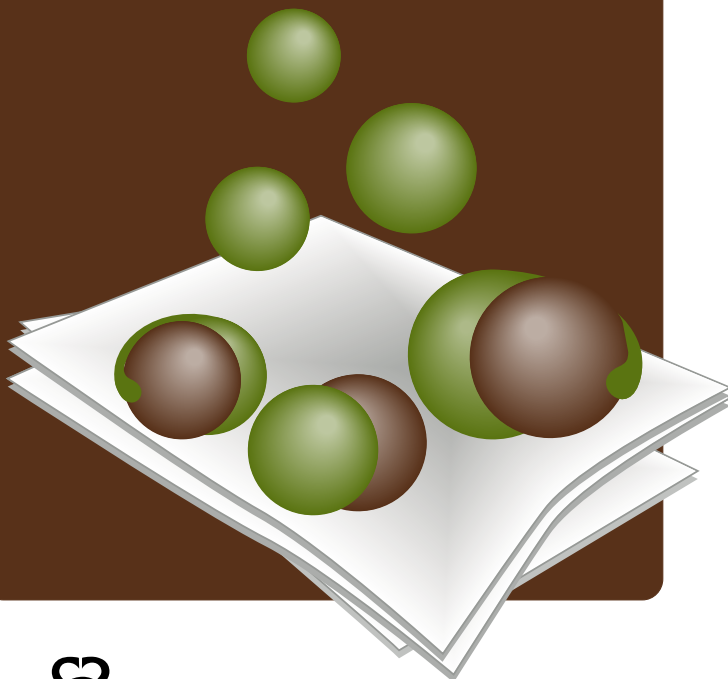


Personliga ombud

– ledningsgruppens spejare
i välfärdssystemet



Personliga ombud

– ledningsgruppens spejare
i välfärdssystemet

ISBN	978-91-86585-15-0
Artikelnr	2010-4-8
Omslag	Socialstyrelsen, Iwa Wasberg
Tryck	Edita, Västra Aros, Västerås, april 2010

Förord

För att förbättra livsvillkoren för personer med psykisk funktionsnedsättning antogs år 1995 den s.k. psykiatrireformen. Ökad delaktighet i samhället, bättre vård och socialt stöd var grundläggande syften med reformen och ett viktigt inslag var införandet av personliga ombud. Socialstyrelsen har, tillsammans med länsstyrelserna, haft regeringens uppdrag att både utveckla och att följa upp verksamheten med personliga ombud.

De personliga ombuden skall stödja den enskilde klienten så att hon/han bemöts med respekt, får insatser efter behov och att insatserna samordnas. Vidare skall ombuden beskriva de brister i de offentliga systemen som gör att klientens behov inte blir tillgodosedda och informera sina ledningsgrupper om resultatet. Denna rapport vänder sig till både ledningsgrupper och de personliga ombuden i syfte att underlätta arbetet med dessa systembrister. I rapporten analyseras individuell och strukturell empowerment samt hur både ombudens och ledningsgruppernas roll och metodik påverkas.

Nationalekonom Ingvar Nilsson har skrivit rapporten och Christina Bohman Karlsson på Socialstyrelsen har varit projektledare.

Socialstyrelsen

Anders Printz

Innehåll

Förord.....	3
Innehåll	5
Sammanfattning	7
Direkt från verkligheten.....	9
Händelsen.....	9
Analysen.....	9
Presentation för ledningsgruppen.....	10
Ledningsgruppens resonemang.....	10
Ledningsgruppens beslut.....	11
Effekter och återkoppling.....	11
Slutligen	12
Bakgrund och syfte	13
Reformen i korthet	13
Fokus – inte bara klienten utan också systembristerna	14
Rapportens innehåll.....	16
Från individuell till strukturell empowerment.....	17
Maktlösheten och den inlärd hjälplösheten	17
Individuell empowerment	21
Strukturell empowerment.....	23
Kvalitetssäkring och utvecklingsarbete.....	25
Ledningsgruppens roll kring systembristerna	27

Vilka är systembristerna?	28
En enkel analysmodell	29
Systembrister i det enskilda mötet med klienten.....	30
Lokal nivå.....	32
Nationell nivå.....	33
PO-arbetet – en metod för strukturell empowerment	35
Strategisk ledning av PO.....	37
En arbetsmodell	39
Samspelet mellan ledningsgrupp och ombud.....	39
En analytisk metod.....	41
Fyra metodologiska grepp.....	42
Bilagor.....	47

Sammanfattning

PO-reformen har två syften:

1. att bistå den enskilde klienten så att hon/han bemöts med respekt, får insatser efter behov och att insatserna samordnas samt
2. att kartlägga och skapa underlag för att åtgärda de brister i de offentliga systemen som gör att klientens behov inte blir tillgodosedda.

Ombuden har, vid sidan av sin roll som språkrör, vägledare och allt som ingår i uppdraget att stärka den enskilde klientens egenmakt, också ett uppdrag att på ett strukturellt plan företräda kollektivet av klienter. Detta genom att synliggöra och påtala de systematiska brister i välfärdssystemen som gör att klienter far illa och samhället använder sina resurser på ett ineffektivt vis. Det föreligger ett viktigt samspelsförhållande och ett växelspel mellan ledningsgrupp och ombud i denna process.

Ledningsgruppens sammansättning, arbetsformer och uppdrag till ombuden styrs av hur gruppen arbetar med systembristfrågorna. Att se sig som en strategisk ledning som arbetar med systembristerna ger goda möjligheter till att förbättra det egna kvalitetsutvecklingsarbetet och höja kostnadseffektiviteten i den egna organisationen.

Ledningsgruppens roll är att initiera och se till att ombuden har ett sådant uppdrag och i ett senare steg ta emot, förvalta och använda den kunskap ombudens arbete genererar. Som ledningsgrupp har man därmed två uppdrag. Det operativa uppdraget är att leda ombudens arbete. Det strategiska uppdraget är att med utgångspunkt i de systembrister ombuden upptäcker utnyttja detta i det ständigt pågående kvalitetsutvecklingsarbetet.

Systembristerna kan beskrivas på tre nivåer; brister i det enskilda mötet med klienten, lokala brister och brister på nationell nivå. De flesta bristerna uppträder i mötet med klienten och på lokal nivå och kan lösas genom olika sorters lokala chefsbeslut.

Genom att arbeta med strukturell empowerment kommer effekterna av ombudens arbete, både vad avser att bryta klienters maktlöshet och att stödja kvalitetsutvecklingsarbetet i berörda organisationer, att mångfaldigas. Dessutom kan det leda till förbättrad ekonomisk effektivitet som på sikt både kan ge besparingar och öka nyttan för den enskilde klienten.

Ett framgångsrikt arbete med systembristerna förutsätter ett genomtänkt samspel mellan ombud och ledningsgrupp, ett genomtänkt synsätt samt en analytisk och pedagogisk metod för att hantera frågorna.

Direkt från verkligheten

Händelsen

”Nu har det hänt igen”, sa Karin, då hon kom in i ombudens fikarum. ”Jag hade en av mina klienter i telefon och hon berättade att hon ännu en gång blivit bemött på ett bryskt och respektlöst vis. Hon var helt förtvivlad och jag befarar att hon till följd av detta är på väg in i ett skov.”

”Vi får sätta oss ner på onsdag och prata genom detta inför nästa träff med ledningsgruppen”, säger Anna, som är ombudens samordnare.

Analysen

”OK”, säger Anna, ”vi har nu ännu ett i raden av dåliga bemötanden. Denna gång var det på försäkringskassan. Förra veckan var det inom kommunens socialpsykiatri och veckan dessförinnan var det inom öppenvårdspsykiatri. Vi har försökt ta upp det direkt med handläggarna, men det fungerar inte. Vi får ta det med ledningsgruppen.”

”Vi kan väl titta på våra systembristsblanketter tillsammans och se hur de konkreta situationerna ser ut och om vi kan se något mönster. Nog verkar det som att det genomgående handlar om att personalen faktiskt inte riktigt förstår innebörden av den funktionsnedsättning våra klienter har”, säger Karin

”Och då vet man inte riktigt hur man ska möta dem. Ibland verkar det nästan som att det finns en smula rädsla och osäkerhet med i bilden” fyller Leif i, verksamhetens tredje och nyanställda ombud.

”Det är ju för jäkligt. Kanske kan man ana att bakom detta ligger att cheferna inte riktigt har jobbat igenom bemötandefrågan med sina medarbetare. Det kan bli känsligt att ta upp med ledningsgruppen. Vi vet ju att det finns några med ömma tår”, säger Karin.

”Ja”, säger Anna, ”men jag har tumme med socialchefen Pia och hon är både öppen och villig att diskutera sådana här frågor och ser att hon på detta vis kan få draghjälp i arbetet med sin personalgrupp. Jag ska ta ett kort snack med henne före ledningsgruppmötet så att hon är beredd. Nu kommer det verkligen till pass att vi från ledningsgruppen har ett tydligt uppdrag att samla och redovisa den här typen av systematiska brister. Det viktiga är nu att vi tänker oss för hur vi ska presentera detta så att vi inte skapar en onödig låsning i ledningsgruppen. Vi vill ju få en förändring till stånd och inte bara en reaktion i största allmänhet”.

Presentation för ledningsgruppen

På ledningsgruppsmötet, som sker var tredje månad, finns som vanligt tid avsatt för programpunkten ”övergripande frågor och systembrister”. Då turen kommer till denna blir det Karin som får ordet. En ganska kort presentation 4–5 minuter. Hon börjar med att beskriva den konkreta episoden och går sedan över till att beskriva hur ombuden ser ett mönster som liknar detta hos i stort sett alla berörda myndigheter. Hon reflekterar också över om det kan bero på kunskapsbrister eller att man inte riktigt förankrat synsätts- och värderingsfrågorna med all personal. Hon beskriver också kortfattat vilka effekter detta ger för klienterna.

