

Ulrika Järkestig Berggren

Framväxten av ett nytt yrke och dess påverkan på professionellas handlingsutrymme

Socialpolitiska reformer tar initiativ till styrformer över professionella gruppers utveckling inom välfärdssektorns verksamheter. I takt med att krav på kontroll och styrning har ökat, har professioner förlorat i autonomi och nya yrkesgrupper har tillkommit med uppdrag att utöva styrning och administration. I denna artikel granskas hur implementeringen av yrkesgruppen personligt ombud, från psykiatrireformen 1995, påverkar befintliga professionellas handlingsutrymme genom att personliga ombud i sin praktik utvecklar styrande inslag.

Ulrika Järkestig Berggren,
universitetslektor i socialt arbete
vid Linnéuniversitetet
ulrika.jarkestig-berggren@lnu.se

Psykiatrireformen från 1995 (SOU 1992:73) syftade till att åstadkomma förändringar i den verksamhet som bedrevs på vad som kan benämnas det "socialpsykiatriska fältet". Fältbegreppet utgör en central tankefigur i nyinstitutionell teoribildning för att beskriva verksamheter och organisationer som verkar inom samma område och bygger på regelverk

och föreställningar om vad som hör samman, snarare än reell interaktion (DiMaggio & Powell 1983, Scott 1994). Det socialpsykiatriska fältet har som uppgift att ge stöd och behandling till personer med psykiska funktionshinder. Lindqvist (2007) pekar ut fyra stora institutionella aktörer på fältet: psykiatrin, socialtjänsten, arbetsmarknadsmyndigheter och Försäkringskassan. I denna artikel framträder främst de professionella¹ aktörerna från socialtjänsten och psykiatrin.

¹I denna artikel har jag valt att tala om professionella och yrkesutövare, inte om professioner då de yrkesgrupper som står i centrum i diskussionen inte brukar betecknas som klassiska professioner.

De förändringar som psykiatrireformen avsåg att åstadkomma handlade om att normalisera livsvillkoren för gruppen av personer med psykiska funktionshinder genom bland annat avinstitutionaliseringen (Meeuwisse 1997, Markström 2003). Psykiatrireformen föreslog också etableringen av en ny yrkesgrupp, personligt ombud (PO), med uppgift att ge stöd till personer med allvarliga psykiska störningar. Avsikten var att etablera nya former för samhällsbaserat stöd och att de insatser som riktades till personer med psykiska funktionshinder skulle samordnas. Med hjälp av stöd från ett personligt ombud skulle personer med psykiska funktionshinder få sina rättigheter som medborgare tillgodosedda (SOU 1992:73).

Personligt ombud som idé kan spåras i fyra samhällstrender. Reformen personligt ombud är ett exempel på att idéer till organisering av välfärd får global spridning (Scott 2008) och att de i denna spridningsprocess omtolkas och anpassas till lokala förhållanden (Funck 2009). Personligt ombud var en idéimport från Storbritannien och USA:s olika case managementmodeller, men i omförhandlingen på den svenska arenan fick yrket sina unika drag. Vidare utgör personligt ombud ett exempel på en nyare logik som lägger tonvikt på brukares inflytande över välfärdstjänster (Beresford & Croft 2004, Alm Andreassen 2004). Personligt ombud som yrkesgrupp skulle vara ett stöd för personer med psykiska funktionshinder endast på deras villkor (Socialstyrelsen 2000). Personligt ombud har också kopplingar till *New Public Management* (NPM) genom krav på organisering av offentliga verksamheter enligt marknadsmässiga principer med kostnadseffektivitet i centrum (Hood 1991). Psykiatriutredningen skrev att personligt ombud skulle bidra till ett effektivare utnyttjande av resurser genom att insatser samordnas (SOU 1992:73). Ytterligare ett drag i vidareutvecklingen av NPM är att skapa insyn för externa aktörer i professionellas arbete. Det uttrycktes i formuleringen av uppdraget för verksamheten personligt ombud (Socialstyrelsen 2000) att verksamheten ska ha en roll att se till att insatser samordnas. I detta uppdrag ligger implicit en möjlighet att granska andra professionella gruppers arbete. Den huvudsakligen pådrivande utvecklingen bakom personligt ombud utgörs ändå av avinstitutionaliseringen av psykiatri där hospitalisering och institutionalisering som praktik har bytts ut mot individualisering och normalisering som ledord (Markström 2003, Rosenberg 2009).

