

Kvalificerade kontaktpersoner

Av: Patrik Niklasson

David Carlsson

Socialhögskolan vid Lunds Universitet

SOPA 63

Vt-10



Handledare:

Jan Magnusson

Abstract

The aim of this study was to, through qualitative interviews, look at the roles of qualified mentors of teenagers with social problems such as criminality and addiction. The idea of qualified mentorship is quite new and has only been practiced in Sweden for a few years, which is why we thought it would be interesting to see how the work of the mentors have been conducted in the social service organization. The main issues highlighted in this thesis are; the influence that the organizations' guidelines has on the qualified mentors discretion, the mentors way of handle the conflict between the organizations' guidelines and clients demands, and the mentors strategies of handling lacking resources. Through Lipskys theory about street-level bureaucrats we intended explain the in which the qualified mentors handled different difficult and demanding situations. What we could see was that the qualified mentors had developed several routines and strategies to cope with conflicting demands and lacking resources. We could also find examples of situations when vague guidelines increased the mentors' discretion.

Keywords: Mentorship, Discretion, Street-level bureaucrats, Lipsky

*”They say ev’ry man needs protection
They say ev’ry man must fall
Yet I swear I see my reflection
Some place so high above this wall”*

Bob Dylan

Innehållsförteckning

Förord	1
1. Inledning	2
1.1 Problemformulering	2
1.2 Syfte	3
1.3 Frågeställningar	4
2. Bakgrund	5
2.1 Det traditionella kontaktmannaskapet	5
2.2 Tillkomsten av insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson	5
2.3 Kvalificerat kontaktmannaskap i Kristianstads kommun	6
3. Metod	8
3.1 Metodval	8
3.2 Urval och Avgränsning	8
3.3 Tillvägagångssätt	10
3.4 Validitet och reliabilitet	11
3.5 Etiska överväganden	11
4. Tidigare forskning	13
4.1 Kritik mot handlingsutrymmet	13
4.2 Hotet mot handlingsutrymmet	14
4.3 Svensk forskning	14
4.4 Handlingsutrymme och handlingsfrihet	16
5. Teori	17
5.1 Gräsrotsbyråkrater	17
5.2 "Hålet i munken"	19
5.3 Fler regler ger mer handlingsutrymme	20
5.4 Problematisering kring teorierna	21
6. Empiri och analys	22

6.1 Kontaktpersonernas bakgrund och erfarenheter.....	22
6.2 Regler, riktlinjer och handlingsutrymme	23
6.3 Brist på tid och pengar	25
6.4 Personliga resurser	27
6.5 Motstridiga mål	29
7. Avslutande diskussion	31
7.1 Sammanfattande slutsatser.....	31
7.2 Egna reflektioner.....	33
8. Referenser	35
Bilaga 1	37
Bilaga 2	42

Förord

Vi skulle vilja tacka de socialsekreterare som hjälpt oss ordna intervjuer och de kontaktpersoner som generöst delat med sig av sin tid och sina erfarenheter.

Vi vill även rikta ett varmt tack till vår handledare Jan som under den här tiden skänkt oss många insikter och varit ett stort stöd.

Även tack till alla vänner och kurskamrater för alla skratt på vägen.

Sist men inte minst vill vi tacka våra familjer som valt att tro på oss de stunder vi själva tvivlat och utan vilkas ovillkorliga stöd och gränslösa tålamod vårt arbete aldrig hade blivit färdigt.

Hörby, juli 2010

David Carlsson & Patrik Niklasson

1. Inledning

1.1 Problemformulering

I januari 2007 infördes lagen om särskilt kvalificerade kontaktpersoner vilken riktar sig till ungdomar som missbrukar beroendeframkallande medel, riskerar att utveckla en kriminell livsstil eller på annat sätt visat tendenser till ett socialt nedbrytande beteende. Dessa ungdomar skulle nu av sin kommuns socialnämnd kunna bli tilldelade en ny sorts kontaktpersonsinsats. (Norström & Thunved, 2009). Anledningen till beslutet var en utredning som visat att fler och fler ungdomar med en omfattande social problematik får hjälp av kontaktpersonsinsatser. På grund av detta togs beslutet att det till insatsen kontaktperson skulle tillfogas en ny form av särskilt kvalificerade kontaktpersoner med möjlighet att ge ett mer omfattande stöd i de fall det behövs. Utöver omfattande kontakt med ungdomen ska den särskilt kvalificerade kontaktpersonen även arbeta nära och ha god kontakt med ungdomens nätverk, för att där igenom kunna stötta ungdomen. (Prop. 2005/06:165). Flera år innan lagen om särskilt kvalificerad kontaktperson tillkom antog man i Kristianstad kommun ett beslut om att införa kvalificerade kontaktpersoner som insats för ungdomar med omfattande social problematik. Insatsen i Kristianstad kom, trots att den kom före, att påminna mycket om den senare nationella varianten och används fortfarande. (bil. 1).

De nya insatserna med kvalificerade kontaktpersoner, menar vi, medför en ny roll för kontaktpersonen. Från att arbetet tidigare varit byggt på frivillighet och där kontaktpersonerna bestått av "vanliga" människor ___har det övergått till en professionalisering av rollen som kontaktperson. (Andersson & Arvidsson, 2001). Enligt propositionen (Prop. 2005/06:165) till den nya lagen bör rekryteringsbasen för de särskilt kvalificerade kontaktpersonerna bestå av personer som i sitt yrke arbetar med unga. Den nya formen av kontaktmannaskap räknas dessutom som avlönat arbete snarare än en frivillig insats av kontaktpersonen. Vidare ska de nya kontaktpersonerna få ökade möjligheter till nödvändig utbildning och handledning i sitt arbete. Dessutom innebär den nya insatsen också ett ökat krav på struktur, då kommunerna ska komma att erhålla riktlinjer från Socialstyrelsen angående utformandet av, och innehållet i, insatsen.

Vi tycker att den nya formen av kontaktmannaskap verkar stämma väl överens med Michael Lipskys (1980) teorier om *gräsrotsbyråkrater*. Lipsky beskriver gräsrotsbyråkrater som offentligt anställda tjänstemän som interagerar direkt med sina klienter i sitt dagliga arbete. Gräsrotsbyråkraten har en relativt stor frihet i utförandet av sitt arbete, då det är de som i slutändan utformar arbetet med klienten. (Lipsky, 1980). Men det finns en begränsning i gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme då de oftast befinner sig i de lägre delarna av organisationshierarkin och får en mängd direktiv och krav uppifrån som de måste följa. (Johansson, 1992). Samtidigt kommer krav från medborgarna, krav som ofta kan stå i motsats till organisationens. En vanlig begränsning för gräsrotsbyråkraten i dennes arbete är ofta brist på resurser, något han har svårt att styra över själv. (Lipsky, 1980).

Den kvalificerade kontaktpersonen måste alltså möta olika krav från flera olika håll samtidigt och försöka se till så att alla parter blir någorlunda nöjda. Det verktyg som kontaktpersonen har att ta till för att göra detta är hans/hennes relativt stora handlingsutrymme, att mycket efter eget tycke utforma hur arbetet med klienten ska se ut. Dock ser vi en risk i att kontaktpersonens handlingsutrymme kan bli antingen för stort eller för litet.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur de kvalificerade kontaktpersonernas handlingsutrymme ser ut i deras arbete. Vi vill undersöka hur riktlinjer från organisationen påverkar arbetet och hur den kvalificerade kontaktpersonen hanterar eventuella konflikter mellan dessa riktlinjer och klientens önskemål. Vi vill även se hur han/hon hanterar eventuella bristande resurser i arbetet

1.3 Frågeställningar

- Begränsar eller främjar organisationens riktlinjer handlingsutrymmet för kontaktpersonen i dennes arbete med klienten?
- Hur löser kontaktpersonen konflikten mellan klientens önskemål och organisationens riktlinjer då båda dessa inte kan uppfyllas?
- Hur hanterar den kvalificerade kontaktpersonen eventuella bristande resurser i arbetet?

2. Bakgrund

2.1 Det traditionella kontaktmannaskapet

Sedan 1980 har insatsen kontaktperson funnits, lagligt reglerad i *socialtjänstlagen*. Den då nya socialtjänstlagen skulle, mycket till skillnad från de lagar den ersatte, präglas av frivillighet, något som kunde ses tydligt i paragrafen om kontaktperson. Det bestämdes att insatsen skulle ges på en helt frivillig grund och att man således inte kan tillsätta en kontaktperson mot någons vilja. Arbetet som kontaktperson skulle också det utövas på frivillig basis av icke-professionella. Kontaktpersonsuppdraget skulle inte ersätta det sociala arbetet utfört av yrkeskompetent personal, utan snarare fungera som ett stöd i situationer speciellt definierade av socialtjänsten och eventuellt som komplement till socialsekreterarnas professionella arbete. (Andersson & Bangura Arvidsson, 2001). När sedan den nuvarande socialtjänstlagen tillkom 2001 följde de gamla tankegångarna med insatsen kontaktperson med. Insatsen skulle fortsatt bygga på ömsesidig frivillighet mellan klienten och den icke professionella kontaktpersonen. (Prop. 2005/06:165).

Dock tillkom, några år efter införandet av kontaktpersoner, ett undantag från frivilligheten i insatsen i det så kallade 'mellantvånget'. Mellantvånget blev ett tillägg i *Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)* som innebar att en ungdom som genom eget beteende riskerar sin hälsa eller utveckling, samt ej ger samtycke till stöd eller behandling kan bli tilldelad en kontaktperson mot sin vilja. Ungdomens problematik ska här dock inte vara så allvarlig att grund för tvångsomhändertagande enligt 3 § LVU föreligger, men att en tydlig risk för ungdomens framtida utveckling finns.

2.2 Tillkomsten av insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson

Den första januari 2007 infördes en ny lag i Sverige som innebär att en kommuns socialnämnd kan utse *särskilt kvalificerade kontaktpersoner* till ungdomar som riskerar att utveckla en kriminell livsstil, missbrukar beroendeframkallande medel eller på annat sätt uppvisar ett socialt nedbrytande beteende. (Norström & Thunved, 2009).

