



Stöd före, under och efter adoption



Stöd före, under och efter adoption

Sammanfattning

Stöd till adopterade och deras familjer är en viktig del av adoptionsprocessen, såväl före som under och efter adoptionen. Olika teman kopplade till adoptionen kan aktualiseras i alla åldrar och utvecklingsfaser hos den adopterade då adoption är en livslång process. Behov av psykosocialt stöd kan därför finnas hos den adopterade under hela livet, och ofta när den adopterade söker sitt ursprung.

Adoption i sig är en stark skyddsfaktor jämfört med uppväxt på institution. De allra flesta adoptivbarn har en positiv social, kognitiv och emotionell anpassning. Samtidigt visar svensk och internationell forskning att adopterade på flera sätt är en mer sårbar grupp än andra, och att uppväxtförhållandena innan adoptionen påverkar den adopterade under lång tid. Forskningen visar också att adopterade är starkt överrepresenterade i den mest psykiskt belastade gruppen.

Rätten till stöd till adopterade är reglerat i både svensk lag och i internationella konventioner. Socialtjänstens ansvar att ge stöd och hjälp till adopterade och deras familjer förtydligades 1998 i Socialtjänstlagen (2001:453), men ges i Sverige bara i undantagsfall. I de flesta kommuner finns inget adoptionsspecifikt stöd, och man har heller inte upprättat samverkan eller köpt in tjänsten av extern utförare. MFoF lämnar i denna promemoria en rad förslag till åtgärder för att bidra till ett adoptionskompetent stöd, som är tillgängligt över hela landet.

Inom ramen för sitt uppdrag kommer MFoF att vidta följande åtgärder.

- Uppdatera myndighetens utbildningsmaterial till föräldrautbildningen.
- Förtydliga avsnittet om stöd i myndighetens Allmänna råd.
- Förtydliga avsnittet om stöd i myndighetens handbok om internationell adoption.
- Gå igenom stöd efter adoption ur ett rättighets- och behovsperspektiv vid utbildningar.
- Uppdatera hemsidan.

MFoF föreslår att myndigheten får i uppdrag av regeringen att

- upprätta och förvalta en kunskapssammanställning om internationell adoption som riktar sig till de som i sin yrkesroll möter adopterade,
- utforma och föreslå en nationell modell för tidigt stöd efter adoption för att ge förutsättningar till ett jämlikt stöd över landet,
- samordna föräldrautbildning, stöd efter adoption och implementering av en kunskapssammanställning,
- i avvaktan på beredning av frågan om statligt individuellt stöd bör ges vid ursprungssökning, skapa en struktur för processen att söka sin ursprungsfamilj samt
- ansvara för individuellt stöd i samband med ursprungssökning.

Vidare anser MFoF att det bör övervägas om

- kommunernas ansvar för adopterade och deras familjer kan förtydligas i lagstiftningen, genom att särskilt lagstifta om gruppens rättigheter till stöd och om
- MFoF kan ges föreskriftsrätt inom området.

Slutligen anser MFoF att delar av stödet efter adoption bör göras obligatoriskt för adoptivfamiljen.

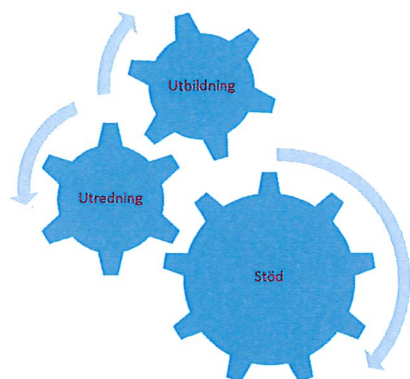
Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Bakgrund	3
Behov av åtgärder	3
Metod	4
Lagstiftning och internationella konventioner	5
Adoptionsprocessen	6
Ansvar hos olika aktörer	7
Forskning	7
Överväganden och förslag	9
Hur kan stödet utformas?	9
Åtgärder och förslag	12
Ekonomiska konsekvenser	13

Bakgrund

Behov av åtgärder

Post Adoption Service (PAS) är ett internationellt begrepp för olika former av vägledning, råd och stöd som riktar sig både till adoptivfamiljen och den adopterade, och ges före, under och efter adoptionen. I denna skrivelse används benämningen stöd före, under och efter adoption med samma innebörd som PAS.



Vid internationell adoption har Sverige ett ansvar för att förmedlingen sker på ett lagligt och etiskt riktigt sätt, och att barnet kommer till väl utredda och förberedda föräldrar. Sverige har också ett ansvar att ge adopterade och deras familjer det stöd som kan behövas efter adoption. Denna skyldighet är reglerad både i svensk lag och i internationella konventioner.

Stöd till adopterade och deras familjer är en viktig del av adoptionsprocessen, såväl före som under och efter adoptionen. Olika teman kopplade till adoptionen kan aktualiseras i alla åldrar och utvecklingsfaser hos den adopterade då adoption är en livslång process.

Trots att rätten till stöd är reglerad i både svensk lag och i internationella konventioner saknas adoptionspecifikt stöd i de flesta kommuner. En undersökning som Socialstyrelsen lät

genomföra 2018 (*Späd- och småbarnsverksamheter/team i Sverige – en kartläggning*) visar att det i mindre än hälften av landets kommuner finns tillgång till öppen verksamhet med tidiga insatser till barn och unga. Tillgången är mycket ojämnt fördelad över landet, i bilden markeras de län som har tillgång med grönt, delvis med gult. I de kontakter som MFoF har framgår att det är få kommuner som har föräldraskapsstöd med adoptionspecifik kompetens. Det vanligaste är att kommunerna inte erbjuder något adoptionspecifikt stöd alls.