Ledningsgruppens resonemang

Nu utbryter en livlig diskussion i ledningsgruppen. Patrik som är ny psykiatrichef blir lite bestört och vill inte riktigt tro att det stämmer, men accepterar motvilligt att det kanske kan förhålla sig så. Försäkringskassans chef medger motvilligt och en aning skamset att det kan ligga något i det som sägs. Socialchefen Pia

blir mest upprörd över att hennes personal agerat på det sätt Karin beskriver. Ombuden förhåller sig i stort sett tysta och avvaktande under diskussionen – något man kommit överens om i förväg.

Efter ett tag blir medlemmarna i ledningsgruppen överens om några saker. De tror att ombudens uppgifter stämmer. De inser att det inte bara leder till en kränkning för den enskilde. De inser också att deras sjukdom kan fördjupas och återhämtning försvåras, vilket i sin tur leder till ökade kostnader för de berörda myndigheterna – sämre och dyrare.

”Vad ska vi göra? frågar de sig. Ledningsgruppen vänder sig till ombuden och frågar om de har några tankar. Anna säger:

”Eftersom vi tror att det främst handlar om kunskaps- och kompetensbrist och inte illvilja och onda avsikter så kanske vi skulle kunna anordna en halvdag för personalen med en extern föreläsare som pratar om bemötandefrågor och någon av oss ombud kanske skulle kunna komma och förmedla den bild vi har mött. Har vi tur kanske vi kan få med oss en klient som med egna ord kan beskriva hur det kan kännas.”

Ledningsgruppens beslut

”Bra förslag”, säger flera i ledningsgruppen. ”Men”, säger Pia, ”skulle vi inte kunna arrangera detta gemensamt så att vi dessutom ger vår personal tillfälle att träffas och så gör vi det som en sorts workshop där man i bikupor över myndighetsgränserna får samtala med varandra?”

Ledningsgruppen bestämmer sig för att göra så och bokar en förmiddag och en eftermiddag med samma program vid båda tillfällena. Tidpunkten läggs en bit fram i almanackan, för att så många som möjligt ska kunna delta.

Effekter och återkoppling

Planen genomförs och anslutningen är stor. I stort sett hela ledningsgruppen deltar hela tiden och får sig många tankeställare kring det aktuella ämnet. Inte minst de chefer som själva inte har så stor kunskap om psykiska funktionsnedsättningar.

Dagens höjdpunkt blir Stina en kvinna i 40-årsåldern som har Karin som ombud. Mycket levande och gripande beskriver hon den känsla av vanmakt och maktlöshet som kan finnas i klientrollen, och hur hennes funktionsnedsättning ställer till det för henne i livet i allmänhet och i mötet med olika myndigheter i synnerhet. Hon ger också en klar bild av hur viktigt det är för henne med stödet från ombudet Karin.

Slutligen

Denna berättelse – som i något annorlunda form har ägt rum i verkligheten – skildrar samspelet mellan personliga ombud, deras ledningsgrupp och de brister i våra offentliga system som gör reformen så nödvändig. Resten av rapporten skildrar hur man i en lokal PO-verksamhet kan arbeta mer strukturerat och principiellt med systembrister.

Bakgrund och syfte

Reformen i korthet

Tes: PO-reformen har två syften:

1. Att den enskilde klienten bemöts med respekt, får insatser efter behov och att insatserna samordnas samt
2. att kartlägga och skapa underlag för att åtgärda de brister i de offentliga systemen som gör att klientens behov inte blir tillgodosedda.

Införandet av personligt ombud var ett viktigt inslag i psykiatrireformen¹. I Socialstyrelsens meddelandeblad 14/2000 anges att:

[...] ”personliga ombud förutsätts arbeta för helhetssyn och samlade lösningar i ”gråzonen” mellan olika myndigheters ansvar. Det blir därför viktigt att hitta lämpliga former för att ta till vara ombudens kunskaper och erfarenheter såväl i den kommunala verksamheten som i den samlade rehabiliteringen av psykiskt funktionshindrade personer.”

¹ Psykiskt stördas villkor. Proposition 1993/94:218

Det handlar med andra ord om att uppmärksamma det som Socialstyrelsen har kallat brister i systemen. Ombuden runt om i landet har upptäckt brister som att:

- klienten får inte de insatser han eller hon har behov av och laglig rätt till².
- insatserna samordnas inte
- klientens bemöts inte på ett respektfullt sätt.

Ombudens uppdrag är att arbeta så att klientens behov av insatser tillgodoses. En konsekvens av uppdraget är att de personliga ombuden i sin roll får en omfattande kunskap om vilka orsaker som ligger bakom systembristerna. Socialstyrelsen säger också i sitt meddelandeblad att det är viktigt att hitta former för att utnyttja denna kunskap. I denna rapport kommer det att beskrivas hur de brister i de offentliga systemen, som ombuden synliggjort, kan påverkas.

Systembristfrågan kan ses på två helt olika sätt. Man kan antingen tycka att ombudens roll enbart är att hantera och undanröja dessa systematiska misslyckanden – ett reaktivt förhållningssätt. Men man kan också tycka att ombudens arbete utgör en kunskapskälla som bör utnyttjas för att man ska kunna förstå och analysera systembristerna på ett djupare plan. Då kan förståelsen öka för hur situationen ska kunna förbättras på ett övergripande och strukturellt plan. Det senare, mer proaktiva förhållningssättet, är utgångspunkten i Socialstyrelsens meddelandeblad och för denna rapport.

Fokus – inte bara klienten utan också systembristerna

Rubriken skulle också kunna beskrivas med hjälp av ordet empowerment som brukar översättas till svenska med orden brukar-

² En utförlig diskussion varför klienten inte får sina behov tillgodosedda finns i rapporten Stor nytta till liten kostnad – en analys av PO – verksamheten i Blekinge, Lundmark & Nilsson, 2004

makt eller egenmakt. PO-reformen kan ses som ett instrument för individuell empowerment, att ge den enskilde klienten mer makt över sitt liv. Reformen kan också ses som ett instrument för strukturell empowerment. PO-arbetet kan nämligen ge kunskaper om brister i våra offentliga system, så att man mer övergripande och strukturellt kan ta uti med dessa genom beslut i ombudens ledningsgrupp eller i andra ledningssammanhang. Med detta synsätt blir PO-arbetet dessutom ett instrument i myndigheternas ständiga kvalitetsutvecklingsarbete.³

För ledningsgruppen handlar det inte bara om att vara en operativ ledning med funktion att leda det konkreta PO-arbetet, utan att dessutom vara en strategisk ledning med syfte att använda ombudens kunskaper för att förbättra villkoren för den grupp personer med psykisk funktionsnedsättning som inte omfattas av insatsen personliga ombud, den indirekta målgruppen. Detta påverkar också ledningsgruppens sammansättning, mandat och de frågor man arbetar med.

Av Socialstyrelsens meddelandeblad framgår att det är viktigt att det finns en allsidigt sammansatt ledningsgrupp. Det är ett av kraven för att en kommun ska beviljas statsbidrag för sin PO-verksamhet. Ledningsgruppen bör bestå av representanter från berörda myndigheter främst kommun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling. Dessutom bör brukarorganisationerna vara representerade i gruppen. Brukarorganisationerna har en viktig roll i ledningsgruppen – som garant för ombudens fristående roll och som pådrivare i arbetet med att åtgärda systembristerna.

Avsikten med en allsidigt sammansatt ledningsgrupp är att ge den lokala ledningsgruppen sådan kraft och sådana mandat att den ska ha möjlighet att strukturellt och långsiktigt kunna ta tag i och hantera brister i de offentliga systemen som tenderar att återkomma gång på gång. Sådana brister leder till två typer av effekter. Den ena är att klienten inte får de insatser hon/ han behöver och har rätt till samt att insatserna inte samordnas. Den

³ God kvalitet i socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitet i verksamheter enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Socialstyrelsen 2008

andra effekten är ett resultat av den första och innebär dålig och ineffektiv hushållning med våra offentliga resurser.

Studier har visat att ett framgångsrikt PO-arbete leder till betydande ekonomiska effektivitetsvinster⁴. Detta talar för att en ledningsgrupp som systematiskt, strukturellt och strategiskt arbetar med de systembrister som ombuden upptäcker i sitt arbete, inte bara skapar en bättre verksamhet utan också en mer kostnadseffektiv verksamhet. PO-arbetet kan sägas vara en draghjälp i arbetet med kvalitetsutveckling och effektivisering av den offentliga verksamheten⁵ när det gäller personer med psykisk funktionsnedsättning. Det är ledningsgruppens roll, uppdrag och ansvar att utnyttja denna möjlighet.

Rapportens innehåll

Denna rapport vänder sig till ledningsgrupper och personliga ombud. Syftet är att underlätta arbetet med systembristerna. Rapporten består av olika delar:

- en analys av individuell och strukturell empowerment
- en beskrivning av vilka systembristerna kan vara
- PO-arbetet som en metod för strukturell empowerment
- beskrivning av en arbetsmodell

Rapporten avslutas med exempel på styr- och ledningsdokument från den länsgemensamma po-verksamheten i Värmland och enkla checklistor/blanketter för rapportering av systembrister för ombud och ledningsgrupper.

⁴ Det lönar sig – ekonomiska effekter av verksamheter med personliga ombud. Socialstyrelsen 2006.

⁵ Ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2005:12

Från individuell till strukturell empowerment

Tes: Ombudens arbete består i att arbeta med både individuell och strukturell empowerment. Effekterna av deras arbete kommer att mångfaldigas, eftersom det både bryter klienternas maktlöshet och hjälplöshet, och dessutom stödjer kvalitetsutvecklingsarbetet i de berörda organisationerna.