Personliga ombuds huvudsakliga arbetsuppgifter formulerades i ett meddelandeblad av Socialstyrelsen (2000) och innebär att se till att personer med psykiska funktionshinder får tillgång till stöd, behandling och service efter behov och önskemål och att insatserna ska vara samordnade. Ett personligt ombud avsågs att vara ett stöd på den enskildes villkor och kan också, om den enskilde så önskar, tala för denne som företrädare inför myndigheter. Till sitt eget stöd ska

ombuden ha en ledningsgrupp bestående av verksamhetschefer för till exempel socialtjänsten, psykiatrin och arbetsförmedlingen. Under implementeringsfasen utvecklades ytterligare ett uppdrag som innebär att rapportera så kallade systemfel till den egna ledningsgruppen och även till Socialstyrelsen. Systemfel kan förstås som strukturella problem vilka återkommande skapar svårigheter för de personliga ombudens klienter (Järkestig Berggren 2006). Varje år lämnar Socialstyrelsen en årsrapport till Regeringskansliet. I årsrapporten för 2008 framkommer att vanliga systemfel som personliga ombud möter handlar om hemlöshet och brist på boende (Socialstyrelsen 2008).

Reformen personligt ombud kan beskrivas som införandet av ett nytt yrke då det handlar om heltidsanställning med försörjning (Weber 1972, s 80; Svensson 2003, s 28). Enligt Svensson (2003) kan yrken graderas i sin yrkesmässighet beroende av krav på kvalifikationer, utbildningslängd och arbetsrättsligt reglerade förhållanden. Enligt detta sätt att beskriva yrkesmässighet får personligt ombud betraktas som ett yrke med låg grad av yrkesmässighet då det saknas en utbildning som leder fram till yrket, och de kvalifikationer som efterfrågas av arbetsgivare inskränker sig till att kunna bemöta målgruppen korrekt (Järkestig Berggren 2006). Det är dock vanligt att de personer som anställs som personliga ombud har flera utbildningar bakom sig såsom psykoterapeut, familjeterapeut, socialpedagog eller liknande (Socialstyrelsen 2007).

Sammanfattningsvis kan konstateras att psykiatireformen hade avsikten att åstadkomma normaliserade livsvillkor för gruppen personer med psykisk störning. Ett medel att åstadkomma detta var genom att införa en ny yrkesgrupp på det redan existerande socialpsykiatriska fältet. Personligt ombud som yrke kommer in i ett sammanhang och ska verka på ett fält (Scott 2008) där det existerar flera professionella grupper och i sitt uppdrag krävs att personliga ombud interagerar med dessa professionella. Det personliga ombudet möter i sitt uppdrag socionomer² i socialtjänsten, psykiatrisjuksköterskor och psykiatriker. I mötet mellan dessa existerande grupper och den nya yrkesgruppen kommer dessa gruppers handlingsutrymme att utsättas för insyn.

Metod och empiriskt material

Denna studie har karaktären av en fallstudie, vilken utgör en metod för att teoretiskt beskriva, belysa eller förklara ett skeende där flera datakällor är inblandade (Yin 2006). Med hjälp av fallstudien kan studeras hur praktik utvecklas och hur policy skapas i praktiken. När data som eftersöks utgör komplexa processer är, enligt Brodtkin (2008), fallstudien en metod att undersöka dynamiska processer

² Socionomer i kommunal socialtjänst har andra beteckningar som biståndshandläggare, enhetschefer, myndighetshandläggare etc. Socionom är en examensbeteckning och används inte som en yrkesbeteckning. Jag väljer dock att använda deras examensbeteckning för att tydliggöra den professionella gruppen i artikeln.

och att finna faktorer som inte har kunnat förutses. I denna studie tolkas utsagor från de olika källorna i avsikt att belysa processer och skeenden som inte är omedelbart iakttagbara i hur professionellas handlingsutrymme påverkas av etablerandet av den nya yrkesgruppen.

