

MEDBORGARMEDVERKAN I MYNDIGHETERS SOCIALA ARBETE

En hybridkonstruktion i gränslandet
mellan institutionella logiker

mucf

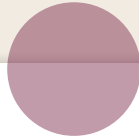
Myndigheten för ungdoms-
och civillsamhällsfrågor

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) 2023

Forskare: Kerstin Svensson och Monica Larsson, Lunds universitet,
Socialhögskolan.

Analys av lagstiftning, riktlinjer och tidigare forskning i kombination med muntlig information från aktörer på området.

Webb: www.mucf.se



1. Oklart arbete med medborgarmedverkan

Lagstiftaren har under flera decennier haft ett stabilt engagemang för frivilligmedverkan. I såväl statliga utredningar som uppdrag åt myndigheter avspeglas en tilltro till medborgarmedverkan i myndigheters sociala arbete. I myndigheternas praktik där policyn ska omsättas är engagemanget för medborgarmedverkan inte alls lika tydligt.

I myndigheterna syns en genomgående och successiv minskning av medborgarmedverkan i utförande av insatser. Det är som om civilsamhällets "frivillig-logik" inte lyckas integreras i myndigheternas "byråkrati-logik".

Det saknas stöd för myndigheternas personal i hur de ska samarbeta med frivilliga medborgare som engagerar sig i enskilda personer inom ramen för uppdrag. Såväl forskning som rättsfall, riktlinjer och rutiner saknas. Utan sådant stöd för arbetet riskerar praktiken att mer bygga på godtycklighet än på genomtänkt flexibilitet.

2. Olika eller oförenliga perspektiv?

I denna rapport redovisas ett projekt som sökt förståelse för civilsamhällets medverkan i myndigheters arbete i de sammanhang då privatpersoner engageras som socialt stöd för medmänniskor.

Dessa personer är inte anställda i myndigheten och de är inte organiserade i någon civilsamhällesorganisation. De får ett mindre arvode för sina insatser, vilket innebär att de inte heller helt är att jämföra med ideellt arbetande. De är på så sätt fristående både från myndigheter och det organiserade civilsamhället. De befinner sig i sina uppdrag alltså på många sätt i en oklar position i samhällets olika sektorer. Hur kommer det sig att vi i Sverige upprätthåller dessa uppdrag, i denna form? Hur argumenteras för dem bakom lagstiftningen? Hur omsätts lagstiftarens policy i praktiken?

Syftet med projektet är att förstå tanken, det som kallas den ”institutionella logiken” (Alford och Friedland, 1985; Friedland and Alford, 1991), bakom medborgarmedverkan i myndigheters lagreglerade sociala insatser, hur den har utvecklats och vilka tendenser som finns i den pågående utvecklingen.

Det handlar om de lagstadgade uppdragen som kontaktperson enligt LSS, kontaktperson enligt socialtjänstlagen och om biträdande övervakare enligt Brottsbalken. Tre uppdrag som har det gemensamt att det handlar om att enskilda medborgare får uppdrag från myndigheter för enskilda klienter.

I rapporten presenteras utvecklingen inom vart och ett av de tre lagområdena först var för sig, sedan följer en samlad bild av de gemensamma drag som framkommit i studien.

Vi undersöker utvecklingen sedan 1980-talet och framåt. Starttiden motiveras av att det svenska samhället förändrades mycket under 1980–90-talen, inte minst i relationen mellan staten och civilsamhället. Det var också vid denna tid som begreppet civilsamhälle började användas (Wijkström & Lundström, 2002; Linde & Scaramuzzino, 2017).

I rapporten framkommer att det finns ett bestående intresse från lagstiftarens perspektiv att upprätthålla denna form av medborgarmedverkan, men också att det, framför allt på senare tid, finns en allt tydligare minskad användning av denna form av medborgarmedverkan i praktiken. Andra logiker, andra sätt att tänka, dominerar i praktiken och medborgarmedverkan framstår som underordnat i myndigheternas sätt att arbeta.

Det finns en viss variation mellan de tre lagområdena, men i stort följer de samma utveckling med en policy som mer eller mindre tar medborgarmedverkan för givet, en praktik som gör andra prioriteringar och en utveckling där det efter hand finns allt färre uppdrag med medborgarmedverkan i myndigheternas sociala arbete. Detta trots att det inte finns något som säger att det skulle vara en olämplig form av arbete eller insats.

Trots en utveckling mot minskad medborgarmedverkan finns enstaka tecken på att en vändning kan vara på gång. Vart den kommer att leda är ännu för tidigt att säga något om.

3. LSS

Insatsen kontaktperson har funnits i lagstiftningen alltsedan omsorgslagen (1985:568). Denna insats är nu, efter daglig verksamhet och boende för vuxna, den vanligast förekommande insatsen enligt LSS, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt senast tillgängliga uppgifter har cirka 17 500 personer kontaktperson enligt LSS (Socialstyrelsen 2022a). I förarbetena till LSS sades att denna roll var viktig för att bidra till att personer med funktionsnedsättning skulle kunna delta aktivt i samhället.

