

*Kerstin Arnesson, Ann-Sofie Bergman
& Ulrika Järkestig Berggren*

Ett nödvändigt ont?

En studie om privata konsulter som genomför
barnavårdsutredningar i Sverige

A necessary evil? A study of private consultants carrying out child protection investigations in Sweden

Private consultants carrying out child protection investigations is a relatively new phenomenon in Swedish child welfare. The purpose of the study is to map and deepen the knowledge of the extent of private consultants handling and carrying out child protection investigations and to describe incentives to engage private consultants or terminate assignments in municipalities and town districts. Strategically, the empirical material has been obtained from three counties/22 municipalities and one big town/10 town districts in Sweden. The collection of the empirical material was implemented through structured telephone interviews with a high degree of standardized questions. The result shows that the number of child protection investigations in the examined municipalities/town districts increased markedly from 2013 to 2017, which led to a higher workload, a worse work environment and difficulties in recruiting experienced social secretaries. The majority of the municipalities solved the situation that had arisen by engaging private consultants. The situation gave rise to a market orientation of the investigating part of child welfare and a new arena for private actors was created. Generally, negative experiences of engaging consultants appear in regard to both the quality of the child protection investigations and the work environment at the workplace. The understanding was also that it was an expensive solution. The demand for consultants who could carry out child protection investigations was large and they could therefore dictate the conditions. The experience of the municipalities and town districts was strengthened over time, which meant that they acquired more knowledge of how to be clear in contracts regarding requirements of competence, experience, scope, content and quality. It is not entirely clear which development we can predict, more than stating that the private actors are established in social child welfare.

Kerstin Arnesson, docent och lektor i socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Ann-Sofie Bergman, docent och lektor i socialt arbete, Uppsala universitet.

Ulrika Järkestig Berggren, docent och lektor i socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Kontakt: kerstin.arnesson@lnu.se

Inledning

Inom svensk social barnavård är privata konsulter, som handlägger barnavårdsutredningar en relativt ny företeelse. Utvecklingen av privatisering och därmed marknadsorientering inom välfärdsområdet kan bland annat hänföras till den påverkan som new public management (NPM) haft på svensk offentlig sektor sedan 1980-talet (jfr Agevall, Jonnergård & Krantz 2017). Trenden att svenska kommuner anlitar privata konsulter för att genomföra barnavårdsutredningar har blivit möjlig genom förändring av socialtjänstlagen (SFS 2001:453) 2 kap. 5 §, men utvecklingen har i övrigt huvudsakligen skett vid sidan av politiska reformer eller intentioner (SKL 2015; Socialstyrelsen 2016a). Anlitandet av privata konsulter kan relateras till utvecklingstendensen att antalet orosanmälningar ökat markant under de senaste 10 åren. År 2018 gjordes 331 000 orosanmälningar, vilket motsvarar 1 000 anmälningar per dag. Sammanlagt handlar det om 180 000 barn och det ska tolkas utifrån att flera orosanmälningar kan beröra samma barn. Utifrån antalet anmälningar startade 126 000 barnavårdsutredningar (Socialstyrelsen 2019a,b). Vid en orosanmälan görs först en förhandsbedömning där det beslutas om en utredning ska inledas eller inte. Bedömningen görs utifrån om barnet behöver skydd, utifrån tidigare kännedom om barnets situation samt efter kontakt med exempelvis vårdnadshavare. Att många förhandsbedömningar leder till utredning kan, enligt Socialstyrelsen, härledas till att det i Sverige finns *en låg tröskel* när det gäller att starta utredningar. Alla anmälningar ska inte leda till utredning eftersom det handlar om en misstanke och oro för att ett barn far illa, vilken förhandsbedömningen kan visa inte är reell (Östberg 2010; Socialstyrelsen 2018).

Beslut om barnavårdsutredningar är kommunens ansvar och det är en form av myndighetsutövning (Sallnäs & Wiklund 2015, 2018a, b). När det gäller myndighetsutövning är det inte helt entydigt vad som är möjligt att föra över på privata konsulter vid genomförandet av barnavårdsutredningar. Det styrs av flera regler utifrån grundlagsregleringar, allmänna förvaltningsrättsliga regler och specialreglering i SoL. Förutom lagstiftning finns det även föreskrifter, allmänna råd, kommunala riktlinjer samt JO-beslut som påverkar utgången. Gemensamt för lagstiftningen, myndighetsföreskrifter och domstolar är kravet att barn och ungdomars rättigheter ska vara i fokus. En markering som bland annat kan relateras till att riksdagen har beslutat att barnkonventionen är svensk lag från och med den 1 januari 2020 (Lag 2018:1197 om Förenta nationernas konvention om barns rättigheter) (Mattsson 2019).

Tidigare svensk forskning riktar fokus mot privata aktörers insatser inom institutionsvård för vuxna eller HVB (hem för vård eller boende) för barn. Forskningen visar att privata aktörer har ökat markant när det gäller institutionsvård för barn och unga, vilket innebär att cirka hälften av HVB-hemmen drivs privat (Meagher m.fl. 2016; Lundström, Sallnäs & Wiklund 2018). Det saknas dock forskning och därmed

kunskap om förekomsten av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar, men det är en fråga som diskuteras mycket av arbetsgivarorganisationer, socioekonomernas fackförbund och i media (Shanks, Lundström & Sallnäs 2018). En artikel i exempelvis Expressen visar att de flesta kommuner under åren 2016–2017 anlidade privata konsulter till socialtjänsten. Kostnaden för kommunerna var 658 miljoner år 2016 och 926 miljoner kronor år 2017, vilket motsvarar en ökning med 41 procent (Expressen 2018-04-01). De beskrivna kostnaderna är intressanta eftersom barnavårdsutredningar är en välfärdstjänst som bekostas av skattemedel. Hur skattemedel används kan diskuteras i relation till att den svenska opinionen generellt är emot att skattemedel används till vinstdrivande företag, i detta fall bemanningsföretag (Nilsson 2014).

