

Slutrapport för planeringsprojektet Återförening eller varaktig placering? Barns och föräldrars rättigheter och den politiska styrningen av familjehemsvården

Bakgrund

Den 1 januari 2020 inkorporerades Barnkonventionen i svensk lagstiftning. Den 30 januari hittades den flickan, som i media kom att refereras till som Lilla hjärtat, död i sina biologiska föräldrars hem, vilka hon hade återförenats med efter att i flera år ha varit placerad i familjehem. I den efterföljande debatten krävde politiker lagändringar och att barnets bästa skulle prioriteras framför föräldrarnas intressen (t.ex. Kristersson 2020, Motion 2020/21:1301; Lindhagen 2020) och genom införandet av Lex Lilla hjärtat har flera lagändringar genomförts. Vi menar dock att komplexiteten i socialtjänstens beslut som rör familjehemsplaceringar osynliggörs genom att implicera att återförening primärt handlar om de biologiska föräldrarnas rättigheter. Det som balanseras i frågor om återförening och varaktig placering är i lika hög grad en strävan efter frivilliga placeringar som bygger på samförstånd å ena sidan, och behovet av att vid behov skydda barn mot deras föräldrar å den andra, liksom värnandet av barnets anknytning till familjehemsföräldrarna å den ena sidan, och av barnets band till de biologiska föräldrarna å den andra.

En barnavårdsåtgärd som illustrerar denna komplexitet är adoption, och i synnerhet adoption utan föräldrarnas samtycke. I länder som USA och Storbritannien används adoption som en åtgärd för att skapa stabilitet i placeringen för omhändertagna barn. De biologiska föräldrarna har en begränsad tidperiod på sig att komma till rätta med sina problem. Om de inte lyckas börjar man söka ett adoptivhem till barnet (Pösö m fl 2021). I Sverige krävs vårdnadshavarna samtycke till adoption och till skillnad från i t ex Danmark och Norge adopteras ytterst få placerade barn (Mørk m fl 2022). En förklaring är att svensk barnavårdslagstiftning betonar både återförening mellan barn och biologiska föräldrar och samförståndslösningar och även föräldrar som mist vårdnaden har rätt att bli hörda i rätten (SFS 1949:381, kap. 4, §15). Vårdnadshavares vetorätt har ifrågasatts, men har också försvarats, bl a av utredningen om modernare adoptionsregler. Utredningen menade bl a att vetorätten inte kunde förklara varför antalet adoptioner var så lågt (SOU 2009:61). Istället har det låga antalet adoptioner av placerade barn förklarats på andra sätt. Enligt en Socialstyrelserapport från 2014 uppgav många socialsekreterare att de ansåg att adoption stred mot återföreningsprincipen och att det var svårt att avgöra om adoption var det bästa för barnet p g a svårigheten att göra långsiktiga prognoser om de biologiska föräldrarnas möjligheter att förbättra sin situation (Socialstyrelsen 2014). I Sverige har ett vanligare sätt att verka för placeringsstabilitet varit att flytta vårdnaden från de biologiska föräldrarna till familjehemmet. Det har dock återkommande konstaterats att även antalet vårdnadsöverflyttningar är relativt lågt (t ex SOU 1998:31; Socialstyrelsen 2006). I en rapport från 2006 konstaterade Socialstyrelsen att socialsekreterare var rädda för att äventyra de biologiska föräldrarnas tillit genom att resa frågan om vårdnadsöverflyttning och för att förlora en del av insynen i familjehemmet efter en vårdnadsöverflyttning. Därtill rapporterades att långt ifrån alla familjehem var intresserade av en vårdnadsöverflyttning eftersom de då riskerade att mista socialtjänstens stöd och lämnades att ensamma koordinera kontakten och barnets umgänge med de biologiska föräldrarna (Socialstyrelsen 2006).

Följeforskning om Socialstyrelsens uppdrag att höja kunskapen om nationella adoptioner

När Socialstyrelsen fick uppdraget av regeringen att "genomföra kunskapshöjande insatser inom familjehemsvården om bl a nationella adoptioner, för att stärka tryggheten och stabiliteten för familjehemsplacerade barn" (Regeringsbeslut S2020/05272/SOF) blev vi därför nyfikna. Vi kontaktade den arbetsgrupp på Socialstyrelsen som skulle arbeta med uppdraget och fick tillstånd att följa deras arbete. Bidraget från Allmänna Barnhuset (100.000 SEK) har i huvudsak använts för att samla data om Socialstyrelsens arbete med ovanstående uppdrag. Socialstyrelsens uppgift är att utveckla, stödja och styra socialtjänsten (www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/). Därför är det relevant att undersöka hur arbetsgruppen resonerade kring sitt uppdrag, vilken kunskap och vilka

eventuella budskap Socialstyrelsen kom att förmedla om nationell adoption, samt hur den mottogs av socialtjänsten.

