



LUND UNIVERSITY

Socialtjänstens barnavårds--utredningar i privat regi

Mattsson, Titti

Published in:
Festskrift till Wiweka Warnling Conradson

2019

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Mattsson, T. (2019). Socialtjänstens barnavårds--utredningar i privat regi. I R. Arvidsson, P. Leviner, J. Reichel, M. Zamboni, & K. Åhman (Red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson* (s. 251). Jure.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Annan

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Särtryck ur

Festskrift till
Wiweka
Warnling Conradson

Socialtjänstens barnavårdsutredningar i privat regi

TITTI MATTSSON

Jure Förlag 2019

Socialtjänstens barnavårds- utredningar i privat regi

TITTI MATTSSON¹

1. Inledning

En förändringstrend är att den sociala barnvården under de senaste decennierna i ökande utsträckning har blivit föremål för ökad privatisering genom att externa konsulter tas in i utredningsarbetet av barn och unga för att ta ställning till deras eventuella behov av samhälleliga insatser. Andelen privata utförare ökar i Sverige inom flera välfärdsområden såsom hälso- och sjukvård, social omsorg och skola. Den huvudsakliga expansionen av privatiseringen av barnavårdsutredningar har skett under de senaste 5-10 åren². Företeelsen av enskilda utförare inom socialtjänsten är dock betydligt äldre. Frågan om privatiseringen av socialtjänsten har uppmärksamats och diskuterats i doktrin i vart fall sedan början av 1990-talet.³ Den har också gett upphov till flera statliga utredningar.⁴ Redan tidigt visade det sig finnas många oklarheter och problem med privatiseringsformer inom socialtjänsten som inte låter sig lösas enkelt. Klart är att många av de problem som kan uppstå när det offentliga och det privata ska interagera kan förklaras av de grundläggande skillnader som ändå finns mellan offentlig och privat verksamhet. Offentliga verksamheter är inte minst särpräglade genom sina krav på rättssäkerhet, lagbundenhet och demokratistyrning. Motsvarande allmänna särdrag för den privata verksamheten är istället privat äganderätt, avtalsfrihet och vinstsyfte. När socialtjänsten hyr in privata utförare från bemanningsföretag för att genomföra barnavårdsutredningar finns anledning att fråga sig i vilken utsträckning som de olika synsätten och målen samverkar och påverkar handläggningen, klienterna och det slutliga beslutet.

1 Professor i offentlig rätt vid juridiska fakulteten, Lunds universitet.

2 SKL, Rekryteringsläget inom socialtjänsten: Barn och unga samt ekonomiskt bistånd. Stockholm, 2015.

3 Se särskilt Anna Hollander & Tom Madell, Socialtjänst på entreprenad – kan utredningar inom individ- och familjeomsorg överlämnas till enskilda utan särskilt stöd av lag?, Förvaltningsrättslig tidskrift 2003 nr 1 s. 15-46; Ann-Charlotte Landelius, Privaträttsliga subjekt inom socialtjänsten, i: Lotta Vahlne Westerhäll (red.) Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten, 2002 s. 48-76; Lena Marcusson, Avtal mellan det allmänna och enskilda, i: Claes Sandgren (red.) Utvecklingslinjer inom avtalsrätten, 1993 s. 51-64; Anders Thunved, Privatisering av socialtjänsten, 1993; Wiweka Warnling-Nerep, Kommuners lag och domstolstrots. En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar, 1995; Lotta Westerhäll, Överlämnande av förvaltningsuppgifter till enskilda rättssubjekt inom några socialrättsliga ansvarsområden i Sverige, NAT 1991 s. 371-385.

4 Se t.ex. SOU 1991:104 Konkurrensen inom den kommunala sektorn; SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling samt SOU 2013:53 Privata utförare – kontroll och insyn.

