

EKERÖ KOMMUN

2014 -04- 15

Diariennr

Dpl

Ds 2014:xx

Departementspromemorian
Samordnat ansvar för vissa
familjefrågor

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	5
2	Promemorians lagförslag	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	9
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	18
3	Bakgrund.....	19
3.1	Inledning	19
3.2	Familjepolitiken.....	19
3.3	Behov av att samordna vissa familjefrågor	20
3.4	Den pågående översynen av myndighetsstrukturen i vård- och omsorgssektorn	23
3.4.1	Remissbehandlingen av SOU 2012:33	25
3.5	Ny folkhälsomyndighet	27
4	Nuvarande ansvarsfördelning av olika verksamhetsområden inom familjepolitiken	29
4.1	Adoptioner.....	29
4.2	Vårdnad, boende, umgänge och faderskap/föräldraskap.....	32

4.3	Föräldrastöd.....	36
4.4	Utveckling av familjecentraler	39
4.5	Underhåll och ekonomiska frågor som rör barn	40
4.6	Förslag om separationsteam	41
4.7	Uppdrag till Socialstyrelsen som berör familjerätt, föräldrastöd och adoptioner	42
5	Överväganden och förslag	49
5.1	En helhetssyn på familjefrågor	49
5.2	En myndighet för vissa familjefrågor	50
5.3	Ansvarsområden och uppgifter för myndigheten	58
5.4	Ledningsform.....	60
5.5	Myndighetens finansiering.....	61
6	Konsekvenser	63
6.1	Verksamhetsmässiga konsekvenser	63
6.2	Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser.....	63
6.3	Ekonomiska konsekvenser.....	64
6.4	Övriga konsekvenser.....	64
7	Plan för genomförandet	67
8	Författningskommentarer.....	69
8.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.....	69
8.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	69
8.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	70

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), utvecklas till att bli ansvarig myndighet för vissa familjefrågor. Myndigheten som föreslås byta namn till Myndigheten för familjerätt och adoption. Myndigheten ombildas från och med den 1 mars 2015 genom att det ansvar och de uppgifter som Socialstyrelsen har inom det familjerättsliga området överförs till MIA. Myndigheten för familjerätt och adoption ska också förvalta och utveckla den kunskapsbas som tagits fram inom ramen för den nationella strategin för föräldrastöd som Statens folkhälsoinstitut tidigare har ansvarat för.

Syftet med förändringen är att genom en förbättrad samordning av det statliga ansvaret för föräldrastöd och familjerättsliga frågor, där även frågor om såväl internationella som nationella adoptioner är en del, ge bättre medborgarfokus och en helhetssyn på barnfamiljers situation, förutsättningar och behov – med utgångspunkt i barnets bästa. Myndigheten kan också bidra till att skapa bättre förutsättningar för ett jämställt föräldraskap. En renodling av ansvaret för vissa familjefrågor minskar den överlappning av ansvar för verksamhetsområdena som finns i dag. Det ökar också effektiviteten och möjliggör ökat fokus på ett viktigt område. Förslaget har således fördelar i såväl medborgarhänseende som i fråga om effektivare förvaltning. Förslagen föreslås finansieras genom en omfördelning av befintliga medel. Avsikten är således inte att ändra mål och inriktning av pågående verksamheter utan att belysa möjligheten till en mer effektiv och ändamålsenlig organisation för vissa familjefrågor.

Myndigheten för familjerätt och adoption föreslås ha det centrala ansvaret för följande verksamhetsområden:

- Internationella och nationella adoptioner, inklusive förberedande stöd till adoptivföräldrar och uppföljning av genomförda adoptioner.
- Familjerättsliga frågor om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten samt därtill närliggande frågor om förebyggande stöd i form av t.ex. samarbetsamtal och familjerådgivning.
- Frågor om fastställande av faderskap och föräldraskap.
- Föräldrastödjande insatser i olika sammanhang och för olika behov, inklusive den nationella strategin om föräldrastöd.

Förslaget utgör ytterligare ett steg i regeringens arbete med att utveckla myndighetsstrukturen inom vård- och omsorgsområdet. Hitintills har tillsynsfrågor inom vård- och omsorgssektorn flyttats från Socialstyrelsen till den nybildade Inspektionen för vård- och omsorg (IVO). Detta gäller dock inte den tillsynsverksamhet som MIA ansvarar för, då bedömningen i stället har gjorts att frågor om internationella adoptioner bör hållas samman. Ytterligare en förändring i den pågående översynen av myndighetsstrukturerna inom vård- och omsorgssektorn är att Statens folkhälsoinstitut (FHI), Smittskyddsinstitutet och delar av Socialstyrelsen har slagits samman till den nya Folkhälsomyndigheten. Frågor om föräldrastöd har genomförts genom särskilda regeringsuppdrag till Statens folkhälsoinstitut. Föräldrastödet föreslås samordnas med övriga familjefrågor inom ramen för det ansvar som Myndigheten för familjerätt och adoption föreslås ha.

Ansvar för frågor om adoptioner och stöd i föräldraskapet ligger i dag till viss del även inom Socialstyrelsen. Preventivt stöd till föräldrar inom det familjerättsliga området lämnas av kommunerna genom familjerådgivning och samarbetsamtal – frågor som Socialstyrelsen i dag har det centrala ansvaret för. Frågor om adoptioner är en del av det familjerättsliga området (även inom Socialstyrelsen), och den bakomliggande lagstiftningen för frågorna finns samlad i föräldrabalken. I lagstiftningen finns således redan denna uppdelning inom socialtjänstområdet genom föräldrabalken och socialtjänstlagen. Detsamma gäller uppdelning av socialtjänstfrågor inom domstolsväsendet där familjerätt och adoptionsfrågor avgörs av de allmänna domstolarna medan övriga socialtjänstfrågor avgörs av förvaltningsdomstolarna.

Mot bakgrund av att de familjerättsliga vårdnadsmålen har ökat markant under de senaste åren finns behov av att ytterligare fokusera på preventiva insatser till föräldrar. Nuvarande situation och myndighetsstruktur bedöms inte vara tillräckligt effektiv och ändamålsenlig – vare sig i ekonomiskt eller humant hänseende för de familjer som genomgår vårdnadstvister. Fokus bör i stället ligga på förebyggande insatser och stöd i föräldraskapet. Genom att samla nu nämnda verksamhetsfrågor, som på olika sätt rör stöd i föräldraskapet inom en myndighet, kan man uppnå ökad effektivitet, bättre måluppfyllelse, överblick och sammanhang – allt i förhållande till nuvarande mål och resurser. Föräldrastödsinsatser som hittills genomförts genom särskilda regeringsuppdrag till Statens folkhälsoinstitut föreslås därför bli en del av de ansvarsområden som den nya myndigheten får.

2 Promemorians lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) är centralmyndighet enligt konventionen och fullgör de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

MIA utfärdar intyg enligt artikel 23 i konventionen när adoptionen har ägt rum i Sverige eller när ett utländskt adoptionsbeslut har omvandlats här i landet enligt artikel 27 i konventionen och 5 § denna lag.

Myndigheten för familjerätt och adoption är centralmyndighet enligt konventionen och fullgör de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

Myndigheten för familjerätt och adoption utfärdar intyg enligt artikel 23 i konventionen när adoptionen har ägt rum i Sverige eller när ett utländskt adoptionsbeslut har omvandlats här i landet enligt artikel 27 i konventionen och 5 § denna lag.

¹ Senaste lydelse 2004:768

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2015.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Härigenom föreskrivs att 4–5, 6 a, 7, 8 a–c, 9–10, 12 och 14 §§ lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet *skall* anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) skall* i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart.

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet *ska* anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. *Myndigheten för familjerätt och adoption ska* i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart.

5 §³

MIA avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

Myndigheten för familjerätt och adoption avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

6 a §⁴

En sammanslutning, som har auktorisation enligt 6 §, får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling

² Senaste lydelse 2004:769.

³ Senaste lydelse 2004:769.

⁴ Senaste lydelse 2009:289.

i ett annat land, i viss del av ett annat land eller med viss adoptionskontakt i ett annat land, under förutsättning att

1. det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,

3. det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner från det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke,

4. sammanslutningen redovisar kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig,

5. det med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet, och

6. sådan annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling som sammanslutningen bedriver, inte äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten.

En sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land, viss del av ett annat land eller med viss adoptionskontakt i ett annat land, får bedriva verksamhet i det landet endast om behörig myndighet i det andra landet har gett sitt tillstånd till det, eller har förklarat att den är beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet.

I ärenden om auktorisation enligt denna paragraf ska *MIA* samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

I ärenden om auktorisation enligt denna paragraf ska *Myndigheten för familj rätt och adoption* samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

7 §⁵

Auktorisation enligt 6 § får ges för högst fem år och auktorisation enligt 6 a § får ges för högst två år. Har en ny ansökan ingivits till *MIA* innan tidigare auktorisation löpt ut gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på *MIA*:s beslut. Auktorisationen får även förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som *skall* gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning.

Auktorisation enligt 6 § får ges för högst fem år och auktorisation enligt 6 a § får ges för högst två år. Har en ny ansökan ingivits till *Myndigheten för familjerätt och adoption* innan tidigare auktorisation löpt ut gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på *beslut från Myndigheten för familjerätt och adoption*. Auktorisationen får även förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som *ska* gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning.

För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad sammanslutning ta ut skäligen avgifter av dem som anlitar sammanslutningen för internationell adoptionsförmedling.

8 a §⁶

Sammanslutningen *skall* skyndsamt meddela *MIA* sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.

Sammanslutningen *ska* skyndsamt meddela *Myndigheten för familjerätt och adoption* sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.

⁵ Senaste lydelse 2004:769.

⁶ Senaste lydelse 2004:769.

8 b §⁷

En auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen *skall* utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen *skall* bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.

Kopia av handlingar som avser en viss adoption *skall* skickas till den socialnämnd som avses i 6 kap. 15 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).

Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, *skall* dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till *MIA* för förvaring.

En auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen *ska* utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen *ska* bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.

Kopia av handlingar som avser en viss adoption *ska* skickas till den socialnämnd som avses i 6 kap. 15 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453).

Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, *ska* dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till *Myndigheten för familjerätt och adoption* för förvaring.

8 c §⁸

Den som en sammanslutnings handlingar i förmedlingsverksamheten rör *skall* på begäran, så snart som möjligt, tillhandahållas efterfrågade handlingar för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift

Den som en sammanslutnings handlingar i förmedlingsverksamheten rör *ska* på begäran, så snart som möjligt, tillhandahållas efterfrågade handlingar för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift

⁷ Senaste lydelse 2004:769.

⁸ Senaste lydelse 2004:769.

eller kopia, om det inte kan antas att en annan enskild person lider men.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för handlingarna. Anser denne att någon handling eller en del av en handling inte bör lämnas ut *skall* han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till MIA för prövning.

eller kopia, om det inte kan antas att en annan enskild person lider men.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för handlingarna. Anser denne att någon handling eller en del av en handling inte bör lämnas ut *ska* han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till *Myndigheten för familjerätt och adoption* för prövning.

9 §⁹

MIA har rätt att inspektera en auktoriserad sammanslutningsverksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Myndigheten för familjerätt och adoption har rätt att inspektera en auktoriserad sammanslutningsverksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

9 a §¹⁰

MIA får förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten

Myndigheten för familjerätt och adoption får förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten.

⁹ Senaste lydelse 2004:769.

¹⁰ Senaste lydelse 2004:769.

10 §¹¹

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige *skall* återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns. Sådan auktorisation *skall* också återkallas om sammanslutningen inte tillhandahåller *MIA* begärda upplysningar eller handlingar enligt 9 § eller följer myndighetens beslut enligt 9 a §. Detsamma gäller om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land *skall* återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 eller 6 a § inte längre finns.

En auktorisation *skall* vidare återkallas, om sammanslutningen inte uppfyller villkor som uppställts för auktorisationen.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige *ska* återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns. Sådan auktorisation ska också återkallas om sammanslutningen inte tillhandahåller *Myndigheten för familjerätt och adoption* begärda upplysningar eller handlingar enligt 9 § eller följer myndighetens beslut enligt 9 a §. Detsamma gäller om sammanslutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land *ska* återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 eller 6 a § inte längre finns.

En auktorisation ska vidare återkallas, om sammanslutningen inte uppfyller villkor som uppställts för auktorisationen.

12 §¹²

Om en auktoriserad sammanslutning har vägrat adoptionsförmedling i ett visst fall, får *MIA* på begäran av den eller dem som söker adoption uppdra

Om en auktoriserad sammanslutning har vägrat adoptionsförmedling i ett visst fall, får *Myndigheten för familjerätt och adoption* på begäran av den

¹¹ Senaste lydelse 2004:769.

¹² Senaste lydelse 2004:769.