Den här artikelns syfte är att kartlägga och fördjupa kunskapen om omfattningen av privata konsulter som handlägger och genomför barnavårdsutredningar samt att beskriva kommuners/stadsdelars incitament för att anlita privata konsulter eller avsluta uppdrag. Det empiriska materialet är hämtat från tre län och en storstadsregion i Sverige.

Den sociala barnavårdens kontext

Den huvudsakliga ökningen av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar i Sverige har skett under de senaste tio åren (SKL 2015), men redan under 1980-talet sågs en ökning i samband med en förändring av socialtjänstlagen med öppningar för privata aktörer (Sallnäs 2005).

Det är vårdnadshavare som enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken har det grundläggande ansvaret för barnets trygghet och omsorg. Om ett barn eller en ungdom far illa, riskerar att utvecklas ogynnsamt eller inte har det skydd och stöd det behöver, kan en barnavårdsutredning aktualiseras genom en ansökan, anmälan eller på annat sätt (11 kap. 1 § SoL). Det är då kommunens socialnämnd eller motsvarande som har det yttersta ansvaret enligt lagstiftningen (5 kap. 1 § SoL). Kommunen tar sitt ansvar utifrån en barnavårdsutredning, vilken innefattar en utredningsprocess och en skriftlig dokumentation, som leder fram till bedömning och beslut om insats eller inte. Utredaren har stort ansvar för vilka utredningsdelar som bör ingå samt övervägningar när det gäller den enskildes integritet och rättssäkerhet för att underlaget ska leda till korrekt och sakligt beslut. För att kunna bedöma behovet av insatser kan utredaren i enlighet med 11 kap. 2 § SoL ta kontakt med personer, institutioner och myndigheter som har kännedom om barnets livssituation. Utredaren utformar därefter det förslag till beslut som ska föredras i socialnämnden eller motsvarande. Ansvaret förstärks även utifrån att utredningen berör högst personliga omständigheter i en familj, vilket sedan kan leda till att socialnämnden använder sin yttersta befogenhet att fatta beslut enligt LVU om tvångsåtgärder (prop. 1979/80:1). Vid barnavårdsut-

redningar används i dag, utifrån Socialstyrelsens rekommendation, metoden *Barns behov i centrum* (BBIC). Motivet är att det stärker barnperspektivet och ger den sociala barn- och ungdomsvården en enhetlig och evidensbaserad struktur för handläggning, genomförande och uppföljning (Socialstyrelsen 2018).

Socialtjänstens ansvar för att ta emot, avgöra vad som ska föranleda utredning, utreda och åtgärda anmälningar och ansökningar om barn som riskerar att fara illa kan beskrivas ur ett diakront perspektiv (Lundström 1993; Wiklund 2006; Cocozza 2007; Östberg 2010). Den historiska utvecklingen kan då relateras till rättsliga förutsättningar vid utredningar om barns skydd och vård (Mattsson 2002; Friis 2003; Leviner 2011), könsperspektiv i barnavårdsutredningar (Pettersson 2006), barnperspektiv i barnavårdsutredningar (Hultman 2013) samt socialsekreterares perspektiv på utredningar om tvångsvård av barn och ungdomar (Ponnert 2007). Sammanfattningsvis kan konstateras att forskningen har visat större intresse för barnavårdsutredningar i samband med orosanmälningar och tvångsvård (Lundström 1993; Mattsson 2002; Friis 2003; Cocozza 2007; Ponnert 2007) än för utredningar i samband med föräldrars och barns egna biståndsansökningar. Det finns en relativt enhetlig bild av vilka barn som berörs av barnavårdsutredningar i Sverige. Det är något fler pojkar än flickor och en större andel är barn i tonåren. Cirka 27 procent var 6 år eller yngre, 35 procent 7–12 år och 38 procent 13–17 år (Socialstyrelsen 2019a, b). Barnet lever oftare än andra barn med en ensamstående förälder, har en förälder som är arbetslös, förälder som får försörjningsstöd och/eller förälder med utländskt ursprung. De vanligaste skälen till att en utredning inleds är för yngre barn uppgifter om sviktande omsorg och för äldre barn eget beteende (Sundell m.fl. 2007; Socialstyrelsen 2019a, b).

Arbetet med att utreda och bedöma barnets livssituation och behov är en komplex uppgift, bland annat på grund av att föräldrarna och barnet kan ha olika intressen. En insats kan exempelvis upplevas som intrång och kontroll av en part, men samtidigt uppfattas som skydd och stöd av en annan (Andresen m.fl. 2011). Det är dock stora skillnader mellan olika kommuners barnavårdsutredningar. En förklaring kan vara olika förutsättningar inom barnavårdsorganisationerna, grad av samverkan mellan myndigheter, men också skillnader i tolkningen av lagen (Wiklund 2006 Socialstyrelsen 2012). För klienten innebär det att barnavårdsutredningen kan utföras olika beroende på klientens boendeort och vilken socialarbetare som genomför utredningen (Östberg, Wåhlander & Milton 2000). Det finns studier som visar att socialarbetares behovsbedömningar skiljer sig åt och att de fattar olika beslut trots att de utgår från samma information. Hur behovsbedömningen görs kan hänföras till personalens utbildning samt tillgång till personal, arbetsledning och handledning (Sundell m.fl. 2007). Bristfälliga personalresurser kan, enligt Wiklund (2006), medföra en benägenhet att vara restriktiv i behovsbedömningar medan god tillgång till

personalresurser kan förknippas med grundligare utredningar. Forskningen belyser även skillnader beroende av vilken metod som används vid genomförandet av barnavårdsutredningar. Hultman (2013) menar exempelvis att barnavårdsutredningar som genomförts enligt dokumentationssystemet BBIC i högre grad fokuserar på barnens hälsa än utredningar som hade utförts på annat sätt.

