samarbete om psykiatireformens målgrupp och andra gemensamma frågor. Geografiskt sammanfaller också området med en av sektorerna, öppenvård och slutenvård, vid den psykiatriska kliniken vid Huddinge sjukhus. Befolkningen i området uppgår till cirka 115 000 personer.

Detta var den första PO-verksamheten i Stockholms kommun. En förklaring till den tidiga starten är den redan goda samarbetstraditionen. Man har tre personliga ombud, två kvinnor och en man. För detta har kommu-

9 Vid nivån 12 ombud fick Bräcke Diakoni en ersättning som motsvarade 221 procent av statsbidraget. Helt naturligt har den procentuella ersättningen för overheadkostnader reducerats i takt med att man anställt fler ombud.

10 Det bör betonas att ombuden inte har rekryterats utifrån någon form av tillhörighet till trosamfund eller andra konfessionella motiv, utan strikt utifrån ett kompetens- och lämplighetsperspektiv.

nen fått statsbidrag med 907 000 kronor. Till detta har de fyra stadsdelarna och den psykiatriska sektorn tillskjutit vardera 50 000 kronor. Den totala budgeten för verksamheten uppgår till 1 157 000 kronor, vilket motsvarar 32 000 kronor per ombud och månad eller 127 procent av statsbidraget.

Verksamheten bedrivs i kommunal regi och i lokaler som ligger i stadsdelförvaltningens hus i Hägersten. Ombudens chef är chefen för bl.a. den socialpsykiatriska verksamheten i Hägersten. Verksamheten styrs utifrån den ansökan enligt vilken länsstyrelsen beviljat medel. Inget annat skriftligt styrinstrument finns. Det finns en ledningsgrupp bestående av de fyra stadsdelarnas socialpsykiatriska chefer, sektionschefen inom psykiatri och Schizofreniförbundet.

Under 2002 hade de tre ombuden totalt 52 klienter, dvs. cirka 17 per ombud. Minst antal klienter kommer från Skärholmen. Vid årets slut hade de cirka 25 klienter, dvs. cirka 8 per ombud.

### *Stiftelsen Parasoll*

Stiftelsen Parasoll driver sedan 2002 PO-verksamhet på entreprenad i de sex kommunerna Sollentuna, Sundbyberg, Solna, Upplands Väsby, Valentuna och Sigtuna. Sollentuna kommun administrerar verksamheten och är upphandlande myndighet. Verksamheten är inte upphandlad i konkurrens med andra anbudsgivare. Parasoll bedrev tidigare under en försöksperiod 1995–2002 PO-verksamhet i Sollentuna kommun. Stiftelsen Parasoll är grundad och drivs av Schizofreniförbundet och RSMH i de berörda kommunerna.

Verksamheten har 8 ombud varav 3 varit verksamma under hela eller delar av försöksperioden. Det finns ingen formell verksamhetschef. I ett av ombudens tjänst ingår en ospecificerad samordnarroll. Två ombud arbetar från kontoret i Sollentuna, tre från ett gemensamt kontor i Sundbyberg, för Solna och Sundbyberg, och ett ombud i var och en av de övriga tre kommunerna, vilket betyder mycket ensamarbete<sup>11</sup>.

Ombuden ska samarbeta med en samarbetsgrupp som består av representanter från de sex kommunerna och vars roller inte är närmare definierade<sup>12</sup>. Psykiatrin medverkar inte alls i ledningsarbetet för PO-verksamheten.

Ersättningen för verksamheten uppgår till 3 100 000 kronor eller cirka 32 000 kronor per ombud och månad vilket är 128 procent av statsbidraget. Mellanskillnaden betalas av de sex kommunerna fördelat efter befolkningsunderlaget. Under 2002 arbetade man med totalt sett 134 klienter, vilket motsvarar 17 per ombud.

---

11 Detta ensamarbete har gradvis minskat eller upphört under den tid denna studie genomfördes.

12 I avtalets §10 sägs; ”...de samverkande kommunerna bildar en samverkansgrupp som följer upp verksamheten.” men i kommunens ansökan till länsstyrelsen (2001-04-27) sägs delvis något annorlunda; ”...ledningsgrupp...för att följa upp och eventuellt korrigera verksamheten”.

## Likheter och olikheter i ombudsarbetet

### *Variationer i stort*

Vi har alltså studerat fyra olika verksamheter i tre storstäder med mellan 3 och 20 personliga ombud, totalt sett berörs 39 ombud, dvs. 13 procent av det totala antalet ombud i landet. En av verksamheterna drivs i kommunal regi och tre är entreprenader. Två entreprenader har starka intressen i eller band med intresseorganisationerna RSMH och Schizofreniförbundet. En entreprenad drivs som stiftelse och en som ideell förening. En entreprenad har starka ideologiska band med svenska kyrkan. En av entreprenaderna är upphandlad i konkurrens med tre andra entreprenörer.<sup>13</sup>

De fyra verksamheterna verkar i väldigt varierande strukturer. I Malmö med tio stadsdelar finns det ingen samordning eller policy i socialpsykiatriska frågor. Flera av de intervjuade säger att psykiatrin där är i djup kris. I Göteborg arbetar man i en stad med 21 stadsdelar som har ett hängavtal med den lilla kranskommunen Partille. Där verkar det finnas många goda samarbetstraditioner, Delta-effekten m.m.<sup>14</sup> I Hägersten samarbetar man med fyra stadsdelar. Samarbetstraditionerna är tämligen goda, både mellan stadsdelarna samt mellan dessa och psykiatrin. Psykiatrin tar där ett aktivt finansieringsansvar för PO-verksamheten tillsammans med stadsdelarna. Parasoll samarbetar med sex av Stockholms kranskommuner. Där är flera psykiatriska sektorer inblandade och samarbetstraditionerna högst varierande<sup>15</sup>.

Samtliga fyra verksamheter har någon form av extern ledningsgrupp som går under flera olika beteckningar: ledningsgrupp, styrgrupp och samverkansgrupp. I två av ledningsgrupperna finns representanter från både Schizofreniförbundet och RSMH, nämligen i Malmö och Göteborg. I Hägersten finns endast en representant från Schizofreniförbundet och i Parasoll är ingen av intresseorganisationerna representerad. I Parasoll består ledningsgruppen enbart av kommunrepresentanter. I Hägersten består ledningsgruppen av ledamöter från kommunen, landstinget och Schizofreniförbundet. I Göteborg och Malmö består ledningsgrupperna dessutom av representanter från RSMH, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Malmö och Göteborg har anställda verksamhetschefer för det interna ledningsarbetet. En av dem är dessutom metodutvecklare. Parasoll leds av en ideellt arbetande styrelseordförande och av styrelsen. Hägersten har ingen tydlig intern verksamhetsledning.

---

13 De PO-verksamheter utöver de här studerade som drivs i entreprenadform är bl.a. övriga delar av PO-Skåne, PO-verksamheten i Eskilstuna/Strängnäs, Vårdförbundet i Blekinge, samt Fountain House och Stadsmissionen i Stockholm.

14 Det s.k. Delta-projektet på Hisingen i Göteborg är ett led i de s.k. finsamförsöken och har åstadkommit en mängd positiva samarbetserfarenheter och samarbetstraditioner på myndighetsnivå i hela Göteborgsområdet.

15 Se Lundmark & Nilsson, Psykiatriöversyn 1999 – brukarnas, beställarnas och samverkanspartnerns önsksningar och krav, Stockholms Läns Landsting, 1999-04-19.

**Tabell 1.** Nyckelvariabler för de fyra verksamheterna.

	PO Skåne	Bräcke Diakoni	Hägersten	Parasoll
Antal ombud	8 <sup>a)</sup>	20 <sup>b)</sup>	3	8
Befolkning	262 000	504 000	115 000	245 000
Driftform	Entreprenad	Entreprenad	Kommunalt	Entreprenad
Juridiskt form	Ideell förening	Stiftelse	Offentlig	Stiftelse
Upphandlad i konkurrens	Ja	Ja	–	Nej
Ideologisk hemvist	RSMH & Schizofreniförb.	Svenska Kyrcan	–	RSMH & Schizofreniförb.
Antal klienter/PO/år	15	10–15	17	17
Antal klienter aktuella/PO	12	8	8	12
Verksamhetschef	Ja	Ja	Nej	Nej <sup>c)</sup>
Metodutvecklare	Nej	Ja	Nej	Nej
Extern ledningsgrupp	Delvis	Ja	Ja	Delvis
Externa styrdokument	Avtal	Avtal + bilaga	Delvis	Avtal
Antal kontor	1 <sup>d)</sup>	5	1	5

a) 8 vid intervju tillfället, 11 under senhösten 2003.

b) Endast 12 ombud var anställda vid intervju tillfället.

c) För Parasolls räkning kan man säga att den på ideell basis arbetande styrelseordföranden delvis fyller denna funktion.

d) Lägenhet i centrala Malmö för diverse möten.

I tre av verksamheterna kallar man den person ombudet arbetar med för klient. I Göteborg kallar man dem för uppdragsgivare. I den här rapporten använder vi begreppet klient. Variationsrikedomen då det gäller driftformer och ledningsmodeller är sålunda tämligen stor (tabell 1).

### *Ombudens arbete*

Trots variationsrikedomen i arbetsformer, yttre förutsättningar, driftform m.m. är det mest anmärkningsvärda likheten mellan de fyra verksamheterna, likheten i ombudens synsätt, metodik och det konkreta klientarbetet. Det tydligaste uttrycket för detta, vilket lyfts fram av alla ombud vi intervjuat, är den grundläggande respekten för klientens önskningar, vilja och behov. Alla ombud framhåller hur klienten är den som styr arbetsprocessen. Detta återkommer också i praktiskt taget alla klientintervjuer. Eller som en klient sade: äntligen någon som står till hundra procent på min sida.

En annan sak som också återkommer i stort sett i alla intervjuer med ombud och klienter, är hur arbetsrelationen mellan ombud och klient bygger på att man genom dialog åstadkommer och utvecklar en bärande relation mellan de båda parterna. Det är den relationen som utgör det förtroendekapital som hela PO-arbetet vilar på. PO-Skåne kanske uttrycker detta

tydligast i sin verksamhetsrapportering<sup>16</sup>, men samma resonemang förekommer i alla fyra verksamheterna. PO-Skåne är den enda av de fyra verksamheterna som tydligt och skriftligt har formulerat en sorts etisk kod för ombudens arbete. Det skulle kunna beskrivas som en början till en kvalitetssäkring av arbetet.

Arbetet tycks också ha ett antal ganska tydliga arbetssteg, men här är variationerna något större. De består av en kontaktfas, en förtroendeskapande fas<sup>17</sup>, en fas då man kartlägger klientens behov och en fas då man omvandlar behoven till en plan. Sedan följer genomförandet då ombudet agerar advokat, mäklare eller nätverksbyggare och så småningom kommer en avslutningsfas.

Samtliga verksamheter förefaller också ha någon form av behovskattning-instrument, allt från enkla checklistor till ett mer systematiskt användande av t.ex. Camberwells behovskattningsprofil (CAN). Instrumenten används i varierande omfattning av de enskilda ombuden.

En annan likhet är att verksamheterna har ungefär lika många klienter per ombud oavsett ägarform eller driftform, alltså ytterligare en indikation på att intensitet och varaktighet i klientkontakterna är ungefär likadana. Om man skulle peka på någon skillnad nämner ombuden i PO-Skåne oftare än övriga sin roll i klientens långsiktiga återhämtningsprocess.

Ombuden i PO-Skåne har inget kontor, men en lägenhet i centrala Malmö som verkar fungera som en kombination av mötesplats och kontor. De arbetar med den egna bostaden som bas och använder modern teknologi som arbetsredskap. På så sätt vill man i sitt arbete ta bort myndighetskänslan. Samtidigt kan det vara intressant att påpeka att klienterna i Hägersten, den mest myndighetsnära verksamheten, ibland säger att de i första hand vill träffa sitt PO på kontoret.

*”Jag tycker det känns bra att besöka mitt ombud på hennes kontor. På vägen dit hinner jag fundera genom vad vi ska prata om. Hemma har jag för stökigt. Det skulle inte kännas bra. Och så brukar hon bjuda på kaffe. Sen är det bra för att ibland behöver vi kopiera papper och det kan vi göra direkt där.”*

Att ta hem någon, säger klienterna, är alldeles för intimt och nära, och de frågar man vill prata om lämpar sig knappast att prata om ute på ett fik. Här har vi alltså två motsatta bilder av klientens behov.

Ombuden i PO-Skåne är de som tydligast har varierande arbetstider. Det sägs klart och tydligt i verksamhetsbeskrivningen. Ombuden har 40-

16 Verksamhetsrapport PO-Skåne – Malmö, 2002, sid 2.

17 Det har av flera ombud beskrivits att det vid sidan av detta huvudmönster finns en grupp klienter som i grund och botten inte vare sig vill bygga eller ha en relation med sitt ombud utan hjälp med ren problemlösning av ytterst konkret slag; vårdnadstvist, överklagan, socialbidrag etc. I sådana fall blir ombudet nästan i expeditionell mening en ren advokat.

timmars arbetsvecka och de får själva hålla ordning på och rapportera sina tider. Även ombuden inom de andra verksamheterna har flexibla arbetstider men inte på samma sätt.

Det finns alltså vissa skillnader mellan de fyra verksamheterna, men de förefaller mera vara av grad än art. Vi tror att man skulle kunna låta ombuden arbetsrotera mellan de fyra olika verksamheterna och efter ganska kort omställningstid smälta in i vilken som helst av grupperna. Det är något som vi observerat då vi mött praktiskt taget samtliga ombud i landet under introduktionsutbildningarna för dem. Likheter i synsätt, metod och värderingar är stora. Man skulle kunna prata om att konturerna av en yrkesroll är på väg att växa fram.

### *Ombudens kompetens*

Ledningarna i de fyra verksamheterna har sett på ombudens kompetens på ungefär samma sätt. Till att börja med utgick de medvetet från hög personlig kompetens vid rekryteringen. Vidare ville man att ombuden skulle ha en så allsidig bakgrund som möjligt, t.ex. beträffande tidigare arbetsområden, utbildning etc. Det har i alla fyra verksamheterna funnits en uttalad önskan att ombuden skulle kunna företräda så många olika kunskaps- och erfarenhetsfält som möjligt. Man har försökt åstadkomma en så balanserad grupp som möjligt ur könsperspektiv. Dessutom har man medvetet valt personer med hög formell kompetens. Vid de verksamheter vi studerat har cirka 70 procent av ombuden tre års högskoleutbildning eller mer, vilket kan jämföras med genomsnittet för landet som tycks ligga klart lägre.<sup>18</sup>

I några fall har man dessutom tydligt sagt att man är beredd att ta konsekvenserna av detta genom att ge ombuden en högre lön än de drygt

**Tabell 2.** Ombudens kompetens.

	Antal ombud	Kön	Tidigare anställd i psykiatri	Tidigare anställd i socialtjänsten	Högskoleutbildning	Därav minst 3 år
PO-Skåne	11	4 m 7 kv	2	9	11	6
Bräcke	20	5 m 15 kv	10	5	16	15
Hägersten	3	1 m 2 kv	2	11	2	2
Parasoll	8	3 m 5 kv	8	7	6	6
Summa	42	13 m (30 %) 29 kv (70 %)	22 (52 %)	22 (52 %)	33 (78 %)	29 (69 %)

18 Siffror från Socialstyrelsens basuppföljning av PO-verksamheterna 2002.

18 000 per månad som statsbidraget ger.<sup>19</sup> Flera av de ledningspersoner vi intervjuat har sagt att man medvetet valt ombud med en hög kompetens för att motsvara kraven i deras arbetsuppgifter och arbetsmiljö.

*”Våra ombud träffar dagligen personer med hög utbildning; läkare, socionomer, psykoterapeuter. Dom måste kunna matcha dessa nyckelpersoner eller makthavare både formellt, statusmässigt och känslomässigt. Ombudet får inte befinna sig i ett underläge med de han ska förhandla eller driva frågor mot.”*

På en punkt skiljer sig verksamheterna åt då det gäller rekryteringen, den etniska bakgrunden. Samtliga säger att de verkligen ansträngt sig för att få en så bred etnisk bakgrund som möjligt, men det är endast PO-Skåne som har lyckats med detta. Man har ombud som tillsammans talar 12 olika språk, vilket bl.a. speglar storstadens speciella etniska och sociodemografiska förhållanden.

### *Ekonomiska förutsättningar*

Den kanske mest anmärkningsvärda skillnaden mellan verksamheterna är de ekonomiska förutsättningarna. Utan överdrift kan man säga att de lever under helt olika ekonomiska villkor. I tabell 3 jämför vi tre av verksamheterna. Hägersten som drivs i kommunal regi är inte lika enkel att jämföra med. Såvitt vi kan se med hjälp av budgetutdrag<sup>20</sup> är finansieringen mycket nära den som gäller för Parasoll med en kommunal och landstingskommunal satsning på omkring 30 procent av statsbidraget.<sup>21</sup>

Bräcke Diakonis kostnad per ombud, som är högst av de fyra, är ca 55 procent högre än den lägsta kostnaden som vi hittar i Sollentuna. Totalt sett satsar Göteborg ungefär 1 700 000 kronor mer av kommunala medel än de sex kommuner som finansierar Parasoll, för jämförbarhetens skull beräknat för en verksamhet med 8 ombud.<sup>22</sup> Orsakerna till detta är svåra att se. I intervjuerna framkom det att man i Göteborg anser reformen viktig för att fullfölja psykiatireformens intentioner. Samma tydliga avsikter från ledningsgrupperna har vi inte mött någon annanstans, med visst undantag för Hägersten där psykiatrin är med och finansierar PO-arbetet.

Förklaringen till den stora skillnaden i finansiella förutsättningar kan

---

19 Ombuden i Parasoll har t.ex. en genomsnittslön som överstiger 21 000 kronor per månad (uppgift från styrelseordföranden).

20 Budget för Hägerstens stadsdelsförvaltning 2002.

21 De kostnader som avses är de som finns reglerade i avtal mellan berörda kommuner och PO-verksamheterna. De täcker dessa verksamheters samtliga kostnader utom delar av lokalkostnaderna för Parasoll som är en ”fri nyttighet” och kanske kan uppskattas till ett årligt värde av cirka 75 000 kronor.

22 Den faktiska kommunala kostnaden per år för PO-verksamheten vid Bräcke Diakoni är för 20 ombud lika med bruttokostnaden 11 980 000 kronor minus statsbidraget 6 040 000 kronor vilket gör en kommunal nettokostnad på 5 940 000 kronor.

**Tabell 3.** Jämförelse mellan tre av verksamheterna.

Kostnader <sup>a)</sup>	Parasoll	PO-Skåne	Bräcke
Total kostnad per ombud och månad	32 290 kr	37 698 kr	49 907 kr
Total kostnad för 8 ombud per år	3 100 000 kr	3 619 000 kr	4 791 000 kr
Statsbidrag för 8 ombud per år	2 416 000 kr	2 416 000 kr	2 416 000 kr
Kommunal satsning i kronor per år (total kostnad – statsbidrag)	684 000 kr	1 203 000 kr	2 375 000 kr
Kommunal satsning i procent av statsbidrag	28 %	50 %	98 %
Om alla skulle haft en total ersättning som lägsta, förändring i kronor	– 0 kr	– 519 000 kr	– 1 691 000 kr
Om alla skulle haft en total ersättning som högsta, förändring i kronor	+ 1 691 000 kr	+ 1 172 000 kr	+ 0 kr

a) Samtliga kostnader är omräknade för nivån 8 ombud för att det skulle gå att jämföra de tre verksamheterna.

knappast vara olika resurser. Sannolikt får man se detta som en spegling av den generella återhållsamhet som finns i de flesta av landets kommuner när det gäller verksamheter som inte är obligatoriska eller lagstadgade. Denna sparsamhet kan i sin tur ses som ett uttryck för att PO-verksamheten betraktas som en ren kostnadspost<sup>23</sup>, inte som ett kvalitetssäkringsinstrument eller som ett redskap för att på längre sikt skapa förutsättningar för bättre hälsa hos den enskilda människan. Skillnader i de ekonomiska ersättningsnivåerna sammanfattas i tabell 3.

Skillnaderna speglar den kommunala självständigheten i verksamheter som inte är reglerade i lag. Konsekvenserna av detta är många. PO-Skåne och Bräcke Diakoni, de verksamheter i studien som är mest ekonomiskt gynnade, kan på detta vis

- anställa en särskild verksamhetsledning som svarar för yttre och inre ledning av verksamheten,
- ge ombuden konkurrenskraftiga löner,
- få ekonomiskt utrymme för metodutveckling, kompetensutveckling och handledning.

Det bör dock nämnas att även i den ekonomiskt sett minst gynnade verksamheten, Parasoll, har man prioriterat kompetensutveckling och lämnat utrymme för omfattande metodutvecklingsinsatser, bl.a. en omfattande juridisk utbildning. Dessutom överstiger lönenivån statsbidraget. Den mest

23 Detta sparsamhetsperspektiv har lett till att PO-verksamheten på flera ställen i landet, ofta i kommuner med stora sparbetning har ifrågasatts eller avvecklats redan under 2003, t.ex. Täby, Haninge, Danderyd, Vaxholm samt ett antal kommuner på Småländska höglandet m.fl.

påtagliga skillnaden är att man inte haft råd att anställa en verksamhetschef. På kort sikt har man hanterat detta genom en mycket aktivt arbetande styrelseordförande, som ideellt tagit på sig en stor del av det verkställande ledningsarbetet, både internt och externt. På lång sikt gör detta verksamheten utomordentligt sårbar eftersom hela den interna ledningsstrukturen bygger på denna ideella insats.

### *Ledningsförhållanden och uppdrag*

Uppdragets tydlighet och exakthet varierar högst betydande mellan verksamheterna, trots att samtliga utgår från det grundläggande meddelandebladet från Socialstyrelsen. Den ena ytterligheten är Göteborg, där verksamheten vid sidan av ett avtal mellan staden och entreprenören också styrs av ett beslutsdokument som är tämligen genomarbetat. Men det har också arbetats fram i en omfattande dialog mellan alla inblandade intressenter. Den andra ytterligheten är Parasolls externa ledning som av de intervjuade beskrivs som tämligen oklar. Man är inte ens enig om huruvida PO-verksamhetens inriktning kan eller får ledas externt under pågående avtalsperiod. Ledningsinsatserna i Hägersten och Malmö ligger någons mellan dessa båda ytterligheter.

Skillnaderna i uppdrag och i uppdragsarbetets förberedelse- och förankringsprocess speglar också tydligheten i ledningsgruppens roll. Även här kan man hitta en stor spridning. Ledningsgruppen i Göteborg, som kallas samverkansgrupp, har tydligt mejslat fram sin roll. Även i Hägersten har man definierat rollen då det gäller att t.ex. arbeta tämligen aktivt och medvetet med systemfel. Rollen för ledningsgruppen i PO-Skåne förefaller vara oklarare och för Parasoll är otydligheten allra störst. En intervjuad ledningsperson sa ungefär så här:

*”Om jag ska vara ärlig vet jag faktiskt inte vilken roll vår ledningsgrupp har eller vilka mandat gruppen har att fatta beslut kring olika frågor. Strängt taget vet jag inte heller vilka mandat jag fört med mig in i gruppen från min hemmaorganisation. Vi har aldrig pratat om dessa frågor.”*

Konsekvenserna av detta slags oklarheter är att det finns en risk för ömsesidiga besvikelser över PO-arbetet: ombud som känner att de inte har externt stöd i sitt arbete för klienten, och en ledning som kan uppleva att PO-arbetet leder till oväntad och obehaglig kritik av den egna verksamheten. På sikt leder denna typ av oklarheter till att det blir risk för konflikter, som i sin tur gör att PO-arbetet försvåras och kan riskera att försvinna.

### *Den yttre miljön*

Det som är gemensamt i verksamheternas yttre miljö är naturligtvis att de har ett mycket stort antal aktörer att samarbeta med. Men skillnaderna är egentligen större än likheterna. Psykiatrin har den mest framträdande rol-

len i Hägersten. Där deltar man inte bara aktivt i ledningsarbetet. Man representeras av en chef med ett ansvarsområde som direkt sammanfaller med ombudens uppdrag och bidrar också rent ekonomiskt till verksamheten.

Både Göteborg och Hägersten utmärks av en god och fungerande samarbetstradition mellan kommun och psykiatri, vilket återspeglas i ombudens arbetsförutsättningar. Göteborg har den ledningsgrupp (där kallad samverkansgrupp) som är mest allsidigt sammansatt och som har hög representativitet i närvaro och stor aktivitet kring de frågor som tas upp.

Både Göteborg och Malmö har en extern ledningsgrupp där den kommunala representanten har mandat att företräda övriga stadsdelar i frågor som rör PO-arbetet. Både i PO-Skåne och i Parasoll är psykiatrins roll svag eller helt obefintlig i ledningsarbetet. I Malmö beror detta sannolikt på den betydande kris psykiatrin där befinner sig i, och som i viss mån skadat den goda samarbetstradition som tidigare funnits. Sådana brister i ledningsgruppens sammansättning gör det naturligtvis svårt att på sikt komma till rätta med systemfel.

# Vad betyder den stora staden för PO-arbetet?

Här beskrivs den stora stadens egenskaper och hur detta ger förutsättningar för eller försvårar PO-arbetet samt hur man i de olika storstadsregionerna hanterat dessa frågor.

## Peter har haft personligt ombud i två år

Peter är en luggsliten man i 50-årsåldern, en aning ryckiga rörelser, ovårdat hår med en öppen och intresserad blick. Han är mycket verbal. Han ger ett intryck av att vara begåvad, långt över genomsnittet.