åt sammanslutningen att ändå förmedla adoptionen.

eller dem som söker adoption uppdra åt sammanslutningen att ändå förmedla adoptionen.

14 §¹³

MIA:s beslut enligt 4 § tredje meningen, 6 §, 6 a § första stycket, 7 § första stycket, 9 a och 10 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av *MIA:s* beslut enligt 8 c § andra stycket gäller bestämmelserna i 6 kap. 7–11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

MIA:s beslut i övrigt får inte överklagas

Beslut av Myndigheten för familjerätt och adoption enligt 4 § tredje meningen, 6 §, 6 a § första stycket, 7 § första stycket, 9 a och 10 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av *beslut av Myndigheten för familjerätt och adoption* enligt 8 c § andra stycket gäller bestämmelserna i 6 kap. 7–11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslut av Myndigheten för familjerätt och adoption i övrigt enligt *denna lag* får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2015.

¹³ Senaste lydelse 2009:465.

2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

13 §

Sekretess gäller hos *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA)* i ärende om sådana frågor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för handlingar som lämnats över till *MIA* för förvaring enligt 8 b § tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Sekretess gäller hos *Myndigheten för familjerätt och adoption* i ärende om sådana frågor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för handlingar som lämnats över till *Myndigheten för familjerätt och adoption* för förvaring enligt 8 b § tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2015.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 angett att vissa angränsande familjefrågor kommer att analyseras inom ramen för arbetet med att effektivisera kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (prop. 2013/14:1 utgiftsområde 9 s. 181). Avsikten är inte att ändra mål och inriktning av verksamheten, utan endast att belysa möjligheten av en mer effektiv och ändamålsenlig organisation inom dessa verksamhetsområden.

3.2 Familjepolitiken

Familjen är den grundläggande gemenskapen i samhället. Familjer kan se ut på olika sätt och ha olika konstellationer och förutsättningar. Den nuvarande familjepolitiken tar sin utgångspunkt i barnens möjlighet att utvecklas tillsammans med sina föräldrar. Då barnens familjesituation ser väldigt olika ut är det viktigt att familjepolitiken utgår från familjens egen situation. Därför behöver barnfamiljernas möjligheter till flexibla val vara goda.

Sverige har en ambitiös familjepolitik. Nyckelorden som sammanfattar rådande syn på en modern familjepolitik är; barnet i centrum, valfrihet, ett ökat föräldraansvar samt båda föräldrarnas ansvar för barnen. Målet är att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för barn och ungdomar, att ge förutsättningar för familjer att få tid tillsammans och att uppmuntra jämställda familjer. Alla barn ska ha samma rättigheter och ges samma chanser att fullt ut forma sina egna liv under uppväxten. Vid separation eller skilsmässa är det viktigt att, utifrån en helhetssyn på barnets situation, ge föräldrarna hjälp och stöd att fatta beslut och ta ansvar med barnets bästa i fokus. Vår tids familjepolitiska utmaningar handlar om att skapa tid

för både familjeliv och yrkesliv på lika villkor för både män och kvinnor, och om att ge alla barn ekonomisk och social trygghet och förutsättningar för en god relation till båda sina föräldrar.

3.3 Behov av att samordna vissa familjefrågor

Utredningen om att se över de statliga delarna av vård- och omsorgssystemet, Vård- och omsorgsutredningen, lämnade i maj 2012 sitt slutbetänkande *Gör det enklare!* (SOU 2012:33) till regeringen. Utredningen bedrevs inom ramen för ett vård- och omsorgsperspektiv vilket inneburit att familjefrågor inte behandlas särskilt utom såvitt avser det uppdrag som Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) har. I den nya strukturen föreslogs att MIA:s uppdrag skulle vara en del av Inspektionen (som i huvudsak kan sägas motsvaras av Inspektionen för vård och omsorg, IVO).

Frågor om familjepolitik är i dag fördelade mellan flera olika myndigheter och har kopplingar till en rad olika verksamhetsområden. Den förändring som för närvarande genomförs av myndighetsstrukturen i vård- och omsorgssektorn gör det möjligt att hålla samman och effektivisera olika familjepolitiska verksamhetsområden och utgå från en helhetssyn på föräldraskap och barnfamiljers situation (se mer om detta i avsnitt 5). Barn och deras familjer utgör en stor del av landets befolkning; det finns i dag cirka 2 miljoner barn som lever i 1,3 miljoner hushåll.

Eftersom behov och önskemål varierar över tid och mellan olika familjer måste samhällets stöd till barnfamiljerna vara organiserat så att det kan användas på ett flexibelt sätt. Det är centralt att familjepolitiken präglas av ett tydligt barnperspektiv. Principen om barnets rätt till trygga och utvecklande uppväxtförhållanden bör vara vägledande, liksom barnets rätt till delaktighet och inflytande över frågor som rör barnet i förhållande till barnets ålder och mognad. Därtill är det eftersträfvansvärt att samtliga beslut som rör barn bedöms utifrån dess konsekvenser för barn och familjer.

Enligt barnkonventionen har alla barn rätt till trygga uppväxtvillkor och till att få utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar. Föräldrarna har huvudansvaret för att tillgodose barnets behov och säkerställa de rättigheter som barnet har. Socialtjänstens/familjerättens uppgifter vid fastställande av fader-

skap/föräldraskap och vid frågor om vårdnad, boende och umgänge när barn inte bor tillsammans med båda sina föräldrar är viktiga för att hitta lösningar som är till barnet bästa. Familjerådgivning och samarbetsamtal fyller en betydelsefull funktion när det gäller stöd i sådana frågor.

Utgångspunkten i det fortsatta arbetet med föräldrastöd är ett brett och samlat stöd som omfattar universellt och riktat stöd till alla föräldrar i alla relevanta verksamheter som riktar sig till föräldrar och barn. En stärkt nationell samordning av kunskapsstyrningen inom föräldrastödsområdet kan förbättra samverkan mellan huvudmän, professioner och andra aktörer på området. Det finns i dag två myndigheter, Socialstyrelsen och den nybildade Folkhälsomyndigheten som kan sägas ha ett övergripande ansvar för föräldrastödsinsatser, både riktade och universella. Hittills genomförda föräldrastödsinsatser inom ramen för den nationella strategin om föräldrastöd, har på regeringens uppdrag utförts under ledning av det tidigare Statens folkhälsoinstitut, nuvarande Folkhälsomyndigheten. Arbetet har utförts inom ramen för det övergripande ansvaret för folkhälsoarbete (som FHI tidigare ansvarade för men som Folkhälsomyndigheten övertagit fr.o.m. den 1 januari 2014). Ansvaret för föräldrastödsinsatser är dock inte explicit angivet i myndighetens instruktion, vare sig för Folkhälsomyndigheten eller för Socialstyrelsen. Att den nybildade Folkhälsomyndigheten ansvarar för fortsatta föräldrastödsinsatser är således inte klart uttalat. Sedan regeringen 2009 började lämna olika uppdrag om föräldrastöd till FHI har cirka 140 miljoner kronor satsats. Att samla ansvaret för att förvalta och föra ut tillgänglig kunskap inom föräldrastödet hos en nationell aktör kan ge en mer effektiv och samordnad grund för alla de olika huvudmän som har till uppgift att verka för och ge stöd till föräldrar.

Sett i ett större samhällsperspektiv visar forskning att föräldrastödsinsatser har betydelse för såväl enskilda barn som för samhället i stort. Med breda och tidiga förebyggande insatser kan problem undvikas eller risker begränsas till att inte bli omfattande och komplexa problem med dels höga kostnader, dels negativ påverkan på barnets utveckling som följd. Föräldrastödsinsatser har med andra ord en viktig preventiv effekt som sett i ett längre perspektiv är kostnadsbesparande. Med nuvarande organisering av stödet finns

dock en risk att samhället endast i liten utsträckning kan dra nytta av dessa positiva effekter.

Även ansvaret för adoptionsfrågorna är i dag delat mellan två olika myndigheter; Socialstyrelsen och MIA. Erfarenheten av denna uppdelning är att den har försvårat den samverkan som är en förutsättning för en sammanhållen adoptionsprocess och för att möta adoptivföräldrars behov av kunskapsstöd. En samordning inom ramen för det statliga åtagandet vad avser stöd i föräldraskapet bör därför också omfatta såväl MIA:s ansvar för förmedling av internationella adoptioner som Socialstyrelsens ansvar för frågor om utbildning av adoptanter och uppföljning av genomförda adoptioner. På så sätt kan en bättre helhetssyn uppnås inom adoptionsområdet.

Adoptionsprocessen har dessutom kommit att bli alltmer komplex och tidskrävande, och adoptionsfrågorna har breddats och även till viss del ifrågasatts i olika hänseenden på ett sätt som inte varit fallet tidigare. Detta har bl.a. lett till ökat stöd till s.k. rot-sökning för adopterade barn. Tidigare generationers adopterade efterfrågade inte i samma utsträckning sådant stöd. Utvecklingen tenderar också gå mot allt fler bilaterala avtal mellan givar- och mottagarländer, något som i sig kräver ökad och fördjupad kompetens om adoptionsfrågorna. Sammantaget talar detta också för behov av en mer sammanhållen myndighet för frågor om adoption. I detta sammanhang bör även frågor som rör nationella adoptioner omfattas.

Utifrån ett barnperspektiv finns behov av förebyggande insatser för att stärka föräldrarollen, inte minst mot bakgrund av att konflikter om vårdnad, boende och umgänge mellan föräldrar har ökat under de senaste åren – något som barn riskerar fara illa av. I samband med separationer finns i huvudsak samarbetsamtal och familjerådgivning att tillgå för att lösa konflikter som rör barnet eller riskerar gå ut över barnet. Tyvärr finns endast begränsad kunskap om vilken effekt samarbetsamtalen har. Forskning visar dock att förebyggande generella föräldrastödsinsatser å sin sida har positiva effekter för barns välmående och det kan bidra till föräldrarnas förmåga att axla sitt föräldraansvar på ett bra sätt – för att på så sätt undvika att oenigheter blossar upp och leder till långvariga konfliktfyllda relationer. Att även det centrala ansvaret för frågor som rör stöd till föräldrar som har separerat eller är på väg att separera,

ingår i samma myndighets paraply som ansvarar för generella föräldrastödsinsatser, skulle minska nuvarande överlappning och innebär klara fördelar för såväl berörda familjer som för en effektiv statsförvaltning. I olika sammanhang har det också påpekats att det finns behov av en samordnande myndighet för olika slags insatser riktade till barn med anledning av att föräldrarna tvistar om dess vårdnad, boende och umgänge. Vilken forskning som finns tillgänglig och vilka insatser som är lämpliga i olika situationer är exempel på sådana frågeställningar som det efterfrågats samordning kring.

I takt med att familjeband över nationsgränserna knyts i allt större omfattning finns också uppgifter om att det blivit svårare att utreda och fastställa föräldraskap till barn. Det förekommer uppgifter dels om allt fler vårdnadsyrkanden i de allmänna domstolarna där det inte har fastställts något faderskap för barnet, dels att det förekommer att faderskap inte fastställs för barn när det är oklart var det anses vara bosatt (t.ex. för papperslösa barn). Då frågor om fastställelse av barnets föräldraskap, som handläggs av socialnämnden, ofta har nära koppling till frågor om vårdnad, boende och umgänge är det angeläget att även detta verksamhetsområde ingår i den översyn som nu görs.

Familjerättsliga frågor inom socialtjänsten och föräldrastödet, både enligt den nationella strategin och annat stöd till föräldrar, är väsentliga för samhällets stöd till barnfamiljer och bör därför ingå i en översyn av hur det statliga ansvaret för dessa frågor bör organiseras.

Ett barnrättsperspektiv och att det tydliggörs hur barn är berörda av och vilka konsekvenser olika åtgärder och insatser har för barn inom olika verksamhetsområden, förbättrar möjligheterna till stöd till föräldrar.

3.4 Den pågående översynen av myndighetsstrukturen i vård- och omsorgssektorn

Den särskilde utredaren med uppdrag att se över de statliga delarna av vård- och omsorgssystemet (Vård- och omsorgsutredningen) lämnade i maj 2012 sitt slutbetänkande *Gör det enklare!* (SOU

2012:33) till regeringen. Utredarens uppgift var att se över "hur staten, genom sina myndigheter, ska verka för ett långsiktigt hållbart vård- och omsorgssystem, med fokus på hälsofrämjande och förebyggande insatser i syfte att främja hälsa och minska ohälsa och framtida vårdbehov samt för att åstadkomma en jämlik vård och omsorg i hela landet."