Metod och material

Det empiriska materialet i artikeln är insamlat inom ramen för det treåriga Forteprojektet *Barnavårdsutredning i privat regi. Förekomst, organisering och betydelse för praktiken*. Vid genomförandet har ett strategiskt urval använts, vilket innebär att en avgränsning utifrån Sveriges 290 kommuner till tre län och en storstadsregion har gjorts. Urvalet medför att studien genomfördes med en viss geografisk spridning: i storstad, i mellanstora samt i mindre kommuner i glesbygd. I studien ingår 25 kommuner och 14 stadsdelar. Externt bortfall av 3 kommuner och 4 stadsdelar kan förklaras med att några socialchefer av tidsbrist inte svarade, medan några angav att de inte hade möjlighet att ta fram det underlag som vi efterfrågade. Det innebär att 22 kommuner och 10 stadsdelar slutligen ingår i studien. Den minsta kommunen har cirka 6 000 invånare och den största 90 000. Av stadsdelarna har den minsta cirka 28 000 invånare och den största 128 000 (SCB 2017). I den fortsatta framställningen används endast ordet *kommuner* och därmed inkluderas även stadsdelar i begreppet, det vill säga 32 kommuner. Internt bortfall beror på att respondenten inte hade tillgång till vissa uppgifter eller att systemen inte svarade upp mot våra frågor.

Det empiriska materialet samlades in våren 2018 och består av strukturerade telefonintervjuer med hög grad av standardiserade frågor och öppna svar. Exempel på frågor är beskrivning av förekomsten av konsulter utifrån antal, bakomliggande skäl till anlitaandet, erfarenheter av att anlita konsulter, kravspecifikation vid upphandling, anställningsform, kostnader för verksamheten, kontextuell beskrivning av konsulten (exempelvis ålder, kön, utbildning, erfarenhet). Telefonintervjuerna genomfördes med socialchefer och verksamhetschefer i 32 kommuner. Efter telefonintervjun kunde respondenten utveckla svaren på ovanstående frågor med hjälp av andra medarbetare som hade verksamhetsspecifik kunskap. Det fanns även möjlighet för respondenten att tillsammans med forskare förtydliga och utveckla svaren.

Vid analys av datamaterialet användes SPSS version 22.0. Presentationen är i huvudsak deskriptiv men i några fall används beräkningar av medelvärde och konfidensintervall (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen 2018). Svaren på de öppna frågorna analyserades i enlighet med den kvalitativa innehållsanalysen (jfr Bryman 2015; Cohen, Manion & Morrison 2017; Creswell 2017; Fejes 2019).

Det innebär att forskarna läste intervjuerna och identifierade likheter och skill-

nader i beskrivningar av kommuners incitament för att anlita privata konsulter och avsluta uppdrag. Citat eftersöktes som tydligt beskrev respondenternas uppfattningar.

Studien är godkänd av Regionala etikprövningsnämnden i Linköping, Dnr 2018/104–31. Inför studiens genomförande erhöll alla deltagare såväl muntlig som skriftlig information om studiens syfte och att deras deltagande var frivilligt.

Resultat

Resultatet visar att vid intervjutillfället anlidade de flesta av studiens kommuner privata konsulter som genomförde barnavårdsutredningar. Det förstärker bilden av att andelen privatanställda ökar totalt inom social barnavård. Det saknas tidigare forskning om privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar, men om den här studien relateras till tidigare forskning som fokuserat på institutionsvård för barn och ungdomar (jfr Meagher m.fl. 2016) blir bilden av marknadsorientering inom svensk social barnavård mer heltäckande.

Ett ökat antal barnavårdsutredningar

I det empiriska materialet framgår att antalet barnavårdsutredningar i de undersökta kommunerna ökade från år 2013 till år 2017 motsvarande 41 procent. År 2015 var speciellt med särskilt många barnavårdsutredningar.

Tabell 1. Antal barnavårdsutredningar (beskrivande statistik med centralmått och spridningsmått) för åren 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
N (antal kommuner)	19	19	19	19	19
Medelvärde	286	359	468	381	404
Median	233	290	329	269	294
Standardavvikelse	199	244	287	254	262
Minimum	78	140	152	156	180
Maximum	788	1 013	1 149	1 002	1 213

I tabellen ingår 19 av de 32 studerade kommunerna. Det var således 19 kommuner som svarade på antalet barnavårdsutredningar under samtliga år. Det interna bortfallet (13) utgörs av de kommuner som inte alls svarat (9) eller endast svarat på något eller några år (4). När dessa kommuner exkluderas blir antalet barnavårdsutredningar över tid jämförbara. Det angivna medelvärdet visar en ökning från 2013 (286) till 2015 (468). Medelvärdet sjunker något 2016 (381) för att öka igen 2017 (404), dock till en högre nivå i relation till 2013. Skillanden i spridningen är i minimum 78 för år 2013 och 180 för år 2017 och maximum 788 för år 2013 och 1213 för år 2017. Det innebär att även kommunerna i sina extremvärden har en ökning av bar-

navårdsutredningar över tid. En förklaring till ökningen år 2015 är att ett stort antal ensamkommande barn kom till kommunerna under detta specifika år – en omständighet som troligen även påverkar antalet barnavårdsutredningar år 2016 och 2017. Ytterligare en förklaring är det ökade kravet att utreda barnets situation i ärenden där det är våld i nära relation. Ökningen kan även relateras till en högre kunskap, vaksamhet och benägenhet att anmäla vid oro om att ett barn far illa hos såväl anmälningsskyldiga som privatpersoner. Under samma tid stärktes kompetenskraven hos de handläggare som ska göra barnavårdsutredningar (Socialstyrelsen 2016b).