Maktlösheten och den inlärd hjälplösheten

"Du ska veta en sak: jag är psykiskt sjuk. Jag hör röster, jag hallucinerar, jag är stundtals starkt paranoid. Jag är till och med ibland så galen att man måste låsa in mig. Men jag är fan i mig inte dum i huvudet. Så tilltala mig inte som om jag vore ett litet barn." (Klient)

I modern forskning om delaktighet förekommer ordet empowerment ofta. Det finns inte någon bra svensk översättning, men ordet egenmakt är det som ligger närmast till hands. Det finns ett flertal olika definitioner av empowerment. Det definieras till exempel så här:

*"Empowerment är den process som gör det möjligt för individer att bestämma över sina egna villkor och nå självbestämmande. Empowerment är en process som befrämjar deltagande bland människor, organisationer och lokalsamhällen..."*⁶

Empowerment utgår från begreppet makt och handlar ytterst om både en omvärdering av maktbegreppet och en omfördelning av

⁶ Forsberg & Starrin, Frigörande kraft, Gothia, 1997, sid. 13

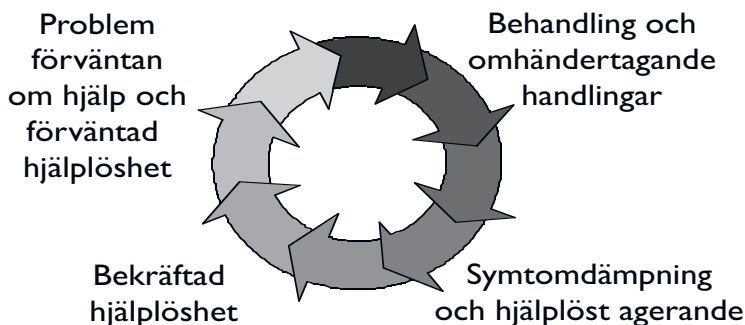
makten⁷. Utifrån ett delaktighetsperspektiv ser man en sådan förändring som både önskvärd och möjlig. Begreppet lyfter fram en människosyn som inte bara betonar individens vilja utan också hans eller hennes möjlighet att ta ansvar för sitt liv. Man ser också människan som skapare av omständigheterna, att vara den som väljer, och ligger därmed nära den existentiella människosynen – jag väljer därför finns jag. Men man ser också en ifrågasättande människa, en kritisk deltagare. Människan har alltså en potential att växa och utvecklas.

Mot empowermentmodellen kan man ställa den så kallade paternalistisk modellen som mera betraktar individen utifrån ett objektperspektiv snarare än ett subjekt. Med denna syn tenderar man att förvandla människan till maktlös och drabbad av omständigheterna. Det paternalistiska synsättet utgår från att klienter kommer till den offentliga organisationen med ett problem. En expert undersöker, analyserar och diagnostiserar problemet för att därefter sätta in en behandling. Symptomen försvinner och problemet förväntas vara löst.

Modellen belönar så att säga kortsiktigt båda parter: både de professionella som känner sig behövda och klienten som får hjälp. Men den skapar också en cirkel av orsakssamband som en bieffekt. Cirkelns uppkomstmekanism har alltså att göra med vår människosyn, som kan vara medveten eller omedveten, uttalad eller outtalad.

⁷ Brown & Brown, Empowered, a practical Guide, Brealey, 1994

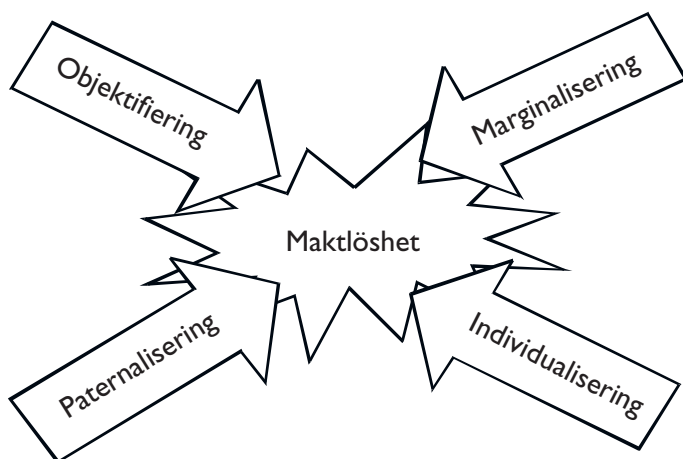
Hjälplöshetens onda cirkel



Om omvärlden förväntar sig hjälplösa⁸ människor och betar sig därefter, så ökar sannolikheten för att människor kommer att agera hjälplöst och därmed bekräfta förväntningarna. På så sätt skapas en självuppfyllande profetia i hjälplöshetens självförstärkande cirkel. En från början god avsikt att värna om människor, men som tenderar att skapa en strukturell hjälplöshet, som blivit inbyggd i systemet. I denna modell vinner ju också båda parter på kort sikt. Den hjälplöse får hjälp och de professionella hjälparna får känna sig behövda. Därför är det inte särskilt konstigt att en övergång till ett annat synsätt, från hjälp (passivt) till stöd (aktivt), väcker motstånd – både från de professionella och från klienterna.

⁸ Det kan här vara viktigt att påpeka att man skulle kunna säga att det finns två sorters hjälplöshet faktisk och förvärvad. Den faktiska kan ha att göra med att om jag har ett visst funktionshinder som t.ex. förhindrar mig från att gå finns det i detta en faktisk hjälplöshet. Men man skulle också kunna säga att kring denna faktiska hjälplöshet kan man utveckla ett självtrillits- eller hjälplöshetsperspektiv

Det går att identifiera fyra olika faktorer som bidrar till och bevarar denna maktlöshet och hjälplöshet.



Den första av dessa kan kallas objektifieringen av människor. Man slutar att se människor som handlande subjekt, och betraktar dem i stället (ofta med en i grunden god avsikt) som drabbade av en situation. Därmed förvandlar man människor till objekt eller offer och berövar dem möjligheten av att vara aktivt väljande varelser. De förflyttas, som flera intervjuade klienter har sagt, *till passagerarplatsen i bilen i stället för att sitta vid ratten.*

Den andra faktorn är marginalisering av människor. Den får till följd att de inte känner delaktighet, utan upplever att de inte har någon funktion och att de inte längre behövs i samhällsgemenskapen. I en studie kring sociala kooperativ för personer med psykiska funktionsnedsättningar sa en kooperatör:

”Fattar du inte att för att kunna ha fritid, måste man ha ett arbete”.

Och en annan kooperatör fortsatte så här:

”Vet du varför jag stiger upp vissa dagar trots att den psykiska sjukdomen drabbar mig med kraft? Jo, därför att jag har ett arbete

att gå till, arbetskamrater som väntar på mig och för att vi har ett arbete att utföra och en kund som väntar på resultat. Det är därför”.

Den tredje faktorn är paternalisering. Det kan röra sig om att man utsätts för en klapp på huvudet eller ett nedlåtande tonfall i kontakterna med de offentliga systemen. En klient formulerade sig med en illa dold ironi så här:

”Jag undrar vad personalen inom socialtjänsten har för skamlig sjukdom? Varför skulle man annars skydda oss klienter genom att ha särskilda toaletter där det står; endast för personal?”

Han kanske med detta hade fångat känslan av att befinna sig i en vi- och de-värld, de där inne, vi här ute, de där uppe vi här nere.

Den fjärde faktorn är individualiseringen av fenomen som rimligtvis går att söka i system- eller strukturfrågor. När till exempel utanförskapet individualiseras leder det lätt till känslor av skam och skuld. En klient som lidit av effekterna av sin ADHD under lång tid formulerade det på följande vis efter att ha mött människor med samma problematik och insett att han inte var ensam i sin situation:

”Äntligen förstår jag att mina problem inte bara beror på min dåliga moral eller på att jag är dum i huvudet utan beror på en funktionsnedsättning som jag delar med många andra och det handlar kanske mer om skolans och samhällets oförmåga att möta denna funktionsnedsättning. Ryggsäcken jag bär på blev fler kilo lättare när jag insåg detta.”

Individuell empowerment

Empowerment eller egenmakt handlar om ett allmänmänniskt behov: makten över det egna livet. Egenmakt är också ett individbaserat begrepp. En vanlig definition är att egenmakt innebär att en individ skall känna att denne har makt över sin egen situation, sina arbetsuppgifter, sin närmiljö etc. Men vad betyder begreppet

för personer med psykiska funktionsnedsättningar? Vid kontakter och intervjuer med personliga ombud och deras klienter har bl.a. följande punkter lyfts fram:

Rätten till och möjligheten

- att göra sin röst hörd och bli lyssnad till
- att bli uppfattad som en väljande och kapabel person
- att själv formulera och definiera de problem man upplever
- till tolkningsföreträde kring dessa problem
- att ställa krav
- att delta i beslut som rör den egna livssituationen
- till ett gott bemötande och respekt även då man är sjuk och/eller svag.

Egenmakt omfattar också rätten att erövra kunskap, självkänsla och färdigheter som ger den enskilde möjligheter att utöva dessa rättigheter. I begreppet finns, utifrån det som skulle kunna kallas självtillitstraditionen, ett sorts utvecklings- och växtperspektiv inbäddat: rätten att växa, tillskansa sig och utnyttja sin förmåga.

Begreppet bryter med hjälplöshetstänkandet kring personer med psykisk funktionsnedsättning. Fokus ligger inte på hinder, utan på de möjligheter individen har (ett salutogent synsätt) och ser den enskilde som en aktivt väljande person med förmåga att ta ansvar för sitt eget liv (ett existentiellt synsätt). Egenmakt utgår med andra ord från att individen är ett agerande subjekt och inte ett behandlat objekt i rehabiliterings- och återhämtningsprocessen.

Man skulle kunna säga att det personliga ombudet är ett sorts instrument som klienten kan använda för att återerövra makten över det egna livet. PO-reformen som sådan kan ses som en makt-omfördelningsreform där ombudets roll är att stödja klienten i att få allt större inflytande över det egna livet.

Strukturell empowerment

”Första gången man i vår ledningsgrupp på allvar tog upp och diskuterade de systemfel vi under en lång period hade uppfattat kring bemötande- och attitydfrågor, kändes det som att jag gick från att vara en sorts städgumma för enskilda klienter till att i grunden påverka hur våra klienter i allmänhet blir bemötta. En seger i det lilla.” [Personligt ombud]

De personliga ombuden bidrar till att identifiera brister i våra offentliga system som drabbar den enskilde. De försöker också att påverka och lösa problemen i arbetet med sin klient och berörda organisationer. Arbetet är reaktivt och mycket konkret, och fokuserar alltså på att komma tillrätta med systembristerna i det lilla, på individnivå. En stor del av arbetet sker genom kontinuerliga och informella kontakter med en eller fler offentliga aktörer. På så sätt bidrar ombuden till att klienten erövrar allt större makt över det egna livet, stärker klientens egenmakt.