Både adoptivfamiljer som sökt stöd men även socialarbetare som arbetar med adoption beskriver att det inte finns något stöd att få. Området är smalt och kommunerna hanterar många grupper med akuta behov. Utan särskilda medel avsatta för området och/eller tydligare lagreglering uppfattar både yrkesverksamma och adoptivfamiljer det som högst osannolikt att ett jämlikt stöd kommer att finnas att tillgå i landets kommuner.

Det finns idag närmare 60 000 internationellt adopterade i Sverige. Antalet adoptioner har minskat under senare år, och fortsätter att minska. Det innebär bland annat att varje kommun har färre ärenden och därmed inte lika stor erfarenhet som tidigare när adoptionerna var fler. Samtidigt är de barn som adopteras till Sverige äldre och har i högre utsträckning neurologisk, fysisk eller medicinsk funktionsnedsättning. Att barnen har bott längre tid på institution medför ökad risk för trauman, övergrepp och bristande omsorg. Att ta hand om ett barn med komplexa trauman kräver resurser utöver det vanliga.

Behov av stöd kan finnas hos den adopterade under hela livet. Förutom psykosocialt stöd gäller det stöd när den adopterade söker sitt ursprung, både praktiskt stöd och stöd för att sätta uppgifter i ett historiskt och kulturellt sammanhang. Misstankar om oegentligheter (illegala adoptioner) under 1970-1990-talen gör att fler adopterade idag söker sitt ursprung och ibland också får vetskap om att deras biologiska mor eller föräldrar inte gett samtycke till adoptionen. Barn beskrivs ha blivit kidnappade eller dödförklarade och ha adopterats utan samtycke. Sådan förfaranden beskrivs ha förekommit i flera ursprungsländer. I Chile pågår en brottsutredning där fler än 600 barn som adopterats till Sverige förekommer. Det finns i Sverige 2 100 personer som är adopterade från Chile under denna period. Adopterade gör nu röttersök utan stöd och i flera fall har det uppstått ytterligare svårigheter då varken den adopterade eller de biologiska föräldrarna varit tillräckligt förberedda.

MFoF har i olika sammanhang, bland annat i årsredovisningar där MFoF har i uppdrag att rapportera utvecklingen och belysa aktuella problem, lyft fram behovet av råd och stöd för adopterade och adopterades familjer. Det har gällt både avsaknaden av stöd i kommunerna och vikten av ett kunskapsbaserat adoptionsspecifikt stöd under hela adoptionsprocessen – före, under och efter adoption – samt för adopterade under livets olika skeden. En fråga som MFoF, och dess föregångare MIA, särskilt betonat är behovet av råd och stöd till adopterade som söker sitt ursprung. I en skrivelse 2013 till Socialdepartementet har myndigheten föreslagit att det ska finnas ett statligt ansvar för sådant stöd, och att ansvaret ska läggas på myndigheten. MFoF har tagit upp frågan om ett sådant uppdrag förenat med en anslagshöjning i senare års budgetunderlag.

Förutsättningarna för internationell adoptionsförmedling har förändrats, och att det finns ett stort behov av, som i flera andra länder, se över hur verksamheten kan anpassas till dagens förhållanden. I budgetpropositionen 2017 anförde regeringen att det finns behov av att anpassa dagens organisering av adoptionsförmedlingsverksamheten och det stöd som lämnas i samband med internationell adoption till nya förhållanden samt att även barnperspektivet behöver förstärkas i detta hänseende (prop. 2016/17:1, utg.omr. 9, s. 164). Frågan om en översyn bereds i Regeringskansliet.

I MFoF:s uppdrag ingår att bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden om föräldraförberedelse, medgivandeutredning och stöd till barn och föräldrar vid internationell adoption. MFoF ska också följa den internationella utvecklingen på adoptionsområdet.

I många kommuner förekommer det i dag endast enstaka internationella adoptioner. Förutsättningarna för kommunerna att tillhandahålla ett kunskapsbaserat adoptionsspecifikt stöd är därför små, och saknas i stor utsträckning. Mot den bakgrunden för MFoF i denna promemoria ett resonemang kring hur stödet kan utformas. Med detta som utgångspunkt redogör MFoF för de åtgärder som myndigheten kan och kommer att vidta inom ramen för sitt uppdrag för att främja ett kunskapsbaserat arbete. MFoF ser emellertid att de åtgärder som myndigheten kan vidta inom ramen för uppdraget inte är tillräckliga för att skapa ett kunskapsbaserat adoptionsspecifikt stöd som är tillgängligt över hela landet, och föreslår därför att ytterligare uppdrag ges till MFoF. Avslutningsvis tar MFoF upp några lagstiftningsfrågor.

Metod

Som underlag för denna skrivelse har MFoF träffat familjerättssoionomer för att få en bild av hur befintligt stöd fungerar och vad som behöver göras. MFoF har haft möten med adopterades föreningar – sammanslutningar av adopterade från olika länder – som framfört synpunkter vad gäller stöd efter adoption. MFoF har även en bild av hur stödet fungerar genom löpande kontakter med adoptivföräldrar. Samtal har även förts med Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Sveriges Kommuner och Landsting, Statens Institutionsstyrelse samt Rädda Barnen. MFoF har gjort studiebesök till Danmark, som lagstiftat om obligatoriskt stöd efter adoption, och haft kontakter med Finland om systemet där. Slutligen har MFoF gått igenom och sammanfattat svensk och internationell barnrätt samt forskning inom adoptionsområdet.