Beslutet togs med anledning av att en utredning gjorts som visade att kontaktpersoner får fler och fler ärenden med ungdomar som har omfattande social problematik. Därför beslutades att insatsen kontaktperson ska kompletteras med en mer kvalificerad kontaktperson som kan erbjuda ett mer avancerat stöd i de fall som krävs. Den kvalificerade kontaktpersonen ska utöver omfattande kontakt med den unge även ha god kontakt, och arbeta nära, med vårdnadshavare, skola, arbetsplats och myndigheter för att på så sätt stödja ungdomen. Kontaktmannaskapet innebär dessutom viss kontroll och uppföljning. (Prop. 2005/06:165). För att kunna säkerställa den kompetens som krävs i de enskilda uppdragen bör det finnas en bred rekryteringsbas i sökandet efter de särskilt kvalificerade kontaktpersonerna. Rekrytering bör ske inom grupper med en vana att möta ungdomar som till exempel socialtjänst, skola, polis, ideella organisationer, idrottsföreningar och kyrkliga samfund och en stor vikt ska läggas vid att värva särskilt lämpade personer till varje enskilt fall.

Liksom det traditionella kontaktmannaskapet skulle insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson komma att bli en i huvudsak frivillig insats, som när den används enligt socialtjänstlagen endast får förordnas vid ungdomens samtycke. Den nya insatsen skulle dock också kunna användas som en tvångsåtgärd och användas enligt LVU. Där kom texten i § 22, tidigare beskrivet som mellantvånget, att ändras så att särskilt kvalificerade kontaktpersoner skulle komma att ersätta kontaktpersoner i den traditionella bemärkelsen för ungdomar med allvarlig beteendeproblematik.

2.3 Kvalificerat kontaktmannaskap i Kristianstads kommun

I Kristianstad såg man behovet av en mer avancerad form av kontaktmannaskap några år innan den nya lagen om särskilt kvalificerade kontaktpersoner tillkom. 1999 togs ett beslut i kommunens socialnämnd om att införa kvalificerade kontaktpersoner som insats för ungdomar med stora problem. Till målgruppen för insatsen räknades de ungdomar som, på grund av sitt beteende, på sikt riskerade institutionsplacering och som man ansåg vara i behov av en regelbunden och tät kontakt med en vuxen för att kunna utveckla strategier och rutiner som kan leda till en fungerande och självständig livssituation.

För att kunna hantera det krävande uppdrag som det kvalificerade kontaktmannaskapet innebär bestämdes att det skulle ställas högre krav vid rekryteringen av de kvalificerade kontaktpersonerna än vid rekryteringen av de 'traditionella kontaktpersonerna'. Till kvalificerade kontaktpersoner ska sökas människor som bl.a. är insatta i socialt arbete, har livserfarenhet samt har förmåga att "ta ungdomar". Då de kvalificerade kontaktpersonsuppdragen kräver mer tid, engagemang och kunskap än de traditionella bestämdes också att den nya sortens kontaktpersoner ska genomgå viss utbildning samt delta i handledning under uppdragets gång.

3. Metod

3.1 Metodval

Vi har valt att i vårt arbete använda kvalitativa forskningsintervjuer. Vi anser att detta är den metod som passar vårt uppsatsarbete bäst då denna metod passar vårt syfte med det som vi vill undersöka. Holme & Krohn Solvang (1997) menar att denna kvalitativa metod kännetecknas av att forskaren vill komma sitt forskningsobjekt så nära som möjligt, det finns en önskan att studera objektet inifrån, med detta som utgångspunkt önskar forskaren skapa en mer fullständig och djupare uppfattning av det man studerar. Genom intervjuer vill vi att de kvalificerade kontaktpersonerna skall berätta hur de upplever sin yrkesroll. Då vi är ute efter just denna upplevelsen så tycker vi att kvalitativ metod är att föredra, då den ger respondenten en chans att med egna ord beskriva yrkesrollen.

Vi har använt oss av semistrukturerade intervjuer. Denna form av intervju består av specifika frågor som forskaren använder sig av under samtalet med respondenten. Detta ger forskaren utrymme att ställa följdfrågor och därigenom få en mer nyanserad bild av det som respondenten vill förmedla. Just utrymmet för följdfrågor gjorde att vi valde en semistrukturerad intervju istället för en standardiserad intervjuform. En ostrukturerad intervju form hade inneburit att vi hade fått det väldigt svårt att hitta samband mellan de olika respondenternas berättelser eftersom det hade kunnat innebära att de hade valt att berätta om vitt skilda aspekter utifrån sin yrkesroll. May (2001) menar att semistrukturerad intervju är ett mellanting mellan standardiserad och ostrukturerad intervju.

3.2 Urval och Avgränsning

De kvalificerade kontaktpersonerna som ingår i denna studie är ifrån Eslöv, Helsingborg och Kristianstad. Metoden vi använde var att dels ringa till de olika socialkontoren men även att besöka dem personligen. Det visade sig tidigt, efter att vi utfört de första intervjuerna i Eslöv, att det var väldigt svårt att hitta respondenter som tillhörde denna yrkesgrupp. Särskilt kvalificerade kontaktpersoner, det som vi trodde skulle var en väl etablerad och tillämpad insats efter lagens tillkomst 2007, visade sig vara ovanligare än vi trodde. Vi spenderade en

avsevärd tid med att ringa olika socialförvaltningar från Skåne i söder till Södermanland i norr för att försöka få tag på särskilt kvalificerade kontaktpersoner att intervjua. Svaren vi fick från de olika socialtjänstkontoren var ofta att de antingen inte har, eller har haft, några särskilt kvalificerade kontaktpersoner anställda hos sig eller att de tidigare har haft särskilt kvalificerade kontaktpersoner men att de inte var villiga att ge ut namn och telefonnummer till dessa. Vid ett flertal av samtalen hade socialsekreterarna, eller deras kollegor, aldrig hört talas om lagen om särskilt kvalificerad kontaktperson.

När vi ringde till socialförvaltningen i Kristianstad fick vi reda på att de inte använde sig av det lagrummet i socialtjänstlagen som lagen om särskilt kvalificerad kontaktperson innefattas av. Däremot hade man där använt sig av något man kallat kvalificerat kontaktmannaskap sedan ca tio år tillbaka (alltså även innan lagen om särskilt kvalificerat kontaktperson tillkom). Efter att ha fått förklarat för oss vad deras kvalificerade kontaktmannaskap innebar insåg vi att detta låg väldigt nära det vi höll på att undersöka. Liksom insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson vilade Kristianstads kvalificerade kontaktmannaskap på ett politiskt beslut (se bil. 1) och liksom den nationella insatsen syftade Kristianstads lokala insats till att ge ungdomar ett mer professionellt stöd än vad den traditionella kontaktpersonsinsatsen kan erbjuda. De likheter vi kunde se mellan de två insatserna, kombinerat med de svårigheter vi haft att få tag på de sista, enligt oss, nödvändiga intervjuerna, gjorde att vi bestämde oss för att göra intervjuer med två kvalificerade kontaktpersoner i Kristianstad. Vårt beslut medför att vår uppsats inte enbart kommer att beröra de särskilt kvalificerade kontaktpersoner som innefattas av tillägget i socialtjänstlagen 2007. Istället kommer uppsatsen att fokusera kring en bredare definition av mer avancerade former av kontaktpersoner, några vi har valt att i texten benämna *kvalificerade kontaktpersoner*. Vi inser att detta gör att avgränsningarna i vår uppsats inte blir lika tydliga som de hade varit om vi enbart valt att intervjua särskilt kvalificerade kontaktpersoner och att det finns en risk att uppsatsen kan bli onödigt bred och spretig. Dock anser vi att detta har varit en risk nödvändig att ta för att över huvud taget kunna få ihop tillräckligt med intervjuer. Av våra respondenter var två kvinnor och sju var män, de var i åldersspannet 26 till 47 år.

3.3 Tillvägagångssätt

Innan intervjuerna utformade vi en intervjuguide (bil. 1) som bestod av 20 huvudfrågor. Intervjufrågorna använde vi som ram kring samtalet med respondenterna och de var formulerade på ett sätt så att det gav respondenten utrymme att nyansera sina svar och för oss som intervjuare möjlighet att kunna ställa följdfrågor. En av oss arbetade på ett av socialkontoren var ifrån vi kommit i kontakt med respondenter. Repstad (1999) varnar intervjuaren för att använda personer i sin forskning som denna har tidigare sociala band med då detta kan leda till att forskningen blir lidande eftersom respondenten kan ha svårt att vara ärlig eller känna att svaren denne ger kan äventyra den privata eller yrkesmässiga relationen till forskaren. Detta var något som vi i egenskap av intervjuare diskuterade innan vi började med våra intervjuer. Det vi kom fram till var att trots att en av oss arbetade på samma arbetsplats som vissa av respondenterna så hade vi ingen direkt relation med dessa varken privat eller yrkesmässigt. Johannessen och Tuft (2003) betonar vikten av att den som intervjuar i forskningssyfte väljer en plats som är neutral både för respondenten och för forskaren, det finns annars en risk att miljön ”färgar av sig” i respondentens. Vi hade tyvärr ingen möjlighet att välja plats för intervjuerna. Anledningen till detta var brist på tid samt geografiskt avstånd mellan oss och respondenterna. Detta har inneburit att alla intervjuer har genomförts på respektive socialkontor. Vi har inte upplevt detta som ett problem utan haft känslan av att respondenterna varit öppna och givit oss raka svar på våra frågor.

Något som vi båda tyckte var viktigt att diskutera och problematisera var på vilket sätt vi skulle förhålla oss gentemot respondenten i intervjusituationen. May (2001) menar att det måste finnas en viss distans mellan forskare och respondent för att forskaren ska kunna bevara en objektivitet gentemot det som respondenten säger. May menar vidare att detta kan liknas med en linje med två poler där ena polen består av distansanalys och den andra av totalt engagemang. På denna skala valde vi att lägga oss mer mot polen som betecknar engagemang. Vi tycker här att det bibelcitat som Repstad (1999) citerar i sin bok Närhet och distans får stå som förklaring till det förhållningssätt som vi valt i denna komplexa fråga ”glädjens med dem som äro glada, gråten med dem som gråta” (Romarbrevet 12:15). Transkriberandet av intervjuerna har skett så ordagarant som vi funnit möjligt. De citat som presenteras under rubriken ”Empiri och analys” har korta pauser markerats med ... När vi plockat bort några ord av citatet så markeras detta med [...] och då vi tagit bort hela meningar

ur citatet så markeras detta med [---]. Då vi funnit behov av att förtydliga något som respondenten sagt så är det markerat med [Förtydligande av vad som sagts] .