Detta är en arbetsmetod som gör att man på individuell nivå undanröjer brister i de offentliga systemens sätt att fungera. Genom detta adaptiva arbetssätt bidrar (oavsiktligt) ombuden till att systembristerna kan fortsätta existera, genom att man undanröjer deras yttringar. I ett helt annat sammanhang skulle man kanske kalla detta beteende för ett medberoendebeteende.

Eftersom ombuden i sitt arbete kommer i kontakt med ett stort antal klienter, som på olika sätt drabbas av brister i de offentliga systemen, ligger det nära till hands att ombuden arbetar på en mer strukturell nivå med dessa frågor. Därmed får ombudens arbete en potentiell möjlighet till genomslag i en helt annan storleksordning (för hela målgruppen) än om man bara är verksam på individnivå.

Detta innebär att ombudens arbete också kommer att handla om att påverka de offentliga organisationernas arbetssätt i en mer strukturell mening. Ombudens analyser får mer övergripande fokus. Arbetet får en mer proaktiv inriktning. Ombuden tvingas försöka hitta orsakerna bakom de uppenbara bristsymtom som drabbar deras klienter.

Genom detta arbetssätt kan ombuden bidra till att kollektivet av klienter får strukturell egenmakt/empowerment.

Det finns alltså två helt olika sätt att se på ombudets roll som stärkare av individuell empowerment eller stärkare av strukturell empowerment. De båda perspektiven illustreras i figuren nedan.

Individuell och strukturell empowerment

- | | |
|--------------------|--------------------|
| • Individuellt | • Strukturellt |
| • Informellt | • Formellt |
| • Symtombaserat | • Orsaksbaserat |
| • Operativt | • Strategiskt |
| • Kortsiktigt/akut | • Långsiktigt |
| • Reaktivt | • Proaktivt |
| • Adaptivt | • Systempåverkande |

I Meddelandeblad 14/2000 anger Socialstyrelsen att man bör ta tillvara ombudens kunskaper och erfarenheter. Med detta som utgångspunkt blir det en naturlig slutsats att ledningsgrupperna i sitt arbete bör fokusera både på det individuella egenmaktsperspektivet och också på det strukturella perspektivet. Det strukturella perspektivet kan ses som ett komplement som skapar ett mervärde. Mervärdet som springer ur den kunskap ombuden får i sina klientkontakter.

Det ligger i ledningsgruppens ansvar att formulera och ange omfattning av och inriktning för det strukturella arbetet med att identifiera systembrister. Ledningsgruppen ska också ta emot, analysera, bearbeta och åtgärda de systembrister som identifierats. I ombudens roll ingår det att utveckla metoder för att upptäcka och samla in data samt att analysera och redovisa dessa systembrister.

Kvalitetssäkring och utvecklingsarbete

"Om jag kan se ombudens arbete med att samla in systemfel och återrapportera till oss i ledningsgruppen som en del i mitt eget kvalitetsutvecklingsarbete? Självklart! Ombuden har en kunskap och ett perspektiv som få eller inga i min organisation har. Dessutom har de inte, som mina underställda chefer och medarbetare, skäl att skönmåla verkligheten eftersom de inte står i samma beroendeförhållande till mig. Jag får helt enkelt stöd i mitt dagliga utvecklingsarbete genom detta." (Representant i ledningsgrupp)

Befinner sig det strukturella synsättet kring PO-arbetet på kollisionskurs med de verksamheter som arbetet kan komma att påverka, eller är det till stöd för dem? Svaret finns delvis i de uppdrag som ombuden har: att se till att samordning kommer till stånd, att klienterna bemöts respektfullt, att klienterna får insats efter behov. Detta är nämligen mål och uppdrag som de har gemensamt med de flesta organisationer. Man skulle därför kunna säga att PO-arbetets strukturella egenmaktsperspektiv utgör ett stöd i det kvalitetssäkringsarbete som i stort sett alla organisationer genomför. Genom ombuden kan de systematiskt få en bild av de brister som den egna organisationen uppvisar i mötet med klienten. Detta är en unik chans.

Kvalitetssäkringsarbete handlar om att bidra till att göra organisationen mer effektiv, så att man gör rätt sak, med rätt kvalitet och utnyttjar resurserna på bästa sätt. Ett strukturellt empowermentperspektiv i PO-arbetet bidrar alltså till detta.

- De mål och uppdrag som verksamheten har, vad gäller arbetet kring personer med psykiska funktionsnedsättningar, uppfylls på ett bättre vis. Organisationen blir bättre på att ge klienten de insatser som den behöver och har laglig rätt till. Därmed uppfylls rätt sak-kriteriet.
- Verksamheten kan utföra arbetet med den kvalitet som lagstiftningen föreskriver. Därmed uppfylls rätt kvalitets-kriteriet.

- Arbetet blir också mer kostnadseffektivt, vilket ekonomiska utvärderingar av PO-reformen visar. Mer kostnadseffektivt – bästa resursutnyttjande-kriteriet.

Det finns riklig kunskap om att PO-arbetet leder till betydande vinster, inte bara för de berörda klienterna, utan också i form av kostnadsreduceringar för de berörda organisationerna. Utvärderingar visar på tydliga kostnadsminskningar och sannolikt också effektivitetsförbättringar⁹.

PO-insatsen skapar också en förskjutning av insatserna, från passiva eller passiviserande insatser i riktning mot mer aktiverande och rehabiliterande insatser. Man har noterat särskilt stora positiva ekonomiska effekter för vissa klientgrupper, t.ex. de som inte haft samordnade insatser, för de som haft omfattande insatser och för de som har tydliga behov av stödinsatser. Sammanfattningsvis skulle man i resultattermer kunna säga att PO-reformen förefaller förstärka psykiatrireformens intentioner att ge klienterna ett mer normaliserat liv, att ha färre klienter placerade på institution, fler rehabiliterande insatser. Detta sker, och dessutom, på ett sådant vis att samhällets kostnader sjunker dramatiskt.

Ett strukturellt perspektiv på empowermentfrågan, och arbete med de systembrister ombuden upptäcker, gör att berörda myndigheter får större möjlighet att identifiera och arbeta med dessa frågor ur ett effektiviseringsperspektiv.

Naturligtvis sker redan mycket kvalitetssäkrings- och utvecklingsarbete i de flesta organisationer. Det finns dock unika inslag i PO-arbetet som gör att man kan tillföra nya dimensioner.

De personliga ombuden har en i förhållande till organisationerna ”fristående ställning”. Det innebär att man inte har ett beroende- eller lojalitetsförhållande som gör att man kanske dämpar eller förtiger kritik som kan kännas obehaglig eftersom konsekvenserna kan drabba en i efterhand.

⁹ Det lönar sig – ekonomiska effekter av verksamheter med personligt ombud. Socialstyrelsen 2006

PO- rollen har ett renodlat klientperspektiv och då kritik framförs kan det göras med ett tydligt klientfokus, utan att blanda samman detta med yrkesroller eller olika professioners ståndpunkter. Det förstärks av att ombuden ofta har förstahandsinformation från direktkontakt med klient/organisation. Det finns en större sannolikhet för att information inte försvinner eller läggs till på det sätt som sker då den förmedlas i många led.

De personliga ombuden har en överblick av helheten kring klienten. Eftersom ombudet inte bara ser systembrister ur den enskilda organisationens perspektiv utan utifrån klientens, kan man upptäcka hur sådana brister fortplantas genom och leder till sidoeffekter hos andra aktörer.

Ledningsgruppens roll kring systembristerna

För att det strukturella empowermentperspektivet och kvalitets-säkringsarbetet ska kunna ha en positiv effekt behövs följande i ombudens ledningsgrupp:

- Att man ser att PO-arbetet kan bidra med kunskap till den egna organisationens kvalitetsutvecklingsarbete.
- Att man skapar förutsättningar för att arbeta med systemövergripande frågor genom ledningsgruppens sammansättning och arbetsformer.
- Att man är beredd att öppet ta emot, reflektera kring och diskutera de systembrister som identifierats.
- Att man är beredd att fatta enskilda eller gemensamma beslut utifrån denna kunskap, och att man agerar kring de systembrister som identifierats.

Vilka är systembristerna?

Tes: Systembristerna kan beskrivas på tre nivåer:

1. hos medarbetare
2. på lokal nivå
3. på nationell nivå

De flesta bristerna uppträder på medarbetarnivå och på lokal nivå och går att lösa genom olika sorters chefsbeslut. Den dominerande bristen uppstår som en konsekvens av bristande respekt och dåligt bemötande.

Systembrister uppstår när de offentliga systemen inte lever upp till de politiska besluten och avsikterna som råder för den aktuella målgruppen. Det rör sig alltså om systembrister när felen:

- beror på ”personoberoende mekanismer” (som i sin tur kan vara strukturbaserade eller kulturbaserade) (de är alltså inte individbaserade eller individberoende)
- består av upprepade och/eller återkommande händelser (de utgörs alltså inte av enskilda eller enstaka händelser).

Det handlar också om systembrister när myndigheters regelverk eller olika lagstiftningar kolliderar eller motverkar sitt syfte.

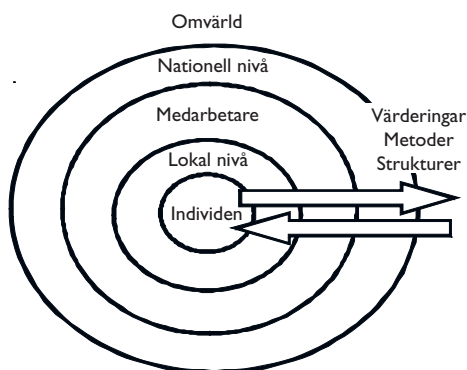
Dessa systembrister kan bli synliga och manifesteras utifrån ett flertal olika aspekter i struktur, organisation, ledning, värderingar, metodik, bemötande etc. De kan uppstå inom ett system eller en myndighet som har interna svårigheter, men de kan också uppstå i samspelet mellan olika myndigheter som samverkanssvårigheter eller gränsdragningsproblem.