Studien bygger på två empiriska källor: intervjuer och observationer. Intervjuer har genomförts med tjugofem personliga ombud och fyrtiofem ledningsgruppsledamöter varav tjugofyra arbetade inom socialtjänsten. Tio av dessa var också arbetsledare och chefer för personliga ombud. De övriga fjorton hade tjänster som samarbetade med personliga ombud inom socialpsykiatri eller verksamheter inom ramen för Lagen om stöd och rättigheter till vissa funktionshindrade (LSS 1993:387) i kommunerna. Fem ledamöter var verksamhetschefer hos Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Fyra personer var brukarföreträdare eller anhängigföreträdare i ledningsgruppen. Övriga kom från landstingets psykiatriska verksamhet och hade verksamhetsansvar. I denna grupp ingick också psykiatriker och psykiatrisjuksköterskor. Dessa professionella hade också direkt samarbete med personliga ombud i sin kliniska praktik. De studerade ombudsverksamheterna ligger i Blekinge, Kalmar och Kronobergs län. Observationer har genomförts i fem ledningsgruppsmöten i avsikt att följa ledningsgruppernas diskussioner om avvägningar och beslutsprocesser i deras uppdrag. I intervjuerna har specifika skeenden beskrivits av det personliga ombudet och den professionelle tjänstemannen. De har var och en för sig givit sin beskrivning av samma händelser. Under observationerna har iakttagits hur ledningsgrupper diskuterat under sina möten.

I analysen tas fasta på interaktionen mellan professionella och de personliga ombuden såsom den har beskrivits från de båda perspektiven och tolkats av forskaren. Situationer som beskriver samspelet samt styrning av handlingsutrymme har identifierats. Därefter har materialet tematiserats i ett flertal genomläsningar för att finna mer övergripande teman som beskriver påverkan på handlingsutrymme och styrning. De fallsituationer som beskrivs i artikeln är valda som belysande exempel på skeenden som förekommer i flera intervjuer och observationer.

Handlingsutrymme och transparens

Ett personligt ombud interagerar i sitt arbete med professionella i många frågor för den aktuella målgruppen. Det gäller medicinsk behandling, ekonomiskt bistånd, stöd eller utredning gällande barn, eget bistånd genom Socialtjänstlagen eller LSS. I dessa gemensamma ärenden får det personliga ombudet insyn i den professionelles överväganden, det vill säga det handlingsutrymme som de professionella har och inom vilket de kan göra egna överväganden. Genom ombudets närvaro blir dessa överväganden granskade och därmed transparenta.

Här nedan diskuteras begreppen handlingsutrymme och transparens samt hur de relaterar till varandra.

Handlingsutrymme som begrepp förekommer i flera tolkningar, vilka fokuserar på olika aspekter. I Lipskys (1980) teori om gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme utgör begreppet en förutsättning för implementering av socialpolitik på gräsrotsnivå. Rothstein (2002) däremot diskuterar professionellas handlingsutrymme som ett problem då deras tillgång till handlingsutrymme kan hindra implementering av socialpolitiska intentioner. Grimen och Molander (2008) visar på att handlingsutrymme, önskvärt eller inte, aldrig går att eliminera, möjligen att förskjuta till en annan nivå. Grimen (2009) visar vidare på att handlingsutrymme ges genom tillit från tillitsgivare (klienter) och knyter då an till professioners beroende av sina klienter. Dworkin (1978, s 31) formulerade handlingsutrymme visuellt: "the area left open by a belt of restriction" (området som lämnas öppet av ett omgivande bälte av restriktioner) och beskrev det som det öppna hålet i en munk. Han visar på att handlingsutrymme omgärdas av restriktioner och regler. Davis (1971) visar på handlingsutrymme som möjligheten att välja mellan olika sätt att agera och dessutom, och det är en viktig poäng i denna studie, att inte agera inom ramen för det regelverk den professionelle verkar inom. Svensson et al (2008) beskriver handlingsutrymme som den möjlighet att agera som organisationens uppdrag medger, men de pekar också på att starka professioner kan utöka detta organisatoriska utrymme. Detta leder fram till att det är fruktbart att göra åtskillnad mellan handlingsutrymme och handlingsfrihet. Handlingsutrymmet beskriver det av regler, organisatoriska kulturer, etc, begränsade utrymmet i vilket den professionelle begagnar sig av sitt omdöme för att lösa problem (Grimen & Molander 2008). Handlingsfriheten betecknar de möjligheter och alternativ att agera som den professionelle skaffar sig utanför det givna handlingsutrymmet (Järkestig Berggren 2010). Evans och Harris (2004) förhåller sig till Lipsky och visar att en ökad reglering av handlingsutrymmet inte alltid leder till ett mer begränsat handlingsutrymme. Evans (2011) argumenterar för att en ökad mängd av rutiner, manualer och regler tvärtom kan få konsekvensen att professionella ökar sitt utrymme att agera genom att bortse från vissa riktlinjer och regler medan de väljer att följa andra.