Kontaktpersonen bör vara en person som ställer sig till förfogande som medmänniska för en person med funktionshinder som behöver hjälp för att komma i kontakt med andra människor och för att komma ut i samhället. --- en intresserad person eller en familj att regelbundet prata och umgås med. (prop. 1992/93:159, s.75).

I förarbetena till LSS diskuterades hur insatsen kontaktperson skulle utformas och hur dess syfte skulle formuleras. I betänkandet Handikapp – Valfärd – Rättvisa, underströks att det var väsentligt att stärka enskildas möjligheter till självbestämmande och inflytande i förhållande till insatser som utgjorde ett personligt stöd och service (SOU 1991:46).

Inflytandet lyftes särskilt fram, inte minst vikten av att få påverka exempelvis vem som skulle utses till kontaktperson. Dessutom föreslogs att en kontaktperson även skulle kunna tilldelas uppgifter av samordningskaraktär. Kontaktpersonen skulle till och med själv kunna ta kontakter för att ge hjälp till den enskilde.

Det var inte givet under lagstiftningsprocessen att kontaktpersonsuppdraget skulle vara ett uppdrag till en privatperson. Det fanns också en uttalad idé om att det skulle kunna vara en befattningshavare hos antingen kommun eller landsting (numera regioner). Tanken om att insatsen skulle kunna vara ett stöd som gavs antingen av en ”professionell” person eller en privatperson, fanns med i det ursprungliga förslaget från Handikapputredningen (SOU 1991:46). Flera remissinstanser kom därefter att ifrågasätta lämpligheten av att lagstifta om en rättighet som förutsatte deltagande av ideella krafter. Förslaget om att anlita kommunala eller regionala befattningshavare som kontaktpersoner avvisades dock när det slutliga lagförslaget lades fram (prop. 1992/1993:159).

Kontaktpersonen beskrevs som en som kunde underlätta ett självständigt liv för den behövande. Det sociala inslaget i insatsen lyftes fram liksom möjligheten till att utföra aktiviteter utanför hemmet med eftertryck på målet att bryta den enskildes isolering. Kontaktpersonens funktion som medmänniska och som stöd till särskilt vardagliga sociala kontakter och aktiviteter framhölls.

I LSS fanns viss oklarhet i rollfördelningen mellan kontaktpersoner och ställföreträdare så som gode män och förvaltare, vilket uppmärksammades redan i förarbetena. Kontaktpersonsrollen utvidgades i LSS, i förhållande till hur det varit i omsorgslagen, vilket också diskuterades kunna försvåra rekryteringen av kontaktpersoner. Det antogs att uppgiften kunde upplevas som alltför betungande och ansvarskrävande.

Statsrådet (Bengt Westerberg) markerade särskilt att insatsen skulle ses som ett icke-professionellt stöd som gavs av en person med ”stort engagemang och intresse för andra människor” (prop. 1992/1993:159, s. 75). Något krav på särskild yrkeskompetens ansågs inte kunna ställas på kontaktpersonen. Inte heller skulle det finnas någon särskild form för uppdraget eller rapporteringsskyldighet. Kommunens roll i sammanhanget borde enligt förslaget i propositionen till LSS, främst bestå av att förmedla kontaktpersoner och aktivt arbeta för att få människor att engagera sig som sådana.

Att insatsen har funnits sedan länge i lagstiftningen innebär inte att den också använts helt som det varit tänkt. Även om det tidigt blev en populär insats visade det sig bli den insatsen av de tio i LSS som var svårast att implementera. Åren 2001, 2004 och 2006 rapporterades mellan 1300 och 2900 beslutade fall som inte hade förverkligats (SOU 2004:118, SOU 2008:77, s.78). Personalen i kommunerna uttryckte problem att rekrytera och att få frivilliga ville engagera sig. Ändå visade det sig att aktiva rekryteringskampanjer hade visat mycket goda resultat.

Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut påpekade att problemet med att verkställa beslut om kontaktperson inte berodde på bristande resurser (SOU 2004:118). Insatsen kontaktperson kunde inte ses som en utkrävbar rättighet på samma sätt som andra insatser enligt LSS, så som personlig assistans eller boende med särskild service. Kommunen hade därför inte samma förutsättningar att tillgodose behov av kontaktperson genom satsning på tillräckliga resurser eller planering i tillräcklig omfattning i jämförelse med andra insatser som de själva styrde över.

Svårigheten att myndigheten hade skyldighet att engagera frivilliga återkom också LSS-kommitténs betänkande där de hänvisade till det speciella i att bevilja och verkställa insatsen kontaktperson: ”Att tillhandahålla ’en kompis’ kan aldrig vara samma sak som att tillhandahålla ett boende” (SOU 2008:77, s. 673). I juli 2008 beslutades trots det att en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller det som den enskilde är berättigad till genom beslut enligt LSS ska åläggas att betala en särskild avgift.