I ett tvärvetenskapligt forskningsprojekt finansierat av Forte 2018-2021 utreder en forskargrupp där jag ingår en särskild del av denna privatiseringstrend inom svensk socialtjänst ur sociala, organisatoriska och juridiska perspektiv.⁵ Närmare bestämt analyserar och jämför vi hur barnavårdsutredningar påverkas av om de utförs av offentligt anställda socialsekreterare respektive privata konsulter. Frågan är vilka konsekvenser en sådan förändring mot en ökad privatisering av utredningsarbetet innebär för socialtjänstens professionella arbete med barnavårdsutredningar, rättssäkerheten i beslutsprocessen och de beslut om sociala insatser som fattas för barn och ungdomar på grundval av utredningarna. Ämnet rör alltså dels socialrätt och gränslandet mellan det offentliga och privata inom välfärdssektorn, dels barnrätts- och barnskyddsfrågor. Båda dessa ämnesfält har festskriftsföremålet själv kommit att intressera sig för under sin vetenskapliga gärning.

Mycket forskning inom olika vetenskapsområden har länge haft fokus på socialtjänstens insatser för barn i olika avseenden och även på privatiseringen av verkstäligheten av vården. Det saknas däremot studier som fokuserar på förekomsten av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar. Det innebär också att det idag är oklart vilka konsekvenser en sådan förändring innebär för socialtjänstens professionella arbete med barnavårdsutredningar, personalens arbetsmiljö, rättssäkerheten i beslutsprocessen och de beslut om insatser som fattas för barn och ungdomar. Syftet med denna inledande artikel i projektet är att med utgångspunkt i nuvarande reglering beskriva några rättsliga förutsättningar för denna alltmer förekommande kommunala praktik.

2. Sociala barnavårdsutredningar – en kort bakgrundsbeskrivning

Utredningsarbetet av barn i Sverige berör många barn och ungdomar. Liksom flera andra delar av välfärdssektorn ligger denna verksamhet på kommunerna. Det är närmare bestämt socialnämndens (eller motsvarande nämnds) ansvar att sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver (5 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Detta görs vanligen via en social barnavårdsutredning. Termen barnavårdsutredning omfattar både själva utredningsprocessen och den skriftliga produkten som ska leda fram till bedömning och beslut. En utredning ska enligt 11 kap. 1 § SoL inledas om uppgifter har kommit till nämndens kännedom som kan föranleda en åtgärd från nämnden. Detta kommunala utredningsansvar av barn och ungdomars eventuella stöd- och skyddsbehov har en lång tradition i svensk sociallagstiftning och stadgades redan i 18 § i 1924 års barnavårdslag och därefter i 14 § i 1960 års version av samma lag.

5 Projektitel: Barnavårdsutredning i privat regi-förekomst, organisering och betydelse för praktiken (dnr 2017-00105). Övriga deltagare är docent Ulrika Järkestig-Berggren, Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet; docent Kerstin Arnesson, Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet samt universitetslektor i socialt arbete Ann-Sofie Bergman, Uppsala universitet.

Begreppet utredning i SoL omfattar all den verksamhet som har till syfte att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut hos nämnden.⁶

Ett beslut att inleda en utredning sker vanligen efter att nämnden fått in en ansökan eller anmälan, men kan också ske i andra fall (11 kap. 1 § SoL). En ansökan om bistånd enligt SoL är alltså bara en anledning till att det inleds en utredning. Om den enskilde tar tillbaka sin ansökan avslutas ofta ärendet. Om ärendet gäller ett barn kan emellertid nämnden fortsätta utredningen om det under handläggningen har framkommit en oro för barnets situation. Barn kan från 15 års ålder på egen hand ansöka om bistånd enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 § andra stycket SoL. En barnavårdsutredning kan också inledas efter att nämnden har fått in en anmälan om misstanke om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa. En sådan anmälan kan komma in från myndigheter och yrkesverksamma som enligt 14 kap. 1 § SoL är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Den kan också komma från någon annan person enligt 1c § i samma kapitel. En utredning kan även inledas när myndigheter såsom Migrationsverket, Åklagarmyndigheten eller en domstol behöver ha genomfört en utredning om barnets behov och av denna anledning vänder sig till socialnämnden.