*”Jag har aldrig fått till det. Jag klarar inte av att koncentrera mig. Sen blir det för mycket. Jag dricker. Jag blir högljudd. Grannarna blir rädda. Det gick åt pipan med mina universitetsstudier. Jag blev för nervös inför tentorna. Jag har hängt mycket kring tunnelbanan – det blir lätt att man får kontakt med fel personer. Det förekommer mycket droger. Jag funderade på allvar på att ta livet av mig. Men jag är kanske för feg.*

*Ulla har blivit min räddning. Hon har hjälpt mig att få tillbaka kontakten med min bror. Jag åker ofta buss för att hälsa på honom. Första gångerna åkte Ulla med. Hon har hjälpt mig med lägenheten – jag var nära att bli vräkt. Vi har varit på försäkringskassan tillsammans för att jag skulle få behålla mitt sjukbidrag. Och hos kronofogden för att få hjälp med skuldsanering.*

*Nu har jag också fått ny medicin som inte gör mig så slö och passiv. Tack vare Ulla blir jag nu för första gången mött med respekt. Men första gångerna ville dom mer prata med Ulla än med mig. Men det gick hon inte med på. Jag brukar få bullar och kaffe då jag kommer hit. Men det allra bästa är att hon hjälpt mig med mina barn. Jag hade en vårdnadstvist med barnens mor. Och med Ullas hjälp kunde jag vittna per telefon – hade inte råd att åka till rättegången – Nu har jag fått umgängesrätt. På en tiogradig skala får Ulla en tolv. Med hennes hjälp har mitt liv tagit en ny vändning”.*

## Den stora staden<sup>24</sup>

Storstaden skiljer sig på många vis från den medelstora eller lilla staden och ännu mer från ren glesbygd. Några är positiva medan andra kan vara negativa. Storstaden präglas av hög utbildningsnivå, ett starkt och ofta

---

<sup>24</sup> Då det gäller referens och faktabakgrund till detta kapitel, se vår källhänvisning längst bak i rapporten.

växande näringsliv, tillgång till utbildning och andra kunskapscentra. Det är i storstadsregionerna man hittar landets ekonomiska och forskningsmässiga spjutspetsar.

Beslutfattare och maktcentra finns ofta i storstaden. Arbetslösheten är lägre i storstaden. Förvärvsfrekvensen är hög och andelen höginkomsttagare är större än för riket i genomsnitt. Men även levnadsomkostnaderna är höga. Andelen socialbidragstagare i Stockholms stad är tämligen högt. Det man i den lilla staden får betala för ett hus på stadens gräddhylla räcker på sin höjd till en tvårumslägenhet i Stockholms innerstad. Kontaktytorna mellan människor är många och intensiva. Pulsen är hög liksom både det kommersiella och det kulturella utbudet.

Motsatsen till att arbeta som PO i en storstadsregion är att arbeta i glesbygd. En glesbygdsregion utmärks av långa avstånd, få människor, starka och stabila sociala nätverk, låg geografisk rörlighet och en betydande social kontroll. Människor känner varandra i många olika roller. Det finns en överblickbarhet, förändringstakten är långsammare. Man kan uppleva sammanhang och rötter.

Storstadens sociala problem har de senaste tio åren uppmärksammats i ett antal utredningar, ofta fokuserade på teman som social segregation och etnisk integration. Dessa sociala problem har lett till ett stort antal omfattande socialpolitiska satsningar i olika utsatta delar av de stora städerna. Dessa satsningar har gått under namn som Blommanpengarna<sup>25</sup>, ytterstadssatsningen eller storstadssatsningen. Samtidigt har de offentliga strukturerna i de tre storstadsregionerna, inte minst hälso- och sjukvården, utsatts för en mängd påfrestningar med stora budgetunderskott<sup>26</sup> och ständiga organisatoriska förändringar. Försäkringskassor och arbetsmarknadsverk brottas med nya uppdrag, ökande antal sjukskrivningar och icke vikande arbetslöshet, vilket gör att allt mindre tid kan ägnas åt de riktigt svaga i samhället. Dessa olika storstadsproblem har naturligtvis betydande effekter på PO-arbetet.

## Komplicerande faktorer

Det är svårt att hitta ett sätt att beskriva storstadsperspektivet i PO-arbetet som både ger överblick och är meningsfullt utifrån studiens syfte. Vi har efter våra intervjuer och litteraturstudier valt att skildra detta på tre sätt:

- Den stora stadens grundläggande egenskaper som har att göra med storleken och anonymiteten men också tempot och mångfalden av intryck etc.,
- alla de sociodemografiska förhållanden som har att göra med föränder-

---

25 Efter dåvarande integrationsministern Leif Blomberg.

26 Som exempel på detta kan nämnas att under 2003 beviljades ej den föregående majoriteten på grund av stora och växande underskott ansvarsfrihet av fullmäktige inom Stockholms Läns Landsting.

lighet, segregation, rotlöshet, svaga sociala nätverk och etnisk mångfald etc.,

- dessa båda förhållanden återspeglas i den administrativa struktur och den myndighetsstruktur som är uppbyggda för att erbjuda medborgarna olika slags välfärdstjänster.

### *Storlekens problem*

Det mest tydliga med storstaden är just att den är stor. Man får ingen överblick. Det är svårt att se helheter. Sammanhang kan försvinna och livet kan upplevas fragmenterat. Man arbetar på ett ställe, har fritidslivet på ett annat och bostaden på ett tredje. En storstad har många inflyttare och få har sina rötter där de bor. Det skapar risk för rotlöshet och brist på tillhörighet. Storstaden har också ett annat tempo och en högre stressnivå än mindre orter. Den psykosociala påfrestningen är stor. Sålunda är andelen personer med alkoholrelaterade sjukdomar och med sömnbesvär betydligt större i Stockholmsregionen än i övriga delar av landet. Många människor saknar långvariga relationer och starka och stabila sociala nätverk. Det leder till en särskild utsatthet för personer med någon form av psykisk och/eller sociala problem.

*”Min bror har flyttat ut på landet med sin familj. Min föräldrar bor kvar i Hälsingland. Min fru har lämnat mig och tagit barnen med sig och flyttat till Örebro. Jag har faktiskt ingen familj kvar här där jag bor.”*

Till följd av den höga sociala rörligheten blir det svårt att skaffa långvariga relationer både privat och med handläggare hos de offentliga myndigheterna. Jobbrotationen är större än i glesbygd. Vi har i den här studien funnit ledningsgrupper för PO-verksamheten där nyckelpersoner bytts ut tre gånger på kortare tid än ett år.

Till följd av de svaga personliga sociala nätverken blir de professionella nätverkens roll och kontinuitet allt viktigare för utsatta människor. Samtidigt är det svårare för ombuden att bygga upp egna personliga och långvariga kontakter med olika offentliga aktörer som man kan göra i den lilla staden. Där kan vissa problem i boendet eller andra sociala frågor faktiskt lösas i idrottsklubben, på Konsum eller i skidspåret.<sup>27</sup>

*” Jag känner mig faktiskt helt ensam och övergiven. Mina enda kontakter med andra är handläggaren på socialtjänsten och min kontaktperson på öppenpsyk. Och när en av dem slutade blev jag riktig rädd, jag gick nästan under.”*

---

27 Vi har fått ett flertal exempel på denna typ av vardagslösningar på små och medelstora orter i samband med de PO-utbildningar vi genomfört.

Staden, inte minst dess centrala delar, fungerar också som ett sorts gravitationscentrum dit utkantsmänniskor dras. Mötesplatser som Plattan, Nordstan och Värnhem finns i alla tre storstäderna. I delar av storstaden samlas många utsatta grupper – missbrukare, hemlösa och psykiskt sjuka. Tiggeriet uppträder allt oftare i de tre storstäderna.

De organisatoriska avstånden till beslutsfattare upplevs som långa. Man kan nog påstå att i många problemområden är det ingen enskild aktör som ser helheten. Det gör ombudens arbete komplicerat och tidskrävande.

Storskaligheten gör att anonymiteten är betydande. Fördelen är att den sociala kontrollens negativa sidor blir mindre för svaga och utsatta människor. Nackdelen är att de kan försvinna i anonymiteten. Särskilt de som inte högljutt pockar på att få sina behov tillgodosedda kan förvandlas till de tysta och glömda.

Det betyder att stora resurser i arbetet som personligt ombud kan komma att gå åt till att hitta och få kontakt med alla de tysta och osynliga människor som döljs i storstadens anonymitet. Det uppsökande arbetet blir både svårare och viktigare i en storstad än på en mindre ort.

Ett särskilt problem i storstaden är bostadsbristen. Det är svårt och dyrt för vanliga människor att få en bostad. För marginaliserade grupper är det nästan omöjligt. Hemlösheten är ett stort problem. Särskilt för personer med psykiska problem. Vräkning och kontakt med kronofogden är vanligt förekommande. En särskilt utsatt grupp är uteliggarna som i varje stors tadsregion uppgår till flera hundra. Många av dem ingår i PO-verksamhetens målgrupp.<sup>28</sup>

### *De sociodemografiska problemen*

Men storstaden har också speciella sociodemografiska egenskaper. De är ofta överrepresenterade då det gäller olika former av sociala problem som missbruk, psykiska sjukdomar etc. Problemen är särskilt stora i storstädernas centra.<sup>29</sup> De tycks fungera som en sorts negativa sociala magneter på vissa grupper marginaliserade människor, vilket återspeglas i brottsstatistiken.<sup>30</sup> Det leder kanske till att behoven av PO i storstäder är större än vad befolkningstalet ger anledning att tro.

Den stora staden är också starkt socialt skiktad och segregeringen är påtaglig. Det finns socialt mycket starka områden och socialt mycket utsatta områden med hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och starka inslag av social problematik. I Stockholmsregionen är koncentrationen av invandrare från länder utanför Väst- och Sydeuropa cirka 50 procent i om-

---

28 Detta framgår med stor tydlighet i den offentliga utredningen Att motverka hemlöshet, SOU, 2001:95.

29 Se bl.a. SCB:s undersökning av levnadsnivåförhållanden, de s.k. ULF-undersökningarna, regionala variationer, rapport nr 19.

30 Områdets sociala utsatthet, RTK, 2000.

råden som Rinkeby, Tensta, Fittja och Alby.<sup>31</sup> Det betyder att man bör tänka sig noga för hur man ska fördela resurserna i PO-verksamheten. Ska man vända sig jämt fördelat till alla delar av staden, till de mer röststarka och till dem som har anförvanter som kan ge dem en röst. Eller ska man vända sig till de sannolikt mycket tystare stora grupperna i de utsatta förorterna.<sup>32</sup> Röststyrka och förmåga att formulera sig och faktiska behov av personligt ombud behöver inte vara riktigt samma sak.

Den etniska mångfalden är betydande. Det kan i en storstad finnas fler än hundra olika etniska grupper, alla med sin speciella tradition. Det enda gemensamma är att de rivit upp sina rötter. De är inne i en komplicerad process för att skaffa en ny identitet i ett främmande land vars kultur, språk och värderingar de kanske inte förstår och ibland känner sig främmande inför.

Enligt ett ombud som vi intervjuat kommer många av dessa invandrare från kulturer där misstänksamheten mot olika myndigheter är stor. Dessutom kan det finnas både tabun, skam och skuld känslor inför psykiska sjukdomar. Det gör att man kanske försöker hålla sådana problem inom familjen så länge det går.

*”Jag har en klient, Ahmed, som har en grav psykisk problematik. Han är paranoid. Torterad av säkerhetspolis i sitt hemland. Plågad av psykiatrin där. Bor tillsammans med sina åldriga föräldrar och yngre syster som försöker hjälpa honom att härbärgera sin ångest. Alla lika misstänksamma mot allt vad myndigheter heter. Jag vet inte hur länge denna familj kommer att orka eller vad som händer då det brister.”*

För ett ombud innebär det att inte bara mötas av en språkbarriär, där kommunikationen genom tolk försvårar den relationsskapande processen. Man kan också mötas av en kulturbarriär som är svår att förstå, och kanske ännu svårare att tränga genom. Kontakter tar längre tid, arbetet är mödosammare och hindren på vägen fler än vanligt. Kanske får man arbeta indirekt, t.ex. genom invandrarföreningar eller familjenätverk.

Det ställer krav på att det finns ombud som kan hantera dessa språk- och kulturbarriärer, men som också har en god förmåga att variera sitt beteende och mönster efter olika människor. Flexibilitet och en bred handlingsrepertoar blir viktigare än vanligt. Det är också viktigt att försöka anställa ombud med så bred kulturkompetens som möjligt.

Man måste också i PO-arbetet beakta att det i en del invandrarkulturer finns olika former av etniska både positiva och negativa mönster inför auktoriteter, t.ex. läkare. Det finns också män som har svårt att ta stöd av

31 Social integration och Stockholmsregionen, RTK, 2003.

32 För PO-verksamheten i Hägersten, för att ta ett exempel, blir det ganska tydligt då man studerar klientstatistiken att en av stadsdelarna (den med störst överrepresentation av de tysta, socialt och etniskt icke integrerade grupperna) var också den som hade minst andel klienter.

kvinnor eller kvinnor som inte får träffa män utan makens närvaro etc. Några ombud har också i intervjuer beskrivit att de i sin roll som ombud kommit att hamna i etiska konflikter och värderingskonflikter. De gäller deras egna värderingar och gängse värderingar i det svenska samhället, t.ex. jämställdhet och barnaga, som stått i strid med den syn deras klienter eller klienters anhöriga gett uttryck för.

*”Hur ska jag hantera min relation med min klient då jag å ena sidan ser hans sjukdoms olika yttringar, hans utsatthet, hans smärtor, hans demoner. Allt detta väcker min medkänsla. Men å andra sidan ser jag också hur han förtrycker sin hustru och slår sina barn. Saker som väcker mitt ogillande, ibland avsky. Hur ska jag kunna förhålla mig professionell och neutral, bistå min klient utan att tappa mitt fotfäste. Det är tur att man har kloka kollegor och handledning.”*

### *De administrativa problemen*

Administrativt utmärks storstaden av att många aktörer på flera olika nivåer samtidigt är inblandade i praktiskt taget alla komplexa problem. Redan att få kunskap om och ha överblick över alla olika myndigheter man som ombud måste ha kontakt med är svårt. Att dessutom åstadkomma fungerande och långvariga relationer med nyckelaktörer blir svårt, till följd av antalet kontaktytor. Ofta är det dessutom så att någon av dessa aktörer för tillfället håller på att omorganiseras, vilket ytterligare förstärker osäkerheten och turbulensen. Bara att orientera sig bland myndigheterna kräver ganska mycket tid. I en storstad blir det därför särskilt viktigt att känna till hur de olika systemen ser ut.

Det är alltså särskilt viktigt att lägga ner mycket tid på marknadsföringsarbetet, eftersom det är så många som ska informeras om PO-arbetet. Genom de många olika gränserna och organisationsnivåerna, och att klienten berörs av många olika aktörer med stundtals oklara ansvarsområden<sup>33</sup>, blir det svårt att hitta den som har det yttersta ansvaret.

*”Ibland håller jag som ombud på att bli tokig av detta skyfflande fram och tillbaka av människor. Vem tar ansvaret för att bistå min klient? Så fort man kommer in i en gråzon skjuter alla handläggare ansvaret ifrån sig, ingen vill ta tag i frågan. Och då jag försöker väcka frågan på chefsnivå vet jag ofta inte ens vilken chef som har ansvaret. Hur ska man hantera detta organisatoriska kaos?”*

---

33 Exempel på sådana oklara ansvarsområden där ombuden har angett att klienten bollas mellan olika myndighetssfärer är termen ”klinikfärdig” (bollandet mellan kommun och landsting), vilken personkrets enligt LSS en klient kan tillhöra (bollande mellan olika kostnadsställen inne i den kommunala organisationen) om klienten står till arbetsmarknadens förfogande (bollande mellan arbetsmarknadsverket och den kommunala socialtjänsten).



**Figur 1.** Fyra faktorer som påverkar ombudsarbetet.

### *Några gemensamma drag i storstadsmiljön*

Naturligtvis går det inte att sammanfatta storstadens alla olika aspekter i några få enstaka begrepp eller stickord. Men vi har funnit att fyra teman ständigt tycks återkomma oavsett ur vilket perspektiv man betraktar storstaden. Och dessa fyra teman samspelar naturligtvis med varandra.

- komplexiteten som har att göra med mängden aktörer, infallsvinklar, skalan, variationer i problemställningar, organisationer etc.,
- överblickbarheten som beror på såväl skalan och mängden av aktörer som av intensiteten och variationsrikedomen,
- föränderligheten i problem, organisatoriska förhållanden, politisk ledning, demografisk sammansättning etc.,
- den anonymitet och opersonlighet som präglar möten, allt från privata anonyma möten på tunnelbanan, på Konsum etc., till yrkeslivets mer opersonliga möten. Man möts i hög grad som funktioner, inte personer.

### Konsekvenser för ombudsarbetet

Dessa fyra sammanfattande faktorer påverkar i högsta grad klienten, det konkreta ombudsarbetet, kraven på ombuden samt den ledning ombudsarbetet behöver för att kunna bli framgångsrikt.

### *Direkta konsekvenser för klienten*

Det finns alltså ett antal mer direkta konsekvenser för klienten som är tämligen storstadsspecifika:

- Föränderligheten, skalan och komplexiteten ger en anonymitet som gör att klienten riskerar att hamna utanför den sociala kontroll som finns i den mindre staden och ren glesbygd,
- Anonymiteten förstärks av de svaga personliga sociala nätverken, som är en följd av storleken och anonymiteten, men som också påverkas av den geografiska rörlighet som präglar storstadsbefolkningen,
- I storstaden är bostadsbristen ett generellt problem som är mycket påtagligt för PO-arbetets målgrupp. Hemlösheten<sup>34</sup> är ett särskilt socialt problem och många av de hemlösa är psykiskt funktionshindrade.<sup>35</sup> Som en följd av detta far klienterna illa både psykiskt och somatiskt.<sup>36</sup>

*”att jobba med psykiskt sjuka hemlösa innebär bl.a. att ge sig in i skitiga, skumma garage, med begagnade kondomer och kanyler på marken utan att vara rädd och att i detta läge vara beredd att visa dessa människor medkänsla och beredd att skapa en respektfull relation med dem.”*

- ett särskilt särdrag i storstaden är den etniska mångfalden. Andelen utrikes födda och utländska medborgare i Stockholms län var 2001 cirka 18 procent, vilket ska jämföras med riksgenomsnittet på cirka 11 procent.<sup>37</sup> I de tre storstäderna är antalet etniska och/eller språkliga och kulturellt olika grupper långt över 100. Ibland är problemen nästan överväldigande för denna klientgrupp. Ett ombud berättade om en man han hade fått kontakt med:

*”Ali är 43 år gammal. Han är döv, psykiskt funktionshindrad, analfabet, talar mycket dålig svenska, krigsinvalid. Hans familj hade utplånats i samband med krigshandlingar i hemlandet och han bar med sig grava posttraumatiska stressyndrom till följd av detta och sina egna krigsupplevelser. Vi kan endast kommunicera via dövtolk som dessutom behärskar hans hemspråk.”*

Storstaden skapar naturligtvis ett antal konsekvenser för ombuden, deras klientkontakter och det gemensamma klientarbetet. I storstaden blir de professionella nätverken mycket viktiga för klienten till följd av dennes sociala utsatthet. Samtidigt vittnar ett flertal av de intervjuade ombuden både om

---

34 Detta framgår med stor tydlighet i den offentliga utredningen Att motverka hemlöshet, SOU, 2001:95.

35 De psykiskt sjuka och missbrukarna utgör en överväldigande majoritet av de hemlösa, Socialstyrelsen, pressmeddelande om hemlösheten, juni, 2002.

36 I Stockholm startade man under 2001 en första vårdcentral riktad i första hand mot hemlösa.

37 Statistisk årsbok 2003, tabell 86.

bräckligheten i de professionella nätverken och svårigheten att orientera sig i dem till följd av storleken och oklara ansvarsförhållanden. Stabiliteten i nätverken är dålig, inte minst till följd av ekonomiska problem i de tre storstädernas offentliga system. Just nu rapporteras det om hur man i norra Stockholm reducerar antalet mobila team, en viktig professionell nätverksresurs, med 50 procent<sup>38</sup>. I Malmö berättar både ombud och andra intervjuade hur det brister i samarbetet mellan kommun och landsting.

Men storleken gör också att det är svårt att orientera sig i systemen och veta var en klient eller ett ärende hör hemma. Samarbetsytorna är många, inte bara för de personliga ombuden utan även för andra offentliga aktörer. Det är både ett orienteringsproblem och ett tidsproblem. Vilka är alla de aktörer jag behöver samarbeta med för klienternas räkning och hur ska jag få tid att etablera relationer med alla dessa aktörer. För att illustrera det hela berättade en chef vid AF Rehab i Stockholmsområdet följande:

*”För att fullgöra mitt samverkansuppdrag kring psykiatrireformens målgrupp behöver jag ha fungerande arbetsrelationer med inte mindre än 32 st förvaltningschefer eller verksamhetschefer hos grannmyndigheterna.”*

En uppgift som ett flertal av de intervjuade ombuden har vittnat om är att antalet kontaktytor mot de offentliga systemen för de enskilda ombuden snarare överstiger än understiger 100. De ständiga omorganisationerna och förändringarna av styrsystem bidrar naturligtvis till påfrestningarna i ombudsarbetet. Man skulle kunna säga att konsekvenserna i det konkreta ombudsarbetet blir ett ständigt nätverksbyggande. Detta ganska tidskrävande arbete gör att det i storstaden går åt mer tid än på en liten ort till att hålla sig ajour med alla de nätverk och organisationer man behöver känna till för att bli effektiv i PO-arbete.

Men storstadens storlek, de enskilda klienternas anonymitet och svårigheterna att orientera sig i de offentliga systemen gör också att det uppstår betydande svårigheter att hitta just de klienter som kanske är PO-reformens centrala målgrupp, nämligen de tysta, de utsatta, de som inte gör sina röster hörda. Det finns en betydande risk att de försvinner i hanteringen. Man vet ju i regel inte ens hur många de är, mörkertalen är i motsats till i den lilla eller medelstora staden betydande.<sup>39</sup> De har inte heller, kanske i motsats till målgruppen som helhet, särskilt tydliga eller starka intresseorganisationer,<sup>40</sup> som kan driva deras frågor, vilket ytterligare förstärker denna risk.

Ledningsförhållandena för PO-arbetet i storstadsmiljö ger en del problem. På kort sikt kan det finnas svårigheter att lyckas i det förankringsar-

38 Dagens Nyheter, 14/8 2003.

39 Som en illustration kan nämnas att medan man i Stockholm diskuterar om antalet hemlösa är 500 eller 1 000 diskuterar ombuden i en mellanstor stad om det är 11 eller 12.

40 Här finns i viss mån motverkande krafter som Stadsmissionen och Hjälpmissionen eller de organisationer som driver tidningar för hemlösa som Situation Stockholm och Aluma i Malmö.

bete som behövs, och man är ofta beroende av linjeorganisationens chefer för att lyckas. Det blir väldigt många aktörer och oklara mandatförhållanden i förankringsarbetet.<sup>41</sup> Det blir också svårt att få gehör för alla påpekanden om systemfel. Vem ska ta emot dessa påpekanden och hur kan de omvandlas till handling i de berörda organisationerna. Ett ombud sa ungefär så här:

*”Jag vet hur problemet ser ut. Jag vet vilka konsekvenser det ger för min klient. Jag vet också ungefär varför det har uppstått. Jag har till och med en bild av hur det skulle kunna lösas. Men jag vet inte VEM jag ska vända mig till för att få ändring till stånd.”*

Men det verkligt stora problemet är att det blir svårt att ta fram och arbeta med fungerande, kontinuerliga och gemensamma modeller för att få samtliga aktörer att ta sitt ansvar och samordna olika insatser för klienten. I den administrativa världen förändras organisationsgränserna ständigt och överlappningen mellan olika ansvarsområden är oklar. Eftersom en av de fyra huvuduppgifterna för ombuden är att få till stånd en samordning av insatserna kring den enskilde, blir detta särskilt svårt i en storstad. Att agera i en konstruktiv mäklarroll blir som ombud svårt i en miljö av detta slag.

### *Det finns också underlättande faktorer*

Storstaden ger också upphov till ett antal gynnsamma betingelser för ombudsarbetet. Avstånden mellan olika aktörer är korta och man kan stundtals på mycket kort tid ordna möten med alla berörda.<sup>42</sup> På så sätt vinner man tid.

Den stora befolkningen i storstäderna ger underlag för flera ombud, vilket leder till möjligheter och behov av arbetsdelning, arbetsfördelning samt krav på någon form av intern ledningsorganisation. Man skulle kunna säga att man uppnår en kritisk massa då verksamheten inte blir så sårbar och personbunden som på en liten ort. Man kan ta ledigt. Det finns andra ombud på plats när någon är sjuk eller barnledig. Då ett ombud slutar åstadkommer de kvarvarande kontinuitet i verksamheten.

Är man många ombud kan man också specialisera sig och skapa spetskompetens inom olika områden, som nätverksarbete, dubbeldiagnoser, hemlöshetsfrågor etc., vilket totalt höjer kompetensen i arbetsgruppen. Flera ombud ger också unika möjligheter till kollegialt stöd och kollegial handledning.

