

Nationella adoptioner av barn i familjehem

**En kartläggning av hur socialnämnderna
uppmärksammar frågan**

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-7555-165-4
Artikelnummer 2014-3-11

Publicerad www.socialstyrelsen.se, mars 2014

Förord

Socialnämnden ansvarar för att barn och unga som inte kan bo med sina föräldrar får en god vård och omsorg i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Huvudprincipen enligt svensk lagstiftning är att barnet så snart som möjligt ska återförenas med sina föräldrar. Barnets bästa ska vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård och behandlingsinsatser för barn. De flesta familjehemsplaceringar är kortvariga, men många barn behöver få bo i en annan familj i många år, kanske under hela sin uppväxt. Alternativen i dessa fall är antingen att barnet är långvarigt placerat i ett familjehem, att familjehemsföräldrarna blir särskilt förordnade vårdnadshavare eller att barnets vårdnadshavare samtycker till adoption. Det senaste alternativet är mycket ovanligt. Den 1 november 2012 var 9 181 barn placerade i familjehem och 2 469 barn hade varit placerade 5 år eller mer. Samma år genomfördes 246 vårdnadsöverflyttningar och 14 adoptioner.

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2013 (S2012/8855/SAM [delvis]) i uppdrag av regeringen att kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer socialnämnderna väcker frågan om nationell adoption för barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem. I uppdraget har ingått att ta reda på orsakerna till varför frågan inte väcks trots att en adoption skulle kunna vara lämplig utifrån barnets bästa. Socialstyrelsen har även haft i uppdrag att överväga om åtgärder behöver vidtas för att socialnämnderna ska uppmärksamma frågan i högre utsträckning än i dag, och i så fall föreslå lämpliga åtgärder. I denna rapport redovisas resultatet av kartläggningen.

Utredare Solveig Freby har varit projektledare och ansvarig för att sammanställa rapporten. I projektgruppen har Gunilla Cederström, Carina Thåström Aronsson, Alexandra Snellman och Maria Öman ingått. Ansvarig tf enhetschef har varit Annika Remeus.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Barnets behov av stabilitet och långsiktighet	7
Uppdraget	9
Analys och förslag på åtgärder.....	10
Utvärdering av vårdnadsöverflyttning	11
Uppföljning av nya lagändringar	11
Förtydliganden i regelverk och vägledande dokument.....	12
Erfarenhetsutbyte med nordiska länder	16
Bakgrund	17
Nationella adoptioner	17
Hur många barn berörs?	18
Lagstiftning och huvudprinciper	18
Stabilitet och sammanbrott.....	23
Barnskyddsutredningen.....	23
Adoptionsutredningen	25
Barns upplevelser och erfarenheter	25
Socialtjänstens arbete	26
Genomförande.....	26
Sammanfattande resultat	28
Erfarenheter från Stockholms stad	35
Forskningsläget.....	37
Nationella adoptioner i Norden	38
Danmark.....	38
Norge	39
Finland	39
Referenser	41
Bilaga 1. Resultatet av enkät, telefonintervjuer och fokusgrupper	43

Sammanfattning

Socialstyrelsen har kartlagt i vilken utsträckning och i vilka situationer socialnämnderna väcker frågan om adoption för barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem. Myndigheten har undersökt orsakerna till att frågan eventuellt inte väcks trots att en adoption skulle kunna vara lämplig utifrån barnets bästa, och övervägt om det behöver vidtas några åtgärder för att socialnämnderna ska uppmärksamma frågan i högre utsträckning än i dag, och i så fall föreslå lämpliga åtgärder.

Kartläggningen bygger i första hand på en enkätundersökning till landets kommuner (svarsfrekvens 84 procent) samt intervjuer med socialtjänstrepresentanter och andra berörda.

Det är ovanligt med adoption

Kartläggningen visar att socialtjänsten väcker frågan om adoption i mycket liten utsträckning och för få barn. Adoption genomförs oftast på föräldrarnas initiativ och sällan på grund av de omsorgsbrister och situationer som vanligtvis gäller vid familjehemsplaceringar.

Det är svårt att bedöma barnets bästa i samband med ställningstagande om adoption för barn inom familjehemsvården, enligt de socialtjänstrepresentanter och andra berörda som Socialstyrelsen har haft kontakt med. Adoption är ett slutgiltigt beslut med stora konsekvenser för barnet som kan vara svåra att överblicka. Överväganden måste göras utifrån varje barns behov i dessa ofta komplexa situationer.

Kartläggningen tyder på att barnets bästa inte alltid är avgörande i denna typ av ärenden på grund av att andra hänsyn behöver tas. Olika hinder har framkommit utöver svårigheten att bedöma barnets bästa. Adoption uppfattas inte som förenligt med lagens intentioner om återförening. Kravet på samtycke från vårdnadshavaren är ett hinder, liksom svårigheten att bedöma vårdnadshavares framtida föräldraförmåga och föra samtal kring detta. Det finns även ett motstånd till adoption från familjehem. Det saknas också kunskap och rutiner om adoption. Överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna uppfattas av de flesta som ett lämpligare alternativ för att uppnå stabilitet och långsiktighet för barnet.

Barnets behov av stabilitet och långsiktighet

Resultatet av kartläggningen får betraktas som väntat eftersom det inte framgår av lagstiftning eller vägledning att socialtjänsten bör uppmärksamma möjligheten till adoption för barn som är eller kan komma att placeras i familjehem.

Åtgärder behöver vidtas för att öka stabiliteten och långsiktigheten för barn som inte kan växa upp med sina föräldrar. Socialstyrelsen drar denna slutsats utifrån den kartläggning som genomförts, men också utifrån den kunskap som finns om problem med oplanerade avbrott och instabilitet i familjehemsvården. Det gäller framför allt tonåringar, men har även visat sig förekomma vid placering av yngre barn och vid längre placeringar.

Socialstyrelsens anser utifrån kartläggningen att adoption framförallt kan vara ett alternativ för en liten grupp barn som är eller kan komma att bli familjehemsplacerade – barn som saknar föräldrar i livet och barn som placeras som späda och inte kan leva med sina biologiska föräldrar. Socialtjänsten behöver i större utsträckning undersöka möjligheten till adoption som alternativ för denna grupp. Individuella bedömningar behöver göras i varje enskilt fall utifrån barnets bästa och det är av stor vikt att utreda de blivande adoptivföräldrarnas vilja och lämplighet eftersom beslutet är slutgiltigt.

Frågan om adoption kan inte ses isolerad från annat arbete som socialtjänsten har att utföra inom området. Överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken, FB, är den åtgärd som är tänkt att användas vid långsiktiga placeringar för att öka stabiliteten kring barnet. Socialstyrelsen anser att det behövs mer kunskap om effekten av vårdnadsöverflyttning med avsikt på stabilitet och trygghet för barnet innan Socialstyrelsen tar ställning till om den lagliga regleringen kring nationell adoption av barn som är eller kan komma att bli familjehemsplacerade behöver ses över. Nyligen genomförda lagändringar från 1 januari 2013 som syftar till att underlätta vårdnadsöverflyttning och öka långsiktigheten för barnet behöver även följas upp.

Det kan dock finnas skäl att se över den lagliga regleringen i vissa andra delar redan innan resultatet av ovanstående är klart. Enligt 1 kap 2 § socialtjänstlagen (2001:43), SoL, och 1 § femte stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ska barnets bästa sedan den 1 januari 2013 vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård och behandlingsinsatser för barn. Kriterierna för vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap 8 § FB samt föräldrars rättigheter att obegränsat begära vårdens upphörande trots att ingen förändring har skett i deras livssituation behöver därför ses över. Det behöver även förtydligas att familjehemmets inställning till långsiktigheten i placeringen bör beaktas i samband med rekrytering och familjehemsutredning. Även familjehemmets behov av stöd under pågående placering behöver regleras tydligare.

Socialstyrelsen avser att i samband med kommande revideringar av BBIC¹, aktuella handböcker, allmänna råd, föreskrifter med mera uppmärksamma socialtjänsten på möjligheten till adoption samt andra frågor som är relevanta för att barnets behov av långsiktighet och stabilitet ska tillgodoses.

¹ Barns behov i centrum

Uppdraget

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2013 (S2012/8855/SAM [delvis]) i uppdrag av regeringen att

- kartlägga vid vilka situationer och i vilken utsträckning som socialnämnderna väcker frågan om nationell adoption av barn som är eller kan komma att bli placerade i samhällsvård
- ta reda på orsaken till varför frågan inte väcks, trots att det skulle kunna vara lämpligt utifrån barnets bästa
- överväga utifrån kartläggningen om det behöver vidtas några åtgärder för att socialnämnden ska väcka frågan i högre utsträckning än i dag
- om så är fallet ska Socialstyrelsen ta ställning till på vilket sätt detta bör ske.

Genomförandet

Socialstyrelsen har hämtat in kunskap och erfarenheter från socialtjänsten samt regionala och nationella aktörer för att kartlägga socialtjänstens arbete med adoptioner inom familjehemsvården. Representanter för organisationer som företräder familjehem samt ungdomar och vuxna med erfarenhet av familjehemsplacering eller adoption har bjudits in till möten. Socialstyrelsen har även tagit del av forskning inom området.

De metoder som har använts är

- en enkät till landets samtliga kommuner
- telefonintervjuer med ett urval av kommuner med erfarenhet av frågan
- fokusgrupper med berörda grupper enligt ovan
- samråd med Stockholms stad
- genomgång av befintlig forskning och kontakt med en svensk forskare
- kontakt med svenska experter och organisationer inom området
- kontakt med myndigheter och organisationer i Norge, Finland och Danmark.

För att kunna ta ställning till om det behöver vidtas några åtgärder för att socialnämnderna ska väcka frågan om adoption i högre utsträckning, samt föreslå eventuella åtgärder, anser Socialstyrelsen att frågan om adoption inte kan ses isolerad från socialtjänstens övriga arbete. Kartläggningen omfattar därför även frågor om hur socialtjänsten i andra avseenden arbetar för att skapa långsiktighet och stabilitet för de barn som inte kan växa upp med sina föräldrar.

Analys och förslag på åtgärder

Kartläggningen visar att socialtjänsten väcker frågan om adoption i mycket liten utsträckning och för få barn. Resultatet får betraktas som väntat eftersom det inte framgår av lagstiftning eller vägledning att socialtjänsten bör uppmärksamma möjligheten till adoption för barn som är eller kan komma att placeras i familjehem.

Åtgärder behöver vidtas för att öka stabiliteten och långsiktigheten för barn som inte kan växa upp med sina föräldrar. Socialstyrelsen drar denna slutsats utifrån den kartläggning som genomförts, men också utifrån den kunskap som finns om problem med oplanerade avbrott och instabilitet i familjehemsvården. Det gäller framför allt tonåringar, men har även visat sig förekomma vid placering av yngre barn och vid längre placeringar [2,5].

Socialstyrelsens anser utifrån kartläggningen att adoption framförallt kan vara ett alternativ för en liten grupp barn som är eller kan komma att bli familjehemsplacerade – barn som saknar föräldrar i livet och barn som placeras som späda och inte kan leva med sina biologiska föräldrar.

Frågan om adoption kan inte ses isolerad från annat arbete som socialtjänsten har att utföra inom området. Överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna enligt 6 kap. 8 § FB är den åtgärd som är tänkt att användas vid långsiktiga placeringar för att öka stabiliteten kring barnet. Antalet har ökat, men är fortfarande förhållandevis lågt.

Om avsikten är att öka antalet adoptioner inom familjehemsvården kan det finnas skäl att göra vissa författningsförändringar, till exempel att ge socialnämnden skyldighet att i vissa situationer uppmärksamma frågor om adoption samt möjligheten att väcka talan i domstol. Diskussion kring detta fördes i betänkandet *Modernare adoptionsregler* (SOU 2009:61).

Kartläggningen visar också att den nuvarande bestämmelsen som innebär att det krävs samtycke från barnets vårdnadshavare för att en adoption ska kunna genomföras behöver ses över om man vill ha ett större genomslag vad gäller nationella adoptioner av barn i familjehem.

Socialstyrelsen anser att det behövs mer kunskap om effekten av vårdnadsöverflyttning med avsikt på stabilitet och trygghet för barnet innan ställning tas till om den lagliga regleringen kring nationell adoption av barn som är eller kan komma att bli familjehemsplacerade ses över. Nyligen genomförda lagändringar från 1 januari 2013 som syftar till att underlätta vårdnadsöverflyttning och öka långsiktigheten för barnet och behöver följas upp.

Det kan dock finnas skäl att se över den lagliga regleringen i vissa andra delar redan innan resultatet av ovanstående är klart så att barnets bästa ska kunna bli avgörande vid alla åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn (1 kap 2 § SoL och 1 § femte stycket LVU).

Socialstyrelsen avser att i samband med revidering av BBIC, aktuella handböcker, allmänna råd, forskrifter med mera uppmärksamma socialtjänsten på möjligheten till adoption samt andra frågor som är relevanta för att barnets behov av långsiktighet och stabilitet ska tillgodoses.

Nedan följer en redogörelse av och motivering till de förslag som Socialstyrelsen lämnar.

Utvärdering av vårdnadsöverflyttning

Inga former av statlig styrning har genomförts för att uppmärksamma socialnämnden på möjligheten att väcka frågan om nationell adoption av barn i familjehem med berörda. Lagändringar har i stället genomförts i 6 kap. 8 § SoL för att socialnämnden i högre utsträckning ska använda sig av den mindre ingripande åtgärden att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna enligt 6 kap. 8 § FB. Denna åtgärd kan förenklat uttryckt ses som ett alternativ till adoption.

Forskningen pekar på att utvecklingen är mer positiv för adopterade barn än för familjehemsplacerade, även om jämförelserna i vissa fall lider av metodproblem. Det saknas dock kunskap om hur en överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna påverkar barnets situation på kort och på lång sikt. Kunskap om detta behövs för att kunna ta ställning till om socialnämnderna behöver uppmärksamma adoption i högre utsträckning för de barn som inte kan återvända till sina föräldrar, eller om barnens behov av stabilitet och trygghet kan tillgodoses genom att vårdnaden överflyttas till familjehemsföräldrarna.

Socialstyrelsen bedömer att vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB behöver utvärderas. Barns och ungas erfarenheter bör tas till vara. Syftet är att få mer kunskap om i vilken utsträckning åtgärden leder till ökad stabilitet och möjlighet för barn att få en familj för livet.

Uppföljning av nya lagändringar

Lagändringar har fr.o.m. den 1 januari 2013 införts i SoL och LVU. Enligt 6 kap. 11 § SoL har den nya vårdnadshavaren, efter beslut om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB nu möjlighet att få fortsatt stöd av placeringskommunen. Uppföljningar har visat att familjehemsföräldrar varit tveksamma att ta över vårdnaden på grund av att detta tidigare inte varit möjligt. Syftet med lagändringen är att underlätta för familjehem att bli särskilt förordnade vårdnadshavare så att stabila och långsiktiga lösningar för barnet kan uppnås. (prop. 2012/13:10, *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 74).