Lagstiftning och internationella konventioner

Socialtjänsten har ansvar för att ge stöd både före och efter adoptionsbeslut. Ansvaret regleras i 6 kap. 7§ Socialtjänstlagen (2001:435) innan beslut och i 5 kap. 1§ efter beslut om adoption.

Socialnämnden ska i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts.

1993 års Haagkonvention är en konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Konventionen utarbetades för att tillgodose behovet av detaljerade juridiskt bindande regler och ett samarbetsystem länderna emellan. Syftet är att säkerställa att internationella adoptioner sker med beaktande av barnets bästa och med respekt för dess grundläggande rättigheter såsom dessa erkänns i internationell rätt. Haagkonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

I artikel 9c framgår medlemsstaternas ansvar att främja rådgivning i adoptionsfrågor och hjälp och stöd efter adoption. I artikel 30 framgår bland annat att behöriga myndigheter ska säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till information om barnets ursprung, och att denna ges under lämplig vägledning.

Tillämpningen av Haagkonventionen förtydligas i Haagsekretariatets skrift "Guide to good practice". Där framgår att medlemsstaterna har en skyldighet att erbjuda rådgivning och stöd efter adoption, och att staterna måste vidta alla åtgärder i deras makt för att säkerställa att detta erbjuds. Stöd och råd ska rikta sig såväl till den adopterade som till adoptivföräldrarna. Man betonar särskilt att stöd efter adoption är en nödvändig del i adoptionsprocessen för att möjliggöra att barn som varit med om flera trauman, byter land, anknytningspersoner och språk ska ha förutsättningar att anpassa sig. Haagkonventionen reglerar hela adoptionsprocessen och medlemsstaterna ska följa alla dess delar.

Barnkonventionen

I Barnkonventionen regleras barnets rätt att få veta om sina föräldrar. Om barnet berövats sin identitet, ska barnet få hjälp att ta reda på den. Ett barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö ska ha rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida. De länder som tillåter adoption ska se till att adoptionen går rätt till. Barn som berövats sin familjemiljö har rätt till särskilt stöd från statens sida.

Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering och social återanpassning för barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp.

Särskilt ansvar då det förekommit oegentligheter vid adoption

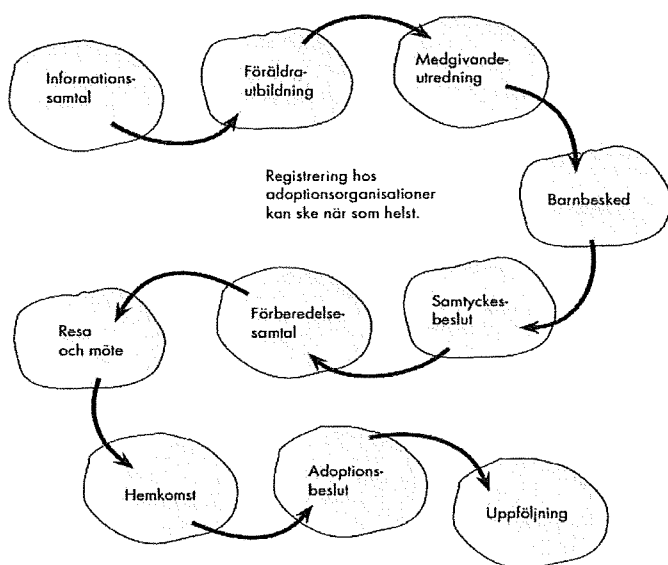
I artikel 8 i Barnkonventionen anges att om ett barn olagligt berövas en del eller hela sin identitet, ska konventionsstaterna ge lämpligt bistånd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

I ett tilläggsprotokoll till konventionen (som är juridiskt bindande på samma sätt som barnkonventionen) om barnets rättigheter vid barnhandel framgår av artikel 9c att konventionsstaterna ska vidta alla möjliga åtgärder i syfte att se till att allt lämpligt bistånd ges till offren för sådana brott, inbegripet deras fullständiga återanpassning i samhället och deras fullständiga fysiska och psykiska återhämtning.

Avtal med ursprungsländer

Även i de avtal som ursprungsländerna tecknar med adoptionsorganisationer i Sverige anges förutsättningen att de adopterade ska ha rätt till stöd, bland annat gällande ursprungssökning.

Adoptionsprocessen



Processen för att adoptera är strukturerad genom lagstiftning, allmänna råd och handbok. Adoptionsprocessen inleds med ett informationssamtal. För den obligatoriska föräldrautbildningen inför adoption finns ett gemensamt material som ligger till grund för den utbildning som varje kommun ska anvisa föräldrar till. Kommunerna har i uppgift att hänvisa till godkänd föräldrautbildning. Föräldrautbildningen kan utföras av studieförbund eller ske genom samverkan med kommuner som bedriver den i egen regi. Det kan vara svårt för mindre kommuner att få ihop grupper. Kostnaden för att delta i föräldrautbildningen varierar över landet, även i vilken grad kursledarna förhåller sig till utbildningsmaterialet och deras förkunskaper om adoption.