När myndighetslogiken och frivilliglogiken inte fungerade tillsammans blev det ett åliggande för kommunerna att lösa det. Satsningar på rekrytering krävdes av både Socialstyrelsen (2007) och LSS-kommittén (SOU 2008:77). Problemen att rekrytera frivilliga till myndigheternas insatser sågs som bristande kompetens hos den kommunala personalen.

Det kan förklaras som att de som verkar inom byråkratin inte förstår de frivilligas sätt att resonera, den önskade kombinationen av den professionella byråkratin och det medborgerliga engagemanget smälter inte samman. Kommunernas ansvar för insatsen kontaktperson har i praktiken ansetts vara ett ansvar som innebär att på myndighetsnivå både organisera och kanalisera ideella insatser. Avsikten har dock inte varit att kontaktpersoner ska rekryteras med så höga ersättningsnivåer att uppdraget ”professionaliseras” (SOU 2008:77, s.684).

I LSS-utredningens betänkande SOU 2018:88 underströks åter igen att insatsen kontaktperson är betydelsefull dels för möjligheten att få en aktiv och meningsfull fritid, dels för att få mellanmännsliga kontakter utöver det professionella stödet som bl.a. övriga insatser i LSS ger (s. 284).

Det saknas fortfarande kunskaper om hur arbetet med rekrytering av och samarbete med frivilliga medborgare ska utföras. Det saknas också forskning på området, en enda studie har genomförts, av Ove Mallander (2011).

Myndigheten för Delaktighet fick 2022 regeringens uppdrag att i samarbete med Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att ta fram ett kunskapsstöd för kommunernas arbete med kontaktpersoner inom LSS. Särskilt fokus i uppdraget ligger på rekrytering och stöd och möjligheter till olika kommunikationssätt, exempelvis internet, i syfte att upprätthålla kontaktpersonsrelationen. Arbetet ska redovisas till Socialdepartementet i juni 2023.

4. Socialtjänstlagen

Insatsen kontaktperson enligt socialtjänstlagen (SoL) har benämnts som den äldsta insatsen, och även som en mycket frekvent insats. Nu sjunker antalet som får insatsen sjunker för varje år, men det är fortfarande cirka 15 000 barn och unga som årligen beviljas denna insats (Socialstyrelsen 2022b). Alltsedan socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft 1982 har insatsen utförts av arvoderade uppdragstagare. I föregångaren barnavårdslagen (1960:97) fanns möjlighet att utse övervakare. Denna kunde tillsättas utan samtycke och hade en kontrollerande uppgift. Kontaktpersonens uppdrag kom i stället att bygga på frivillighet, ömsesidighet och tilltro. I Socialutredningens arbete fick insatsen kontaktperson mycket uppmärksamhet, en ny insats och som skulle förverkliga tankegången om frivillighet i den öppna vården (SOU 2009:68).

I principbetänkandet inför socialtjänstlagen benämndes insatsen initialt som kontaktman (SOU 1974:39). Det beskrevs som

en viktig insats för att trygga barnets förhållanden genom att stödja familjen kan bestå i att ordna en fortlöpande personlig kontakt mellan familjen och en särskilt förordnad person (kontaktperson) - - - vars uppgift skall vara att ge vårdnadshavaren den hjälp och det stöd som prövas erforderligt vid vårdnadens utövande (SOU 1974:39 s.327 f.).

Socialutredningen ansåg att kontakten mellan familjen och den förordnade personen helt skulle byggas på frivillighet. Som skäl för detta angavs att en kontakt som etablerats på frivillig grund gav bättre förutsättningar för en utveckling som tillgodoser barnets behov av trygghet.

Det betonades att en viktig uppgift för kontaktpersonen handlade om att vara ett personligt stöd åt den unge och hans familj. När propositionen om socialtjänsten lades fram hade formuleringen kontaktperson ersatts med kontaktperson (prop. 1979/80:1).

Medborgarmedverkan var inte given för uppdragets utförande. Eftersom det ansågs av stor betydelse att den enskilde fick förtroende för kontaktpersonen borde sådana kunna "uteses bland såväl socialtjänstens personal och förtroendevalda som andra personer" (prop. 1979/80:1, s.229). Det nämndes också att samverkan med olika organisationer borde få betydelse för rekryteringen. Det centrala var att det var en enskild person som förordnades för ett barn, en familj, eller någon vuxen person i behov av liknande stöd.

De grundläggande premisserna för insatsen kontaktperson har inte förändrats nämnvärt över tid. I anslutning till vissa förslag om ändringar i SoL, som till exempel den mera omfattande revideringen och införandet av (nya) socialtjänstlagen (2001:453), diskuterades frågor om kontaktperson i olika förarbeten. Men de diskussionerna hade en undanskymd roll.

Socialtjänstkommittén föreslog att socialtjänsten i sitt arbete särskilt skall beakta behovet av tidiga insatser för att i möjligaste mån undvika mer omfattande och akuta insatser, som till exempel vård utanför hemmet (SOU1994:139). Med tidiga insatser avsågs sådana insatser som riktade sig till barn, ungdomar och vuxna i riskmiljöer och risksituationer. De skulle

syfta till att förhindra eller begränsa en ogynnsam utveckling. Som exempel nämndes personligt stöd till enskilda bland annat i form av kontaktperson eller i gruppform tillsammans med rådgivningsverksamhet till olika grupper.