Kravet på att professionellas arbete bör bedrivas med transparens och vara möjligt för externa aktörer att granska står att finna historiskt (Hood 2006) men har framför allt vidareutvecklats ur NPM under 1990-talet (Finkelstein 2000, Blomgren & Sahlin 2007). Professionellas självreglering av sitt arbete, vilket får betraktas som ett professionellt karaktärsdrag, utmanas av kraven på transparens genom kvalitetsuppföljningssystem för administrativ kontroll (Scott et al 2000, Kirkpatrick et al 2005). Ett av argumenten för behovet av att utsätta professionellas arbete för granskning vilar på medborgares rättigheter att som

brukare ha insyn i och inflytande över de insatser och behandlingar man tar del av (Utbildningsdepartmentet 2001, Winblad Spångberg 2003). Blomgren och Sahlin (2007) visar empiriskt att begreppet transparens definieras och används på skilda sätt av olika aktörer, men konstaterar att det gemensamma är en positiv konnotation i begreppet. Heald (2006) problematiserar en förgivettagen positiv laddning av begreppet och visar på att transparens kan anta olika riktningar som då relaterar till maktförhållanden och bli asymmetrisk då den utövas endast i en riktning. Transparens nedifrån och upp kan utövas av brukare som nyttjar en service och den balanserar då den transparens som utövas uppifrån och ned i organisationer. Brodtkin (2008) problematiserar spänningen mellan kraven på transparens och de professionellas behov av handlingsutrymme för att kunna utföra sina arbetsuppgifter, samtidigt som hon kritiserar de metoder som används för att inte vara träffsäkra. Hon pekar på att förekommande metoder såsom register, manualer etc, för att granska och uppnå transparens inte förmår fånga komplexa skeenden i praktiken och hon förespråkar i stället processuella studier av gräsrotsbyråkraternas praktik. Denna studies utgångspunkt är att en belysning av praktikens processer visar hur insyn i handlingsutrymme kan bidra till att skapa en transparens för berörda aktörer, i detta fall brukare och deras personliga ombud.

Resultat

Begränsning av handlingsutrymme

Ett personligt ombud har arbetsuppgiften att se till att insatser för den enskilde koordineras, men har inte själv uppdraget att utföra själva arbetet. Inte heller har det personliga ombudet de resurser som klienter efterfrågar. Det innebär att det personliga ombudet tillsammans med sin klient eller som företrädare för honom eller henne, får i uppdrag att diskutera med socionomer (och andra professionella) om vilka insatser som är lämpliga och hur de ska planeras i relation till varandra. Ombudet går då i denna förhandling in i socionomens arbetsuppgifter och kan påverka de beslut som socionomen tidigare har beslutat om efter eget omdöme. Ett typexempel från materialet utgörs av en ansökan om försörjningsstöd hos socialtjänsten. Det personliga ombudet diskuterar och argumenterar tillsammans med sin klient eller för sin klient om behovet av bistånd. I denna diskussion förändras socionomens arbetsuppgift av att ombudet närvarar. Ursprungligen har socionomen ett uppdrag både att utföra en rättssäker bedömning i myndighetsutövning, men också att se till klientens enskilda behov och önskemål. I mötet talar det personliga ombudet för klientens behov och önskemål varför socionomens tidigare oinskränkta utrymme att beskriva och bedöma klientens behov har begränsats. Följden kan bli att de två professionella antar var sin position som företrädare: det personliga ombudet för klienten och

socionomen för organisationen (Järkestig Berggren et al 2010).