I 6 kap. 8 § SoL och 13 § LVU har ändringar införts som innebär att socialnämnden i samband med de överväganden av vården som ska ske varje halvår nu ska göra en bedömning av hur vården bör inriktas och

utformas. Syftet är att uppnå stabila och långsiktiga lösningar för barnet (prop. 2012/13:10 s. 74).

För att kunna ta ställning till om det behövs ytterligare åtgärder för att uppmärksamma socialnämnderna på möjligheten till adoption behöver de lagändringar som nyligen genomförts för att öka stabilitet och långsiktighet för barnen följas upp.

Socialstyrelsen avser att följa upp lagändringarna i 6 kap. 8 § SoL och 13 § LVU samt 11 § SoL i syfte att undersöka i vilken grad de nya bestämmelserna tillämpas samt, vad gäller 6 kap. 8 § SoL och 13 § LVU, i vilken mån barn och unga kommer till tals i planeringen av vårdens inriktning och utformning. Uppföljningen kommer att redovisas för regeringen inom ramen för Socialstyrelsens pågående uppdrag *Uppföljning av särskilda bestämmelser om vård av unga* senast den 1 december 2015.

Förtydliganden i regelverk och vägledande dokument

Kartläggningen visar att socialtjänsten i hög utsträckning betraktar familjehemsplacerade barn som en homogen grupp och inte alltid uppmärksammar att undantag kan behöva göras från lagens huvudprincip om återförening mellan barn och föräldrar. I de allra flesta fall är återföreningsprincipen för barnets bästa, men inte alltid. Detta behöver förtydligas.

Två grupper av barn har identifierats där det behövs särskilda förtydliganden för att skapa bättre förutsättningar för att tillgodose barnens behov av stabilitet och långsiktighet i sin uppväxt. Adoption kan vara ett alternativ för dessa barn. Det handlar om barn vars föräldrar försvunnit eller är döda, samt barn som placerats i familjehem som mycket små och som med stor sannolikhet inte kommer att återvända till föräldrarna.

Tidigare uppföljning, liksom denna kartläggning, visar att familjehemets inställning till vårdnadsöverflyttning har stor betydelse för att kunna genomföra en sådan förändring [1]. Det är därför viktigt att i samband med rekrytering och familjehemsutredning ta hänsyn till familjehemmet inställning till långsiktigheten i placeringen.

Socialstyrelsen avser att i samband med revidering av handböcker, vägledning, BBIC, föreskrifter, allmänna råd med mera särskilt uppmärksamma följande frågor:

- Undantag kan behöva göras från lagens huvudprincip om återförening mellan barn och föräldrar i större utsträckning än vad som görs i dag för att tillgodose barnets bästa. Barn vars föräldrar är döda eller försvunna, samt barn som placerats tidigt och med stor sannolikhet inte kan återvända till föräldrarna, behöver uppmärksammas särskilt så att de får en stabil uppväxt.
- Vid rekrytering, utredning och stöd till familjehem bör frågan om barns behov av långsiktighet och stabilitet beaktas.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som för närvarande genomför en översyn av LVU (*Utredningen om tvångsvård för barn och unga*, S 2012:07). Frågan om hur långsiktighet och stabilitet ska säkerställas för barn som inte kan växa upp med sina föräldrar tas dock inte upp specifikt i direktiven till utredningen (Dir. 2012:79).

Socialstyrelsen anser att det kan finnas skäl att se över lagstiftning och annan reglering som rör barn i familjehem så att barnets bästa ska kunna bli avgörande vid alla åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn (1 kap 2 § SoL och 1 § femte stycket LVU).

Barn vars föräldrar är döda eller försvunna

Enligt en studie som Socialstyrelsen genomfört om oplanerade avbrott i familjehemsplaceringar av 144 yngre barn (0-10 år) och långvarigt placerade barn var 26 (18 procent) av barnen övergivna eller hade en död förälder [1].

Enligt en svensk registerstudie från 2006 var båda föräldrarna döda för 4 procent av de barn som hade varit placerade 5 år eller längre. Många barn förlorar även föräldrarna under placeringen, och många har döda föräldrar när de träder in i vuxenlivet [3]. Av barn födda på 1980-talet som varit placerade i familjehem fem år eller längre hade en tredjedel mist båda eller den ena av sina föräldrar när de fyllt 20 år.² Liknande resultat visar databearbetningar av Socialstyrelsens register över insatser för

² Socialstyrelsen, ej publicerad registerstudie.

barn och unga år 2012. Av de 18-åringar som placerades i familjehem (inklusive nätverkshem) före tonåren, och som varit placerade fem år eller längre, saknade 5 procent båda föräldrarna och ytterligare 11 respektive 17 procent saknade antingen sin mor eller far.³

Barn vars föräldrar är döda eller försvunna av andra skäl skulle kunna få ökad möjlighet till trygghet i uppväxten och en familj för livet om deras familjehem blev vårdnadshavare eller adoptivföräldrar. Det inte är självklart att adoption är bäst för barnet ens när föräldrarna är döda. Barn som är lite äldre vill kanske inte ha nya föräldrar. Ett annat exempel är att barnet kan ha släktingar som är engagerade i barnets liv och inte anser det vara för barnets bästa att adopteras. Frågan är komplicerad, men socialnämnden behöver i större utsträckning undersöka möjligheten till adoption som alternativ för denna grupp. Individuella bedömningar behöver göras i varje enskilt fall utifrån barnets bästa och det är av stor vikt att utreda de blivande adoptivföräldrarnas vilja och lämplighet eftersom beslutet är slutgiltigt.

Barn som placerats som mycket små

Socialstyrelsens officiella statistik från 2012 visar att vårdnaden flyttades över till familjehemsföräldrarna enligt 6 kap. 8 § FB för 246 barn. Den 1 november samma år hade 2 469 barn varit placerade i familjehem fem år eller mer. Av dessa var 904 yngre än ett år när de placerades första gången⁴. Socialstyrelsen vet inte om de varit placerade i samma familjehem under denna tid. Om de varit det kan man anta att dessa barn känner en större trygghet och känslomässig förankring i familjehemmet än i sitt föräldrahem, och att det generellt sett borde vara bäst för barnet att de rådande förhållandena får bestå. Lagstiftaren anger situationer som denna som ett skäl för att genomföra vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna (prop. 1981/82:168, *Om vårdnad och umgänge m.m.* s. 70). Antalet vårdnadsöverflyttningar måste i ljuset av detta betraktas som en låg siffra, även om Socialstyrelsen inte känner till de bakomliggande orsakerna i varje enskilt fall.

Det förekommer att barn som placerats i familjehem direkt efter födseln efter flera år flyttas hem till sina biologiska föräldrar eftersom varken kriterierna för LVU eller vårdnadsöverflyttning längre är uppfyllda.

I samband med kartläggningen har det framkommit exempel på situationer som skapar särskild oro för de barn som placerats tidigt och som blir långtidsplacerade, samt för deras familjehem. Det finns föräldrar med barn omhändertagna enligt LVU som återkommande begär att vården ska upphöra trots att ingen förändring har skett i deras livssituation sedan beslutet om omhändertagande fattades. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer finns det ingen inskränkning i den enskildes rätt att begära att

³ Registret har samkörts med SCB:s utbildningsregister, där saknad förälder innebär att det inte fanns någon folkbokförd förälder i Sverige. Merparten av dem som placerats före tonåren är födda i Sverige (91 procent), vilket innebär att om modern saknas i registren är hon antingen död eller emigrerad.

⁴ Socialstyrelsen, bearbetning av register 20140103.

vården ska upphöra (JO dnr 2710-2001). Det saknas idag särskild reglering kring denna fråga.

Ovanstående exempel tyder på att bestämmelserna i 1 kap 2 § SoL och 1 § femte stycket LVU, om att barnets bästa ska vara avgörande vid alla åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn, ibland kan få stå tillbaka till förmån för andra bestämmelser i lagstiftningen som tillvaratar föräldrars rättigheter. En översyn av lagstiftningen kan därför behöva genomföras vad gäller kriterierna för vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap 8 § samt föräldrars rättigheter att obegränsat begära vårdens upphörande trots att ingen förändring har skett i deras livssituation.

Familjehemmen och långsiktigheten

Revidering av vägledande material och översyn av lagstiftningen bör omfatta rekrytering, utredning och stöd till familjehem.

Under arbetet med kartläggningen har det framkommit att familjehem är tveksamma till adoption som ett alternativ för de aktuella barnen. Tidigare uppföljningar har visat att familjehem även är tveksamma till vårdnadsöverflyttning [1]. Ett skäl är oro kring att behovet av stöd kring barnet inte ska kunna tillgodoses. När det gäller vårdnadsöverflyttning har lagändringar nyligen genomförts för att undanröja detta hinder. Beträffande möjligheten till stöd efter en adoption ska socialnämnden enligt 5 kap 1 § SoL tillgodose det behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om adoption avgjorts.

Ett annat skäl till familjehems motstånd mot adoption är enligt kartläggningen att barnet riskerar att förlora kontakt med sitt ursprung i och med en adoption, vilket inte anses vara för barnets bästa.

I de fall en barnavårdsutredning tyder på att risken är stor för att ett barn inte kommer att kunna återförenas med föräldrarna är det viktigt att socialtjänsten inför att familjehemmet ska godkännas klargör och tar hänsyn till familjehemmets inställning till vårdnadsöverflyttning och även till adoption.

Kartläggningen visar att det finns exempel på att familjehem gärna åtar sig ansvaret för ett barn genom adoption eller vårdnadsöverflyttning. Det är förstås avgörande att alla familjehem får möjlighet att ta ställning till långsiktigheten i placeringen innan man åtar sig ett uppdrag.

Detta är särskilt viktigt i de fall socialnämnden gör bedömningen att adoption kan komma att bli aktuellt. De blivande adoptivföräldrarnas vilja har avgörande betydelse. En överflyttning av vårdnaden bör heller inte ske om det inte är klart att familjehemsföräldrarna verkligen önskar att få vårdnaden anförtrödd åt sig (prop. 1981/82:168 s.40).

Familjehemmets rätt till stöd under pågående placering behöver ses över för att minska risken för sammanbrott. Forskning tyder på att det oftast är familjehemsföräldrar som tar initiativ till att placeringen upphör. Detta gäller även vid långa placeringar och små barn [2]. Det finns även forskning som tyder på att stöd och utbildning till familjehem under pågående placering är viktigt för att minska risken för sammanbrott [4].

Det utbildningsmaterial [22] och det stöd för utredning av familjehem[23] som Socialstyrelsen tog fram inom ramen för regeringens satsning Trygg och säker vård för placerade barn är ett steg på vägen.

Erfarenhetsutbyte med nordiska länder

Socialstyrelsen har under kartläggningen haft kontakt med representanter för myndigheter i övriga Norden. Det pågår ett arbete i Norge, Danmark och Finland för att skapa en tryggare och stabilare uppväxt för barn som inte kan växa upp med sina föräldrar. Regeringarna i samtliga dessa länder vill stimulera till att fler adoptioner genomförs som alternativ till långa familjehemsplaceringar. Öppna adoptioner, där möjlighet ges till kontakt mellan barnet och dess ursprungliga familj och släkt, ses som ett alternativ. Den svenska motsvarigheten till vårdnadsöverflyttning finns inte i dessa länder.

Det har i samband med de kontakter Socialstyrelsen haft uttryckts intresse för det arbete som pågår i Sverige för att tillgodose barns sammansatta behov av stabilitet och långsiktighet samt kontakt med sitt ursprung. Det är värdefullt att följa utvecklingen i andra nordiska länder och dra nytta av de erfarenheter som görs i arbetet med adoption och andra insatser för att öka stabilitet och långsiktighet. Det är särskilt intressant utifrån de likheter som finns kring traditioner och uppbyggnad av det sociala barnavårdssystemet. Detta erfarenhetsutbyte bör fortsätta.

Bakgrund

Frågan om adoption som alternativ till långvariga familjehemsplaceringar har berörts i ett flertal statliga utredningar om den sociala barnvården sedan åtminstone slutet av 1990-talet (*Det gäller livet. Stöd och vård till ungdomar med psykiska problem*. Slutbetänkande av barnpsykiatrikommittén [SOU 1998:31], *Omhändertagen. Samhällets ansvar för utsatta barn och unga*. Betänkande av LVU-utredningen [SOU 2000:77], *lag om stöd och skydd för barn och unga, LBU*. Betänkande av barnskyddsutredningen [SOU 2009:68]). Bakgrunden till utredningarna har varit brister som har uppmärksammats i vården, bland annat problem med att skapa kontinuitet och stabilitet i familjehemsplaceringarna [2,5].

Forskning har även pekat på att placerade barn inte alltid får sina behov tillgodosedda inom olika områden [6,7]. Det finns forskning som tyder på att barn som har adopterats kan ha en mer positiv utveckling än barn som har varit familjehemsplacerade, även om man bör ta hänsyn till att jämförelserna i vissa fall lider av metodproblem (SOU 2009:68 s. 504) [6, 13-19].

Trots att frågan om adoption som ett alternativ till långvariga familjehemsplaceringar har varit aktuell i ett flertal utredningar under de senaste 10–15 åren har inga lagändringar eller andra former av statlig styrning genomförts för att stimulera socialnämnderna att i högre utsträckning väcka frågan. Däremot har andra förändringar genomförts i lagstiftningen för att ge barn i familjehem en långsiktigt stabil familjetillhörighet och en uppväxt som präglas av kontinuitet.

Den mest genomgripande förändringen är möjligheten att utse barnets familjehemsföräldrar till särskilt förordnade vårdnadshavare. Denna möjlighet har funnits sedan 1983, men de uppföljningar som har gjorts visar att den använts i liten utsträckning [1]. Lagändringar har genomförts så sent som 2013 för att stimulera till ökad användning av möjligheten (se nedan).

Nationella adoptioner

I Sverige finns två typer av adoptioner – nationella adoptioner och internationella adoptioner. Den förra innebär att adoption sker av barn födda i Sverige, medan den senare innebär att barn från andra länder adopteras av svenska föräldrar.

1917 års lag om adoption kom till för att minska antalet barn i landet som växte upp under dåliga förhållanden. Antalet barn som behövde nya hem var fler än antalet adoptanter. Kring seklets mitt vändes perspektivet och adoption blev ett sätt för barnlösa att kunna bilda familj. Tack vare ökade möjligheter att planera föräldraskapet och klara det såväl ekonomiskt som socialt har därefter allt färre svenska barn lämnats för adoption.

Det restes då krav på samhälleliga och politiska insatser för att undanröja hinder som fanns för internationell adoption, vilket också skedde [8]. Antalet adoptioner från andra länder har minskat de senaste åren [10].

Hur många barn berörs?