Efter genomförd föräldrautbildning startar en medgivandeutredning. I Sverige finns ingen gemensam metod för att genomföra utredningen. Innehållet beskrivs i *Adoption - Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*. Där beskrivs också faktorer som kan tala för eller emot ett medgivande. Beslutet om medgivande fattas av socialnämnden. Sökande kontaktar vanligtvis en adoptionsorganisation som förmedlar adoptionen. När sökande fått ett barnbesked sker beslut om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Socialnämnden kontrollerar då att förutsättningarna för adoption är uppfyllda, att adoptivföräldrarna är behöriga och lämpade att adoptera det specifika barnet som föreslagits dem. Vid samtycket planeras också uppföljande kontakt efter hemkomst. I anslutning till detta finns möjlighet till ett förberedelsesamtal som ger stöd till föräldrarna att reflektera över vilka behov adoptivbarnet har, och hur föräldrarna kan möta dessa. I de samtal som MFoF har med kommunerna och adoptivföräldrar framgår att detta samtal inte sker i så hög utsträckning.

Föräldrarna reser så till landet och får i de flesta fall en inväpningsperiod med barnet innan resan hem. Adoptionsbeslut kan ske i ursprungslandet eller i Sverige. Ursprungsländerna har olika önskemål om uppföljningsrapporter. Vid dessa tillfällen kan man följa upp om familjen behöver stöd, men kommunerna behöver även arbeta aktivt med stöd oberoende av dessa, eftersom rapporterna varierar i omfattning och frekvens, beroende av ursprungslandets önskemål.

Ansvar hos olika aktörer

Socialtjänsten har sedan 1998 ett särskilt ansvar för att ge stöd och hjälp till adopterade och deras familjer. Men även andra aktörer – såväl inom kommun som inom landsting – har ett viktigt ansvar. Barnhälsovården har en viktig roll att stödja familjen i ett tidigt skede så att eventuella framtida problem kan undvikas. Skola och barnomsorg ska utgå från varje barns behov och de barn som av olika skäl behöver särskilt stöd ska få den omsorg som deras speciella behov kräver. Elevhälsan har till uppgift att främja elevernas själsliga och kroppsliga hälsa och verka förebyggande.

De adopterade och deras familjer kan av olika skäl under barnets uppväxt även behöva vända sig till barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller vuxenpsykiatri. Därför kan det inte nog poängteras vikten av att även BUP och vuxenpsykiatri har särskild kunskap om adoptivbarn, adoptivföräldrar och vuxna adopterade och om adoptionsrelaterade problem. Ungdomsmottagningarna kan i sitt möte med ungdomarna diskutera och hjälpa till med relationsproblem. Det är också angeläget att mödrahälsovården har beredskap att möta de tankar och funderingar som en graviditet hos en adopterad kvinna kan ge upphov till (prop. 2003/04:131, s. 28).

BVC har i *Rikshandboken Barnhälsovård* upprättat särskilda rutiner för adopterade barn. Där tas särskilda utmaningar som anknytning, motorisk och språklig utveckling upp. Skolhälsovården har *Vägledning för elevhälsan*. Där nämns inte adopterade vid genomgång av olika grupper som kan vara mer sårbara. Förskola och skola styrs genom *Läroplan, Allmänna råd, Förordningar och Föreskrifter*. Inget särskilt nämns i dessa om adopterade. Ungdomsmottagningarna har på sin hemsida *UMO* ett särskilt avsnitt om adopterade. Vårdguiden 1177 beskriver adoptionsprocessen och vanliga utmaningar för den adopterade och adoptivfamiljen, såsom samspel och anknytning. BVC och vuxenpsykiatri utgår till stor del från diagnoser och adoption finns till exempel inte med på webbplatsen bup.se.

Forskning

Adoption i sig är en stark skyddsfaktor jämfört med uppväxt på institution. De allra flesta adoptivbarn har en positiv social, kognitiv och emotionell anpassning. Samtidigt visar svensk och internationell forskning om adoption sammantaget att adopterade på flera sätt är en mer sårbar grupp än andra, och att uppväxtförhållandena innan adoptionen påverkar den adopterade under lång tid. Forskningen visar också att adopterade är starkt överrepresenterade i den mest psykiskt belastade gruppen. Huvudskälet till detta är sannolikt att adoptivbarnen har olika upplevelser med sig före adoptionen.

Adopterade barn har alla gemensamt att de utsatts för flera svåra separationer. De har separerats från sina biologiska föräldrar, sedan ett eller flera uppbrott från institutionsvård och/eller familjehemsplacering. Generell forskning om barns hälsa under tidig barndom visar att hög stress och trauma i form av bristande omvårdnad, plötsliga uppbrott och förlust av omsorgspersoner påverkar barnet i negativ riktning även senare i livet. Genom kunskap och rätt bemötande kan den negativa påverkan få mindre betydelse.

I det följande redogör MFoF närmare om forskning på området.

Majoriteten av adopterade förefaller ha utvecklat en god psykisk hälsa. Samtidigt är adopterade som grupp starkt överrepresenterade vad gäller allvarlig psykisk ohälsa, institutionsvård och suicid. Risken för allvarlig psykisk ohälsa som kräver inläggning på sjukhus, samt risken att dö i unga år genom självmord är 3-4 gånger högre¹. I forskning framkommer överrisker för sluten psykiatrisk vård och institutionsplacering. Båda dessa vårdformer är mycket kostsamma. Överrisken att som adopterad bli placerad vid särskilt ungdomshem är strax över 5 gånger enligt avhandlingen *Overrepresentation of Internationally Adopted in Swedish § 12 institutions*². Det finns inga exakta kostnadsberäkningar för

¹ Carlberg och Nordin Jarneo, 2007

² Anna Elmund, 2007

gruppen adopterade och inte heller heltäckande statistik. BUP registrerar till exempel inte om den unge är adopterad.