Detta skeende ska också sättas i sitt sammanhang där det personliga ombudet har en koppling till sin ledningsgrupp som i flertalet fall består av enhetschefer eller socialchefer från socialtjänsten. Ledningsgruppen kan användas av det personliga ombudet i enskilda fall där det uppstår problem att utföra uppdraget. Ett exempel ur materialet gäller en klient som nekas bistånd i form av försörjningsstöd. Det personliga ombudet reser problemet hos ledningsgruppen där socialchefen efter diskussion återtar frågan till socionomen i sin verksamhet som får ompröva ärendet. Genom att lyfta frågan till ledningsgruppen kommer ombudet och ledningsgruppen att intervensera i socionomens handlingsutrymme att fatta beslut efter utredning och efter sitt eget omdöme. Socionomens handlingsutrymme i det enskilda ärendet begränsades i möjligheten att avslå ansökan.

Personliga ombud har som uppdrag att rapportera de så kallade systemfelen till sin ledningsgrupp. Ett exempel på systemfel i en kommun uppmärksammades av ett personligt ombud och det handlade om att klienter ur målgruppen enligt verksamhetens rutiner inte fick tid hos socialtjänsten för att göra en muntlig ansökan i direkt möte med handläggare. De blev i stället hänvisade till att lämna in en skriftlig ansökan. Ombudet påtalade detta problem för ledningsgruppen och argumenterade för rätten att göra en muntlig ansökan, samt gruppens behov av att enkelt kunna komma i kontakt med en handläggare för att boka ett möte. Efter diskussion i ledningsgruppen initierade socialchefen omprövning av rutiner för hur ansökan om försörjningsstöd sker i verksamheten. Det personliga ombudets agerande fick här konsekvenser för de rutiner som socionomer skapat för att bygga upp sitt ansvarsområde.

Under implementeringsprocessen av verksamheten med personligt ombud tillkom ett uppdrag som innebar att rapportera systemfel direkt till Socialstyrelsen. Systemfelen handlar enligt Socialstyrelsens årliga verksamhetsrapport (2008) om att gruppen personer med psykiska funktionshinder inte anses ha rätt till vissa insatser eller resurser. Ett sådant exempel är att gruppen i liten utsträckning bedöms som berättigad till insatser enligt LSS. Ett annat återkommande problem handlar om att personer i denna målgrupp nekas rätt till en bostad. Rapporteringen till Socialstyrelsen får ingen direkt påverkan på den enskilda socionomens handlingsutrymme, men det får en påverkan i riktlinjer från Socialstyrelsen i hur olika sociala problem ska behandlas och hur de fokuseras i tillsyn.

Sammanfattningsvis skapar personliga ombuds inträde på det socialpsykiatiska fältet en insyn i de professionellas handlingsutrymme och påverkar de beslut de kan fatta. Genom att implementera personligt ombud som yrkesgrupp har den informella praktiken som professionella bedriver kommit att utsättas för organisatorisk transparens (Järkestig Berggren 2010). Handlingsutrymmet

påverkas främst såsom Davis (1971) beskriver, det vill säga möjligheten att inte agera, att avslå ansökan om resurser begränsas.

En utökad handlingsfrihet?

Handlingsutrymmet utsätts i exemplen ovan för begränsningar, men vad sker med professionellas möjligheter att själva skapa sig handlingsalternativ och möjligheter att gå utanför de givna rutinerna? Ett exempel som kan illustrera detta utgår från en ledningsgrupps agerande. Ledningsgruppen väljer i exemplet att agera på kännedom om ett systemfel utifrån sitt gemensamma mandat som ledningsgrupp. Nämda ledningsgrupp ställdes inför problemet att målgruppen personer med psykiska funktionshinder inte fick tillgång till bostad i en kommun. Det personliga ombudet presenterade ett antal fall där personer som ansökt om bostad inte beviljats någon i kommunens eget bostadsbestånd. Ansökningar om bostad som bistånd avslogs av socionomerna i socialtjänsten. Ledningsgruppen valde då, som ledningsgrupp för verksamheten med personligt ombud, att ta initiativ till diskussioner med ansvariga politiker och tjänstemän i den aktuella kommunen. Kommunledningen fattade kort därefter beslut om byggnation av särskilda boenden och socialtjänstens interna riktlinjer för hur man arbetar med att förmedla bostäder till personer med psykiska funktionshinder förändrades. Detta sistnämnda fall ställer på sin spets huruvida det innebar en begränsning eller möjligen en utvidgning av handlingsutrymmet för socionomer. Socionomens uppdrag utökades då det tydliggjordes att bostadsfrågan var prioriterad och ingick i arbetsuppgifterna. Samtidigt skapades också riktlinjer för hur detta arbete skulle gå till, vilka kontakter som kunde tas. Genom processen kom diskussionen att koncentreras kring resultatet, det vill säga att målgruppen fick bostäder. Det framkom också att samtidigt som socionomernas ansvar förtydligades i riktlinjerna tillerkändes de också en större frihet att agera när de ska finna nya sätt att lösa bostadsproblem, till exempel då de började förhandla med privata hyresvärdar och föreslog socialnämnden inköp av en enskild fastighet. Detta kan förstås som att de fann nya sätt att agera och därmed utökade sin handlingsfrihet.