För att säkerställa att intervjupersonerna förblir anonyma så har vi valt att inte skriva ut ålder, kön eller på vilken av de tre arbetsorterna som de olika respondenterna arbetat.

Vid varje intervju använde vi diktafon för att spela in det som sades. Vi använde diktafonen för att kunna transkribera det som respondenten förmedlade. Vi är av uppfattningen att detta är enda sättet att få med allt. Repstad (1999) menar att det finns en risk att respondenten blir sluten och inte vågar tala fritt då forskaren använder någon form av ljudupptagning för att registrera samtalet. Detta var en risk som vi var beredda att ta med tanke på de vinster vi såg med att spela in intervjun.

3.4 Validitet och reliabilitet

När det gäller hållbarheten av vår empiri så anser vi att denna är hög. Här utgår vi utifrån det som Aspers (2007) kallar för primärmaterial, detta är material som forskaren själv har samlat in och därför anses ha hög pålitlighet. May (2001) menar att det finns kritik riktad mot att använda intervjuer i sitt forskningsarbete. Kritiken består i att respondentens upplevelser och svar är subjektiva vilket innebär att det kan finnas variabler och situationer som forskaren inte är fullt medveten om och denna medvetenhet kan endast uppnås om denne befinner sig i samma kontext som respondenten. Eftersom det skulle krävas alldeles för mycket tid, för att vistas tillsammans med och studera respondenten i dennes yrkeskontext, och då det finns lagliga hinder såsom sekretess, skulle det vara svårt för oss att genomföra vår forskning på något annat sätt än genom intervjuer. Vi anser genom detta att vi gjort allt vi kunnat inom ramen för uppsatsarbetet för att göra vår empiri så tillförlitlig som möjlig.

3.5 Etiska överväganden

När det gäller etiska överväganden till vår uppsats så har vi använt de fyra kriterier som svenska vetenskapliga rådet tar upp som grundpelare för den etiska aspekten i

forskningsarbetet. Det första som nämns är informationskravet vilket innebär att forskaren skall informera respondenterna om vad syftet är med arbetet är. Detta var något som vi gjorde redan vid den första kontakten med respondenten samt dennes arbetsgivare. Det andra är samtyckeskravet vilket innebär att respondent eller arbetsgivare har rätt att tacka nej till att medverka i studien. Detta var något som vi råkade ut för vid ett antal tillfällen. Ofta var anledningen att arbetsgivaren inte ansåg att det fanns tillräckligt med tid för att ställa upp, något vi var tvungna att respektera. De andra kraven är nyttjandekravet och konfidentialitetskravet vilket innebär att forskaren endast använder det insamlade materialet till forskningsändamål och att det som sagts vid intervjun ges största möjliga konfidentialitet. Detta var något som vi informerade respondenterna om både före och efter det att vi hade avslutat våra intervjuer. (Johannessen & Tuft, 2003)

Just konfidentialitetskravet var något som flera av våra respondenter tryckte hårt på. Att konfidentialitet var något som var ytterst viktigt visade sig genom att vissa respondenter ville säga saker efter det att diktafonen var avstängd, då de inte ansåg sig vara säkra på att det som de sa var skyddat om det var inspelat. Detta har gjort att vi har varit ytterst noga med att skydda identiteten på våra respondenter, detta kan utläsas i arbetet genom att vi inte benämner specifik ålder på varje respondent samt att vi inte namnger i vilken stad som varje enskild respondent arbetar.

4. Tidigare forskning

4.1 Kritik mot handlingsutrymmet

Kenneth Culp Davis var en av dem som i sin forskning kom att kritisera de, enligt honom, alltför stora inslag av handlingsutrymme som finns i offentliga tjänstemäns arbete. Han menade att en alltför stor del i bedömningarna lämnades åt enskildas godtycke och att detta leder till ett orättvist system. Istället menade han att alla regelsystem som öppnar för ett utövande av handlingsfrihet bör vara så snävt formulerade som möjligt. Detta för att säkra medborgarnas rätt till en, i största möjliga mån, rättvis och korrekt behandling. För att ha möjlighet att uppnå det rättvisa system som han förespråkar tar Davis upp tre nödvändiga åtgärder för att handskas med handlingsutrymmet; *begränsning*, *strukturering* och *kontrollering*. (Lorch, 1972) (Moore, 1970)

Begränsar handlingsutrymmet gör man främst på administrativt håll, dvs. hos de som utformar lagar och direktiv, genom att skapa mer omfattande regler och riktlinjer för de tjänstemän som senare ska utföra arbetet. Davis trycker på att reglerna och riktlinjerna bör utformas så omfattande så att de blir användbara i så många individuellt komplexa fall som möjligt. Detta för att i största möjliga mån reducera vagheten i tjänstemännens uppdrag och ersätta denna med klarhet. (Moore, 1970)

Med strukturering menas att man tydligare ska specificera hur och när det begränsade handlingsutrymmet ska användas. Här betonar Davis också en nödvändig öppenhet utåt, så att allmänheten ska ha möjlighet att vara införstådd i de lagar och riktlinjer utifrån vilka tjänstemännen handlar. En ökad insyn i en organisations verksamhet bidrar till att den godtycklighet som utövas, främst då handlingsutrymmet saknar tydliga begränsningar, åskådliggörs och kan åtgärdas. (Moore, 1970)

Kontrollering av tjänstemännens handlingsutrymme bör ske genom att tydligare upplysa klienter att de har rätt att få sitt fall prövat i högre instans då de känner sig orättvist

behandlade. Det är där viktigt att omfattande högre instanser så som ombudsmän och domstolar, där tjänstemännens arbete granskas, ser till att utreda de fall där överdriven godtycklighet i besluten förekommit. (Moore, 1970)

4.2 Hotet mot handlingsutrymmet

Flera forskare fruktar ett system med för strikta regelverk och menar att ett för litet handlingsutrymme inom det sociala arbetet hotar tjänstemannens professionalitet. De menar att om den service som erbjuds endast inskränks till ett av organisationen givet utrymme så har ofta tjänstemannen svårt att hjälpa klienten på ett sätt som passar just henne. (Evans & Harris, 2004)

En av de som i sin forskning menar att den senaste tidens fokus på regler, förordningar och riktlinjer har en negativ inverkan på det individuella handlingsutrymmet i det sociala arbetet är Carole Smith (2001). I en artikel skriver hon att de allt tydligare riktlinjerna har kommit till med intentionen att kvalitetssäkra arbetet och på olika sätt försöka förvissa sig i vad resultatet av arbetet kommer att bli och den senaste tidens olika typer av granskningar och utvärderingar har utvecklats för att mäta och förbättra effektiviteten i arbetet. Smith menar dock att allt detta har kommit att inte bara skada socialarbetarens handlingsutrymme, utan även den tillit som finns i relationerna med klienterna och staten. Den tidigare relationen mellan en socialarbetare och t.ex. ett barn eller en familj som var byggd på en tillit mellan de inblandade har på senare tid kommit att ersättas av en relation byggd på skrivna formella överenskommelser.

4.3 Svensk forskning

Ingrid Byberg har i sin avhandling *Kontroll eller handlingsfrihet?* (2002) undersökt organiseringen i arbetet hos socialtjänstkontor som handskas med ekonomiskt bistånd i olika kommuner. I avhandlingen har hon kunnat urskilja skillnader i organiseringen av arbetet mellan kommuner med höga kostnader och kommuner med låga kostnader. Vad hon har kunnat se är att lågkostnadskommunerna kännetecknas av hierarkiska strukturer, hög grad av kontroll och tydliga riktlinjer i arbetsförfarandet. Högkostnadskommunernas organisering

däremot karakteriseras av en platt struktur, med mer decentraliserat beslutsfattande, som i stor grad påminner om många privata företag inom näringslivet. Där förlitar man sig mer på att handläggarnas handlingsutrymme ska generera i kreativa lösningar till de ofta komplexa situationer som dyker upp i det dagliga arbetet.

Vad Byberg (2002) har kunnat se är att de mer regelstyrda kommunerna med lägre kostnader även uppvisar bättre resultat än högkostnadskommunerna när det gäller tillgänglighet och rättssäkerhet. Genom mer noggrann kontroll av i lågkostnadskommunerna kunde det tillses att bidragen som betalas ut tillfaller rätt personer och är av rätt omfattning. De eventuella svårigheterna med att kombinera god tillgänglighet och hög rättssäkerhet har man i lågkostnadskommunerna lyckats komma runt genom att förlägga de två olika arbetsuppgifterna service och kontroll på olika personer i organisationen. På så sätt blir även handläggarnas roller mer renodlade i lågkostnadskommunerna och personalen blir ”experter” på sina respektive områden. Detta kan vara en av anledningarna till att Byberg i sin avhandling också har kunnat fastslå att personalomsättningen är lägre i lågkostnadskommunerna.

Byberg (2002) resonerar vidare i sin forskning att den byråkratiska organiseringen som lågkostnadskommunerna använder sig av i många sammanhang inte är den mest funktionella. Högkostnadskommunernas platta organisation är, som tidigare nämnts, idag mycket populär inom konkurrensutsatta företag i näringslivet och är där ofta det mest effektiva alternativet. Dock finns det betydande skillnader mellan privata och offentliga organisationer, där den viktigaste kanske är att de offentliga har ett krav på sig att agera rättssäkert medan de privata inte har det. En annan betydande skillnad är att privata organisationer verkar i konkurrens med andra liknande organisationer medan de offentliga oftast är det enda alternativet för klienten att erhålla den service hon är i behov av. Just det sista gör antagligen att det är ännu viktigare att klienten av offentliga organisationer behandlas korrekt och rättssäkert.