I storstaden finns också tillgång till ett stort antal kunskaps- och kompetenscentra. Det betyder att för många av de svåra frågor man kan stöta

---

41 Här kan man se en klar kontrast t.ex. till PO-arbetet i Blekinge där ledningsgruppens olika medlemmar aktivt marknadsfört ombudsarbetet i respektive moderorganisation.

42 Som en kontrast kan nämnas att PO-verksamheten i Jämtlands Län omfattar fyra ombud. De har ansvar för ett geografiskt område som är så stort att om man lägger Jämtlands sydspets i Trelleborg kommer nordspetsen att hamna i trakten av Örebro.

på i klientarbetet finns det på ganska nära håll tillgång till kompetens och stöd. På samma sätt finns det för alla svåra och komplexa delmålgrupper ofta tillgång till spetskompetens och stundtals också ett vård- och behandlingsutbud som saknas på den lilla orten.

### Vilka krav ställer detta på ombudsverksamheten?

Sådana olika förhållanden ställer naturligtvis ett antal krav på ombuden och deras interna ledning för att arbetet ska bli så framgångsrikt som möjligt.

- Nätverkskompetens, dvs. bl.a. förmågan att skapa, agera i och arbeta med nätverk blir mycket viktig. Eftersom uppgiften att ”tillsammans med den enskilde se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs” är så central i ombudsarbetet blir denna kompetens kanske viktigare i storstaden än på andra ställen. Samtidigt blir detta nätverksarbete, på grund av alla de friktioner vi ovan pekat på betydligt svårare än på en mindre ort.
- Kunskapen om och förmågan att orientera sig i de ständigt föränderliga och överblickbara offentliga systemen samt att på djupet förstå den inre logiken och spelreglerna i dessa system blir extra viktig. Systemen ställer stora krav på ombudens administrativa och sociala manöverförmåga.
- En bred kulturkompetens är också en viktig fråga som en följd av den etniska mångfalden. I begreppet kulturkompetens ligger naturligtvis inte enbart, och kanske inte ens främst, språkkunskap utan förmågan att med öppenhet och ödmjukhet närma sig det okända.
- Det uppsökande arbetet blir också viktigare i storstaden med tanke på den sociala utslagningen, bostadslösheten, den sociala segregationen och ensamheten, särskilt om ett prioriterat syfte med verksamheten är att nå den tysta gruppen. Det uppsökande arbetet är tidskrävande och besvärligt, vilket leder till att man kanske kan ta sig an och bistå färre klienter än om man avstår från att fokusera på denna grupp.
- I storstaden kan man som ombud också få arbeta med helt andra frågor än på en liten ort, t.ex. bostadsfrågor och hemlöshet vilket kan kräva specialkompetens.

Sammanfattningsvis ställer storstaden betydande krav på både kompetensbredd och kompetensdjup hos de enskilda ombuden. Det gäller inte bara i det konkreta klientarbetet, utan kanske i lika hög grad då det gäller att röra sig i och mellan de olika offentliga system som ska stödja och bistå klienterna. Dessa system ger upphov till friktioner och svårigheter i ombudsarbetet och ställer stora krav på variationsrikedom i både metodik och

förhållningssätt hos ombuden. Flexibilitet blir vid sidan av kompetensbredd nyckelord i arbetet. Det betyder inte att ombudsarbetet nödvändigtvis är vare sig svårare eller viktigare i storstaden än på en mindre ort. Den gemensamma kärnan tycks vara densamma, men kompetensprofilen i storstaden är kanske något annorlunda.

## Hur man tacklat detta i de fyra verksamheterna

### *Den administrativa bakgrunden*

Stor staden ger alltså vissa fördelar men också vissa problem då man ska organisera arbetet med personligt ombud. Detta dilemma har organisatoriskt, ledningsmässigt och administrativt hanterats lite olika i de tre storstadsregionerna. Det grundläggande problemet är ju hur man ska hantera den stora skalan i kombination med ett stort antal administrativa gränser som inte alltid sammanfaller med varandra. De fyra berörda verksamheterna har att möta mellan 10 och 30<sup>43</sup> olika offentliga aktörer på förvaltningschefsnivå. På nivån närmast under förvaltningschef uppgår antalet kontaktytor till långt över 100.

I samtliga tre storstäder har man dessutom en mer eller mindre uttalad stadsdelsreform som gör att PO-frågan dels hamnat i något slags central beredningsfunktion, stadskansli eller central socialtjänstförvaltning, då man förberett ett kommunövergripande kommunalt beslut kring frågan. I Malmö och Göteborg har man därefter valt att upphandla verksamheten som en samlad entreprenad. I Stockholm har man låtit stadsdelarna göra detta var för sig, vilket inneburit att vissa driver verksamheten i egen regi eller i löst samarbete med andra stadsdelar som Enskede-Årsta. Andra driver verksamheten i egen regi i nära samarbete med andra stadsdelar som i Hägersten. Ytterligare andra har gemensam entreprenad som flera stadsdelar tillsammans har upphandlat, t.ex. från Stadsmissionen med 8 ombud och Fountain House med 3 ombud. I Göteborg valde man dessutom att gå samman med Partille, som är en av de mindre kranskommunerna och som man delar ombud med.

Stockholm skiljer sig dessutom från de två övriga storstäderna genom att ha en tydlig kranskommunsituation. Flera kommuner har gemensamt upphandlat PO-verksamheten från den från försöksperioden redan etablerade stiftelsen Parasoll. Det gör att den oklarhet om reellt operativt ansvar för PO-verksamheten som diskuterats tidigare blir ganska tydlig.

### *De fyra modellerna*

De administrativa förutsättningarna har hanterats på fyra helt olika sätt i de studerade verksamheterna. Man skulle kunna tala om fyra olika organi-

---

43 Så här fördelas kontaktytorna på förvaltningschefsnivå: Hägersten 9, Parasoll 20, Malmö 22 och Göteborg ca 30.

satoriska modeller:

1. I Malmö är PO-verksamheten upphandlad som en samlad entreprenad och samtliga 8 ombud har hela staden som arbetsfält. Som bas för arbetet finns en lägenhet i centrala Malmö. Verksamheten leds av en verksamhetschef som dessutom är chef för resten av PO-Skåne, som har entreprenadavtal med andra kommuner, och lednings- och verksamhetsansvar för totalt 18 ombud.
2. I Stockholm har man mer konsekvent delat upp staden i mindre verksamhetsområden runt PO-arbetet och utgått från stadsdelsstrukturen. I Hägerstensområdet har man gjort en medelstor stad av fyra stadsdelar. Man har valt fyra stadsdelar med god samarbetsvana och som dessutom matchar ansvarsområdet för en samlad psykiatrisk verksamhet. Ombuden har ingen verksamhetschef. De tre ombuden uppfattas som en gemensam resurs för de fyra stadsdelarna.
3. I Göteborg har man valt en sorts mellanform. Verksamheten är upphandlad som en samlad entreprenad men det praktiska arbetet är uppdelat på fem olika kontor med mellan 4 och 6 ombud per kontor. Det finns en central ledningsfunktion och en metodutvecklare på deltid för att stödja och leda arbetet som omfattar 20 ombud.
4. I nordvästra Storstockholm har sex kommuner gått samman om Parasoll och var för sig ansökt om medel för PO-verksamhet, men med Sollentuna som administrativ värdkommun. De 8 ombuden är spridda på flera olika platser i de olika kommunerna. Några arbetar i praktiken som ensamombud.<sup>44</sup> Det förefaller som om ledningsgruppen inte betraktar de 8 ombuden som en kommunövergripande resurs utan varje kommun har sitt öronmärkta ombud. Man har ingen anställd verksamhetschef. En ideellt arbetande ordförande fyller i viktiga avseenden funktionen som verksamhetschef. Ett av ombuden definieras som samordnare, med en något oklar roll. Bilden sammanfattas i tabell 4.

### *För- och nackdelar med de olika modellerna*

Det kan finnas en mängd goda skäl för att välja dessa olika modeller för PO-arbetet. Vid en första anblick går det varken att sortera bort någon som särskilt dålig eller peka ut någon som särskilt bra. Alla har sina för och nackdelar.

Om man vill prioritera ett PO-arbete där det enskilda ombudet på bästa sätt kan matcha de enskilda klienternas behov, och om man som ombud vill kunna arbeta utan att begränsas av administrativa gränser är den modell PO-Skåne använder att föredra. Det är också det argument man anför i intervjuer. Modellen gör det möjligt att se alla ombuden, med sina varie-

---

<sup>44</sup> På denna punkt är en förändring på gång vilket gör att ensamarbetet som ombud är på väg att försvinna i Parasoll.

**Tabell 4.** Sammanfattning av de fyra verksamhetsområdena.

	Hela staden som arbetsfält	Driftform	Ombuden gemensam resurs	Lokal	Verksam- hetschef
PO-Skåne	Ja	Entreprenad	Ja	En	Ja
Göteborg	Nej	Entreprenad	Delvis	Flera	Ja
Hägersten	Nej	Egen regi	Ja	En	Nej
Parasoll	Nej	Entreprenad	Begränsat	Flera	Nej

rande kunskaper, som en samlad resurs då man ska ta ställning till nya klienter.

Samtidigt innebär den medvetet valda närhetsprincip man mer systematiskt tillämpar i Parasoll, Hägersten och Göteborg betydande fördelar då det gäller att bli känd både direkt av klienter men framför allt på träfflokaler och i intresseorganisationer.

Om man i stället anser att den grundläggande förutsättningen för att lyckas som ombud är att man lyckas skapa, upprätthålla och utveckla en fungerande relation med chefer och handläggare inom olika myndigheter för att på bästa sätt tillgodose klientens intressen, då är kanske Göteborgs och Hägerstensmodellen att föredra. Genom att det blir färre myndighetskontakter om man delar upp staden blir också möjligheterna till kontinuerliga relationer bättre. Man skulle kunna säga att man på detta vis återskapar den lilla stadens fördelar. Modellen är också att föredra om man på ett slagkraftigt sätt vill påverka de offentliga organisationernas sätt att arbeta samt att påpeka och kunna driva förändringar i befintliga systemfel. Å andra sidan är systemfelsfrågan i väldigt hög grad en fråga om vilken ledningsgrupp man har och hur den tolkar sin roll och PO-arbetets fokus.

# Det konkreta PO-arbetet i storstaden

Här beskrivs det konkreta klientarbetet som personligt ombud, de olika formerna av indirekt klientarbete och alla de vägval det personliga ombudet står inför i arbetet.

## Det personliga ombudet Göran

*”Vi startade vår verksamhet som ombud i kommunhuset – ett stort våningskomplex på tolv våningar. Dörrlås, hissar, reception, ringklockor. Och klientmötet skedde i ett sorts konferensrum. Usch!!!*

*Vi insåg omedelbart att detta inte skulle rimma med vår roll och ’den fristående ställningen’. Så efter fyra månaders hårt lobbyarbete fick vi tillgång till och flyttade in i nya lokaler. Långt från kommunhuset centralt i centrum nära bussterminal och T-bana. Ett levande hus med affärer, restauranger och ideella föreningar.*

*Vår lägenhet är 88 kvm stor och är på tre rum och kök. Vi har lagt ner mycket tid och omsorg på inredningen. Det är viktigt att få det trevligt. Vi har köpt möbler på second hand som vi målat och fixat med. Köksbordet har blivit en naturlig mötespunkt både för oss ombud och vid första kontakten med klienterna. Blommor, konst och kaffedoft är viktigt.*

*Nästan alla klienter kommenterar att det känns bra på detta mer informella vis. Man känner sig välkommen och nervositeten släpper. Vi får mycket gratis på detta vis. Förtroendet hamnar på plus ganska fort.”*

## Själva PO-arbetet<sup>45</sup>

Det personliga ombudets huvuduppgift<sup>46</sup> är att företräda klienterna gentemot de offentliga organisationerna och hävda deras behov och lagliga rätt samt få samordning till stånd av olika insatser. Fokus för det direkta arbetet är alltid klienten. Men det är mycket annat som ingår i ombudsarbetet. Många ombud beskriver detta som ett ständigt väljande och ett ständigt prioriterande.

*”Som ombud vet jag inte riktigt vad som är min huvuduppgift. Ena dagen har jag en massa klientkontakter, nästa dag har jag handledning. Sedan ska jag arbeta uppsökande. Så ska jag hålla kontakt med och informera alla mina samarbetspartners om mitt arbete. Därefter tillsammans med en*

<sup>45</sup> Detta och följande avsnitt baseras delvis på Mål och metoder i arbetet som personligt ombud, Socialstyrelsen, 2003.

<sup>46</sup> Uppdragets fullständiga formulering återfinns i Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000.

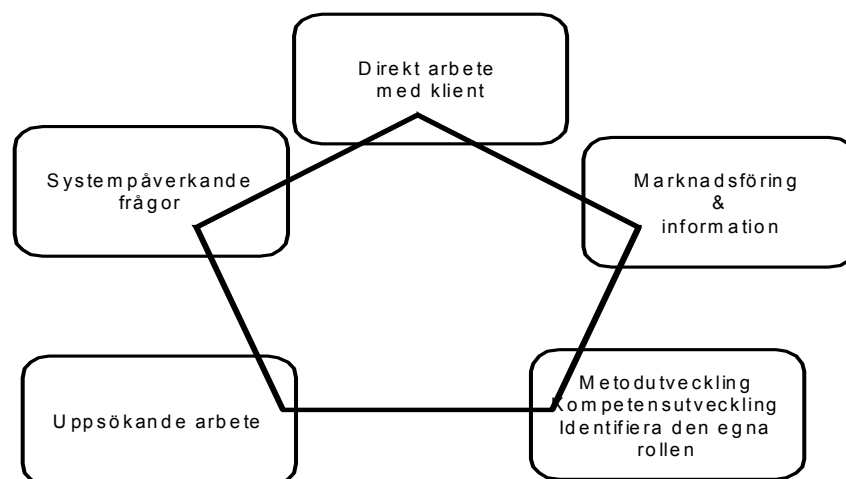
*klient vara i tingsrätten och sedan besöka kronofogden där vi ska förhandla kring en hyresskuld. Skriva en överklagan till länsrätten och vara med på ett RSMH-möte. Det känns som att jag ständigt måste välja mellan olika arbetsuppgifter och hur jag än väljer så känns det som om jag borde valt annorlunda. Detta skapar en känsla av stress och att aldrig riktigt räcka till.”*

Som ombud har man alltså ett stort antal arbetsuppgifter att prioritera mellan och ett stort antal arenor att verka på. Man måste kunna agera på en tämligen komplex lokal arena där aktörerna är den egna ledningsgruppen, olika intresseorganisationer och anhöriga till psykiskt funktionshindrade, samt alla de offentliga organisationer man har att möta.

### *Fem arbetsuppgifter*

Denna komplexa bild där man som ombud måste agera på flera olika arenor och med olika slags uppdrag leder till att ombuden i intervjuer beskriver att ett av de svåra besluten i ombudsrollen är hur man ska prioritera mellan sina olika arbetsuppgifter. Vi har efter våra intervjuer med ombuden försökt samla ihop de olika arbetsuppgifterna till fem övergripande kategorier:

1. Det direkta klientarbetet handlar om att få kontakt med och bistå enskilda klienter i allt från att få ny medicin, skuldsanering, hjälp med sysselsättning, försörjning genom förtidspension, överklagan till länsrätt, en samordnad behandlingsplan till att återupprätta kontakt med föräldrar eller egna barn.
2. Marknadsföring och information av PO-arbetet för att få kontakt med och upprätthålla relationer med alla aktörer på chefs- och handläggarnivå i de olika offentliga systemen som dels kan lotsa klienter till ombudsverksamheten, dels är dem som ombudet måste samarbeta med för att klientens behov ska bli tillgodosedda. I arbetsuppgiften ligger också att skapa och upprätthålla kontakt med olika intresseorganisationer.
3. Uppsökande arbete som innebär att vara med på olika ställen som träffpunkter, intresseorganisationer, härbärgen, stadsmissionen, soppök etc. och bli känd, få förtroende och efter hand hitta de tysta klienter som kanske är en av PO-arbetets centrala målgrupper.
4. Kompetens och metodutveckling. Detta är särskilt viktigt i uppbyggnadsfasen av arbetet då både roll, metoder och synsätt är under utveckling. Hit hör också handledning av olika slag, men också nätverksträffar och erfarenhetsutbyte med andra ombud i landet.
5. Ett särskilt fokus är att upptäcka de systemfel, som gör att klienten ramlar mellan stolarna, och försöka påverka olika beslutsfattare i de offentliga systemen att förändra arbetsformer, synsätt etc., för att bättre



**Figur 2.** Det personliga ombudets arena och prioriteringsfrågorna.

motsvara klientens behov och rättigheter, det systempåverkande uppdraget. Uppdraget har kommunerna fått av regeringen:

*”I uppgiften ingår också att identifiera icke tillgodosedda behov samt att föra kunskaperna om dessa brister vidare...”<sup>47</sup>*

Svårigheten för ombudet är att veta hur man bör balansera dessa olika intressen. Det uppstår många olika tänkbara intressekonflikter. Flera av de ombud vi intervjuat säger bl.a.:

- För mycket klientarbete gör att jag inte får tid att upprätthålla alla de kontakter jag har hos de offentliga aktörerna. För lite klientarbete å sin sida leder till att jag kanske missar hela poängen med mitt uppdrag, att bistå enskilda personer.
- För lite metodutvecklingsarbete gör att jag stagnerar i rollen eller riskerar att bränna ut mig. För mycket metodutvecklingsarbete stjälar tid från andra arbetsuppgifter och verksamheten riskerar att bli alltför introvert.
- För mycket marknadsföring leder till att jag framkallar förväntningar och en kö av klienter som jag därefter inte kan ta hand om. För lite marknadsföring kan leda till att jag varken blir känd av klienter eller berörda myndigheter.
- För mycket uppsökande arbete leder till att jag bara får svåra tunga klienter, kanske bränner ut mig och bara orkar arbeta med väldigt få personer. För lite uppsökande arbete kan leda till att jag missar de verkligt utsatta individerna, de tysta, de tillbakadragna, de som aldrig gör sina röster hörda.

<sup>47</sup> Proposition 1993/94:218.

- Om jag inte arbetar med de systempåverkande frågorna riskerar jag att PO-verksamheten förvandlas till en permanent städgumma för de offentliga systemens tillkortakommanden. Om jag arbetar för mycket med systemfrågorna får jag inte tillräckligt med tid för det konkreta klientarbetet.

Vår bild är att man i de tre storstäderna har vissa gemensamma skillnader i förutsättningar i PO-arbetet i förhållande till den mindre orten<sup>48</sup>:

- Man får lägga ner mer tid på marknadsföring och information till följd av det stora antalet aktörer man har att samspela med och den ständiga föränderligheten<sup>49</sup>.
- Det systempåverkande arbetet är mycket mer krävande än på den lilla orten genom det stora antalet aktörer och svårigheten att hitta de personer i beslutsfattande ställning som både ser problemen och har mandat att påverka dem.
- Det uppsökande arbetet kräver större ansträngningar till följd av anonymiteten och svårigheten att få kännedom om de tysta och okända klienterna.
- Man har i genomsnitt klienter med en komplexare personlig problematik och samtidigt ett komplexare förhållande till ett stort antal offentliga aktörer.
- Som en följd av detta behöver man kanske lägga ner mer tid på metodfrågor.
- Man kan som en följd av detta arbeta med totalt sett färre klienter än på den mindre orten.

Ett ombud måste ständigt fråga sig: var gör jag mest nytta just nu och på lång sikt? Utmaningen är att, inte bara som enskilt ombud utan som en i en organisation, inte bara ha en enskild klient för ögonen utan hela verksamhetens långsiktiga utveckling. Man måste kunna anlägga ett utpräglat både/och perspektiv. Denna balansgång mellan olika intressen är kanske ett av de centrala inslagen då man som intern ledning ska leda och stödja PO-arbetet. Hur ska man lägga tyngdpunkten på olika frågor vid olika tidpunkter? Det förefaller vara viktigt att man inom verksamheterna har en klar bild av dessa prioriteringsfrågor och kanske har en planering för att hantera dem. Vi har här sett vissa mönster.

48 Den bilden grundar vi på en jämförelse i svaren på intervjuerna med ombuden i de tre storstäderna i förhållande till de bilder vi fått från möten med ett hundratal andra ombud i mindre städer och i ren glesbygd.

49 Naturligtvis existerar denna mångfaldssituation även på den lilla orten i synnerhet om ombudet ska arbeta i flera kommuner, men trots detta är antalet kontaktytor i den stora staden betydligt fler och framför allt i högre grad föränderliga.

- De fyra verksamheter vi studerat förefaller väl medvetna om de prioriteringsproblem vi pekat på. De har också omvandlat dem till någon form av mer eller mindre tydlig verksamhetsplanering inklusive ett antal prioriteringsbeslut.
- Det finns såvitt vi kan förstå en mer eller mindre tydlig informationsplan hos samtliga verksamheter även om man kanske inte kallar den just det och kanske inte heller alltid har den i skriftlig form. Men medvetenheten om att systematiskt och upprepade gånger informera om PO-verksamheten förefaller väl spridd. Kanske skulle detta bli ännu kraftfullare om man mer systematiskt såg arbetet som ett renodlat marknadsföringsuppdrag, med uppgift att sälja en idé, idén om personligt ombud, och mindre som informationsarbete.
- Det är en aning överraskande hur lite man i de fyra verksamheterna, både i intervjuer med enskilda ombud, i intervjuer med ledningspersoner och av vad som framgår av olika ledningsdokument, betonar hur viktigt det uppsökande arbetet är och fokuseringen i PO-arbetet mot de tysta och kanske svårupptäckta grupperna, exempelvis de hemlösa<sup>50</sup>.
- De systempåverkande frågorna har varit närvarande på lite olika vis i de fyra verksamheterna. Det kanske i första hand beror på hur uppdraget till verksamheten formulerats och hur den externa ledningsgruppen agerat. Den tycks ha varit mest närvarande i Göteborg och Hägersten och minst i Parasolls verksamhet med Malmö någonstans däremellan.
- Samtliga verksamheter har lagt stor vikt vid metodutvecklingsfrågor i form av handledning, kompetensutveckling, olika former av utbildningar i egen eller andras regi. Detta är kanske mest utpräglat hos Bräcke Diakoni som haft en särskild metodutvecklare. Men både PO-Skåne och Parasoll har haft egna omfattande kompetensutvecklingsinsatser under det inledande året.

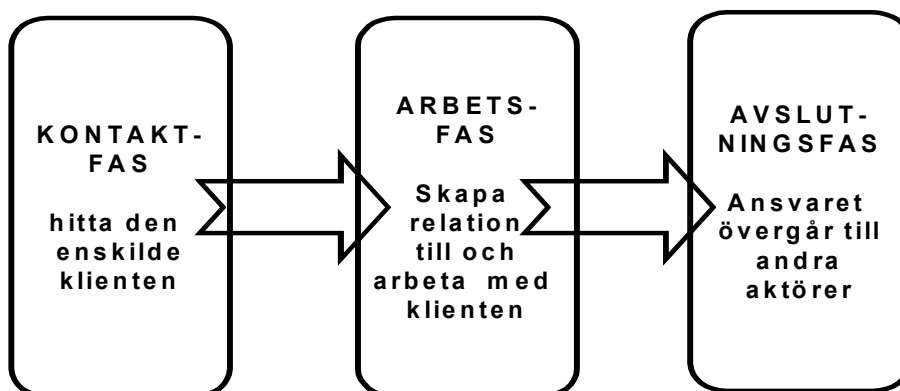
### *Tre faser*

Intervjuerna med ombuden om den metodik man använder sig av ger relativt likartade beskrivningar av det konkreta klientarbetet. Man skulle kunna säga att ombudens arbete består av följande tre faser: få kontakt med klienten, skapa en relation och arbeta tillsammans med klienten, avsluta denna relation och bidra till att återknyta kontakten mellan klienten och de myndigheter som har detta uppdrag, se figur 3.

Då vi studerat de fyra verksamheterna har det blivit tydligt hur lika arbetsmetodiker man har. I stort sett alla ombud vi intervjuat beskriver en metodik och ett synsätt som är så likartade att vi tror att ombuden i de fyra

<sup>50</sup> På denna punkt pågår nu en förändring både i Stockholm och i Malmö genom att särskilda ombud har anställts med särskilt fokus på just hemlösa.

## PO-ARBETETS TRE HUVUDFASER



Figur 3. PO-arbetets tre huvudfaser.

verksamheterna utan särskilt stora svårigheter skulle kunna byta arbetsplats med varandra. De ger också uttryck för ett synsätt och en metodik som återkommer hos praktisk taget alla de 250 ombud vi tidigare mött. De är professionella, metodiska och har genomtänkta värderingar som grund för arbetet och gör betydande nytta för sina klienter.

Men det verkar föreligga en intressant skillnad mellan storstaden och de mindre orterna i själva kontaktfasen. Där gör storstadens karaktär det uppsökande arbetet så mycket svårare och där är hemlöshetsproblemen bland de psykiskt funktionshindrade ett så påtagligt problem. Det blir helt enkelt svårare att hitta de tysta klienterna. Vad vi tycker är intressant är att i ingen av de fyra verksamheterna har vi funnit några signaler på att man därför ska ägna sig särskilt åt det uppsökande arbetet.