Utredaren pekade i sitt betänkande särskilt på det ökande behovet av nationell samordning av kunskapsstyrningen och ett tydligare statligt stöd för den i en sektor som involverar flera huvudmän, professioner och andra aktörer. Behovet av ett tydligare stöd i kunskapsstyrningen gäller också, enligt utredaren, i alla delar; utvärdering, uppföljning, jämförelser, lärande och kunskapspridning. Dessutom, menade utredaren, behöver kunskapsunderlagens innehåll och utformning i högre utsträckning anpassas till användarnas behov. För att uppnå såväl en effektivare verksamhet som effektivare styrning från regeringens sida borde antalet myndigheter inom vård- och omsorgssektorn reduceras. Utredaren föreslog att den gällande myndighetsstrukturen skulle ersättas av fyra nya myndigheter; Kunskapsmyndigheten för hälsa, vård och omsorg, Inspektionen för hälsa, vård och omsorg, Infrastrukturmyndigheten för hälsa, vård och omsorg samt Myndigheten för välfärdsstrategi. De tre förstnämnda skulle arbeta med operativa frågeställningar, medan Myndigheten för välfärdsstrategi skulle ha ett mer strategiskt arbetssätt.

Vad gäller Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågor (MIA) bedömde utredaren att drygt två årsarbetskrafter används för kunskapsstöd, drygt tre för reglering, drygt två för tillsyn och drygt en för tjänster avseende it och kommunikation. Utredaren bedömde att verksamheten riktade sig till yrkesverksamma inom adoptionsområdet, adoptionsorganisationer, svenska och utländska myndigheter och enskilda. I den nya strukturen föreslogs att Inspektionen för hälsa, vård och omsorg skulle ansvara för adoptionsfrågorna. Som skäl anfördes att det ur användarsynpunkt och för att underlätta effektivare lösningar för information/kommunikation/databashantering (ITK-tjänster) är en fördel att knyta verksamheten till en större enhet. Utredaren bedömde att det är viktigt att verksamheten fortsatt hålls ihop och kopplas till de uppgifter inom området som i dag ligger hos Socialstyrelsen.

I betänkandet behandlas inte särskilt den del av Socialstyrelsens uppdrag inom socialtjänsten som gäller familjerätt.

3.4.1 Remissbehandlingen av SOU 2012:33

Betänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning har upprättats och finns tillgänglig på Socialdepartementet (S2012/3890/SAM). I det följande redovisas i korthet de synpunkter som berör MIA.

MIA avstyrkte förslaget att myndigheten ska upphöra som självständig myndighet och att myndighetens uppgifter i stället ska utföras av den nybildade Inspektionen. MIA har tidigare tillstyrkt att den föreslagna Inspektionen för vård och omsorg inrättas och uttryckt förhoppningen att detta kommer att innebära att tillsynen förbättras i förhållande till hanteringen inom socialtjänsten av de adoptionsanknutna frågorna.¹⁴ Ett förbättrat samarbete med Socialstyrelsen beträffande adoptionsfrågorna är angeläget enligt MIA. Det gäller då inte i första hand frågor om tillsynen över socialtjänsten utan framför allt samarbetet på informationsområdet exempelvis vad gäller föräldrautbildningsmaterialet och handboken för socialtjänsten. Detta arbete handlar om typisk kunskapsspridning riktad till bl.a. blivande adoptivföräldrar och socialtjänstens tjänstemän, med utredningens förslag kommer detta att ligga inom Kunskapsmyndighetens ansvarsområde. I detta sammanhang är ingenting vunnet med förslaget att föra de internationella adoptionsfrågorna till Inspektionen.

Adoptionscentrum påpekade att utredningen inte nämner var de adoptionsfrågor som i dag handhas av Socialstyrelsen ska ta vägen. Beroende på hur dessa frågor och arbetsuppgifter organiseras inom den nya myndigheten kan risken för att man tappar denna samlade kompetens bli större eller mindre. Uppgiften att vara central myndighet för internationella adoptionsfrågor i enlighet med Haagkonventionen är mycket viktig. En levande dialog med andra mot- tagar- och ursprungsländer är av yttersta vikt. En myndighet som ansvarar för internationella adoptioner måste vara lättillgänglig för internationella besökare och även vara aktiv med besök i andra län-

¹⁴ Se MIA:s remissvar på Ds 2012:20 Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst.

der och på ett nordiskt och europeiskt plan. Fler barn med särskilda behov kommer till Sverige. Ett samlat nationellt grepp i dessa frågor skulle också enligt Adoptionscentrum innebära ökad kunskapsöverföring och samarbete mellan kommuner. Vidare oroar sig Adoptionscentrum för vad som ska hända med ansvaret för den obligatoriska föräldrautbildningen. En fråga som inte nämns i utredningen är den som behandlar de adopterade och deras behov. En fråga som aktualiserats på senare år är hur de svenska, inhemska adoptionerna organiseras. Erfarenheten visar att man tydligt behöver visa kommuner och socialarbetare att man måste sätta barnens intresse i fokus. Adoptionscentrum efterlyser att någon myndighet får ett tydligt helhetsansvar för adoptionsfrågorna.

Barnombudsmannen (BO) tillstyrkte bedömningen att verksamheten i MIA ska hållas ihop även i den nya strukturen.

Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening (BV) ansåg att direktiven för MIA bör förändras så att MIA förutom sin övervakande funktion, också kan fungera som en rådgivande myndighet i förhållande till adoptionsverksamheten. Genom att även få en rådgivande funktion skulle MIA också kunna samla praxis inom adoptionsområdet. Utöver den rådgivande funktionen bör MIA, enligt BV, också ha till uppgift att bevaka det internationella skeendet vad avser internationella adoptioner och ha till uppgift att delge adoptionsorganisationerna förändringar i det internationella perspektivet. Internationell adoptionsverksamhet är en krympande sektor. Det förefaller av detta skäl, enligt BV, välbetänkt att MIA inordnas i ett större sammanhang. MIA skulle då kunna tillföras den ytterligare kompetens som en större organisation kan ge. Ett bättre resursutnyttjande skulle kunna ske med ekonomiska fördelar som följd.

Av remissynpunkterna kan således sammantaget konstateras att den tidigare utredningen inte har utrett alla delar av adoptionsprocessen. Det finns därför behov av att utreda och analysera hur detta område på bästa sätt kan uppnå förutsättningar för en mer effektiv styrning och ändamålsenlighet för brukarna, dvs. för de som är intresserade av att adoptera ett barn.

3.5 Ny folkhälsomyndighet

Regeringen har beslutat att bilda en ny myndighet för folkhälsofrågor, Folkhälsomyndigheten, och Riksdagen har fattat de beslut som är nödvändiga för att genomföra förändringen (prop. 2012/13:116, 2012/13:SoU27, rskr. 2012/13:280). De uppgifter som Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet tidigare ansvarade för har övergått till den nya myndigheten liksom Socialstyrelsens uppgifter inom områdena folk- och miljöhälsorapportering och inom ramen för miljömålsarbetet samt vissa av de uppgifter som Socialstyrelsen tidigare har haft enligt miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och andra författningar inom de områdena. Folkhälsomyndigheten bildades den 1 januari 2014 och Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet upphörde den 31 december 2013.

4 Nuvarande ansvarsfördelning av olika verksamhetsområden inom familjepolitiken

Familjepolitiken syftar till att stärka föräldrars möjlighet att påverka sin livssituation och öka familjernas valfrihet. Den ska också underlätta för föräldrar att kombinera yrkesliv med familjeliv. Utgångspunkten för familjepolitiken är barnens möjlighet att utvecklas tillsammans med sina föräldrar. Den ekonomiska familjepolitiken är ett statligt ansvar medan andra områden i stor utsträckning är kommunernas ansvar. I detta kapitel finns en beskrivning av hur ansvaret för familjerättsliga frågor, stöd till föräldrar och andra närliggande verksamhetsområden i dag är fördelade mellan olika myndigheter.

4.1 Adoptioner

Ansvarsområdet

Nationella adoptioner avser i huvudsak styvbarnsadoption där en vuxen som lever med barnet kan bli förälder i lagens mening genom att adoptera sin närståendes barn. Andra nationella adoptioner avser barn som av olika skäl är i behov av ett nytt hem. Ansökan om adoption görs hos tingsrätten och socialtjänsten utreder motivet till adoptionen, sökandes relation till barnet och till den förälder barnet bor med, barnets inställning, den andra förälderns inställning, barnets relation till den föräldern, sökandes lämplighet som förälder samt andra till föräldrarna närstående personers inställning till adoptionen.

För internationella adoptioner finns till viss del särskild reglering. Haagkonferensen för internationell privaträtt (Haag-konferensen) är en internationell organisation som för närvarande har 69 medlemmar, däribland Europeiska gemenskapen (EG) och alla Europeiska unionens (EU:s) 27 medlemsstater.

I Haag antogs den 29 maj 1993 konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (1993 års Haag-konvention). Konventionen, som gäller som lag i Sverige, innehåller regler som ska säkerställa att barnets bästa beaktas vid internationella adoptioner, bestämmelser om samarbete mellan staterna samt regler om att adoptioner som genomförs i enlighet med konventionen ska erkännas av övriga konventionsstater.

I konventionen finns bestämmelser om förfarandet vid internationell adoption och om erkännande av adoptionsbeslut. Syftet är att internationella adoptioner ska ske inom ramen för ett samarbetsystem mellan de stater som ansluter sig till konventionen, och att ansvaret för adoptioner delas mellan ursprungslandet och mottagarlandet. Adoption får ske endast sedan myndigheterna i ursprungslandet beslutat att en internationell adoption är till barnets bästa efter det att möjligheten att placera barnet inom ursprungsstaten vederbörligen har beaktats. Ursprungslandets myndigheter ska vidare svara för att erforderliga samtycken finns och att hänsyn har tagits till barnets önskemål och inställning (med hänsyn till barnets ålder och mognad). Mottagarlandets myndigheter å sin sida ansvarar för att de tilltänkta adoptivföräldrarna är lämpliga och att de har fått rådgivning. Dessa myndigheter ska också ha fastställt att barnet har eller kommer att få tillstånd att resa in i och stadigvarande bosätta sig i landet.

Varje land ska utse en centralmyndighet för adoptionsfrågor, vilken för svensk del är Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA). Centralmyndigheten ska bl.a. sända rapporter till ursprungsstaten om tilltänkta adoptivfamiljer vid enskilda adoptioner. Vissa av centralmyndighetens uppgifter får delegeras till andra myndigheter eller organisationer.

Socialnämnderna lämnar medgivande till att ett barn från ett annat land får tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden om barnet och när ett visst barn har föreslagits för adoption ska socialnämnden samtycka till att adoptionsförfarandet får fortsätta. I vissa länder meddelas inget

adoptionsbeslut utan barnet lämnar sitt ursprungsland med samtycke från dess legala företrädare och adoptionen genomförs då vid tingsrätt efter att barnet kommit till Sverige. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att adoptivfamiljerna får det stöd och den hjälp som de kan ha behov av sedan adoptionen genomförts.

Omfattning och ansvarig myndighet

Under 2012 lämnade kommunerna knappt 300 yttranden över nationella adoptioner, dvs. adoptioner av barn 0–17 år födda i Sverige. Flertalet av yttrandena (knappt 86 procent) avsåg adoption av styvbarn. Cirka 5 procent gällde adoption av barn i familjehem, dvs. sådana fall där de presumtiva adoptivföräldrarna hade eller tidigare har haft barnet i sin vård. Resterande knappt 10 procent av yttrandena avsåg övriga nationella adoptioner av barn i åldrarna 0–1 år.

När det gäller internationella adoptioner fortsätter den generella trenden att allt färre barn adopteras till Sverige även om det förekommer relativt stora fluktuationer mellan olika år. Under 2013 förmedlades 341 utländska barn, varav 127 flickor och 214 pojkar, för adoption genom de auktoriserade adoptionssammanslutningarna. Det innebär en minskning med 36 procent jämfört med året innan. MIA har under 2013 även prövat 32 ärenden om s.k. enskild adoption, dvs. ärenden som inte förmedlas via de auktoriserade organisationerna p.g.a. att det föreligger särskilda skäl, så som tidigare anknytning. Antalet sådana ärenden ligger relativt stabilt över tid.

Socialstyrelsen är regeringens förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänstens insatser till barn och deras familjer. Vid Socialstyrelsen ingår adoptionsfrågorna i ansvaret för familjerätten där även vårdnad, boende, umgänge och faderskap ingår, se nedan.

När det gäller internationella adoptioner har MIA i uppdrag att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. Det innebär att besluta om auktorisation av adoptionsorganisationerna, utöva tillsyn över och övervaka att organisationernas förmedlingsarbete sker i enlighet med lag och internationella konventioner, fördela statsbidrag till adoptionsorganisationerna

och de adopterades organisationer, följa utvecklingen av kostnader för adoptioner av utländska barn, samråda med de adopterades organisationer, godkänna vissa adoptionsbeslut som meddelats utomlands, fungera som centralmyndighet enligt internationella adoptionskonventioner samt bedriva informationsverksamhet och sprida kunskap om adoptivbarns bakgrund och speciella behov. MIA har i dag 12 anställda (10,8 årsarbetskrafter).