Socialstyrelsen delar in den officiella statistiken om nationella adoptioner i tre grupper utifrån de yttranden som kommunerna lämnat till tingsrätten som rör

- styvbarnsadoptioner av barn under 18 år
- adoption av barn under 18 år i familjehem
- övriga nationella adoptioner av barn 0–1 år.

Antalet familjehemsplacerade barn som varit aktuella för nationell adoption har gått upp och ner sedan år 2000, men tendensen är att antalet sjunker. År 2000 var 42 barn aktuella för adoption av sina familjehemsföräldrar och 2012 gällde detta 14 barn [11].

Under perioden 2000 till 2012 har antalet vårdnadsöverflyttningar till familjehemsföräldrar ökat från 92 till 246 per år [11].

Den 1 november 2012 var totalt 9 181 barn (0–17 år) placerade i familjehem⁵. Drygt en fjärdedel av barnen hade varit placerade 5 år eller mer (2 469 barn). Antalet barn som hade varit placerade 10 år eller mer uppgick till 789 stycken⁶.

Lagstiftning och huvudprinciper

I detta avsnitt sammanfattas några viktiga bestämmelser och vägledande principer om barn i familjehem som är direkt kopplade till det aktuella uppdraget.

Återföreningsprincipen

Det är en grundprincip i Sverige att barn i första hand ska växa upp med sina föräldrar. Intentionen i lagstiftningen är att barn som behöver vårdas i ett annat hem än det egna ska återförenas med sina föräldrar när syftet med vården uppnåtts (prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* s. 84).

Principen har sin grund i förarbetena till SoL och bygger på ett relationsorienterat synsätt. Utgångspunkten enligt denna teori är att barn utvecklar starka band till sina föräldrar och att kontakten med föräldrarna är viktig för barnets identitetsutveckling. I motsats till den relationsorienterade skolan ger den behovsorienterade skolan inte de biologiska föräldrarna någon särställning, utan menar att en biologisk förälder är utbytbar mot någon som är att anse som psykologisk förälder för barnet (prop. 1989/90:28, *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*, s. 48-50).

⁵ Med familjehem menas traditionella familjehem samt släktinghem, men inte jourhem.

⁶ Socialstyrelsen, bearbetning av register 20140103.

Utvecklingen under 2000-talet har inneburit att de förändringar som har genomförts i lagstiftningen är att betrakta som undantag från återföringsprincipen. Möjligheten att flytta över vårdnaden till familjehemmet enligt 6 kap. 8 § FB är ett sådant undantag.

Adoption

De grundläggande bestämmelserna om adoption finns i 4 kapitlet föräldrabalken. Den som vill adoptera ett barn ansöker om adoption till tingsrätten. För att tingsrätten ska kunna besluta om adoption ska vissa villkor vara uppfyllda. Adoptionen måste bland annat vara till fördel för barnet och den sökande ska ha uppfostrat barnet eller vilja uppfostra det (4 kap. 6 § FB).

Det krävs samtycke av barnets föräldrar för att en adoption ska kunna genomföras. Samtycke behövs inte av den förälder som lider av en allvarlig psykisk störning, är utan del i vårdnaden eller befinner sig på okänd ort. Är detta fallet skall samtycka till adoptionen i stället inhämtas från särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet (4 kap. 5 § FB).

Barn som fyllt 12 år ska som regel också samtycka till adoptionen. Även om barnet är yngre än 12 år ska domstolen ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad vid den bedömning som görs (4 kap. 6 § FB). Likaså ska socialnämnden, om det inte är olämpligt, söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten (4 kap. 10 § FB).

Om familjehemsföräldrar ansöker om att få adoptera ett barn ska tingsrätten begära in ett yttrande från socialnämnden. När den som ska adopteras är över 18 år krävs dock inget sådant yttrande (4 kap. 10 § första stycket FB).

Vårdnadsöverflyttning

Enligt 6 kap. 8 § FB finns det möjlighet för socialnämnden att ansöka hos tingsrätten om att vårdnaden för ett barn flyttas över till familjehemsföräldrarna. Familjehemsföräldrarna blir då särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet. När detta sker upphör familjehemsplaceringen och det ansvar som socialnämnden har när barn är placerade i familjehem. Den socialnämnd som ansvarat för placeringen kan dock ge fortsatt ekonomiskt och annat stöd till familjehemmet (6 kap. 11 § SoL).

Om socialnämnden får veta att det behövs någon åtgärd som gäller vårdnad eller förmyndarskap för en underårig, ska nämnden ansöka om det hos behörig domstol (5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF). I föräldrabalkens 6 kapitel anges de omständigheter som kan göra att det kan vara aktuellt med en överflyttning av vårdnaden. En av de situationer som anges där är när ett barn stadigvarande har vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och det uppenbart är bäst för barnet att det rådande förhållandet får bestå (6 kap. 8 § första stycket FB).

Syftet med att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna är att stärka barnets rättsliga ställning och att förhindra att barn tvingas flytta

från en miljö där de funnit sig till rätta och känner en större trygghet och känslomässig förankring än i det tidigare hemmet (prop. 1981/82: 168, *Om vårdnad och umgänge m.m.* s. 70).

När ett barn har varit placerat i samma familjehem i tre år ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB (6 kap. 8 § andra stycket SoL och 13 § fjärde stycket LVU).

Barnets bästa ska vara avgörande för ett beslut om en överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna. Tingsrätten kan besluta mot vårdnadshavarens vilja, och bestämmelsen gäller oavsett om barnet är placerat enligt SoL eller LVU. Viktiga faktorer att ta hänsyn till vid bedömningen är barnets anknytning till familjehemmet och hur kontakten med de biologiska föräldrarna ser ut. En vårdnadsöverflyttning bör inte ske om föräldern så långt möjligt håller kontakt med barnet. Stort avseende ska också fästas vid barnets egen inställning. Barnet bör betrakta familjehemmet som sitt eget för att vårdnadsöverflyttning ska ske (prop. 1981/82:68 s. 70).

Skillnad mellan adoption och vårdnadsöverflyttning

Vid adoption bryts alla rättsliga relationer mellan barnet och den biologiska släkten. Barnets arvsrätt i förhållande till föräldrarna och deras släkt försvinner och föräldrarnas underhållsskyldighet upphör. Allt ansvar för barnet övergår till adoptivföräldrarna och dessa får därmed också underhållsskyldighet för barnet. Adoptivbarnet jämställs i alla hänseenden med adoptivföräldrarnas eventuella biologiska barn [9]. Detta skiljer adoption från vårdnadsöverflyttning, då en hel del band finns kvar mellan barn och föräldrar.

Socialnämnden upphör också att betala det arvode och den omkostnadsersättning som adoptivföräldrarna kan ha fått så länge som de hade rollen som familjehem, medan det f.d. familjehemmet som särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till stöd både ekonomiskt och på andra sätt (6 kap. 11 § SoL). Socialnämnden i vistelsekommunen ska dock tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas efter ett beslut om adoption (5 kap. 1 § SoL).

Föräldrar och barn som inte bor tillsammans har rätt till umgänge med varandra (6 kap. 15 § första stycket FB). Det gäller även om vårdnaden flyttats över till familjehemsföräldrarna. I egenskap av särskilt förordnade vårdnadshavare har dessa ansvar för att umgänget fungerar, och barnets föräldrar kan väcka talan i domstol angående umgänget. Efter en adoption finns inga lagliga rättigheter för barn eller biologiska föräldrar att ha kontakt. De nya adoptivföräldrarna avgör frågan.

Socialnämnden är skyldig att regelbundet överväga vårdnadsöverflyttning från det att ett barn varit placerat i samma familjehem i tre år. Om socialnämnden får veta att det behövs någon åtgärd som gäller vårdnad eller förmyndarskap för en underårig, ska nämnden ansöka om det hos behörig domstol. När det gäller adoption finns det inga bestämmelser i SoL, LVU, annan laglig reglering eller allmänt råd om att socialnämnden

ska eller bör överväga att ta upp frågan om adoption av barn i familjehem med berörda. Socialnämnden kan inte ansöka hos domstol om att ett familjehem ska få adoptera det placerade barnet.

Familjehemsföräldrar som har blivit särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt att på begäran enledigas från sitt uppdrag (6 kap. 10 b § första stycket FB). Adoption i Sverige är däremot ett slutgiltigt beslut och kan inte ändras.

Framåtsyftande överväganden

Den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 innebär att de halvårsvisa övervägandena om barnets framtida vård enligt 6 kap. 8 § SoL och 13 § LVU även ska omfatta hur vården bör inriktas och utformas. Därmed finns ett tydligare lagkrav på att planera långsiktigt.

Så snart det står klart att barnet behöver stanna kvar och växa upp i sitt familjehem bör frågan om barnets framtida boende regelbundet föras på tal. Hur dessa samtal ska föras, vid vilken tidpunkt och på vilket sätt som barnet ska delta får bedömas från fall till fall. I vissa fall kan den långsiktiga planeringen göras på ett tidigt stadium, t.ex. om det kan antas att föräldrarna inom överskådlig tid inte kommer att kunna överta den praktiska vården om barnet. I andra fall kan det ta längre tid och sammanfalla med treårsregeln för övervägande om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB. Det påverkas exempelvis av allvarlighetsgraden i den problematik som föranlett placeringen, föräldrarnas inställning, deras tillgång till adekvat behandling med mera. Den naturliga utgångspunkten för dialogen om långsiktighet med alla berörda är den aktuella individuella vårdplanen och genomförandeplanen (prop. 2012/2013:10, *Stärkt stöd och skydd för barn och unga* s. 82).

Principen om barnets bästa

Principen om barnets bästa har sin grund i FN:s konvention om barnets rättigheter där den utgör en av de fyra grundprinciperna.

Bestämmelser om att barnets bästa ska beaktas med hänsyn till ålder och mognad har funnits i SoL (1 kap. 2 § SoL) sedan början av 2000-talet och infördes något senare i LVU (1 § femte stycket LVU). Sedan den 1 januari 2013 har ändringar genomförts som innebär att barnets bästa ska vara *avgörande* vid beslut eller andra åtgärder som rör vård och behandlingsinsatser för barn. Barnets bästa ska alltså vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem.

Det är en given förutsättning att principen om barnets bästa ska tillämpas inom de ramar som lagens övriga bestämmelser ger (prop. 1997/98:182, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, s. 13.)

Barnets bästa ska även vara *avgörande* för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge (6 kap. 2 a § FB). Det innebär att det inte finns några andra intressen som kan gå före barnets bästa. Även om andra hänsyn kan

finnas med i övervägandena, är det barnet bästa som slutligen ska vara avgörande.

För att tingsrätten ska besluta om adoption ska den dessutom vara till fördel för barnet (4 kap FB). Begreppet ”barnets bästa” nämns dock inte i detta sammanhang.

Vad som är barnets bästa definieras inte närmare i SoL, LVU eller i barnkonventionen. Vid bedömningen av barnets bästa kan dock viss ledning tas i 6 kap. 1 § FB. Enligt denna bestämmelse har barnet rätt till omvårdnad, trygghet och god fostran och ska behandlas med aktning för sin person och egenart. Kroppslig bestraffning och annan kränkande behandling får inte förekomma.

Vad som är barnets bästa kan inte fastställas objektivt utan är resultatet av en bedömning i varje enskild situation. Det får sin betydelse först i ett givet sammanhang och är, enligt förarbetena till den nya bestämmelsen i SoL, en process i flera steg (prop. 2012/13:10 s. 36).

- Vetenskap och beprövad erfarenhet ska beaktas.
- Underlag från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet ska inhämtas.
- Det som barnet själv ger uttryck för ska, i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen, beaktas utifrån ålder och mognad.

I det individuella fallet blir det ytterst upp till socialnämnden respektive domstolen att bedöma vad som är barnets bästa (prop. 2012/13:10 s. 36).

Vårdnadshavarens ställning samt principerna om frivillighet och självbestämmande

Enligt föräldrabalken ansvarar barnets vårdnadshavare för barnets personliga förhållanden och att barnet får sina behov tillgodosedda inom olika områden (6 kap. 1 § FB). Det innebär att vårdnadshavaren har rätt att bestämma i alla frågor som rör barnet.

Frivillighet och självbestämmande är två av de grundprinciper som ska gälla i förhållande till den enskilde enligt 1 kap. 1 § SoL. När det gäller placeringar enligt SoL bestämmer därmed vårdnadshavaren i alla frågor, med undantag för sådant som hör till den dagliga omsorgen. LVU gör undantag från dessa principer, även om samförstånd med barn och vårdnadshavare ska vara huvudprincipen även när det gäller vård enligt denna lag (1 § första stycket LVU). Inskränkningar i barns och föräldrars självbestämmande anges i särskilda bestämmelser och är möjligt till exempel när det gäller umgänge och annan kontakt med barnet (14 § LVU).

Vid placering enligt SoL ska vården upphöra när vårdnadshavaren, eller barn som fyllt 15 år, begär det. Om kriterierna för LVU är uppfyllda kan socialnämnden ansöka om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller vård enligt 1 § LVU. Nämnden kan även ansöka hos förvaltningsrätten om så kallat flyttningsförbud, tidsbegränsat eller tills vidare, om det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs ifrån hemmet där han eller hon befinner sig (24 § LVU).

Nämnden har också möjlighet att under vissa förutsättningar själv besluta om s.k. tillfälligt flyttningsförbud (27 § LVU).

Om barnet är placerat enligt LVU har vårdnadshavaren och barn som fyllt 15 år rätt att begära att vården ska upphöra, och socialnämnden är då skyldig att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Det finns ingen inskränkning i denna rättighet (JO dnr 2710-2001). Skyldigheten för nämnden att inleda en utredning gäller även om flera begäranden görs med korta tidsintervall. Begäran kan göras obegränsat antal gånger oavsett om någon förändring i förhållandena skett sedan omhändertagandet eller inte. Denna rättighet vilar på allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det saknas idag särskild reglering kring frågan.

Stabilitet och sammanbrott

Det finns omfattande internationell, men även svensk, forskning som visar att sammanbrott inom familjehemsvården är ett stort problem. Enligt en tidigare svensk studie slutade placeringen i sammanbrott för 41–51 procent av placeringarna. Risken för sammanbrott ökar om placeringen rör ungdomar med beteendeproblem. Att barnet tidigare omplacerats har också visat sig vara en riskfaktor [5].

Socialstyrelsen publicerade 2012 en studie som visar att sammanbrott även är relativt vanligt bland långvarigt placerade barn och bland yngre familjehemslacerade barn [1]. Bland de långvarigt placerade barnen slutade 24 procent av placeringarna i sammanbrott, jämfört med 13 procent för de yngre barnen. Det var oftast familjehemsföräldrarna som tog initiativ till sammanbrottet för båda grupperna, men när det gällde de yngre barnen var det också vanligt att de biologiska föräldrarna gjorde det. När det gällde de långvarigt placerade barnen, som också var äldre, var det ganska vanligt att barnen själva tog initiativ till att placeringen avslutades.