Något som också är intressant i avslutningsfasen, då ombudet gradvis trappar ner sitt engagemang för att de myndigheter som egentligen har ansvar för att stödja klienten ska ta över och fullfölja sitt uppdrag, är att det ser det väldigt olika ut i de tre storstäderna. I Malmö är psykiatrin i akut kris och det finns ingen kommungemensam policy för dessa frågor. I det läget är det naturligtvis inte lätt att som ombud släppa kontakten med klienten eftersom ingen annan tar över. Ett likartat problem kan man ana hos Parasoll, där samarbetet mellan kommunen och psykiatrin inte alltid fungerar så bra.<sup>51</sup> I Hägersten förefaller förutsättningarna vara betydligt gynnsammare.

Hur bör då denna avslutningsprocess hanteras när den offentliga struk-

51 Se Lundmark & Nilsson, Psykiatriöversyn 1999 – brukarnas, beställarnas och samverkanspartnerns önsningar och krav, Stockholms Läns Landsting, 1999-04-19.

turen runt klienten är så svag att han snarast blir övergiven om ombudet avbryter sitt arbete. Om man som ombud fortsätter sitt arbete med klienten är risken stor att man på sikt kommer att få överta fler och fler arbetsuppgifter från de organisationer som inte fullgör sina åtaganden. Klienten kommer att låsas fast hos ombuden, som blir begränsade till att arbeta med få klienter under lång tid. Samtidigt befriar ombudet de offentliga organisationerna från sitt ansvar genom att de tar över detta ansvar. Om ombudet ändå släpper kontakten med klienten när arbetet bedöms vara färdigt finns det ingen annan som tar över. Är det etiskt försvarbart? Naturligtvis finns det inget enkelt svar på denna fråga. Det är inte heller i första hand en fråga för det enskilda ombudet utan en ledningsfråga. Men det är en viktig fråga och en fråga som spontant har tagits upp av flera ombud i de intervjuer vi har gjort.

### *PO-arbetet och återhämtningsprocessen*

Detta väcker i sin tur frågan om ombudets roll i återhämtningsprocessen<sup>52</sup>, den mycket långa process som gör att den enskilde gradvis återtar sin förmåga att leva ett normalare liv. Det är först ganska nyligen man i Sverige börjat prata om denna process, som ett förlopp efter behandling och rehabilitering. Det är långvarigt och innehåller bl.a. stöd till den enskilde under mycket lång tid. Frågan är hur PO-arbetet kommer in i klientens återhämtningsarbete. En rimlig utgångspunkt borde vara att det personliga ombudet 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.

Ett sådant synsätt blir okomplicerat då de andra aktörerna finns till hands och tar sitt ansvar. Då kan ombudet med gott samvete överlämna ansvaret för återhämtningsprocessen till dem som har ansvaret, oavsett om de kallas boendestödjare, kontaktpersoner eller ledsagare. Men vad händer om dessa aktörer inte finns eller tar sitt ansvar? Då är vi inne i det dilemma vi diskuterade i samband med PO-arbetets avslutningsfas. Antingen släpper ombudet taget om klienten med de konsekvenser det får, eller så stannar ombudet kvar med klienten och tar hand om återhämtningsprocessen, med risk att fastna i ett mycket långvarigt arbete med få klienter. De klienter som får ett sådant stöd gynnas naturligtvis av ett sådant val. De som drabbas blir i första hand de klienter som inte får något ombud. Samtidigt får de ansvariga beslutsfattarna inga signaler om systemfel. De riskerar därför att invaggas i föreställningen att allt är som det ska. Det som på kort sikt kan förefalla vara en klok, rimlig och etisk självklar ståndpunkt, kan på lång sikt riskera att permanenta dagens systemmisslyckanden.

*”Det är lätt att säga att man ska avsluta sin relation med klienten efter ett till två år och låta de myndigheter ta över som egentligen har detta ansvar.*

---

52 Se vidare Topor, Återhämtning från svåra psykiska störningar, 2001.

*Men om de inte tar detta ansvar? Ska jag bara lämna min klient. Ska jag bli ytterligare en i raden som sviker honom och överger honom.”*

Här finns det en nyansskillnad mellan de studerade verksamheterna. Alla lyfter på ett eller annat sätt fram PO-arbetets funktion i återhämtningsprocessen. Men den PO-verksamhet som tydligast och som det förefaller, också mest genomtänkt, betonar ombudets roll i återhämtningsprocessen är PO-Skåne. En sådan ståndpunkt går att härleda till både ideologiska överväganden, kanske en konsekvens av det tydligt klientnära perspektiv som präglar PO-Skåne, och som en konsekvens av situationen för dessa klienter i Malmö.

Samtidigt kan vi inte se, då vi studerar klientstatistik och jämför de olika verksamheterna, att detta i dag skulle ha lett till vare sig någon påtaglig inlåsnings effekt av klienter i PO-verksamheten eller att enskilda ombud skulle bindas upp under extremt lång tid med ett fåtal klienter.<sup>53</sup>

## De två olika uppdragen

Arbetet som ombud är en ständig balansakt mellan olika arbetsuppgifter. Det klientnära uppdraget handlar om att i storstadens anonymitet först hitta klienten. Då kontakten väl är etablerad skiljer sig inte arbetet som ombud i storstad särskilt mycket från att arbeta i andra miljöer. Det handlar om att i en relationsskapande process tillsammans med klienten få en bild av dennes behov (kartläggning), se i vilken ordning man ska ta sig an dem (handlingsplan) och därefter ta sig an dem. Det är då arbetet i storstaden blir svårare. Det är många aktörer inblandade. Ibland är de svåra att hitta, Det är många relationer att hålla levande och mängder med administrativa och geografiska gränser att passera. När ombudet sedan släpper kontakten med klienten har han/hon färre sociala nätverk än på en mindre ort. De professionella nätverken är instabilare och samordningsfrågorna över alla administrativa gränser är stundtals svåra att bemästra.

Det klientnära uppdraget i storstaden är svårt. Ett ombud måste ha betydande kunskaper om organisationerna, vara mycket flexibel, ha förmåga att ständigt knyta nya kontakter, bygga nya nätverk och underhålla gamla. Det gäller naturligtvis även på mindre orter, men i storstaden blir dessa krav mer accentuerade.

Även den systempåverkande delen i uppdraget är mer komplicerat i storstaden till följd av det mycket stora antalet aktörer. Det är svårt att hitta ansvariga, inte minst eftersom storstäderna har en stadsdelsstruktur där

---

<sup>53</sup> Dessa förhållanden kan naturligtvis förändras över tid. Verksamheten är ännu tämligen ung. Den årliga rapporteringen av PO-verksamheten visar att från försöksverksamheter som varit igång under några år finns det i dag en handfull klienter i landet (av cirka 2 000) som har en PO-relation på fem år eller mer. Ett förhållande som leder till viss eftertanke runt verksamhetens inriktning och mål.

vissa frågor hamnar på flera stolar, vilket enligt de flesta ombuden händer väldigt ofta. Skulle man hitta ansvariga är svårigheterna betydande att få genomslag i hela den stora organisation som en kommun eller ett landsting är i en storstad. Bara att pedagogiskt driva systempåverkande frågor kan kanske uppfattas som oöverstigligt.

Här befinner vi oss i en möjlig paradox. Ju sämre de offentliga systemen tillgodoser klientens behov, desto större blir behovet att satsa på det klientnära arbetet. Samtidigt är det just här man borde arbeta mest på att få systemförändringar till stånd, men man kanske inte får tid till detta på grund av klientens stora behov. Detta tycks i hög grad vara situationen i Malmö.

Här bör det personliga ombudet, i samarbete med sin ledningsgrupp bestämma sig för en linje. En möjlighet är att anlägga ett investeringsperspektiv på det hela och se arbetet mera långsiktigt, genom att arbeta med färre klienter i dag och arbeta mer på att påverka systemen för att förebygga framtida problem.

En annan modell är att i detta skede ägna sig åt enbart det klientnära arbetet och hävda att andra får driva de systempåverkande frågorna, t.ex. olika klientorganisationer i sitt intressepolitiska arbete. Vi tror emellertid att det är viktigt att både ombud och ledningsgrupp aktivt tar ställning till denna balansakt.

Både för Bräckes och Hägerstens del finns en mer eller mindre uttalad strategi hos den externa ledningsgruppen. Där anser man att ombudens arbete ska resultera i att det kommer fram kunskap som bidrar till att driva på det systempåverkande arbetet inom berörda myndigheter. Sålunda formulerar man sig i de riktlinjer som ska vara styrande för PO-verksamheten i Bräcke på följande vis:

*”... att samverkan utvecklas mellan olika berörda myndigheter och verksamheter .... samverkansgruppen ska utgöra ett forum för utveckling av samverkan mellan myndigheter och andra organisationer som arbetar för personer med psykiska funktionshinder.”*<sup>54</sup>

Detta har bekräftats och förstärkts vid de intervjuer vi gjort i Göteborg. Det finns däremot inte uttalat vare sig hos ledningsgruppen för PO-Skåne eller hos Parasoll. Detta gör att vi tolkar PO-arbetet i Malmö och hos Parasoll som mer tydligt fokuserat på klienterna än hos de två övriga verksamheterna.

## Mäklare eller advokat<sup>55</sup>

Som ombud kan man välja att gå in i flera olika roller. Tyngdpunkten i arbetet kan läggas på att driva en advokatroll där man på klientens uppdrag

54 Riktlinjer för PO-verksamhet i Göteborg & Partille, 2001-06-19.

55 Dessa båda begrepp återkommer både i Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000 samt i rapporten Teser och Tips.

driver olika ärenden både i formell juridisk mening, t.ex. överklaganden eller rättstvister, men även på annat sätt gentemot olika offentliga aktörer. Man kan också se sig som en mäklare som för klientens räkning ska bidra till att sy ihop alla resurser som behövs för att klientens behov ska tillgodoses.

Advokatrollen lyfter fram motpartsförhållandet mellan ombudet och de offentliga systemen, men den innehåller också fröet till en antagonistisk relation mellan parterna. Mäklarrollen däremot fokuserar på det gemensamma intresset mellan de offentliga aktörerna och ombudet, liksom den utgår från ett samarbetsperspektiv.

Ingen av rollerna är vare sig självklar eller okomplicerad. Mäklarrollen kräver både nätverkskompetens och förhandlingskunskap för att bli framgångsrik. I advokatrollen blir kunskap om de rättsliga förhållandena viktig. Mäklarrollen fokuserar på att åstadkomma insikt och uppnå synergi- och samarbets effekter runt klienten. Den kräver parter som är beredda att delta i den mäklande processen. Advokatrollen kan ha en aggressivare framtoning och betonar motpartsrelationen. Den fungerar kanske bättre i en tuffare omvärld.

Ett ombud löper två olika sorters risker. Om man entydigt och konsekvent driver en advokatprofil finns det en inte obetydlig risk att på sikt, av de parter som ska stödja klienten, betraktas som allmänt besvärlig, och i ett ytterlighetsfall riskerar att glida in i rollen som rättshaverist. Då minskar möjligheterna att på sikt göra nytta för klienten

Om ombudet å andra sidan entydigt arbetar utifrån ett mäklarperspektiv och det samarbete ett sådant utgår från, är det risk att oviljan att ta konflikter blir så stor att ombudet dras in i den kollegiala kovärmen och tappar sin roll som klientföreträdare. De ombud vi intervjuat beskriver tydligt hur de i vardagen pendlar mellan dessa två olika roller, ibland som ett resultat av medvetna val, ibland mera omedvetet. Flera av de ombud vi intervjuat pekar på att man måste kunna växla mellan dessa båda roller och att detta inte alltid är enkelt. Ett ombud sa så här:

*”Om jag driver en fråga hårt för en klients räkning mot t.ex. en LSS-handläggare, en läkare eller en mellanchef inom socialpsykiatri och dessutom får rätt kanske efter ett överklagande eller någon annan formell process, kan det hända att jag gör en himla massa nytta för just den klienten. Men när jag en månad senare behöver skapa en samförstånds lösning eller förhandla med dessa personer kan just detta förhållande göra min mäklarroll omöjlig. Den part jag tidigare drev frågor mot, kanske tar tillfället i akt och väljer att inte samarbeta på grund av vår tidigare konflikt. Det har hänt mig flera gånger att man inte kunnat skilja på sak och person i dessa sammanhang.”*

Vad är det då som påverkar valet mellan dessa roller? Vi har i analysen av

våra intervjuer funnit att två faktorer mer än andra påverkar detta val. Den första är naturligtvis hur miljön där ombuden agerar är organiserad. Ett ombud uttryckte ungefär så här:

*”Vadå mäkla samman olika intressen, insatser och resurser kring klienten? Jag tycker inte att det finns några aktörer som är intresserade av detta. De har fullt upp med att hålla näsan ovanför vattenytan, på sin hemmaplan. Det är kris både ekonomiskt och verksamhetsmässigt och då är intresset för att samverka kring klientens behov inte så stort”*

Om samarbetet är bristfälligt, eller samarbetstraditionen svag, mellan parterna eller om någon part befinner sig i vad många intervjuade kallat ett akut kristillstånd finns det inte så mycket att mäkla mellan. Detta är fallet i Malmö och i viss mån även i delar av Parasolls verksamhet. De berörda parterna har kanske varken lust eller förmåga att samarbeta om klienten. Då återstår i så fall endast advokatmodellen. Om man däremot har en miljö som i Hägersten med goda samarbetstraditioner blir det naturligare att välja en roll som mer påminner om mäklarens.

Men detta är också en fråga om metodik, kompetens och ideologi. Om man ser det personliga ombudet som ett slags rättsombud, dvs. har definierat rollen med det som utgångspunkt, faller det sig helt naturligt att man som ombud i första hand ser sig som en sorts advokat. Man skulle ju också kunna föreställa sig att de PO-verksamheter som ägs av intresseorganisationerna också i sitt konkreta arbete, av rent ideologiska skäl, borde vara påverkade av den mer pådrivande, ifrågasättande advokatrollen.<sup>56</sup> Så verkar det också vara enligt våra intervjusvar, medan den kommunala verksamheten i Hägersten och Bräcke Diakoni förefaller ha ett mer uttalat mäklarperspektiv.

Mäklarrollen är också i hög grad förenlig med ett nätverksperspektiv och ett nätverkstänkande. Här tänker man olika i de fyra verksamheterna. Flera ombud, både i Göteborg och i Stockholm, har varit mycket tydliga med att de inte bara medverkar vid olika nätverksmöten. De är också beredda att kalla till och driva<sup>57</sup> sådana möten. Däremot har intervjuade i Malmö tydligt beskrivit att de inte alls anser det ingår i ombudens arbetsuppgifter att driva nätverksmöten. Den uppgiften anser man ligga hos andra aktörer. Man kan gärna medverka vid nätverksmöten, men inte ta initiativ till eller leda dem.

Om man utgår från kompetens, synsätt och vad de intervjuade ombuden sagt tycks emellertid de flesta ombuden pendla mellan advokatrollen och

56 En indikator på detta är t.ex. att man i Parasoll satsar ambitiöst på en juridisk kompetensutveckling för sina ombud, en kompetens som väl faller inom ramen för en accentuerad advokatroll.

57 Man har i intervjuer som grund för denna ståndpunkt anfört ideologiska skäl men också att man tolkat det som att detta ingår i det uppdrag som formulerats av Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000: ”Se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs”.

mäklarrollen beroende på vilka frågor man driver, vilka klienter man arbetar med och vilka mot/medparter man har. Några ombud har i intervjuerna gett uttryck för att detta rollbyte är medvetet och genomtänkt, andra beskriver det mera som en omedveten eller intuitiv process.

Ombuden har också pekat på att det finns konflikter mellan de två rollerna. Till advokatrollen hör att på bästa sätt agera för att klientens behov tillgodoses, stundtals, säger några ombud, i konfrontation med olika offentliga aktörer. Mäklarrollen har ett tydligare partnerskaps- och samarbetsperspektiv men också ett längre tidsperspektiv. Ett ombud uttryckte den konflikt detta kan leda till ungefär så här:

*”Om jag i det enskilda fallet driver mina frågor mot en handläggare eller annan myndighetsperson på ett framgångsrikt vis, kan detta leda till jag skapar eller bygger upp motsatsförhållanden till personer som jag sedan behöver samarbeta med för en annan klients räkning i min mäklarroll. Att väga de kortsiktiga intressena för den enskildes räkning mot de långsiktiga möjligheterna för mig att samarbeta effektivt med berörda myndigheter, utsätter mig för ständigt svåra vägval.”*

Det finns alltså, enligt flera ombud, inslag i dessa två roller som gör att man inte alltid kan pendla mellan dem utan kanske mer entydigt måste välja en huvudlinje i sitt agerande. Om man skulle våga tolka de nyansskillnader som finns mellan de fyra verksamheterna, förefaller ombuden framför allt i Malmö och i viss mån i Parasoll något mer än övriga att luta åt advokatrollen.

## Fristående ställning och systempåverkan

En utgångspunkt i PO-arbetet är just den fristående ställningen. Den anses vara en förutsättning för att utföra arbetet. Då man pratar om fristående ställning menar några av de intervjuade att ju längre ifrån man är de verksamheter man ska driva klientens frågor mot, desto bättre är det. Ur detta perspektiv har man ibland sagt att just entreprenadformen är gynnsam.

Om man samtidigt ser att ombudens uppgift är att driva systempåverkande frågor, kan ju detta delvis ses som ett motsatsförhållande till den fristående ställningen. Ju närmare man är en verksamhet, desto större är möjligheterna till insyn och allianser med aktörer som har makt och mandat att förändra verksamheten. Under våra intervjuer har alltså en delvis ny fråga växt fram. Är det så att ju mer fristående man är, desto mindre möjligheter har man att arbeta systempåverkande, just på grund av den fristående ställningen? Ett ombud formulerade sig så här:

*”Visst har vi en fristående ställning och ledningsgruppen lägger sig faktiskt inte så mycket i vad vi gör. Men det kanske beror på att vi inte är tillräckligt viktiga, eller att dom inte bryr sig om eller har tid att fundera*

*över vad vi gör. Det känns ibland som att vi är för långt från maktens centrum för att kunna påverka.”*

Man kan också ställa en direkt motsatt fråga: är det så att ju mindre fristående man är desto mindre möjligheter att påverka har man, därför att man på olika sätt är insnärjd i de system man vill påverka. Ett ombud sa så här vid en intervju:

*”Det är inte självklart att man hårt driver sina frågor eller kritiserar de verksamheter man möter i sitt arbete som ombud, om man några dagar senare ska förhandla om sitt avtal.”*

Men det kanske också finns en tredje möjlighet. Det kan ju vara så att det finns ett slags optimalt oberoende eller en optimalt fristående ställning i arbetet som ombud. Så oberoende att man kan kritisera och driva frågor, men inte så fristående att man tappar kontakten med de maktcentra man vill påverka. Det påminner om det dilemma som outsider-organisationer<sup>58</sup> alltid brottas med. Kommer man för nära det system man vill förändra riskerar man att bli indragen, oskadligjord och bli vad den norske sociologen Thomas Mathiesen kallar indefinierad<sup>59</sup>. Kommer man däremot för långt från samma system kan kanske kritikens styrka öka, men möjligheten att påverka minskar i samma takt, man blir utdefinierad.

I de studerade verksamheterna tycks det finnas ett antal faktorer, som är avgörande för i vilken utsträckning det systempåverkande perspektivet och den fristående ställningen är i harmoni eller i konflikt med varandra. Under intervjuerna har tre olika faktorer blivit synliga, nämligen ledningsgruppens agerande, omvärldsförhållanden samt driftform och ägande. Entreprenadformen ger naturligtvis en hög grad av fristående ställning, i varje fall på kort sikt. Men vad händer den dag då avtalet ska omförhandlas? En av de intervjuade som hade en ledande ställning i en av entreprenaderna sa ungefär så här:

*”Det är klart att vi är fristående i juridisk mening. Vi har ju ett affärsavtal som reglerar detta. Men om några år ska vi omförhandla vårt avtal och handlas upp på nytt. Då är vi ju beroende av goda relationer med vår beställare. Det finns ju en viss risk att man inte vill bita den hand som föder en.”*

Här tycker vi att det finns en klar och tydlig bild. De två verksamheter som ägs av intresseorganisationerna, Stiftelsen Parasoll och PO-Skåne, uttrycker en mycket hög medvetenhet om den fristående ställningens betydelse. Vårt intryck är att de starkt driver frågan om ombudsarbetets fristående

58 För en diskussion av outsiderbegreppet se Janssen, Förändringens fyra rum, Wahlström & Widstrand, 1996.

59 Se Mathiesen, bl.a. Makt och motmakt, Korpen, 1982.

ställning. En fråga som på sikt naturligtvis är avgörande för om arbetets unika kvalitet ska bevaras. Man kanske skulle kunna säga att intresseorganisationernas närvaro både i driften och ledningen av PO-arbetet kan vara en viktig förutsättning för att arbetet ska bli framgångsrikt även på lång sikt.

Vårt intryck är också att i just dessa två verksamheter har man svårare än i de två övriga att nå framgång i det systempåverkande arbetet. Om detta i första hand beror på driftformen, de förutsättningar som råder i verksamheternas omvärld eller de berörda ledningsgruppernas sätt att definiera sin roll och sitt uppdrag, har vi inte kunnat utröna.

Det tycks också vara så att i både Göteborg och Hägersten har de systempåverkande frågorna en centralare roll. I varje fall i Hägersten kan man säga att den kommunala tillhörigheten kanske är avgörande för möjligheterna till systempåverkan. I Göteborg gäller det mer att man redan i uppdraget<sup>60</sup> tydligt lyft fram det systempåverkande perspektivet. Vad som också är tydligt är att i båda verksamheterna är ledningsgruppernas roll tydligare.

## Slutsatser

Resonemangen om ombudsarbetet i storstaden leder till några tänkbara slutsatser. Den första slutsatsen är att det direkta klientarbetet i stort sett inte skiljer sig åt särskilt mycket, vare sig mellan de fyra studerade verksamheterna eller mellan dessa och de flesta andra PO-verksamheter i landet. Arbetet bygger på respekt för klienten och att det är klienten som i hög grad styr processen. Den består i de flesta fall av tre faser: en kontaktfas, en arbetsfas och en avslutningsfas.

Den andra slutsatsen är att arbetet som personligt ombud i storstad kanske är komplexare och mer mångfacetterat än på en liten ort. Det beror på att klientbilden är komplexare och stundtals mer svårarbetad och på att den arena med olika aktörer där ombuden måste agera är mer svåröverblickbar och mångfacetterad. Det förefaller därför klokt att man, som i de studerade verksamheterna, dels är medveten om en hög kompetens på dem man anställer, dels satsar mycket på kompetensutveckling och utbildning, i tre av verksamheterna.

Den tredje slutsatsen är att man som ombud i storstad ställs inför ett antal svåra vägval i det indirekta ombudsarbetet. Det uppsökande arbetet och marknadsföringen är kanske både viktigare, svårare att överblicka och komplexare än på en liten ort.

En fjärde slutsats är att valet mellan mäklarfunktionen och advokatfunktionen i hög grad påverkas av hur de lokala välfärdssystemen fungerar och samarbetar. I Malmö där t.ex. både psykiatrin och den kommunala socialpsykiatrin brottas med utomordentligt stora problem tenderar om-

---

60 Se bilaga till affärsavtal mellan Göteborgs Stad och Bräcke Diakoni.

budsarbetet att förskjutas mot advokatrollen medan det i Göteborg är mer av mäklarkaraktär.

Slutligen verkar det systempåverkande arbetet i en storstad att både vara viktigare och svårare att lyckas med än på en liten ort. Konsekvenserna av dessa systemfel är att de förefaller drabba klienterna hårdare. Det är svårare för ombuden att hitta och nå ut till dem som har möjlighet att påverka systemen och att göra sig kända i sin ombudsroll.

Huvudbilden är att likheterna mellan de fyra verksamheterna trots olikheter i förutsättningar och omvärldsvillkor är betydligt större än olikheterna. Trots det kan man dock säga att verksamheterna i Malmö och Parasoll har en något tydligare dragning mot advokatrollen och det direkt klientorienterade arbetet. Man nämner också oftare vikten av att vara fristående. På motsvarande sätt tycks verksamheterna i Göteborg och Hägersten ha en något större tyngdpunkt på mäklarrollen och det systemförändrande uppdraget.

# Att leda PO-arbetet

## Boendestödet var inte bra

*”Min klient, Erik, var inte nöjd med sitt boendestöd. Det var alldeles för många personer (9 st) som turades om att komma till hans bostad och ofta dök dessutom vikarier upp oanmälda. Vi satte oss ner och diskuterade och kom fram till att det borde kallas till ett möte med berörda chefer och handläggare.*

*Erik skulle själv föra sin talan, men jag skulle vara med som backup om han fick tunghäfta. Han var oerhört nervös inför mötet. Mitt mål med mötet var både att bistå Erik att få ett bättre boendestöd men att mötet också samtidigt skulle stärka hans självkänsla och relationen mellan oss.*

*Han fick, precis som han hade fruktat, omgående tunghäfta och bad mig rycka in. Jag gjorde det och framförde de synpunkter och önskemål Erik hade. Vi möttes av full förståelse för detta. Alla var överens om att det var oacceptabelt att ha nio personer springande i det egna hemmet. Chefen för boendestödarna hade inför mötet tittat över schemalaggningsen och kunde utlova en minskning till tre boendestödare och då hon riktade sig direkt till Erik svarade han ja och accepterade detta förslag. I slutet av mötet, släppte tunghäftan och Erik kom alltmer in i samtalet.*

*Då vi gick därifrån kände vi oss styrkta av framgången, Erik var glad och det hade uppstått en stark vi-känsla mellan honom och mig.”*

## Samarbetsledning

### *Extern och intern ledning*

PO-verksamhetens ledningsfunktion kan beskrivas på två olika sätt. Dels finns det en extern ledning, dels en intern ledning. Den externa ledningen representeras i de studerade verksamheterna av någon form av ledningsgrupp, även om den har fått olika namn, vars uppgift lite grovt kan sägas vara att definiera PO-verksamhetens uppdrag i mål, målgrupp, prioriteringsregler, ramar, spelregler och vilka resurser som står tillförfogande. Man kan säga ett slags beställarroll. I samtliga fall är detta uppdrag skriftligt, antingen som en ansökan till länsstyrelsen och för de tre entreprenörerna som ett affärsavtal<sup>61</sup>, men för alla fyra tämligen översiktligt och opreciserat. Bräcke Diakonis avtal är beskrivet i en tämligen genomarbetad bilaga.