4.2 Vårdnad, boende, umgänge och faderskap/föräldraskap

Ansvarsområdet

Ärenden om vårdnad, boende, umgänge och faderskap/föräldraskap handläggs inom familjerätten som är en del av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Där handläggs också ärenden om social barn- och ungdomsvård, missbruks- och beroendevård, ekonomiskt bistånd, stöd och hjälp till människor som utsatts för brott samt ärenden som rör hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Det finns flera exempel på beröringspunkter mellan familjerätt och annan socialtjänst, främst den sociala barn- och ungdomsvården. När ett barn har varit placerat tre år i samma familjehem, ska socialnämnden t.ex. särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna. Syftet är att genom en överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna skapa bättre möjligheter för kontinuitet och trygghet i vården. Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Det innebär att socialnämnden även vid privata överenskommelser om att barn ska placeras hos t.ex. en släkting ska lämna sitt medgivande till detta.

Varje år är knappt 50 000 barn med om en föräldraseparation. En del barn har också föräldrar som aldrig har levt ihop. Sammantaget har nära en halv miljon barn i åldern 0–17 år särlevande föräldrar, vilket motsvarar en fjärdedel av alla barn i Sverige. Frågor om vårdnad, boende och umgänge kan aktualiseras för barn som inte bor tillsammans med båda sina föräldrar, efter en separation

eller om barnets föräldrar aldrig har bott tillsammans. Socialnämndernas uppgifter när det gäller vårdnad, boende och umgänge framgår av både socialtjänstlagen och föräldrabalken. I föräldrabalken ges socialnämnderna ett stort antal uppgifter när det gäller frågor om vårdnad, boende och umgänge, både att göra anmälan, ansöka och väcka talan när behov finns av beslut i sådana frågor och att utse någon att genomföra de utredningar som domstolarna behöver. Även när det gäller verkställighet av domstols beslut om vårdnad, boende och umgänge ska socialnämnderna i vissa fall medverka.

Socialnämnderna ska erbjuda samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetssamtal) samt även erbjuda stöd sedan frågor om vårdnad, boende, umgänge och adoption har avgjorts. Socialnämnderna har också en skyldighet att erbjuda familjerådgivning, samtal som genomförs för att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. Familjerådgivning är liksom samarbetssamtal en insats inom socialtjänsten men utgör en självständig verksamhetsgren. Familjerådgivningen erbjuder stöd och hjälp med samlevnadsproblem, främst i parrelationer. Familjerådgivningen kan till exempel ta emot par som vill förbättra sin relation och fortsätta leva tillsammans eller par där en eller båda vill separera. Det kan också handla om problem som finns kvar efter en separation eller människor som behöver hjälp och stöd i sitt föräldraskap.

För att föräldrar ska kunna nå enighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge är socialnämnden i varje kommun skyldig att erbjuda de föräldrar som behöver samtal under sakkunnig ledning, samarbetssamtal. Samtalen ska vara frivilliga och kostnadsfria. Fokus ligger på att föräldrarna ska försöka enas om vårdnad, boende och umgänge avseende barnet efter det att föräldrarna har separerat eller om föräldrarna är särlevande och aldrig har levt tillsammans. Föräldrarna ska kunna bekräfta sin överenskommelse genom ett skriftligt avtal som godkänns av nämnden. Tingsrätten kan besluta om samarbetssamtal om de anser att det finns förutsättning för föräldrarna att lösa tvisten innan en utredning påbörjas.

Socialnämndernas ansvar för att fastställa faderskap eller föräldraskap för ett barn framgår av föräldrabalken. Fastställande av

faderskap och föräldraskap kan ske både genom bekräftelse hos socialnämnden och genom domstols dom. När en mamma är ogift måste socialtjänsten försöka utreda och fastställa faderskapet. Om modern är gift med en man gäller faderskapspresumtionen, dvs. hennes make anses vara far till barnet. Om modern är gift, registrerad partner eller sambo med en kvinna kan föräldraskapet för den kvinnan fastställas under vissa förutsättningar.

Omfattning och ansvarig myndighet

Under år 2012 var cirka 7 500 barn och ungdomar (0–17 år) aktuella för utredningar om vårdnad, boende och/eller umgänge, vilket motsvarar cirka 39 barn och ungdomar per 10 000 i åldersgruppen. Under åren 2008–2012 har denna andel legat relativt konstant mellan 37 och 39 per 10 000 barn och unga i åldern 0–17 år.¹⁵

Antal barn som varit föremål för snabbupplysning från socialnämnden under år 2012 var nästan 9 800. Under den senaste femårsperioden har detta antal ökat med i genomsnitt cirka 6 procent per år.¹⁶

Kommunerna ska bistå de föräldrar som vill träffa avtal om barns vårdnad, boende och umgänge i samband med en separation. Totalt tecknades under 2012 knappt 4 200 sådana avtal. Cirka 52 procent av avtalen gällde vårdnad, 23 procent avsåg boende och resterande 25 procent umgänge.

Totalt pågick knappt 73 100 faderskapsutredningar under år 2012. Det innebär att 65 procent av samtliga födda under året var aktuella för en faderskapsutredning. Denna andel har varit i stort sett konstant under de senaste fem åren. Flertalet av faderskapsutredningarna – knappt 60 900 eller drygt 83 procent – avslutades med att faderskapet fastställdes genom bekräftelse, dvs. fadern bekräftade faderskapet. Knappt en procent av utredningarna avslutades med att faderskapet fastställdes genom dom, knappt två procent av utredningarna lades ned och ungefär 14 procent pågick fortfarande vid årets slut. Av de ärenden där faderskapet fastställdes genom bekräftelse anmälde cirka 88 procent att de var sambor och var övertygade om att barnet är deras gemensamma. Denna

¹⁵ Socialstyrelsens rapport Familjerätt 2012, s. 5 och 17.

¹⁶ a s. 17.

andel har i stort sett varit densamma de senaste fem åren. Under 2012 slutfördes föräldraskapsutredningar för 163 barn vilket är 60 färre barn än föregående år. För flertalet, 133 barn, fastställdes föräldraskapet genom bekräftelse och för fyra barn genom dom. Antalet utredningar som lades ned under året var 26. Vid årets slut pågick 86 föräldraskapsutredningar.

Socialstyrelsen är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst. När det gäller familjerätt ingår såsom redogjorts för ovan, fastställande av fader-/föräldraskap, samarbetssamtal, s.k. snabbupplysningar, utredningar och avtal i frågor om vårdnad, boende och umgänge, medgivandeutredningar i samband med adoptioner samt yttranden över nationella adoptioner i uppdraget. Socialstyrelsen ska också efter samråd med MIA utarbeta särskild information som behövs för bedömning av ett hems (familjs) lämplighet att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det. Även övergripande frågor om familjerådgivning ligger i dag inom Socialstyrelsens ansvar.

Socialstyrelsen ska enligt sin instruktion verka för att socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet, ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom området, följa, analysera och rapportera om socialtjänst genom statistikframställning, uppföljning och utvärdering, följa forsknings- och utvecklingsarbete och verka för att sådant arbete kommer till stånd, arbeta med och ge stöd till metodutveckling, främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) samt förmedla kunskap om verkningsfulla metoder och arbetsformer. Socialstyrelsen ska också efter samråd med MIA utarbeta den särskilda information som behövs för bedömning av ett hems lämplighet att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det. Vidare ska Socialstyrelsen ansvara för officiell statistik och register inom verksamhetsområdet och utforma evidensbaserade riktlinjer för åtgärder inom socialtjänsten. Socialstyrelsen ansvarar för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde. Det kan således konstateras att det familjerättsliga verksamhetsområdet inte är explicit angivet i myndighetens instruktion.

Socialstyrelsen producerar offentlig statistik över kommunernas arbete inom det familjerättsliga området. I den statistiken ingår

uppgifter om fastställande av faderskap respektive föräldraskap, samarbetsamtal, upplysningar enligt föräldrabalken (s.k. snabbupplysningar), utredningar och avtal om vårdnad, boende och umgänge, medgivandeutredningar i samband med adoptioner samt yttranden över nationella adoptioner.

Bedömningen görs att det på Socialstyrelsen är cirka fyra årsarbetskrafter som är sysselsatta med frågor som rör myndighetens uppdrag avseende familjerätt. Därtill kommer cirka två årsarbetskrafter för framställning av statistik och overheadkostnader, dvs. kostnader för administration, ledning m.m. Sammanlagt bedöms det således vara sex årsarbetskrafter som hanterar dessa frågor.

4.3 Föräldrastöd

Ansvarsområdet

Det finns omfattande vetenskaplig grund för att stöd till föräldrar som bidrar till att utveckla ett gott samspel mellan föräldrar och barn, gynnar en positiv utveckling hos barn och minskar psykisk ohälsa och andra hälsoproblem. Målet för regeringens föräldrastödspolitik är att alla föräldrar med barn under 18 år ska erbjudas universellt stöd i föräldraskapet under barnets hela uppväxt, dvs. att alla föräldrar ska erbjudas samma möjlighet till stöd och hjälp, även innan större svårigheter uppstått. Regeringens föräldrastödspolitik omfattar även riktade föräldrastödjande insatser, dvs. stöd i situationer då svårigheter av olika slag redan uppstått eller där barn eller förälder har behov av ett särskilt anpassat stöd.

Regeringen tog fram en nationell strategi för föräldrastöd 2009 med det övergripande målet att alla föräldrar med barn under 18 år ska erbjudas stöd i föräldraskapet under barnets hela uppväxt. Strategin är en del av regeringens samlade långsiktiga satsning på att främja hälsa och att förebygga ohälsa bland barn och ungdomar. Stödet i strategin är frivilligt och utgår från det behov av stöd som föräldrar själva uttrycker. Föräldrastöd kan definieras som en aktivitet som ger föräldrar kunskap om barnets hälsa, emotionella, kognitiva och sociala utveckling eller stärker föräldrarnas sociala nätverk. Strategin är tänkt att dels inspirera kommuner och landsting att utveckla stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap,

dels utgöra ett praktiskt stöd i det organisatoriska planerings- och utvecklingsarbetet.

Den nationella strategin för föräldrastöd är en strategi för ett universellt förebyggande föräldrastöd, det vill säga att alla föräldrar erbjuds samma möjligheter till stöd och hjälp. Målsättningen med ett universellt förebyggande föräldrastöd är att via föräldrar främja barns hälsa och positiva utveckling och maximera barnets skydd mot ohälsa och sociala problem. Ingen enskild grupp av föräldrar, eller enskild förälder, ska inom ramen för föräldrastödet väljas ut av något skäl.

Strategin innehåller tre delmål vilka kan ses som olika medel för att nå det övergripande målet om att alla föräldrar med barn under 18 år ska erbjudas stöd i föräldraskapet. Det första delmålet är ökad samverkan kring föräldrastöd mellan aktörer vars verksamhet riktar sig till föräldrar. Det andra delmålet är ett ökat antal hälsofrämjande arenor och mötesplatser för föräldrar. Det tredje delmålet i strategin är ett ökat antal föräldrastödsaktörer med utbildning i hälsofrämjande metoder och generella evidensbaserade föräldrastödsprogram.

Omfattning och ansvarig myndighet

Den numer nedlagda myndigheten Statens folkhälsoinstitut (FHI) har tidigare haft ett flertal uppdrag som ett led i arbetet med att genomföra det övergripande målet i strategin att alla föräldrar med barn under 18 år ska erbjudas föräldrastöd.¹⁷ FHI fördelade i enlighet med två av dessa regeringsuppdrag 130 miljoner kronor till projekt i kommuner i samarbete med lärosäten i syfte att genomföra strategin. Totalt har ett åttiotal kommuner varit berörda av satsningen. I projekten medverkade förutom kommunerna också andra aktörer som arbetar med föräldrastöd som landsting, studieförbund och idéburna organisationer. Undersökningar visar att det finns en stor efterfrågan på stöd i föräldraskapet. Omkring 40 procent av alla föräldrar är intresserade av samtal i grupp kring föräldraskap. De flesta föredrar strukturerade former, dvs. någon form av kurs medan andra föredrar att träffa andra föräldrar för att utbyta

¹⁷ FHI:s uppgifter togs från och med den 1 januari 2014 över av den nybildade Folkhälsomyndigheten.

kunskap och erfarenheter och stärka det sociala nätverket. Föräldrastöd via internet efterfrågas allt mer. Sedan regeringen 2009 presenterade den nationella strategin har totalt cirka 140 miljoner fördelats för att utveckla familjestödet i enlighet med strategins mål och delmål.