4.4 Handlingsutrymme och handlingsfrihet

Begrepp som handlingsfrihet, handlingsutrymme, självbestämmande och engelskans discretion används flitigt i litteraturen och syftar ofta till samma sak. Lika ofta tycks dock begreppen skifta i betydelse, vilket kan verka förvirrande för läsaren som själv måste försöka tolka vad författaren menar. Några allmänna och exakta definitioner av begreppen och vad som skiljer dem åt verkar inte finnas vilket lämnar vägen öppen för tolkningar. För att försöka förenkla för våra läsare tänkte vi här reda ut hur vi själva kommer definiera och använda oss begreppen handlingsfrihet och handlingsutrymme i vår uppsats. Med handlingsfrihet syftar vi till den frihet att handla efter eget huvud som skapas genom avsaknad av regler. Handlingsutrymmet däremot skapas av individen inom de ramar av regelverk som organisationen har utformat. Här, till skillnad från handlingsfriheten, står inte regler och handlingsutrymme i motsatsförhållande till varandra. Istället skulle man kunna påstå att dessa två snarare kompletterar varandra, då slutsatsen inga regler = inget handlingsutrymme kan dras.

5. Teori

5.1 Gräsrotsbyråkrater

Begreppet *gräsrotsbyråkrater* myntades av Michael Lipsky (1980) och syftade till att beskriva de anställda inom offentliga organisationer som möter medborgarna, i form av klienter, i sitt dagliga arbete. Något som också definierar gräsrotsbyråkraten är att denne besitter ett relativt stort handlingsutrymme vid utövandet av sitt arbete. Detta måste betraktas som nödvändigt då gräsrotsbyråkraten ofta ställs inför alltför komplexa situationer för att han/hon skulle kunna använda sig av instruktioner eller riktlinjer konstruerade för varje enskilt fall.

Samtidigt som gräsrotsbyråkraten i sitt jobb med klienterna har ett relativt stort handlingsutrymme så måste denne i sitt arbete ständigt brottas med bristande resurser, vilket begränsar honom/ henne i sitt arbete. På flera sätt kan gräsrotsbyråkraten arbeta med mindre resurser än arbetet egentligen kräver. Tid är en resurs som det ofta råder brist på, vilket bl.a. kan innebära att gräsrotsbyråkraten inte har möjlighet att träffa sin klient så mycket som ett fullgott jobb kräver. Brister på ekonomiska resurser i organisationen kan vara ett annat problem som på ett eller annat kan leda till att gräsrotsbyråkraten inte fullt kan tillfredsställa klientens behov. Även om gräsrotsbyråkraten gör sitt bästa för att prioritera och på ett rationellt sätt försöker finna vägar att fördela tid och pengar så bra som möjligt menar Lipsky att resurserna aldrig kommer att räcka till då efterfrågan alltid kommer öka och alltid kommer överstiga tillgången på resurser. Andra kanske inte lika självklara resurser är de personliga resurserna hos gräsrotsbyråkraterna, som kan innebära att de kan sakna den utbildning eller erfarenhet som deras jobb kräver. (Lipsky, 1980) (Svensson et al, 2008)

Lipsky beskriver hur gräsrotsbyråkraten i sitt arbete ofta får brottas med olika mål som står i konflikt med varandra. Klientcentrerade mål, där gräsrotsbyråkraten ser till individens behov och speciella förutsättningar, står ofta i motsatsförhållande till organisationens mål med krav på effektivitet och rutinåtgärder. Utöver detta följer även ofta krav från både politiskt håll och från det omgivande samhället om hur gräsrotsbyråkraterns arbete ska utföras och vilka

målsättningar som är rimliga. Att vara alla dessa parter helt till lags och försöka uppfylla allas målsättningar blir för gräsrotsbyråkraten ofta en omöjlig uppgift. Istället landar ofta arbetet i en av gräsrotsbyråkraten utstakad väg av kompromisser, där en sidas krav ibland kan få stryka på foten med syfte att bli accepterat av en annan part. (Lipsky, 1980). Bland annat vill klienten ofta av gräsrotsbyråkraten bli betraktad som individ och ha rätt till den service som hans individuella omständigheter kräver. De organisatoriska förutsättningarna kräver dock att individen ska bli betraktad som klient och inte som individ, och då organisationen sätter ramarna för gräsrotsbyråkrats arbete så tvingar den också den senare att förvandla individer till klienter. (Johansson, 1992)

Gräsrotsbyråkrats arbete präglas av bristande resurser och motstridiga mål. För att kunna göra arbetssituationen uthärdlig och hanterbar utvecklar denne, som en sorts överlevnadsteknik, rutiner och strategier i sitt arbete med klienterna. Genom sitt relativt stora handlingsutrymme har gräsrotsbyråkraten frihet att utforma stora delar av arbetet själv, och använder detta i utformandet av strategierna. (Lipsky, 1980). En förutsättning för gräsrotsbyråkraternas skapande av strategier är att deras arbetsmetoder är svåra att kontrollera för personer högre upp i organisationen. Detta hänger ihop med hela arbetets karaktär, med komplexiteten i arbete med människor och gräsrotsbyråkraternas stora handlingsutrymme. Ofta är dessutom gräsrotsbyråkraternas position i organisationen sådan att de är de enda som möter klienten, samtidigt som de har insyn i de organisatoriska förutsättningarna. (Johansson, 1992)

Skapandet av strategierna görs för att simplificera alla de ständigt komplexa situationer gräsrotsbyråkraten ställs inför och göra varje enskilt fall mindre unikt och mer rutinmässigt. Strategierna kan, enligt Lipsky (1980), vara ett sätt för gräsrotsbyråkraten att förutse konsekvenserna av sina beslut och också ett sätt att hantera dessa konsekvenser. Det blir ett sätt för gräsrotsbyråkraterna att göra sitt arbete mer greppbart och minskar stressbelastningen i arbetet. I vissa fall kan rutinerna och strategierna vara av sådant slag att de väl överensstämmer med organisationens policy utåt och då kanske till och med uppmuntras. Men de kan också helt krocka med den officiella policyn och göra så att organisationens serviceutbud i själva verket blir något helt annat än vad de ursprungliga intentionerna avsåg.

Just detta kom att bli en av Lipskys slutsatser i hans teori om gräsrotsbyråkrater; att det är gräsrotsbyråkrater, och inte politiska makthavare eller högre tjänstemän i organisationerna, som i praktiken bestämmer hur arbetet ska komma att utformas och vilken service som ska komma att erbjudas.

”Jag hävdar att de beslut som fattas av gräsrotsbyråkraterna, de rutiner som de får till stånd och de knep som de kommer på för att hantera osäkerhet och stress i arbetet i själva verket blir den offentliga policy de verkställer” (Lipsky, 1980, s. xii)

5.2 ”Hålet i munken”

Ronald Dworkin (1977) gav en ny syn på handlingsutrymme då han hävdade att handlingsutrymme inte är det samma som avsaknad av regler, utan att handlingsutrymmet snarare skapas sida vid sida med reglerna och kan liknas vid ett hål i en munk.

Handlingsutrymmet kan, enligt Dworkin, inte existera utan det omgivande bältet av regelverk och restriktioner, och är därför ett relativt begrepp. Då det är svårt att hitta en arbetsuppgift som inte innehåller någon form av handlingsutrymme så är frågan om handlingsutrymmets vara eller icke vara oftast ointressant. Att i stället försöka se på kontexten och på vilken auktoritet som givits den som ska utföra arbetet ger oss svaret på frågan om handlingsutrymmet är av en svag eller stark form. Vid svagare former av handlingsutrymme finns ett tydligt regelverk med tydliga avgränsningar eller en överordnad som ger tydliga instruktioner till hur arbetsuppgifter ska utföras. Här lämnas inte särskilt mycket plats för handlingsutrymme i arbetet utan inskränker sig mest till tolkningar av reglerna och instruktionerna. Vid starkare former av handlingsutrymme lämnas större utrymme för den som ska utföra arbetet. Här förväntas det att den som ska utföra arbetet mer förlitar sig på sitt eget goda omdöme än på tydliga instruktioner ovanifrån. Dworkin är dock tydlig med att detta inte medför att den som handlar utifrån den starkare formen av handlingsutrymme automatiskt kan avsvära sig kritik för sina handlingar. Den som handlar utifrån den starkare formen av handlingsutrymme kan oftast inte, till skillnad från den som handlar utifrån den svagare formen, anklagas för att vara olydig då han aldrig fått några detaljerade order eller direktiv att jobba efter. Däremot löper denna person stor risk att få sin omgivning emot sig ifall omgivningen bedömer att personens omdömesförmåga brister, ifall omgivningen inte är nöjd med slutresultatet eller på annat sätt tvivlar på det sätt arbetet är utfört.

Andra forskare har använt sig av andra begrepp för att beskriva Dworkins svaga- och starka former av handlingsutrymme och istället benämnt de två *bedömning* och *handlingsfrihet*. Andra har också påpekat att gränserna mellan de två i realiteten naturligtvis är mer flytande och att en uppdelning i två former ger en dålig bild av verkligheten. (Hill, 2007)

5.3 Fler regler ger mer handlingsutrymme

Då Dworkin (1977) lanserade sina teorier om att handlingsutrymmet existerar sida vid sida med reglerna valde flera andra forskare att gå ett steg längre och hävda det till synes paradoxala i att fler regler i socialt arbete ger ökat handlingsutrymme. Joel Handler var tidigt ute med att i sin forskning visa på att till synes entydiga regler kan vara en bidragande faktor till en osäkerhet hos tjänstemannen som skapar handlingsutrymme. Han kom att uppmärksamma lagstadgarnas oförmåga att uttrycka sig tydligt och precist vid författandet av riktlinjer till de som senare ska komma att verkställa det som beslutats. Den otydlighet som ofta präglar offentliga lagar och policys gör att fältet är öppet för vida tolkningar hos enskilda tjänstemän, vilket ger dem ett stort handlingsutrymme. Senare forskning har dessutom visat att lagtexter och riktlinjer under senare år har blivit alltmer otydliga, med än mer vaga formuleringar, vilket ytterligare öppnar upp för individuella tolkningar. (Evans & Harris, 2004)