---

<sup>61</sup> Ledningsmodellen ansluter här till gängse praxis för beställare/utförarestyrning inom offentlig verksamhet, se t.ex. Konkurrensstrategi för SÖSO/SLL 1994.

Den externa ledningens direkta samarbete med PO-verksamheten skulle sålunda kunna sägas bestå av ett skriftligt uppdrag och en dialog med en ledningsgrupp. Ledningsgruppens uppgift är att, utifrån det avtal som finns, formulera vad som ska uträttas. Men i det externa ledningsuppdraget ligger också att utåt, gentemot omvärlden och andra organisationer, värna om PO-verksamheten både genom förankring och marknadsföring, samt genom att slåss för verksamheten i kamp om resurserna. Detta indirekta externa ledningsarbete handlar om att åstadkomma förutsättningar för verksamheten – mentorsrollen eller möjliggörarrollen.

Den interna ledningens uppgift är dubbel. Den ska vara verksamhetens kontaktyta mot omvärlden; förhandla: informera, samarbeta, knyta kontakter, skaffa bundsförvanter och vara allmänt orienterad i vad som händer. Men den skall också gentemot den externa ledningen redovisa och rapportera om uppdraget, återföra erfarenheter samt begära stöd och ledning, den interna ledningens utrikespolitik.

Inåt är man den som upprättar budget, anställer, kompetensutvecklar, arbetsleder, arbetsfördelar, löser personalfrågor, följer upp och kvalitets-säkrar verksamheten etc., den interna ledningens inrikespolitik. I rollen som intern ledning har man alltså två slags ansvar: ett produktionsansvar för det uppdrag man åtagit sig och ett arbetsgivaransvar för den personal man anställt.

### *Att leda i nätverk*

PO-arbetets externa ledningsfunktion låter sig dock inte beskrivas med den gängse modellen för ledning och styrning eftersom det inte är någon konventionell organisation. Den är snarast en gränsöverskridande eller imaginär organisation<sup>62</sup> av nätverkstyp. Det finns rikligt med erfarenheter av att leda gränsöverskridande nätverksorganisationer inom både privat och offentlig sektor. Man talar om begrepp som empowerment<sup>63</sup>, systemtänkande<sup>64</sup> och ledningsdialoger. Dessa begrepp, samt den metodik och det förhållningssätt som förknippas med nätverksledning, är i högsta grad relevanta för ledningen av PO-arbetet och dess tillämpning i de studerade verksamheterna.

### *Tre sidor på myntet*

Då man säger att PO-arbetet både kan och bör ledas, kan detta leda till de mest skiftande slutsatser. Många förknippar begreppet ledning med ord som styrning, beslutsfattande, ordergivning, chefande och kanske att styra och ställa i största allmänhet. PO-arbetets ledarskap är, med utgångspunkt

---

62 Se Stenberg, Organisationslogik i samverkan – konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer, 1999 samt Hedberg m.fl. Imaginära organisationer, 1994.

63 Wiberg, Gränslandet. ledarskap för medarbetares delaktighet och verksamhetens förnyelse, 1998.

64 Senge, Den femte disciplinen – den lärande organisationens konst, 1995.



**Figur 4.** PO-ledningens handlingsrepertoar.

i diskussionen ovan, mycket mer sofistikerat än så. Det har en bred repertoar med olika arbetsformer. Man brukar säga att bra ledningsarbete, framför allt i nätverkssammanhang, bygger på tre centrala stickord, nämligen styra, stödja, lära. Traditionellt chefsarbete fokuserar ofta på den styrande delen: att fatta beslut och bestämma. Modernt ledarskap, i synnerhet i kunskapsorganisationer, betonar mer den stödjande och lärande funktionen. Arbetet med att leda PO-verksamheten omfattar alla tre.

Det finns en styrande sida som handlar om att fatta vissa viktiga beslut och som vägvisare peka ut den långsiktiga vägen. Den lärande sidan handlar om att dra lärdomar av ombudens arbete, både i klientarbetet och ur ett systemperspektiv. Den stödjande sidan handlar om att underlätta genomförandet av arbetet. Varje aspekt av ledningsarbetet kan beskrivas som en specifik roll. Vi pekar här på några sådana delroller. Dessa roller är PO-ledningens handlingsrepertoar:

- Rollen som vägvisare påminner i vissa stycken om en traditionell ledarroll. I denna roll ligger att peka ut färdriktning, formulera mål, definiera målgrupper och ta ställning till olika prioriteringsfrågor. Det viktiga i rollen är att föra en dialog med dem som ska utföra arbetet.

*”En av de svåra sakerna i mitt arbete som ombud är att begränsa mina ambitioner, veta hur högt jag ska sätta ribban, att välja och prioritera bland alla de tänkbara arbetsuppgifter som finns. Att få hjälp med att peka ut någon sorts färdriktning i stort. Där tycker jag ett tydligt uppdrag skulle vara till hjälp.”*

- Rollen som beslutsfattare påminner om chefsrollen i en konventionellare mening. Det kan handla om att avgränsa målgrupper och fatta

prioriteringsbeslut. I rollen kan också ligga ett visst korrigerande inslag, att styra arbetet mot det beslutade målet.

*”Ibland skulle jag som ombud behöva mer konkret hjälp i att sätta gränser och avgränsa mitt uppdrag. Vilka målgrupper ska jag avstå från att arbeta med? När ska jag på ett mer principiellt plan säga nej. Här skulle ledningen kunnat vara tydligare.”*

- Rollen som mandatgivare kan också anses vara en del av styrfunktionen. I denna roll ligger att tilldela resurser, avsätta personal, skaffa lokaler etc.

I det stödjande ledningsarbetet kan vi se flera olika delroller:

- En roll är att vara mäklare och kopplare, dvs. den som för samman olika intressen och förmedlar kontakter som gör konkret samarbete om klienten möjligt. Medlarrollen handlar om att vara med och lösa problem då det uppstår målkonflikter mellan PO-arbetet och det ordinarie ledningsarbetet.

*”Ibland behöver jag som ombud få hjälp med att öppna grindar så att jag får möjligheter att komma in på en arbetsplats, informera om PO-arbetet eller hjälp med att lösa en akut konflikt med enskilda handläggare.”*

- En särskilt viktig roll är att uppmuntra och ge ombuden positiv feedback för deras insatser och effekterna av deras arbete. Beröm och uppskattning är underskattade instrument i allt ledningsarbete.

*”Det är tungt att vara ombud. Många gånger känns det som att det är mycket uppförsbacke. Klienter som far illa. Ett ständigt kämpande med mer eller mindre tröga organisationer. Ibland känns det som att man är på väg att tappa sugen. När man då får beröm från ledningsgruppen är det som en adrenalininjektion.”*

Denna stödjande roll är den som ofta betonas starkast då man pratar om moderna, kunskapsintensiva och gränsöverskridande organisationer. Det tyder på att det kanske är här tyngdpunkten i den externa ledningen av PO-arbetet borde ligga. I den lärande ledningsrollen finns också flera olika delroller:

- Kompetensutveckling både för att stödja ombuden i deras roll- och metodutveckling och för att skapa förutsättningar för kunskapstillförsel i de olika hemmaorganisationerna, kompetensutvecklarrollen.
- Att genom olika former av systematisk kunskaps- och erfarenhetsinhämtning, i form av uppföljning, ledningsdialog och utvärdering, dra lärdomar av hur det konkreta klientarbetet fungerar och hur det skulle kunna utvecklas, utvecklarrollen.
- En tredje roll skulle kunna vara att använda de kunskaper PO-arbetet ger om olika lokala och centrala systemfel, som leder till att människor

far illa och ramlar mellan stolarna, för att påbörja ett strukturellt förändringsarbete både lokalt och centralt, systemförändrarrollen.

## Ledningsarbetet i de tre storstäderna

Det är för en utomstående granskare svårt att i detalj avgöra hur de fyra verksamheternas externa ledningsgrupper leder arbetet. Men några bilder framträder:

- Bilden av vad ledningsuppdraget innefattar är tämligen oklar i flera av ledningsgrupperna. Det råder oklarhet om rollen, mandatet, arbetsuppgifterna och formerna för hur ledningsarbetet bör bedrivas både inom ledningsgruppen och gentemot ombuden. Detta gäller både mandatkriterierna och förankringskriterierna. Eller som en person i en ledningsgrupp sade:  
*”Om jag ska vara ärlig vet jag faktiskt inte vare sig vilken roll jag har i ledningsgruppen eller vilken roll och vilka mandat ledningsgruppen har.”*
- Ledningsgrupperna i PO-Skåne och Parasoll förefaller mer fungera som referensgrupper än som ledningsgrupper. Man är oklar över roll, beslutsmandat, uppdrag. Ledningsgrupperna och de interna ledningarna har också olika uppfattning om ledningsgruppernas mandat. Ledningsrollen förefaller vara klarare både i Hägersten och i Göteborg, även om man i det senare fallet kallar gruppen samverkansgrupp. I uppdraget till samverkansgruppen i Göteborg sägs t.ex. följande:  
*”Samverkansgruppen skall ge stöd och vara bollplank till ombudsverksamheten och medverka till uppföljningen av ombudsverksamheten och dess uppdrag.”<sup>65</sup>*
- Man kanske kan säga att det inte ens är självklart på några ställen att den grupp som omväxlande kallas styrgrupp, samverkansgrupp och ledningsgrupp har ett ledningsuppdrag och vad det i så fall innebär. Denna oklarhet går i flera fall att återföra till de avtal eller uppdrag som ligger till grund för verksamheten. Tydligheten i Göteborg går direkt att återföra till det styrdokument som är kopplat till affärsavtalet med Bräcke. I Göteborg finns också en tydlig och välfungerande rollfördelning mellan intern och extern ledning om frågor som berör mål, ledning, målgrupp och systemförändrande frågor. Man har också utvecklat konkreta arbetsformer för gemensamma möten inte bara av informerande utan också problemlösande.
- Ledningsgruppen i Göteborg förefaller aktivare än övriga grupper ha tagit sitt ledningsansvar.<sup>66</sup> Parasolls ledningsgrupp förefaller mindre

65 Riktlinjer för PO-verksamhet i Göteborg och Partille, 2001-06-19.

66 Det vi kunnat utläsa ur protokoll och intervjuer är att man har regelbundnare möten, högre grad av närvaro, mer allsidig närvaro och en högre grad av metodik vid sina ledningsmöten än övriga verksamheter.

aktiv än de tre övriga. I den gruppen finns betydande oklarheter och olikheter i uppfattning om gruppens mandat och uppdrag.

- Det förefaller också som om inslaget av lärande, på det sätt vi definierat, mer omfattas av ledningsgrupperna i Göteborg<sup>67</sup> och Hägersten än i de övriga. Detta gäller speciellt det vi kallar de systemförändrande frågorna. Särskilt i Göteborg förefaller både synsätt och metodik från båda ledningsgrupperna väl ägnade att stödja en lärande och utvecklande process.
- Det förefaller som om det styrande inslaget i ledningsgruppernas arbete genomgående är ganska vagt. Det återspeglas för de entreprenaddrivande verksamheterna i de avtal som reglerar verksamheten. Samtidigt kan sägas att i flera av ledningsgrupperna verkar man vara på väg att börja eller ha börjat diskutera t.ex. målgrupper samt avgränsningar och prioriteringar inom målgruppen.
- Den stödjande delen av ledningsuppdraget kanske är mest framträdande i Hägersten. Kanske ligger förklaringen till detta i den kommunala organisationsformen. Stora delar av den stödjande, och i viss mån utvecklande, funktionen tycker vi oss hitta i den interna arbetsledningen i Bräcke. Detta blir möjligt inte minst därför att det finns ekonomiska förutsättningar för detta genom att man har en anställd verksamhetschef. Verksamheten i Parasoll är av detta skäl den mest utsatta eftersom man varken har en extern ledning som står för stöd eller ekonomiska förutsättningar. Man arbetar på ideell basis.
- Det förefaller som om den externa ledningsrollen som möjliggörare eller mentor av PO-verksamheten egentligen bara är helt utvecklad i Göteborg och delvis i Hägersten, där framför allt bristen på ett tydligt formulerat skriftligt uppdrag samt klara spelregler för samspel mellan ombud och ledning är besvärande. Den är betydligt svagare både i Malmö och i framförallt Parasoll. Vi har inte funnit några tydliga tecken på att de två sistnämnda ledningsgrupperna på sina hemmaplaner aktivt stödjer eller informerar om PO-arbetet. Detta utgör kanske på sikt ett betydande hot mot PO-verksamheten i dessa båda fall.

## Det stora och det lilla uppdraget

### *Det klientnära och det systemförändrande uppdraget*

I det konkreta PO-arbetet pratar man ibland om både ett klientnära uppdrag och ett systemförändrande uppdrag. På samma sätt kan man i rollen som ledningsgrupp antingen se sin uppgift som enbart att leda ombudens arbete med klienterna – den operativa ledningsrollen – eller som något mer.

---

<sup>67</sup> Exempel på detta är att man haft gemensamma metod- och utvecklingsseminarier där både ombud, intern ledning och extern ledningsgrupp medverkat.

En vidgad syn på det externa ledningsuppdraget är att se ombudsarbetet som en källa till direktkunskap om vad som händer hos klienten i kontakten mellan klienten och de olika offentliga organisationerna. Med detta synsätt kan man se PO-arbetet som ett slags early-warning-system eller kvalitets-säkringssystem, eller som en chefsperson sade:

*”Jag ser PO-arbetet som en indirekt del av mitt kvalitetsarbete. Den ger mig en klarare bild av hur klienterna utan alltför många mellanled uppfattar den verksamhet vi bedriver.”*

Med detta som grund kan man först i den externa ledningsgruppen få underlag och ta beslut som sedan omvandlas till ledningsbeslut om och utvecklingsarbete för samarbetsformer, organisationslösningar, arbetsmetoder, synsätt, bemötandefrågor etc. Ett personligt ombud med uppdraget att undersöka denna typ av problem åt sin ledningsgrupp redovisade bl.a. följande<sup>68</sup>:

- En klient vänder sig per telefon till öppna psykiatriska mottagningen. Efter fem minuters samtal bedömdes personen som för frisk för att få tid. Den som gjorde bedömningen var receptionisten (metodik, bemötandefrågor).
- En klient försöker få kontaktperson. Mötet med handläggare kommer aldrig till stånd eftersom personen, som handläggaren aldrig har träffat, har rykte om sig att vara besvärlig och våldsam (bemötande, ideologi).
- Handläggningstid för en klient som har rätt till personlig assistent enligt LSS tar mer än 18 månader, (metodik, laglig rätt).
- Kommunen diskuterar bara en framställning med en klient utan att öppna ett ärende. Alltså finns inget beslut som kan överklagas (metodik, laglig rätt).
- Socialsekreterare lovade höra av sig till klient men struntade i det. Säger sig inte ha lovat detta trots att två oberoende vittnen finns (bemötandefrågor).

Man kan också se att ombudsarbetet undersöker och blottlägger alla de systemfel som finns i uppbyggnaden och styrningen av våra offentliga organisationer, och som gör att klienten ramlar mellan stolarna. Den externa ledningsgruppen kan, om den vill tolka ledningsrollen ännu offensivare, se sin uppgift som att samla in och analysera dessa systemfel, den systemförändrande rollen.

Den grundläggande vägvalsfrågan i PO-arbetet för både ombuden och den externa ledningsgruppen är om PO-arbetet är ett instrument för att städa efter systemmisslyckanden och vara en sorts kontrollinstans för att

---

68 Utdrag ur e-post från en PO-verksamhet.

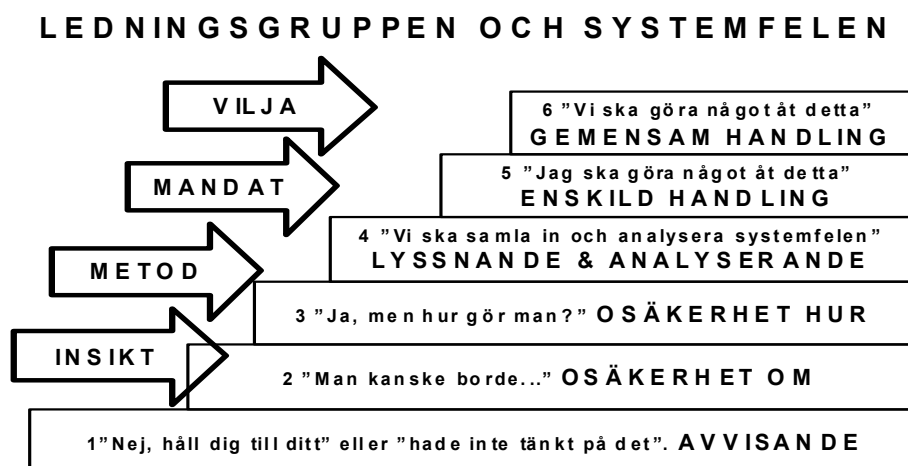
lagen efterlevs. Man kan också se PO-arbetet som ett instrument för att få kunskap och därmed få till stånd lokala och centrala systemförändringar. Valet står mellan att bli en städpatrull för systemmisslyckanden eller ett utvecklingsinstrument.

Det tycks inte råda något tvivel om att praktiskt taget alla ombud vi intervjuat ser sitt uppdrag som något större än att enbart städa efter systemmisslyckanden till följd av de offentliga organisationernas sätt att arbeta; ”jag har inte tagit det här jobbet för att agera städgumma”, sa ett ombud vi intervjuat. Det sägs också i Socialstyrelsens meddelandeblad<sup>69</sup>:

*”Det blir därför viktigt att hitta lämpliga former för att ta tillvara ombudens kunskaper och erfarenheter såväl i den kommunala verksamheten som i den samlade rehabiliteringen av psykiskt funktionshindrade personer.”*

### *Ledningsgruppens handlingsrepertoar*

Man skulle alltså lite tillspetsat kunna säga att PO-arbetet har två dimensioner. Den ena är att bistå klienterna och den andra är att uppmärksamma berörda myndigheter på alla de systemfel, både lokala och centrala, som gör att klienten far illa, inte får sina behov tillgodosedda och faller mellan stolarna. Om ombudsarbetet enbart fokuseras på den första uppgiften är risken att man på sikt får rollen som städpatrull för de offentliga systemens misslyckanden. En ledningsgrupp kan förhålla sig till denna fråga på flera olika sätt vilket illustreras i figur 5.<sup>70</sup>



**Figur 5.** Mognadstrappa i den externa ledningsgruppens utveckling.

69 Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000, sid 6.

70 Bilden av dessa sex olika nivåer har växt fram vid möten, samtal och seminarier med ett femtiotal ledningsgrupper för PO-verksamheten under 2002–03. Naturligtvis är modellen en förenkling av verkligheten.

Man kan se detta som en sorts mognadstrappa eller utvecklingstrappa i den externa ledningsgruppens utveckling. På en första nivå avvisas tanken på ett systempåverkande uppdrag i det externa ledningsarbetet, kanske för att man inte vill eller kanske för att man inte ser poängen med detta. Man hade kanske inte ens tänkt på den möjligheten och intar en avvisande hållning.

På nästa nivå kommer man på att man kanske borde arbeta med systemfeLEN, man anar att det kan vara en poäng. Men det råder osäkerhet om det är lämpligt och om det inte är ett alltför besvärligt och stort uppdrag. På nästa nivå har man fått sådan klarhet i frågan att det uppfattas som självklart att arbeta med systemfeLEN. Det som har åstadkommit denna klarhet är insikt om möjligheterna. Man har emellertid ingen klar metodik för hur man ska gå tillväga.

På den fjärde nivån har man arbetat fram en metodik som både ombud och ledningsgrupp använder sig av. Man lyssnar och analyserar. På nästa trappsteg omsätter man detta till handling i den egna organisationen. För att kunna göra det krävs både vilja och mandat att agera. På trappstegens femte steg antar man en individuellt agerande roll. På trappans högsta trappsteg förvandlas handlandet till ett gemensamt handlande från ledningsgruppens sida om vissa gemensamma frågor.

Vandringen upp längs mognadstrappan handlar om minst tre olika saker. Man måste ha insikt om behoven av och möjligheterna till ett sådant agerande. Det behövs vilja, och i viss mån mod, att göra detta enskilt och gemensamt, samt en metodik. En extern ledningsgrupp kan genomgå sådana mognadsprocesser både inom ett specifikt problemområde, som vid psykiatireformens genomförande i Södertälje<sup>71</sup>, och för en hel kommun, som ledningsgruppen för välfärd i Nacka<sup>72</sup>. På samma vis kan en sådan förändring försiggå inom varje extern ledningsgrupp i PO-verksamheten.

### *De tre uppdragen i de tre storstäderna*

Modellen ovan kan användas för att förstå var de olika externa ledningsgrupper vi studerat befinner sig. Den kan också få oss att fundera över varför det förhåller sig så och vad som krävs för att ta sig vidare uppåt i trappan. Här beskriver vi den generella bild vi fick genom intervjuer och dokumentstudier.

Hägerstens ledningsgrupp är på väg uppåt i trappan och befinner sig just nu någonstans mellan steg 3 och 4. Ombuden samlar konkret och systematiskt in de systemfel de upptäcker och rapporterar dem till ledningsgruppen.

Parasolls ledningsgrupp befinner sig på steg 1. Men enskilda medlemmar befinner sig på steg 2 eller 3, med en viss önskan om att hela gruppen ska röra sig uppåt i trappan.

---

71 Nilsson, Vi byggde nätverk – utvärdering av psykiatireformens genomförande i Södertälje, 1998.

72 Strategi för Välfärd i Nacka, 2002, Nacka Kommun m.fl.

Bilden i Göteborg är ganska lik den i Hägersten. Men Göteborg kanske befinner sig mer på steg 3 än 4. Man ser alltså vikten av att ta emot och samla in information, men man agerar inte aktivt.

Ledningsgruppen i PO-Skåne befinner sig i huvudsak på steg 2. Man avvisar inte principiellt tanken på en systemförändrande roll, men har i grund och botten inte vidtagit några aktiva åtgärder.

Ett intressant förhållande är att då vi vid intervjuer med medlemmar från de olika ledningsgrupperna fört denna fråga på tal, ser praktiskt taget alla både behovet av och möjligheterna i att använda PO-arbetet systempåverkande. Det som i regel saknas är ett aktivt beslut och en metodik för hur man gör detta på bästa sätt. Ingen av dem vi intervjuat har avvisat idén om PO-arbetets systempåverkande möjligheter. Tvärtom har ett flertal av intervjuerna lett till att man bestämt sig för att fundera över hur man mer aktivt kan ta tag i frågan.

I PO-Skåne har man tagit egna initiativ i denna typ av frågor, främst beträffande enskilda spörsmål men också i mer principiella frågor och fått en förändring till stånd. Såvitt vi förstår har detta knappast gjorts på initiativ från ledningsgruppen, utan oberoende av denna. Stundtals har man där i stället tvingats ta helt andra vägar för att få förändring till stånd, t.ex. via media.

Ombuden i Hägersten hanterar detta lite annorlunda. Konkret gör man så att man i ett kollegieblock på det gemensamma kontoret efter hand noterar alla större och mindre systemfel man stöter på. Därefter sätter man sig ner tillsammans och analyserar dessa brister för att se om det finns något mönster för att sedan återföra detta till ledningsgruppen.

## Slutsatser

En första slutsats är att bristen på insikt i rollen som extern ledning är betydande i flera av de studerade verksamheterna. Bristen är kanske allra störst i Parasolls och PO-Skånes externa ledningsgrupper. I Bräcke Diakonisk ledningsgrupp är den betydligt mindre. Konsekvenserna av detta är två: på kort sikt innebär det en viss otydlighet från den externa ledningen beträffande uppdragets mål, målgruppens avgränsning och de prioriteringsprinciper som ska gälla i arbetet. Denna otydlighet har dock hanterats tämligen enkelt genom att man internt i dessa PO-verksamheter tagit egna beslut. Den långsiktiga effekten av detta är möjligtvis negativare och ännu så länge kanske endast vagt skönjbar. Om den externa ledningen är otydlig har man ingen på den egna organisatoriska hemmaplanen, t.ex. inom kommunen, som slåss för och värnar om PO-verksamheten. Den rollen är viktig inte minst då de entreprenaddrivna verksamheterna ska förlänga sina avtal eller upphandlas på nytt.

En andra slutsats är att de systempåverkande frågorna i några av ledningsgrupperna spelar en mycket liten roll. Det betyder att möjligheterna

att driva det systempåverkande arbete som anges i regeringspropositionen om psykiatrireformen inte tillvaratas.

*”Vidare ingår att identifiera eventuella brister i serviceutbudet och medverka till att dessa undanröjs. I uppgiften ingår också att identifiera icke tillgodosedda behov samt att föra kunskaperna om dessa brister vidare som ett instrument för uppföljning och planering av serviceutbudet.”<sup>73</sup>*

Konsekvenserna av detta blir att ombudsarbetets potential att bidra till det systemutvecklande arbetet i linje med denna proposition starkt underutnyttjas. Det förefaller vara ineffektivt ur ledningsperspektiv och förskjuter PO-arbetet mot rollen som städgumma efter systemmisslyckanden och reducerar rollen som utvecklingskraft.