Parallellt med att kontaktperson lyftes fram som lämplig insats konstaterades att kunskapen om vilka resultat som hade åstadkommit med insatsen var obetydlig. Verksamheten med kontaktpersoner var ditintills nästintill utforskad. Även i den följande propositionen framhölls att tillsättningen av kontaktperson är ett mycket vanligt sätt att stödja barn och ungdomar och att även att vuxna personer får stöd i form av en kontaktperson. I detta sammanhang framhölls att dessa uppdrag ”kan vara av mer eller mindre omfattande karaktär”, och att det inom ”detta område finns behov av utvärdering och metodutveckling (prop. 1996/97:124, s.60). Utredningarna lyfter alltså inte fram förslag om kontaktperson utifrån kunskaper om att det skulle vara välfungerande. Ändå finns en återkommande tanke om att det är en god, användbar insats.

Forskning saknades då, och saknas fortfarande. Trots att kontaktperson är en insats som används i relativt stor omfattning saknas samlade uppgifter om vilka barn som får den, på vilka grunder insatsen beslutas eller vem som är kontaktperson. Inga sådana uppgifter samlas in av nationella myndigheter. Allt medan socialtjänstens öppenvårdsinsatser ökar, minskar användningen av kontaktperson (Socialstyrelsen, 2022b). Det medborgerliga engagemanget för socialtjänstens klienter får alltså allt mindre plats, medan insatser som utförs av anställda ökar. En utveckling som inte har kunskapsstöd och inte heller stöd i lagstiftarens ambitioner.

Det finns ytterst få vetenskapliga studier om kontaktpersoner i socialtjänsten och inga alls om insatsens utfall. Bo Vinnerljung, Lars Brännström och Anders Hjern (2012) har dock gjort registerstudier där de följt upp hur det hade gått för barn som hade haft insatsen. Studien visade att det inte gick att påvisa någon effekt i relation till mer omfattande insatser från socialtjänsten. Snarare var det fler i gruppen som haft kontaktperson som senare fick mer omfattande insatser än motsvarande grupp i befolkningen i allmänhet (som man jämförde med).

Vinnerljung och Brännström m.fl. var noga med att betona begränsningarna i vad deras studie kan användas till, till exempel att de inte i registren kunnat se varför insatsen använts och därför inte kan uttala sig om huruvida målen uppfylldes (Brännström och Vinnerljung, 2014; Vinnerljung m.fl. 2012). De jämförde ungdomar som haft insatsen med befolkningen som helhet. De barn och ungdomar som får kontaktperson har dock en problematik av något slag som motiverar insatser, därmed är de inte att jämföra med befolkningen i allmänhet.

Trots betoningen på begränsningarna i vad resultaten kan användas till har registerstudien fått ett oväntat inflytande och refereras i socialtjänsten när det sägs att det inte finns evidens. Trots att studien inte kan säga något om evidensen i insatsen.

Barnskyddsutredningen (SOU 2009:68) lyfte fram att barn och unga som får kontaktfamilj eller kontaktperson är en högriskgrupp för framtida placeringar. Det är rimligt att resonera så om en tidig insats, som kanske används i hopp om att undvika mer ingripande insatser. Den senaste utredningen om socialtjänst, Hållbar socialtjänst (SOU 2020:47), tar upp frågan om vissa insatser ska få tillhandahållas utan föregående individuell behovsbedömning.

Utredningen föreslår en sådan hantering i flera fall, men säger att detta inte gäller insatsen kontaktperson och hänvisar till Barnskyddsutredningen.

I Hållbar socialtjänst betonar man också att insatserna utförs ofta av arvode-
rade personer som inte har något anställningsförhållande till kommunen. Den
nära personliga relation som kan byggas upp vid dessa insatser föranleder en risk
för att den enskilde hamnar i beroendeställning till kontaktpersonen. Även det
anses göra det särskilt angeläget med uppföljning och insyn från socialnämnden.

Socialtjänstlagens kontaktpersoner är således välförankrade i lagstiftarens
perspektiv, de betraktas som en given del i tanken om vilket utbud av insatser
som ska finnas i socialtjänsten. Däremot saknas stöd för praktiken med
insatserna. Det finns inga riktlinjer, ingen statistik eller uppföljning av insatsen
och inget forskningsstöd. Och från de enstaka studier som finns dras slutsatser
långt bortom forskningsresultaten.

5. Brottsbalken

Medborgarmedverkan vid verkställande av påföljder har en lång historia, medan omfattningen av antalet engagerade medborgare och andelen dömda som har en privatperson förordnad för att ha kontakt med har växlat mycket över tid. För närvarande är det en historiskt låg andel medborgarmedverkan i verkställelse av påföljder. Under 2021 förekom det endast för 17 procent av dem som avtjänar någon form av kriminalvård i frihet, vilket innebär att det rör under 2 000 personer (Kriminalvården, 2022).