I en nyligen publicerad svensk avhandling har avslutade placeringar studerats i vidare bemärkelse med särskilt fokus på planerade vårdbyten [12]. Av denna framgår att barn i stor utsträckning upplevde likheter mellan sammanbrott och planerade vårdbyten. I båda fallen kunde förändringen vara förknippad med svåra känslor, beroende på situationen. Planerade vårdbyten var vanligast för förskolebarn. I denna grupp slutade 40 procent av placeringarna i studien på grund av detta. Detta ansågs särskilt anmärkningsvärt eftersom barn i förskoleåldern är känsliga för separationer oavsett om de har en trygg eller otrygg anknytning till sin omsorgsperson eller inte.

Barnskyddsutredningen

Den så kallade Barnskyddsutredningen hade bland annat i uppdrag att analysera situationen för barn som är långsiktigt placerade i familjehem. I direktiven till uppdraget nämns att adoption i vissa sammanhang förts

fram som en lösning (SOU 2009:68 s.708). Utredningen gav forskaren Gunvor Andersson i uppdrag att genomföra en litteraturoversikt om nationella adoptioner i länder där adoption används som barnavårdsinsats och där det är möjligt att genomföra en adoption mot vårdnadshavarens samtycke som redovisas på s.191-225 i betänkandets bilaga (SOU 2009:68).

Enligt slutsatserna i Barnskyddsutredningen hade de adopterade barnen färre beteendemässiga och mentala problem än jämnåriga som växte upp i familjehem. Sammanbrott i tonåren var dock vanliga i denna grupp om ungdomarna hade beteendeproblem. Barn som adopteras tidigt, före sex månaders ålder, visar färre problem som tonåringar än de barn som adopteras senare. Öppna adoptioner⁷ uppfattades i huvudsak positivt. Det framhålls dock att det kan finnas olika förklaringar till att adoption visar bättre resultat. Kunskap saknas t.ex. om vissa bakgrundsfaktorer om barn och föräldrar som gör jämförelserna osäkra. En annan slutsats är att det enligt internationella erfarenheter ofta behövs stöd- och hjälpinsatser under lång tid även för de barn som adopterats. (SOU 2009:68 s. 504).

Barnskyddsutredningens huvudsakliga slutsats var att stabilitet och kontinuitet för barnets del handlar lika mycket om ett gott samarbete mellan socialtjänsten, biologiska föräldrar och familjehem som om juridiska lösningar. Utredningen lämnade inga förslag på någon ändring av regelverket kring adoption av familjehemsplacerade barn. Angående frågan om utökade tvångsåtgärder mot föräldrar, till exempel i form av adoption utan samtycke, ansåg Barnskyddsutredningen att frågan inte bara kan bedömas mot bakgrund av forskning och praktiska erfarenheter inom ramen för en expertutredning. Frågan ansågs vara av politisk karaktär, där värderingar och människosyn och avvägningar mellan olika livsavgörande intressen måste stå i förgrunden. Utredningen föreslog andra åtgärder för att öka stabiliteten och långsiktigheten (se tidigare avsnitt om lagstiftning och huvudprinciper). Barnskyddsutredningen underströk även behovet av att ge socialtjänsten stöd och vägledning i arbetet med att föra samtal med barn, föräldrar och familjehem kring barns behov av en långsiktigt stabil situation och hur en sådan på bästa sätt ska kunna uppnås. Uppfattningen var att en sådan vägledning lämpligen skulle ges av Socialstyrelsen (SOU 2009:68 s. 510).

Frågan om adoption tas inte upp i den proposition som följde på Barnskyddsutredningen (prop. 2012/2013:10). Däremot lämnades förslag om att införa framåtsyftande överväganden av vården samt ge placeringskommunen möjlighet att ge stöd till f.d. familjehem efter att de blivit särskilt förordnade vårdnadshavare enligt 6 kap.8 § FB. Dessa förslag har resulterat i lagändringar fr.o.m. den 1 januari 2013 (se ovan).

Enligt propositionen åstadkoms stabila och långsiktiga lösningar bäst om det finns ett fungerande och respektfullt samarbete mellan samtliga vuxna kring barnets situation. Frågan om barnets framtida boende bör

⁷ Öppen adoption innebär att barnet har kontakt med sina tidigare föräldrar även efter att adoptionen genomförts

regelbundet föras på tal så snart det står klart att barnet behöver stanna kvar och växa upp i familjehemmet (prop. 2012/13:10 s. 82).

Adoptionsutredningen

Den senaste statliga utredningen om adoptioner behandlar frågan om den vetorätt som vårdnadshavare har i frågor om adoption *Modernare adoptionsregler* (SOU 2009:61). Utredningen hade inte fått i uppdrag att ta ställning till frågor om uppväxtförhållanden för barn som är placerade i familjehem eller behovet av att underlätta adoptioner i dessa fall.

Adoptionsutredningen delade i huvudsak Barnskyddsutredningens bedömning. Adoptionsutredningen ansåg att det saknas stöd för att det skulle vara just vårdnadshavares vetorätt som är orsaken till det låga antalet adoptioner. Utöver vägledning till socialtjänsten om hur samtal kan föras med berörda och åtgärder för att underlätta vårdnadsöverflyttning, framförs att ytterligare författningsförändringar kan behövas. Exempel som nämns är att förtydliga den rättsliga regleringen av skyldigheten för socialnämnden att uppmärksamma frågor om adoption i vissa situationer, och att ge socialnämnden möjligheten att väcka talan i domstol. Dessa frågor ingick dock inte i utredningens uppdrag och inga förslag lämnades i denna riktning. (SOU 2009:61, s. 142-146).

Betänkandet *Modernare adoptionsregler* har ännu inte lett till några åtgärder från regeringens sida.

Barns upplevelser och erfarenheter

Enligt Barnskyddsutredningen finns det få studier där barn själv uttalar sig om behovet av stabilitet och långsiktighet. Enligt resultatet av ett svensk forskningsprojekt var samarbetet mellan föräldern och familjehemsföräldern mest betydelsefullt [21]. Lagen och socialtjänsten hade däremot ingen större betydelse för barnen. Kontakten mellan de vuxna var avgörande (SOU 2009:68 s. 495)

Utredningen hänvisar också till internationella studier där forskare frågat barn hur de ser på sin ställning i familjehemmet. Av dessa framkom att ungdomar uttryckt att de önskade att de hade blivit adopterade och att de som varit familjehemsplacerade såg sina liv som utanförstyrda och oförutsägbara (SOU 2009:68 s. 495).

Stockholms stad har i samband med framtagandet av ett informationsmaterial för barn och unga om möjligheten till vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna träffat ungdomar med erfarenheter av vårdnadsöverflyttning. De flesta hade över lag positiva erfarenheter och hade önskat att deras familjehemsföräldrar hade fått överta vårdnaden om dem tidigare. Livet hade blivit enklare enligt ungdomarna⁸.

⁸ Muntlig information vid möte med socialförvaltningen i Stockholms stad 2013-05-23

Socialtjänstens arbete

Nedanstående redovisning är en sammanfattning av resultatet från Socialstyrelsens kartläggning med enkät, uppföljande telefonintervjuer och samtal i fokusgrupper. En mer detaljerad redovisning av resultatet finns i bilaga 1.

Kartläggningen rör socialtjänstens arbete med barn som

- är placerade i familjehem eller
- kan komma att bli placerade i familjehem.

Följande frågor har behandlats angående *adoption* av barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem:

- I vilken utsträckning väcker socialnämnden frågan?
- I vilka situationer väcker socialnämnden frågan?
- Tänkbara fördelar för barnet?
- Varför inte adoption trots att det skulle kunna vara det bästa för barnet?

Socialstyrelsen anser att frågan om adoption inom familjehemsvården inte bör ses som isolerad från annat arbete som pågår inom socialtjänsten för att skapa *långsiktighet och stabilitet* för barn som inte kan bo och växa upp med sina föräldrar. Därför rör kartläggningen även följande frågeområde:

- Hur arbetar socialtjänsten i dag för att skapa långsiktighet och stabilitet för barnen?
- Vad behövs för att skapa bättre förutsättningar?

Frågorna som ställts avser inte ärenden där blivande föräldrar tagit initiativ till adoption innan barnet fötts eller i samband med att barnet föds.

Genomförande

En enkät har skickats till samtliga 316 kommuner och stadsdelar i landet⁹. Av dessa svarade 265, vilket är en svarsfrekvens på 84 procent.

Frågorna gäller ärenden aktuella under perioden 1 januari 2012–31 augusti 2013.

Endast en liten del av de uppgifter Socialstyrelsen sökt finns registrerade i datasystem. Enkätsvaren bygger därför till största delen på att den berörda personalen ur minnet gått igenom de ärenden man haft under den aktuella tidsperioden. Vissa frågor har varit obligatoriska att svara på me-

⁹ I det följande används begreppet kommun för både kommuner och stadsdelar om inte annat anges.

dan andra varit frivilliga. Det förekommer både öppna frågor och frågor med slutna svarsalternativ.

Telefonintervjuer har genomförts med handläggare i 19 kommuner, som enligt enkätsvaren och Socialstyrelsens officiella statistik hade erfarenhet av att något eller några barn i den aktuella målgruppen adopterats.

Fokusgrupper som representerar olika grupper av aktörer och berörda inom området har hållits vid fem tillfällen. Socialstyrelsen har träffat familjehemssekreterare och socialsekreterare, ett nätverk med chefer inom familjehemsvården, regionala utvecklingsledare, SKL och Allmänna barnhuset samt familjehemsorganisationer och en organisation för personer med erfarenhet av adoption och familjehemsplacering.

Vad menas med att "väcka frågan"?

Frågan om adoption inom familjehemsvården kan vara aktuell på olika sätt hos kommunerna. Socialstyrelsen har inte bara tagit reda på hur ofta och i vilka situationer en ansökan om adoption faktiskt görs, utan också önskat få en bild av i vilken utsträckning frågan väcks. Frågan kan väckas i olika sammanhang och på olika nivåer i organisationen enligt den definition Socialstyrelsen gjort inom ramen för kartläggningen. Därför har frågor ställts som rör den övergripande nivån, verksamhetsnivån samt individnivån och socialtjänstens arbete med enskilda barn. Omfattas socialtjänstens *interna riktlinjer* av adoption som ett alternativ till långvarig familjehemsplacering eller vårdnadsöverflyttning? Förs det *generella diskussioner* om adoption som ett alternativ inom socialtjänsten? Diskuterar handläggare adoption som ett alternativ för *ett specifikt barn* – med varandra och med berörda?

För att få en uppfattning om det senare har Socialstyrelsen därför frågat i vilken utsträckning socialtjänsten *internt övervägt* frågan om adoption, men därefter kommit fram till att inte gå vidare och ta upp frågan med berörda. Socialstyrelsen har också frågat om och för hur många barn adoption har *tagits upp* med berörda och slutligen om det förekommit att något eller några barn *blivit adopterade* i stället för att placeras i familjehem.

Uppgifter om adoption av redan familjehemsplacerade barn har hämtats från Socialstyrelsens officiella statistik.

Enkäten svarar på frågan om hur vanligt det är att frågan om adoption väcks. De uppföljande telefonintervjuerna och i viss mån fokusgrupperna har gett en bild av i vilka situationer det förekommer.

Sammanfattande resultat

Socialstyrelsen redovisar resultatet av kartläggningen utifrån de frågeställningar som beskrivs inledningsvis i detta avsnitt. De tankar, erfarenheter och synpunkter som kom fram i fokusgrupperna bekräftade i allt väsentligt enkätsvaren och dessa redovisas tillsammans.

I vilken utsträckning väcker socialnämnden frågan?

Socialtjänsten väcker frågan om adoption för barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem i mycket liten utsträckning. Denna slutsats gäller samtliga nivåer inom socialtjänsten – den övergripande nivån, verksamhetsnivån och individnivån.

Riktlinjer och generella diskussioner är ovanliga

Riktlinjer om adoption för den aktuella målgruppen finns i 2 procent av kommunerna. Generella diskussioner om adoption som alternativ till familjehemsplacering eller vårdnadsöverflyttning som inte rör enskilda barn har förts i 16 procent av kommunerna under de senaste tre åren.

Få kommuner har väckt frågan om adoption

Enkätsvaren visar att frågan om adoption har aktualiserats för ett eller flera barn på något av de sätt som anges ovan i 14 procent av kommunerna och stadsdelarna. Det vanligaste är att frågan tagits upp angående barn som redan är placerade i familjehem. Andelen kommuner där frågan om adoption internt övervägts för något av dessa barn, men där man därefter valt att inte gå vidare, uppgår till 6 procent. Frågan har tagits upp med berörda i 7 procent av kommunerna. När det gäller barn som kan komma att bli placerade i familjehem har ännu färre kommuner väckt frågan – 3 procent av kommunerna har väckt frågan internt och 4 procent har tagit upp den med berörda. I vissa av kommunerna har frågan uppmärksamats både för barn som redan är placerade i familjehem och för barn som kan komma att placeras. Endast 2 procent av kommunerna har i enkäten uppgett att det förekommit att barn blivit adopterade i stället för att placeras i familjehem.

Tabell 1. Andel kommuner som väckt frågan om adoption, samt där adoption genomförts som alternativ till familjehemsplacering.

Ärenden ...	Internt övervägt att ta upp frågan med berörda men inte gjort det (%)	Har tagit upp frågan med berörda (%)	Totalt (%)
... med redan placerade barn där kommunen väckt frågan	6	7	13
... med barn som blev placerade där kommunen innan placering väckt frågan	3	4	7
... där adoption genomfördes som alternativ till placering			2

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Få barn berörda

Kommunerna och stadsdelarna har inrapporterat att frågan väckts på något av de ovan redovisade sätten för sammanlagt 64 barn under perioden 1 januari 2012 till 31 augusti 2013. Eftersom svar saknas från nästan en femtedel av kommunerna och stadsdelarna är det verkliga antalet troligtvis högre. Kommunerna och stadsdelarna som inte svarat motsvarar cirka 15 procent av befolkningen.

Socialtjänsten har i första hand väckt frågan för barn som redan är placerade i familjehem (44 barn). För drygt hälften av dessa (24 barn) handlar det om att interna diskussioner förts, men att socialtjänsten kommit fram till att man inte ska gå vidare och tala med berörda. Beträffande knappt hälften (20 barn) har frågan tagits upp med berörda.

Det är mycket ovanligt att socialtjänsten uppmärksammar frågan om adoption som ett alternativ för barn som kan komma att placeras i familjehem. Enligt enkätsvaren gäller detta för totalt 15 barn. För sex barn har interna överväganden gjorts och beträffande nio barn har socialtjänsten tagit upp frågan med berörda. För fem av dessa barn ledde diskussionerna till att barnet blev adopterat i stället för familjehemsplacerat.