Adoption i sig är en stark skyddsfaktor jämfört med uppväxt på institution.³ De allra flesta adoptivbarn har en positiv social, kognitiv och emotionell anpassning. Internationellt adopterade klarar sig bättre i skolan och i utbildningssystemet än andra barn med samma kognitiva.⁴ De skolproblem som kan uppstå antas bero på känslomässiga och psykiatriska problem som stör inläringen.

Socialstyrelsen har sammanställt hur många utlandsfödda adopterade som ”klarar sig bra” jämfört med referenspopulationen. Med ”klara sig bra” avses frånvaro av psykiatrisk diagnos, missbruk, suicidförsök samt fullföljt gymnasium vid 26 års ålder, ingen tonårsgraviditet och inget ekonomiskt bistånd efter 25 års ålder. 4/5 av referenspopulationen ”klarar sig bra” medan 3/4 av adopterade flickor och 2/3 av adopterade pojkar gör detsamma.⁵

Forskare beskriver en relationssårbarhet med större svårigheter att leva i ett nära förhållande för adopterade, vilket leder till att färre adopterade får barn och de som får barn lever i högre grad som ensamstående eller utan sina barn. Det är färre adopterade som genomför gymnasiestudier och eftergymnasiala studier. Färre har kommit in på arbetsmarknaden och svårigheten att försörja sig är mer vanligt förekommande bland de adopterade.⁶

Högre adoptionsålder hos barnet samvarierar med en rad olika utfall senare i livet.⁷ Orsaken är framförallt att barn som adopteras vid en högre ålder har utsatts för ackumulerade riskfaktorer.

Även adoptivföräldrarna har ett högre tryck på sig. Familjerna har i medgivandeutredningarna fått beskriva sig själva som ”superföräldrar” och har ofta svårt att be om hjälp. Adoptivföräldrar får på grund av påfrestningarna i högre utsträckning än biologiska föräldrar postpartumdepression.⁸ Riskfaktorer hos adoptivföräldrarna kan handla om svårigheter att knyta an, oflexibel föräldrastil, brister i förberedelse inför adoption samt otillräckligt stöd efter adoption.⁹

Forskning har visat att stöd efter adoption ger positiva resultat och har kopplat samman ouppfyllda stödbehov med ett sämre utfall.¹⁰ Risken för att barnet omplaceras efter adoptionen är större om stödet efter adoptionen är bristfälligt.¹¹ För adopterade är det vissa områden som särskilt behöver uppmärksammas och ges stöd kring. Dessa är anknytning, traumatiska erfarenheter, fysisk och psykisk utveckling, språkutveckling, socialt samspel, beteendeproblem, rasifiering, identitet och att leta sitt ursprung.¹²

Forskning visar att stöd efter adoption kan minska de överrisker som är kopplade till adoption.¹³

³ Bimmel m.fl., 2003, van IJzendoorn m.fl., 2005

⁴ Socialstyrelsen, Utsatthet bland barn och unga, Social rapport, 2006

⁵ Socialstyrelsen, Social rapport, 2010

⁶ Lindblad, Hjern och Vinnerljung, 2007

⁷ Cederblad, 2003

⁸ Karen J Foli, 2004

⁹ Child on: Guidelines on Post-adoption Services, 2007

¹⁰ Barth & Berry, 1988; Groze, 1996; Leung & Erich, 2002; Reilly & Platz, 2004

¹¹ Palacios et al. 2006

¹² Child on: Guidelines on Post-adoption Services, 2007

¹³ Paniagua, Palacios, Rivera, Jiménez-Morango, 2018

Överväganden och förslag

I MFoF:s uppdrag ingår att bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden om föräldraförberedelse, medgivandeutredning och stöd till barn och föräldrar vid internationell adoption.

Utvecklingen på adoptionsområdet innebär att det i många kommuner endast förekommer enstaka internationella adoptioner. Förutsättningarna för att tillhandahålla ett kunskapsbaserat adoptionsspecifikt stöd är därför små, och som tidigare framgått saknas sådant stöd i stor utsträckning.

Hur kan stödet utformas?

I det följande redogör MFoF för fyra möjliga lösningar till hur stödet kan utformas. Beskrivningen av stöd genom extern utförare är hämtat från Finland, och det om kontrakterade utförare från Danmark. Båda ländernas system för stöd till adopterade beskrivs därför också under respektive avsnitt.

MFoF har bedömt följande alternativ:

- 1) Kommunernas socialtjänst
- 2) Extern utförare
- 3) Kontrakterade utförare som hålls ihop av samordnare
- 4) Statlig enhet

Kommunernas socialtjänst

Kommunerna har sedan 1998 ansvaret för att tillhandahålla stöd efter adoption. I de flesta kommuner saknas adoptionsspecifikt stöd, trots att det finns reglerat både i Socialtjänstlagen och i internationella konventioner. Stödet finns också beskrivet i Allmänna råd och handboken om internationell adoption. MFoF ser att fördelarna med att kommunen tillhandahåller stöd är många: det är nära, lättillgängligt, och socialtjänsten har god kunskap om barn och familjer.

Samspels- och anknytningsstöd finns redan i hälften av kommunerna. Samtidigt har antalet adoptioner minskat, vilket medfört att erfarenheten av adoption blivit mindre i varje kommun. Det är också svårt att bedriva exempelvis gruppverksamhet för mindre kommuner, då antalet som adopterar är för få.