Ytterligare ett exempel handlar om psykiatrikern som fick besök av sin patient och dennes personliga ombud. Patienten önskade en vistelse på ett behandlingshem och understöddes av ombudet i sin argumentation. Psykiatrikern berättade att han inte förfogade över rätt att besluta om så mycket medel till en vistelse på aktuellt behandlingshem. Han gjorde däremot samma bedömning, att behandlingshemmet kunde erbjuda patienten en bra behandling. I diskussionen med det personliga ombudet, patient och psykiatriker kom han fram till att han kunde bevilja medel för en tredjedel av kostnaden för vistelsen och att han därför skulle tillskriva Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om de kunde bekosta var sin tredjedel av kostnaden. Den diskussion om behandlingen som hölls mellan

de tre parterna gav insyn i vilka argument psykiatrikern hade angående behandling och de begränsningar han såg i sin möjlighet att erbjuda den. Psykiatrikern kom här att hålla sig inom vad han uppfattade vara det givna handlingsutrymme, men samtidigt valde han i diskussionen med patienten och det personliga ombudet att formulera ett nytt handlingsalternativ. Detta handlingsalternativ innebar att han gick utanför sin organisationskultur och vad han i sin praktik vanligen brukar utföra när han uppdrog åt sig själv att tillskriva de två myndigheterna. Psykiatrikern utnyttjade här möjligheten till handlingsfrihet.

Grimen och Molander (2008) visar på att professionellas handlingsutrymme aldrig kan elimineras helt och exemplen ovan visar att personliga ombuds interaktion med professionella innebär att deras handlingsutrymme blir mer transparent och att handlingsutrymme begränsas vad avser att fatta beslut som är negativa för den enskilde. Samtidigt kan anas att professionella i fokus på resultat i en del situationer uppmuntras att finna nya handlingsstrategier, vilka utökar deras handlingsfrihet utanför det rutinmässiga.

Avslutande diskussion

Denna artikel iakttar hur en ny socialpolitisk reform, införandet av den nya yrkesgruppen personligt ombud, påverkar de professionellas innersta, deras handlingsutrymme. Som konstaterats i exemplen ovan, kan implementeringen av personligt ombud på det socialpsykiatriska fältet få en direkt påverkan på handlingsutrymme för andra professionella grupper. Styrformerna som utvecklas tar dock andra former än den direkta regleringen av handlingsutrymme i riktlinjer och manualer. De utvecklas i mötet med den nya yrkesgruppen och dess uppdrag. Indirekt begränsas professionellas handlingsutrymme avseende hur möjligt det är för dem att avstå från att agera i ärenden. Handlingsutrymme kan dock också komma att omformas mer direkt av att riktlinjer för deras arbete revideras. Samtidigt kan iakttas hur möjligheten att forma nya handlingsalternativ skapas i diskussionen mellan personligt ombud, klient och den professionelle. Det innebär att de professionella tar möjligheten att utveckla en handlingsfrihet utanför sina rutiner och riktlinjer.

Det sker – som visats ovan – en styrning i de professionellas handlingsutrymme då det i praktiken utsätts för insyn och görs transparent. Implementeringen av personligt ombud på det socialpsykiatriska fältet innebär en omorganisering av en del av de processer som sker på fältet. Även om den explicita avsikten med personligt ombud som reform inte var att skapa en metod för transparens och styrning kan den styrningsmekanism som utvecklats i personliga ombuds praktik identifieras som en organisatorisk transparens. Genom den insyn i och diskussion om klientens önskemål och behov som det personliga ombudet har med den professionelle skapas en transparens i såväl beslutsprocesser, beslutsunderlag,

som resultat av besluten. Denna transparens kan också utövas av ledningsgruppen och i de situationer då ledningsgruppen tar upp problem för diskussion kan det leda till en genomlysning som inte enbart gäller det enskilda fallet, utan omfattar ett helt problemområde eller riktlinjer för hela organisationen.