Enligt Socialstyrelsens officiella statistik begärde tingsrätten under 2012 yttranden från socialnämnden rörande 14 barn som var placerade i familjehem.

I vilka situationer väcker socialnämnden frågan?

Ytterligare steg har tagits för att få en uppfattning om i vilka situationer socialnämnden väcker frågan för barn som är placerade i familjehem och barn som kan komma att placeras. Uppföljande telefonintervjuer har genomförts med socialtjänsten i de 14 kommuner, som enligt Socialstyrelsens officiella statistik lämnat yttrande till tingsrätten rörande barn som var placerade i familjehem. Telefonintervjuer har även genomförts med fem kommuner som enligt enkäten haft ärenden där barn adopterats i stället för

att placeras i familjehem. Totalt intervjuades alltså representanter från 19 kommuner.

Sammanlagt fanns det 19 barn som vid ett första steg ingick i Socialstyrelsens uppföljande telefonintervjuer. Socialstyrelsens kartläggning avsåg *inte* ärenden där blivande föräldrar själva tagit initiativ till adoption innan barnet fötts eller i samband med förlossningen och där föräldrarnas omsorgsförmåga inte bedömts som sviktande. De uppföljande telefonintervjuerna visade dock att detta var situationen i *åtta* av de 14 ärenden som avsåg barn som redan var placerade i familjehem - samt i *två* av de fem ärenden som rörde barn som adopterats i stället för att placeras i familjehem. Dessa 10 ärenden ligger alltså utanför ramen för granskningen och räknas som bortfall, liksom ytterligare *fyra* ärenden som är bortfall av andra skäl. Till exempel visade sig ett ärende röra en internationell adoption där beslut fattades om familjehemsplacering i avvaktan att vissa juridiska frågor rörande adoptionen skulle lösas.

Kartläggningen visar alltså att endast *fem* av de 19 ärenden där telefonintervju genomförts rörde barn som normalt sett är placerade i familjehem. Barnens föräldrar hade allvarlig psykisk sjukdom, social problematik, missbruksproblem och utvecklingsstörning. I ett av dessa ärenden bifölls inte ansökan om adoption av tingsrätten på grund av att samtycke saknades från vårdnadshavaren. I samtliga fall har familjehemmet varit starkt drivande och ansökt med stöd av socialtjänsten eftersom bedömningen har varit att en adoption skulle kunna vara för barnets bästa.

Tänkbara fördelar för barnet

Socialtjänsten har framfört att man uppfattar adoption som en mycket komplicerad fråga och att det är svårt att göra generella bedömningar om fördelar och nackdelar. Individuella bedömningar måste göras utifrån varje enskilt barn.

Ett återkommande enkätsvar är att adoption, i egenskap av livslångt åtagande som tydliggör adoptivföräldrarnas ansvar och rättigheter, kan skapa goda cirklar som påverkar barnet positivt. Barnet får samma rättigheter som eventuella barn i adoptivfamiljen och en ökad känsla av tillhörighet. Det juridiska bandet och vetskapen om att relationen mellan barn och familj förutsätts vara livslång skapar en trygghet i relationen och förutsättningar för en starkare anknytning. Det minskar risken för framtida separationer och uppbrott.

Socialtjänsten anser att adoption kan öka stabiliteten och tryggheten för barn som placerats som mycket unga och som har en starkare anknytning till familjehemmet än till föräldrarna. Det förekommer i dag att barn som placerats i familjehem direkt efter födelsen och har sin anknytning till familjehemsföräldrarna får flytta tillbaka till sina biologiska föräldrar efter flera år i familjehemmet.

Även barn vars föräldrar är döda eller barn som inte har någon kontakt med sina föräldrar skulle kunna ha en fördel av att vara adopterade. Det gäller framförallt i de fall det också saknas andra släktingar. Adoption skulle kunna ge dessa barn en familj för livet.

Adoption skulle enligt socialtjänsten också kunna skydda barn och familjehem från föräldrar som driver juridiska processer och skapar oro. Föräldrar har i dag obegränsad rätt att begära att LVU-vården upphör trots att ingen förändring skett beträffande skälen för omhändertagandet.

En del barn som bor i familjehem upplever det som negativt att behöva ha kontakt med socialtjänsten. Adoption skulle innebära en ”normalisering”. Barnen skulle som adopterade bli mer ”som andra barn”, vilket skulle kunna vara en viktig positiv skillnad för dem.

Varför adoption inte genomförs

Socialtjänsten uppfattar att adoption står i motsats till principen om att barn så snart som möjligt ska återförenas med sina föräldrar. Adoption uppfattas också stå i konflikt med socialtjänstens uppgift att arbeta för att främja barnets kontakt med sitt ursprung. Det finns de som uppfattat att det inte är möjligt att genomföra en adoption för barn i familjehem. Det framförs även att adoption inte är förenligt med svenska traditioner och därför uppfattas som främmande och olämpligt. Föräldrar kan bli avskräckta från att ta kontakt med socialtjänsten om möjligheterna till adoption inom familjehemsvården ökar.

Socialtjänsten uppfattar det som mycket svårt att få det samtycke till adoption från barnets vårdnadshavare som krävs. Enligt socialtjänsten skulle de flesta föräldrar känna sig djupt kränkta och oroliga om frågan togs upp, vilket skulle kunna innebära risker för fortsatt samarbete med socialtjänst och familjehem och påverka barnets situation negativt. Det uppfattas därför som för riskfyllt att väcka frågan om man inte med stor sannolikhet vet att vårdnadshavaren samtycker.

Adoption är ett definitivt beslut och socialtjänsten menar att det är svårt att förutse hur det påverkar barnets framtid. Både socialtjänstrepresentanter och familjehemsrepresentanter betonar hur viktigt det är för barnet att kunna ha fortsatt kontakt med sitt ursprung - både föräldrar, syskon och övrig släkt - även om det inte kan bo med sina föräldrar. Risken finns att barnet i och med en adoption förlorar denna kontakt, vilket generellt sett inte bedöms som förenligt med barnets bästa. Föräldrar riskerar att ge upp kontakten. Det kan bli konflikter mellan de nya adoptivföräldrarna och de biologiska föräldrarna som barnet far illa av.

Ett vanligt förekommande svar i både enkät och fokusgrupper är svårigheten att göra prognoser kring föräldrars rehabiliteringsmöjligheter och framtida föräldraförmåga. Socialtjänsten känner inte till någon metod för att bedöma detta.

Socialtjänsten uppfattar att familjehem generellt sett är negativa till att adoptera barn på grund av att det då inte blir möjligt att få ekonomiskt och annat stöd av socialtjänsten. Den fokusgrupp som hölls med representanter för familjehemsorganisationerna bekräftade denna uppfattning. Många barn har stora behov och som tidigare framförts när det gäller vårdnadsöverflyttningar så vill familjehem vara försäkrade om att kunna få det stöd de behöver. Andra problem kan också uppstå till exempel i förhållande till familjehemmets egna barn. Konflikter kan till exempel uppstå

kring arv och andra ekonomiska frågor. Familjehemsrepresentanterna lyfter också att de ser en stor risk för att barnet förlorar kontakt med sitt ursprung om en adoption genomförs, vilket familjehemmen inte bedömer skulle vara för barnets bästa. Familjehemsrepresentanterna är också måna om att kunna ha ett bra samarbete med barnets föräldrar, vilket kan äventyras om frågan om adoption väcks.

Ett återkommande svar i enkäten är att socialtjänsten använder sig av vårdnadsöverflyttning i de fall barnet har fått en stark anknytning till familjehemsföräldrarna och det bedöms vara för barnets bästa att familjehemmet övertar vårdnaden om barnet. En vårdnadsöverflyttning är inte lika slutgiltig och definitiv. Det är även möjligt att genomföra en vårdnadsöverflyttning utan vårdnadshavarens samtycke om det bedöms vara det bästa för barnet och kriterierna i övrigt är uppfyllda. Det uppfattas viktigt för socialtjänsten att kunna fortsätta följa barnets utveckling och ge det stöd till familjehemmet som en vårdnadsöverflyttning möjliggör. Socialtjänsten anser att vårdnadsöverflyttningar i dag är en angelägen utvecklingsfråga. Även familjehemsrepresentanterna har framfört att de ser vårdnadsöverflyttning som en möjlighet att öka stabiliteten och tryggheten för barnen och är positiva till de nyligen genomförda lagändringarna.

Brist på kunskap och rutiner har lyfts fram som skäl till att frågan om adoption inte tas upp. Det handlar framförallt om behov av ökade kunskaper om rättstillämpning, handläggning, forskning med mera. Se vidare under rubriken ”Vad behövs för att skapa bättre förutsättningar?”

Socialtjänstens arbete för att skapa långsiktighet och stabilitet?

Andelen kommuner som uppger att de har särskilda arbetssätt för att skapa långsiktighet och stabilitet för barn som med stor sannolikhet behöver växa upp i ett annat hem än det egna uppgår till 68 procent. Nedan följer en sammanfattning av de arbetssätt som redovisats. Kartläggningen ger inte svar på hur de kommuner som svarat nej på frågan arbetar. Det är inte uteslutet att även dessa kommuner arbetar på liknande sätt.

Flera kommuner påtalar att arbetet kring vårdnadsöverflyttning till familjehemmet fått ett större genomslag på senare tid. Det har dock i kartläggningen framkommit att socialtjänsten i vissa fall anser att domstolen har ett bristande barnperspektiv i mål om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna enligt 6 kap 8 § FB, vilket leder till att socialnämndens ansökan lämnas utan bifall. Svårigheter med att få samtycke från familjehemmen kvarstår dock. Familjehemsorganisationerna bekräftar delvis detta och menar att många familjehem inte är beredda att ta det ansvar för barnet som det innebär att bli vårdnadshavare, särskilt som många familjehemsplacerade barn i dag har särskilda behov och kräver extra stöd. Vårdnadsöverflyttning skapar en större otrygghet kring möjligheterna att få nödvändigt stöd. De senaste lagändringarna kring detta upplevs dock som positiva och familjehemsorganisationerna ser ändå vårdnadsöverflyttning som en möjlighet.

Många socialtjänstrepresenteranter beskriver i enkätsvar och fokusgrupper att de blivit tydligare gentemot föräldrar, barn och familjehem kring de bedömningar som görs om vårdens långsiktighet. Vårdplaner, genomförandeplaner och andra stöddokument som BBIC¹⁰ erbjuder nämns som redskap i arbetet.

Det framkommer av enkätsvaren att vissa kommuner numera alltid lyfter frågan om långsiktighet i samband med rekrytering och utredning av familjehem. Om sannolikheten för återförening bedöms liten är man tydlig med det och anlitar endast familjehem som är införstådda med vad som förväntas av dem i detta avseende.

Att barnet har en egen socialsekreterare som har en tät och god kontakt med barnet under placeringen nämns också som en viktig faktor för att skapa stabilitet i vården. Socialtjänsten framhåller att kontakten med barnet är viktig för att kunna ge rätt hjälp. Det kan handla om stöd i skolarbetet eller hjälp att bearbeta sin situation och tidigare svåra upplevelser eller brister som funnits i hemmiljön.

Stödet till familjehemmet bedöms också som betydelsefullt av socialtjänsten och av familjehemsorganisationerna. Det kan handla om grundutbildning, extern handledning för att kunna stödja barnet på bästa sätt, extra stöd för att underlätta anknytning, stöd i kontakten med barnets föräldrar med mera.

Ett gott samarbete mellan socialtjänst, barnets föräldrar, nätverk och familjehemmet är enligt enkätsvar och fokusgrupper viktigt för att skapa en stabil situation för barnet. Därför beskriver många kommuner att insatser genomförs för att främja detta. Det kan handla om att ge stöd till föräldrarna vid umgänget och också stöd till familjehemmet för att underlätta kontakten med barnets föräldrar.

Samverkan med barnets professionella nätverk (till exempel skolan) nämns också som en angelägen fråga.

Vad behövs för att skapa bättre förutsättningar?

Ovanstående fråga har besvarats utifrån fasta svarsalternativ av alla respondenter (tabell 1).

Tabell 2: Ökad stabilitet och långsiktighet för placerade barn

Socialtjänstens uppfattning om vad som behövs. Andel kommuner i procent.

	Andel kommuner
Mer kunskap	56
Lagändring	31
Annat	25
Inte aktuellt	15

Källa: Enkät till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

¹⁰ Barnets behov i centrum

Mer kunskap

Knappt 60 procent av kommunerna önskar mer kunskaper om adoption. Socialtjänsten lyfter sammafattningsvis följande fyra kunskapsområden:

- Forskning inom området – vad visar den om adoption som alternativ till familjehemsplacering eller vårdnadsöverflyttning? För- och nackdelar?
- Erfarenheter från praktiken – hur fungerar det i andra länder? Finns det goda exempel internationellt eller i Sverige?
- Lagstiftning, rättstillämpning och handläggning – vad gäller och hur går man tillväga? Vad är skillnaden mellan vårdnadsöverflyttning och adoption?
- Metodstöd – finns det metoder för att bedöma föräldrars möjligheter till rehabilitering och förbättrad föräldraförmåga? Hur gör man en rättssäker bedömning om barnets bästa i denna typ av svåra ärenden?

Olika former för kunskapsförmedling har föreslagits av socialtjänsten enligt följande:

- Erfarenhetsutbyte i seminarieform med möjlighet till diskussioner och dialog, gärna på länsnivå.
- Konferenser och föreläsningar.
- Nationella riktlinjer, handböcker, cirkulär eller annan typ av skriftligt material.

Socialtjänsten uttrycker även behov av mer allmän kompetenshöjning för personal inom familjehemsvården. Det handlar till exempel om arbetet med att skapa bästa möjliga kontakt med barnet och tillgodose barnets behov, utredning av och stöd till familjehem. Matchning mellan barn och familjehem och hur bedömning ska göras på bästa sätt om långsiktigheten i placeringen samt hur samtal kan föras kring dessa frågor med berörda nämns också som viktiga.

Lagändring

Cirka en tredjedel av kommunerna anser att lagändringar behövs för att skapa bättre förutsättningar för stabilitet och långsiktighet för placerade barn. Det handlar till största delen om att man anser att föräldrarätten i vissa fall behöver träda tillbaka till förmån för ett större hänsynstagande till barnets bästa. Socialtjänsten anser att följande behöver ses över för att barnets bästa ska kunna tillgodoses bättre:

- Möjligheten för vårdnadshavare att begära att LVU-vården upphör bör begränsas i de fall ingen förändring skett vad gäller skälen till omhändertagandet eller där ingen förändring skett i vårdnadshavarens livssituation.

- Vård enligt LVU bör begränsas tidsmässigt på ett tydligare sätt än i dag.
- Ökad tydlighet i lagstiftningen kring återföringsprincipen när barn inte bedöms kunna återvända till sina föräldrar.
- Möjlighet att genomföra adoption mot vårdnadshavarens vilja i de fall det bedöms vara det bästa för barnet.