En annan utmaning är att det i vissa kommuner saknas föräldrautbildning inför adoption. Kommunen är skyldig att anvisa till föräldrautbildning för blivande adoptivföräldrar. Mindre kommuner har tidigare köpt denna utbildning av Stockholms stad. Denna möjlighet finns inte sedan januari 2019, och andra alternativ har ännu inte ordnats. Det innebär att föräldrar i dessa kommuner inte kan prövas för medgivande till adoption.

Under de år kommunerna haft skyldigheten att erbjuda råd och stöd har tillgången sett väldigt olika ut mellan kommunerna. Stödet nedprioriteras bland andra frågor som bedöms mer akuta.

Extern utförare

I Finland har man tydligt lyft fram kommunernas skyldighet att tillhandahålla stöd under och efter adoption i separata lagrum (Adoptionslag 22/2012, 22 och 25 §§). Av lagrummen framgår att sådant stöd även får tillhandahållas av externa aktörer som erhållit ett särskilt tillstånd av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Det finns även särskilt reglerat att de arbetstagare som faktiskt ska genomföra stödet under och efter adoption ska ha adekvat utbildning inom socialvård och även vara väl förtrogna med adoptionsrelaterade frågor. Slutligen finns också reglerat att adoptivföräldrarna ska erbjudas möjlighet att i behövlig omfattning få adoptivbarnets och adoptivfamiljens behov av särskild hjälp och särskilt stöd utrett.

För att få tillstånd att tillhandahålla adoptionsstöd krävs enligt lag (Adoptionslag 22/2018, 87 §) att aktören i sin verksamhet inte eftersträvar ekonomisk vinst och bedöms ha kapacitet att tillhandahålla adoptionsrådgivning på ett yrkesskickligt, långsiktigt och tillförlitligt sätt. Tillsyn av förmedlingen sker av Regionförvaltningsverken.

I Finland förmedlas adoption av tre aktörer: Helsingfors stads socialverk, Rädda Barnen och Interpedia. De två senare är ideella organisationer. Interpedia arbetar även med stöd för att söka sitt ursprung. Rädda barnen har förutom förmedling och ursprungssökning även rådgivning, hemutredning, uppföljningsrapporter och stöd efter adoption. Rädda Barnen har i Finland 90 års erfarenhet av att arbeta med adopterade. De arbetar även med familjehemsplaceringar. I Finland arbetar 19 adoptionsrådgivare fördelat på 5 regionkontor. Finland hade 104 internationella adoptioner 2017, jämfört med Sveriges 240 samma år. Över 70 % av kommunerna har avtalssamverkan med Rädda Barnen.

Den finländska adoptionslagstiftningen kräver särskild kompetens för att vara behörig att arbeta med adoptioner. Socialarbetare med specialisering inom adoption har öppen mottagning på dessa regionkontor, men gör även hembesök. Det tidiga stödet fokuserar på samspel och anknytning. Man gör hembesök inom en månad efter att barnet kommit hem, och därefter uppföljande besök alltefter familjens behov. Man utvärderar också tillsammans med familjen om extra stöd kan behövas, såsom BUP eller kommunens öppenvård för barnfamiljer. Det tidiga stödet är jämförbart med det stöd som familjehem får.

Familjerna kan få stöd i alla skeden. Barnen kan få individuell hjälp med exempelvis affektreglering. De har ungdomsgrupper för barn 13-20 år som träffas en gång/månad. Rädda barnen arbetar även med ursprungssökning, både vad gäller den praktiska processen men även den känslomässiga. De går igenom dokument, söker i arkiv, gör skrivelser till ursprungsländerna och ordnar återresor. De hjälper till att leta det ursprung som den adopterade väljer att söka, vilket kan förutom biologiska föräldrar också gälla andra släktingar.

Förmedlings- och stödverksamheten är organisatoriskt åtskilda. Ursprungssökandet utförs av de som förmedlar adoption, och har bäst kontakt med ursprungsländerna.

Rädda barnen arbetar också med information till förskola och skola. De följer med på möten vid förskolan för att informera om de särskilda utmaningar som kan följa med ett adopterat barn. De har också gett ut informationsmaterial till förskolan.

Kontrakterade utförare som hålls ihop av samordnare

1. 3 timmars obligatoriska, kostnadsfria stödsamtal med psykolog/terapeut innan föräldrarna kan tacka ja till ett barnförslag.
2. 3 timmars obligatoriska, kostnadsfria stödsamtal med psykolog/terapeut första månaden efter hemkomsten.
3. 20 timmars frivilliga, kostnadsreducerade stödsamtal med psykolog/terapeut för adoptivfamiljen.
4. Frivilliga, kostnadsreducerade stödsamtal med psykolog/terapeut för den adopterade.
5. Gruppverksamhet för ensamstående och för barn, utan kostnad.
6. Temaarrangemang för adoptivföräldrar, utan kostnad.
7. Föreläsningar för professionella som i sitt yrke möter adopterade, utan kostnad.

I Danmark är 21 PAS-konsulenter anställda för att arbeta med stöd efter adoption. Många av dem arbetar också med föräldrautbildning inför adoption. PAS-konsulenterna hålls ihop av en samordnare, och de träffas regelbundet för handledning, kunskapsutbyte och utbildning. Adoptivföräldrarna betalar en reducerad avgift, 100 DKR och Ankestyrelsen skjuter till 900 DKR per timme. Det finns en gemensam metod som används av alla konsulenter med olika teman. Konsulenterna möter familjen där de befinner sig, med de frågeställningar de tar med sig. De har en gemensam kunskapsbas.