FHI har också haft i uppdrag att stödja huvudmännen i sitt arbete med föräldrastöd genom att sprida den kunskap som framkommit som resultat av utvecklingsarbetet. Regionala konferenser har genomförts med beslutsfattare, tjänstemän och praktiker i kommuner, landsting och idéburna organisationer, i syfte att uppnå ytterligare spridning i landet av föräldrastödjande aktiviteter i enlighet med den nationella strategin för ett utvecklat föräldrastöd. Institutet har också haft i uppdrag att utarbeta en handbok för lokalt och regionalt föräldrastödsarbete, utarbeta en hälsoekonomisk analys för föräldrastöd samt utveckla arbetet med att följa genomförandet av strategin. Vidare har FHI haft i uppdrag att utse en aktör som tar fram och erbjuder utbildning i föräldrastödjande arbete. Utbildningen är till exempel riktad till tjänstemän, praktiker och beslutsfattare i kommuner och landsting samt personer i ideella organisationer som är i behov av fördjupad kunskap och konkreta verktyg för hur ett framgångsrikt föräldrastödsarbete på lokal och regional nivå kan bedrivas.

I budgetpropositionen för 2014 meddelade regeringen sin avsikt att inleda en satsning på att stärka stödet till föräldrar med barn i tonåren (prop. 2013/14:1 utgiftsområde 9 s. 187). Länsstyrelserna fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att under åren 2014–2017 stödja kommuner, landsting och andra föräldrastödjande aktörer i arbetet med att utveckla ett universellt, kunskapsbaserat, samordnat och långsiktigt stöd till föräldrar med barn i tonåren i respektive län. Viktiga utgångspunkter i arbetet är det jämställda föräldraskapet och barnets rättigheter.

Regeringens insatser för att förbättra det riktade stödet till föräldrar pågår inom en rad områden så som hälso- och sjukvård, sociala barn- och ungdomsvården, rättsväsendet, missbruks- och beroendevården, på det konsument- och privatekonomiska området och inom ramen för regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings-, och tobakspolitik. Som komplement till den nationella strategin för föräldrastöd har det även bedrivits två

projekt med föräldrastöd som riktat sig till föräldrar till barn med psykisk eller fysisk funktionsnedsättning.

Folkhälsomyndigheten (tidigare FHI) har för 2014 fått 300 000 kr för att genomföra uppdraget som rör utbildning i föräldrastödjande arbete. Övriga uppdrag som redan är lämnade löper under 2014 utan ytterligare tillskjutna medel. Bedömningen görs att 2,3 årsarbetskrafter arbetar med frågor som rör föräldrastöd inom Folkhälsomyndigheten.

4.4 Utveckling av familjecentraler

En organisationsform som visat sig vara väl lämpad för samordnade och effektiva föräldrastödjande insatser är familjecentralen. Av betänkandet Föräldrastöd, en vinst för alla (SOU 2008:131) framgår att efter det att barnet uppnått ett års ålder försvinner ofta kontakten med barnhälsovården, och därmed det stöd den gett, utan att ersättas med annat. Vidare framgår att det stöd som erbjuds småbarnsföräldrar är ojämnt fördelat och att det framför allt finns i de kommuner som har familjecentraler eller öppna förskolor. Fram till skolstarten vid 6–7 års ålder då elevhälsan övertar ansvaret för barnets utveckling och hälsa, finns i realiteten ofta ett tomrum när det gäller stöd till föräldrar. Småbarnsföräldrar skulle kunna få en bättre start i föräldraskapet om stöd, vård och service fanns samlat under ett tak i stället för spritt på olika verksamheter.

Föräldrar uppger att ett krävande arbetsliv, knappa ekonomiska resurser och för lite tid i vardagen skapar stress och en negativ påverkan på familjeliv och föräldraskap. Många familjer lever i dag långt från sitt ursprungliga nätverk av släkt och vänner och saknar därmed en stödande och kompenserande social struktur. Det är därför betydelsefullt att det finns lättillgängliga mötesplatser där föräldrar kan utbyta erfarenheter och kunskaper och där föräldrarna kan stärka sitt sociala nätverk. Familjecentraler är ett exempel på en sådan mötesplats.

I budgetpropositionen för 2014 meddelade regeringen sin avsikt att inleda en satsning på att utveckla och utvärdera olika modeller för familjecentraler i syfte att främja ett tillgängligt stöd till föräldrar (prop. 2013/14:1 utgiftsområde 9 s. 187).

4.5 Underhåll och ekonomiska frågor som rör barn

Ansvarsområdet

Underhållsskyldigheten för barn regleras i 7 kap. föräldrabalken. Om den som ska betala underhållsbidrag till barnet inte betalar något eller betalar ett belopp som är lägre än 1 273 kronor per månad kan den som bor med barnet få underhållsstöd enligt regler i socialförsäkringsbalken. Socialtjänsten ska medverka vid avtal om underhållsbidrag för framtiden som ska utgå med engångsbelopp eller avser längre perioder än tre månader.

Särlevandeutredningen konstaterade i sitt betänkande (SOU 2011:51) att när kommunikationen och förtroendet mellan föräldrarna inte fungerar kan ekonomiska frågor om barnet vara en konflikt drivande faktor som hämmar eller försvårar samarbete. Utredningen föreslog att de kommunala samarbetsamtalen skulle utökas till att gälla även ekonomiska frågor. Mot denna bakgrund har regeringen föreslagit att kommuner fr.o.m. den 1 juli 2014 ska vara skyldiga att bereda föräldrar möjlighet att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning (prop. 2012/13:189, 2012/13:SoU4, Skr. 2013/14:61). Socialstyrelsen har fått i uppdrag att under 2014 ta fram information om samarbetsamtal som kan finnas allmänt tillgänglig på platser som föräldrar i allmänhet besöker i egenskap av föräldrar, t.ex. mödra- och barnavårdscentraler, familjecentraler och öppna förskolor. Socialstyrelsen ska också, tillsammans med Konsumentverket och Försäkringskassan, ta fram utbildningsmaterial till de kommunala samtalsledarna och därefter genomföra utbildningsinsatser utifrån materialet.

Omfattning och ansvarig myndighet

Det finns närmare 500 000 barn under år 18 i Sverige som har särlevande föräldrar. Ungefär 45 procent av barnen med särlevande föräldrar får någon form av underhållsstöd från Försäkringskassan.¹⁸

¹⁸ Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll. Försäkringskassan; 2011.

Försäkringskassan (FK) har regeringens uppdrag att administrera och utbetala de familjeekonomiska stöden som bl.a. avser barnbidrag, adoptionsbidrag och underhållsstöd. FK ansvarar även för allmänna råd och föreskrifter för de familjeekonomiska stöden. Vidare ansvarar FK för administration och tillämpning av samordning av familjeförmåner enligt EU-rätten samt har funktionen som centralmyndighet i internationella frågor avseende underhåll till barn.

Socialstyrelsens ansvar för socialtjänsten omfattar även underhåll till barn i de särskilda fall socialnämnden ska medverka vid sådana avtal, dvs. för underhållsbidrag som utges med engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader.

4.6 Förslag om separationsteam

Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (SOU 2011:51) har lämnat förslag om att en försöksverksamhet med s.k. separationsteam bör prövas i ett antal kommuner i syfte att individanpassa stödinsatser där flera olika professioner samverkar. En separation kan ställa stora krav på föräldrarna och bidra till konflikter dem emellan, vilket många gånger drabbar barnen i familjen. Föräldrarna kan behöva ett omfattande och samlat stöd i en sådan process.

Socialstyrelsen presenterade i januari 2013 en förstudie där man redovisar förutsättningarna för att bedriva försöksverksamhet med separationsteam. Förstudien visade att separationsteam bör betraktas som en samverkansform där olika myndigheter gemensamt kan erbjuda familjer ett samordnat stöd och insatser utifrån det regelverk och det uppdrag som gäller för den ordinarie verksamheten.

Särlevandeutredningen pekade i sitt betänkande (SOU 2011:51) på behovet av tvärprofessionella insatser för att stödja både föräldrar och barn i samband med en separation. Enligt utredningen finns det behov av att utveckla en samverkansmodell som tar sin utgångspunkt i en helhetssyn på familjens situation och behov av hjälp och stöd i samband med separation och som syftar till att sätta barnens bästa främst. Det är i förhållande till detta behov som

utredningen föreslog att en försöksverksamhet med s.k. separationsteam ska utvecklas och prövas på ett visst antal orter i landet.

Av regeringens uppdrag till Socialstyrelsen 2012/13 att genomföra en förstudie om förutsättningarna för att pröva en sådan försöksverksamhet framgår att den övergripande målsättningen är att i möjligaste mån minska risken för att barn skadas av konflikter mellan föräldrarna och säkerställa att barnets rättigheter, behov och intressen synliggörs och tillgodoses i samband med en separation. Syftet med Socialstyrelsens förstudie var att utreda förutsättningar för genomförandet av en ändamålsenlig försöksverksamhet med utgångspunkt från utredningens förslag.

Socialstyrelsen lämnade i januari 2013 en rapport som svar på uppdraget till regeringen. Förslaget om separationsteam bereds vidare inom Regeringskansliet (Socialdepartementet).

4.7 Uppdrag till Socialstyrelsen som berör familjerätt, föräldrastöd och adoptioner

Regeringen har lämnat ett antal uppdrag till Socialstyrelsen som rör familjerättsliga frågor vilka har redovisats nyligen eller som pågår och ska redovisas under 2014–2015.

Barns talerätt i utredningar om vårdnad, boende och umgänge

Socialstyrelsen ska kartlägga i vilken utsträckning barn kommer till tals i familjerättsliga utredningar om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten samt på vilket sätt och när detta sker. I uppdraget ingår även att kartlägga i vilken utsträckning barnets åsikter tillmäts betydelse och dokumenteras samt att redovisa vilka metoder som tillämpas för att ge barnet möjligheter att framföra sina åsikter i enlighet med 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). Socialstyrelsen ska samråda med Barnombudsmannen och redovisa barns erfarenheter av att komma till tals i familjerättsliga ärenden. Socialstyrelsen ska utifrån kartläggningen överväga om åtgärder behöver vidtas för att stärka barnets ställning i ärenden om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten och vid behov lämna förslag till sådana åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2014.

Umgängesstöd

Socialstyrelsens har haft i uppdrag att redovisa hur kommunerna hanterar domstolars beslut om umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § föräldrabalken, samt även redovisa på vilket sätt och i vilken utsträckning kommunerna lever upp till sina åtaganden. Socialstyrelsen ska samråda med Barnombudsmannen och redovisa barns erfarenheter av umgängesstöd som genomförs på olika sätt. Av redovisningen ska även framgå hur samrådet skett och hur barns erfarenheter har samlats in. Uppdraget redovisades den 31 december 2013.

Återrapporteringen har visat att frågor om umgängesstöd är svåra att hantera både för domstolen och socialnämnden, och det finns brister i vissa hänseenden. Frågan bereds vidare i Regeringskansliet.

Samarbetssamtal

Socialstyrelsen ska kartlägga föräldrars erfarenheter och upplevda kvalitet av deltagande i samarbetssamtal och hur samtal har initierats. Myndigheten ska även kartlägga vilken utbildning samtalsledarna har och deras upplevelser av samarbetssamtalen och dess preventiva verkan, samt om någon, och i så fall vilken, samtalsmetodik eller metod som har tillämpats vid samtalen.

Socialstyrelsen ska också analysera och kartlägga effekter av samarbetssamtal avseende träffsäkerhet, dvs. om samtalen har lett till att domstolsprocesser har kunnat undvikas, och om de deltagande föräldrarna upplever att samarbetssamtalen har bidragit till att de kommer överens. Socialstyrelsen ska utifrån kartläggningen överväga om åtgärder behöver vidtas och vid behov lämna förslag till sådana åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2015.

Som en följd av förslaget att de kommunala samarbetssamtalen från den 1 juli 2014 ska utvidgas till att även gälla frågor som rör barns försörjning har Socialstyrelsen fått i uppdrag att, tillsammans med Konsumentverket och Försäkringskassan, ta fram utbildningsmaterial till de kommunala samtalsledarna samt att sprida generell information om samarbetssamtal till föräldrar. Utbildningsmaterialet ska kunna erbjudas kommunerna för att kompe-

tensutveckla samtalsledare som leder samarbetsamtal i frågor som rör barns försörjning. Konsumentverket och Försäkringskassan ska bidra med respektive myndighets specialkompetenser. Samråd kan även ske inom ramen för uppdraget med relevanta lokala aktörer, som t.ex. lokala skuld- och budgetrådgivare. Ett utbildningsmaterial ska finnas tillgängligt för kommunerna senast den 1 juni 2014. Under hösten 2014 ska utbildningsinsatser utifrån materialet ske. Utbildningsmaterialet ska finnas tillgängligt på internet. Socialstyrelsen ska även ansvara för att utbildningsmaterialet förvaltas och att det uppdateras vid behov. I uppdraget ingår att identifiera eventuella behov av ytterligare utbildningsinsatser under 2015.