I anslutning till cellfängelsernas etablering i Sverige i mitten av 1800-talet förordade kungen att det i anslutning till varje länsfängelse skulle finnas en förening som organiserade hjälparbete åt de dömda. Först 1918 stadgades det i lag att en ”övervakare” kunde förordnas, vilket innebar att påföljden avtjänades genom kontakt med en privatperson som också skulle medverka till att stödja ett liv utan brott. Med tiden inrättades en myndighet för uppgiften och efter Brottsbalken (1962:700) följde en kriminalvårdsreform där insatserna utanför fängelserna fick en allt starkare betoning, men också att allt fler anställdes i Kriminalvårdens frivård. Det innebar dock inte att medborgarmedverkan kvarstod, tvärtom blev det allt vanligare att de dömda stod i kontakt med tjänstemän och inte med lekmän (vilket var det gängse begreppet för de medborgare som engagerades). Redan 1981 hade statliga utredare påtalat att:

Att den dömda står under tillsyn av en lekman är förknippat med många fördelar. Förutom att lekmännen utgör ett väsentligt resurstillskott till frivården, har de i vissa fall lättare än tjänstemännen att hålla kontakt med den dömda, särskilt i glesbygder och under fritid. Via lekmännen kan den dömda vidare beredas tillfälle att knyta socialt önskvärda kontakter. Därtill bidrar lekmännen erfarenhetsmässigt till att hos allmänheten öka förståelsen för klienternas ömtåliga situation och därmed även underlätta deras rehabilitering. (SOU 1981:90, s. 131).

Frivårdskommittén uttryckte 1981 att det borde finnas en lekman knuten till varje dömd person (SOU 1981:90, s. 47). Ett decennium senare uttryckte Ungdomsbrottskommittén att lekmännen skulle vara ett ”komplement” till tjänstemännen (SOU 1993:35). Kommittén betonade också att det fanns ett stort värde i att kombinera tjänstemännen med en kontrollerande funktion och de frivilliga med en stödjande funktion.

In på 2000-talet ändrades synen på medborgarmedverkan något och lekmännens position försvagades. Kriminalvårdskommittén sade att ”Om inte särskilda skäl talar emot det, skall en lekman utses som kan bistå under övervakningen” (SOU 2005:54, s.829) vilket innebar att möjligheten att inte involvera medborgare i verkställigheten öppnades. Motivet för att lätta på kravet om lekmanamedverkan beskrevs bero på svårigheter att rekrytera, därför skulle det inte vara ett krav. Ändå påtalade samma utredning att de frivilligas medverkan hade stor betydelse för klienternas sociala kontakter, men också för en mer informell social kontroll genom bättre insyn i klienternas vardagsliv. Några argument om att utveckla arbetet med rekrytering av frivilliga nämndes inte.

Det har från lagstiftarens perspektiv inte gjorts klart vem som ska utföra arbetet med de dömda som är ute i samhället. Flera utredningar har återkommit till problemet att lagstiftningen, Brottsbalken, endast har begreppet ”övervakare” för dem som arbetar med verkställande av påföljden. Lagstiftningen skiljer alltså inte på lekmän och tjänstemän. Trots att flera utredningar gett förslag på alternativa beteckningar, där de anställda och de frivilliga med uppdrag åtskiljs, har ingen förändring skett i lagstiftningen.

Kriminalvården har däremot agerat och gjort relationen mellan lekmannen och tjänstemannen tydligare genom att anta begreppet ”biträdande övervakare” för lekmännen, och fortsätta se tjänstemännen som lagens beteckning ”övervakare”. Detta ligger helt i linje med Brottsbalkens skrivning: ”Kriminalvården förordnar övervakare och får förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.” (BrB 26 kap. §3).

De frivilligas uppdrag har över tid förskjutits till förväntan på mer kontrollerande funktioner. Både Påföljdsutredningen (SOU 2012:34) och Frigivningsutredningen (SOU 2017:61) föreslog att klienterna skulle få tydligare krav för kontakten med lekmännen, medan lekmännen också skulle få tydligare krav att rapportera avvikelser, som om en klient inte kom till ett avtalat möte.

Ambitionerna att förtydliga rollen för den medverkande medborgare som alltså nu betecknas som biträdande övervakare, märks också tydligt i den handbok som Kriminalvården (2019) utformat för frivårdens arbete och kontinuerligt uppdaterar. Där anges tydligt att tjänstemannen är huvudperson i arbetet, den biträdande övervakaren ska ha specifika uppgifter och skyldighet att rapportera, utan fördröjning, om klienten på något sätt avviker från uppgjord plan. I handboken nämns också att den frivillige kan bjudas in till klientens möte med tjänstemannen för att få inblick i det arbete som denne gör.