En enkel analysmodell

Systembristerna kommer till uttryck eller manifesteras på olika nivåer. De blir först synliga i mötet mellan klienten och de olika organisationernas medarbetare. En del av bristerna beror på olika lokala betingelser för hur man organiserar och leder det offentliga välfärdsarbetet kring denna målgrupp. Vissa brister beror i sin tur på centralt (nationellt) fattade beslut t.ex. lagstiftning och andra regelverk.

Detta ger oss en bild av på vilka nivåer som korrigering av systembristerna kan åtgärdas. Vissa fel kan de enskilda medarbetarna eller deras chefer hantera – om de får rätt stöd – medan andra fel måste hanteras genom olika former av lokala beslut. Vissa fel kräver också beslut på nationell nivå.

Det är också viktigt att se att problem och brister på en nivå kan tolkas (annorlunda) på nästa nivå i systemet. Sådana tolkningsförskjutningar av verkligheten, som kan röra såväl värderingsfrågor, kompetens- och metodfrågor eller rena strukturfrågor, kan leda till att det uppstår en mängd icke önskvärda, oavsiktliga eller oförutsedda systembrister (informationsförluster).



Bilden ger oss en del fingervisningar. En är att det finns mycket att göra kring de lokala systembristerna, i det direkta mötet mellan klient och enskilda medarbetare inom de olika organisationerna. Sådana åtgärder kostar tämligen lite och ger stor nytta för klienten.

En annan fingervisning är att det finns ett betydande handlingsutrymme för de lokala aktörerna. De kan åtgärda många systembrister genom olika former av chefsbeslut, politiska beslut och insatser av både organisatorisk art och i form av kompetensutvecklingsnatur.

Sannolikt finns det också insatser som bör ske på nationell nivå. Olika beslut från statsmakterna kan lösa eller underlätta lösandet av flera av dessa systembrister. Arbetet måste alltså göras på flera nivåer och flera fronter samtidigt.

Systembrister i det enskilda mötet med klienten

Inför denna rapport har Socialstyrelsen genomfört ett stort antal intervjuer och workshops med i stort sett alla PO-verksamheter i landet. Informationskällan är alltså de cirka 300 ombud som var verksamma då dessa workshops och intervjuer genomfördes. Nedan presenteras kortfattat en grov kartläggning av de identifierade systembrister som ombuden tog upp. Bristerna följer ett både entydigt och tydligt mönster, som ser i stort sett likadant ut för hela landet. Det verkar inte vara några stora skillnader mellan olika regioner, eller mellan mindre orter och större städer.

I mötet med klienten är det tre grupper av brister som dominerar:

1. bemötandebrister
2. metodbrister samt
3. kunskaps- och kompetensbrister.

Bemötandebristerna kan handla om brist på respekt eller nedlåtande tilltal. Ibland handlar det om ren maktutövning eller till och med öppna eller förtäckta hot.

Metodbristerna är ofta ganska tydliga systembrister. Det kan handla om att medverka vid nätverksmöten utan att ha klart för sig tanken med mötena är eller vilken metodik som bör följas för sådana möten. Eller där man helt saknar metodik.

Kunskaps- och kompetensbristerna kan bestå i inte ha nödvändiga mandat, inte ha kunskap om t.ex. hur man upprättar handlingsplaner eller hur man åstadkommer och arbetar med samordnade handlingsplaner där flera myndigheter är inblandade. Kunskaperna och kompetenserna kring psykiska funktionsnedsättningar är också många gånger begränsade. Bristande kunskap gör att man inte förstår innebörden av eller konsekvensen av psykiska sjukdomstillstånd.

Problemen hänger i högsta grad samman. Bemötandefrågorna, metod, kunskaps- och kompetensbristerna tycks vara invävd i varandra. Om man är osäker på vad som kan och bör göras för klienten, avspeglas detta i ett osäkert bemötande. Just bemötande och metodfrågor ser ut vara de mest tydliga symptomen på dessa systembrister.

Problemen går att spåra tillbaka till andra problemkomplex:

- brist på kunskap om andra aktörer
- brist på kompetens kring personer med psykiska funktionsnedsättningar och
- oklara eller grumliga värderingar kring psykiska sjukdomstillstånd och människor med psykiska funktionsnedsättningar.

Dessa tre aspekter är ofta de bakomliggande orsakerna till de mer synliga systembristerna.

Bristernas konsekvenser är påtagliga. För klienten försvåras eller i värsta fall motverkas rehabiliterings- och återhämtningsförloppet. När klienten i alltför hög grad får fel insatser – insatser som inte motsvarar klientens behov – eller felaktigt koordinerade insatser betyder det också att samhällets resurser används ineffektivt. För de berörda organisationerna innebär bristerna med andra ord betydande effektivitetsförluster och resursslöseri.

Få av dessa problem har direkt att göra med resursbrist i de offentliga systemen. Däremot skulle man kunna säga att resursbrister synliggör metod- och kompetensbrister inom detta fält, som hade kunnat döljas i en mer resursstark miljö. Vidare har ganska

få av problemen att göra med huvudmannaskapsfrågor – problemen uppträder lika ofta inom som mellan huvudmän. Överraskande ofta handlar det om kompetens och kunskapsbrister liksom rena metodfrågor.

Lokal nivå

Det är på den lokala nivån man kan lösa många av systembristerna genom chefs- och ledningsbeslut. Det är också här som många av de negativa konsekvenserna av brister i välfärdssystemen slår igenom på lång sikt, eftersom klienterna fortsätter att vara i behov av insatser eller att behoven ökar. Vid sidan av värderingsfrågorna har tre huvudgrupper av systembrister identifierats: organisering- och ledning, resurser och mål.

Organiserings- och ledningsfrågor. Det handlar till exempel om oklarheter och olämpligheter i ansvars- och gränsdragningsfrågor. Det förekommer oklara roller och dubbla lojaliteter, samordningsstrukturer och lednings- eller styrsystem för samverkan över organisationsgränserna kring klienten saknas, liksom lokala samverkansavtal. Olika rättigheter i lagstiftningen kan tolkas på ett oförutsägbart och rättsosäkert vis, ibland så snävt som det rimligtvis går utan att bryta mot reglerna. Att inte verkställa fattade beslut kan skapa långa väntetider – mer eller mindre medvetet.

Resursfrågor. Ibland bottnar problemen i vilka resurser som finns till förfogande. Personalbrist och så hög arbetsbelastning att vare sig chefer eller medarbetare orkar se långsiktigt, leder till systembrister och ineffektivt resursutnyttjande. Vissa insatser som är viktiga för målgruppens återhämtning saknas, till exempel daglig sysselsättning.

Målfrågor. Gemensamma mål kan saknas, eller också har aktörerna motstridiga mål. Emellanåt leder detta till att klienten i onödan fastnar inne i systemet i stället för att gå igenom en adekvat rehabiliteringsprocess.

Organiserings- och ledningsfrågorna handlar om tjänstemannaorganisationens operativa ledningsarbete, medan resurs och målfrågorna handlar om vilka förutsättningar som ges i form av politiska uppdrag och förutsättningar. Systembristerna på lokal nivå handlar i högsta grad om ledarskap, organisering och styrning både bland tjänstemän och bland politiker. Men även här förefaller värderingsfrågorna ha en stor betydelse.

På lokal nivå finns två helt olika synsätt. Å ena sidan kan man se systembristerna som ett utslag av ett organiserings- och ledningsproblem – en förmåga eller en oförmåga att, på ett mer strukturellt plan, leda och organisera samverkan kring denna målgrupp. Ser man det på det viset ligger problemet i första hand hos de lokala cheferna på olika nivåer.

Å andra sidan kan man se systembristerna som ett utslag av ett mål- eller resursproblem – oklarheter, otydligheter eller motsägelser i det lokalt formulerade uppdragen eller speglingar av samma fenomen från central nivå. Ser man det på det viset ligger problemet främst av den lokala politiska strukturen. Lösningar handlar i så fall om tydlighet kring mål, uppdrag och resurser samt balans mellan uppdrag och resurser.

Nationell nivå

På central nivå går det att, vid sidan av värderingsfrågorna identifiera tre grupper av systembrister. Det handlar om regelverk och lagstiftning, organisation- och gränsdragningsfrågor och institutionella frågor kring denna målgrupp. Det handlar också om resursfrågorna och de politiska mål som formuleras och hur uppfyllandet av dessa mål ser ut i praktiken.

Regelverk och lagstiftning. Oklar lagstiftning ger upphov till många olika tolkningar både inom förvaltningar och inom rättsväsendet. Motstridig lagstiftning som ska hanteras av lokala beslutsfattare skapar negativa effekter. Politiska mål får inte tillräckligt tydligt stöd i lagstiftningen och uppdrag står inte i samklang med de resurser som avdelas.

Organisation och gränsdragningsfrågor. Ett grundläggande problemet är den stuprörslogik som gäller i de offentliga organisationerna och som leder till oklara gränsdragningsfrågor. Ingen aktör har, tar eller uppfattar att den har det övergripande helhetsansvaret. Samtidigt handlar gränsdragningsfrågorna inte alltid om olika huvudmannaskap. Konflikterna kan nämligen vara minst lika stora mellan de olika enheterna inom en huvudman. Konflikter som både kan ha organisatoriska, budgetmässiga eller kulturella/värderingsmässiga grunder.

Resursfrågorna. Kommuner och landsting upplever det som att staten ålägger dem fler och fler uppdrag samtidigt som de får minskade anslag och säger: ”man kan inte höja ambitionsnivån och minska resurserna samtidigt utan att det får konsekvenser”.