Uppdraget ska delredovisas den 16 juni 2014 och slutredovisas den 15 december 2014.

Nationella adoptioner

Socialstyrelsen har kartlagt vid vilka situationer och i vilken utsträckning socialnämnderna väcker frågan om nationell adoption av barn som är eller kan komma att bli placerade i samhällsvård och orsakerna till att adoption inte övervägts trots att det skulle kunna vara lämplig utifrån vad som är bäst för barnet. Socialstyrelsen har utifrån kartläggningen övervägt om åtgärder behöver vidtas för att socialnämnderna ska uppmärksamma frågan i högre utsträckning än i dag. Om så är fallet ska Socialstyrelsen ta ställning till på vilket sätt detta bör ske. Uppdraget redovisades den 28 februari 2014.

Åtterrapporeringen har visat att nationella adoptioner övervägs i mycket liten utsträckning. Oftast genomförs adoption på föräldrarnas initiativ och sällan på grund av de omsorgsbrister och situationer som vanligtvis gäller vid familjehemsplaceringar. Åtgärder behöver vidtas för att öka stabiliteten och långsiktigheten för barn som inte kan växa upp med sina föräldrar. Socialstyrelsen lämnar i åtterrapporeringen förslag på vissa lagregleringar. Socialstyrelsen avser också att i samband med kommande revideringar av föreskrifter och handböcker uppmärksamma möjligheten till adoption samt andra frågor som är relevanta för att barnets behov av långsiktighet och stabilitet ska tillgodoses. Frågan bereds vidare i Regeringskansliet.

Vårdnadsöverflyttningar

Socialstyrelsen har haft i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer socialnämnden tillämpar möjligheten att väcka talan om vårdnadsöverflyttningar i samband med att det förekommer våld i familjen eller om ena vårdnadshavaren har dödat den andra. I uppdraget har ingått att kartlägga vilka riktlinjer och rutiner som finns i kommunerna när det gäller vårdnadsöverflyttningar i denna typ av situationer. Syftet med uppdraget är att få underlag för att bedöma om det behövs ytterligare åtgärder för socialnämnden när det gäller att överväga vårdnadsöverflyttningar för barn som upplever våld oavsett om de är eller har varit placerade, dvs. om socialnämndens ansvar för att uppmärksamma behovet av en vårdnadsöverflyttning ska utökas. Med utgångspunkt från kartläggningen och en analys av denna har myndigheten därför haft i uppdrag att överväga om åtgärder behöver vidtas för att socialnämnderna ska uppmärksamma frågan i större utsträckning och vid behov lämna förslag till sådana åtgärder.

Uppdraget har redovisats i november 2013. Socialstyrelsen anser inte att socialnämndens ansvar för att uppmärksamma behovet av en vårdnadsöverflyttning behöver utökas. Socialstyrelsen har heller inte lämnat förslag på några lagändringar men uttalar att kommunerna har behov av mer stöd i sitt utredningsarbete avseende frågor om vårdnadsöverflyttningar, något som Socialstyrelsen enligt rapporten planerar att lämna i form av en reviderad handbok för om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och deras barn som bevittnat våld.

Föräldrars förberedelse inför internationell adoption

Socialstyrelsen ska uppdatera det utbildningsmaterial med tillhörande lärarhandledning som används i den obligatoriska föräldrautbildningen inför en internationell adoption. I uppdraget ingår också att uppdatera handboken för socialtjänstens handläggning vid nationell och internationell adoption samt att ta fram ett utbildningsmaterial med tillhörande lärarhandledning som vid behov kan användas i en uppföljande, frivillig föräldrautbildning efter och i nära anslutning till besked om ett kommande barn. En kommunikations- och implementeringsplan för materialen ska även tas fram.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 13 juni 2014.

Föräldrastöd inom hälso- och sjukvården

Inom hälso- och sjukvården bedrivs ett viktigt föräldrastödjande arbete. Regeringen ser ett behov av samlad och aktuell kunskap om utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter på föräldrastödsområdet inom hälso- och sjukvården i sin helhet. Socialstyrelsen fick därför i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att kartlägga förekomst, hinder och utvecklingsmöjligheter vad gäller stöd till föräldrar i föräldraskapet inom hälso- och sjukvården. En översikt och analys av kunskapsläget om olika former av föräldrastöd som förekommer ska göras. Översikten ska t.ex. inkludera befintliga kunskaper om stödets effekter på barnet, föräldrars stödbehov samt vilket stöd föräldrarna erbjuds. Likaså ska översikten inkludera kunskap om föräldrars deltagande i erbjudna stödinsatser samt kunskap om föräldrarnas skäl att anta respektive inte anta ett erbjudande om stöd. En bedömning av utvecklingsområden för huvudmännen och framtagande av förslag på insatser för att förbättra stödet till föräldrar inom hälso- och sjukvården ingår. En utgångspunkt för uppdraget är ett brett stöd där främst universellt men även selektivt och indikerat stöd till föräldrar ingår. Att stödja föräldrarnas samspel och relation med barnet är även en central utgångspunkt i uppdraget men även stöd till föräldrar i deras relation till varandra i syfte att uppnå positiva effekter på barnet ska ses som en del av uppdraget. Regeringens mål om likvärdighet i föräldrastödet, dvs. att alla föräldrar med behov också nås av stöd, ska beaktas i arbetet med uppdraget. Samverkan ska ske med relevanta aktörer. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 13 december 2015.

Riskbedömningar i vårdnad, boende och umgänge

Socialstyrelsen fick 2008 i uppdrag av regeringen att utveckla arbetet med riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge i syfte att stödet skulle vara kunskapsbaserat. Socialstyrelsen lämnade 2011 ett förslag till riskbedömningsinstrument till

regeringen (S2011/2678/FST). Frågan huruvida ett sådant instrument kan tillämpas systematiskt i socialtjänstens ärenden om vårdnad, boende och umgänge kräver dock ytterligare utredning inom Socialstyrelsen. Förslaget till riskbedömningsinstrument reser flera frågeställningar om skydd för den personliga integriteten. En annan viktig juridisk fråga är om riskbedömningsinstrumentet ska vara öppet för allmän partsinsyn, eftersom parterna i vårdnadsmål har rätt att ta del av såväl sin egen som motpartens utredning. Ett fördjupat arbete i frågan om hur instrumentet kan vara tillämbart bör därför enligt Socialstyrelsen inriktas på att vara ett stöd i form av en pedagogisk handledning i samtals- och utredningsmetodik som bygger på vetenskaplig kunskap om risker för barnet. Det bör vara strukturerat utifrån en tydlig koppling till lagstiftningens kategorisering av olika riskfaktorer.

Mot denna bakgrund har Socialstyrelsen aviserat sin avsikt att under 2014 återkomma med förslag på hur socialtjänsten kan arbeta för att identifiera risker i utredningar om vårdnad, boende och umgänge.

5 Överväganden och förslag

5.1 En helhetssyn på familjefrågor

Frågor inom familjepolitikens område är i dag, som framgått av ovanstående avsnitt, fördelade mellan flera olika statliga myndigheter. Det gör det svårt att inom vissa verksamhetsområden skapa en helhetssyn utifrån de olika behov av råd- och stödinsatser som barn och deras familjer behöver under olika skeden i livet. Stödet är därför till viss del överlappande – detta gäller särskilt inom adoptionsområdet och för föräldrastödjande insatser. Den nuvarande situationen präglas av en uppdelning av olika verksamhetsdelar som många gånger inte är resurseffektiv, ändamålsenlig eller till fördel för föräldrar och barn. Socialstyrelsen, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), Folkhälsomyndigheten samt Försäkringskassan ansvarar i dag för frågor inom familjepolitiken som rör stöd i föräldraskapet. Det finns självfallet ytterligare huvudmän inom olika verksamhetsområden som lämnar stöd till barn och deras familjer, exempelvis inom hälso- och sjukvården och skolan. Det finns dock vare sig målsättning för eller behov av att samla samtliga de verksamhetsfrågor som rör hela familjepolitiken inom en och samma myndighet. Även om det finns behov av att uppnå en bättre helhetssyn inom vissa områden är familjer och familjepolitik vare sig homogena eller okomplicerade verksamhetsfrågor. Variationerna är i stället många och behoven och förutsättningarna är olika.

För att öka möjligheterna till bättre medborgarfokus, resurseffektivitet och en helhetssyn på barnfamiljers situation, förutsättningar och behov med utgångspunkt i barnets bästa, finns skäl att överväga att på statlig nivå sammanföra ansvaret för vissa familje-frågor som rör stöd i föräldraskapet i en gemensam myndighet.

5.2 En myndighet för vissa familjefrågor

Bedömning: En samordning inom ramen för det statliga åtagandet för föräldrastöd och familjerättsliga frågor, där även internationella och nationella adoptioner är en del, kan ge bättre medborgarfokus och en helhetssyn på barnfamiljers situation, förutsättningar och behov med utgångspunkt i barnets bästa. En renodling av ansvaret för familjefrågorna minskar den överlappning som finns, kan öka effektiviteten och möjliggöra ökat fokus på ett viktigt område. Ansvaret för familjerättsliga frågor, föräldrastöd och adoptioner bör därför samordnas i en myndighet. MIA bör få i uppdrag att inordna berörda uppgifter i myndigheten som därmed får ett ökat ansvarsområde. Inordnandet bör ske den 1 mars 2015.

Förslag: MIA ska byta namn till Myndigheten för familjerätt och adoption, vilket speglar de utökade uppgifterna och det mer samlade uppdraget. Namnbytet bör ske den 1 mars 2015.

Familjen är den grundläggande gemenskapen i samhället och nuvarande familjepolitik tar sin utgångspunkt i barnens möjlighet att utvecklas tillsammans med sina föräldrar. Familjer kan se ut på olika sätt och ha olika konstellationer och förutsättningar. Målet är att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för barn och ungdomar, att ge förutsättningar för familjer att få tid tillsammans och att uppmuntra jämställda familjer, oavsett familjekonstellation. I det sammanhanget är det angeläget att myndigheten även utgår från olika perspektiv som är aktuella som t.ex. barn-, ungdoms-, hbt- och jämställdhetsperspektiv, i syfte att undvika att olika familjekonstellationers behov osynliggörs eller åsidosätts. Vid separation eller skilsmässa är det viktigt att, utifrån en helhetssyn på barnets situation, ge föräldrarna hjälp och stöd att fatta beslut och ta ansvar med barnets bästa i fokus. Familjerätten inom kommunernas socialtjänst är en viktig del i stödet till föräldrar vid separation eller skilsmässa, men också i andra frågor som gäller föräldraskap såsom fastställande av faderskap och föräldraskap och stöd i samband med adoption.

Behov av effektivare organisering

Barn har behov av nära och goda relationer med båda sina föräldrar, även när föräldrarna bor isär. Principen om föräldrarnas gemensamma ansvar för sitt barn ligger till grund för föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge och återfinns i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utgångspunkten är att föräldrarna även efter en separation har ett gemensamt ansvar för sitt barn och ska sätta barnets bästa i främsta rummet i t.ex. frågor om vårdnad, boende och umgänge. Den nuvarande lagstiftningen om vårdnad, boende och umgänge betonar vikten av samförståndslösningar i frågor som rör barn. Lagstiftningens utformning ska underlätta för föräldrar att komma överens om hur vårdnad, boende och umgänge ska lösas. Samarbetssvårigheter kring frågor som rör barnet är dock inte ovanliga i samband med eller efter en separation. Studier har visat att konflikter i familjen påverkar barn negativt, exempelvis kan barns hälsa påverkas negativt. Det är därför av stor vikt att förebygga konflikter mellan föräldrar. Förebyggande metoder som till viss del används i Sverige i dag har också visat sig ha goda effekter.¹⁹

Antalet mål om vårdnad, boende och umgänge där föräldrarna inte kan komma överens har ökat markant under de senaste åren.²⁰ Den tillgängliga statistiken gör det dock svårt att fastställa omfattningen av vårdnadstvister i domstol. Det kan finnas flera skäl till ökningen utöver omständigheter som hänför sig till konflikter mellan föräldrar, t.ex. kravet på prövningstillstånd i hovrätt och befolkningsökningen. Även om vårdnadsmålen har ökat över tid har det förebyggande stödet till föräldrar inte tillräckligt varit i fokus för att i ökad utsträckning försöka begränsa att vårdnadsmålen behöver avgöras i domstol. Svåra konflikter mellan föräldrar kan många gånger innebära förödande konsekvenser för barnet. Det är därför angeläget att öka kunskap och fokus på tidiga förebyggande råd- och stödinsatser i samband med separationer och skilsmässor – både för föräldrar och för deras barn. Hur föräldrar

¹⁹ Ljungdahl och Bremberg, FHI 2009, Barn till ensamstående i Sverige samt Föräldrastöd – en vinst för alla. Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap, SOU 2008:131.