PO-verksamheten är ur kommunalt perspektiv en frivillig insats och utformandet av den varierar högst påtagligt i de studerade verksamheterna. På till synes godtyckliga grunder innebär kanske denna bristande förankring hos den externa ledningen ett av de största hoten mot PO-verksamhetens långsiktiga överlevnad.

---

73 Proposition 1993/94:218, sid 30.

# Hur olika driftformer kan påverka PO-arbetet

Här diskuterar vi hur olika driftformer påverkar möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt PO-arbete samt likheter och skillnader mellan entreprenaddrift och kommunal drift av PO-verksamhet.

## De förlorade tänderna

*”En av de första klienterna jag hade var en dam – Sara – som under många år hade haft psykotiska besvär. Eftersom hon var mycket misstänksam besökte jag henne första gången tillsammans med hennes dotter. Sara hade för två veckor sedan tappat sju tänder då hon åt kola. Eftersom hon inte hade några tänder kvar kunde hon inte äta. Hon levde på välling och energidryck.*

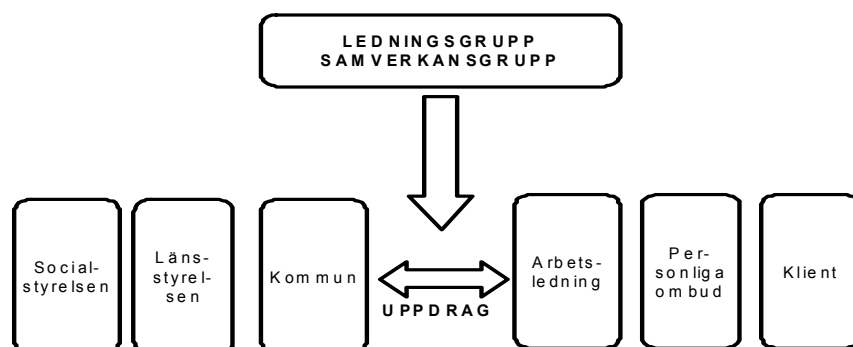
*Mitt första uppdrag blev att bistå Sara med att få finansiellt stöd för att få sina tänder ersatta och lagade. Ett s.k. gult kort skulle kunna lösa detta. Sådana skrivs ut av den socialpsykiatriska verksamheten i kommunen, som också betalar kostnaderna. Den första kontakten gav ett blankt nej.*

*Då gick jag tillbaka till tandvårdsenheten i Saras hemkommun och skaffade mig kunskap om reglerna för detta och vilka kriterier som ska gälla för att erhålla gult kort. Därefter, beväpnad med de kunskaper jag hade skaffat mig, bokade jag en ny tid och drev en regelrätt förhandling med handläggaren inom socialpsykiatrin. Efter femton minuters samtal var saken klar. Sara fick sitt gula kort. Hon fick sina behov tillgodosedda utifrån den lagliga rätt hon har. Och tillsammans hade vi skapat en förtroendefull relation så att vi kunde arbeta vidare tillsammans kring helt andra frågor.*

*Idag har hon nya tänder, vågar gå ut på stan och umgås med folk. Hon har börjat en läsecirkel och tillsammans undersöker vi möjligheterna för henne att finna en meningsfull sysselsättning på dagarna.”*

## Från regering till klient

Grunden för PO-verksamheten är Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000. Med utgångspunkt i detta har ett stort antal kommuner i landet, cirka 85 procent av kommunerna med cirka 90 procent av befolkningen, ansökt om medel för PO-verksamhet. Med detta som grund har man antingen initierat verksamhet i egen regi, vanligast, eller efter upphandling lagt ut upp-



**Figur 6.** PO-verksamhetens uppdrag.

draget på entreprenad.<sup>74</sup> Drygt 20 procent av landets ombud arbetar i någon form av entreprenad driven verksamhet.

Ofta har man därutöver haft en extern ledningsgrupp, styrgrupp eller referensgrupp som för uppdragsgivarens räkning är den kontinuerliga länken mellan de båda parterna. De flesta entreprenörer har dessutom en inre ledning för att hantera driftsfrågor och arbetsledning. Det är en lång kedja som bör fungera. Den startar i form av ett regeringsbeslut och slutar i bästa fall med att de grundläggande intentionerna i reformen når klienten.

Man skulle kanske kunna säga att det mer eller mindre tydligt formulerade uppdraget är den yttre ramen för vad som ska uträttas i PO-verksamheten. En extern ledningsgrupps uppgift skulle kunna vara att inom ramen för avtalet, i dialog med dem som utför verksamheten, bidra med preciseringar av uppdraget, t.ex. vilka mål som ska uppnås, avgränsningar av målgrupp samt prioriteringar i arbetet.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att oavsett driftform är det kommunens uppdrag att ansvara för PO-verksamheten. Precis på samma sätt som uppdraget kan läggas ut på entreprenad kan också uppdraget som ledningsgrupp för PO-verksamheten, oavsett driftform, delegeras till en partssammansatt ledningsgrupp. Det är bara kommunen som kan fatta ett sådant beslut och ge mandat till en sådan ledningsgrupp. Ett sådant beslut måste vara tydligt vad avser mandat, bemanning och beslutsrättigheter.

Sådana avtal återfinns i olika styrdokument för de tre entreprenader vi studerat. De är i samtliga fall tämligen vaga och ger utrymme för betydande godtycke både från beställarens och utförarens sida. I något fall har personer från ledningsgruppen och personer i entreprenadens ledning haft oklara och olika bilder av den externa ledningsgruppens legitimitet i vissa typer av frågor. Här finns betydande utrymme för förbättringar.

<sup>74</sup> De entreprenader som finns i landet i dag är bl.a. PO-Skåne (flera städer), Bräcke Diakoni, Vårdförbundet Blekinge, PO-Eskilstuna/Strängnäs, Stadsmissionen i Stockholm, Fountain House i Stockholm, Parasoll.

## Extern ledning vid entreprenad

Gemensamt för de tre entreprenaderna i studien är att verksamheten är reglerad i någon form av affärsavtal, ofta föregånget av en upphandling.

Rollfördelningen i en sådan styrmodell är ganska tydlig; beställaren beskriver vad man vill ha utträttat med vilken kvalitet och till vilken kostnad. Entreprenören avgör hur uppgiften ska lösas, vilka personer som ska anställas, arbetsformer, arbetsmetoder etc. Det är en tydlig skillnad mellan vad som ska utträttas och hur det ska utföras.

I alla upphandlingar finns det två olika tolkningar av hur verksamheten därefter ska styras. Antingen ser man avtalet som det huvudsakliga eller enda styrinstrumentet, avtalsstyrningsmodellen, eller så ser man avtalet som den ram inom vilken verksamheten ska bedrivas. Inom denna ram förs en dialog mellan beställare och utförare om detaljer i uppdragets genomförande, dialogstyrningsmodellen. Skälet till detta är att den typ av tjänster som en PO-verksamhet utför kan vara svåra att precisera i ett avtal. Det betyder att man efter avtalets tecknande har ett behov av att bli ännu tydligare beträffande det som ska utträttas. Erfarenheten säger att det är klokt att se samspelet mellan ledningsgrupp och entreprenör som en partnerskapsfråga där man tillsammans löser de frågor som uppstår. Utgångspunkten är hela tiden att beställarens uppgift är att fokusera på vad som ska utträttas medan entreprenörens roll är att fundera över hur det ska gå till.

En väl fungerande extern ledningsgrupp ska, som man t.ex. gör i Göteborg<sup>75</sup>, kunna samarbeta med entreprenören och precisera uppdraget samt ha en ledningsroll vid uppföljning och utvärdering av entreprenaden.

### *Entreprenadens särdrag*

Att bedriva PO-verksamhet på entreprenad leder till ett antal intressanta konsekvenser som skiljer det från en verksamhet i kommunal regi:

- Entreprenaden styrs genom ett juridiskt bindande avtal som båda parter måste följa. Det ger tydlighet och är en fördel om det är ett bra formulerat avtal, annars kanske en nackdel och onödigt bindande. Innehållet i avtalet bygger för de tre entreprenader vi studerat helt på den ansökan kommunerna lämnat in till länsstyrelsen.
- Självständigheten att lösa uppgiften blir därmed mycket stor, vilket ger ett gynnsamt handlingsutrymme för de personer som kan verksamheten.
- Entreprenörens roll i förhållande till beställarens är mycket tydlig: man anställer, arbetsleder, sätter löner etc., dvs. man har ansvar för hur uppdraget löses. Man har ett produktionsansvar mot beställaren och ett arbetsgivaransvar mot den personal man anställt. Beställarens roll är att

---

75 Se vidare riktlinjer för PO-verksamheten, Göteborgs Stad.

tala om vad som ska uträttas.

- För ombuden blir rollen, psykologisk hemvist och lojaliteter utomordentligt tydliga och enkla i denna arbetsmodell. Man står entydigt på klientens sida och behöver inte snekla åt sidorna.
- För klienten ger detta en mycket tydlig och viktig signal om att man är helt fristående från myndigheterna. Det ger hög trovärdighet och ger tillit till ombuden.
- Samtidigt ger entreprenadformen ett avstånd till de myndigheter man ska arbeta med. En fördel med detta kan vara att roller och gränser blir tydliga, man dras inte in i den kollegiala kovärmen. Det har vi sett tydligt i alla de tre entreprenader vi studerat. Nackdelen är att det kan vara svårt att få tillträde och legitimitet.

### *Den kommunala driftens särart*

Att vara ombud i kommunal regi innebär ett omvänt förhållande:

- Man har inget bindande avtal för verksamheten mellan ledning och ombud, i regel inte ens ett uppdragskontrakt. I Hägerstens fall arbetar man med ett styrinstrument som används i Stockholms stad för att formulera åtaganden, verksamhetsplan för 2003.
- Det gör styrningen av verksamheten flexiblare men samtidigt också otydlig. Dessutom uppstår gränsdragningsproblem mot övrig kommunal verksamhet,
- Man är både fysiskt, organisatoriskt och ledningsmässigt placerad nära den kommunala organisationen, vilket både för ombuden och för klienten kan ge en känsla av att ställningen kanske inte är så fristående som man skulle kunna önska.
- Genom närheten till ledningsgruppen och beslutsfattandet inom de olika linjeorganisationerna blir möjligheterna att åstadkomma systempåverkande effekter större. Denna potential är mycket tydlig i Hägersten.
- Verksamheten är inte så juridiskt skyddad som i entreprenadmodellen. Det gör att arbetsvillkoren kan ändras över en natt till följd av nya verksamhetsdirektiv eller sparbetning. Det är också betydligt lättare att fatta ett eventuellt nedlägningsbeslut av verksamheten.

Många av ovanstående problem kan hanteras om man i kommunal regi styr verksamheten med ett styrdokument liknande entreprenadavtalet men kallar det beställning eller uppdragsdokument.

I princip skulle man kunna tänka sig att betrakta ledningsrelationen på exakt samma sätt i kommunal drift, i synnerhet om man i berörd kommun arbetar med någon form av beställar–utförarmodell. Man formulerar först ett uppdrag eller en beställning, den interna motsvarigheten till entrepre-

nadavtalet. Därefter blir ledningsgruppen det organ som tillsammans med ombuden preciserar uppdraget. Man skulle kunna kalla detta målstyrning av PO-verksamheten. Det är också den styrmodell som inom beställar-utförarmodellen kallas intraprenadmodell. På så sätt blir uppdrag och förväntningar tydliga, liksom resurser och mandat samt roller och ansvarsfördelning. Det blir också klara ramar för ombudens arbete och verksamheten blir lättare att utvärdera.

## Intern ledning vid entreprenaddrift

Något som framträtt vid våra intervjuer med ledningspersoner och ombud är att en PO-verksamhet, och i synnerhet en PO-verksamhet som drivs på entreprenad, kan sägas ha två sorters ledning som det är viktigt att skilja på. En extern ledning som utgör beställarens eller upphandlarens förlängda arm<sup>76</sup> och en intern ledning som har ansvar för att på beställarens uppdrag driva verksamheten. Men den interna ledningen ska inte bara uppfylla beställarens önskemål och krav. Den ska också stå till svars inför ägaren.

Den interna PO-ledningen ska agera på den utrikespolitiska arenan med frågor som rör verksamhetens förankring, avrapportering av uppnådda resultat, tolkning av avtal och samarbete med olika externa aktörer. Som intern ledning är man gentemot beställaren produktionsansvarig för det avtal man slutit. En central fråga i det utrikespolitiska ledningsarbetet är att försäkra sig om verksamhetens långsiktiga finansiering och överlevnad. För att lyckas med detta måste man skaffa sig externa bundsförvanter. Här bör den externa ledningsgruppen rimligtvis vara en resurs och tänkbar partner.

Inrikespolitiskt är uppgiften för den interna ledningen att som arbetsgivare arbetsleda, anställa ombud och hantera kompetensutvecklings-, handlednings- och metodutvecklingsfrågor. Dessutom hör det till det interna ledningsarbetet att hantera alla administrativa göromål från fakturahantering till budget och löneutbetalning.

Dessutom har man en tredje funktion, att vara länk mellan det dagliga arbetet och verksamhetens ägare samt ta tillvara ägarens intressen i verksamheten. Det är inte självklart att ägarintresset i PO-verksamheten, särskilt inte i de klientägda verksamheterna, överensstämmer med beställarens intressen, t.ex. i frågor som rör definition av målgrupp, avgränsningar av målgruppen och prioriteringar. Då är det den interna ledningens roll att balansera ägarintressena mot beställarintresset.

---

76 Härvidlag är likheten med normala beställarorganisationer tydlig.

## Slutsatser

Alla dessa tre funktioner måste integreras och hanteras i det interna ledningsarbetet, och samtidigt vara i harmoni med det externa ledningsarbetet. Det är vår uppfattning att några av de studerade verksamheterna, främst PO-Skåne och Parasoll, inte har externa ledningsfunktioner som fullt ut tar ansvar för verksamhetens långsiktiga utveckling. För Parasoll är det heller inte helt oproblematiskt, att man i motsats till PO-Skåne och Bräcke inte har någon verksamhetschef med en tydlig roll samt tid och möjlighet att driva det interna ledningsarbetet. Det arbetet utförs av en ideellt arbetande styrelseordförande.

En slutsats av ovanstående är att det vid entreprenad drift alltid finns två ledningar för en verksamhet. Det finns en extern ledning vars uppgift är att tolka, följa upp och utveckla det uppdrag beställaren och utföraren gemensamt har kommit överens om i ett affärsavtal. Sedan finns det en intern ledning vars uppgift är att gentemot uppdragsgivaren fullfölja detta uppdrag, uppfylla ägarens intressen och arbetsleda verksamheten. I de tre studerade entreprenaderna har det inte alltid förefallit som om dessa olika roller varit självklara eller tydliga. Mest genomarbetade tycks de vara i Göteborg.

Man kan också säga att som entreprenör har man i det korta perspektivet stor frihet i klientarbetet. Den fristående ställningen är tydlig både för ombud, klienter och omvärld. Det är vad som gäller inom den aktuella avtalsperioden. Men varje avtal ska omförhandlas och då blir beroendeförhållandet gentemot framför allt kommunen påtagligare. Man blir då ur ett längre tidsperspektiv kanske ännu sårbarare och mer beroende än de kommunala verksamheterna. Nedläggningen av en entreprenadverksamhet leder i motsats till en verksamhet i kommunal regi inte till några som helst avvecklings- eller personalproblem för den kommunala uppdragsgivaren. Dessa problem övervältras helt på entreprenören. Det gäller särskilt i de fall när ingen i den externa ledningsfunktionen slåss för verksamheten.

# Att vara PO i en klientdriven organisation

Här beskriver vi det unika med att arbeta som personligt ombud i en klientdriven organisation och hur det kan tänkas påverka effekterna av PO-arbetet på kort och på lång sikt.

## Varför lyssnar ingen på mitt rop om hjälp?

*”Patrik som är 43 år gammal och psykiskt sjuk sedan länge blev klient hos mig efter att ha blivit hänvisad av den psykiatriska verksamhetschefen inom vårt område. Han mår dåligt då vi ses första gången, är nervös, orolig, har svårt att sitta stilla. Är inte helt fräsch. Han berättar att han lider av psykos och schizofreni. Enligt psykiatrin (som enligt Patrik pratar osant) är han hotfull och aggressiv och har därför blivit portförbjuden på den psykiatriska mottagningen.*

*Han har haft kontakt med en överläkare på en annan mottagning men har även där, enligt personalen, uppträtt hotfullt. Han har därför ingen psykiatrisk kontakt då han tar kontakt med mig. Han är desperat (men inte hotfull) och undrar om han ska behöva mörda någon för att få hjälp. Jag får hans tillstånd att kontakta berörd mottagning som bekräftar att han är portförbjuden där. De ska ta upp hans ärende på konferens samma eftermiddag och därefter kontakta Patrik*

*Då jag meddelar Patrik detta; utbrister han. Det är ju själva fan – när du ringer lyssnar dom direkt. När jag ringer vill ingen veta av mig.”*

## Klientperspektivet en självklar utgångspunkt

De fyra verksamheter vi studerat har organisatoriskt helt olika relationer till berörda klienter. Två drivs på entreprenad och har olika intresseorganisationer som huvudmän/ägare. En drivs på entreprenad av en klassisk non-profit-organisation, i dag skulle detta kallas för en del av den sociala ekonomin. En verksamhet drivs i traditionell kommunal regi.

En utgångspunkt i våra intervjuer har varit att dessa skillnader i ägan-  
deförhållande på något sätt borde återspeglas i ombudens sätt att arbeta, i deras metodik, i effekter för klienten, i synsätt, i det sätt på vilket verksamheten styrs eller i var man har sitt fokus.

Vi frågade också de flesta av våra intervjupersoner hur klienten i det konkreta ombudsarbetet märker att organisationen är klientägd. Svaret har genomgående varit ungefär att ”vi ställer klienten i fokus och bemöter honom med respekt med utgångspunkt i hans behov och önskningsar”, vilket är bra. Intressant är att exakt samma svar har vi fått från alla ombud

vi intervjuat, oavsett driftform och ägarförhållanden. Det är nästan ett mantra, både bland de ombud vi intervjuat i den här studien och de övriga 250 ombud vi mött. Det är i dag en självklar utgångspunkt för praktiskt taget allt PO-arbete.

Såvitt vi kan se består skillnaderna mellan de olika ägarformernas påverkan på klientmötet mera av nyanser än av någon mer genomgripande skillnad. Kanske kan man tolka PO-Skånes modell med att inte arbeta med konventionellt kontor och fasta arbetstider som ett uttryck för en sådant klientorienterat arbetssätt. I Bräcke Diakoni, som inte är en klientstyrd organisation, har man valt att kalla klienten för uppdragsgivare för att markera den nya rollen och maktrelationen i PO-arbetet. Om vår slutsats stämmer innebär det att man i PO-arbetet i de tre storstäderna oavsett ägarform lyckats plantera in ett relativt genuint klientperspektiv, vilket var en av avsikterna med reformen.

Några av ombuden i de klientägda organisationerna kan beskriva att de känner ett underförstått tryck på att den idealitet som utgör grunden för intresseorganisationernas arbete också ska prägla inte bara deras förhållningssätt, utan också deras inställning till sin roll som arbetstagare. Det har av några ombud upplevts som en viss, inte helt behaglig press.

På ett djupare plan innebär denna rollförskjutning från att vara en intressepolitisk eller klientfokuserad organisation till att på entreprenad utföra offentliga tjänster en inte obetydlig omställning. Man tar ett arbetsgivaransvar med alla arbetsrättsliga och andra juridiska konsekvenser det får i form av krav på arbetsledning, arbetsmiljö etc. Man åtar sig också ett produktionsansvar för de beställda tjänsterna. Redan avtalsförhållandet innebär ett möjligt intrång i organisationens autonomi.

## Att upprätthålla klientperspektivet på lång sikt

En annan viktig fråga gäller det långa tidsperspektivet. I dag när reformen med personligt ombud är ny är de flesta som arbetar som ombud besjälade av just klientperspektivet, vilket blivit mycket tydligt i alla intervjuer med ombuden, och den fristående ställningen.<sup>77</sup> Ett sådant klientperspektiv kan i grunden upprätthållas på flera olika vis, dels genom att man arbetar utifrån de enskilda ombudens perspektiv, dels genom att man arbetar utifrån ett mer strukturellt perspektiv. Båda perspektiven är viktiga för att på lång sikt vidmakthålla och helst utveckla denna grundsyn i PO-arbetet.

På de enskilda ombudens nivå kan man arbeta med att bibehålla ett klientperspektiv genom rekryteringssättet, men också genom hur man kompetensutvecklar och handleder ombuden. En tydlig signal i sammanhanget

---

<sup>77</sup> Inom organisationsteorin brukar man kalla det för organisationens pionjärfas eller ungdomsstadium och anses präglas bl.a. av entusiasm och stark ideologisk medvetenhet, se Adizes, Ledarskapets fallgropar, Liber 1991.

är att i alla de studerade verksamheterna har den personliga lämpligheten varit avgörande vid anställningen. En av ledningspersonerna uttryckte sig så här:

*”Om man inte står ut med att dagligen möta alla de svårigheter det innebär att arbeta med dessa trasiga, sargade, besvärliga, ångestfyllda människor med hela sin historia av sjukdomar och övergrepp bakom sig, tycka om dem och på ett djupare plan känna medkänsla med deras livsöden och samtidigt klara av att hålla det från sig – då ska man inte arbeta som personligt ombud.”*

Här kan också klientorganisationerna spela en viktig roll genom att medverka i olika utbildningsinsatser för ombuden, men framför allt vid anställningsproceduren. Det finns goda erfarenheter av detta från många ställen i landet, t.ex. Örnsköldsvik, Jönköping och Kristianstad. Så har också varit fallet i tre av de fyra verksamheter vi studerat.

På den strukturella nivån kommer intresseorganisationerna in på två sätt. Det ena är att ha en tydlig, aktiv och betydelsefull roll i det externa ledningsarbetet. Det förefaller t.ex. som om man i ledningsgruppen i Göteborg vinnlagt sig om att redan från början få med ett sådant perspektiv. Intresseorganisationerna har inte bara av stadskansliet inbjudits att ta ställning till lagda förslag. De har redan från början varit med om att arbeta fram det koncept som blivit grunden för det tämligen genomarbetade PO-konceptet i Göteborg.

Framför allt tror vi att de verksamheter som ägs av intresseorganisationer i detta sammanhang kommer att ha en stor betydelse. Det kan nämligen finnas en risk att begrepp som fristående ställning och klientperspektiv kommer att täras av tidens tand.<sup>78</sup> Ett ombud på en helt annan ort sa så här om detta förhållande:

*”Det är som att vi av kommunen hålls fast av ett sorts spänt gummiband som ständigt strävar att dra oss tillbaka in i den organisatoriska gemenskapen. Och vi måste hela tiden vara på vår vakt, spjärna emot, göra motstånd och slåss för vår fristående ställning.”*

I takt med att PO-verksamheten etableras och pionjärfasen tar slut finns det en inte obetydlig risk att verksamheten mer och mer dras in i redan etablerade offentliga strukturer. Vår bild är att det är i det långa tidsperspektivet de intresseorganisationsdrivna verksamheterna kommer att vara verkligt viktiga förebilder för PO-reformen. Just att verksamheterna ägs och drivs av intresseorganisationer är en sorts garanti för den fristående ställningen. På så sätt skulle man kunna säga att dessa verksamheter är en sorts livförsäkring för att idén ska överleva på lång sikt.

---

78 Under 2003 fanns det på flera ställen i landet tecken på sådana signaler.

## Slutsatser och diskussion

Vi har i studien beskrivit samt försökt förstå och analysera PO-arbetet i de tre storstadsregionerna med utgångspunkt i fyra studerade verksamheter. Vi började med att beskriva rollen och uppdraget som personligt ombud för att därefter beskriva PO-arbetet i stort i regionerna. Efter en diskussion om storstadens karaktär gick vi över till att diskutera stadens påverkan på det konkreta PO-arbetet. Därefter diskuterade vi innebörden av att arbeta i en klientägd organisation, olika driftformer och ledningsarbetet runt PO-verksamheten.

Det är nu dags att dra slutsatser av vårt arbete, men också att diskutera slutsatserna ur ett något bredare perspektiv än de resultat vi fått från de fyra studerade verksamheterna. Vi kommer också att vidga diskussionen och föra in tankar från andra studier av PO-arbetet som vi är med i, samt från de möten vi haft med landets cirka 275 ombud och 90 ledningsgrupper de gångna två åren. På så sätt problematiserar vi och pekar på lösningar för det framtida PO-arbetet.

### Det direkta klientarbetet överraskande lika

#### *För klienten en livsavgörande händelse*

Kärnan i PO-arbetet är mötet mellan ombudet och klienten. Det syftar till att klienten ska få sina behov tillgodosedda utifrån sin lagliga rätt och att insatserna för klienten samordnas. Det ömsesidiga mötet är fokus i och en förutsättning för arbetet.