En barnavårdsutredning ska bedrivas skyndsamt och den ska slutföras senast inom fyra månader (11 kap. 1-2 §§ SoL). Utredningstiden kan förlängas om det finns särskilda skäl. Utredningen avslutas med ett beslut om insats, alternativt utan ett beslut om insats. Vilken utgång det blir avgörs av vad som framkommer och barnets stöd- och skyddsbehov, samt av de möjligheter som socialnämnden har att agera utifrån tillämpliga samtycken. I vissa fall kan utredningen även utmynna i ett beslut om att ansöka om tvångsvård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

3. Den rättsliga regleringen rörande sociala utredningar

Det finns ett brett register av regler som anger hur sociala utredningar ska genomföras, innefattande såväl grundlagsreglering och allmän förvaltningsrättsliga regler som specialreglering i SoL (och i tillämpliga fall även annan sociallagstiftning såsom LVU och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Det är med andra ord ganska komplex materia, där det förutom lagstiftningen finns föreskrifter, allmänna råd, kommunala riktlinjer samt JO-beslut som styr socialnämndens handläggning. Socialtjänsten är en specialreglerad kommunal verksamhet som har att utgå från en allmänt hållen ramlagstiftning, det vill säga en reglering som uppställer generella mål för verksamheten men som ofta lämnar öppet för vilka metoder som kan användas för att uppnå dessa mål. Lagens uttalade mål innefattar främjandet av social och ekonomisk trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, respekt för människors självbestämmande och integritet och barnets bästa (1 kap. SoL). Kommunerna har också det yttersta ansvaret för att de som vistas i

6 Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten s. 562.

kommunen verkligen får det stöd och hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL) och de kan därför inte överlåta ansvaret för kommunens verksamhetsområde till någon annan utan kontroll vilka konsekvenserna blir för de enskilda. Det finns också en bestämmelse i SoL som anger vilken typ av uppgifter som kan respektive inte kan överlåtas, där det bland annat stadgas om en begränsning för arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning (2 kap. 5 § SoL). Det finns anledning att återkomma till denna sist nämnda bestämmelse inom kort.

En utredning fyller flera funktioner. Ett huvudsyfte kan sägas vara att utreda eventuella missförhållanden runt barnet eller avvikande beteende som riskerar att skada barn och unga, med andra ord att bilda underlag för bedömning om socialtjänstens insatser behövs och i så fall vilka insatser som är möjliga och tillräckliga för det enskilda barnet. Men det finns också andra funktioner med en utredning. Den fyller exempelvis funktionen att ge de berörda kunskap om socialnämndens syn på saken och möjlighet för dem att framföra egna synpunkter utifrån utredningens underlag och förslag till beslut. Om det blir en senare domstolsprocess (t.ex. ett LVU-mål) kan utredningen dessutom komma att utgöra ett underlag för rättens handläggning av ärenden och en del i dess beslutsunderlag.⁷

En utredning består av flera olika moment, vilka utförs av den eller de utredare som fått uppgiften att genomföra utredningen. Det innefattar inledningsvis vanligen att ta emot en anmälan eller ansökan, att besluta om att en utredning ska inledas och att underrätta berörda personer om att en utredning har inletts (11 kap. 1-2 §§ SoL). Därefter ska en handläggare utses och handlingar tillsändas denne vars uppgift blir att kontakta enskilda som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från enskilda personer, myndigheter och andra som kan tillföra utredningen underlag för beslutet samt att dokumentera det som kommer fram (11 kap. 2 § SoL). Ibland kan beslut om att polisanmäla brott behöva fattas, vilket innebär brytande av sekretess enligt 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vidare kan det behöva tillsättas ett eller flera biträden till familjens medlemmar, och förvaltningsrätten behöver då kopplas in enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Utredaren har att efter egen erfarenhet och förmåga styra utredningsarbetet åt rätt håll och göra de justeringar under arbetets gång som behövs för att utredningen ska bli fullgod och utgöra ett fullständigt underlag för ett korrekt förslag till beslut vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Med andra ord har utredaren ett stort ansvar att bedöma vilka ytterligare utredningsdelar som behöver tillkomma eller kompletteras, samt vilka övriga avvägningar som behöver göras för såväl den enskildes integritet som för ett rättssäkert och korrekt beslutsunderlag. Under utredningen har utredaren också att utforma ett förslag till beslut som ska föredras i nämnden. Efter att utredningen färdigställts ska den delges parterna och information lämnas om de rättigheter till företräde inför nämnden m.m. som dessa kan ha. Slutligen ska ärendet föredras i nämnden, där nämnden fattar ett beslut som ska delges de berörda.⁸