²⁰ Drygt 60 procents ökning sedan 2006 enligt rättssociologen Annika Rejmer (Lunds universitet) vid Allmänna Barnhusets konferens Barnets rättigheter i vårdnadstvister, hösten 2013, www.allmannabarnhuset.se.

än väljer att utforma sina liv och sin fortsatta relation till varandra efter en separation, måste barnet få möjlighet att utveckla en nära och god relation till båda sina föräldrar, såvida det inte står i strid med barnets bästa. Ur barnets perspektiv är det viktigt att eventuella konflikter så långt möjligt kan hanteras på ett bra sätt, eller i bästa fall undvikas, och att såväl föräldrar som barn i ett tidigt skede av separationen kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag.

Föräldrastöd i enlighet med regeringens nationella strategi liksom annat stöd till föräldrar är en viktig del i arbetet med att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för barn och ungdomar. En samordning och effektivisering av stöd till separerade föräldrar kan öka möjligheterna till samförstånds lösningar och minska det antal tvister som måste avgöras av domstol. Även stöd inom ramen för den nationella strategin för föräldrastöd kan påverka föräldrars möjlighet att inför en separation se till barnets bästa och tillsammans hitta en lösning för det fortsatta samarbetet kring barnet. En samordning av det statliga ansvaret för stöd till föräldrar ger ökade möjligheter till aktiviteter för att fler föräldrar ska kunna komma överens om frågor som gäller barnen vid separationer.

Det breda och samlade föräldrastödet omfattar universellt och riktat stöd till föräldrar i alla relevanta samhällssektorer. En stärkt nationell samordning av kunskapsstyrningen inom området kan förbättra samverkan mellan huvudmän, professioner och andra aktörer på området och ge en mer effektiv och samordnad grund för alla de huvudmän som har till uppgift att verka för stöd till föräldrar.

De effektivitetsvinster som kan uppnås handlar således dels om att minska överlappningen av olika verksamhetsområden mellan MIA, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten, dels om att frågorna kan samordnas på ett bättre sätt utifrån ett vidgat helhetsperspektiv på barnfamiljers livssituation. T.ex. möjliggör det en mer sammanhållen adoptionsprocess inom en och samma myndighet och det förbättrar förutsättningarna att nå ut med mer samordnade preventiva insatser till föräldrar för att förebygga konflikter och verka för ett stärkt föräldraskap.

Vid remissbehandlingen av betänkandet Gör det enklare! (SOU 2012:33) framkom synpunkter på samarbetet mellan MIA och Socialstyrelsen när det gäller internationella adoptioner. Ett för-

bättrat samarbete sågs som angeläget, främst avseende information och kunskapsspridning både i form av föräldrautbildning och som en handbok för socialtjänstens handläggning. Några remissinstanser efterlyste ett tydligare helhetsansvar för adoptionsfrågorna.

Erfarenheten av uppdelningen av ansvaret för adoptionsfrågor mellan Socialstyrelsen och MIA är att den inte gett den samordning av kunskapsstödet som är en förutsättning för en effektiv och sammanhållen adoptionsprocess. Uppdelningen av ansvaret har heller inte varit ändamålsenlig för adoptivföräldrarna. En samordning av de internationella adoptionsfrågorna med övriga delar inom adoptionsprocessen och stöd till föräldrar skulle innebära att den överlappning som i dag finns mellan myndigheters ansvar i adoptionsprocessen upphör och resurserna kan användas mer effektivt. Att adoptionsprocessen dessutom kommit att bli mer komplex och tidskrävande, vilket i sig kräver ökad och fördjupad kompetens om adoptionsfrågorna, är också skäl för ett mer sammanhållet myndighetsansvar.

Som framkommit ovan har regeringen sedan 2009 lämnat olika uppdrag om föräldrastöd till FHI om cirka 140 miljoner kronor. Att samla ansvaret för att förvalta och föra ut tillgänglig kunskap inom föräldrastödet hos en nationell aktör kan ge en mer effektiv och samordnad grund för alla de olika huvudmän som har till uppgift att verka för och ge stöd till föräldrar.

Forskning visar att med breda och tidiga förebyggande insatser kan problem undvikas och risker begränsas till att inte bli omfattande och komplexa problem med dels höga kostnader, dels negativ påverkan på barnets utveckling som följd. Föräldrastödsinsatser har med andra ord en viktig preventiv effekt som sett i ett längre perspektiv är kostnadsbesparande.

Att ge bättre förutsättningar för helhetssyn på stöd i föräldraskapet genom att föra samman vissa familjefrågor till MIA som ombildas till att bli en Myndigheten för familjerätt och adoption, innebär bättre förutsättningar för en mer ändamålsenlig styrning och effektivt resursutnyttjande. Detta kan även i förlängningen bidra till bättre grundläggande förutsättningar för god hälsa i befolkningen. Det kan vidare ge bättre förutsättningar för myndigheten att utveckla kunskap om hur olika perspektiv som t.ex. barn-, jämställdhets- och hbt-perspektiv kan integreras inom verksamhetsfrågorna.

En samordning av vissa familjefrågor

En myndighet med ansvar för föräldrastöd, familjerättsliga frågor inom socialtjänsten och adoptioner, skulle förbättra förutsättningarna att ha ett barnrättsperspektiv, att tydliggöra hur barn är berörda och vilka konsekvenser olika åtgärder och insatser har för barn. Ett tydligt barnrättsperspektiv bidrar till att skapa förutsättningar för goda uppväxtvillkor för barn och unga, vilket även är betydelsefullt utifrån ett livscykelperspektiv då det ökar förutsättningarna för god hälsa även senare i livet.

En samordning av familjefrågor ger ökade möjligheter till fokus på preventiva insatser avseende socialnämndernas arbete med dessa frågor. En samordning kan också skapa bättre förutsättningar för uppföljning och statistik som rör barn och deras familjer. Frågor om adoption och föräldraskap/faderskap har sådant samband med frågor om vårdnad, boende och umgänge att även dessa bör ingå i en sådan samordning av det statliga ansvaret. Vård- och omsorgsutredningen angav i sitt betänkande att det är viktigt att verksamheten vid MIA fortsatt hålls ihop och kopplas till de uppgifter inom området som i dag ligger hos Socialstyrelsen (SOU 2012:33 s. 208). MIA:s uppdrag inom adoptionsområdet har samband och beröringspunkter med övriga familjefrågor och bör ingå i ett samordnat statligt ansvar för dessa.

Familjerätten är en del av socialtjänsten och en uppdelning av ansvaret för området på central nivå skulle i vissa avseenden kunna framstå som mindre lämpligt eftersom det är en del av en större helhet. Här kan dock invändas att redan i dag är ansvaret för olika verksamhetsområden inom socialtjänsten på central nivå uppdelat på olika myndigheter eller har starka kopplingar till myndigheter på central nivå. T.ex. Kriminalvården när det gäller unga lagöverträdare, Statens Institutionsstyrelse när det gäller placeringar enligt lagen om vård av unga och Inspektionen för vård och omsorg när det gäller frågor om tillsyn av socialtjänstens arbete. Det är således inte enbart Socialstyrelsen som i dag har ansvaret för socialtjänstens verksamhetsområden och som landets socialtjänster har att förhålla sig till.

Hur man arbetar inom socialtjänsten skiljer sig dessutom åt mellan kommunerna. I större kommuner kan handläggare arbeta enbart med familjerättsärenden eftersom volymerna är större. I en

mindre kommun kan en och samma handläggare ansvara för frågor som rör såväl annan socialtjänst som familjerätt och det förekommer kanske endast ett fåtal ärenden som rör vårdnad, boende och umgänge varje år. De metoder som används i arbetet med t.ex. vårdnadsutredningar är till viss del desamma som vid andra utredningar inom socialtjänsten som gäller barn. Syftet är dock ett helt annat; familjerättsliga utredningar handlar tillspetsat uttryckt om att sammanställa underlag till tingsrätten som ska döma i vårdnadsfrågan. Socialtjänstens barnavårdsärenden handlar å sin sida i stället om att identifiera skydds- och stödbehov och föreslå lämpliga insatser för att tillgodose sådant behov. En annan sak är att det i ett familjerättsligt ärende kan finnas eller framkomma en oro för ett barn som föranleder familjerättsutredaren att göra en anmälan om detta till den del av socialtjänsten som ansvarar för barnavårdsärenden där det därmed kan inledas ett barnavårdsärende. I de flesta fall torde det då göras en paus i den familjerättsliga utredningen, t.ex. om barnets boende och umgängesförhållanden, till dess att det har skett en bedömning i barnavårdsärendet.

En uppdelning av det centrala ansvaret förutsätter därmed ett samarbete mellan de myndigheter som gemensamt ansvarar för kunskapsutveckling, kunskapsstyrning och kunskapsstöd inom dessa områden. En samordning av det statliga ansvaret för familjerättsliga frågor skild från övrig socialtjänst innebär emellertid inte någon förändring av ansvaret inom ramen för den kommunala socialtjänsten. Det innebär endast att kommunen inom sin individ- och familjeomsorg får ytterligare en myndighet att få stöd och ledning av. Den föreslagna Myndigheten för familjerätt och adoption bör dock ha ett uttalat kunskapsuppdrag och verka för ny forskning inom sina ansvarsområden och att kunskapen sprids till berörda professioner.

Familjerätten intar å sin sida en särställning inom socialtjänsten då den till viss del rör andra målgrupper än vad som vanligtvis förekommer inom socialtjänsten. Det är inte heller fråga om insatser på samma sätt som inom övrig socialtjänst och de allmänna domstolarna är i många ärenden uppdragsgivare och mottagare av de utredningar som genomförs. När det gäller socialtjänsten i övrigt är den i stället ett ansvar för förvaltningsdomstolarna.

En samordning av vissa familjefrågor i en myndighet ger ökade möjligheter till fokus på preventiva insatser avseende socialnäm-

dernas arbete med familjerättsliga frågor. Den koppling som finns till annat föräldrastöd kan också ge goda förutsättningar för en utveckling av det preventiva arbetet. De särskilda förutsättningar som gäller för handläggningen av de familjerättsliga frågorna inom socialtjänsten och önskemålet om ett ökat fokus på preventivt arbete med stöd till föräldrar är skäl för en samordning av det statliga ansvaret för sådana familjefrågor. Med ökat fokus på preventiva insatser ges även bättre förutsättningar för att tvister inte behöver avgöras i domstol. På längre sikt skulle det kunna innebära stora besparingar för såväl samhället som mer humana vinster för barnet och dess föräldrar, om tvister i mindre utsträckning tillåts eskalera till omfattande konflikter som kan vara svåra att reparera konsekvenserna av.

MIA:s uppdrag inom adoptioner har ett naturligt samband med de familjerättsliga frågorna inom socialtjänsten och en samordning kan ge förutsättningar att arbeta för en bättre och mer sammanhållen adoptionsprocess. Ett samordnat statligt ansvar för familjefrågor bör därför även omfatta de uppgifter som MIA ansvarar för i dag.

Mot bakgrund av att det i vissa situationer framkommit att det blivit svårare att utreda och fastställa föräldraskap till barn och att sådana frågor ofta har nära koppling till frågor om vårdnad, boende och umgänge är det angeläget att ansvaret även för detta verksamhetsområde på en central nivå omfattas av samma myndighet.

Sammantaget bör därför en samordning ske genom att av de delar av Socialstyrelsen som har uppgifter inom det familjerättsliga området avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten samt därtill närliggande frågor om förebyggande stöd i form av t.ex. samarbetssamtal och familjerådgivning samt frågor om fastställande av faderskap och föräldraskap inordnas i MIA. Även Socialstyrelsens ansvar för vissa adoptionsfrågor avseende förberedande stöd till adoptivföräldrar och uppföljning av genomförda adoptioner föreslås inordnas i MIA. MIA föreslås även få ansvar för att förvalta och utveckla föräldrastödet, inklusive den nationella strategin om föräldrastöd. MIA bör med anledning av det utökade uppdraget byta namn till Myndigheten för familjerätt och adoption.

Även de familjeekonomiska stöden har stor betydelse för familjers livssituation, t.ex. när det gäller ekonomiskt stöd i sam-

band med internationella adoptioner (genom adoptionsbidrag), eller när det gäller möjligheter att kombinera arbete och familjeliv. Försäkringskassan har därför som ansvarig för dessa stöd också en viktig roll i ett familjepolitiskt sammanhang.