Flera forskare hävdar dessutom att tjänstemannen i sitt arbete omöjligt kan ta hänsyn till alla regler och riktlinjer som hon förväntas följa i sitt arbete ifall dessa blir för många. De olika reglerna och riktlinjerna utefter vilka tjänstemannen arbetar står inte sällan i motsatsförhållande till varandra vilket skapar ett handlingsutrymme för honom/henne, i vilket han/hon tvingas välja. Denna osäkerhet inför vilka regler tjänstemannen ska följa och vilka bedömningar som ska göras av dessa kan jämföras med Lipskys (1980) beskrivningar av den osäkerhet som uppkommer hos gräsrotsbyråkraten då denne tvingas arbeta med motstridiga mål. Vid båda situationerna tvingas tjänstemannen skapa sig, och använda sig av, ett handlingsutrymme. I handlingsutrymmet utarbetas strategier och rutiner efter vilka han/hon skaffar sig sitt egna utarbetade arbetssätt. (Evans & Harris, 2004)

5.4 Problematisering kring teorierna

Teorierna om gräsrotsbyråkrater och handlingsutrymme kring vilka vi valt att bygga vårt arbete handlar i första hand om tjänstemäns ageranden i sitt arbete. Teorierna beskriver främst olika erkända professioner inom den offentliga sektorn som sysslar med någon form av myndighetsutövning. (Johansson, 1992) (Dworkin, 1977) (Evans & Harris, 2004). Detta kan tyckas problematiskt då de kvalificerade kontaktpersoner vi intervjuat inte tillhör någon av ovan nämnda kategorier. De kvalificerade kontaktpersonerna är i regel inte de som fattar de mer övergripande besluten kring ungdomarnas behandling, utan fungerar snarare som verkställare av de beslut som fattas av myndighetsutövande socialsekreterare. Vi anser dock, trots att de valda teorierna inte tycks vara fullt kompatibla med det vi valt att undersöka, att de teorier vi valt går att applicera på det valda ämnet. Likt Lipskys (1980) gräsrotsbyråkrater har vi kunnat se att de kvalificerade kontaktpersonerna skapar sig rutiner och strategier i sitt vardagliga arbete för att kunna göra det hanterbart. Vi har också kunnat se att de kvalificerade kontaktpersonerna handlar inom ett givet utrymme vars storlek och utseende är beroende av utformningen av och mängden regler och riktlinjer som de måste arbeta efter.

6. Empiri och analys

Totalt utförde vi nio intervjuer med personer som arbetar som kvalificerade kontaktpersoner. Av dessa nio arbetade sex i Eslöv, två i Kristianstad och en i Helsingborg. För att minimera risken att röja någon intervjupersons identitet kommer det i detta avsnitt inte framgå vilka kontaktpersoner som kommer från vilka kommuner. Istället kommer intervjupersonerna när de presenteras i texten endast benämnas K1-K9, där siffrorna är slumpvis utvalda och ordningen inte har något att göra med vilken kommun de arbetar i. I vårt arbete med att sortera fram de intervjusvar vi fann intressanta, och som vi senare kom att använda oss av i nedanstående avsnitt, kategoriserade vi det insamlade materialet för att enklare få en tydlig översikt. Utöver kategorin bakgrund, inom vilken vi sorterade in intervjupersonernas utbildning och personliga samt yrkesmässiga erfarenheter, sorterade vi in de för oss intressanta svaren i tre ytterligare kategorier. Dessa tre var knutna till uppsatsens tre frågeställningar och var alltså följande kategorier:

- 1, Organisationens riktlinjers påverkan av handlingsutrymmet.
- 2, Hantering av konflikt mellan klientens önskemål och organisationens riktlinjer
- 3, Hantering av bristande resurser

6.1 Kontaktpersonernas bakgrund och erfarenheter

Det vi kunde se efter intervjuerna var att de kvalificerade kontaktpersonernas bakgrunder varierade kraftigt. Faktorer hos intervjupersonerna som ålder, utbildning och erfarenhet av socialt arbete och arbete med ungdomar visade sig skilja sig mycket åt. Vad vi dock kunde konstatera var att alla de intervjuade hade någon form av erfarenhet av arbete med ungdomar med sig sedan tidigare. Dock såg deras tidigare arbete med ungdomar väldigt olika ut. Från att, som två av intervjupersonerna, huvudsakligen ha haft erfarenhet av ungdomar genom längre ideellt arbete i idrottsföreningar till att ha arbetat inom en socialtjänstorganisation som ungdoms- och familjebehandlare. Alla utom en av intervjupersonerna hade sina huvudsakliga erfarenheter av arbete med ungdomar från antingen ideellt arbete i föreningslivet eller arbete i någon form i offentlig sektor. Den enda intervjupersonen som inte tillhörde någon av dessa två kategorier hade sin mesta erfarenhet av arbete med ungdomar genom sitt arbete med ungdomsgrupper i svenska kyrkan. Den stora spridning vi kunnat se gällande

kontaktpersonernas tidigare arbete med ungdomar verkar stämma väl överens med lagstiftarnas önskan om en bred rekryteringsbas vid anställande av kvalificerade kontaktpersoner. (Norström & Thunved, 2009) (bil. 1). Om detta är något som kommunernas socialsekreterare haft i särskild åtanke i jakten på kontaktpersoner vet vi inte och låter det därför vara osagt, men vad vi ändå tycker oss ha kunnat se är att det har funnits ett visst mått av flexibilitet vid rekryterandet.

Även när det kommer till utbildningsgrad fann vi att det skiljde sig åtskilligt mellan de olika intervjupersonerna. Från de som inte haft någon tidigare utbildning inom områdena socialt arbete eller arbete med ungdomar alls till de med relevanta utbildningar på flera år bakom sig. De tidigare utbildningar som fanns hos en del av de vi intervjuade var FFT-terapeututbildning, behandlingsassistentutbildning, fritidsledarutbildning och fritidspedagogutbildning. Två av de intervjuade var under pågående studier till för arbetet relevant utbildning vid tiden då intervjuerna genomfördes.

6.2 Regler, riktlinjer och handlingsutrymme

Det vi har kunnat se är att de kvalificerade kontaktpersonerna vi intervjuade har ett stort handlingsutrymme, eller det som Dworkin (1977) kallar handlingsutrymme av starkare former, i sitt arbete. Mötena med ungdomarna i arbetet är till stor del styrda av de kvalificerade kontaktpersonerna själva och mycket ansvar överlämnat till dem att själva utforma arbetet på bästa sätt. Kontaktpersonerna är dock inte helt utlämnade till sina egna fria händer i arbetet, då alla intervjupersonerna av socialsekreterare blivit bundna till någon form av arbetsbeskrivning, ofta skriftlig, då de tilldelades sina uppdrag. I arbetsbeskrivningen regleras oftast hur ofta och hur länge kontaktpersonen ska träffa ungdomen, eventuella nödvändiga inslag i kontaktmannaskapet samt kortsiktiga och/eller långsiktiga mål. Dock verkar arbetsbeskrivningarna inte vara så ingående så att de styr arbetsförloppet eller inverkar på kontaktpersonens arbetsmetoder särskilt mycket. På frågan hur detaljerade dennes arbetsbeskrivningar brukar vara svarar K8:

"De är inte så jättedetaljerade. De är ungefär en halv sida där det står liksom text om att vi ska träffas så och så många gånger. Och jag ska ta...till exempel att jag ska ta kontakt för att

boka tiderna med honom [...] Typ nånting att han ska...ja det står lite om hans problematik liksom. Och vad jag ska vara. Jag ska vara en förebild. Om han saknar en manlig förebild så ska jag vara det.”

Även intervjupersonen K6 vittnar om att uppdragens riktlinjer inte var särskilt detaljerade

I: ”Hur går det till när du påbörjar ett kontaktpersonsuppdrag?”

K6: ”man går och träffar den socialsekreterare som har hand om ärendet...snackar lite om vad klienten har för problem och så... sen säger hon hur många timmar i veckan jag ska träffa klienten”.

I: ”Får du nån ytterligare arbetsbeskrivning...nerskriven och hur ser den i såna fall ut?”

K6: ”Jag brukar få ett papper där det står att jag ska arbeta fyra timmar i veckan, eller vad det nu är, med min klient ... men där ju står inte exakt vad vi ska göra [...] jag brukar prata en hel del med socialsekreteraren om vad hon tycker är lämpligt att vi ska göra och arbeta med... men oftast försöker man komma överens med ungdomen själv om vad vi ska hitta på.”

Det som vi har uppfattat som ofta otydliga riktlinjer till flera av de kvalificerade kontaktpersonerna vid påbörjandet av ett uppdrag verkar stämma dåligt överens med den höga struktur som lagstiftarna haft i åtanke när de antog propositionen om särskilt kvalificerade kontaktpersoner. (Prop. 2005/06:165).

Vad vi har kunnat se, och visat i tidigare avsnitt, är att det finns forskare som är kritiska till vad de anser vara ett alltför stort handlingsutrymme inom den offentliga sektorn. Att handlingsutrymmet tydligt bör struktureras upp så att det uttryckligen specificeras hur handlingsutrymmet ska ta sig uttryck för att undvika onödig godtycklighet. Att de kvalificerade kontaktpersonernas handlingsutrymme struktureras upp i viss mån står tydligt då deras arbetsbeskrivningar ofta ändå tar upp specifika arbetsförfaranden. Dock är nog handlingsutrymmet för dem långt ifrån så uppstrukturerat som det hade kunnat vara och som vissa handlingsutrymmeskritiker skulle vilja att den vore. (Lorch, 1972) (Moore, 1970). Andra forskare menar, som tidigare nämnts, att fler regler och riktlinjer uppifrån ger ett större handlingsutrymme då det blir svårt att uppfylla alla dessa samtidigt. Detta skulle tala emot att

ge de kvalificerade kontaktpersonerna fler direktiv till hur deras arbete ska utföras, ifall man vill begränsa handlingsutrymme och godtycklighet i arbetet. Däremot finns möjligheten att tydliggöra de regler och riktlinjer som finns då samma forskare menar att otydliga regler är en källa till stort handlingsutrymme. (Evans & Harris, 2004).