7 Mattsson, Titti, Barnet och rättsprocessen. Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård, 2002 s. 255f.

8 Jfr JO 2001/2002 s. 250 (JO 2598-2000, 2617-2000, 2001-04-04).

Det är ofta en mycket ingripande åtgärd på flera sätt gentemot den enskilde att genomföra en social utredning. Dels genom den integritetskränkning det innebär att en myndighet – med eller utan samtycke från den enskilde – genomför en undersökning av högst personliga omständigheter i en familj, dels för att nämnden har mycket långtgående befogenheter i vissa ärenden som kan utmynna i beslut om tvångsförfaranden (såsom ett omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU). Även i de fall som det inte rör tvångsåtgärder kan utredningen utmynna i livsavgörande beslut för den enskilde. Vilka konkreta krav som finns på utredningens omfattning är dock inte specificerade i lagtexten. Den allmänna hållpunkten för omfattningen av socialnämndens utredning återfinns i specialmotiveringen till 50 § i 1980 års socialtjänstlag (nuvarande 11 kap. 1 § SoL). Där framgår det att en utredning ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt slut.⁹ I den nya förvaltningslagen (2017:900), FL, har vidare införts i 23 § en allmän bestämmelse om utredningsskyldighet. Här framgår att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Socialstyrelsen rekommenderar sedan många år tillbaka att ett särskilt arbetssätt vid utredningsarbetet används i kommunerna. Barns behov i centrum, förkortat BBIC, innehåller en struktur för handläggning, genomförande och uppföljning i samband med utredning och verkställighet. BBIC är anpassat efter socialtjänstens regelverk och innehåller nio grundprinciper som ska ligga till grund för socialtjänstens arbete med barn och unga där en princip är att utgå från barnets rättigheter och en annan att låta barnets bästa vara avgörande.¹⁰ Så gott som alla kommuner i Sverige använder numera BBIC.

För att kunna bedöma behovet av insatser får nämnden konsultera sakkunniga och ta de kontakter i övrigt som behövs (11 kap. 2 § SoL). Det kan röra barnets hem och familj, skola, förskola, fritidshem, hälso- och sjukvården m.fl. Aktuella myndigheter, såsom hälso- och sjukvården, kan därför på motsvarande sätt vara skyldiga att lämna ut uppgifter som kan behövas för att utreda ett barns behov av skydd och stöd. Utredningsmaterialet utgör därför ofta mycket integritetskänsliga uppgifter om barnet och personer i barnets närhet. Vidare kräver SoL att det sker en noggrann och integritetsfull dokumentation (11 kap. 5 § SoL, 31 § FL. Dokumentationen ska föras löpande och helst i journalanteckningar.¹¹ Lagen betonar härutöver vikten av att dokumentationen utformas med respekt för den enskildes integritet samt att den enskilde hålls underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne (11 kap. 6 § SoL). Det finns även andra allmänna regler för att tillgodose rättssäkerheten för den enskilde, såsom kraven om likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen), rätt att få ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 § FL), samt regler om partsinsyn (10 § FL), muntlighetsprincipen (23 § FL), kommunikationsprincipen (25 § FL) samt motiveringsskyldigheten (32 § FL).