Liksom på övriga områden saknas forskningsbaserad kunskap om biträdande övervakare. Kindberg (2012) gjorde en utredning som bland annat visade på stor nöjdhet från alla involverade parter. Men någon kunskap om vad som fungerar bra eller mindre bra finns inte. Vanligen har de statliga utredningarna i stor utsträckning lutat sig mot Kriminalvårdens handböcker och riktlinjer i sina beskrivningar. På så sätt kan man säga att policyn legat mycket nära praktiken. Det är dock inte helt korrekt, praktiken har utvecklats på ett sätt som inte har stöd i lagstiftarens uttryckta ambitioner.

Kriminalvården är en fristående myndighet och avgör vilka metoder som är mest lämpliga för arbetets utförande. Under 2000-talet har Kriminalvårdens arbete alltmer kommit att grundas på kognitiva beteende teorier och bli alltmer formaliserat. Sedan 2017 arbetar frivården helt utifrån en modell som betecknas ”Krimstics”. Denna modell innebär en mycket strikt form av arbete med tydligt strukturerade samtal med klienterna. Modellen har sitt ursprung i Kanada, där medborgarmedverkan inte ingår på samma sätt i Kriminalvårdens arbete.

I och med införandet av denna arbetsmodell minskade medborgarmedverkan i Kriminalvården drastiskt. Åren 2008–11 hade ungefär hälften av frivårdens klienter kontakt med en lekman, en nivå som varit norm under de senaste decennierna. 2016 hade andelen sjunkit till cirka en fjärdedel och då var cirka 4 400 personer engagerade i sådana uppdrag och variationen mellan olika delar av landet är stor. Efter 2016 tas antalet medverkande medborgare inte längre upp i den officiella statistiken, men av Kriminalvårdens årsrapporter framkommer

att antalet fortsatt sjunka. De lägsta siffrorna presenterades för 2019 då det fanns distrikt med biträdande övervakare för enbart en procent av klienterna, men också distrikt med 43 procent medborgarmedverkan.

Den drastiskt minskade medborgarmedverkan mötte reaktioner, inte minst från regeringen som i regleringsbrev för 2020 anförde att Kriminalvården skulle rapportera arbetet med att öka andelen biträdande övervakare. Mål sattes upp, ett reformarbete inleddes där utbildningsmaterial för personal skapades, handboken utvecklades och i samarbete med Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare utvecklades såväl material och utbildningar som specifika projekt.

Målen för andel klienter med biträdande övervakare har ännu inte uppnåtts. Den utveckling som pågår visar en ny form av samverkan med civilsamhället. Den organisation som tillvaratar intressen för flera grupper av medborgarmedverkan i myndigheters sociala arbete har involverats på ett nytt sätt.

6. Gemensamma drag och utvecklingsbehov

Vår studie har visat många likheter i hur medborgarmedverkan betraktas inom tre olika lagområden, LSS, socialtjänstlagen och Brottsbalken. Vi har sett hur samma teman återkommer både genom historien och i de tre områdena.

Lagstiftaren, de statliga utredningarna, riksdagen och regeringarna återkommer genom historien med önskemål om medborgarmedverkan. Det finns en återkommande idé som betonar värdena i medmänskligt engagemang och människors betydelse för varandra. Ett värdebaserat sätt att tänka som ligger i linje med ”frivillig-logiken”.

Myndigheterna som ska arbeta med lagstiftningen har en mer byråkratisk logik. Studien har inte kunnat visa tecken på att frivilliglogiken och byråkrati-logiken har kunnat flätas samman i något av områdena. Tvärtom framkommer hur medborgarmedverkan minskat på alla områdena och att tjänstemän beskriver problem att rekrytera frivilliga. Detta trots att det inte finns några belägg för att det saknas människor som vill engagera sig i denna typ av uppdrag.

I den byråkratiska logiken ligger idag också ambitioner om att arbeta evidensbaserat, vilket ibland, som i socialtjänst och kriminalvård, tolkas som att arbeta utifrån specifika modeller och att allt som görs ska vara vetenskapligt beprövat. Utifrån det sättet att tänka går medborgarmedverkan förlorad eftersom det inte finns några studier som kan stödja det. Det innebär inte alls att det är ”dåligt” med medborgarmedverkan, som genom kontaktpersoner eller biträdande övervakare. Det innebär bara att det inte finns någon samlad vetskap om i vilka situationer det är bra, hur man ska arbeta med det, vilka mål som är rimliga att sätta upp och mycket annat.

Den byråkratiska logiken kan också innefatta den rättsliga logiken, och det förekommer att kommuner hänvisar till prejudikat, men inga fall har prövats i högre instans. Det saknas rättsfall som kan ge stöd för arbetet.

När det saknas sammanställda data, rättsfall, forskning och riktlinjer finns det en uppenbar risk att det blir helt godtyckligt om en person med funktionsnedsättning, ett barn i behov av stöd eller en dömd person som är ute i frihet får kontakt med en medmänniska som ger stöd inom ramen för en myndighets insatser.