En form av granskning utförs också av ledningsgruppen då den väljer att agera på fall som kommer på dess bord. Ledningsgruppen kan göra direkta interventioner i den professionelles handlingsutrymme i vad som skulle kunna beskrivas som en slags informell överprövning av beslut. Överprövningen innebär då i beskrivna fall en begränsning att avslå ansökan samtidigt som den innebär en uppfordran att om nödvändigt finna nya handlingsalternativ. Ledningsgruppen, som en del av verksamheten med personligt ombud, utgör följaktligen en styrning för de professionella grupper som verkar på det socialpsykiatriska fältet, inte bara för de personliga ombudens verksamhet. Personliga ombud kan i sin yrkesutövning och via sin ledningsgrupp skapa både begränsningar för andra professionella i deras möjligheter att agera, men också bidra till att de utvecklar en handlingsfrihet i alternativa handlingar.

Då personliga ombud bygger sitt arbete på sina klienters uppdrag innebär egentligen deras arbete ett sätt att öka brukarens inflytande över och insyn i vilka beslut som fattas om de insatser de tar del av. Som yrkesgrupp utgör personligt ombud i sig själv ett medel för brukare att öka transparensen i de professionellas arbete. Med Healds (2006) förståelse av att transparens antar olika riktningar, och därmed skapar symmetrier respektive asymmetrier, kan tolkningen göras att verksamheten med personligt ombud bidrar till att utöva transparens nedifrån och möjligen också bidrar till mindre asymmetriska maktförhållanden mellan brukare och professionella.

Sammanfattningsvis är denna artikel ett försök att visa att en analys på "gatu- byråkratsnivå" av den professionelles verksamhet kan fånga styrningsmekanismer i en nationell socialpolitisk reform. Brodtkin (2008) förespråkar studier av processer i praktiken för att på ett träffsäkert sätt kunna visa på hur styrningsmekanismer och transparens kan möjliggöras eller försvåras. Denna studies analys visar på processer i de professionellas praktik som bidrar till en transparens. Däremot har studien inte fångat det professionella motstånd mot insyn som kan antas existera och ta sig olika uttryck, varför en studie med fokus på professionell status och gränsdragning av jurisdiktion i samverkan mellan berörda professionella grupper på det socialpsykiatriska fältet kan komplettera de resultat som presenterats i denna artikel. Slutligen kan föreliggande analys, för att anknyta till Lipskys (1980) och efterföljande forsknings (Dunkerley et al 2005, Ellis 2007, Evans 2011) syn på gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme som en förutsättning för implementering av socialpolitik, bidra till en förståelse för hur handlingsutrymmet blir en central arena för styrning av hur professionella genomför socialpolitiken.