Utöver detta ordnas samtalsgrupper för adopterade barn. Barnen träffas 9 gånger, 2 timmar per tillfälle. Även samtalsgrupper för adoptivföräldrar anordnas. Adopterade har även rätt till samtalsstöd hos psykolog. Inom ramen för stöd efter adoption ordnas även utbildningsdagar, både för adoptivföräldrar och professionella som möter adopterade i sitt yrke, såsom lärare, socialarbetare, personal på BVC och pedagoger vid förskolan. Det danska systemet med stöd är utvärderat och bedöms ha gett goda effekter och vara väl investerade pengar. 97 % av föräldrarna upplevde att de fick hjälp med minst ett av de områden som de sökte stöd för (Ankestyrelsen, 2012 och 2018).

Statlig enhet

Stödet kan också ske i statlig regi. Det skulle innebära en sammanhållen, hög kunskap, och ge möjlighet till internationellt samarbete. Det skulle finnas en möjlighet att sammankoppla den initiala delen i adoptionsprocessen, föräldrautbildningen. Därmed kunde en naturlig kunskapsöverföring ske vilket skulle kunna utveckla både föräldrautbildningen och stöd efter adoption.

MFoF:s överväganden

MFoF har bedömt de fyra ovanstående förslagen och även bjudit in adopterades föreningar att kommentera desamma. Vid mötena med adopterades föreningar har dessa betonat att de som möter adoptivbarn behöver ha kunskap om adoptions specifika frågor såsom uppbrott, rasism, kriser och identitet. Kunskapen inom socialtjänst, förskola, skola och hälsovård behöver förbättras. Föreningarna anser att uppföljning, utbildning och stöd för adoptivföräldrar behövs efter att barnet tagits emot. De adopterades föreningar driver frågan att ett nationellt resurscentrum med regional representation bör skapas. En webbplatsform kan underlätta för att få ut kunskap om internationell adoption och handledning och konsultation till instanser i samhället som möter adopterade behövs. Föreningarna är även tydliga med att stöd till röttersökning behövs. Önskvärt är att detta stöd ligger på central, statlig nivå för att säkerställa rätt kompetens. Det har inte fungerat i kommunal regi. Stödet bör vara både praktiskt och psykosocialt. Adoptivbarn behöver även tillgång till psykologstöd med adoptionskompetens till reducerad kostnad. De adopterade som har skäl att misstänka oegentligheter mår mycket dåligt och behöver adoptionskompetent stöd omgående. Ett adoptionsbidrag till den adopterade kan underlätta vid sökande efter sitt ursprung. Detta möjliggör återresor, kostnader för översättning, tolk etc.

En fördel med stöd i varje kommun är enligt MFoF att det blir lättillgängligt för de som söker stödet. MFoF ser emellertid att det kan bli svårt för kommunerna att upprätthålla tillräcklig kompetens i de mest specialiserade delarna, såsom föräldrautbildning och ursprungssökning. Om kommunernas socialtjänst har fortsatt ansvar för stöd efter adoption bedömer MFoF att det sannolikt behövs flera åtgärder för att underlätta och påverka kommunerna att fullgöra sina skyldigheter enligt Socialtjänstlagen. En åtgärd kan vara ett kunskapsstöd, ett annat en modell för tidigt stöd och en tredje är att förtydliga de Allmänna råden. MFoF bedömer att dessa åtgärder bör kompletteras med skärpt lagstiftning.

MFoF ser att fördelarna med att använda en extern organisation är att det blir en samlad kompetens och ett jämnt, enhetligt stöd. Det finns i dag ingen organisation som arbetar med dessa frågor i Sverige. Finlands modell förutsätter att man kan reservera uppdraget till en specifik organisation. MFoF bedömer att en allmän upphandling kan innebära risker att kvalitén i stödet inte upprätthålls. Det finns en möjlighet att reservera uppdraget om social tjänst till en viss organisation enligt 19 kap. 6a § lagen (2017:1091) om offentlig upphandling. Att gå vidare med Finlands modell förutsätter dels att en sådan organisation i Sverige är intresserad, och dels en djupare analys av möjligheterna att i upphandling reservera kontrakt till en organisation. Det kan också behövas en lagändring för att stöd ska kunna ges på detta sätt.

Samordning av kontrakterade utförare, som utgår från en gemensam modell, kan innebära både god tillgänglighet och kvalitet. Att tilldela uppgiften till barnpsykologer innebär en hög kompetens inom flera viktiga områden såsom anknytning, utvecklingspsykologi och trauma. Avstånden är större i Sverige än i Danmark, vilket troligen skulle innebära att man fick längre till stödet. Det kräver också en lagändring, eftersom det är kommunerna som har ansvaret idag.

MFoF bedömer det inte lämpligt att samla det tidiga stödet vid en central myndighet, det innebär för låg tillgänglighet och kräver dessutom en lagändring.

MFoF bedömer att ansvaret för ett sammanhållet stöd före, under och efter adoption bäst bör kunna tillhandahållas av kommunernas socialtjänst men att ansvaret bör uppmärksammas och tydliggöras på olika sätt. Vidare anser MFoF att det bör skapas en modell för tidigt stöd och att man bör avlasta och underlätta arbetet för kommunerna genom att lyfta samordningen av kommunernas insatser i specialiserade frågor till MFoF.

För att åstadkomma detta kommer MFoF att vidta ett antal åtgärder och myndigheten lämnar här också förslag till ytterligare uppdrag till myndigheten.