Om det hade en integrerad tanke om medborgarmedverkan i myndigheters sociala arbete, med riktlinjer baserade på samlade erfarenheter och forskning, skulle kanske en särskild praktik kunnat utvecklas, där byråkratins logik och frivilliglogiken tillsammans skulle kunna ge ett vidgat perspektiv på sociala insatser. Men vi vet inte.

Behovet av fördjupad kunskap är mycket stort. Just nu pågår en process där medborgarmedverkan minskar. Tänk om det är helt rimligt, det är kanske feltänkt att enskilda medborgare ska engageras av myndigheter för enskilda personer. Men tänk om vi är på väg att förlora något som har de där positiva värdena som lagstiftaren och politiken betonar?

Vilka möjliga utvecklingstendenser går då att se utifrån vår studie?

Både inom brottsbalkens och LSS område har det framkommit att tjänstemän i myndigheter tycker det är svårt att rekrytera medborgare för medverkan. Kriminalvården har fått krav från regeringen att återrapportera utvecklingen mot ökad medverkan av biträdande övervakare och Myndigheten för Delaktighet har fått utredningsuppdrag om hur rekrytering av frivilliga till LSS-området kan ske. Kunskapen om insatsen kontaktperson inom LSS anses inte vara särskilt stor och det efterfrågas mera kunskapsstöd.

Dessa båda satsningar på att utveckla förståelsen för och kunskap om rekrytering och hur man samarbetar mellan myndighet och frivilliga kan ge bidrag till en utveckling även på socialtjänstens område, där det för närvarande inte finns några uttalade ambitioner att fördjupa kunskapen om arbetets förutsättningar. Likheter mellan områdena ger dock vid handen att det som kommer fram från de andra två områdena kan ha giltighet även för socialtjänsten.

I liggande förslag om ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) föreslås att det ska lagstadgas att socialtjänsten ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det skulle kunna ge en grund för både forskning om kontaktpersonsverksamheten och för insamling av uppgifter om vem som får kontaktperson, vem som är kontaktperson, vilka mål som sätts upp, om målen uppnås och mycket annat. Det skulle kunna generera en systematiserad erfarenhet som kan bidra till att utveckla arbetet och bidra till utvecklingen av ett sätt att tänka om medborgarmedverkan som skulle kunna bli till en samlad logik.

Kriminalvården har i sitt utvecklingsarbete inlett samarbete med Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare, men också utarbetat tydliga riktlinjer för medborgarmedverkan och olika former av utbildningsmaterial för såväl tjänstemän som de biträdande övervakarna. De kunskaper som utvecklas i det arbetet kan i flera fall vara relevanta också för de andra två områdena.

I sammanhanget behöver också nämnas att det inte enbart är en fråga om lagstiftarens, myndighetens och civilsamhällets logik. Det handlar också om att dessa tre rättsområden finns i olika politiska sammanhang. Det handlar om en funktionshinderpolitisk kontext med sin specifika logik, där bland annat rättigheter är en central fråga. Det handlar om en kriminalpolitisk kontext där straffet är en central fråga. Och det handlar om en socialpolitisk fråga, specifikt för socialtjänsten, men också med hög giltighet i de andra två områdena. Genomgående verkar de frågor som socialpolitiskt beskrivits som problematiska att ha kopplingar till det ideella inslaget i insatsen.

Kanske är idén om sådan medborgarmedverkan en rest från en tidigare tid, där folkrörelsernas inflytande var stort också i myndigheterna? När nu samhället ser annorlunda ut är det kanske andra former av medborgarmedverkan som behövs?

Kanske är det mest väsentliga att fokusera den minsta gemensamma nämnaren i logikerna om medborgarmedverkan: idén om det medmänniska värdet i att en människa stödjer en annan människa. I medmänniskligheten ligger också värdet av en flexibilitet som möjliggör en variation som går bortom vad en professionell tjänsteman kan erbjuda. Frågan blir då om myndigheterna kan ges den flexibiliteten, och om de kan utveckla former att hantera den utan godtycklighet? Eller om medmänniskligheten bör lämnas till civilsamhället?

Kanske har den breda politiska frågan om vad som åligger myndigheterna och vad som ska skötas av civilsamhället det största inflytandet för huruvida det ska vara möjligt att utveckla en logik för medborgarmedverkan i myndigheters sociala arbete?

Det enda som står klart är att upp emot 35 000 personer har sociala insatser som involverar medborgarmedverkan på de tre studerade områdena, det finns ett värdegrundat stöd för att detta är ett bra sätt att arbeta, men det saknas både formellt och vetenskapligt stöd för arbetet.

7. Metod och material

Studien som redovisas här utgår från offentligt material, framför allt statliga utredningar, propositioner och myndighetsdokument. Vi har också studerat direktiv till utredningar samt en del motioner som lämnats in under åren avseende insatsen kontaktperson. I denna rapport refereras inte till allt detta material, vi har använt ett relevant urval. Genom dokumenten har vi följt lagar och regelverk inom de tre områden vi har i fokus: LSS bestämmelser om kontaktpersoner, Socialtjänstlagens bestämmelser om kontaktperson och kontaktfamilj samt Brottsbalkens bestämmelser om övervakare.