Ett svar på den ökade arbetsbelastningen

Resultatet visar att antalet barnavårdsutredningar ökade från 2013 och framåt. Konsekvensen för socialsekreteraren blev en högre arbetsbelastning än tidigare. En situation som medförde att personalomsättningen blev stor samtidigt som det var svårt att rekrytera erfarna socialsekreterare till vakanta tjänster, men även till vikariat vid sjukskrivningar, föräldraledighet och andra ledigheter. En socialchef beskriver situationen på följande sätt:

Orsaken är brist på personal och ingen möjlighet att rekrytera personal med rätt kompetens. Vi har försökt med många olika alternativ vid rekrytering, men inget har fungerat. När vi utannonserar tjänster till barn och ungdom så kommer inga ansökningar. Därför är privata konsulter ett nödvändigt ont. (Socialchef)

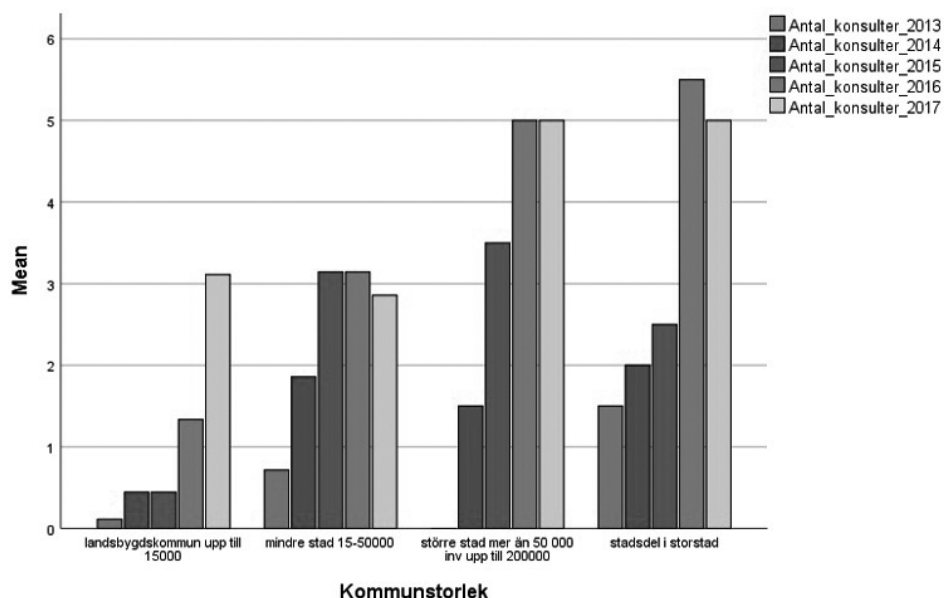
Socialchefen uttrycker en svår situation och flera kommuner valde då att lösa den ökade arbetsbelastningen och bristen på personal genom att anlita privata konsulter. I tabellen nedan framgår hur många kommuner, utifrån storlek, som lämnade uppgift om antalet anlitade konsulter.

Tabellen nedan visar att antalet kommuner som svarade ökade från 20 kommuner år 2013 och 2014, 23 kommuner 2015, 27 kommuner 2016 till slutligen 31 av 32 kommuner 2017. Det säger en del om att anlitandet av konsulter ökade under den undersökta tidsperioden.

Tabell 2. Antal kommuner med uppgift om antal konsulter fördelat på kommunstorlek och år 2013–2017 med totalsumma.

Kommunstorlek	2013	2014	2015	2016	2017
Landsbygd	9	9	10	11	11
Mindre stad	7	7	8	8	8
Större stad	2	2	2	2	3
Storstad	2	2	3	6	9
Summa	20	20	23	27	31

I nedanstående figur 1 framgår att medelvärden för att anlita konsulter ökade gradvis från år 2013 till år 2017 oavsett kommunens storlek. I landsbygdskommuner var ökningen störst år 2017 medan antalet samma år minskade något i storstaden. I de mindre städerna skedde en ökning 2014 för att sedan öka även 2015 och ligga kvar på samma nivå 2016, för att sedan minska något 2017. De större städerna började anlita konsulter 2014 och antalet ökade 2015 och kvarstod på ett högt antal även 2016 och 2017. Utvecklingen i stadsdelarna var jämn från 2013, 2014 och 2015. En stor ökning skedde 2016 och 2017 minskade antalet något från hög nivå.



Figur 1. Antalet konsulter (medelvärde) i relation till kommunens storlek

Oavsett kommunens storlek ökade antalet anlitate konsulter från 2013 till 2017. Flera kommuner anlitate privata konsulter för att genomföra barnavårdsutredningarna under hela den studerade tidsperioden, medan andra kommuner hade konsulter under några enstaka år eller inte alls. Det är således en generell trend inom den sociala barnvården i de studerade kommunerna att antalet privata konsulter ökade under denna tidsperiod oavsett kommunens storlek. Det kan tolkas som en reaktion på att lösa samma problematik: nämligen ett ökat antal barnavårdsutredningar, en högre arbetsbelastning, förändrad lagstiftning och ökade dokumentationskrav samt större behov av att stärka förutsättningarna för att kunna genomföra rättsäkra barnutredningar inom lagstadgad tid. Vid hög arbetsbelastning kunde erfarna och effektiva konsulter ha fler ärenden på gång samtidigt i relation till anställda socialsekreterare.