Åtgärder och förslag

Åtgärder som MFoF kommer att vidta inom ramen för sitt uppdrag

MFoF ansvarar för ett nationellt utbildningsmaterial inför adoption. Myndigheten utbildar också de som håller i föräldrautbildningarna. Avsnitt om stöd efter adoption finns redan, men kommer att ytterligare förtydligas och konkretiseras.

MFoF ansvarar också för allmänna råd. Dessa håller på att uppdateras med förtydliganden om att utredaren inte bara ska informera om att kommunen har skyldighet att ge stöd (som beskrivet idag) utan även tillsammans med adoptivföräldrarna utifrån tillgänglig information om barnets bakgrund göra en plan för stöd baserat på det individuella barnets behov. Detta kommer att rekommenderas ske i det förberedande samtalet, efter att barnbesked kommit, och det finns grundläggande information om barnets bakgrund.

Handboken som riktar sig till medgivandeutredare kommer också att uppdateras inom området stöd efter adoption. Vid de utbildningar som MFoF håller med familjerättsvetare betonar myndigheten alltid rätten till, och behovet av stöd efter adoption.

På myndighetens hemsida kommer MFoF att ytterligare betona kommunens ansvar för att ge stöd efter adoption.

Den återkoppling som MFoF får från yrkesverksamma, adoptivföräldrar och adopterade är att det saknas stöd efter adoption i många kommuner, även om rätten till stöd är lagstadgat. MFoF har inte möjligheter eller mandat att styra kommunerna på annat sätt än genom kunskap och MFoF saknar föreskriftsrätt inom adoptionsområdet.

Förslag till uppdrag

MFoF ser att de åtgärder som myndigheten kan vidta inom ramen för uppdraget inte är tillräckliga för att skapa ett kunskapsbaserat adoptionsspecifikt stöd tillgängligt över hela landet, och föreslår därför att följande ytterligare uppdrag ges till MFoF.

En kunskapssammanställning om internationell adoption kan bidra till att befintliga aktörer blir mer adoptionskompetenta och får en gemensam bild. En kunskapssammanställning bör utformas av en forskargrupp, i dialog med brukare och MFoF. Genom att skapa en modell för tidigt stöd kan MFoF introducera en nationell standard som skapar förutsättningar för jämlikt stöd.

MFoF anser att det finns vinster med att samordna föräldrautbildningen genom att använda färre utbildare, och utbilda regionvis. Det finns också fördelar med att hålla samman föräldrautbildning och stöd efter adoption. På så sätt säkerställs standard och relevans för både utbildning och stöd. Även ursprungssökning är ett område som MFoF anser behöver samordnas. Det kräver särskild kompetens och samarbete med andra centralmyndigheter, något som redan MFoF har utarbetade kontakter för. MFoF anser också att adopterade bör avlastas kostnader för översättning av handlingar vid ursprungssökning genom att detta bekostas av MFoF. Dessa förslag avlastar också kommunerna från arbetsuppgifter som görs så sällan att det är svårt att upprätthålla tillräcklig kvalitet. Att centralisera de mest specialiserade delarna av adoptionsprocessen ligger väl i linje med att antalet adoptioner minskar.

I avvaktan på beredningen av frågan om statligt individuellt stöd bör ges adopterade vid ursprungssökning anser MFoF att myndigheten bör få i uppdrag att skapa en struktur för processen att söka sin ursprungsfamilj. Myndigheten bör även få i uppdrag att sprida ett sådant underlag till kommunerna.

Myndigheten har i dag inte resurser att vidta de åtgärder som beskrivs här, och behöver därför särskilda uppdrag förenade med medel för att vidta dem. Vidare kräver samordningen av föräldrautbildningen och ansvaret för individuellt stöd vid ursprungssökning ändring i myndighetens instruktion.

Vissa lagstiftningsfrågor

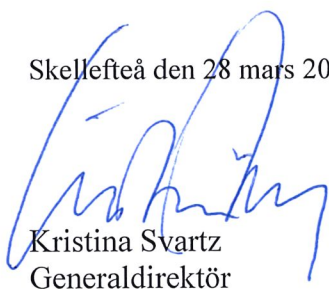
Det finns enligt MFoF skäl att överväga att på samma sätt som i Finland i lagstiftningen förtydliga kommunernas ansvar för stöd till adopterade och deras familjer. Det kan också finnas skäl att överväga föreskriftsrätt för MFoF, t.ex. i frågan om att tillsammans med adoptivföräldrarna upprätta en plan för stöd. Slutligen anser MFoF att en del av stödet efter adoption bör vara obligatoriskt.

Ekonomiska konsekvenser

MFoF har ett i förhållande till uppdraget begränsat anslag. De förslag som innebär nya uppdrag till MFoF kräver därför ytterligare medel. Frågan om ett höjt anslag för att arbeta med stöd vid ursprungssökning finns redan beskrivet i myndighetens budgetunderlag. Vidare innebär förslagen om samordning av specialiserade delarna av stödet att det inrättas ytterligare en tjänst vid myndigheten. De beräknade kostnaderna beskrivs nedan.

Kunskapssammanställning	400 000 kr (engångskostnad)
Tre tjänster	3 000 000 kr
Driftskostnader (resor, översättning och utbildning etc.)	800 000 kr
Administration, del av gemensam	250 000
Summa	4 450 000 kr

Skellefteå den 28 mars 2019


Kristina Svartz
Generaldirektör


Cecilia Granberg
Utredare