Lipsky (1980) beskrev gräsrotsbyråkraternas stora handlingsutrymme som delvis nödvändigt på grund av deras arbetes karaktär. Att arbetet som kvalificerad kontaktperson kräver en viss frihet i form av handlingsutrymme står klart då arbetet med enskilda ungdomar inte kan ske automatiserat utan en viss mån av flexibilitet. En handbok som tar upp hur den kvalificerade kontaktpersonen ska tänka och agera vid varje enskilt scenario skulle bli oöverskådlig och praktiskt omöjlig. Vad vi har kunnat utläsa av de intervjuer vi fått är att mycket tyder på att socialtjänstorganisationernas, många gånger oklara, riktlinjer ofta främjar de kvalificerade kontaktpersonernas handlingsutrymmen. I bristen på tydlighet lämnas kontaktpersonerna ofta utelämnade till sitt eget handlingsutrymme då de ska lägga upp sitt arbete med klienten. Vi kommer längre ner i uppsatsen även där visa exempel på när deras handlingsutrymme främjas, då genom att riktlinjerna ovanifrån krockar med varandra.

6.3 Brist på tid och pengar

Lipsky (1980) problematiserar kring de knappa resurser som ingår i gräsrotsbyråkratens arbetssituation. Lipsky menar att brist på resurser så som tid och pengar är variabler som ständigt utmanar gräsrotsbyråkraten i dennes arbete och är något som hon hela tiden måste hitta strategier för att bemästra. Detta är något som vi tydligt kunde se som en röd tråd genom flera av våra intervjuer. Vad gällde tid så upplevde flera av intervjupersonerna att detta var en bristvara som det gällde att förhålla sig till på ett eller annat sätt. Att de kvalificerade kontaktpersonerna arbetade utöver de avsatta timmar de fått betalt för visade sig inte vara något ovanligt. K1 uttryckte sig på följande sätt när det gäller tidsramarna för dennes arbete:

”Jag har betalt för 10 timmar i veckan[...] men det är omöjligt att inte jobba mer, jag kan ju inte slänga luren i örat på dem när de ringer och har problem[...] eller säga till skolan att jag inte kan komma till elevvårdskonferensen för att jag arbetat alla mina timmar den veckan.[...] Jag kan ju inte i heller säga åt min klient att vi inte kan göra något kul denna

veckan för att jag varit tvungen att gå på möte på grund av att han/hon inte skött sig [...] det blir nästan alltid mer än 10 timmar i veckan”

K4 säger följande:

”Föräldern till min klient har ett stort behov av att prata[...] Hon är nog väldigt ensam. Hon ringer mig ofta för att diskutera olika saker kring sitt sina barn. Skulle jag räkna in all tid som jag talar med dem i telefon eller får åka hem till dem när det krisar så jobbar jag långt över de timmar som tillskrivits mig”

Utifrån dessa citat kan vi se att det är typexempel på det som Lipsky (1980) menar med utformande av strategier för att klara av de behov som finns i uppdraget. Gemensamt för flera av de kvalificerade kontaktpersonerna är att de löser den bristande tidsresursen som uppstår i deras uppdrag genom att lägga ner arbetstid som de inte får betalt för.

När det gäller de ekonomiska ramarna för att bedriva uppdrag som kvalificerad kontaktperson så är även detta ett område som kräver att den yrkesverksamme utformar strategier för att klara av sitt uppdrag.

K2 säger följande:

”Jag får ju en del pengar som skall gå till att vi ska göra saker för.[...] jag tycker nog att det är tillräckligt, men ibland så tar man ju lite av sina egna om det skulle vara något speciellt [...] t ex om vi åker på någon utflykt och det skulle kosta lite mer än vad vi trodde från början”

K4 uttrycker sig på följande sätt:

När det gäller ekonomin så skall jag redovisa alla kvitton och får då pengar för det jag betalt [...] det blir att man redovisar för de stora grejerna som bio eller tågbiljetter [...] man kan ju inte ta kvitto på varje gång man köper en läsk eller en kaka till klienten, det hade ju blivit hur många kvitton som helst och omöjligt att hålla reda på.”

Vad vi kan se så sitter våra respondenter ofta i kläm mellan de begränsade riktlinjer som organisationen ger och de önskemål som klienten och dennes närmsta har på hur denne skall arbeta för att båda dessa parter skall känna sig nöjda med det arbete som utförts. Detta förpassar den kvalificerade kontaktpersonen till ett gråzonsområde där det inte finns några tydliga linjer för hur denne skall handla utan tvingar in den yrkesverksamme i en situation där han/hon får hitta egna strategier för att lösa situationen. Dessa strategier blir ofta på bekostnad av kontaktpersonens privata resurser så som tid och pengar.

6.4 Personliga resurser

Vad vi tyckte oss kunna märka under våra intervjuer var att flera av intervjupersonerna, både de med och utan utbildning, gärna ville framhålla sin personliga lämplighet och erfarenhet snarare än utbildning i området. På frågan ifall han upplever sin samlade erfarenhet och utbildning som tillräcklig för att nå målsättningarna i sitt uppdrag svarar K3:

”Alltså jag sa det, när man jobbar med barn och ungdomar [...] man blir aldrig direkt färdigutbildad att kunna få den kompetens att kunna nå alla direkta mål så va men. Men alltså många fall som vi får hit här, alltså det här med kriminaliteten är ju relativt stor bit och det här med skolproblematik, det är mycket såna konstellationer vi har som är... och jag menar erfarenhet inom det är... [...] utbildning i all ära, men det är mycket det här med egen erfarenhet som är så himla bra för det är... för kan man matcha ungdomarna som har varit inom likvärdig situation så är det liksom, alltså man kan ju beskriva själv för dom också att man har haft en situation själv och då kan dom mer förstå det. Jag vet inte riktigt om det är svaret på din fråga”

Flera påtalade det viktiga i att agera god förebild för ungdomen och uttalade mer eller mindre tydligt ett lekmannaskap som viktigt i uppdraget. Det sätt som flera av intervjupersonerna på detta sätt beskriver sin kontaktpersonsroll påminner mycket om den ”traditionella” kontaktpersonsinsatsen, som tydligt påtalar att kontaktpersonen ska vara icke-professionell. (Andersson & Bangura Arvidsson, 2001).

I: "Har du någon utbildning med arbete med ungdomar?"

K5: "Nej det har jag faktiskt inte. Jag tillhör den gruppen människor som har råkat komma på ett ställe och bara fastnat där och trivts. [---] Det har jag förstått att poängen med [kvalificerad] kontaktperson är att det ska vara lekmän. Jag tror det är rätt så viktigt för ungdomarna. Det dom är ute efter är ju bara en vuxen som kan stå fast och finnas där."

Vad vi har kunnat se är att det ofta fanns en tydlig glidning mellan intervjupersonernas egna uppfattningar om sina roller som kvalificerade kontaktpersoner och lagtexternas beskrivningar av den kvalificerade kontaktpersonen. Även om det inte står bokatavligt i lagtexterna så antyder de att den kvalificerade kontaktpersonen ska vara professionell, med goda kunskaper om det sociala arbetets hantverk. (Norström & Thunved, 2009) (bil. 1).

Detta kan liknas vid Lipskys (1980) teorier som beskriver hur gräsrotsbyråkrater, inom ramen för sitt handlingsutrymme, utvecklar strategier för att i sitt arbete för att kunna hantera ständigt bristande resurser, då bland annat personliga sådana i form av bristande kunskap och utbildning. I och med strategierna blir det ofta gräsrotsbyråkraterna som inte bara verkställer utan även skapar den offentliga policyn. Detta medför att ett beslut som tagits på högre politisk nivå om hur en insats ska utformas och genomföras i själva verket kan komma att helt ändras när det omsätts i praktiken. Exakt hur mycket de kvalificerade kontaktpersonerna verkligen frångår intentionerna med lagtexterna är i detta fall självklart svårt att klargöra. Vad vi tycker oss ha kunnat se är dock att flera av intervjupersonerna utvecklat, förmodligen omedvetna, strategier där de omformulerar sina uppdrag och roller som kvalificerade kontaktpersoner.

Precis som vid bristerna på tidsmässiga och ekonomiska resurser så verkar alltså de kvalificerade kontaktpersonerna vid upplevt bristande personliga resurser hantera detta genom skapande av strategier. Strategierna ser olika ut beroende på hur problemen tar sig

uttryck men fungerar alla som verktyg för att de kvalificerade kontaktpersonerna ska kunna klara av sitt arbete.

6.5 Motstridiga mål

Ett annat problematiskt fält vi upptäckte i den kvalificerade kontaktpersonens arbete är hur denne skall förhålla sig i situationer då organisationens mål krockar med klientens mål, något som även Lipsky (1980) tar upp i beskrivningen av gräsrotsbyråkraternas arbete. K1 uttrycker sig så här när han svarade på frågan: ”Vad är det svåraste i din roll som kontaktperson”

”Det är nog att man många gånger känner att det skulle behövas mer hjälp åt hela familjen[...]De vill ofta att man ska hjälpa dem med allt...och det kan man ju inte...Jag har ju bara vissa timmar och det är ju killen som jag skall vara där för[...] Det kan vara svårt säga nej.”

När vi diskuterar hur arbetet med klienternas anhöriga ser ut beskriver K2 hur han tagit på sig arbete som ligger långt utöver det som definieras i uppdraget:

Jag har sagt till mamman att hon får ringa mig om det är något [...] Ibland ringer hon sent på kvällen för att grabben inte kommit hem och då brukar jag hjälpa henne att hitta honom [...] Ibland ringer hon och är ledsen och då får man ju försöka trösta henne [...]

Ovanstående citat, menar vi, beskriver det dilemma som den yrkesverksamme kan hamna i då organisationens ekonomiska riktlinjer och klientens, eller dennes föräldrars, behov krockar. Precis som Lipsky (1980) beskriver utvecklar de kvalificerade kontaktpersonerna överlevnadsstrategier för att kunna hantera de motstridiga målen. I detta fall genom att ägna mer tid än de har betalt för åt sina klienter. Vad vi har kunnat se är alltså att de kvalificerade kontaktpersonerna löser konflikterna mellan organisationens riktlinjer och klienternas önskemål på samma sätt som de löser bristande tidsresurser, genom att ta av den egna tiden för att kunna hantera arbetet.