En socialchef säger: "En konsult kan ta en större ärendemängd eftersom hon inte är med på alla interna möten." Citatet visar att en del av förklaringen var att konsulten kunde koncentrera sig på utredningsuppgiften, eftersom de inte hade några andra åligganden än att genomföra barnavårdsutredningar. Några kommuner angav att de under den beskrivna tiden hade anställningsstopp och då var anlitaandet av konsulterna den enda möjliga lösningen. Socialsekreterarens höga arbetsbelastning, och mer generellt socionomens arbetssituation, har diskuterats mycket under de senaste åren (SSR 2014; SKL 2015). Även inom såväl svensk som internationell forskning problematiseras socialarbetarens arbetssituation och relateras till rationaliseringar och förändringar i socialtjänstens organisation (Astvik, Melin & Allvin 2014; Carey 2008).

Ytterligare en orsak till att antalet anlidade konsulter ökade i de studerade kommunerna var brist på kompetens hos nyanställda socialsekreterare. Flera socialchefer beskrev att det krävs flera års erfarenhet för att kunna genomföra barnavårdsutredningar med hög kvalitet. Studiens resultat överensstämmer väl med Socialstyrelsens nationella kartläggning år 2019, att en fjärdedel av handläggarna hade mindre än ett års erfarenhet av barnutredningar, samtidigt som andelen handläggare som hade mer än fem års erfarenhet var 14 procent lägre år 2019 i jämförelse med år 2014 (Socialstyrelsen 2019b). Ytterligare en anledning till att privata konsulter anlidades var, enligt tillfrågade socialchefer, att många ärenden var särskilt komplicerade och de hänvisade till ensamkommande barn och ungdomar eller när det funnits risk för jävsituation. En annan socialchef säger:

Vi har anlitat konsulter för enskilda svåra ärenden exempelvis när personalen har varit inblandad på något sätt. (Socialchef)

Citatet förstärker bilden av att det fanns flera orsaker till att privata konsulter anlidades. En viss minskning av antalet privata konsulter kan ses under år 2017, vilket kan förklaras med att många kommuner har en uttalad målsättning att reducera antalet.

Upphandling

Upphandlingen av konsulterna har genomförts som en central upphandling för flera kommuner eller några närliggande kommuner, medan andra själva genomfört upphandlingen. I resultatet framgår att 35 olika konsultföretag har upphandlats. Några är stora företag, men det förekommer även enmansföretag. Flera kommuner har anlitat 6 större konsultföretag. De flesta kommuner har anlitat 1 – 4 konsultföretag och fyra kommuner har anlitat 5 – 8 konsultföretag. En gemensam uppfattning är att kommunerna med tiden blev duktigare på att ställa krav vid upphandlingen, vilket medförde att de tydligare kunde kravspecificera exempelvis utbildningsnivå, specifik erfarenhet av att arbeta med barnavårdsutredningar och myndighetsutövning samt närvaro vid arbetsplatsen.

De konsulter som studiens kommuner anlitat finns inom alla åldersgrupper från 25 år till över 55 år. De har från fem år eller mindre till femton år eller längre erfarenhet av socionomyrket. De flesta är kvinnor, men det finns även några enstaka män.

Socialchefers erfarenheter av att anlita konsulter

Flera socialchefers erfarenhet var att anlita konsulter var en nödvändig lösning i en ohållbar situation. Citatet nedan är ett exempel på en vanlig uppfattning bland studiens socialchefer.

Det var en katastrof för det är dåligt för verksamheten, dåligt för klienterna och det var en dyr lösning som utarmade ekonomin. (Socialchef)

Erfarenheten är, enligt citatet, dålig på flera sätt, inte minst var uppfattningen att det var en kostsam lösning. Någon menade att kostnaden var tre gånger så hög i jämförelse med om en ordinarie socialsekreterare genomfört utredningen. Lösningen blev nödvändig eftersom problemet var att det inte var möjligt för de flesta kommuner att anställa socionomer med den kunskap och erfarenhet som erfordrades för att genomföra barnavårdsutredningar.

När behovet av konsulter samtidigt var stort i flera kommuner kunde bemanningsföretagen och den enskilde konsulten ställa stora krav på lön och arbetsvillkor. En socialchef uttrycker:

Konsultföretagen startade för att snabbt tjäna pengar. Det var den ekonomiska vinningen som styrde. Många konsulter hade goda villkor. De hade högre lön och arbetade mindre. (Socialchef)

Citaten visar att konsulten inledningsvis hade högre lön, andra anställningsvillkor med kortare arbetsdagar och lägre krav på närvaro på arbetsplatsen än kommunalt anställda socialsekreterare. Konsulterna hade även, menade några socialchefer, stora behov av handledning och coachning. Kommunerna fick acceptera situationen och ta emot de konsulter som erbjöds, vilket medförde att kompetensen varierade mycket från erfarna socionomer till nyutbildade. En socialchef menar:

I början fanns det lyxsökare som lämnade anställningar för att tjäna pengar som konsult. Sedan har det gällrats och de konsulter som finns i dag är ofta duktiga. (Socialchef)

Enligt citatet var konsulternas kompetens olika. Några socialchefer berättade att kompetensen hos vissa enskilda konsulter var så låg att kommunen tvingades avsluta samarbetat före kontraktstidens slut. En annan erfarenhet som flera socialchefer hade var att barnavårdsutredningar som genomförts av konsulter hade skiftande kvalitet beroende på konsultens erfarenhet. Två olika socialchefer säger:

Konsulterna genomförde dåliga utredningar, halvfärdiga, felaktiga utredningar. (Socialchef)

Konsulternas utredningar var inte av god kvalitet. De skrapar lite på ytan. Det blir ingen fördjupning. Många av de ärenden de jobbade med har kommit tillbaka. Det är en annan kvalitet på de utredningar som görs av ordinarie personal. (Socialchef)

I citatet framkommer bristande kvalitet, men det fanns även socialchefer som menade att motsvarande skillnad fanns mellan anställda socialsekreterare eller att konsulternas barnavårdsutredningar hade hög kvalitet. En tendens som lyftes fram var att konsulter kunde föreslå dyrare insatser exempelvis placeringar av barn. En annan erfarenhet som flera socialchefer påpekade var att det inte var bra för arbetsmiljön att anlita konsulter. En socialchef sade:

Det blir tjafsigt bland personalen när det är konsulter på plats. Konsulterna tillhör inte organisationen och kan därmed inte samarbeta och få stöd av arbetskamrater. (Socialchef)

Citatet visar att arbetsmiljön påverkades av att det fanns privata konsulter i organisationen. Ett problem var konsulternas bättre arbetsvillkor men även av att anställda socialsekreterare fick använda sin arbetstid till att informera och instruera konsulterna i deras utredningsarbete och även ibland ta över ofärdiga utredningar. En annan erfarenhet som var mer gemensam var att över tid blev konsulterna duktigare, vilket någon förklarade med att när behovet sjönk fortsatte de mest kompetenta konsulterna att arbeta. Andra menade att förändringen kunde relateras till att kommunerna blev bättre på att skriva kravspecifikationer vid upphandlingen och kräva att konsulten kunde arbeta självständigt, behärskade BBIC och börja arbeta med utredningar direkt. En socialchef uttrycker det så här:

Jag har blivit väldigt noga med vem vi anställer som konsult. De ska uppfylla kraven på kompetens och kunna gå in och börja direkt och självständigt. Vi har också haft väldigt kunniga konsulter. (Socialchef)

Citatet belyser vikten av en tydlig kravspecifikation. En utvecklingslinje som någon kommun beskrev var att erfarna konsulter fick anställning som "senior socionom" i kommunal verksamhet.

Strategier för att lösa uppkommen situation med behovet att anlita privata konsulter

Resultatet visar att de undersökta kommunerna har använt olika strategier för att lösa den uppkomna situationen med behovet att anlita privata konsulter. Flera kommuner anlidade privata konsulter för att genomföra barnavårdsutredningarna under hela den studerade tidsperioden, medan andra kommuner hade konsulter under några enstaka år. De sistnämnda kommunerna arbetade aktivt med att fasa ut konsulterna "så fort som möjligt". De ville undvika konsulter i den sociala barnavården utifrån att deras uppfattning var att lösningen var dålig för klienten, arbetsgruppen och för verksamheten i stort samt att den utarmade förvaltningens/enhetens ekonomi. Några beskrev det utifrån att "vi vill slippa konsulter", "vi vill inte anställa konsulter" eller "vi vill komma ifrån att anställa konsulter för det är för dyrt". Deras strategi var att arbeta mer aktivt med den interna arbetsmiljön. En socialchef säger: "Vi arbetade med att skapa små grupper och fler chefer." Hen menade att det var ett sätt att skapa stabilitet i organisationen. Andra framhöll att de arbetade med att utveckla rutiner för vägledning i enskilda ärenden och handledning. Flera socialchefer ansåg att höja socialsekreterarnas löner var en viktig väg för att behålla ordinarie personal. Andra kommuner arbetade fram introduktionsprogram för nyanställda, handlingsplan eller policy för att på längre sikt undvika privata konsulter. Några kommuner startade nätverk med närliggande kommuner för att stärka samverkan. En kommun undvek helt att anlita konsulter utan valde, enligt socialchefen, en annan strategi. Det var att anställa nyutbildade socionomer i en form av "allmän tjänstgöring" med mentor och introduktör. Ytterligare en förklaring till att det var möjligt att undvika konsulter var att betala vidareutbildningar för exempelvis socialpedagoger.

Diskussion

Artikelns titel "Ett nödvändigt ont?" illustrerar en allmän inställning hos studiens socialchefer till att anlita privata konsulter som utför barnavårdsutredningar. När de privata konsulterna beskrivs framträder bilden av en grov kategorisering utifrån "den erfarna", "den effektiva", "den oerfarna" och "den okunniga".

Det "nödvändiga" kan relateras till att situationen i studiens kommuner kan beskrivas i relation till tre utvecklingslinjer. Den första var att antalet barnavårdsutredningar ökade, vilket påverkade personalens arbetsbelastning markant. Det ledde till ökad personalomsättning och svårighet att rekrytera erfarna socialsekreterare för