Referenser

- Alm Andreassen T (2004): *Brukermedvirking, politikk og velferdsstat*. Doktorsavhandling. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Beresford P & Croft S (2004): "Service-users and practitioners reunited: The key component for social work reform". *British Journal of Social Work*, vol 34, nr 1, s 53-68.
- Blomgren M & Sahlin K (2007): "Quests for transparency: Signs of a new institutional era in the health care field". I Christensen T & Lagreid P (red) *Transcending new public management. The transformation of public sector reforms*. Abingdon: Ashgate Publishing Group.
- Brodkin EZ (2008): "Accountability in street-level organizations". *International Journal of Public Administration*, vol 31, nr 3, s 317-336.
- Davis K (1971): *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Urbana: University of Illinois Press.
- DiMaggio PJ & Powell WW (1983): "The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, vol 48, s 1147-1160.
- Dunkerley DJ, Scourfield J, Maegusuku-Hewett T & Smalley N (2005): "The experiences of frontline staff working with children seeking asylum". *Social Policy & Administration*, vol 39, s 640-652.
- Dworkin R (1978): *Taking rights seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ellis K (2007): "Direct payments and social work practice: The significance of 'street-level bureaucracy' in determining eligibility". *British Journal of Social Work*, vol 37, s 405-422.
- Evans T & Harris J (2004): "Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion". *British Journal of Social Work*, vol 34, nr 6, s 871-895.
- Evans T (2011): "Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy". *British Journal of Social Work*, vol 41, nr 2, s 368-386.
- Finkelstein ND (red) (2000): *Transparency in public policy: Great Britain and the United States*. London: MacMillan Press.
- Funck EK (2009): *Ordination balanced scorecard – översättning av ett styrinstrument inom hälso- och sjukvården*. Doktorsavhandling. Acta Wexionensia 173. Växjö: Växjö universitet.
- Grimen H (2009): *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen H & Molander A (2008): "Profesjon og skjønn". I Molander A & Terum LI (red) *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heald D (2006): "Varieties of transparency". I Hood C & Heald D (red) *Transparency the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hood C (1991): "A public management for all seasons?". *Public Administration*, vol 69, nr 1, s 3-19.
- Hood C (2006): "Transparency in historical perspective". I Hood C & Heald D (red) *Transparency the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Järkestig Berggren U (2006): *Personligt ombud. Social praktik i medicinsk diskurs*. Lic avh. Rapportserie i socialt arbete, no 2. Växjö: Växjö universitet.
- Järkestig Berggren U (2010): *Personligt ombud och förändringsprocesser på det socialpsykiatriska fältet*. Doktorsavhandling nr 7/2010. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Järkestig Berggren U, Blomberg S & Petersson J (2010): "Traits of a representative state model – the Swedish example". *International Journal of Social Welfare*, vol 19, nr 4, s 402-411.
- Kirkpatrick I, Ackroyd S & Walker RM (2005): *The new managerialism and public service professions: Change in health, social services and housing*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lipsky M (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lindqvist R (2007): *Funktionshindrade i välfärdssamhället*. Malmö: Gleerups.
- Markström U (2003): *Den svenska psykiatireformen: Bland brukare, eldsjälar och byråkrater*. Doktorsavhandling, Umeå universitet. Umeå: Boréa förlag.
- Meeuwisse A (1997): *Vänskap och organisering. En studie av Fountain House-rörelsen*. Doktorsavhandling, Socialhögskolan, Lunds universitet. Lund: Arkiv förlag.
- Rosenberg D (2009): *Psychiatric disability in the community: Surveying the social landscape in the post-deinstitutional era*. Doktorsavhandling, Umeå universitet. Umeå: Print och Media.
- Rothstein B (2002): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Scott WR (1994): "Conceptualizing organizational fields: Linking organizations and societal systems". I Derlien H-U, Gerhardt U & Scharpf FW (red) *Systemrationalität und Partial Interesse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Scott WR (2008): *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Los Angeles: Sage Publications.

- Scott WR, Ruef M, Mendel PJ & Caronna CA (2000): *Institutional change and health care organizations. From professional dominance to managed care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Socialstyrelsen (2000): *Statsbidrag till kommuner för uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud*. Meddelandeblad nr 14/2000. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007): *Uppdrag att följa och vid behov utveckla verksamheter med personligt ombud (PO) till personer med psykiska funktionshinder – lägesrapport för 2007*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008): *Uppdrag att utveckla, följa och stödja verksamheter med personligt ombud för personer med psykiska funktionshinder – lägesrapport 2008*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1992:73 *Välfärd och valfrihet – Service, stöd och vård för psykiskt störda*. Slutbetänkande från Psykiatriutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Svensson LG (2003): "Yrkes- och professionssociologi". I Blomsterberg M & Soidre T (red) *Reflektioner. Perspektiv i forskning om arbetsliv och arbetsmarknad*. Forskningsrapport nr 132, Sociologiska institutionen. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Svensson K, Johnsson E & Laanemets L (2008): *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Utbildningsdepartementet (2001): *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning av brukarinflytandet i Sverige 2001*. DS 2001:34. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Weber M (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: JCB Mohr.
- Winblad Spångberg U (2003): *Från beslut till verklighet – Läkarnas roll vid implementeringen av valfrihetsreformer inom hälso- och sjukvården*. Doktorsavhandling, Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Uppsala universitet.
- Yin RK (2006): *Fallstudier: Design och genomförande*. Malmö: Liber.