Socialstyrelsen fick sitt uppdrag i juni 2020. Vi kontaktade den arbetsgrupp som skulle arbeta med uppdraget i september samma år och kom överens om att vi skulle få följa deras arbete. I april 2021 erhöll vi slutligen Socialstyrelsens tillstånd att i forskningssyfte dokumentera gruppens arbete.

Fr o m april 2021 t o m november 2022 har vi deltagit i och dokumenterat tolv digitala möten med arbetsgruppens fem till sex medlemmar. Samtliga möten har spelats in med ljudupptagare. Inspelningarna har indexerats och delvis transkriberats. Vid våra möten med arbetsgruppen rapporterade gruppen om sitt arbete och vi har haft möjlighet att ställa frågor, vilket stundtals har skapat intervjuliknande situationer. Gruppen har emellertid också ställt frågor till oss och bett om våra synpunkter på informationsmaterial som utarbetats av gruppen och om tidigare forskning om adoption. Ibland har frågorna också rört våra preliminära slutsatser. Datainsamlingen har alltså utgjort en form av följeforskning, där arbetsgruppens medlemmar och forskarna har lärt av varandra. Gruppens medlemmar har beskrivit att våra frågor hjälpte dem att se saker i ett nytt ljus, och för oss ledde gruppens frågor till att vi återkommande diskuterade syftet med vår studie och dess bidrag i utvecklingen av familjehemsvården. Resultaten av arbetsgruppens arbete omfattar bl a en informationsfilm och nya texter om familjehemsvård på Socialstyrelsen webbsidor (*Min insats* och *Kunskapsguiden*). Gruppen har också sammanfattat sitt arbete i en delrapport och en slutrapport är planerad att bli färdigställd i mars 2023, vilka vi också har fått respektive kommer att få ta del av.

Utöver våra möten med arbetsgruppen har vi deltagit vid och dokumenterat arbetsgruppens möten med referensgrupper bestående av representanter för socialtjänsten i olika kommuner och intresseorganisationer. Vi har också erhållit arbetsgruppens minnesanteckningar från tio s k dialogmöten med familjehemssekreterare i fem kommuner och en kommunövergripande organisation som arbetar med familjehemsrekrytering, med representanter för tre olika intresseorganisationer samt med regionala utvecklingsledare.

Slutligen har vi deltagit i en nationell, digital, konferens som arrangerades av arbetsgruppen (211021) och en regional konferens (Huskvarna, 220907). Därutöver har vi mottagit gruppens dokumentation av ytterligare fyra regionala konferenser. Till de regionala konferenserna inbjöds vi av arbetsgruppen att ställa frågor till konferensdeltagarna (i huvudsak socialsekreterare). Vi formulerade då fyra frågor med svarsalternativ om vad deltagarna ansåg talade för adoption respektive vårdnadsöverflyttning av stadigvarande familjehemsplacerade barn och om vad de trodde utgjorde de främsta skälen till att adoption respektive vårdnadsöverflyttning inte aktualiseras oftare i relation till familjehemsplacerade barn i deras organisation. Frågorna ställdes vid tre av de regionala konferenserna med hjälp av s k mentimeterundersökningar och besvarades av ca 70-100 deltagare per konferens.

Datainsamlingen har således varit omfattande och bidraget från Allmänna Barnhuset har i huvudsak använts till att finansiera arbetet med att förbereda och genomföra datainsamlingen. Därutöver har materialet indexerats och kategoriserats. Materialet kan ligga till grund för viktiga analyser dels av spänningsfältet mellan socialpolitiken och socialtjänstens praktiska arbete. Därigenom kan diskrepanser i synen på barns och föräldrars rättigheter, på barns behov och på barnavårdens ideologiska grundval identifieras och deras betydelse för familjehemsvårdens utveckling analyseras. Datainsamlingen i sig kan också ge upphov till värdefull kunskap om följeforskning, vad det är, dess utmaningar och vad det kan bidra med.