Övrigt

En fjärdedel av kommunerna lyfter fram andra faktorer som väsentliga för ökade möjligheter till stabilitet och långsiktighet. Det handlar om organisatoriska förändringar och bättre förutsättningar för personalens arbete. Hinder för att öka kvaliteten i arbetet med familjehemsplacerade barn uppges vara hög arbetsbelastning, hög personalomsättning, oerfaren personal med mera.

Bättre metoder för utredning och stöd till familjehem efterlyses också samt ett bättre stöd från andra huvudmän som till exempel skola och barnpsykiatri.

Andelen kommuner som anser att frågan om att skapa bättre förutsättningar för långsiktighet och kvalitet inte är aktuell uppgår till 15 procent. I huvudsak framförs att den möjlighet som finns till vårdnadsöverflyttning är tillräcklig. Andra förändringar som skett i lagstiftningen det senaste året nämns också som tillräckliga åtgärder.

Erfarenheter från Stockholms stad

Stockholms stad har sedan 2010 haft ett särskilt fokus i arbetet med familjehemsplacerade barn i syfte att öka stabiliteten och långsiktigheten för barn som sannolikt inte kan återvända till föräldrahemmet. I enlighet med lagstiftningen inriktades arbetet först och främst på frågan om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna, men även adoption diskuterades som ett alternativ. För att få mer kunskap om hur berörda såg på frågan togs kontakter med brukarorganisationer som företrädde föräldrar med placerade barn samt med barn som själv hade erfarenheter av familjehemsplacering. Organisationer som företrädde föräldrar framförde behov av tydlighet från socialtjänsten kring dessa frågor. Stockholms stad träffade en grupp ungdomar med erfarenhet av vårdnadsöverflyttning till familjehemmet. De var positiva till vårdnadsöverflyttning och menade att socialtjänsten var för försiktig i sitt sätt att arbeta med frågan.

För att stödja arbetet med vårdnadsöverflyttning har sedan dess ett informationsmaterial tagits fram för föräldrar och familjehem. Stockholms stad har även tagit fram en broschyr riktad till barn.

Under 2010 genomfördes även en utbildningsdag om nationell adoption för familjehemssekreterare och personal inom familjerätten.

Det framgår av de nyligen reviderade riktlinjerna för familjehemsvård att adoption kan vara ett alternativ till långvariga familjehemsplaceringar och vårdnadsöverflyttning.

Diskussionerna i Stockholms stad har i första hand rört nyfödda barn som behöver familjehemsplaceras. I dessa ärenden finns behov av ett förändrat arbetssätt för att öka förutsättningarna att arbeta för barnets bästa. Metodutveckling behövs framförallt kring hur man på bästa möjliga sätt kan föra samtal med barns föräldrar kring dessa svåra frågor. Ett alternativ som även diskuterats är att i högre utsträckning söka familjehem ur adoptionskön för de barn som sannolikt inte kan återförenas med sina föräldrar. Bemötandet av gravida kvinnor som vill adoptera bort sitt barn är också en fråga som diskuteras. Från vissa stadsdelar finns goda exempel där adoption genomförts, men stadsdelarna har kommit olika långt i arbetet.

I januari 2014 har samtliga stadsdelar haft en gemensam temadag om långsiktighet och stabilitet för de familjehemsplacerade barnen med redovisning av forskningsresultat om sammanbrott och möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Forskningsläget

I uppdraget från regeringen har inte ingått att kartlägga forskningen inom området. Forskning om hur adoption påverkar barns utveckling är dock en viktig utgångspunkt för att kunna svara på vissa delar i uppdraget, till exempel att överväga om det behöver vidtas några åtgärder för att socialnämnderna ska uppmärksamma frågan om adoption i högre utsträckning än i dag och i så fall föreslå eventuella åtgärder.

Forskaren Gunvor Anderssons forskningsgenomgång i bilagan till Barnskyddsutredningens betänkande visade att det finns omfattande internationell forskning om adoption (SOU 2009:68). Slutsatserna från denna genomgång har redan redogjorts för i tidigare avsnitt.

Adopterade barns utveckling har undersökts för sig, och jämförelser har även gjorts mellan olika grupper av barn, till exempel mellan adopterade barn och familjehemsplacerade barn. Generellt pekar forskningen på att utvecklingen är mer positiv för adopterade barn än för familjehemsplacerade och för barn som återvänder till föräldrahemmet. Å andra sidan utfaller resultaten till de adopterades nackdel om de jämförs med barn i normalbefolkningen. Detta påvisades redan på 1980-talet i svenska registerstudier [13]. Det finns även senare forskning inom området från Sverige och övriga Norden [6, 14-19]. I Sverige har omfattande registerstudier genomförts som belyser utvecklingen för bland annat nationellt adopterade barn och familjehemsplacerade barn, både var för sig och i jämförelse med varandra [6, 14-16].

De övergripande resultaten är relativt samstämmiga. De adopterade barnen hade bättre skolresultat än familjehemsplacerade barn [6,14,15,18], men lägre än normalpopulationen [6,19]. De övergripande resultaten visar även att de adopterade barnen hade färre psykiska problem och beteendeproblem än andra jämförelsegrupper, med undantag för normalpopulationen [6, 16-18]. Adoption i unga år förefaller påverka utvecklingen positivt [18]. Flera studier och sammanställningar belyser också att det finns en rad metodproblem som gör det svårt att göra relevanta jämförelser. Det handlar bland annat om att det i vissa studier saknas bakgrundsinformation om barnen, deras föräldrar och situationen före familjehemsplaceringen eller adoptionen.

Inom ramen för kartläggningen har databassökningar genomförts för att finna forskning om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB. Vårdnadsöverflyttning enligt svensk modell är inte vanligt förekommande i andra länder och inga studier påträffades därför i databassökningarna.

Det saknas alltså kunskap om hur barns utveckling påverkas av vårdnadsöverflyttning bland annat med avseende på stabilitet i uppväxten och möjlighet att få en familj för livet. Det saknas även kunskap om resultatet av vårdnadsöverflyttning jämfört med långvariga familjehemsplaceringar eller adoption när det gäller barnets utveckling.

Nationella adoptioner i Norden

Adoption som alternativ till långvariga familjehemsplaceringar är betydligt vanligare i t.ex. England och USA än i Sverige och övriga nordiska länder (SOU 2009:68, s. 505-506). Övriga nordiska länder liknar i stora delar Sverige när det gäller socialpolitik, synen på familjen, barnets rättigheter, barnavårdssystemet med mera. Socialstyrelsen har därför inom ramen för kartläggningen haft kontakt med nationella myndigheter i Danmark, Norge och Finland för att ta del av det arbete som pågår kring adoption. Delar av statliga utredningar och annat skriftligt material har också gått igenom.

Det finns ingen motsvarighet till den svenska möjligheten att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna i Danmark, Norge eller Finland.

Danmark

I Danmark har adoption som varit möjligt sedan 1972 som alternativ till familjehemsplacering med eller utan samtycke från vårdnadshavaren, men förekommit mycket sällan [21]. En lagändring genomfördes 2009 för att stimulera till flera adoptioner (Lov om adoption, nr 905 af 28. september 2009). Utgångspunkten var bland annat resultatet från en dansk kunskapsöversikt och syftet var att öka kontinuiteten i barns uppväxt [21].

Lagändringen innebär att barn under ett år som placeras och barn som varit placerade i samma hem tre år kan adopteras utan samtycke. Föräldrarna ska ha bedömts sakna möjligheter att kunna ta hand om barnet, och de ska inte heller spela en positiv roll för barnet i samband med umgänge. Adoption ska bedömas vara det bästa för barnet. Barnet kan adopteras av sina familjehemsföräldrar eller andra godkända adoptivföräldrar. Utredningen kan påbörjas innan barnet har fötts. Det finns möjlighet till så kallad öppen adoption. Det innebär att det finns möjlighet för barn och biologiska föräldrar och släkt att ha kontakt efter att adoptionen har genomförts [21].

Den uppföljning som genomfördes 2011 av lagändringen 2009 visade att ett barn hade blivit adopterat sedan den nya lagen trädde i kraft. Kommunerna hade svårigheter med att tillämpa den nya lagstiftningen bland annat på grund av de mycket komplicerade bedömningar som behöver göras i dessa svåra och slutgiltiga beslut [21].

Under 2011 tog Justitieministeriet och Socialministeriet fram informationsmaterial om adoption utan samtycke samt icke bindande riktlinjer som stöd för att bedöma föräldrakompetensen. Sedan lagändringen 2009 har hittills 11 adoptioner utan samtycke genomförts¹¹. Danska Socialstyrelsen har sedan 2012/2013 i uppdrag att ta fram skriftligt väglednings- och inspirationsmaterial till socialtjänsten för att stimulera till fler adopt-

¹¹ Information efter kontakt med danska Socialstyrelsen.

ioner. Ett arbete pågår med att söka bästa möjliga kunskap om metoder för att bedöma föräldraförmågan i ärenden som rör adoption utan samtycke.

Norge

Familjehemsplacerade barn kan i Norge adopteras av sitt familjehem mot vårdnadshavarens vilja när vissa förutsättningar är uppfyllda. Barnets föräldrar ska ha bedömts sakna förmåga att ge barnet den nödvändiga omsorgen, och barnet ska ha en sådan anknytning till familjehemsföräldrarna att det tar skada av en separation. Familjehemsföräldrarna ska ha visat sig vara lämpliga att uppfostra barnet som sitt eget. Adoptionen ska vara till barnets bästa och villkoren för adoption enligt adoptionslagen i övrigt ska vara uppfyllda. År 2007 genomfördes 27 nationella adoptioner med eller utan samtycke (SOU 2009:68 s 507). Vid en statlig utredning av barnavårdsområdet 2012 behandlades bland annat frågan om adoption av barn i familjehem (*Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om den biologiske prinsipp* [NOU 2012:5]). Förslag lämnades om att adoption skulle övervägas inom ett år efter placering för barn yngre än 18 månader, och inom två år för barn mellan 18 månader och 4 år. Utgångspunkten för förslaget var anknytningsteorin och internationella forskningsresultat om jämförelser mellan adoption och långvarig familjehemsplacering när det gällde barnets utveckling. ”Prinsippet om utvecklingsfrämjande anknytning” förslogs få en större betydelse vid bedömningen om barnets bästa. Regeringen beslutade inte enligt förslaget, men slår i propositionen som följde på utredningen slås fast att stabilitet i omsorgen är viktigt för barn, och att adoption som barnavårdsinsats bör tillämpas oftare (prop. 106 L. *Erinringer i barnloven*). Vidare framgår i denna att de norska myndigheterna bör utbyta erfarenheter med Sverige och Danmark om permanenta familjehemsplaceringar. Möjligheten för socialtjänsten att stödja familjehemsföräldrarna även efter en adoption bör också utredas. Regeringen avser också att närmare utreda vilket stöd socialtjänsten behöver när det gäller bedömningar av barnets bästa i adoptionsärenden. Principen om barnets bästa ska vara vägledande för allt arbete. Anknytnings- och relationskvaliteten i barnets liv ska ha central betydelse i socialtjänstens arbete, men de biologiska banden, effektiva åtgärder med minsta möjliga ingrepp i barnets liv samt barnets rätt till delaktighet ska också vara viktiga lagliga principer.

Finland

En ny adoptionslag trädde i kraft i Finland 2012 (Adoptionslag 22/2012). Den slår fast att barn inte kan adopteras utan samtycke från barnets föräldrar om inte synnerligen exceptionella skäl finns, vilket är mycket ovanligt. Med den nya lagen ges möjlighet att genomföra öppna adoptioner. Lagen har ett tydligt barnperspektiv och barnets bästa ska komma i främsta rummet. Efter kontakt med Rädda Barnen i Finland har framkommit att organisationen se-

dan 2010 driver ett utvecklingsprojekt som handlar om öppna adoptioner. Adoption av barn inom familjehemsvården är ovanligt. Barnskyddslagen betonar återförening och planering för varaktiga placeringar är inte vanligt förekommande. Rädda Barnens projekt syftar till att öka medvetenheten om adoption som alternativ när det bedöms vara för barnets bästa.

Referenser

1. Vårdnadsöverflyttningar för barn placerade i familjehem. Uppföljning av lagändring enligt propositionen 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer. Stockholm: Socialstyrelsen och länsstyrelserna; 2006.
2. Oplanerade avbrott i familjehemsplaceringar av yngre barn och långvarigt placerade barn. Stockholm: Socialstyrelsen; 2012.
3. Franzén E, Vinnerljung B. Foster children as adult. Many motherless, fatherless or orphans. A Swedish national cohort study. *Journal of Child and Family Social Work*. 2006;11:254-63.
4. Dorsey S, Farmer EMZ, Barth RP, Green KM, Reid J, Landsverk, J. Current status and evidence base of training and for foster and treatment foster parents. *Children and Youth Services Review*. 2008; 30(12):1403-16.
5. Vinnerljung B, Sallnäs M, Kyhle Westermarck P. Sammanbrott vid tonårsplaceringar – om ungdomar i fosterhem och på institution. Socialstyrelsen; 2001.
6. Vinnerljung B, Berlin M, Hjern A. Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling. I: Social rapport 2010. Socialstyrelsen; 2010. s. 227-266.
7. Kling S, Nilsson I. Samhällsvårdade barns hälsa – en studie av det medicinska omhändertagandet. Malmö: Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap; 2010.
8. Adoption. Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen; 2008.
9. Barn och unga i familjehem och HVB. Handbok om socialnämndens uppgifter. Socialstyrelsen; 2012.
10. Årsredovisning 2012. Myndigheten för internationella adoptioner; 2013.
11. Sveriges officiella statistik. Statistik – Socialtjänst Familjerätt. Stockholm: Socialstyrelsen; 2002-2012.
12. Skoog V. Barn som flyttas i offentlig regi. En studie av förekomst och upplevelser av instabil samhällsvård för barn. Doktorsavhandling. Institutionen för socialt arbete Umeå universitet; 2013.
13. Boman M, Sigvardsson S. Negative Social Heritage. *Adoption & Fostering*. 1980b (101):25-31.
14. Vinnerljung B, Hjern A. Cognitive, educational and self-support outcomes of long-term foster care versus adoption. A Swedish national cohort study. *Children and Youth Services Review*. 2011;33(10):1902-10.
15. Berlin M, Vinnerljung B, Hjern A. School performance in primary school and psychosocial problems in young adulthood among care leavers from long term foster care. *Children and Youth Services Review*. 2011;33(12):2489-97.