När man talar med landets personliga ombud och deras ledningsgrupper blir det alldeles klart att vissa brister kring reformens målgrupp har att göra med det nationella perspektivet. De två brister som oftast lyfts fram i debatten är resursbristen och det delade huvudmannaskapet. Det är dock inte lika säkert att de är de avgörande problemen. Naturligtvis skulle mer resurser underlätta situationen, men det är tveksamt om det skulle lösa problemen helt. Intrycket från kontakter med landets ombud är att det kanske lika mycket handlar om värderingsfrågor. Hur ska behoven hos denna grupp av människor värderas i förhållande till andra grupper såsom barn, äldre, personer med fysiska funktionsnedsättningar etc.?

PO-arbetet – en metod för strukturell empowerment

Tes: Hur en ledningsgrupp förhåller sig till systembristfrågorna är avgörande för gruppens arbete. Ledningsgruppens sammansättning, arbetsformer och uppdrag till ombuden styrs av detta. En strategisk ledning som arbetar med systembristerna ger goda möjligheter till att förbättra kvaliteten och höja kostnadseffektiviteten i den egna organisationen.

De personliga ombuden har god kunskap om vad som händer i mötet mellan de offentliga systemen och klienten. De utgör därför en viktig kunskapskälla kring kvalitetsfrågor och effektivitetsfrågor som rör ombudsverksamhetens målgrupp. Utvärderingar kring PO-reformen visar att PO-arbetet leder både till kvalitetshöjningar för klienten och betydande ekonomiska effektivitetsvinster. För lokala ledningsgrupper handlar det om att åstadkomma detta genom att utarbeta en metod som utnyttja ombudens kunskap som instrument för att höja kvaliteten och den ekonomiska effektiviteten.

För att få tillgång till den unika kunskapen, och för möjligheten att kunna arbeta systemförändrande och kvalitetsutvecklande, krävs följande:

- En allsidigt sammansatt ledningsgrupp med representanter från berörda myndigheter (kommun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling) med strategisk överblick och mandat att hantera sådana frågor. Brukarorganisationernas roll i ledningsgruppen, som garant för ombudens fristående roll och som pådrivare i arbetet med systembrister, är viktig.
- Att det ingår i ledningsgruppens uppdrag att ha en systematik och metodik för att hantera denna typ av återkoppling.

- Att det finns en öppenhet som medger insyn och granskning av den egna verksamheten och en vilja till självkritik och beredskap att ta tag i dessa frågor.

”Ibland känns det som att jag tröttnar på att vara städerska kring en massa systemmisslyckanden och brister som upprepas gång på gång. I grund och botten bidrar jag ju genom mitt arbete då bara till att dessa systembrister kan fortleva.” (personligt ombud)

Socialstyrelsens Meddelandeblad 14/2000 anger att det är viktigt att lokalt hitta former för att ta tillvara ombudens kunskaper och erfarenheter kring det som här kallas systembrister. Ombuden ska arbeta både med att stödja de enskilda klienter som söker kontakt med verksamheten, och de ska också arbeta med att identifiera och till ledningsgruppen återföra de systembrister som de iakttar i sitt arbete.

I det direkta klientarbetet når ombuden en ganska liten grupp. Naturligtvis bidrar de till stora förändringar för de enskilda klienterna som leder till en sorts individuell upplevelse av empowerment och av att kunna styra sitt liv. Ombudsverksamheterna når då klienter i de mest utsatta situationerna.

När ledningsgruppen arbetar systemförändrande innebär det att man försöker åstadkomma en form av strukturell empowerment. Ombuden kan tillföra kunskap och kanske bidra till systemförändringar för hela den stora gruppen av personer med psykisk funktionsnedsättning. Ombudsrollen blir en spjutspets i de offentliga systemens utveckling och kvalitetssäkringsarbete. De får en offensiv men samtidigt krävande roll. Vidare blir ledningsarbetet i högsta grad strategiskt intressant även för de högsta cheferna, eftersom de genom ombudens unika roll, position och kompetens får tillgång till kunskaper och metoder för att arbeta systemutvecklande. På så sätt blir PO-arbetet en hävstång för att strukturellt och på systemnivå förändra verkligheten för de personer med psykiska funktionsnedsättningar som ligger utanför PO-arbetets direkta målgrupp.

Att arbeta systemförändrande får flera konsekvenser. För ombuden blir det en del av deras uppdrag, och det behövs då en metod för att samla in, rapportera och presentera systembrister. För ledningsgruppen innebär det att arbeta utvecklingsorienterat och strategiskt.

Strategisk ledning av PO

"Att tillsammans med fyra andra strängt upptagna chefer sitta i en ledningsgrupp för tre personer kan kännas lite meningslöst och slöseri med tid, om vi bara ska prata om ombudens konkreta arbete. Men sedan vi konkret och systematiskt börjat ta upp systembrister i våra olika organisationer ser jag en helt annan poäng med detta. Jag får på detta vis tillgång till information som vanligtvis mörkas i min egen organisation." (ledamot i ledningsgrupp)

Sammansättningen av ledningsgruppen bör vara så allsidig som möjligt eftersom så många av systembristerna har att göra med samspelet mellan de olika aktörerna. I ledningsgruppen bör finnas representanter från kommun, landsting, Försäkringskassa och Arbetsförmedling. Brukarorganisationerna bör också vara representerade.

De personer som sitter i ledningsgruppen bör ha en sådan roll och sådana mandat att de kan företräda ett system- och organisationsperspektiv. På så sätt kan de påverka eller fatta beslut om de systemfrågor som ombuden kan tänkas ta upp. Dessutom bör gruppens mandat vara så lika eller så symmetriska som möjligt, vilket ställer vissa krav på "nivån" på ledningsgruppens medlemmar.

Det är av stor betydels att ledningsgruppen har ett genomtänkt och gemensamt synsätt på vissa frågor. Dels ska medlemmarna i gruppen vara överens om att de har ett systemutvecklande eller strategiskt perspektiv på ledningsarbetet. Dels vara överens om att de ska ha en öppen och lärande inställning till den kritik eller de synpunkter som ombuden kan tänkas föra fram.

Det är också viktigt att ledningsgruppen formulerar krav på ombuden i deras arbete, inte minst på deras rapportering av de systembrister de upptäcker i det direkta klientarbetet. Vad observerar de, hur kan detta analyseras och hur bör det rapporteras?

Det bör också tilläggas att på flera platser i landet har de olika aktörerna sett att detta upplägg i arbetet kring systembrister ger en bonuseffekt: en ledningsgrupp för samverkan där en mängd frågor som rör den aktuella målgruppen, vid sidan av det direkta ledningsarbetet kring po-verksamheten, kan diskuteras.

Det har lett till att man, på några platser, har utvidgat ledningsgruppens roll och mandat. Gruppen arbetar då en del av tiden konkret och enbart med PO-arbetet och en annan del av tiden med andra samverkans- och utvecklingsfrågor kring målgruppen.

En arbetsmodell

Tes: Ett framgångsrikt arbete med systembristerna förutsätter ett genomtänkt samspel mellan ombud och ledningsgrupp, ett genomtänkt synsätt samt en analytisk och pedagogisk metod för att hantera frågorna.

Samspelet mellan ledningsgrupp och ombud

Det finns ett viktigt sam- och växelspel mellan ledningsgrupp och ombud i denna process. Ombuden har, vid sidan av sin roll som språkrör och vägledare och vid sidan om allt som ingår i uppdraget att stärka den enskilde klientens egenmakt, också ett vidgat uppdrag. Det går ut på att företräda kollektivet av klienter på ett strukturellt plan. Ombuden företräder kollektivet av klienter genom att synliggöra och påtala de systematiska brister i välfärds-systemen som gör att klienter får illa och samhället använder sina resurser på ett ineffektivt vis.

Ledningsgruppens roll är ta emot, förvalta och utnyttja den kunskap ombudens arbete genererar. Ledningsgruppen har därmed två uppdrag: Det operativa uppdraget är att leda ombudens arbete. Det strategiska uppdraget är att med utgångspunkt i de systembrister ombuden upptäcker utnyttja detta i det ständigt pågående kvalitetsutvecklingsarbetet.

Låt oss mer preciserat peka på rollfördelning och innehåll i detta växelspel mellan ledningsgrupp och ombud.

I den första fasen har ledningsgruppen några olika uppgifter:

- Att etablera en ledningsgrupp med en sammansättning, arbetsformer och mandat som gör att den kan arbeta med de strategiska frågorna och systembristerna.

- Att ge ombuden ett tydligt uppdrag om hur de ska arbeta med strukturellt empowerment och hur återrapportering av systembrister ska ske.

I den andra fasen övergår arbetet till ombuden, som

- upptäcker att det förekommer vissa typer av problem och att dessa återkommer gång på gång.
- börjar se att det finns ett mönster. Det handlar inte om enstaka händelser eller enstaka situationer, utan problemen återkommer med en viss regelbundenhet.
- analyserar det man ser, särskiljer synliga mönster från underliggande orsaker, ser vilka konsekvenserna blir på kort och lång sikt samt drar slutsatser om orsaker och verkan.
- sammanställer och presenterar sina fynd. De kan ske muntligt och/eller skriftligt, men hela tiden i en genomtänkt pedagogisk förpackning.
- skapar en dialog med den ledningsgrupp som är ägare av de problem man identifierat.

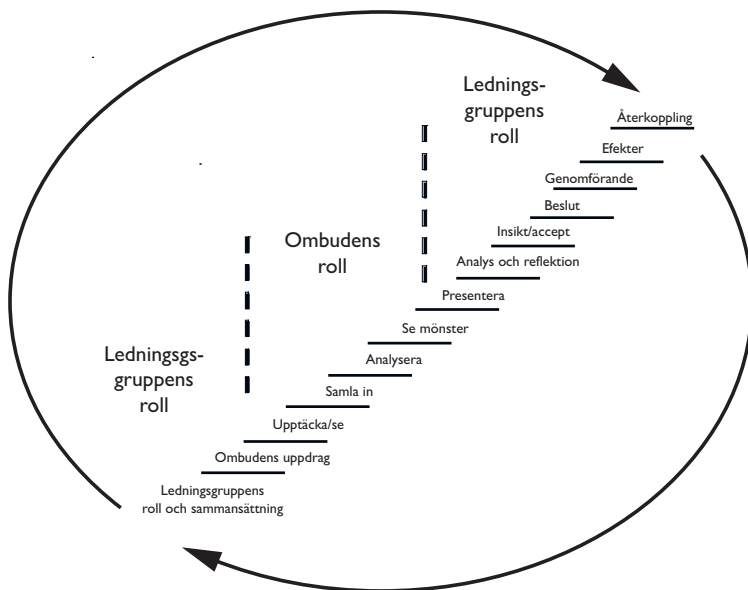
I den tredje fasen återgår initiativet till ledningsgruppen, som

- tillsammans analyserar, reflekterar över och diskuterar de systembrister som ombuden har rapporterat.
- får insikt om och en accept att dessa systembrister förekommer och vilka effekter de har.
- tar ett kollektivt beslut om att åtgärda systembristerna. Berörda myndighetschefer kan också fatta enskilda beslut om att åtgärda de systembrister som identifierats.
- genomför (implementerar) besluten i den aktuella organisationen, med större eller mindre fördröjning och under mer eller mindre friktioner i genomförandet.