Forskningsansökan

I enlighet med vår ansökan har bidraget från Allmänna Barnhuset också använts för att delvis finansiera arbetet med en forskningsansökan som skickades in till FORTEs program Tillämpad

välfärdsforskning (december 2021). Inriktningen på denna ansökan är till viss del ett resultat av våra samtal med Socialstyrelsens arbetsgrupp som vid upprepade tillfällen påtalade att det saknades forskning om barns och ungas perspektiv på vad trygghet och stabilitet i familjehemsvården innebär för dem. En rad nya bestämmelser syftar till att stärka principen om barns bästa när en placering i enlighet med lagen om vård av barn och unga upphör, däribland Lex Lilla hjärtat. Dessutom har en ny utredning tillsatts om hur kvaliteten kan öka för vården av barn och unga som placeras utanför det egna hemmet (Dir 2021:84) och IVO har fått i uppdrag att stärka tillsynen av socialtjänstens arbete med stöd och skydd till barn och unga (Regeringsbeslut S2020/08835). Samtidigt har placerade barns och ungas egna perspektiv på vad trygghet och stabilitet innebär, liksom hur de kan göras delaktiga i förslag om hur tryggheten kan stärkas än så länge getts begränsat utrymme i dessa förbättringsåtgärder. Det är också en relativt outforskad fråga (Heimer et al 2017, 2018; Wiklund & Sallnäs 2016). Det planerade projektet syftade till att i samverkan med barnrättsorganisationer som BRIS och Knas Hemma samt socialtjänst, Socialstyrelsen och IVO utveckla former för hur barns och ungas perspektiv kan tillvaratas för att förbättra trygghet och stabilitet för placerade barn. För detta ändamål planerade vi att undersöka öppna serviceinsatser som erbjuds av idéburna organisationer och myndigheter för att stödja placerade barn och unga att föra fram sina perspektiv och få kunskap om sina rättigheter. Tyvärr beviljades ansökan ingen finansiering denna gång, men den fick positiva omdömen. Vi ser därför goda möjligheter att förfina ansökan och skicka in den på nytt.

Referenser

Dir 2021:84, Barn och unga i samhällets vård.

2017Heimer, M. et al (2017). Rättighetsbärare eller problembärare? Barns rätt att komma till tals och socialtjänstens insatser. Stockholm: Stiftelsen Allmänna barnhuset.

KristerSSon, U (2020) Barnens rätt måste gå före föräldrarnas. Debattartikel i Aftonbladet 200309.

Lindhagen, Å (2020) "Föräldrarätten kan innebära stora problem för utsatta barn", Debattartikel i Svenska Dagbladet 200506.

Motion 2020/21:1301 Förenkla inhemska adoptioner av Åsa Coenraads m.fl. (M)

Mørk, A., Sandberg, K. Schultz, T. & Hartoft, H. (2022) "A conflict between the best interests of the child and the right to family life: Non-consensual adoption in Denmark and Norway as an example of the difficulty in balancing different considerations", International Journal of Law, Policy and the Family vol. 36(1), <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebac019>

Pösö, T., Skivenes, M. Thoburn, J. (eds.) (2021) *Adoption from care. International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention*. Bristol, Bristol University Press.

Regeringsbeslut S2020/05272/SOF Uppdrag om kunskapshöjande insatser om nationella adoptioner m.m. inom familjehemsvården (2020-06-11)

Regeringsbeslut S2020/08835

SFS 1949:381 Föräldrabalk.

Socialstyrelsen (2006) *Vårdnadsöverflyttningar för barn placerade i familjehem. Uppföljning av lagändring enligt proposition 2002/03:53. Stärkt skydd till barn i utsatta situationer.* https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2006-109-27_200610927.pdf. Nedladdad 221212.

Socialstyrelsen (2014) *Nationella adoptioner av barn i familjehem. En kartläggning av hur socialnämnderna uppmärksammar frågan*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2014-3-11.pdf>. Nedladdad 221212.

SOU 1998:31 Insatser mot psykiska problem hos barn och ungdomar.

SOU 2009:61 Modernare adoptionsregler.

Wiklund, S & Sallnäs, M (2016). Barn och samhällsvård: Vad vet vi om institutions- och familjehemsvården?, UNICEF 2016.