16. Vinnerljung B, Hjern B, Lindblad F. Suicide attempts and severe psychiatric morbidity among former child welfare clients in a national cohort study. *Journal of Child Psychology & Psychiatry*. 2006;47(7):723-33.
17. von Borczykowski A, Hjern A, Lindblad F, Vinnerljung B. Suicidal behaviour in national and international adoptees. *Journal of Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*. 2006;41:95-102.
18. Christoffersen MN. A study of adopted children, their environment, and development: A systematic review. *Adoption Quarterly*. 2012;15(3):220-37.
19. Gärtner K, Heggland J E. Adopterte barn, ungdom og voksne. Rapport 2013:8. Folkehelseinstituttet Norge; 2013;50070210.
20. Ankerstyrelsens undersøgelse af adoption uden samtykke. København: Ankerstyrelsen; 2011.
21. Andersson G. Utsatt barndom – olika vuxenliv, ett longitudinellt forskningsprojekt om barn i samhällsvård. Stiftelsen Allmänna barnhuset; 2008.
22. Ett hem att växa i. Grundutbildning för jour- och familjehem. Socialstyrelsen; 2013.
23. BRA-fam – en standardiserad bedömningsmetod vid rekrytering av familjehem. Socialstyrelsen; preliminär version 2012, ännu ej publicerad.

Bilaga 1. Resultatet av enkät, telefonintervjuer och fokusgrupper

För information om metod, frågeställningar, svarsfrekvens med mera hänvisas till avsnittet *Kartläggning av socialtjänstens arbete* (s. 26-27).

De tankar, erfarenheter och synpunkter som kom fram i fokusgrupperna bekräftade i allt väsentligt enkätsvaren och redovisas tillsammans.

I vilken utsträckning väcker socialnämnden frågan?

Riktlinjer förekommer ytterst sällan

För att få en bild av hur aktuell frågan om adoption inom familjehemsvården är på övergripande nivå har följande fråga ställts:

- Har ni skriftliga rutiner och/eller riktlinjer där frågan om nationell adoption av barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem berörs?

Samtliga kommuner har svarat på frågan (tabell1).

Tabell 1: Andel som har riktlinjer.

	Andel kommuner i procent
Ja	2
Nej	91
Vet ej	6

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Generella diskussioner är ovanligt

För att få en bild av hur aktuell frågan är på verksamhetsnivå har följande fråga ställts:

- Har ni under de senaste tre åren fört någon generell diskussion internt om nationell adoption som alternativ till lång familjehemsplacering eller vårdnadsöverflyttning.

Samtliga kommuner har svarat på frågan (tabell 2).

Tabell 2: Andel som fört generella diskussioner.

	Andel kommuner i procent
Ja	16
Nej	79
Vet ej	6

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Cirka 17 procent (53 kommuner) har lämnat en kommentar till dessa frågor. Av kommentarerna framgår att många kommuner saknar kunskaper eller ser problem och svårigheter med adoptionsinstitutet i arbetet med att förbättra situationen för de familjehemsplacerade barnen. Det framgår att kommunerna i första hand ser möjligheten att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna som ett sätt att skapa trygghet och stabilitet för de barn som av olika skäl kan komma att växa upp i familjehemmet. En del kommuner uttrycker dock nyfikenhet och intresse för adoptionsfrågan, vill veta mer och anser att det skulle kunna vara en fördel för vissa barn att bli adopterade av sina familjehem.

Få kommuner har väckt frågan om adoption för ett specifikt barn

För att få veta i vilken utsträckning socialtjänsten har väckt frågan om adoption för ett specifikt barn har följande frågor ställts:

- Har ni under perioden 1 januari 2012–31 augusti 2013 haft ärenden med *redan placerade barn* där ni
 - internt övervägt att ta upp frågan om adoption, men därefter valt att inte ta upp frågan¹²?
 - har tagit upp frågan med någon av de berörda¹³?
- Har ni under perioden 1 januari 2012–31 augusti 2013 haft ärenden där ni *innan placeringen*
 - internt övervägt att ta upp frågan om adoption, men därefter valt att inte ta upp frågan¹⁴?
 - har tagit upp frågan med någon av de berörda¹⁵?

Socialstyrelsen har också frågat efter om adoption faktiskt har genomförts som alternativ till familjehemsplacering enligt följande:

¹² Kan ske genom ärendediskussion internt eller under handledning, att handläggare diskuterat frågan sins emellan eller med sin chef.

¹³ Berörda kan vara biologiska föräldrar, särskilt förordnad vårdnadshavare, barn och/eller familjehem.

¹⁴ Kan ske genom ärendediskussion internt eller under handledning, att handläggare diskuterat frågan sins emellan eller med sin chef.

¹⁵ Berörda kan vara biologiska föräldrar, särskilt förordnad vårdnadshavare, barn och/eller familjehem.

- Har ni under perioden 1 januari 2012–31 januari 2013 haft ärenden med barn där adoption genomfördes som alternativ till familjehemsplacering?

Enkätsvaren visar att frågan om adoption har aktualiserats för ett eller flera barn på något av de sätt som anges ovan i 14 procent av kommunerna (tabell 3). Det vanligaste är att frågan har tagits upp när det gäller barn som redan är placerade i familjehem. Andelen kommuner som internt övervägt adoption för något av dessa barn, men därefter bestämt att inte gå vidare med saken, uppgår till 6 procent. Frågan har tagits upp med berörda parter i 7 procent av kommunerna. När det gäller barn som kan komma att bli placerade i familjehem har 3 procent av kommunerna väckt frågan internt och 4 procent har tagit upp den med berörda. Vissa av kommunerna har uppmärksammat frågan både för barn som redan är placerade och för barn som kan komma att placeras i familjehem. Endast 2 procent av kommunerna uppger att det förekommit att ett barn blivit adopterat i stället för att bli placerat i familjehem.

Tabell 3. Andel kommuner som väckt frågan om adoption, samt där adoption genomförts som alternativ till familjehemsplacering.

Ärenden ...	Internt övervägt att ta upp frågan med berörda men inte gjort det (%)	Har tagit upp frågan med berörda (%)	Totalt (%)
... med redan placerade barn där kommunen väckt frågan	6	7	13
... med barn som blev placerade där kommunen innan placering väckt frågan	3	4	7
... där adoption genomfördes som alternativ till placering			2

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Statistik om yttranden till tingsrätten

Frågor om redan familjehemsplacerade barn som har blivit adopterade har inte ställts i enkäten. Uppgifter om detta har i stället hämtats in från Socialstyrelsens officiella statistik [11]. Enligt denna har 14 kommuner under 2012 lämnat yttrande till tingsrätten om ansökan om tillstånd att adoptera barn placerade i familjehem.

Antalet barn är få

För att få veta hur många barn som har berörts av frågan om adoption på något av ovanstående sätt har Socialstyrelsen ställt den frågan i enkäten. Eftersom enkätsvaren inte grundar sig på socialtjänstens dokumentation har Socialstyrelsen frågat om de uppgifter som lämnats om antalet barn är säkra, uppskattade eller om ingen uppgift kan lämnas. Mellan 60 och 90

procent av kommunerna och stadsdelarna svarade att de antalsuppgifter som de har lämnat är säkra.

Kommunerna och stadsdelarna har inrapporterat att frågan har väckts på något av de ovan redovisade sätten för sammanlagt 64 barn under perioden 1 januari 2012 till 31 augusti 2013. Eftersom det saknas svar från nästan en femtedel av kommunerna och stadsdelarna är det verkliga antalet troligtvis högre. De kommuner och stadsdelar som inte svarat motsvarar cirka 15 procent av landets befolkning.

Socialtjänsten har i första hand väckt frågan för barn som redan är placerade i familjehem (44 barn). För drygt hälften av dessa (24 barn) handlar det om att interna diskussioner har förts, men att socialtjänsten valt att inte aktualisera frågan. Beträffande knappt hälften (20 barn) har frågan tagits upp med berörda parter

Det är mycket ovanligt att socialtjänsten uppmärksammar frågan om adoption som ett alternativ för barn som kan komma att placeras i familjehem. Enligt enkätsvaren har frågan uppmärksamats för totalt 15 barn. För 6 barn har interna överväganden gjorts, och för 9 barn har socialtjänsten tagit upp frågan med berörda.

Socialtjänsten uppger i enkätsvaren att totalt 5 barn har adopterats i stället för att placeras i familjehem under den aktuella tidsperioden. Av Socialstyrelsens officiella statistik framgår att socialnämnden har lämnat ett yttrande till tingsrätten om adoption av barn som redan var placerat i familjehem i sammanlagt 14 fall. Kartläggningen visar alltså att ansökan om adoption för den aktuella målgruppen har lämnats till tingsrätten för 19 barn.

När väcker socialnämnden frågan?

För att få en bild av i vilka situationer frågan om adoption faktiskt väcks för barn som är eller kan komma att bli placerade i familjehem har Socialstyrelsen följt upp enkätsvaren med telefonintervjuer. Kontakt har tagits med samtliga kommuner som i enkäten uppgett att barn har adopterats i stället för att familjehemsplaceras och alla som enligt Socialstyrelsens officiella statistik lämnat yttrande till tingsrätten. Detta innebär att 19 telefonintervjuer genomförts.

Barn som redan är placerade i familjehem

Den uppföljande kontakten med de 14 kommuner som lämnat yttrande till tingsrätten visar att huvuddelen av ärendena inte bedöms falla inom ramen för kartläggningen och alltså räknas som bortfall. Ett ärende gällde en internationell adoption där barnet under en kort tid familjehemsplacerades i avvaktan på juridiska formaliteter. Åtta ärenden rörde barn där mamman eller båda föräldrarna redan under graviditeten eller i samband med barnets födelse tagit kontakt med socialtjänsten för att få hjälp att adoptera bort barnet. Barnen hade placerats i jourhem eller familjehem under utredningstiden. Detta gällde vanligtvis unga föräldrar som av olika skäl inte ansåg sig ha möjlighet att ta hand om barnet. Det handlade enligt socialtjänsten i de flesta fall inte om att föräldrarna levde under sådana

omständigheter som brukar vara skäl till att barn placeras i familjehem. I några fall fanns det vissa tveksamheter kring bedömningen.

Endast tre kommuner beskrev barn som varit placerade i familjehem en längre tid på grund av föräldrarnas bristande omsorgsförmåga. Det handlade då om missbruk, allvarlig psykisk sjukdom och utvecklingsstörning hos föräldrarna. Två av barnen var placerade enligt LVU och i ett fall hade föräldrarnas gode man samtyckt till placeringen. I samtliga fall placerades barnet i familjehemmet direkt från BB eller strax därefter. Barnen var mellan två och sju år när yttrandet till tingsrätten skrevs. Familjehemmen drev adoptionsfrågan med stöd av socialtjänsten utifrån en stark övertygelse om att vilja ta hand om det aktuella barnet. Det fanns inget behov av ekonomiskt eller annat stöd från socialtjänstens sida för dessa familjehem. Tingsrätten beslutade om adoption för två av barnen och lämnade avslag i ett fall.

Ärendet där avslag till ansökan om adoption lämnades gällde ett barn som varit placerat sedan födseln, men där ansökan avslogs på grund av brist på samtycke från modern. I detta fall blev barnet fortsatt familjehemsplacerat.

Barn som kan komma att bli placerade i familjehem

Enligt enkätundersökningen har fem barn blivit adopterade i stället för familjehemsplacerade. Den uppföljande telefonkontakten visar att två av ärendena är att betrakta som bortfall då de rörde nyfödda barn där föräldern tagit initiativ. I ett par fall rörde det sig om föräldrar med social problematik och bristande omsorgsförmåga. I ett fall handlade det om ett äldre barn där föräldern avlidit.

Socialtjänsten menar att ett annat alternativ för två av barnen hade kunnat vara att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare och placera barnet i ett familjehem. Skälet till att det i stället blev adoption var att föräldern, barnet självt och i ett fall personer i nätverket ville att adoption skulle genomföras i stället. Socialnämnden har i samtliga fall tillstyrkt medgivande till adoption eftersom man ansett att adoption varit till barnets fördel. Socialtjänsten menar att adoption var det tryggaste och juridiskt mest stabila alternativet för dessa barn. I flera fall lyfter socialtjänsten fram att det krävs en mycket noggrann utredning av de blivande adoptivföräldrarna eftersom beslutet är slutgiltigt.

Tänkbara fördelar för barnet?

Socialstyrelsen kan konstatera att det är ovanligt att socialtjänsten väcker frågan om adoption inom familjehemsvården. Kan socialtjänsten trots det se att det skulle kunna finnas fördelar med en adoption för barnets del och vilka i sådana fall? Socialstyrelsen har ställt följande öppna fråga i enkäten och till fokusgrupperna:

- Beskriv eventuella fördelar ni ser med nationella adoptioner av barn som är eller kan komma att bli långvarigt placerade i familjehem.

Svarsfrekvensen på frågan i enkäten uppgår till 53 procent. Telefonintervjuerna med socialtjänsten har utöver fokusgrupperna bidragit till svaren på denna fråga. Några exempel på när adoption skulle kunna vara en fördel för barnet har lämnats. Sammanfattningsvis handlar det om olika faktorer som tillsammans och i samverkan med varandra skulle kunna bidra till att barnets liv blir tryggare och stabilare – både här och nu, men också i ett livslångt perspektiv.

Fördel för barn som placeras tidigt eller helt saknar kontakt med föräldrarna

Adoption skulle kunna vara en fördel för barn som familjehemsplacerats som små och som har fått sin anknytning till andra än sina biologiska föräldrar, samt barn vars föräldrar är döda eller där kontakten helt har upphört. Dessa barn kan få en ny familj för livet. Även i vissa fall där det bedöms utesluta att tillräcklig omsorgsförmåga kan uppnås hos föräldrarna kan adoption vara en fördel för barnet. Dessa barn skulle enligt flera respondenter kunna få ett tryggare och stabilare liv om de blev adopterade.

Ökad trygghet och stabilitet för barnet

Ett återkommande svar från kommunerna är att adoption är ett livslångt åtagande, som tydliggör adoptivföräldrarnas ansvar och rättigheter och skapar goda cirklar som påverkar barnet positivt. Barnet får samma rättigheter som eventuella barn i adoptivfamiljen och en ökad känsla av tillhörighet. Det juridiska bandet och vetskapen om att relationen mellan barn och familj förutsätts vara livslång skapar en trygghet i relationen och förutsättningar för en starkare anknytning. Det minskar risken för framtida separationer och uppbrott.

Barn och familjehem skyddas från föräldrar som driver processer och skapar oro

Socialtjänsten tar även upp de juridiska processer som en del föräldrar med omhändertagna barn bedriver som ett problem som skulle lösas vid adoption. Det händer att föräldrar återkommande under flera år begär att vården ska upphöra och att umgänget ska utformas på ett annat sätt, trots att det inte är för barnets bästa att genomföra förändringar. Det förekommer även att föräldrar driver processer om vårdnad och umgänge i de fall vårdnaden överflyttats till familjehemsföräldrarna. Oklarhet kring framtiden gör både barn och familjehem osäkra och påverkar situationen negativt för barnet. Här menar socialtjänsten att föräldrarnas rättigheter i vissa fall krockar med barnets bästa.

Normalisering

Enligt vissa enkätsvar finns det barn i familjehem som upplever det som negativt att behöva ha kontakt med socialtjänsten. De skulle som adopterade bli ”som andra barn”, vilket skulle kunna vara en viktig positiv skillnad för dem.