att genomföra barnavårdsutredningar – en situation som öppnade upp för den andra utvecklingslinjen, nämligen en marknadsorientering av barnavårdens utredningsdel. Situationen medförde att det skapades en ny arena för privata aktörer, vilka kunde diktera villkoren utifrån att efterfrågan var stor på konsulter som kunde genomföra barnavårdsutredningar. Generellt framträder negativa erfarenheter av att anlita konsulter såväl när det gäller kvaliteten på barnavårdsutredningarna som arbetsmiljön på arbetsplatsen. Vid denna tid fanns samtliga fyra kategorier av beskrivna privata konsulter på marknaden. Det framgår att förväntningarna på att konsulterna hade rätt kompetens för att självständigt kunna genomföra barnavårdsutredningar var höga. Några konsulter, nämligen "den erfarne" och "den effektive", levde upp till förväntningarna och de klarade att självständigt genomföra barnavårdsutredningar direkt när de började arbeta vid kommunen. De andra två kategorierna, "den oerfarne" och "den okunnige", hade det betydligt svårare och de negativa erfarenheterna som framkommer i studien är relaterade till dessa två kategorier. Situationen kan problematiseras utifrån Sallnäs och Wiklunds (2018a, b) beskrivning av att privatiseringen inom den sociala barnvården är en "kvasimarknad", där kommunen arbetar med upphandling och tecknar avtal med stora konsultföretag eller mindre enskilda företag. Det blev en dyr lösning för kommuner eftersom företagen dikterade villkoren när det gäller löner, närvaro vid arbetsplatsen samt andra arbetsvillkor. Det är svårt att dra slutsatser om kostnadsökningen, men det råder inga tvivel om att det var dyrare för kommunen att anlita en privat konsult, i jämförelse med att en anställd socialsekreterare genomförde en barnavårdsutredning. Kostnadsökningen måste dock även relateras till att antalet barnavårdsutredningar ökade kraftigt under de undersökta åren. Utvecklingen kan även förstås som en tydlig del av NPM:s påverkan på den offentliga sektorn och därmed en marknadsorientering av den sociala barnvården. Förekomsten av privata konsulter som genomför barnavårdsutredningar som föregår beslut om insatser innebär att privatiseringen har nått in i barnavårdens kärna. Att genomföra barnavårdsutredningar och fatta beslut om insatser är en myndighetsutövning och det kan i princip inte utföras av annan än personal anställd av kommunen. Det har utvecklats en praxis där kommuner köper privata aktörer för att genomföra barnavårdsutredningar. Mattsson (2019) menar att uppdraget inte kan överlämnas till ett privat bolag, men det kan överlämnas till en person som är anställd av ett bolag och som anlitas av en kommun på ett sådant sätt att hen anses delta i den kommunala verksamheten. Det innebär att kommunen ansvarar för arbetsledningen och omfattas av samtliga av de regelverk som tidigare presenterats. Det är dock en fråga som behöver beforskas mer.

Den tredje utvecklingslinjen som kan urskiljas är att kommunernas erfarenhet stärktes över tid, vilket innebar att de med tiden hade mer kunskap om hur de i avtalen skulle vara tydliga med såväl krav på kompetens, erfarenhet, omfattning,

innehåll som kvalitet. Vid denna tidpunkt börjar de känna till konsulterna och kunde medvetet välja de som bedömdes duktiga och erfarna. Situationen innebar en maktförskjutning och kommunerna kunde nu i större omfattning diktera villkoren i relation till de privata företagen och de kunde välja de duktiga och erfarna konsulterna. Många privata konsulter lämnade vid denna tid marknaden och kvar var "den erfarna" och "den effektive". Under perioden intensifierade flera kommuner arbetet med strategier för att undvika att anlita privata konsulter. De arbetade med att stärka arbetsmiljön, utveckla lönerna, skapa olika karriärtjänster, utveckla nya stödsatser, som ärendehandledning, nya former för anställning av nyutbildade med mentorer och andra stödsatser "på vägen in i arbetet" som socionom och för att kunna säkerställa kvaliteten på utförda barnvårdsutredningar. Det medförde att personalsituationen på socialförvaltningarna stabiliserades och de privata aktörerna minskade ytterligare.

Resultatet kan även relateras till den politiska diskussionen om vinster i välfärden. Tidig forskning visar höga vinstuttag för privata företag inom socialtjänsten (Sallnäs & Wiklund 2011). Ilmar Reepalu fick då i uppdrag att utreda samhällets relation till vinster i välfärden och den utmynnade i ett förslag på begränsningar i vinstuttaget. Förslaget väckte starka motreaktioner från såväl privata företag som företrädare för några politiska partier (SOU 2016:78). Det är inte helt tydligt vilken utveckling som vi kan förutspå, mer än att de privata aktörerna är etablerade inom den sociala barnvården. Slutligen visar "Ett nödvändigt ont?" att för de kommunalt anställda socialsekreterarna har tiden varit turbulent och arbetsam. Samtidigt kan vi se en tendens till att den har utmynnat i positiva förändringar av lönenivåer och arbetsvillkor – förändringar som kanske inte hade varit möjliga eller tagit längre tid utan marknadsorienteringen och de privata konsulternas intåg samtidigt som sambandet bör beforskas mer.

Referenser

- Agevall, L., Jonnergård, K. & Krantz, J. (2017) *Frihet under ansvar eller ansvar under tillsyn. Om dokumentstyrning av professioner*. Växjö: Linnaeus University press.
- Andresen, A., Gar arsdóttir, O., Janfelt, M., Lindgren, C., Markkola, P. & Söderlind, I. (2011) *Barnen och välfärdspolitiken. Nordiska barndomar 1900–2000*. Stockholm: Dialogos.
- Astvik, W., Melin, M. & Allvin, M. (2014) Survival strategies in social work. A study of how coping strategies affect service quality, professionalism and employee health. *Nordic Social Work Research*, 4(1): 52–66.
- Bryman, A. (2015) *Social research methods*. Oxford: OUP Oxford.
- Carey, M. (2008) What difference does it make? Contrasting organization and converging outcomes regarding the privatization of state social work in England and Canada. *International Social Work*, 51(1): 83–94.