9 Prop. 1979/80:1 s. 562.

10 Se vidare <http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic/grunderna>.

11 JO dnr 2788-2003 (2004-11-04).

4. Förutsättningar för att överlåta sociala utredningar på privata utredare

Frågan är då i vad mån det är möjligt att överlåta uppdrag för att genomföra barnavårdsutredningar till privata utredare. Som vi redan kunnat konstatera är utgångspunkten att det är socialnämndens ansvar att en utredning genomförs och att detta sker på ett sätt som lagen föreskriver. I praktiken sker utredningsarbetet av personal på socialförvaltningarna. Ansvaret är dock nämndens. På samma sätt kvarstår ansvaret för utredningens korrekthet och kvalitet på nämnden. Samma nämnd är också den som har att fatta det slutliga beslutet i det enskilda ärendet. Underlaget för beslutet är givetvis avgörande för beslutets kvalitet.

Här finns ett regelverk på flera nivåer som ger viss vägledning. Vi kan först konstatera att RF inte lägger principiella hinder i vägen för kommuner att sluta avtal med privaträttsliga subjekt. I 12 kap. 4 § andra stycket RF föreskrivs att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt andra juridiska personer än kommuner och åt enskilda individer. Gäller det myndighetsutövning krävs dock stöd i lag. Med förvaltningsuppgift avses hela handläggningen av exempelvis en social utredning. Med andra ord anses beredning och beslut i ett ärende vara oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Begränsningen för uppgifter som utgör myndighetsutövning – till vilket sociala utredningar anses höra – är dock alltså att ett sådant överlämnande får göras endast med stöd av lag.

Ett sådant direkt lagstöd för att utföra sociala utredningar saknas i SoL. Enligt 2 kap. 5 § SoL får kommuner visserligen sluta avtal med en enskild juridisk eller fysisk person – att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Men detta gäller inte vid myndighetsutövning. Bestämmelsen har ändrats ett flertal gånger, senast i juli 2018.¹² Tillkomsten av lagstödet för att klargöra möjligheten att använda sig av enskilda entreprenörer tillkom redan i dåvarande 4 § i den äldre socialtjänstlagen (1980:620) år 1993 och utgjorde egentligen ett led i en allmän strävan att öka möjligheterna att skapa förutsättningar för att kunna lägga ut kommunala uppgifter på entreprenad till privata aktörer. Kommuner och landsting hade redan sedan tidigare haft rätt att i viss utsträckning använda sig av privata aktörer för sin verksamhet, men då med stöd av den allmänna kompetensregeln i dåvarande 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, samt genom tillämpningen av 3 kap. 16 § samma lag. Den sistnämnda var en bestämmelse som ursprungligen var avsedd att öppna upp för möjligheter att lägga ut uppgifter på kommunala bolag men som efter hand även visade sig medge uppdrag till vissa andra privaträttsliga subjekt såsom entreprenaddrift.¹³ Rättsläget var dock vid tidpunkten alljämt oklart. Genom tillägget i bestämmelsen i SoL avsågs att klargöra att kommuner får sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Syftet var att förtydliga socialnämndens möjligheter att uppdra åt andra vissa administrativa uppgifter, verkställighetsärenden samt rådgivande och kurativa uppgifter. Även Lagrådet anförde

12 Prop. 2017/18:151 En generell rätt till kommunal avtalsamverkan, SFS 2018:573 Lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

13 Prop. 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet s. 5.

i sitt yttrande till lagförslaget att ändringen inte innebar någon principiell utvidgning av möjligheten att anlita privata aktörer utan att lagändringen istället avsåg att förtydliga den rådande ordningen.¹⁴ Inte heller därefter har några ändringar i sak skett i fråga om bestämmelsens ramar i denna fråga.¹⁵ Entreprenörer kan vara bolag, förening, samfällighet, stiftelse, enskild individ eller annan kommun. Regelverket kvarstår om än i någon annan tappning.