I detta fall verkar även de forskare som menar att fler regler och riktlinjer kan ge ökat handlingsutrymme ha rätt, då lagen om särskilt kvalificerad kontaktperson innehåller riktlinjer om att kontaktpersonen i sitt arbete inte bara ska ha kontakt med ungdomen utan även föräldrar och skola. I och med de många riktlinjerna i arbetet tvingas alltså kontaktpersonen att öka sitt handlingsutrymme och där i skapa strategierna genom vilka han/hon i sitt arbete kan ta sig tid med både ungdomen och föräldern. (Evans & Harris, 2004) (Norström & Thunved, 2009)

7. Avslutande diskussion

7.1 Sammanfattande slutsatser

Tanken med denna uppsats var att undersöka hur handlingsutrymmet såg ut för den som arbetade som kvalificerad kontaktperson. Genom att intervjua personer med denna befattning från Kristianstad, Helsingborg och Eslöv har vi fått en inblick i hur deras handlingsutrymme ser ut och hur de verkar i detta handlingsutrymme. Vi måste redan här i början påpeka att vi som författare till denna uppsats känner att vi inte kan dra några definitiva slutsatser om hur det är att vara kvalificerad kontaktperson, då ramarna och utrymmet för en c-uppsats inte är tillräckligt för detta.

Bilden som många av våra respondenter gav oss var att de hade en komplicerad yrkesroll där de kände att de inte alltid räckte till för de behov som de såg att klienten hade. Detta var något som visade sig i hur de många gånger gick utanför ramen för sitt uppdrag då de använde sig av sina privata resurser för att fylla ut det vakuum som de upplevde fanns i klients behovsbild. Exempel på detta är hur de känner empati för föräldern/föräldrarnas behov av att få stöd i en jobbig situation. Empatin får dem att ställa upp på saker som officiellt inte ingår i uppdraget som t ex att vara samtalsstöd till en förälder, leta upp klienten när denna inte kommer hem på utsatt tid etc.

Det vi upplevde som ett av de kvalificerade kontaktpersonernas största dilemman var att variablerna tid och pengar var för snävt tilltagna från organisationens håll. Detta skapade ett problem för den yrkesverksamme, då det fanns ett önskemål från klientens sida om just mer av dessa två resurser. Detta menar vi förde med sig att den yrkesverksamme utformade egna strategier för att komma runt detta dilemma. Strategierna när de användes bestod ofta i att den yrkesverksamme hämtade dessa resurser från sin privata sfär genom att lägga ner sin fritid på aktiviteter med klienten eller dennes familj och när det gällde pengar så tillkom dessa genom att den yrkesverksamme tog ur "egen ficka".

Att ha ett stort engagemang för sitt uppdrag var något som var gemensamt för alla våra respondenter. I vissa fall kan nog benägenheten att gå utanför ramarna för uppdraget bero på att kontaktpersonen har erfarenheter och känner igen situationer från sin egen historia och detta gör att denne handlar på ett visst sätt. Samtidigt kan nog förmågan att känna igen klientens situation vara en drivkraft till att just ta uppdraget som kvalificerad kontaktperson. Detta grundar vi på uttalanden från vissa av respondenterna om att utbildning är viktigt men det viktigaste av allt är att man har egen erfarenhet av det som klienten upplever. Dessa respondenter ger här uttryck för att de genom sin historia upplever att de har en kunskapsmässig suveränitet inom området.

Vad vi har kunnat se så finns det mycket inom de kvalificerade kontaktpersonernas situation som påminner om Lipskys (1980) teorier om gräsrotsbyråkrater. Vi tycker oss, under intervjuerna, ha sett flera tendenser till det som Lipsky beskriver som skapade strategier hos gräsrotsbyråkraterna. Likt hos Lipskys gräsrotsbyråkrater tycker vi oss ha kunnat se att de kvalificerade kontaktpersonerna vidgar sitt handlingsutrymme och däri utvecklar strategier genom vilka de klarar av att arbeta under de pressade förhållanden det innebär då olika aktörers mål står i motsatsförhållande till varandra. Genom utvecklandet av strategierna verkar dessutom de kvalificerade kontaktpersonerna kunna hantera den resursbrist, av både ekonomiskt, tidsmässigt och personligt slag som upplevs präglar arbetet.

De laga grunder vilka insatsen kvalificerad kontaktperson vilar på påtalar att uppdraget ska bygga på en hög struktur och ger dessutom flera riktlinjer om hur arbetet ska se ut. (Norström & Thunved, 2009) (bil.1). Vår upplevelse, efter de genomförda intervjuerna, är att det ofta ser annorlunda ut i den faktiska arbetssituationen. Flera av intervjuerna har beskrivit, om än inte bokstavigt, riktlinjerna som ofta otydliga och arbetsbeskrivningarna som odetaljerade. Dock har vi kunnat se att riktlinjer trots allt finns. Frågan om de riktlinjer som de kvalificerade kontaktpersonerna får främjar eller begränsar handlingsutrymmet i deras arbete finner vi svår att svara på. Som tidigare nämnts råder det bland forskare delade meningar om regler och riktlinjers inverkan på gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme, då vissa menar att regler och riktlinjer ger ökat handlingsutrymme medan andra vill begränsa handlingsutrymmet med fler regler och riktlinjer. Vad vi tycker oss ha kunnat se är att de

otydliga riktlinjer som de kvalificerade kontaktpersonerna får ofta ger dem ett stort handlingsutrymme, i vilket de är fria att handla mycket efter eget tycke. Vi har visat på exempel då mängden riktlinjer, som krockat med varandra, tvingat dem att öka sitt handlingsutrymme och där finna strategier för att kunna uppfylla målen i sitt arbete. Vi vågar dock inte dra slutsatsen att fler regler på det hela taget har lett till ökat handlingsutrymme för de kvalificerade kontaktpersonerna. Ej heller vågar vi påstå det motsatta. Vår uppfattning är att det som framförallt har spelat roll för de kvalificerade kontaktpersonernas handlingsutrymme är riktlinjernas karaktär och tydlighet.

7.2 Egna reflektioner

Vi som skrivit denna uppsats har båda jobbat inom olika områden som berört social problematik gällande barn och ungdomar. Den uppfattning som vi grundar på egna yrkeserfarenheter samt studier är att kvalificerad kontaktperson är något som berikar det sociala arbetet för den berörda gruppen. Barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap har ofta ett väldigt glest nätverk av positiva förebilder runt sig och detta gör att denna insats kan vara en hjälp på vägen till att förbättra just dessa brister. Att sedan insatsen utförs av människor med erfarenhet av och ofta utbildning i arbete med ungdomar ser vi som enbart positivt, då detta kan fungera som en sorts kvalitetssäkring av insatsen. Vi tycker oss ha fått många bra och intressanta svar och reflektioner under intervjuerna med de kvalificerade kontaktpersonerna. Vi fann mötena mycket lärorika då de gav oss inblick i en för oss helt ny yrkeskategori. Trots detta kunde vi även känna igen oss i många av de kvalificerade kontaktpersonernas erfarenheter, från våra egna respektive arbeten med ungdomar.

Kvalificerad kontaktperson är en ny yrkesroll vilket medför att vi inte kunnat hitta mycket tidigare skrivet kring yrkesrollen. Detta är något som vi efterlyser. I vår studie har vi valt att endast studera den kvalificerade kontaktpersonens roll i insatsen och då främst ur ett perspektiv där vi ser denne i rollen som gräsrotsbyråkrat. Några, vars roller i insatsen är avgörande, vi inte valt att belysa är socialsekreterarna. Vi upplever socialsekreterarens roll som intressant och komplex då deras position gör att de i arbetet med insatsen möter tre parter; organisationen de tillhör, den kvalificerade kontaktpersonen och ungdomen. Vi antar att socialsekreteraren likt den kvalificerade kontaktpersonen i sitt arbete många gånger

tvingas ta hänsyn till alla de omgivande parternas viljor och önskemål och ofta hamnar i kläm. Just likheten mellan socialsekreterare och de kvalificerade kontaktpersonerna i detta hänseende gör att vi tror att en liknande studie, om insatsen kvalificerad kontaktperson, fast då med socialsekreteraren som gräsrotsbyråkrat i centrum går att genomföra. Vi tror nämligen att dessa socialsekreterare skulle passa väl in i bilden av Lipskys gräsrotsbyråkrater då de i sitt dagliga arbete träffar klienter, antagligen besitter ett relativt stort handlingsutrymme och slåss mot bristande resurser och motstridiga mål. Därför välkomnar vi en sådan studie.

8. Referenser

- Andersson, Gunvor & Bangura Arvidsson, Maria (2001). *Vad vet vi om insatsen kontaktperson/ -familj? : en kunskapsöversikt*. Lund: Socialhögskolan
- Aspers, Patrik (2007). *Etnografiska metoder: Att förstå och förklara samtiden*. Slovenien: Korotan Ljubljana
- Byberg, Ingrid (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Edsbruk: Akademitryck AB
- Dworkin, Ronald (1977). *Taking Rights Seriously*. Bristol: Bristol Typesetting Co. Ltd.
- Evans, Tony & Harris, John (2004). 'Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion'. *British Journal of Social Work*, 34, 871-895
- Hill, Michael (2007). *Policyprocessen*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri
- Holme, Idar Magne & Krohn Solvang, Bengt (1997). *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur
- Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Daleke Grafiska AB
- Johansson, Roine (1992). *Vid byråkratins gränser – om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Studentlitteratur
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lorch, Robert S. (1972). 'Discretionary Justice'. *The Western Political Quarterly*, 25, 348-349
- May, Tim (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur
- Moore, John E. (1970). 'Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry'. *The Western Political Quarterly*, 23, 871-873

Norström, Carl & Thunved, Anders (2009). *Nya sociallagarna: med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2009*. Vällingby: Elanders Sverige AB

Proposition 2005/06:165 (2006). *Ingripanden mot unga lagöverträdare*.