- Cocozza, M. (2007) *The parenting of society. A study of child protection in Sweden from report to support*. Diss. Linköpings universitet.
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. (2017) *Research methods in education*. London och New York: Routledge.
- Creswell, J.W. (2017) *Qualitative inquiry and research design*. New York: Sage publication Ltd.
- Djurfeldt, G., Larsson, R. & Stjärnhagen, O. (2018) *Statistisk verktygslåda 1. Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Expressen (2018, 1 april) *Socialtjänsten lägger 1,6 miljarder på konsulter*. [www.expressen.se/nyheter/socialtjansten-lagger-16-miljard-pa-konsulter/. Hämtat: 2019-10-02].
- Fejes, A. (2019) *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber.
- Friis, E. (2003) *Sociala utredningar om barn. En rättssociologisk studie av lagstiftningens krav, utredningarnas argumentationer och konsekvenser för den enskilde*. Diss. Lunds universitet.
- Hultman, E. (2013) *Barnperspektiv i barnavårdsutredningar. Med barns hälsa och barns upplevelser i fokus*. Diss. Linköpings universitet.
- Leviner, P. (2011) *Rättsliga dilemman i socialtjänstens barnskyddsarbete*. Diss. Stockholms universitet.
- Lundström, T. (1993) *Tvångsomhändertagande av barn. En studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Diss. Stockholms universitet.
- Lundström, T., Sallnäs, M., & Wiklund, S. (2018) Marknadsutrymme för privata utförare inom social barn- och ungdomsvård och missbruksvård. Förändringar och drivkrafter. I: M. Sallnäs & S. Wiklund (2018) (red.) *Socialtjänstmarknaden. Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorg*. Stockholm: Liber.
- Mattsson, T. (2002) *Barnet och rättsprocessen. Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*. Diss. Lund: Juristförlaget.
- Mattsson, T. (2019) Socialtjänstens barnavårdsutredningar i privat regi. I: R. Arvidsson (red.) *Festskrift till Wiveka Warnling Conradson*. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Meagher, G., Lundström, T., Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2016) Big business in a thin market. Understanding the privatization of residential care for children and youth in Sweden. *Social policy Administration*, 50(7): 805–823.
- Nilsson, L. (2014) Nej, till vinstutdelning – ja, till valfrihet i välfärden. I: A. Bergström & H. Oscarsson (red.) *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Pettersson, G. (2006) Närvarande mödrar och tillräckligt frånvarande fäder. Om socialtjänstens bedömningar av föräldrars omsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (1): 51–65.
- Ponnert, L. (2007) *Mellan klient och rättssystem. Tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv*. Diss. Lunds universitet.
- Proposition 1979/80:1. *Regeringens proposition om socialtjänsten*. Sveriges riksdag.
- Sallnäs, M. (2005) Vårdmarknad med svårigheter. Om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2–3): 226–245.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (red.) *Socialtjänstmarknaden: Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*. Stockholm: Liber.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2015) Konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen. Marknadssärdrag och statlig tillsyn. I: S. Johansson, P. Dellgran & S. Höjer (red.) *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Sallnäs, M. & Wiklund, S. (red.) (2018a) *Socialtjänstmarknaden*. Stockholm: Liber.
- Sallnäs, M. & Wiklunds, S. (2018b) Privatisering inom individ- och familjeomsorgen. I: M.

- Dahlstedt & PH Lalander (red.) (2018) *Manifest. För ett socialt arbete i tiden*, 59–69. Lund: Studentlitteratur.
- SCB (2017) *Befolkningsstatistik*. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals-och-halvarstatistik-kommun-lan-och-riket/kvartal-1-2019/]. Hämtat: 2017-12-10].
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Shanks, E., Lundström, T. & Sallnäs, M. (2018) Om socionomers arbetsmarknad i en tid av privatisering. I: M. Sallnäs & S. Wiklund (red.) (2018) *Socialtjänstmarknaden. Om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*, s. 116–133. Stockholm: Liber.
- Socialstyrelsen (2012) *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga. En undersökning om omfattning och regionala skillnader*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016a) *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2016*. [www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2016-2-22.pdf]. Hämtat: 2019-11-29].
- Socialstyrelsen (2016b) *Krav på behörighet inom socialtjänstens barn och ungdomsvård. Uppföljning av lagändring*. [www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2016-5-32.pdf]. Hämtat: 2019-12-12].
- Socialstyrelsen (2018) *Barnets behov i centrum BBIC*. [www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/barn-och-unga/barns-behov-i-centrum/]. Hämtat: 2019-10-07].
- Socialstyrelsen (2019a) *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa. Nationell kartläggning 2018*. [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-12-6502.pdf>]. Hämtat: 2019.12.10].
- Socialstyrelsen (2019b) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2018*. [www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2019-8-6261.pdf]. Hämtat: 2019-12-12].
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*. Stockholm: Fritzes.
- SSR Akademikerförbundet (2014) *Socialtjänst under stor press*. [<https://akademssr.se/yrkesfragor/socionom/socialsekreterare>]. Hämtat: 2019-10-10].
- Sundell, K., Egelund, T., Andréa Löfholm, C. & Kaunitz, C. (2007) *Barnavårdsutredningar. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Gothia.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2015) *Rekryteringsläget inom socialtjänsten. Barn och unga samt ekonomiskt bistånd*. Stockholm: SKL.
- Wiklund, S. (2006) *Den kommunala barnavården. Om anmälningar, organisation och utfall*. Diss. Stockholms universitet.
- Östberg, F. (2010) *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnavården*. Diss. Stockholms universitet.
- Östberg, F., Wählander, E. & Milton, P. (2000) *Barnavårdsutredningar i sex kommuner. En vinjettstudie*. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen (CUS).