Vi har fördjupat oss i varje lagområde för sig och sedan jämfört utvecklingen. De dokument vi studerat har i första hand sökts via biblioteksdata-baser och regeringens lista över statliga utredningar (soc.gov.se). Utifrån vad vi funnit i dessa har vi också gått vidare till andra källor som de relaterat till. Inom varje område har vi också lite mer översiktligt beaktat utvecklingen i tiden före vår studie.

Kontaktperson inom LSS har följts tillbaka till Omsorgslagen 1986 som föregick LSS. Förarbetena till LSS har haft stor betydelse, främst huvudbetänkandet Handikapp – Valfärd – Rättvisa (SOU 1991:46) och propositionen 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade. I samband med revideringar av LSS har insatsen kontaktperson följts upp i olika betänkanden (t.ex. SOU 2004:118, SOU 2008:77) och i SOU 2018:88, som är den senaste stora statliga utredningen som berör hela LSS-området.

Kontaktperson och kontaktfamiljen enligt socialtjänstlagen har följts tillbaka till förarbetena, inför första socialtjänstlagen 1980 (främst SOU 1974:39 och proposition 1979/80:1, sedan genom olika revideringar, främst SOU 1994:139, proposition 1996/97:124, SOU 2009:68 och den senast presenterade utredningen, Hållbar socialtjänst (SOU 2020:47).

Övervakare i Kriminalvården, enligt Brottsbalken, har följts sedan Frivårdskommitténs delbetänkande Frivårdspåföljder (SOU1981:90). Därefter är det i utredningarna Reaktionen mot ungdomsbrott (SOU 1993:35), Framtidens Kriminalvård (SOU 2005:54) och Nya påföljder (SOU2012:34) som frågan berörs. Genomgående hänvisar utredningarna till material från Kriminalvården, varför sådant också studerats. Det handlar framför allt om statistik, årsberättelser och Kriminalvårdens handbok för övervakning (2019:4), men också underlag för utbildning av biträdande övervakare m.m.

Vi har också haft kontakt med representanter för organisationerna Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare och Funktionsrätt Sverige, samt Myndigheten för delaktighet och Kriminalvården. De involverade har därmed i huvudsak varit relaterade till LSS och Brottsbalkens områden. Motsvarande talespersoner saknas på socialtjänstens område. En fokusgrupp arrangerades i november 2022, där representanter för Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare, Funktionsrätt Sverige och Myndigheten för delaktighet deltog. Här presenterade vi våra preliminära resultat och diskuterade dessa tillsammans med deltagarna. Det som framkom i fokusgruppen har haft inflytande på vår samlade analys och den avslutande diskussionen i denna rapport.

8. Referenser

Alford, R. R. & Friedland, R. (1985) *Powers of theory: capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge Univ. Pr.

Barnavårdslagen (1960:97).

Brottsbalken (1962:700).

Brännström, L. & Vinnerljung, B. (2014) Långsiktiga resultat av kontaktperson/familj för äldre barn: En personorienterad ansats, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan.

Friedland, R., & Alford, R.R (1991) Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. I Powell, W.W & Di Maggio P.J (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 232-267.

Kindgren, J. (2012). *Lekmanövervakare inom frivården*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Kriminalvården (2019) Handbok för övervakning (internt dokument).

Linde, S. & Scaramuzzino, R. (2017, red.) *Socialt arbete i civilsamhället – aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.

Mallander, O (2011) *Nära vänskap? En analys av kontaktperson enligt LSS*. Malmö: Ègalitè.

Omsorgslagen (1985:568).

Proposition (1979/80:1) om socialtjänsten.

Proposition 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.

Socialstyrelsen (2007) Skrivelse till Regeringen 2007-06-28. Dnr 72-1704/2002.

Socialstyrelsen (2022a) Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2021.

Socialstyrelsen (2022b) Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2021.

Socialtjänstlagen (1980:620).

Socialtjänstlagen (2001:453).

SOU 1974:39 Socialvården: mål och medel.

SOU 1981:90 Frivårdspåföljder.

SOU 1991:46 Handikapp – Valfärd - Rättvisa.

SOU 1993:35 Reaktionen mot ungdomsbrott.

SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag.

SOU 2004:118 Beviljats men inte fått.

SOU 2005:54 Framtidens Kriminalvård.

SOU 2008:77 Möjlighet att leva som andra.

SOU 2009:68 Lag om stöd och skydd för barn och unga.

SOU 2012:34 Nya påföljder.

SOU 2017:61 Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott.

SOU 2018:88 Översyn av LSS och assistansersättningen.

SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst.

Vinnerljung, B., Brännström, L. & Hjern, A. (2012) Kontaktfamilj/-person för barn. *Uppföljning och utvärdering med registerdata*. Stockholm: Institutionen för Socialt arbete, Rapport i Socialt Arbete nr 138.

Wijkström, F. & Lundström, T. (2002) *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober förslag.

mucf

Myndigheten för ungdoms-
och civilsamhällesfrågor