Låt oss börja med att dra slutsatser om samspelet mellan ombud och klient i de tre storstadsregionerna, – det vi kallat det direkta klientarbetet. Det är då några saker som är särskilt tydliga. Samtliga intervjuade klienter beskriver med utomordentlig övertygelse vilken avgörande betydelse ombudsarbetet har haft för dem och deras liv. Man skulle kunna tala om livsavgörande händelser. Klienter har uttryckt det på olika sätt i intervjuerna:

*”...det har varit som att vända ett blad i mitt livs bok...”*

*”...utan Göte, mitt ombud, vet jag inte om jag hade levt idag...”*

*”...på en tiogradig skala får Lena, mitt ombud, 12 poäng.”*

Tydligare kan det inte sägas. Ur de intervjuade klienternas perspektiv är detta fyra mycket framgångsrika verksamheter. Från metodsynpunkt är det också intressant att det synsätt och den metodik de intervjuade ombuden använder sig av följer den ”best practice” som under några år har utvecklats runt PO-rollen och beskrivs översiktligt i Socialstyrelsens olika skrif-

ter om PO-arbetet. Vad som är än mer intressant är hur lika ombuden i de fyra studerade verksamheterna tänker och arbetar, och hur det i stort sett liknar hur alla andra ombud arbetar.

### *Den fristående ställningen en central framgångsfaktor*

Vad som framgått av våra intervjuer med ombud, ledningspersoner och framför allt med intresseorganisationerna är hur central den fristående ställningen är för att man ska lyckas med arbetet. Intresseorganisationerna har varit viktiga för att driva denna fråga i tre av de studerade verksamheterna. För klienten betyder det att ombudet är en ny aktör på arenan, en helt annan sorts aktör med ett nytt bemötande och ett nytt synsätt på mötet med klienten. Klienter säger bl.a. så här:

*”Äntligen någon som till hundra procent står på min sida, någon som är beredd att slåss för mig.”*

*”Dom lyssnar på mig när Kerstin (mitt ombud) är med. Det känns som om jag kan lita på henne till hundra procent. Det har aldrig hänt förut.”*

*”Nu är det jag som bestämmer vad jag vill och behöver, det har jag aldrig varit med om förut.”*

Bland landets ombud fanns det tidigare föreställningar om att ombuden i de klientnära organisationerna haft en annorlunda arbetsmetod än de kommunala ombuden då det gäller systematik, professionalitet, gränsdragning etc. Vi har inte funnit stöd för detta. Naturligtvis finns det vissa nyansskillnader vilket vi påpekat, men det bestående intrycket är likheten i ombudens sätt att tänka och arbeta. Ett annat bestående intryck är ombudens medvetna förhållningssätt i sin roll och den medvetna metodiken.

### *Klientarbetet i storstaden inte så annorlunda*

Det är också intressant att i det direkta klientarbetet tycks inte storstadens speciella karaktär slå igenom särskilt mycket. Det är samma slags relation, likartade frågor, likartad arbetsmetodik som på mindre orter.

Naturligtvis finns det även här vissa skillnader. Resorna blir t.ex. annorlunda för ett ombud i en storstad än i glesbygden, den etniska mångfalden ställer andra krav och hemlöshetsfrågan kanske är större. Men då ombudet väl sitter ansikte mot ansikte med sin klient minskar de flesta skillnaderna.

Om man ska lyfta fram skillnader mellan de olika verksamheterna tycks:

- PO-Skåne betona, mer än andra verksamheter, ombudets roll, arbete och funktion i återhämtningsprocessen.
- PO-Skåne betona advokatrollen mer än mäklarrollen och är mycket tydlig med att inte leda nätverksmöten eller ta andra former av samordningsuppgifter för klienten.

- Ombudens mäklarroll vara tydligare i Bräcke Diakoni och i viss mån i verksamheten i Hägersten än i de två övriga verksamheterna.

## Det indirekta ombudsarbetet gör storstaden annorlunda

### *Storleken och mångfalden skapar problem*

Vi har tidigare sammanfattat storstadens effekter för de personliga ombuden och deras klienter med fyra ord: föränderlighet, komplexitet, anonymitet och brist på överblickbarhet. Dessa fyra faktorer gör PO-arbetet delvis annorlunda i en storstad än på mindre orter.

Den stora skalan och anonymiteten gör att det uppsökande arbetet blir svårare, mer tidskrävande och viktigare än på den lilla orten. Klienterna kan, frivilligt eller ofrivilligt dra sig undan i hemlöshet eller annan anonymitet. Det påverkar balansen mellan det direkta klientarbetet och behovet av uppsökande arbete. Indirekt blir också kraven på informationsarbete och marknadsföring tydligare.

*”Det är så svårt att hitta den tysta gruppen av klienter. Vissa hittar vi över en kaffekopp i träfflokalen. Men de som sitter hemma i köket och dricker kaffe och röker cigaretter dagarna i ända hittar vi ju aldrig om vi inte får hjälp.”*

Den etniska mångfalden kräver en helt annan bredd i kulturkompetens, vilket kan komma till uttryck i hur man rekryterar ombud med olika kulturell och språklig bakgrund. Men detta ger också upphov till svårigheter i informationsarbetet som måste kunna utföras på många olika språk.

*”Hur många språk ska man egentligen behöva ha en informationsfolder på? Hur många invandrarföreningar finns det egentligen? Och varför ska det hela tiden vara så svårt att få tag på en tolk?”*

Komplexiteten och föränderligheten i de offentliga system där ombuden ska manövrera och försöka tillgodose sina klienters intressen är sådana att det blir både svårare och viktigare att hitta rätt. I motsats till på en liten ort, saknar klienterna i stor utsträckning personliga sociala nätverk. De är mer beroende av de professionella nätverken. Ett ombud måste i den stora staden ha särskilt god kunskap om de olika offentliga systemens organisation och styrning. Det är en kunskap som är svår att tillägna sig, just på grund av komplexiteten och de ständiga förändringarna. Kompetensen att arbeta med nätverksarbete blir särskilt viktig.

*”Det känns som om mitt arbete som ombud är ett ständigt byggande av nätverk. Nätverk som raseras, förändras eller byggs om i takt med de offentliga organisationernas ständiga omorganiseringar.”*

### *Marknadsföring och det systempåverkande uppdraget både svårare och viktigare*

Som en följd av detta blir marknadsförings- och informationsarbetet både mer omfattande, svårare och kanske viktigare än på en liten ort. Det är ett mycket stort antal aktörer som ska informeras om PO-arbetet, och omsättningshastigheten på personer i nyckelställning är tämligen hög, varför dessa insatser ständigt får upprepas.

*”Då vi gjorde en lista över alla informations- och marknadsföringsbehov som fanns blev det långt över hundra namn och arbetsplatser. På vissa ställen hade vi varit flera gånger och trots detta var vi inte kända. Dessa ständiga personalbyten. Det känns som ett evighetsarbete.”*

Det systempåverkande arbetet blir både svårare och viktigare än på en liten ort. Det blir svårare eftersom det är oöverblickbart och komplext att hitta ansvariga aktörer med relevanta beslutsmandat, inte minst till följd av de ständiga förändringarna. Det är också viktigare därför att risken för att klienten faller mellan stolarna är större än på den mindre orten till följd av storleken, komplexiteten och anonymiteten.

*”Konsten är inte bara att förstå hur och varför de systemfel uppstår som gör att mina klienter far illa och faller mellan stolarna. Den verkliga konsten är att få fram detta budskap till rätt mottagare – någon som både kan och vill göra något åt det.”*

### *Balansen mellan direkt och indirekt ombudsarbete annorlunda i storstaden*

Allt detta gör att de indirekta kraven i PO-arbetet i en storstad kanske ser något annorlunda ut än på mindre orter. Många av de ombud vi intervjuat har beskrivit hur svårt det är att upprätthålla en god balans mellan det direkta klientarbetet och det indirekta klientarbetet som ska åstadkomma förutsättningar så att det direkta klientarbetet lyckas. Så här säger ett ombud om sin arbetssituation:

*”Ibland känns det som om jag rusar omkring som en råtta i en labyrinth. Ständigt på väg till nästa aktivitet. Och hur jag än väljer känns det som om jag är otillräcklig, inte räcker till eller väljer fel. Det är så många olika och vitt skilda krav som ställs på mig som ombud.”*

En uppenbar slutsats av detta är att balansen mellan direkt och indirekt klientarbete kanske bör se annorlunda ut i en storstad än på mindre orter. Kanske är det så att ombuden i en storstad kan ta sig an färre klienter än ombuden på en mindre ort. Omvärlden och alla kontakter tar kraft från det direkta klientmötet. Impulstätheten är hög och stundtals motsägelsefull i storstadens offentliga lednings- och beslutsstruktur. Här är det viktigt med

en väl fungerande, planerande och prioriterande intern ledning.

En annan möjlig slutsats är att det yttre stödet för PO-arbetet, med en extern ledning som bidrar till förankrings- och informationsarbetet, blir både svårare och viktigare än på en mindre ort där alla känner alla.<sup>79</sup>

Det kan vara svårt för ett ombud att hantera denna fråga utan en tydlig och medveten arbetsledning samt god handledning och metodstöd. Efter- som i stort sett alla de ombud vi mött brinner för sitt arbete är risken för utbrändhet inte obetydlig. Så här beskriver ett storstadsombud i ett brev sin situation:

*”Att vara personligt ombud ställer stora krav på kunskaper om psykiska sjukdomar, samhället, samhällsorganisationens uppbyggnad och de rättsliga processerna. Många ombud arbetar ensamma, eller upplever sig arbeta ensamma i en ständig uppförsbacke. Ombudet måste ta alla viktiga beslut själv utan att ha någon att diskutera med eller att ha som bollplank. Det finns ingen att spegla med och det betyder att man får bära med sig dagens händelser även på sin fritid.*

*Häri uppstår en saknad av KASAM, vilket betyder känsla av sammanhang. Det är lätt att förlora fotfästet när containern aldrig får tömmas. Ensamarbete är en fara för många PO. Ett annat problem är att arbetsledningen är dåligt strukturerad från arbetsgivarens sida. Men även en arbetsgivare är ju på sätt och vis ombudets motpart. Ombudet kan komma att uppleva sig som lokaliserad i ett ingenmansland. I det läget är man verkligen ensam.”*

Det förefaller som om ombuden i de studerade verksamheterna brottas med balansakten mellan direkt och indirekt ombudsarbete. Några reflektioner kring detta är att

- man skulle förmodligen ha glädje av att ännu tydligare diskutera, verbalisera och medvetandegöra denna balansakt både i de interna ledningsfunktionerna och bland ombuden,
- man skulle förmodligen vinna på att tänka på omvärldskontakterna mer som en systematisk marknadsföringsplan än som ett traditionellt informationsarbete,
- man borde fundera över, framför allt i de externa ledningsgrupperna, vilka förväntningar och krav på det uppsökande arbetet som finns på ombuden för att göra rollen, målgruppen, prioriteringarna och uppdraget ännu tydligare,

---

<sup>79</sup> En illustration av detta är att en försäkringskassesechef efter ett ledningsgruppsmöte kring denna typ av frågor i en mellanstor stad utbrast; *jag visste faktiskt inte om jag var på ett föräldramöte på dagis eller ett ledningsgruppsmöte. De flesta verkade ha varit gifta med eller hade barn med varandra.*

- de interna ledningarna borde fundera mer över vikten av att förebygga utbrändhet bland ombuden till följd av alla de stressframkallande effekter storstaden skapar,
- den satsning på metodutveckling, kompetensutveckling och handledning som förekommer i de fyra studerade verksamheterna pekar på att man tydligt ser och bejakar behovet av stöd och påfyllnad för ombuden i deras arbete, vilket man bör fortsätta med,
- behovet av en systematisk verksamhetsplanering för att välja och prioritera bland alla olika arbetsuppgifter bör beaktas.

## Yttre faktorer och ombudsarbetet

Vi har också studerat fyra variabler som vid sidan av storstaden påverkar PO-arbetet både direkt och indirekt: den driftform man valt, vem som äger verksamheten, den externa ledningsfunktionen samt hur den organisatoriska och administrativa omvärlden ser ut där ombudet arbetar. Det är summan av dessa influenser tillsammans med storstadens egenskaper som påverkar PO-arbetet indirekt, och möjligheterna för det direkta klientmötet att bli framgångsrikt.

### *Driftformen inte så viktig som man tror*

En första slutsats är att driftformen kanske inte är så viktig som man tror. Driftform, och ägarintresse, tycks praktiskt taget inte alls slå igenom i det dagliga direkta PO-arbetet. Det är likheterna mellan verksamheterna som dominerar. Inte heller tycks driftformen ha något betydande genomslag i delar av det indirekta ombudsarbetet.

Däremot blir den fristående ställningen mycket tydlig i de verksamheter som drivs i entreprenadform. Rollfördelningen mellan extern och intern PO-ledning blir också tydlig. Eftersom entreprenaden styrs via ett juridiskt bindande affärsavtal mellan två parter, blir också uppdraget, i varje fall i formell mening, tydligt. Samtidigt kan sägas att i åtminstone två av entreprenaderna är avtalen så allmänt hållna att de knappast kan sägas vara särskilt styrande.

Under studiens gång har det lyfts fram att även om entreprenadformen ger en fristående ställning i förhållande till uppdragsgivaren, blir begränsningarna tydliga när entreprenaden ska upphandlas på nytt. Frågan är då hur fristående en verksamhet egentligen är, som på klientens uppdrag ska driva på och i viss mån kritisera de offentliga aktörerna. Dessutom ska den upphandlas och finansieras av de aktörer man kritiserar.

Det tycks också vara så att eftersom den fristående ställningen bygger på en viss distans mellan ombudsverksamheten och de offentliga systemen finns det en risk att det systempåverkande uppdraget inte får tillräcklig effekt.

Man löper samma risk att bli utdefinierad<sup>80</sup> som frivillig- och intresseorganisationerna. Det finns alltså en möjlig paradox i att ju bättre ombuden kan slåss för klienterna, desto svårare blir det kanske för dem att åstadkomma den systempåverkan som skulle förbättra situationen för klienterna.

För att kunna hantera detta anser vi att det framför allt från den externa ledningsgruppens sida krävs en strategi eller modell. I de studerade verksamheterna är det i första hand i Göteborg en sådan modell tycks ha växt fram. Där ser den externa ledningsgruppen PO-arbetet som en tydlig kunskapskälla för positiv systempåverkan som ytterst gagnar klienten.

### *Den yttre administrativa verkligheten påverkar valet mellan mäklar- och advokatrollen*

En andra slutsats är att hur de offentliga systemen fungerar, deras metodik, ideologi och samspel kanske är mer avgörande än något annat för ombudets arbete. I de fall då de offentliga systemen väl fullgör sina uppdrag och samarbetar, kan ombudets arbete i hög grad präglas av mäklarrollen. Det finns många intresserade parter att samarbeta med.

Om det inom kommunen inte finns någon samordnad policy för denna grupp människor, vilket är fallet i Malmö, då psykiatrin befinner sig i kris och då samverkan mellan dessa två nyckelaktörer som en följd av bl.a. detta fungerar bristfälligt, påverkas ombudsarbetet och förskjuts i en annan riktning. Den drivande advokatrollen blir mycket mer utpräglad och det finns begränsat utrymme för att agera mäklare.

*”Som ombud vill man ju arbeta för att en samordning av olika insatser ska ske runt ens klient. Men när de olika verksamheterna inte vill samarbeta, då psykiatrin skriver ut klienter utan någon gemensam vårdplanering och då kommunen inte har någon tydlig linje kring dessa frågor, då tvingas man, vare sig man vill det eller ej, in i en sorts advokatroll eller att vara ett sorts rättsligt ombud för klienten och driva frågorna den vägen.”*

Ett ombud kan tvingas in i längre relationer med klienter, eftersom det inte finns någon att överlämna ansvaret till för att klienten ska kunna fortsätta att återhämta sig.

Den yttre administrativa verkligheten speglas också i PO-verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Det är självklart att Bräcke Diakoni som arbetar med i stort sett dubbla statsbidraget per ombud har helt andra förutsättningar för sitt arbete än Parasoll, som arbetar med drygt 25 procent över statsbidraget. De ekonomiska skillnaderna speglar inte enbart skillnader i materiella arbetsbetingelser, utan är även en indikator på de berörda myndigheternas engagemang i frågan.

---

<sup>80</sup> Den norske sociologen Thomas Mathiesen har i flera av sina verk beskrivit denna utdefinieringsstrategi som en av metoderna för samhällets maktstrukturer att oskadliggöra de alternativa motkrafterna.

Det betyder att den yttre verkligheten påverkar ombudens möjligheter att arbeta systemförändrande. Verksamheterna i Hägersten och Göteborg arbetar i en administrativ miljö som inte endast accepterar, utan även uppmuntrar, det systempåverkande arbetet, i motsats till den ledningsmiljö i vilken Parasoll arbetar.

### *Oavsett ägare präglas klientarbetet av respekt för klienten*

De fyra verksamheter vi studerat har flera olika ägarformer: en är kommunal, en ägs av en till svenska kyrkan kopplad stiftelse och två ägs av Schizofreniförbundet och RSMH. Det vore naturligt om dessa ägarförhållanden återspeglades i ombudens arbete. Så är dock inte fallet. Oavsett ägarform präglas ombudens arbete av ett synsätt och en metodik som förefaller vara gemensamma för samtliga fyra verksamheter och som bygger på begrepp som respekt, ömsesidighet, klienten styr etc.

*”Respekt för den enskilde. Klienten sitter vid ratten. Det är klienten som väljer mig och inte tvärtom.”*

Ett genuint klientperspektiv tycks genomsyra allt ombudsarbete vi sett i de fyra verksamheterna. Finns det skillnader är det nyansskillnader.

Däremot finns det en punkt där ägarformen tycks ha en avgörande betydelse och det är ombudsarbetets fristående ställning. Som en följd av själva entreprenadformen, men framför allt intressepolitiskt, tycks dessa organisationer starkt och intensivt värna om just detta kännetecken. De är de enda som helhjärtat och konsekvent driver denna fråga. En följd av den fristående ställningen är att det alltid finns en risk att man kommer så långt från de beslutsfattande systemen att PO-verksamheten inte bara blir fristående utan också marginaliseras av lokala beslutsfattare.

Den slutsats man kan dra är att eftersom den fristående ställningen är unik för ombudsarbetet och en av nycklarna till framgång blir intresseorganisationernas roll som pådrivare i denna fråga viktig. Deras roll i arbetet har lyfts fram i Socialstyrelsens anvisningar för reformen.

*”En förutsättning för att personliga ombud ska ha framgång i sitt arbete är en fungerande samverkan mellan huvudmän som lokalt har ansvar för insatser och rehabilitering för personer med psykiska funktionshinder samt med brukarorganisationer.”<sup>81</sup>*

Kanske är denna formulering för svag och lämnar alltför stort godtycke till de lokala myndigheterna. Det finns goda skäl för Socialstyrelsen och regeringen att fundera över om inte dessa organisationers roll i PO-arbetet borde förstärkas och förtydligas.

---

81 Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000, sid 6.

### *Ledningen är den svagaste punkten*

Då reformen med personligt ombud genomfördes pekade man på att för att leda arbetet lokalt borde det finnas någon form av myndighetssamverkande extern ledningsgrupp.<sup>82</sup> Det har emellertid visat sig vara en av de svagaste punkterna i några av verksamheterna, särskilt för entreprenaderna PO-Skåne och Parasoll. Ledningsgrupperna är vaga och otydliga och deras roller och uppdrag förefaller vara oklara och stundtals omstridda. Bilden av vad och hur man som ledningsgrupp inte bara kan styra utan också stödja och bidra till att utveckla verksamheten förefaller grumlig. I något fall är det inte ens klart om ledningsgruppen har några ledningsmandat eller ej.

På kort sikt är detta inte ett särskilt stort problem för någon av de studerade verksamheterna. I de två mest utmärkande fallen finns det fungerande fleråriga affärsavtal. Kortsiktiga ledningsfrågor, t.ex. att precisera målgrupp, fatta beslut om prioriteringar etc. kan lösas av de kompetenta interna ledningarna, även om affärsavtalen i flera fall är utomordentligt vaga. Det som kanske märks mest i vardagsarbetet är att den externa ledningsgruppen inte hittar sin roll som legitimerare, förankrare och marknadsförare av PO-arbetet i de offentliga systemen. Det leder till att det vi kallar det indirekta PO-arbetet blir en aning svårare och mer tidskrävande.

Men inte heller detta verkar vara ett stort problem. De allvarliga konsekvenserna är mer långsiktiga. En av dem är att till följd av oklarheterna i ledningsgruppens roll och mandat tar man inte tag i de systempåverkande frågorna. Det leder till att det konkreta ombudsarbetet riskerar att bli ett slags städfunktion för systemmisslyckandena i de offentliga systemen.

Den kanske allvarligaste konsekvensen för PO-verksamheten på lång sikt är att man inte har någon ledningsgrupp där medlemmarna slåss för PO-verksamheten och dess existens. Det finns ett mönster att kommunerna, till följd av det alltmer pressade budgetläget<sup>83</sup>, skär i allt som inte är lagstadgad verksamhet oavsett hur bra den än är. Det leder till den möjliga slutsatsen att den tydligt fristående ställning man har, t.ex. i PO-Skåne och Parasoll, inte enbart är av godo. En intervjuperson sa så här:

*”Vi har kanske en fristående ställning inte i första hand därför att detta är viktigt för oss och för att vi som ombud kan utföra ett viktigt arbete. Utan vi är fristående till följd av brist på intresse för oss och vår verksamhet. Det är politiskt korrekt att ha personliga ombud, men för flera chefer utgör vi bara en käpp i hjulet på deras verksamhet.”*

Det kan ju vara så att PO-verksamheten är beroende av en sorts partner-

82 Socialstyrelsens meddelandeblad 2000/14 samt Socialstyrelsen, Teser och tips, 2002.

83 Man kan på goda grunder anta att denna budgetpress på socialtjänsten kommer att öka de kommande 2–5 åren till följd av det prognostiserade sämre budgetläget för landets kommuner, ett förhållande som klart framgår av senaste långtidsutredningen samt av olika rapporter från Svenska Kommunförbundet.

skap med tunga beslutsfattare i de offentliga systemen. De måste kunna se vilka positiva effekter detta leder till för klienterna, och vilket bra kvalitetssäkringsinstrument ombudsarbetet kan vara. Annars är risken stor att ombudsarbetet på sikt prioriteras bort i det årliga budgetarbetet.

Man kan också i de tre storstäderna se hur godtyckligt och i viss mån slumpmässigt man beslutat om att genomföra ombudsarbetet. Avgörande för utformning och ekonomiskt och annat stöd för verksamheten tycks ha varit enskilda nyckelpersoners agerande vid genomförandet. I Göteborg var det en ansvarig person på centrala stadskansliet, i Hägersten en drivande enhetschef, i Parasoll en ideellt arbetande styrelseordförande och i PO-Skåne en aktiv och driftig verksamhetschef.

För en utomstående ger det ett märkligt intryck att så godtyckliga faktorer som enskilda personers förmåga att mobilisera den lokala ledningens engagemang får vara avgörande för PO-reformens framgång. Det ger upphov till en som vi uppfattar osund situation. Vi frågar oss naturligtvis vad som händer om och när dessa nyckelpersoner försvinner och inte ersätts av andra eldsjälar? Faller då reformen delvis samman? Sårbarheten ger ett intryck av att vara stor.

## Framtida hot och möjligheter

PO-reformen är såvitt vi kan se en effektiv och billig reform som tydligt bidrar till att skjuta tillbaka makten över det egna livet till klienten och ge förutsättningar för ett bättre liv. Det finns studier som visar att effekterna för klienten inte bara är stora utan också bestående. Ekonomiska analyser tycks peka på att reformen även höjer effektiviteten i de offentliga organisationernas arbete. Dessutom kan den bidra till att minska samhällets kostnader för klienterna<sup>84</sup>. En ovanlig tulipanaros, både bättre för klienten och billigare för berörda myndigheter och samhället.

### *Frivilligheten, finansieringen och den fristående ställningen*

PO-verksamheten är också stundtals en besvärlig reform eftersom den kräver förändringar i de offentliga systemen. Dessa förändringar kan, i varje fall på kort sikt, uppfattas som både kostnadskrävande och kostnadsomfördelande. Verksamheten anses på en del platser i landet inte vara vare sig angelägen eller viktig. Det finns aktörer som därför kan uppleva sig som finansiella förlorare. Det lokala stödet för reformens genomförande är inte självklart. I denna studie, och i andra, har vi funnit tre faktorer som mer än andra tycks hota reformen:

- Genomförandet är frivilligt för kommunerna vilket gör att det inte är

---

<sup>84</sup> De studier som åsyftas är sexårsuppföljningen av försöksverksamheterna, publiceras under våren, och en pilotstudie om ekonomiska effekter av PO-verksamheternas arbete som är grund för en mer omfattande studie som påbörjas under våren.

självkärligt att man ska ha ombudsverksamhet. Detta betyder att närhelst en kommun finner PO-verksamheten obekvämlig eller dyr kan den läggas ner.

- Genomförandet anses av många kommuner vara underfinansierat, vilket också visas av att även för kommuner med ganska låg kommunal tilläggsfinansiering medför det en merkostnad på ca 100 000 kronor per ombud och år.
- Den fristående ställningen, som är det mest unika i ombudsverksamheten, är inte alltid vare sig självklar eller enkel ens i entreprenadmodellen. Även entreprenader ska omförhandlas och PO-verksamheten vägas mot andra angelägna behov.

Även om intresseorganisationerna är viktiga påtryckargrupper upplever vi reformen just nu som tämligen bräcklig och sårbar. Det intryck man får är faktiskt att även intresseorganisationernas medverkan i PO-arbetet är tämligen godtyckligt och delvis på nåder. Ett förhållande som, om det är riktigt, inte är särskilt tillfredsställande.