I och med den nya kommunallagen (2017:725), KL, återfinns bestämmelsen om kommuners och landstings möjligheter att överlämna kommunala angelägenheter till enskilda utförare i 3 kap. 12 § denna lag. Liksom tidigare anges att undantag till denna möjlighet kan finnas i specialreglering, för socialtjänstens räkning i 2 kap. 5 § SoL. Det finns emellertid alltså fortfarande ingen bestämmelse som ger nämnden dylikt utrymme att bestämma vem som ska utföra sociala utredningar. Sammantaget kan konstateras att det till dags datum alltså inte är möjligt för socialnämnden att en privat utövare, såsom ett bolag, överlämnas en uppgift att utföra barnavårdsutredningar enligt 11 kap. 1-2 §§ SoL.

Om socialnämnden inte kan lägga ut utredningsuppdrag på entreprenad genom ett avtal är frågan vilka andra möjligheter som kan finnas för att överlämna ett utredningsuppdrag till en privat aktör. Det är här som den beroende eller osjälvständiga uppdragstagaren har kommit att aktualiseras i fråga om medverkan i kommunernas utredningsarbete, inte minst genom ett JO-fall från början av 2000-talet som kommit att få stor betydelse för utrymmet att använda sig av privata aktörer för denna uppgift.¹⁶ Den beroende eller osjälvständiga arbetstagaren är en person som kan jämföras med en arbetstagare hos en myndighet och som omfattas av bl a sekretessregleringen och tjänstefelsansvaret vid denna myndighet. Vidare är det en uppdragstagare som står under ledning av en ansvarig tjänsteman vid myndigheten. JO bedömde i det vägledande fallet att det finns visst utrymme för socialnämnderna att använda sådana beroende eller osjälvständiga uppdragstagare för att utföra barnavårdsutredningar och andra sociala utredningar inom socialtjänsten.¹⁷ Avgörande för att ett sådant uppdrag ska falla inom lagens ramar är att socialnämnden träffar ett avtal med ett bolag som ställer en viss person till nämndens förfogande för ett utredningsuppdrag eller flera. Genom en sådan ordning kan vederbörande likställas med en osjälvständig eller beroende uppdragstagare och anses delta i kommunens verksamhet. Härigenom omfattas en sådan uppdragstagare även av de grundläggande regelverk som gäller för kommunanställda, såsom tryckfrihets-, sekretess-, förvaltnings- och socialrättslig reglering. Däremot kan alltså ett bolag inte ges i uppdrag att utföra en utredning för socialnämndens räkning. Bolaget kan inte heller ges rätt att själv bestämma vem, alltså vilken specifik person, som ska ges utredningsuppdraget utan det ska bestämmas i avtalet. JO föreslår att den som

14 Prop. 1992/93:43 bilaga 3 s. 35.

15 Bestämmelsen ändrades den 1 juli 2018 (SFS 2018:573 Lag om ändring i socialtjänstlagen [2001:453]). Enligt förarbetena var ingen ändring i sak avsedd i denna fråga, se prop. 2017/18:151 s. 61.

16 JO 2001/2002 s. 250.

17 JO 2001/2002 s. 250. Se även Anna Hollander & Tom Madell 2003 för en analys av JO-fallet.

ska utföra en utredning på uppdrag åt socialnämnden därutöver erhåller ett förordnande av socialnämnden.¹⁸

Utrymmet för avtalens utformning är av särskilt intresse för vårt projekt. Risken med avtalsskrivandet är förstås att den privata aktören upprättar avtalen och ger begränsat utrymme för kommunerna att styra innehållet. JO kunde konstatera redan vid tiden för det aktuella JO-fallet att kommunerna inte alltid verkade ha analyserat hur avtalen borde utformas. Risken med bristfälliga avtal är att det kan få till följd att avtalstexten och nämndens behov av utredningsuppdragen inte överensstämmer i alla sina delar. JO påtalar därför behovet av framtida genomgång och analys av avtalens innehåll.