Resultat av en sådan arbetsmodell

- kan leda till sådana effekter att systembristerna elimineras eller reduceras

- kan få effekterna synliggjorda på ett sådant sätt att klienter och ombud ser att situationen förändrats till det bättre, och
- återkopplar till ledningsgruppen och till ombuden som utifrån sina vardagserfarenheter kan bekräfta att förändring har skett.



En analytisk metod

Avsikten med att arbeta med systembrister är i första hand att åstadkomma förändring och skapa en bättre situation, både för klienterna och för de berörda organisationerna. Bland annat ska ombuden i denna process hjälpa organisationerna med att verksamhets- och kvalitetsutveckla sitt arbete.

Pedagogiskt är ombudens uppdrag inte enkelt. Uppdraget innebär faktiskt att man kritiserar den egna uppdragsgivaren. För att ombuden ändå ska kunna känna sig fria att framföra systemkritik blir frågan om ”fristående ställning” särskilt viktig. I det hänseendet är brukarorganisationernas roll viktig.

Man behöver ha en metod för att registrera och i viss mån analysera och rapportera hur felen ser ut. Det gäller naturligtvis att vara konkret, att skilja sak från person och analys från känsla. På flera platser i landet har man utvecklat enkla, praktiska mallar för sådan rapportering. De går i regel ut på att ombuden försökt svara på några konkreta frågor.

- Hur ser problemet ut? (Var hände det? När hände det? Vilka var inblandade? Vem gjorde vad?)
- Vad beror problemet på? (Vilka är orsakerna bakom problemet? Kan ombuden förstå den underliggande logiken?)
- Vilka konsekvenser har det för klient och organisationer? (Det gäller både tydliga och mindre tydliga konsekvenser, på både kort och lång sikt.)
- Vad har ombuden gjort och vad har detta lett till? (Har ombuden till exempel tagit upp frågan med aktuell chef?)
- Hur kan problemet lösas? (Vem kan lösa det? Vad försvårar respektive underlättar en lösning?)
- Bör ledningsgruppen göra något i frågan? (Det kan röra sig om att bjuda in någon, ta ett initiativ till skrivelse, fatta beslut inom respektive moderorganisationer etc.)

Det har visat sig att det bästa är att arbeta fram en enkel rapporteringsblankett för vardagsbruk. Den bör inte omfatta mer än en sida, och ska antingen kunna fyllas i för hand eller via datorn. Krångla inte till det.

Fyra metodologiska grepp

Slutligen måste man hitta metodologiska grepp för att i det vardagliga arbetet kunna överföra kunskapen om de systembrister som upptäcks till berörda chefer i ledningsgruppen. Fyra olika konkreta metoder för detta har vuxit fram inom olika PO-verksamheter i landet. Enligt metodmodellerna kan återkoppling ske antingen planerat eller spontant. De kan ske ute på fältet hos respektive organisation eller i ledningsgruppen.

1. Ta kontakt

Den första av dessa modeller är utomordentligt enkel. Den handlar om att ombuden har i uppdrag att direkt, och på enklaste sätt, ta kontakt med den berörda organisationens chef när de stöter på systematiska problem. Det kan vara saker som:

- Handläggare på Försäkringskassans verkar inte riktigt förstå innebörden av de svårigheter som personer med psykiska funktionsnedsättningar har. Behöver de information eller utbildning?
- Handläggare i kommunen verkar tolka lagen helt olika för målgruppen personer med psykisk funktionsnedsättning, vilket leder till en viss godtycklighet och rättsosäkerhet. Finns det en kompetensbrist eller är det en värderingsfråga?

Därefter förs en enkel diskussion utifrån den analytiska metod som vi beskrivit ovan. (Vad är problemet? Vad beror det på? Vad leder det till? Vad kan man göra etc.).

Modellen förutsätter strängt taget bara tre saker. För det första att ombuden har i uppdrag att direkt ta kontakt och att de har en konkret metod för att beskriva, analysera och rapportera det man ser. För det andra att ombuden gör det med den pedagogiska ansats som presenterats tidigare. Och för det tredje att de olika aktörerna i ledningsgruppen inte ser ombudens kontakt som kritik eller en anklagelse, utan tvärtom som en möjlighet till metod-, kompetens- och kvalitetsutveckling av den egna verksamheten.

2. Bli inbjuden

Den andra modellen kan illustreras av följande händelse. Vid ett tillfälle bad en psykiatrichef ombuden att komma till dennes ledningsgrupp för att ge återkoppling om de systematiska iakttagelser som ombuden hade gjort i den psykiatriska verksamheten. Psykiatrichefen hade förberett sin ledningsgrupp i god tid på detta bland annat genom att säga; ”Nu blir det både ris och ros och det gäller mer att lyssna än att gå i försvar”.

Ombuden hade å sin sida också förberett sig inför mötet. De hade noggrant samlat ihop, analyserat och skrivit ner de systematiska problem som de hade upptäckt att deras klienter hade stött på i sina möten med den psykiatriska verksamheten. Ombuden bemödade sig om att vara så konkreta som möjligt kring dessa frågor och koncentrera sig kring sådant som var åtgärdbart. De försökte snarare anlägga ett lösningsperspektiv än ett anklagandeperspektiv.

Den lista på frågor som ombuden tog upp vid mötet omfattade bland annat följande problem:

- Vissa klienter hade portförbudits inom delar av verksamheten (ombuden gav konkreta exempel).
- Viss verksamhet var stängd fredagseftermiddagarna då många klienter hade stort behov av kontakt.
- Det fanns ingen att ringa till nattetid.
- Det hade varit brister i kommunikationen med klienten, vilket klienten kunde uppfatta som kränkande (ombuden gav konkreta exempel på bristande respekt, förhållningssätt och språk).

I efterhand beskrev både ombuden och den psykiatriska verksamhetschefen träffen som givande och informativ. Ombuden tyckte att det fanns en stor öppenhet och vilja att ta till sig deras erfarenheter och perspektiv, och psykiatrichefen ansåg att ombuden hade varit sakliga och lösningsorienterade. Det är tydligt att psykiatrichefens roll som positiv klimatskapare inför denna träff har varit av avgörande betydelse för dess framgång.

3. Bjuda in

Den tredje modellen kan illustreras av följande exempel. Några ombud hade upptäckt att vissa systematiska problem återkom i större omfattning i en verksamhet än inom andra. Problemen kunde till exempel bestå i följande:

- PO fick inte närvara vid läkarbesök.

- Anhöriga fick inte heller närvara vid läkarbesök, och bemöttes generellt lite avvisande.
- Verksamhetens tillgänglighet och öppettider var inte anpassad för klienten.

Ombuden gick igenom frågorna med ordföranden i ledningsgruppen. Tillsammans bestämde de att de skulle bjuda in den ansvariga chefen för det aktuella området till ledningsgruppens nästa möte för att diskutera problemen. Ombuden förberedde vad de ville ta upp och hur man skulle lägga fram det hela.

På mötet presenterade ombudens arbetsledare problemen utifrån frågan om vilka förväntningar man kan ha på varandra i arbetet. Det blev, enligt både ombud och ledningsgrupp en bra, konstruktiv och utvecklande diskussion där deltagarna (inte bara från den berörda verksamheten, utan också från andra verksamheter i ledningsgruppen) öppet kunde tala om hur smärtsamt det är med kritisk insyn i den egna verksamheten, samtidigt som de erkände hur viktigt det är.

Diskussionen fick flera positiva följder. Dels ledde den till att flera av problemen löstes, och dels ledde den till en insikt i ledningsgruppen i stort. Deltagarna fick nämligen en inblick i hur ombudsarbetet kan fungera konkret i det kvalitetsutvecklande arbetet i den egna verksamheten, utan att stämningen för den skall blir hotfull eller anklagande.

4. Skapa kollektivt lärande

Den fjärde modellen handlar om att ombuden ska återkoppla till ledningsgruppen på ett mer systematiskt sätt, inte enbart vid akuta händelser. I modellen ingår också att skapa förutsättningar för kollektivt lärande och utveckling genom gemensamma diskussioner.

En följd av modellen blir att ombuden får i uppdrag att regelbundet förbereda en större genomgång av de systembrister de upptäckt under sitt arbete. Genomgångarna kan ske en gång per termin eller år.

Systembristerna som då tas upp har ombuden dokumenterat i den checklista eller mall som arbetats fram. Under ledningsgruppsmötet använder deltagarna de rapporterade systemfelen som en utgångspunkt för gruppvisa diskussioner om hur bristerna ska förstås, vilka orsaker och följder de kan ha samt, konsekvenser men framförallt, hur bristerna ska hanteras.

Slutsatser

De ledningsgrupper och ombudsverksamheter som helt eller delvis tillämpar dessa fyra modeller drar ganska entydiga slutsatser om modellerna:

- De är enkla och praktiska till sin natur och kräver inte särskilt mycket administration eller byråkrati.
- De tar inte mycket tid från det konkreta PO-arbetet, samtidigt som det både direkt och indirekt, ger ett stöd i arbetet för personer med psykiska funktionsnedsättningar.
- De ses generellt som ett gott, och stundtals unikt, stöd i det egna kvalitets- och metodutvecklingsarbetet.
- Det ger förbluffande ofta konkreta effekter i vardagen, utan komplicerade byråkratiska processer.
- Det skapar en bra grund för systematiskt lärande om de olika verkligheterna och arbetsförutsättningarna för deltagarna i ledningsgruppen. Därmed skapar de också en grund för en utveckling av ledningsfrågorna.