Bredare urval av familjehem

En tanke som också förts fram under kartläggningen är att möjligheten till adoption kanske skulle locka fler familjer till att vilja ta hand om ett barn och att förutsättningarna att rekrytera familjehem på så sätt skulle förbättras. Det har också framkommit att det finns kommuner som redan nu rekryterar föräldrar direkt från adoptionskön i de fall prognosen för återförening är dålig. Erfarenheten av detta är dock varierande. I vissa fall har det inneburit stora påfrestningar när det sedan visat sig att barnet inte kan vara kvar i den nya familjen.

Varför inte adoption trots att det skulle kunna vara för barnets bästa?

I enkät och fokusgrupper har följande öppna frågor ställts för att belysa hinder och skäl till att socialtjänsten eventuellt inte väcker frågan om adoption, trots att det skulle kunna vara det bästa för barnet.

- Beskriv eventuella svårigheter ni ser med nationell adoption av barn som är eller kan komma att bli långvarigt placerade i familjehem.
- Om ni tror att det förekommer att frågan om adoption inte tas upp trots att det bedöms lämpligt utifrån barnets bästa, beskriv tänkbara orsaker till det.

Den första frågan har besvarats av 45 procent av respondenterna och den andra av 46 procent. De vanligast förekommande svaren sammanfattas nedan.

Adoption uppfattas inte förenligt med lagens intentioner

Ett mycket vanligt förekommande svar från kommunerna är att adoption inte anses vara förenligt med de huvudprinciper som enligt lagstiftningen gäller när barn placeras utanför hemmet. Socialtjänsten uppfattar att adoption står i motsats till principen om att barn så snart som möjligt ska återförenas med sina föräldrar. Adoption uppfattas också stå i konflikt med socialtjänstens uppgift att arbeta för att främja barnets kontakt med sitt ursprung. Det finns de som anser att adoption står i direkt strid mot lagstiftningen, och att det inte är möjligt att genomföra adoption för barn som bor i familjehem.

Det framförs även att adoption inte är förenligt med svenska traditioner och därför uppfattas som främmande och olämpligt.

Föräldrar kan bli rädda för att ta kontakt med socialtjänsten om möjligheterna till adoption inom familjehemsvården ökar.

Kravet på samtycke från vårdnadshavaren är ett hinder

Svårigheten med adoption i förhållande till barnets föräldrar och vårdnadshavare beskrivs på flera sätt. Socialtjänsten uppfattar det som mycket svårt att få det samtycke från barnets vårdnadshavare som krävs för att kunna genomföra en adoption. Enligt socialtjänsten skulle de flesta för-

äldrar känna sig djupt kränkta och oroliga om frågan togs upp, vilket skulle inverka på det fortsatta samarbetet mellan socialtjänsten och familjehemmet och påverka barnets situation negativt. Det uppfattas därför som för riskfyllt att väcka frågan om man inte med stor sannolikhet vet att vårdnadshavaren är positivt inställd till adoption.

Mycket svårt att bedöma barnets bästa

Flera av tveksamheterna till adoption är kopplade till svårigheten att bedöma vad som är bäst för barnet. Adoption är ett definitivt beslut och det är svårt att förutse hur det påverkar barnets framtid.

Ursprungsfamiljen och kontakten med biologiska föräldrar och syskon är mycket viktigt för de flesta barn. Risken finns att barnet i och med en adoption förlorar kontakten med sitt ursprung, både föräldrar, syskon och övrig släkt. Föräldrar riskerar att ge upp kontakten. Det kan bli konflikter mellan adoptivföräldrarna och de biologiska föräldrarna som barnet far illa av. Barnet förlorar arvsrätten efter sina biologiska föräldrar.

Mycket svårt att bedöma vårdnadshavares framtida föräldraförmåga

Ett vanligt förekommande svar i både enkät och fokusgrupper är svårigheten att göra prognoser kring föräldrars rehabiliteringsmöjligheter och framtida föräldraförmåga. Socialtjänsten känner inte till någon metod eller annat stöd för att bedöma detta.

Motstånd från familjehem och privata organisationer

tjänsten uppfattar att familjehem generellt sett är negativa till att adoptera barn på grund av att det då inte blir möjligt att få ekonomiskt och annat stöd av socialtjänsten. Den fokusgrupp som hölls med representanter för familjehemsorganisationerna bekräftat denna uppfattning. Många familjehemsplacerade barn har stora behov, och när det gäller vårdnadsöverflyttning vill familjehemmen vara försäkrade om att kunna få det stöd de behöver. Andra problem kan också uppstå till exempel i förhållande till familjehemmets egna barn. Konflikter kan till exempel uppstå kring arv och andra ekonomiska frågor.

Familjehemsorganisationerna framförde även att många av dagens familjehem tagit emot barn för att de vill vara just familjehem. Avsikten har från början inte varit att de vill adoptera ett barn.

Vårdnadsöverflyttning uppfattas som ett lämpligare alternativ än adoption

Ett återkommande svar i enkäten är att socialtjänsten använder sig av vårdnadsöverflyttning i de fall barnet har fått en stark anknytning till familjehemsföräldrarna och det bedöms vara för barnets bästa att familjehemmet övertar vårdnaden om barnet. Vårdnadsöverflyttning är inte lika slutgiltigt och definitivt som en adoption. Det är även möjligt att genomföra en vårdnadsöverflyttning utan vårdnadshavarens samtycke om det bedöms vara det bästa för barnet och kriterierna i övrigt är uppfyllda. Kommunerna uppfattar det som viktigt att kunna fortsätta följa barnets utveckling och ge det stöd till familjehemmet som vårdnadsöverflyttning

möjliggör. Socialtjänsten anser att vårdnadsöverflyttning i dag är en angelägen utvecklingsfråga.

Det saknas kunskap och rutiner

Brist på kunskap och rutiner har framförts som skäl till att frågan om adoption inte tas upp. Det har inte framförts att det saknas kunskap om hur man samtalat med berörda kring frågan. Det handlar mer om rättstillämpning, handläggning, forskning med mera. Se vidare under rubriken ”Vad behövs för att skapa bättre förutsättningar?”

Hur arbetar socialtjänsten i dag för att skapa långsiktighet och stabilitet för barnen?

För att få veta mer om hur socialtjänsten arbetar för att säkerställa långsiktighet och stabilitet för de placerade barnen har Socialstyrelsen ställt följande fråga till socialtjänsten:

- Arbetar ni på något särskilt sätt när det gäller långsiktighet och stabilitet för barn som med stor sannolikhet behöver växa upp i ett annat hem?

Svaren fördelar sig enligt nedanstående tabell.

Tabell 4: Andel som beskriver ett särskilt arbetssätt kring långsiktighet och stabilitet.

	Andel kommuner i procent
Ja	68
Nej	27
Vet ej	5

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Ungefär lika stor andel av dessa har gett exempel på faktorer och arbetsätt de använder i sitt arbete för att skapa en tryggare situation för barnet.

Aktivt arbete kring bedömning om vårdnadsöverflyttning

Det stora flertalet av kommunerna arbetar aktivt med att överväga om det är för barnets bästa att ansöka om en vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna enligt 6 kap 8 § FB. Många kommuner påtalar att arbetet kring detta har fått genomslag. Det har dock i kartläggningen framkommit att socialtjänsten i vissa fall anser att domstolen har ett bristande barnperspektiv i mål om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna, vilket leder till att socialnämndens ansökan lämnas utan bifall. Svårigheter med att få samtycke från familjehemmen kvarstår dock. Familjehemsorganisationerna bekräftar delvis detta och menar att många familjehem inte är beredda att ta det ansvar för barnet som det innebär att bli vårdnadshavare, särskilt som många familjehemsplacerade barn i dag har särskilda behov och kräver extra stöd. Vårdnadsöverflyttning skapar en större otrygghet kring möjligheterna att få nödvändigt stöd. De senaste

lagändringarna kring detta upplevs dock som positiva och familjehemsorganisationerna ser ändå vårdnadsöverflyttning som en möjlighet.

Ökad tydlighet i samband med utredning, rekrytering av familjehem och placering

Många kommuner menar också att man är tydlig med den långsiktiga bedömningen i förhållande till barnets föräldrar och barnet självt, och att man för samtal med berörda kring detta. Vårdplaner, genomförandeplaner och andra stöddokument som BBIC erbjuder nämns som redskap i arbetet.

Flera kommuner framhåller även att de numera alltid lyfter frågan om långsiktighet i samband med rekrytering och utredning av familjehem. Om sannolikheten för återförening bedöms som liten är man tydlig med det och anlitar endast familjehem som är införstådda med vad som förväntas av dem i detta avseende.

Tät kontakt och bra stöd till barnet

Att barnet har en egen socialsekreterare som har en tät och god kontakt med barnet under placeringen nämns också som en viktig faktor för att skapa stabilitet i vården. Socialtjänsten framhåller att kontakten med barnet är viktig för att kunna ge rätt hjälp. Det kan handla om stöd i skolarbetet, hjälp att bearbeta sin situation och tidigare svåra upplevelser eller brister som funnits i hemmiljön.

Familjehemmet behöver mycket stöd

Stödet till familjehemmet bedöms också som viktigt av socialtjänsten och av familjehemsorganisationerna. Det kan handla om grundutbildning, extern handledning för att kunna stödja barnet på bästa sätt, extra stöd för att underlätta anknytning, stöd i kontakten med barnets föräldrar med mera.

Kontakten med barnets föräldrar och samverkan med barnets nätverk är viktig

Många kommuner och familjehemsorganisationer nämner vikten av att barnet får ha fortsatt kontakt med sina föräldrar även om barnet växer upp i ett annat hem, i de fall det bedöms vara för barnets bästa. Det bästa för barnet är om föräldrarna kan acceptera situationen som den är och vara föräldrar på avstånd för barnet. Därför lyfter många kommuner fram insatser för att främja detta som viktigt för att uppnå en långsiktigt stabil situation för barnet. Det kan handla om att stödja föräldrarna vid umgänget, men också att stödja familjehemmet för att underlätta kontakten med barnets föräldrar.

Samverkan med barnets professionella nätverk (till exempel skolan) nämns också som viktigt.

Vad behövs för att skapa bättre förutsättningar?

Denna fråga har besvarats utifrån fasta svarsalternativ av alla respondenter (tabell 5).

Tabell 5: Ökat stabilitet och långsiktighet för placerade barn

Socialtjänstens uppfattning om vad som behövs. Andel kommuner i procent.

	Andel kommuner
Mer kunskap	56
Lagändring	31
Annat	25
Inte aktuellt	15

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Drygt hälften av kommunerna har kommenterat svaret. Nedan följer en sammanfattning av de kommentarer som lämnats.

Mer kunskap

För att få veta hur socialtjänsten själv ser på behovet av att få ökade kunskaper kring just adoption av barn i familjehem har följande fråga ställts:

- Har ni behov av mer kunskap om nationella adoptioner?

Samtliga kommuner har svarat på frågan (tabell 6).

Tabell 6: Behov av ökade kunskaper om nationella adoptioner.

Socialtjänstens uppfattning om behovet av kunskapsstöd. Andel kommuner i procent

	Andel kommuner
Ja	58
Nej	18
Vet ej	25

Källa: Enkätundersökning till kommuner och stadsdelar, Socialstyrelsen.

Socialtjänsten uttrycker även behov av mer allmän kompetenshöjning för personal inom familjehemsvården. Det handlar till exempel om arbetet med att skapa bästa möjliga kontakt med barnet och tillgodose barnets behov, samt att utreda och stödja familjehem. Det handlar också om att matcha barn och familjehem och bedöma långsiktigheten i placeringen på bästa sätt, samt ökad kunskap om hur samtal kan föras kring dessa frågor med berörda.

En följdfråga har ställts som handlar om vilken typ av kunskapsstöd handläggarna i sådana fall är intresserad av. Nedan följer en sammanfattning av förslag på innehåll och form för kunskapsförmedlingen.

Innehåll

Socialtjänsten lyfter sammanfattningsvis följande fyra kunskapsområden:

- Forskning inom området – vad visar den om adoption som alternativ till familjehemspacering eller vårdnadsöverflyttning? För- och nackdelar?
- Erfarenheter från praktiken – hur fungerar det i andra länder? Finns det goda exempel internationellt eller i Sverige?

- Lagstiftning, rättstillämpning och handläggning – vad gäller och hur går man tillväga? Vad är skillnaden mellan vårdnadsöverflyttning och adoption?
- Metodstöd – finns det metoder för bedömning om föräldrars möjligheter till rehabilitering och förbättrad föräldraförmåga? Hur gör man en rättsäker bedömning av barnets bästa i denna typ av svåra ärenden?

Form

Olika former för kunskapsförmedling har föreslagits av socialtjänsten enligt följande.

- Erfarenhetsutbyte i seminarieform med möjlighet till diskussioner och dialog, gärna på länsnivå.
- Konferenser och föreläsningar.
- Nationella riktlinjer, handböcker, cirkulär eller annan typ av skriftligt material.

Lagändring

När det gäller frågan om lagändringar återkommer socialtjänsten i enkät-svaren till det som tidigare redogjorts för kring hinder och svårigheter. Det handlar till största delen om att man anser att föräldrarätten i vissa fall behöver få träda tillbaka till förmån för större hänsynstagande till barnets bästa. Socialtjänsten anser att följande behöver ses över för att barnets bästa ska kunna tillgodoses bättre:

- Möjligheten för vårdnadshavare att begära att LVU-vården ska upphöra bör begränsas i de där fall ingen förändring skett vad gäller skälen till omhändertagandet, eller där ingen förändring skett i vårdnadshavarens livssituation.
- Vård enligt LVU bör begränsas tidsmässigt på ett tydligare sätt än i dag.
- Det behövs ökad tydlighet i lagstiftningen kring återföringsprincipen när barn inte bedöms kunna återvända till sina föräldrar.
- Det behövs en möjlighet att genomföra adoption mot vårdnadshavarens vilja i de fall det bedöms vara det bästa för barnet.

Annat

Socialtjänsten lyfter även fram behovet av organisatoriska förändringar och bättre förutsättningar för personalens arbete. Hög arbetsbelastning, hög personalomsättning, oerfaren personal med mera uppges vara hinder i arbetet med att öka kvaliteten i arbetet med familjehemsplacerade barn.

De efterlyser också bättre metoder för utredning och stöd till familjehem, samt ett bättre stöd från andra huvudmän som till exempel skola och barnpsykiatri

Inte aktuellt

Exempel på skäl till att frågan inte är aktuell är att socialtjänsten anser att vårdnadsöverflyttning är en tillräcklig åtgärd för att tillgodose behovet av långsiktighet och stabilitet för barn som inte kan återvända till sina föräldrar. Andra förändringar som skett i lagstiftningen det senaste året nämns också som tillräckliga åtgärder.