”[F]rågorna om avtalens närmare utformning är inte helt enkla. Hur avtalen ska utformas måste bli föremål för närmare överväganden av nämnderna om de avser att i framtiden anlita uppdragstagare.”¹⁹

JO:s kommentar om vikten av avtalens utformning är alltså aktuell i en tid där privatiseringen av kommunala välfärdsinsatser ökar. Att barnvårdsutredningar håller hög kvalitet är en förutsättning för erforderliga insatser, för rättssäkerheten och för barnets bästa. De avtal som utgör premisser för att en barnvårdsutredning sker är rimligen relevanta för kvaliteten på utredningsresultatet. Det finns därför anledning att närmare studera vilka avtal som skrivs, vad dessa innehåller och vilka åtgärder som genomförs i de enskilda fallen. Exempelvis visar det ovan diskuterade JO-fallet att det är otillräckligt att enbart ha ett avtal med en konsultbyrå, och att ett anställningsavtal med den enskilde utredaren behöver upprättas för det konkreta uppdraget. Avtalens innehåll behöver också undersökas. För det första behöver säkerställas att uppdragsavtalen skrivs på ett sådant sätt att de uppfyller de krav som ställs i såväl förvaltningsrättsligt som i arbetsrättsligt avseende. För det andra att avtalen inte brister i kvalitet och riskerar att underminera utredningarnas kvalitet och (därmed) i förlängningen möjligheten att tillgodose både den enskildes vårdbehov och den helhetssyn och kontinuitet som ska präglade socialtjänstens arbete.

Utöver avtalens utformning är akternas övriga innehåll också av intresse för att se hur rätten tillämpas i rättssäkerhets- och barnskyddsperspektiv. I Leviners rättsliga studie av socialtjänstens barnvårdsarbete används akt- och intervjumaterial för att närmare granska tillämpningen av sociallagstiftningen inom detta område.²⁰ Studien visar bland annat att utredningsarbetet i sin nuvarande utformning inte nödvändigtvis säkerställer att alla de barn som behöver vård verkligen identifieras och får det stöd och skydd som lager kräver. En följdfråga till Leviners resultat är vilken roll som den till synes ökande 'privatiseringen' av det kommunala utredningsarbetet kan ha. Vilka effekter har denna utveckling för de beslut utredningarna utmynnar i och för vilken nivå på barnskyddet som uppnås? För att utreda denna fråga räcker det inte med en rättsdogmatisk behandling. Till denna behövs härutö-

18 JO 2001/2002 s. 250 s. 269.

19 JO 2001/2002 s s. 270.

20 Pernilla Leviner, Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete, 2011.

ver studier av den kommunala tillämpningen vilka kan skapa förutsättningar för ytterligare kunskap om rättens funktion och effekter.²¹

5. Avslutning

Under senare år har kraven på att barn och ungdomars rättigheter ska tillgodoses i all samhällsvård blivit alltmer påtagliga i lagstiftning, myndighetsföreskrifter och av domstolar. En rättighetsbaserad vård är ett led i en omfattande pågående förändringsprocess av rätten med global förankring i internationella dokument, såsom Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen), och med stor genomslagskraft i den nationella rätten. Bland annat innebär det rättighetsbaserade synsättet att individen sätts i förgrunden och att rättsliga instrument ska kunna förverkliga individens rättigheter. Riksdagen har beslutat att Barnkonventionen ska bli svensk lag den 1 januari 2020.²² Det innebär att barns rätt till skydd och stöd i konventionen kan komma att ställas mot befintlig svensk sociallagstiftning och praktik. I de fall som det finns motsättningar mellan de ökade kraven och den befintliga regleringen och praktiken eller andra värdekollisioner behöver sådana undanröjas för att svensk rätt ska uppfyllas. Det förändrade läget för svenska myndigheter som arbetar med barn och unga innebär att det nya rättsläget behöver noggrant analyseras i sin kontext. Hur den kommunala socialtjänsten lyckas uppfylla sin svåra uppgift att tillgodose barn och ungdomars stöd- och skyddsbehov är då ett högst relevant fält att undersöka. Grunden för de insatser som ges barn och unga är den utredning som ligger till grund för beslut om insats. Det ter sig därför som en angelägen uppgift att närmare undersöka förutsättningarna för att åstadkomma utredningar av god kvalitet. En avgränsad uppgift är då att studera i vad mån dessa förutsättningar påverkas av att många utredningar sker av privata utövare.