Bilagor

Bilaga 1

Exempel på styrdokument från länsgemensam verksamhet med personliga ombud i Värmland



Styr- och ledningsdokument
År 2009 och 2010

Verksamheten personligt ombud för personer med psykiska funktionsnedsättningar i Värmland

Värmland är indelat i fyra geografiska områden med fyra basorter:

- Centrala området: Karlstad, Grums, Kil, Forshaga och Hammarö
- Västra området: Arvika, Eda, Årjäng och Säffle
- Östra området: Kristinehamn, Filipstad och Storfors
- Norra området: Torsby, Sunne, Hagfors och Munkfors

Verksamheten leds av en ledningsgrupp med representanter från: Socialtjänsten i varje område, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Landstinget i Värmland, verksamhetschefen för personligt ombud samt intresseföreningarna Riksförbundet för Social och Mental Hälsa (RSMH) och Föreningen för Psykiatrisk samverkan (FPS).

I varje område finns en områdesgrupp där samma myndigheter och föreningar är representerade tillsammans med de personliga ombuden. Dokument finns som beskriver hur ledningsgruppen och områdesgrupperna fungerar.

Vision

Alla personer med psykiska funktionsnedsättningar skall ha möjlighet att leva ett gott liv.

Värdegrund

Alla människor har samma värde och rätt till ett värdigt liv, utifrån sina egna förutsättningar. Alla har rätt att känna sig betydelsefulla.

Varje människa har egna resurser och har rätt att göra sina egna val och ta ansvar för sina handlingar. Arbetet präglas av delaktighet, långsiktighet och tålamod. Stor vikt läggs vid en förtroendefull relation och det goda samtalet.

Målgrupp

Personer som har psykiska funktionsnedsättningar (18 år och äldre)

Som medför omfattande och långvarigt hinder för ett fungerande vardagsliv och/eller

Har komplexa behov av vård, stöd och service och/eller

Har behov av arbetsinriktad rehabilitering.

Syfte

Personligt ombud skall medverka till att målgruppen får sina lagstadgade rättigheter tillgodosedda med inriktning på vård, stöd, service, försörjning, arbete och sysselsättning.

Inriktningsmål

Att ge möjligheter till ökad livskvalitet, positiv förändring av funktionsförmågan samt adekvata vård- och stödinsatser.

Framgångsfaktorer för verksamheten personligt ombud

- Personligt ombuds fristående ställning
- En fungerande ledningsgrupp och samlad länsorganisation
- Uppdraget som po är tydligt för alla berörda
- Klienten är uppdragsgivare och bestämmer inriktning och omfattning
- Klienten sprider positiva omdömen om den hjälp och det stöd som erhållits
- Po arbetar långsiktigt och med kontinuitet för en hållbar förändring
- Po identifierar och påtalar brister/hinder och systemfel
- Po bidrar till verksamhetens utveckling
- Po erhåller kontinuerlig kompetensutveckling

Finansiering

Idag finansieras verksamheten av centrala statliga medel och av Värmlands kommuner. Målet är samfinansiering mellan centrala statliga medel, kommun, landsting, försäkringskassan och arbetsförmedlingen.

Reglemente
Ledningsgruppen
Personligt Ombud Värmland

Verksamheten Personligt Ombud Värmland leds av en ledningsgrupp. För beskrivning av verksamheten hänvisas till Styrdokument "År 2009 och 2010".

Ledningsgruppens sammansättning:

I ledningsgruppen ska som ordinarie ledamöter ingå:	Ledamöter
• kommunala förvaltningschefer från fyra geografiska områden	4
• Division psykiatri	1
• Division allmänmedicin	1
• cheftjänsteman försäkringskassan	1
• cheftjänsteman arbetsförmedlingen	1
• Riksförbundet för Social och Mental hälsa (RSMH), Värmland	2
• Föreningen för Psykiatriskt Samarbete Värmland (FPS)	1
• verksamhetschef Personligt Ombud Värmland	1

Representanter för ingående verksamheter ska ha mandat att företräda och fatta beslut.

Ledningsgruppen kan utse såväl ständigt som tillfälligt adjungerade personer.

Ersättare

Ersättare från kommunerna ska vara förvaltningschef från annan kommun i området.

Övriga ordinarie ledamöter utser sin egen ersättare.

Tid

Mandatperiod för ordinarie ledamot är 4 år, varefter nytt ställningstagande sker.

Varje myndighet/organisation utser sin efterträdare.

Sammanträden

Ledningsgruppen sammanträder 2 gånger/halvår.

Vid årets första ledningsgruppsmöte väljs: ordförande, sekreterare och adjungerad för innevarande verksamhetsår.

De Personliga Ombuden ska inbjudas vid ett till två av årets möten.

Uppgifter

- Formulera övergripande mål
- Prioriteringsregler i arbetet
- Övergripande synsätt och arbetsmetoder
- Skapa legitimitet för PO, s arbete
- Ge tillträde till viktiga arenor
- Ansvar för ekonomi och organisation

I det ekonomiska ansvaret ingår att fastställa budget och debitering till kommunerna.

Beslut i ekonomiska frågor fattas av de representanter som ekonomiskt bidrar till verksamheten.



Riktlinjer för Områdesgrupper Personligt Ombud Värmland

Verksamheten Personligt Ombud Värmland är indelad i fyra områden.
I varje område finns en grupp som har till uppgift att:

- Stärka det lokala inflytandet inom verksamheten Personligt Ombud.
- Föra vidare systemfel/brister/enskilda ärenden till ledningsgruppen efter ställningstagande i områdesgruppen
- Ansvarar för att informera/sprida kunskap/ta upp frågeställningar inom den egna organisationen.

Områdesorganisation

Företrädare med intresse och engagemang för målgruppen från:

- Socialtjänsten i kommunerna
- Psykiatrins sektorsverksamhet
- Allmänmedicin
- Försäkringskassan
- Arbetsförmedlingen
- Representanter lokalt för RSMH och FPS
- De Personliga Ombuden i området

Mötesordning

Samman kallande:	De Personliga Ombuden
Mötesfrekvens:	3-4 gånger per år rekommenderas dock minst två gånger
Inbjudan, mötesledare och minnesanteckningar:	De Personliga Ombuden
Lokal:	Alternerar mellan deltagarna

Bilaga 2

En enkel checklista

För ledningsgruppen

Ledningsgruppens uppdrag och roll

- Har vi rätt sammansättning på ledningsgruppen?
- Har vi mandat att arbeta med systembristfrågorna?
- Är vårt uppdrag som ledningsgrupp lämpligt formulerat?
- Är våra arbetsformer lämpliga?

Uppdrag till ombuden – att samla in systembrister

- Har vi gett ombuden i uppdrag att samla in och analysera systembrister?
- Är detta uppdrag tydligt och lämpligt utformat?
- Är detta uppdrag känt och förankrat i våra hemmaorganisationer?

Att analysera och åtgärda systembrister

- Är vi beredda att ta emot kunskap om systembristerna med ett öppet förhållningssätt?
- Har vi en bra metod att diskutera och analysera dessa brister?
- Är vi beredda att agera utifrån detta, gemensamt såväl som var för sig?

För ombuden

Insamling av systembrister

- Vad hände?
- När hände det?
- Var hände det?
- Vilka var involverade?
- Vilka konsekvenser uppstod?
- Vad gjorde ombudet?

Analys av systembristerna

- Hur ser problemet ut – uttrycksformer, symptom?
- Vad beror det på – orsaker, direkta och indirekta?
- Vilka konsekvenser får det – vilka påverkas och hur?
- Hur kan en lösning se ut?
- Vem kan påverka problemet?

Presentation av systembristerna

- Vem är bäst lämpad att presentera?
- Vad är kärnan i det vi vill framföra?
- Finns det ömma tår vi ska undvika?
- Finns det bundsfövanter?
- Hur kan vi skapa en dialog?
- Hur kan vi undvika konfrontation?

Bilaga 3

Exempel på blankett för rapportering av brister och systemfel

Datum för rapportering	
Ombud som rapporterar	
Inblandad/e myndighet/er eller verksamhet/er	
Beskrivning av bristen/ systemfelet	
Analys av orsak till bris- ten/systemfelet	
Analys av konsekvenser för klientgruppen	
Förslag till åtgärder	
Rapporten mottagen för åtgärd av	

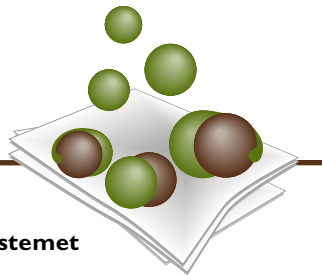
I maj 2000 beslutade regeringen om statsbidrag till de kommuner som inrättar permanenta verksamheter med personliga ombud. Socialstyrelsen och länsstyrelserna följer och utvecklar de cirka 100 verksamheterna med personliga ombud.

De personliga ombuden skall stödja den enskilda klienten så att han/hon bemöts med respekt, får insatser efter behov och att insatserna samordnas.

Ombuden ska också beskriva och informera sina ledningsgrupper om de brister i de offentliga systemen som gör att klientens behov inte blir tillgodosedda.

I rapporten analyseras individuell och strukturell empowerment samt hur ombudens och ledningsgruppernas roll och metodik påverkas.

Rapporten syftar till att underlätta arbetet med systembristerna och vänder sig till både ledningsgrupper och till de personliga ombuden.



Personliga ombud

– ledningsgruppens spejare i välfärdssystemet

(artikelnr 2010-4-8) kan beställas från

Socialstyrelsens beställningsservice, 120 88 Stockholm

www.socialstyrelsen.se/publikationer

E-post: socialstyrelsen@strd.se

Fax: 08-779 96 67

Publikationen kan också laddas ner/beställas på

www.socialstyrelsen.se