<http://data.riksdagen.se/fil/3228af12-1adc-4ba0-bb4a-cb97949207c4>. Hämtad kl. 14.15
100702

Repstad, Pål (1999). *Närhet och distans: kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur

Smith, Carole (2001). 'Trust and confidence: Possibilities for social work in "High Modernity"' . *British Journal of Social Work*, 31, 287-305

Svensson, Kerstin & Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2008). *Handlingsutrymme – Utmaningar i social arbete*. Stockholm: Natur och Kultur

Bilaga 1

1999/55 SN

Kristianstads kommun		ÄRENDEKORT				
Socialnämnden						
Diariernr:	1999/55	Status:	81-Ärendet avslutat			
Upplagd:	1999-10-20	Status dat:	2006-04-04			
Avdelning:		Avslutad:	2006-04-04			
Diarieplan:	754	Kund:				
Ärendetyp:	Allmänt	Fast.bet:				
Handläggare:	Flemming Lindskov	Hänv.dnr:				
Sekretess:	Ingen sekretess	Betn:				
Meddelande:	N	Notering:	Besl.inst:SN,,Smtr.dat:1999-10-28			
Delegation:	N	Förvaras:	kommunarkivet			
Projekt:		Avs/Mott:	Socialnämnden			
Ärende:	Kontaktpersoner	C/o:				
		Adress:				
		Postadress:				
		Land:				
		Epost:				
		Kontakt:				
		Tel bost/arb:	/			
		Tel fax/mobil:	/			
	Hid	I/U	Händelse	Datum	Info	Notering
1	1999.2661	I	Handling, SKRIVELSE	1999-10-08	Förslag till riktlinjer för verksamhet med kvalificerade kontaktpersoner, Socialnämnden	
2	1099.67	U	Beslut allmänt ärende, BESLUT	1999-10-28	SN § 227/1999	
3	1999.2856	I	Handling, BESLUT	1999-10-28	Beslutsprotokoll, Socialnämnden	SN § 227/1999

§ 227

Dnr 55/1999

754

Riktlinjer för verksamhet med kvalificerade kontaktpersoner

Utredningssekreterare Flemming Lindskov har inkommit med skrivelse den 8 oktober angående kvalificerade kontaktpersoner.

Efter fördraging beslutar nämnden

att antaga de föreslagna riktlinjerna för kvalificerade kontaktpersoner

att riktlinjerna utvärderas efter ett år

att arbetsledaren för stöd- och utredningsgruppen får delegation att besluta om vilka som skall få kvalificerad kontaktperson

att fastställa ersättningen till att variera mellan 1.000 kronor och 4.500 kronor i månaden

att fastställa omkostnadsersättningen till 305 kronor i månaden. Särskilda utgifter utöver omkostnadsersättningen specificeras i arbetsplanen och ersättes med de faktiska kostnaderna

att ersätta kontaktpersonerna för förlorad arbetsinkomst under utbildningen.

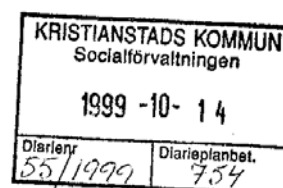
Justerare



A:ISNISN 9909141Protokoll.doc

1999-10-08

Socialnämnden
Kristianstad



Förslag till
Riktlinjer för verksamhet med kvalificerade kontaktpersoner

En arbetsgrupp har på uppdrag av enhetschefen för Barn- och ungdomsenheten arbetat fram ett förslag till användning av kvalificerade kontaktpersoner för ungdomar.

Bakgrunden är dels att lagstiftaren genom de ändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare som trädde i kraft 1999-01-01 pekat på behovet av en noggrannare vårdplan och en tätare uppföljning av ungdomar som döms till vård enligt socialtjänstlagen, dels att en växande grupp ungdomar med stora problem framförallt med det egna beteendet är i behov av mer kvalificerade insatser än det traditionella kontaktmannaskapet kan erbjuda.

Antalet ungdomar som kan komma att behöva kvalificerad kontaktperson beräknas till 15 ungdomar på ett år. Dessa ungdomar riskerar på sikt institutionsplacering eller kommer från tillfälliga placeringar. Ungdomar med dessa problem är i de flesta fall redan föremål för insatser från Hemmalaget, Ungdomsbasen och/eller enskilda handläggare. Deras problematik är emellertid av den art att de kan behöva mera regelbunden och tät kontakt för att få hjälp att hitta rutiner och ett levnadssätt som leder till ett självständigt och fungerande liv. En grupp som uppmärksammas mer under senare år är de barn och ungdomar med koncentrationssvårigheter, inläringsvårigheter och problem att knyta relationer, som från barnpsykiatri har fått diagnoser som ADHD, Damp, Aspergers syndrom, m m. Barn- och ungdomsproblem som tidigare nästan helt hänfördes till "dålig uppfostran" har istället till stor del fått en neurologisk förklaring. Dessa barn har i skolan ofta fått assistent- och specialpedagoghjälp. Samtidigt är deras problem inte av den arten att de är berättigade till personlig assistent enligt LSS-lagen. Barn med denna problematik blir ofta kända inom socialtjänsten pga att deras beteende även leder till sociala anpassningsproblem.

Ett kvalificerat kontaktmannaskap är ett uppdrag som preciseras i en arbetsplan. Handläggaren och kontaktpersonen utarbetar tillsammans med klienten denna plan, som reglerar såväl tider som aktiviteter i uppdraget. Arbetet förutsätter en tät kontakt mellan handläggare och kontaktperson, för att kunna följa upp arbetsplanen.

Familjehemssekreterarna söker vid rekryteringen av kvalificerade kontaktpersoner människor med livserfarenhet, stor flexibilitet, förmåga att "ta ungdomar" och med kunskap om socialt arbete. Det kvalificerade kontakttuppdraget, till skillnad från ett "vanligt", kräver således mer tid, större engagemang och betydligt mer utbildnings- och handledningsinsatser. Det kräver också personer som kanske inte fullt ut kan kombinera ett sådant uppdrag med ett heltidsarbete. Kontaktpersonen skall genom kontrakt åta sig uppdraget och förbinda sig att delta i utbildning inför uppdraget och grupphandledning under uppdragets gång.

I slutet av september 1999 hade 43 barn och ungdomar kontaktperson och 81 hade stödfamilj. Kontaktpersonerna har en ersättning varierande mellan 303 kr per månad upp till 3500 kr. De flesta ligger runt 1000 kr per månad.

Det kvalificerat kontaktmannaskapet bygger också på individuella lösningar vilket kräver differentierad arvodering. Arbetsgruppen föreslår att arvodet där skall kunna variera mellan 1000 och 4500 kr i månaden beroende på uppdragets svårighetsgrad.

Omkostnadsersättningen däremot föreslås, enligt Kommunförbundets riktlinjer, bli 305 kr i månaden. Särskilda utgifter utöver omkostnadsersättningen specificeras i arbetsplanen och ersättes med de faktiska kostnaderna.

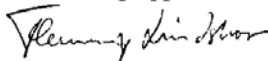
Kostnaden för att ge 15 ungdomar kvalificerad kontaktpersoner skulle, med ett genomsnittsarvode på 2500 kr pr månad plus omkostnadsersättning på ett år bli 504 900 kr. Därtill kommer kostnad för ersättning av förlorad arbetsinkomst till kontaktpersonerna under utbildningen, uppskattningsvis 10 000 kr. Totalt 514 900 kr. Per ungdom blir kostnaden då 34 326 kr på ett år. Som en jämförelse kostade under 1998 en placering på institution av ett barn 756 360 kr.

Varje kvalificerad kontaktperson som kan förhindra en placering på institution under ett år ger således en besparing på över 700 000 kr, dvs mer än hela kostnaden för alla kvalificerade kontaktpersoner. Vi räknar med att en investering i kvalificerade kontaktpersoner på sikt kommer att minska kostnaderna för institutionsplacering.

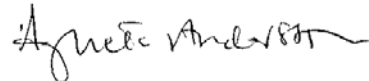
Socialnämnden föreslås besluta

- att** antaga de föreslagna riktlinjerna för kvalificerade kontaktpersoner
- att** riktlinjerna utvärderas efter ett år
- att** arbetsledaren för Stöd- och utredningsgruppen får delegation att besluta om vilka som skall få kvalificerad kontaktman
- att** fastställa ersättningen till att variera mellan 1000 och 4500 kr i månaden.
- att** faställa omkostnadsersättningen till 305 kr i månaden. Särskilda utgifter utöver omkostnadsersättningen specificeras i arbetsplanen och ersättes med de faktiska kostnaderna.
- att** ersätta kontaktpersonerna för förlorad arbetsinkomst under utbildningen.

För arbetsgruppen



Flemming Lindskov
Utredningssekreterare



Agneta Andersson
enhetschef

Bilaga: Förslag till utbildningsprogram
och handledning för kvalificerade
kontaktpersoner

Bilaga 2

Intervjufrågor till kontaktpersonerna

Öppningsfrågor

Hur länge har du arbetat som särskilt kvalificerad kontaktperson?

Vad var det som fick dig att börja arbeta som kontaktperson?

Har du arbetat med ungdomar med social problematik tidigare?

Vad har du för utbildning?

Frågor kring det praktiska kontaktmannskapet och handlingsutrymmet

Kan du beskriv hur det går till när du blir tilldelad en klient?

Kan du beskriva hur ditt uppdrag som kontaktperson ser ut?

Vad är målsättningen i ditt arbete med en ungdom?

Hur lägger du upp planeringen kring ditt arbete?

Vilka redskap använder du dig av i ditt arbete? (Ex. samtal, nätverksarbete, aktiviteter)

Vilka personer i runt ungdomen har du kontakt med i ditt arbete? (Ex. Föräldrar, skola etc.)

Vad upplever du vara det svåraste i din roll som kontaktperson?

Har du fått någon utbildning, specifik för kontaktmannskapet, från din arbetsgivare?

Upplever du att din bakgrund (utbildning/arbete/livserfarenheter) är tillräcklig för att nå målsättningen med uppdraget? Finns det något område som du skulle vilja ha mer kompetens inom?

Känner du att du har stor frihet att handla efter eget tycke i ditt arbete?

Känner du dig någon gång begränsad i ditt arbete? (Riktlinjer? Tid? Ekonomiska resurser? Utbildning?)

Får du handledning? Hur ser den i så fall ut?

Upplever du att din arbetsgivare stöttar dina beslut i arbetet? Beskriv specifik situation

Vem stöttar dig vid svåra beslut rörande ungdomen? (Arbetsgivare/kollegor/handledare)

Har du upplevt situationer då du har tagit beslut som har gått emot organisationens riktlinjer? Beskriv situation

Hur ser avslutningen ut av ditt uppdrag som kontaktperson åt en ungdom?