Kanske är en medveten, allsidigt sammansatt och drivande extern ledningsgrupp en av de viktigaste motkrafterna inför sådana hot. Det är erfarenheten från praktiskt taget all ledning av samarbetsfrågor. Det visar inte minst Delta-projektet i Göteborg.

De direkta kostnaderna för PO-verksamheterna är snarast felräkningspengar i en kommunal budget. En omfattande femårig PO-insats för en gravt sjuk människa kostar kanske 60 000–70 000 kronor för hela perioden.<sup>85</sup> En summa som på sin höjd motsvarar kostnaden för 20–25 slutenvårdsdygn inom psykiatrin. PO-verksamheter har lagts ner och hotas att läggas ner av just ekonomiska och lagstiftningsskäl. I Uppsala säger de ansvariga politikerna inför ett socialnämndsbeslut följande:

*”Det är en bra inrättning, men nu är det viktigt att vi ser över verksamheten. Budgeten måste gå ihop (s).”*

*”Vi måste dra ner antalet ombud och så småningom ta bort dem. Det är beklagligt men vi måste klara ekonomin (m).”*

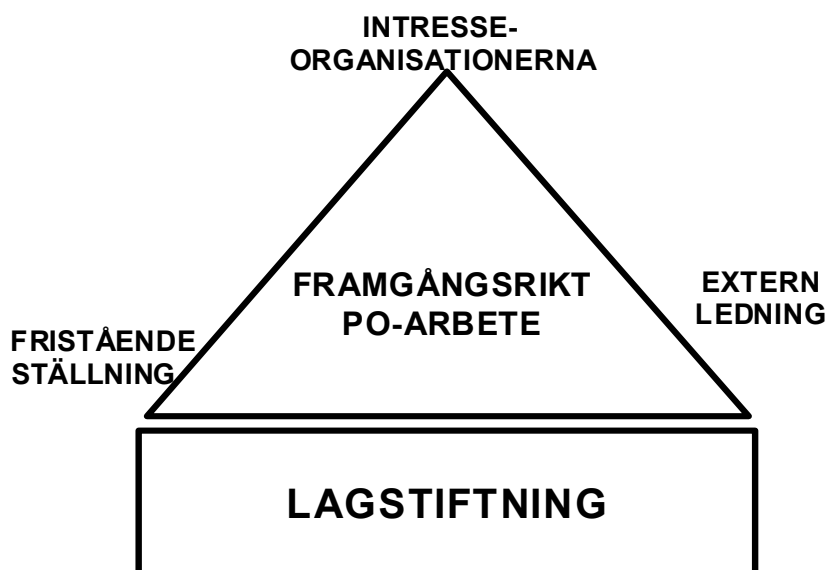
*”Om vi hade råd skulle vi behålla dem, men vi har inte tillräckligt med pengar (v).”<sup>86</sup>*

### *Tre framgångsfaktorer: intresseorganisationerna, den fristående ställningen och den externa ledningen*

Det finns såvitt vi kan se tre faktorer som direkt bidrar till förutsättningarna för ett framgångsrikt PO-arbete, både var för sig och tillsammans. Den

<sup>85</sup> Socialstyrelsens pilotstudie om ekonomiska effekter av PO-verksamheternas arbete.

<sup>86</sup> Expressen 26 augusti 2003.



**Figur 7.** Förutsättningar för ett framgångsrikt arbete.

första är den unika fristående ställningen och därmed också klientperspektivet. Men en sådan fristående ställning bygger på och samverkar med två andra faktorer, nämligen de pådrivande intresseorganisationerna och de externa ledningsgrupperna. Intressegrupperna har i dag en alltför vag roll i PO-arbetet. De externa ledningsgrupperna ger ekonomiska och andra förutsättningar för att PO-arbetet ska kunna bedrivas. En del av detta handlar naturligtvis om att aktivt involvera intresseorganisationerna i det externa ledningsarbetet av PO-verksamheten.

Det finns alltså, enligt vårt förmenande, en sorts järntriangel som på lång sikt är viktiga och kanske nödvändiga förutsättningar för att PO-arbetet ska få fortsätta.

Men de har i dag inget som helst stöd i lagstiftningen. Vår uppfattning är att så länge PO-reformen bygger på frivillighet från kommunalt håll kommer dess existens ständigt att vara hotad i det lokala budgetarbetet. Arbetar man som ombud under ett sådant ständigt hot är det knappast goda betingelser för ett bra arbete.

Alla dessa faktorer beskrivs mer eller mindre tydligt både i meddelandebladet från Socialstyrelsen som ligger till grund för PO-arbetets nuvarande utformning och den föregående propositionen. Vår uppfattning efter att ha studerat verksamheten i de tre storstäderna är att man bör fortsätta på den utstakade vägen, men skärpa kraven och formuleringarna för att kunna garantera att reformen överlever och utvecklas. Man bör alltså lagstifta om verksamheten, stärka intresseorganisationernas roll, tydliggö-

ra kraven på lokala allsidigt sammansatta ledningsfunktioner och definiera begreppet fristående ställning ännu tydligare.

## Några tankar inför framtiden

### *Intresseorganisationerna har en viktig roll*

Att som utomstående närma sig en verksamhet och komma med goda råd kan kanske vara förmätet i all synnerhet med en verksamhet som denna fylld av kompetens, engagemang och kunskap. Ändå vill vi avslutningsvis dela med oss av några tankar som uppstått under studien.

De ombud vi mött i studien har med entusiasm, engagemang och kompetens tagit sig an sina uppdrag. På denna punkt råder knappast någon osäkerhet. Det som kan oroa oss en aning är att vi i allt för hög grad tycker oss se att det finns ombud som glömmer att det är ett maratonlopp och inte ett sprinterlopp man gett sig in på. Utbrändheten ligger bakom hörnet och väntar. Vi uppmanar därför ombuden att se till att hålla ut och inte bränna ut er. Var noga med att prioritera mellan alla olika arbetsuppgifter. Man kan inte rädda alla eller arbeta med allt. Det är på lång sikt arbetet ska ge effekt.

Som vi ser det har de som företräder intresseorganisationerna en unik roll i detta arbete. Vid sidan av att kunna tillföra klient- och anhörigperspektivet, där de har en unik kompetens, är kanske en av deras viktigaste uppgifter att medvetet, aktivt och uthålligt slåss för det som gör ombudsverksamheten unik, nämligen den fristående ställningen. För att kunna göra detta måste man se till att skaffa sig en tydlig och aktiv roll i det lokala ledningsarbetet för PO-verksamheten.

### *Den externa ledningens roll:*

#### *Att styra och stödja ombuden samt slåss för verksamheten*

De ombud vi mött i denna studie behöver verkligen inte eldas på för att lösa sina uppdrag. De är fullständigt självgående. Tvärtom gäller det för ledningen att värna om ombuden och deras arbetsförutsättningar. De ska bistå dem i arbetet med att prioritera mellan alla olika uppgifter, se till att man formulerar en realistisk arbets- och marknadsföringsplan. De ska tillsammans ställa upp tydliga mål för vad ombuden ska uppnå i sitt arbete och sätta ribban lagom högt.

Som intern ledning måste man också samtidigt skaffa externa bundsförvanter som kan säkra PO-verksamhetens långsiktiga existens och finansiering. Det arbetet kan vara grunden för verksamhetens fortlevnad och utveckling. Det visar sig vara svårt att bilda en extern ledningsgrupp och få den att fungera. Det är inte lätt att hitta roll och mandat samt arbetsformer för den externa ledningsgruppen. Man måste dessutom tillsammans med ombuden formulera ett tydligt uppdrag för PO-arbetet med målgrupp, mål

och resurser i harmoni med prioriteringar. Dessutom måste man om man är med i den externa ledningsgruppen marknadsföra och förankra PO-verksamheten på hemmaplan och slåss för dess långsiktiga existens och finansiering.

PO-reformen är genomförd, men långt ifrån säkrad. Stundtals är den hotad. Många kommuner upplever detta som en i raden av underfinansierade statliga påbud. I en pressad kommunal ekonomi, med ett stort antal angelägna behov och många prioriteringsproblem, är det lätt att sätta en frivillig reform som ställer ytterligare krav på resurser på undantag. Det övergripande rådet till Socialstyrelsen och regeringen är att arbeta för att reformen genomförs och garanteras en långsiktig existens genom att

- lagstifta om kommuners skyldighet att tillhandahålla personliga ombud, ungefär som med lagstiftningen om familjerådgivning,
- tydliggöra och utveckla de tillämpningsanvisningar som krävs inför framtiden för den fristående ställningen, behovet av en samarbetande lokal ledningsgrupp, intresseorganisationernas närvaro i ledningsarbetet och överväga om finansieringen av reformen behöver stärkas.

# Slutord

Vi som skrivit denna rapport har levt med PO-verksamheten i flera års tid. Vi har båda tidigare under två decennier arbetat med samarbetsfrågor och med frågor som berör psykiatrireformens målgrupp. Under mer än femton års tid har vi ägnat oss åt begreppet brukarmakt i teori och praktik. Därför känns reformen med personligt ombud angelägen, inte enbart för att den är ett konkret uttryck för begreppet brukarmakt. Den ger förutsättningar för att man bättre ska kunna utnyttja och samordna samhällets resurser. Den är dessutom en billig reform som för lite pengar gör stor nytta för dem som berörs.

Kärnan i reformen är alla de ombud vi mött och som är besjälade av att göra en insats. Det är ni som är studiens hjältar. Det är ni som gjort reformen framgångsrik. Uppgiften för oss andra är att stödja ert arbete. Tack för att ni generöst delat med er av era erfarenheter.

# Källor

Bland annat följande källor har använts som underlag för vår rapport:

## *Citat från klienter och personliga ombud*

För att göra rapporten mer konkret och levande har vi på ett antal ställen i rapporten lagt in citat och/eller korta berättelser från ombud och klienter. I inledningen till varje kapitel finns en något längre berättelse som inte nödvändigtvis hör ihop med innehållet i just detta kapitel. Citaten har tre olika ursprung:

- Redigerade sammanfattningar från de intervjuer vi gjort.
- Fallbeskrivningar eller episoder som ombud från de tre storstäderna och andra delar av landet kontinuerligt skickat till oss under det gångna året.
- Fallbeskrivningar och situationer som ombud arbetat med som hemuppgifter i de två- och tiodagarsutbildningar som genomförts i olika delar av landet.

Samtliga beskrivningar, ursprungligen ett femtiotal, har vi därefter ändrat så att det inte ska gå att identifiera individer och/eller kommuner. Vi har ibland också tagit oss friheten att förändra ordval och språk. Ibland har vi vävt samman två eller flera berättelser till en för att få en mer sammanhängande text, utan att för den skull förändra grundkaraktären i fallbeskrivningen.

## *Malmö*

Intervjuer med tolv personer samt ostrukturerade samtal med ytterligare tre personer.

Verksamhetsrapport PO-Skåne till Malmö stad 2002.

Avtal mellan Malmö stad och PO-Skåne.

Malmö stads ansökan om stadsbidrag för verksamhet med personliga ombud 2001.

PO-Skånes hemsida.

## *Göteborg*

Intervjuer med tolv personer och ostrukturerade samtal med ytterligare fem personer.

Verksamhetsbeskrivning för Bräcke Diakonigård.

Anbud på PO från Bräcke Diakoni.

Avtal mellan Göteborgs stad och Bräcke Diakoni samt bilaga till avtalet i form av riktlinjer.

Göteborgs stads ansökan om stadsbidrag för verksamhet med personliga ombud 2001.

Diverse informationsblad från Bräcke Diakoni.

### *Stockholm*

Intervjuer med tolv personer samt kort informella samtal med ytterligare fyra personer.

Verksamhetsplan 2003 för Hägersten.

Verksamhetsrapport för Hägersten 2002.

Verksamhetsrapport för Parasoll 2002.

Avtal mellan Sollentuna kommun och Stiftelsen Parasoll.

Stockholms stads ansökan om stadsbidrag för verksamhet med personliga ombud i Hägersten med partner samt motsvarande handlingar från Sollentuna kommun med partner.

Diverse informationsblad samt arbetsmallar från verksamheterna.

### *Gemensamt för PO-verksamheten*

Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000.

Regeringens proposition 1993/94:218 Psykiskt stördas villkor.

Socialstyrelsen (2002) Teser och tips för PO. Artikelnr 2002-110-1.

Socialstyrelsen (2002) Christian och Helge – PO-verksamheten i Kristianstad. Artikelnr 2002-110-13.

Mål och metoder – att arbeta som PO, Socialstyrelsen, 2003.

Dialog och delaktighet – att vara ledning för PO-verksamheten (Socialstyrelsen, arbetsmaterial).

### *Storstadens karaktär*

Det finns en rikhaltig utrednings- och forskningslitteratur både om storstadens karaktär och olika storstadsspecifika fenomen samt dess motpol glesbygden och dess problematik. Vi återger nedan ett antal av de källor vi använt oss av för att beskriva storstadens olika fenomen. I den löpande texten anger vi inga källor för enskilda uppgifter, såvida de inte avviker från den gängse kunskapsbilden av dessa frågor.

Fritzell & Lundberg (1994) Vardagens villkor – levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier. Stockholm: Brombergs.

Proposition 1997/98, storstadspropositionen.

Regionplane- och Trafikkontoret (RTK) 2003:1 Storstadfenomen.

RTK (2003) Storstadspolitik.

RTK 2000:4 Social atlas över Storstockholm.

RTK (2003) Social Integration i Stockholmsregionen.

Strategi för välfärd i Nacka (2002) Nacka kommun m.fl.

[www.storstad.gov.se](http://www.storstad.gov.se) (storstadsdelegationens hemsida med rapporter, bakgrundsmaterial och framtidsbilder).

Diverse rapporter från Statistiska Centralbyrån, bl a från levnadsnivåundersökningarna:

Statistiska Centralbyrån (1997) Vålfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975–95.

Statistiska Centralbyrån (2003) Hälsan i Sverige, Hälsostatistisk årsbok.

Statistiska Centralbyrån (2001, 2002, 2003), Socialtjänststatistik.

Statistiska Centralbyrån, Undersökning av LevnadsFörhållanden (ULF), regionala variationer, rapport nr 19.

### *Egna tidigare publicerade rapporter om samarbete och psykiatrireformen*

Lundmark E (2003) Fågel eller fisk – om likheter mellan pedagogens och terapeutens roll i uttryckande konstterapi, Institutet för uttryckande konstterapi, Stockholm.

Lundmark E, Nilsson I (1999) Psykiatriöversyn 1999 – brukarnas, beställarnas och samverkanspartnerns önsningar och krav. Stockholms läns landsting.

Lundmark E, Nilsson I, Dövspsykiatrisk utredning och rehabilitering, 2002

Lundmark E, Nilsson I (2002) Visst gör det ont..., Utvärdering av rehabsamverkan vid Startpunkten i Örnsköldsvik, OFUS.

Lundmark E, Nilsson I (2003) Rehabiliterande synsätt i samverkansarbetet, OFUS.

Lundmark E, Nilsson I (2003) Att stödja och leda vardagssamverkan, OFUS.

Lundmark E, Nilsson I (2003) Stacken – en utvärdering av samverkan i Nynäshamn, OFUS.

Lundmark E, Nilsson I, Wadeskog A (2000) Eva-Britt Larsson – en person med psykosociala arbetshinder. OFUS.

Nilsson I (1998) Vi byggde nätverk – om psykiatrireformens genomförande i Södertälje. Institutet för socialekologisk ekonomi (SEE).

Nilsson I (2002) Strategi för samverkan. SEE samt Nacka och Örnsköldsviks kommuner.

Nilsson I (2002) Modeller för strategisk och operativ ledning av samverkan – utbildningsversion, OFUS.

Nilsson I, Wadeskog A (1998) Vårdkedjor, psykiatrireformen och ekonomin – fallet Södertälje. SEE.

Nilsson I, Wadeskog A (1999) Rutger Engström – missbrukare eller psykiskt sjuk. Socialstyrelsen, artikelnr 1999-17-004.

Nilsson I, Wadeskog A (1999) Ju fler kockar desto bättre soppa – om att samverka kring psykiatrireformens klienter. Socialstyrelsen, artikelnr

### *Vår metod*

Denna utvärdering handlar om att på ett djupare plan förstå och problematisera innebörden av att arbeta som personligt ombud i en storstadsregion. Hur ska ett sådant arbete, mot bakgrund av kärnan i uppdraget och den kringliggande miljöns egenskaper, organiseras och ledas för att bli så framgångsrikt som möjligt. Då man väljer ansats för en sådan studie beror valet naturligtvis på de värderingar man har, den kunskapstradition man utgår från och de frågor man vill undersöka

## Det grundläggande vägvalet

I allt vetenskapligt arbete står man inför ett antal val då det gäller metod, kunskapskällor och objektivitet. Längre dominerade det naturvetenskapliga paradigmet med krav på kvantifierbarhet, positivistiska synsätt och objektivitet även inom andra vetenskapsfält.<sup>87</sup> Gunnar Myrdal var en av de första att peka på den skenbara objektivitetens problematik inom samhällsvetenskaperna.<sup>88</sup> Han visade hur det subjektiva elementet smyger sig in i all samhällsvetenskap alltifrån val av ämne, metodval och val av perspektiv och ansats. Lite förenklat kan man säga att hans tes var att bara för att forskningsmaterial är kvantifierat och kan anses vara statistiskt signifikant, behöver det inte vara sant eller ens meningsfullt. Ibland kan en djupare förståelse av verkligheten tas fram med hjälp av andra metoder, t.ex. kvalitativa metoder. Man brukar säga att kvalitativa metoder bör användas då man vill få en djupare förståelse för de grundläggande egenskaperna eller de framträdande dragen hos ett fenomen.<sup>89</sup>

Det vi söker i den här studien är denna djupare kunskap om verksamheten, som inte enbart låter sig fångas i statistiska data eller tabeller. Det har styrt vårt val av metodik, den kvalitativa metodiken, samt vår ansats som bygger på ett hermeneutiskt och fenomenologiskt perspektiv. Men vi har också en annan utgångspunkt, det systemteoretiska.

## Systemtänkande

Att tänka i systemtermer innebär att se saker i sitt sammanhang, att inte bryta loss enskilda komponenter ur sitt sammanhang utan snarare att se hur olika komponenter samspelar med varandra. Att tänka systemteoretiskt innebär också att tänka i cirkulära och komplexa kausaliteter, stundtals med långa och indirekta tidsfördröjningar mellan orsak och verkan i den mån orsak kan isoleras från verkan, i stället för kortsiktiga, enkla och linjära orsakssamband.

Det innebär också att förändringsprocesser både kan ses som förändring inom en systemnivå och som systemskiften. Det som ibland kallas förändring av första graden och förändring av andra graden.<sup>90</sup>

Det innebär att vi i vårt angreppssätt i studien försökt närma oss och förstå helheter, samband och sammanhang mer än enskilda detaljer. Vi har försökt förstå hur hela delsystemet personligt ombud inom ramen för det större systemet den svenska välfärdsmodellen bör byggas upp, genomföras, ledas och organiseras snarare än att i detalj beskriva enskildheter och statistiska data.

---

87 Galtung citerad i Repstad 1987.

88 Myrdal 1970.

89 Repstad 1993.

90 Watzlavic 1996.

## **En hermeneutisk och fenomenologisk ansats**

Vi har använt oss av en fenomenologisk och hermeneutisk ansats i vårt analysarbete. Hermeneutik<sup>91</sup> betyder ungefär tolkningslära. Som hermeneutiker försöker man förstå människors föreställningar, känslor och motiv utifrån deras sociala och kulturella bakgrund.<sup>92</sup> Man kan säga att det försiggår ett ständigt växelspel mellan del och helhet, den så kallade hermeneutiska cirkelgången eller den hermeneutiska spiralen. Denna cirkelgång är enligt Egidius<sup>93</sup> en stegvis ökande förmåga att förstå enskilda företeelser genom att sätta in dem i sitt sammanhang. Genom att förstå helheten förstår man delarna bättre.

Det fenomenologiska perspektivet skulle kunna beskrivas som att man ser människan som en kulturvarelse med värderingar, attityder, känslor och hos vilken livs- och kulturfrågor har sin givna plats. Varje människa bygger sin egen bild av verkligheten. Man menar alltså att det inte finns en objektiv och helt gemensam kunskap. Varje människa är unik och bildar sin egen erfarenhet och uppfattning. Hon har också en egen fri vilja och strävar efter självkännedom och självförverkligande och utvecklas ständigt. Att arbeta utifrån detta synsätt innebär också att man har en helhetsyn på människan, vilket väl överensstämmer med en systemteoretisk grundsyn på de problem man vill analysera. Alla delar hänger ihop. Det går inte att rycka ut en del ur en helhet och dra slutsatser utifrån den utan helheten är större än summan av delarna.<sup>94</sup>

Det försiggår ett samspel mellan delarna och förståelsen växer fram i en dialektisk process mellan helheten och delarna. Innebörden av detta är bl.a. att de enskilda intervjupersonernas berättelser har blivit en röd tråd i vår framställning. Dessutom har vi försökt att inte bryta loss klientens, ombudets, ledningsgruppens eller intressegruppernas perspektiv och behandla dem var för sig, utan att placera in dem i en sammanhängande helhet.

## **Den kvalitativa intervjun**

Det sägs ibland att ”... om man vill ha insikter om det grundläggande eller särpräglade .... måste man använda sig av kvalitativa intervjuer”.<sup>95</sup> Eftersom vi i denna studie söker en grundläggande förståelse, snarare än kvantitativa data, för hur arbetet som personligt ombud bör byggas upp i en storstadsregion blir den kvalitativa metoden och den kvalitativa intervjun naturliga redskap.

Intervjuerna har planerats och genomförts i de sju olika steg som bl.a.

---

91 Maltén 1997.

92 Maltén 1997.

93 Egidius 1995.

94 Maltén 1997.

95 Repstad 1993.

Kvale rekommenderar.<sup>96</sup> I ett första steg har vi tematiserat intervjuerna (1) i form av ett frågeformulär och med utgångspunkt i den grundmodell vi presenterade i kapitel 2. Därefter har vi planerat intervjuerna (2) utifrån tid, plats, längd och förberedelser, bl.a. genom att intervjupersonerna, i de flesta fall, fick frågorna sammanfattade i förväg.

Intervjuerna genomfördes (3) som halvöppna eller halvstrukturerade intervjuer ungefär som Palmer i Chicagoskolan rekommenderade redan 1928.<sup>97</sup> Det innebär att intervjuaren låter intervjun så mycket som möjligt likna ett vanligt samtal, men ger under hela samtalet stöd, nickar, ställer frågor och kommenterar. Det gör att intervjupersonen håller sig till ämnet och de frågor på vilka man redan från början fokuserat intervjun.

Intervjuerna dokumenterades (4) under intervjun och renskrevs därefter. Vi har valt att inte banda intervjuerna bl.a. för att vi ville ha ett öppet samtal om de teman vi ville undersöka. Att spela in på band kan påverka det spontana mötet och flödet i samtalet. Att banda intervjuer och därefter renskriva dem är inte en särskilt kostnadseffektiv modell. Den leder ofta till att man inom ramen för samma tidsbudget måste reducera antalet intervjuer till en tredjedel eller mindre. Därefter analyserades intervjuerna (5) och svaren grupperades runt intervjuernas olika teman. På så sätt blir verifieringsfasen (6) i intervjuarbetet tydligare. Vi har alltså valt att låta tematiseringen av intervjuerna styra dispositionen av vår redovisning (7) i stället för att särskilja de olika intervju svaren. Syftet med detta är att tydligare kunna knyta tillbaka till de grundteman vi valt att fokusera på i rapporten.

### **Metodlitteratur vi utgått från**

Metodologiskt har vi bl.a. stött oss på följande litteratur:

- Bateson G. (1987) Steps towards an ecology of mind. San Francisco: Jason Aronson Inc.
- Egidius H. (1995) Termlexikon i psykologi, pedagogik och psykoterapi. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale S. (1997) Den kvalitativa forskningsintervjun. Lund: Studentlitteratur.
- Maltén A (1997) Pedagogiska frågeställningar. Lund: Studentlitteratur.
- Myrdal G (1970) Objektivitetsproblemet inom samhällsforskningen. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Repstad P (1996) Närhet och distans. 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Starrin B, Svensson P-G, red. (1995) Kvalitativmetod och vetenskapsteori. Lund: Studentlitteratur.
- Starrin B et.al (1995) Från upptäckt till presentation. Lund: Studentlitteratur.
- Watzlawick P (1996) Förändring: att ställa och lösa problem. Stockholm: Natur och kultur.
- Öquist O (1992) Systemteori i praktiken. Göteborg: Gothia.

---

<sup>96</sup> Kvale 1997.

<sup>97</sup> Palmer 1928, citerad i Repstad 1993.

### **Övrig litteratur**

- Adizes I (1990) Ledarskapets fallgropar. Malmö: Liber.
- Hedberg B (1994) Imaginära organisationer. Malmö: Liber-Hermod.
- Janssen C (1996) Förändringens fyra rum. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Mathiesen T (1982) Makt och motmakt. Göteborg: Korpen.
- Senge P T (1995) Den femte disciplinen – den lärande organisationens konst. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Stenberg (1999) Organisationslogik i samverkan – konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer.
- Topor A (2001) Återhämtning från svåra psykiska störningar. Stockholm: Natur & Kultur.
- Wiberg L (1999) Gränslandet, ledarskap för medarbetares delaktighet och verksamhetens förnyelse. Stockholm: Nerenius & Santéus.