Det behandlade JO-fallet anger alltså vilka rättsliga förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en kommun ska kunna anlita privata utövare att genomföra barnavårdsutredningar. Rättsläget är att även om en kommun inte kan överlämna uppdrag att utföra barnavårdsutredningar till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt, så kan den anlita uppdragstagare som är fysiska personer som är anställda i ett bolag men som knyts till kommunen på ett sådant sätt att de anses delta i verksamheten. Det innebär att den aktuella personen måste stå under myndighetens arbetsledning och att denne också genomför uppgifter som om hen vore anställd vid myndigheten. Uppdragstagaren omfattas samtidigt av de regelverk som tidigare uppmärksammats, rörande sekretess, förvaltningsförfarande och handläggningsregler i SoL, liksom av regler rörande skadestånds- och tjänstefelsansvar samt tillsyn. Hur det ser ut i praktiken och vilka svårigheter som kan uppstå är ännu frågor som behöver besvaras.

²¹ Jfr Leviner 2011 s. 42f.

²² Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Under 2000-talet har privatiseringstrenden accelererat och uppdragsavtal som de som behandlats i denna artikel förekommer ofta. Det blir överhuvudtaget allt vanligare att andra än de tjänstemän som anställts av den enskilda kommunen utför uppgifter i kommunen. Förutom att privata utförare används alltmer har kommunerna fått ökade möjligheter att också samverka sinsemellan och använda varandras personalresurser. Genom förändringar i kommunallagen i juli 2018 kan kommuner numera ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting (9 kap. 37 § KL). Denna avtalssamverkan innebär att kommunerna kan komma överens om att uppdra åt en anställd i en annan kommun att besluta på kommunens eller landstingets vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Även om tanken varit att samverkan främst ska ske mellan närliggande kommuner som vid behov kan behöva insatser från grannkommunen kan denna möjlighet efter hand medföra allt större geografiska omflyttningar av personal från kommuner med överkapacitet i en del av Sverige till kommuner med personalbrist i en annan del av landet. Privatiseringstrenden är därför kanske bara en del av en successiv strukturell förändring av kommuners avtalssamverkan utanför sitt eget territorium. Det återstår att se.

För att återgå till det nämnda forskningsprojektet är ett centralt spörsmål här i vilken utsträckning som kommunerna har professionaliserat sitt samarbete med den privata marknaden i arbetet med att genomföra barnavårdsutredningar. Frågan är central ur såväl ett rättssäkerhetsperspektiv som ett barnrättsperspektiv. Det är inte en oansenlig mängd barn som kommer i fråga för barnavårdsutredningar varje år i Sverige. Cirka tre till fyra procent av barnen i Sverige beräknas bli anmälda till eller ansöker själv om hjälp hos socialtjänsten per år.²³ Vi saknar färsk data om uppgifter men jämfört med omfattningen år 2010 då cirka 140 000 anmälningar och 30 000 inledda utredningar genomfördes kan vi vara säkra på att antalen inte är lägre idag.²⁴

Efter att i denna artikel ha utrett de inledande rättsliga villkoren för kommunerna att genomföra barnavårdsutredningar med hjälp av privata aktörer blir den fortsatta utmaningen att närmare undersöka frågan om praktiken är i överensstämmelse med uppställda rättsliga krav. Här blir det nödvändigt att studera de enskilda avtalen, tillsynsbeslut av Myndigheten för vård och omsorg (IVO) samt även att jämföra utredningar mellan privata utförare och de kommunalt anställda. Men det är en annan fråga och en annan artikel.

23 Ingrid Höjer, Marie Sallnäs & Yvonne Sjöblom, När samhället träder in: barn, föräldrar och social barnavård, 2012.

24 Socialstyrelsen, Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader, 2012.