Alternativ organisationsförändring har övervägts

Under arbetet med att föra samman frågor som rör barn och deras föräldrar har två alternativa tillvägagångssätt övervägts. Det första alternativet är att bilda en helt ny myndighet genom att vissa uppgifter från Socialstyrelsen, föräldrastödet och de uppgifter som MIA ansvarar för läggs samman i en ny myndighet. Detta alternativ innebär att MIA avvecklas och upphör i anslutning till att den nya myndigheten bildas. Med detta alternativ följer ett antal administrativa åtgärder som att ansluta myndigheten till det statliga redovisningssystemet, licens för ekonomiadministrativa system m.m.

Det andra alternativet är som föreslagits ovan att de uppgifter som Socialstyrelsen har inom det familjerättsliga området och det arbete som genomförs inom ramen för den nationella strategin för ett utvecklat föräldrastöd inordnas i MIA vars uppgifter kvarstår och därmed utökas. MIA bör byta namn till Myndigheten för familjerätt och adoption för att spegla att uppdraget har utökats. Det utökade uppdraget ger ett samlat statligt ansvar när det gäller de viktiga familjerättsliga frågorna.

Vid en samlad bedömning av dessa båda alternativ förordas det senare. Främst mot bakgrund av att utgångspunkten för förändringen är att nuvarande uppgifter för MIA i huvudsak består. Att avveckla en myndighet är kostsamt och att bilda en myndighet medför kostnader, det tar mycket tid och kraft och risken för verksamhetsförluster är uppenbara. Det andra alternativet skulle således innebära mindre inskränkningar på verksamheten och minimera risken för kompetensförluster.

Om MIA skulle avvecklas så kan detta innebära att befintlig personal väljer att lämna myndigheten. Genom att behålla befintlig myndighet minimeras eventuell osäkerhet hos personalen vilket minskar risken för kompetenstapp. Det föreslagna alternativet innebär därmed ett administrativt enklare förfarande som förutom lägre kostnader också kan genomföras snabbare. Det kan i detta

sammanhang framhållas att t.ex. uttag av nytt organisationsnummer, nya licenser för ekonomisystem och ny bemanning av vissa administrativa funktioner är sådant som kan undvikas med detta alternativ eftersom det redan finns på plats.

Konsekvenser av namnbyte

Som en följd av att MIA byter namn måste ändringar göras i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner och lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Även vissa förordningsändringar kommer att krävas till följd av organisationsförändringen.

5.3 Ansvarsområden och uppgifter för myndigheten

Bedömning: Till MIA, som ändrar namn till Myndigheten för familjerätt och adoption, överförs det ansvar och de uppgifter som Socialstyrelsen har inom det familjerättsliga området. Myndigheten för familjerätt och adoption bör även förvalta och utveckla den kunskapsbas som tagits fram inom ramen för den nationella strategin för föräldrastöd som Statens folkhälsoinstitut tidigare ansvarat för. Myndigheten för familjerätt och adoption bör också ha ett samordningsansvar för föräldrastödet som liknar det övergripande ansvar som FHI tidigare har haft.

Det ansvar som Socialstyrelsen har i dag för de familjerättsliga frågorna inom socialtjänsten föreslås samordnas med MIA:s uppgifter när det gäller internationella adoptionsfrågor. Myndigheten bör även förvalta och utveckla den kunskapsbas som tagits fram inom ramen för den nationella strategin för föräldrastöd som Statens folkhälsoinstitut ansvarat för samt ha ett samordningsansvar för föräldrastödet.

Myndigheten för familjerätt och adoption ska således vara förvaltningsmyndighet för frågor om förebyggande stöd till föräldrar, familjerätt inom socialtjänsten samt adoptionsfrågor. Myndigheten ska genom sin verksamhet samordna och verka för universellt och

riktat stöd i föräldraskap inom flera samhällssektorer och arbeta för en hög kvalitet i familjerättsliga frågor inom socialtjänsten och i svensk adoptionsverksamhet avseende såväl internationella som nationella adoptioner.

Med familjerättsliga frågor inom socialtjänsten avses frågor om vårdnad och vårdnadsöverflyttningar, barns boende och umgänge, samarbetsamtal, familjerådgivning samt frågor om fastställande av faderskap och föräldraskap.

Som nämnts ovan är målet att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för barn och ungdomar, att ge förutsättningar för familjer att få tid tillsammans och att uppmuntra jämställda familjer, oavsett familjekonstellation. Myndigheten bör därför ha kompetens om t.ex. såväl jämställdhetsperspektiv som lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för socialtjänsten och inom den officiella statistiken tas årligen en produkt fram som avser familjerättsstatistik och en som avser statistik om familjerådgivning. Dessa produkter är inte baserade på personuppgifter och insamlingen av uppgifter sker genom externa leverantörer som är upphandlade (för närvarande från företaget Statisticon AB).

Statistik är en viktig förutsättning för att kunna analysera ett verksamhetsområde. Att statistiken har hög kvalitet och att den på bästa sätt svarar mot de behov av kunskap som finns inom området är krav som statistiken måste uppfylla. Utgångspunkten bör därför vara att den myndighet som ansvarar för ett verksamhetsområde också svarar för statistiken inom det området. Myndigheten för familjerätt och adoption bör därför samla in, sammanställa och sprida statistik inom sitt verksamhetsområde. Frågan huruvida sådan statistik ska ingå i den officiella statistiken bör dock beredas vidare.

Av Socialstyrelsens instruktion bör framgå att myndighetens ansvar för socialtjänsten inte längre omfattar familjerätten inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Regeringen bör i ett senare skede återkomma med förslag om sådan ändring i Socialstyrelsens instruktion.

5.4 Ledningsform

Bedömning: Myndigheten för familjerätt och adoption bör vara en enrådighetsmyndighet. Det finns inga skäl att ändra ledningsform på grund av att delar av Socialstyrelsens uppgifter och ansvaret för föräldrastöd inordnas i myndigheten. Myndigheten bör även fortsättningsvis ha ett insynsråd vilket bör bestå av högst nio ledamöter.

Ledningsformer som kan övervägas är enligt myndighetsförordningen (2007:515) enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. Vilken ledningsform som väljs beror främst på verksamhetens karaktär och ekonomiska omslutning och av regeringens behov av att på lämpligt och effektivt sätt kunna styra verksamheten.

Enrådighetsmyndigheter lämpar sig väl för verksamheter som i hög grad styrs av lagar, som i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, verksamheter av främjande karaktär eller om myndigheten har begränsat finansiellt ansvar. För myndigheter som t.ex. beslutar om medel i stor omfattning, förvaltar stora anslag, ansvarar för omfattande transfereringar eller förvaltar stora tillgångar är styrelsemyndighet lämplig ledningsform. Nämnder förekommer företrädesvis vid myndigheter med väl avgränsade frågor och där uppgiften är reglerad i lag.

I en enrådighetsmyndighet ansvarar myndighetschefen för verksamheten inför regeringen. I styrelse- och nämndmyndigheter är det styrelsen respektive nämnden som har detta ansvar.

Eftersom det ytterligare åtagandet för MIA inte förändrar myndighetens uppdrag på ett sätt som motiverar förändrad ledningsform bör myndigheten även fortsättningsvis vara en enrådighetsmyndighet. I likhet med den ordning som nu gäller för MIA och Socialstyrelsen, bör det även fortsättningsvis finnas ett insynsråd som utövar insyn i verksamheten och ger myndighetschefen råd. Med hänsyn till det utökade ansvarsområdet bör insynsrådet ha något fler ledamöter än i dag, högst nio.

5.5 Myndighetens finansiering

Bedömning: Verksamheten vid Myndigheten för familjerätt och adoption bör finansieras från förvaltningsanslaget till Myndigheten för internationella adoptionsfrågor och från förvaltningsanslaget till Socialstyrelsen. Finansieringens omfattning bör anpassas till de förändringar i verksamhet och ansvar som föreslås. Ett belopp som motsvarar vad som av Socialstyrelsens anslag används för uppgifterna inom det familjerättsliga området, bör föras över till myndighetens anslag.

Att inrätta Myndigheten för familjerätt och adoption är ett uttryck för regeringens ambition att sätta ökat fokus på stöd till föräldrar, både vid separation eller skilsmässa, i samband med fastställande av faderskap/föräldraskap och vid adoptioner, men också på generellt förebyggande stöd i föräldraskapet. Vid separation eller skilsmässa är det viktigt att, utifrån en helhetssyn på barnets situation, ge föräldrarna hjälp och stöd att fatta beslut och ta ansvar med barnets bästa i fokus. Socialtjänstens arbete med dessa frågor, både preventivt och för att bistå föräldrar med stöd för att nå samförståndslösningar behöver lyftas fram.

Nivåerna i MIA:s förvaltningsanslag bör därför behållas oförändrade och ett belopp som motsvarar de kostnader som Socialstyrelsen har för de uppgifter som överförs bör föras över från Socialstyrelsens förvaltningsanslag till Myndigheten för familjerätt och adoption. Dessa medel bedöms göra det möjligt att skapa en myndighet som kan arbeta ambitiöst med preventiva insatser för stöd till föräldrar och stödja kommunernas arbete med insatser som kan öka möjligheterna att nå samförståndslösningar när det gäller vårdnad, boende och umgänge.

Bedömningen görs att medel motsvarande sex årsarbetare bör föras över från Socialstyrelsen till Myndigheten för familjerätt och adoption. En årsarbetskraft beräknas enligt gängse beräkningssätt inom myndigheten kosta cirka en miljon kronor per år (inklusive overhead). Totalt innebär detta således sex miljoner kronor.

På Folkhälsomyndigheten bedöms för närvarande 2,3 årsarbetare arbeta med frågor som föräldrastöd. Ett belopp som motsvarar de kostnader som Folkhälsomyndigheten har för de uppgifter som överförs, vilket motsvarar 2,3 miljoner kronor, bör föras över från

Folkhälsomyndighetens förvaltningsanslag till Myndigheten för familjerätt och adoption.

Tabell 5.1 Finansiering Myndigheten för familjerätt och adoption 2015–2017, miljoner kronor

	2015	2016	2017
MIA:s nuvarande förvaltningsanslag	15,3	16	15,9
Socialstyrelsen familjerätt	6	6	6
Folkhälsomyndigheten föräldrastöd	2,3	2,3	2,3
Summa	23,6	24,3	24,2

6 Konsekvenser

Bedömning: Organisationsförändringen kommer att leda till förbättrade förutsättningar för ett preventivt förhållningssätt i familjerättsliga frågor och bättre möjligheter för effektiva metoder för föräldrastöd att få genomslag i socialtjänstens arbete. Detta bedöms i sin tur gynna ett jämställt föräldraskap samt förbättra barn och ungas levnadsvillkor. Förändringen bedöms varken komma att leda till ekonomiska besparingar eller till ökade kostnader.

6.1 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Skälen till organisationsförändringen är att skapa en sammanhållen och effektiv struktur för det statliga ansvaret när det gäller familje-frågor, att sätta ökat fokus på stöd till föräldrar, både vid separation eller skilsmässa och generellt förebyggande stöd. Förslaget bedöms leda till förbättrade förutsättningar för ett preventivt förhållnings-sätt i familjerättsliga frågor, bättre möjligheter för effektiva meto-der för föräldrastöd att få genomslag i det dagliga arbetet inom socialtjänsten och en fast struktur för satsningar på föräldrastöd inom många olika verksamhetsområden.

Förslaget bedöms även leda till bättre förutsättningar för sam-ordning av familjerättsliga frågor och stöd till föräldrar.

6.2 Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser

MIA är anslutet till Statens servicecenter vilket innebär att admi-nistrativa tjänster av rutinkaraktär tillgodoses genom detta. Berörda

myndigheter, dvs. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten ges i uppdrag att förbereda överföring av angivna uppgifter till MIA tidigast den 1 mars 2015. Samtidigt ges MIA i uppdrag att förbereda inordnandet av uppgifterna vid samma tidpunkt. Vid genomförandet av uppdragen ska myndigheterna beakta 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Vilka konsekvenser förändringen kommer att få för personalen är för närvarande svår att överblicka.

6.3 Ekonomiska konsekvenser

Bedömningen görs att organisationsförändringen varken kommer att leda till ekonomiska besparingar eller till ökade kostnader.

6.4 Övriga konsekvenser

Förslaget om en förbättrad samordning av det statliga ansvaret för föräldrastöd och familjerättsliga frågor ger möjligheter att öka kunskap och fokus på tidiga förebyggande råd- och stödinsatser till föräldrar. Förutsättningarna för ett jämställt föräldraskap förstärks liksom det gemensamma ansvarstagandet för omsorg om och försörjning av barnet. En samordning och effektivisering av stöd till separerade föräldrar kan öka möjligheterna till samförståndslösningar och minska det antal tvister som måste avgöras av domstol. Båda föräldrarnas förmåga att axla sitt föräldraansvar förbättras och föräldrarna ges därigenom utökade möjligheter att utveckla en nära och god relation till barnet även efter en separation. Även det brottsförebyggande arbetet bedöms komma att gynnas av stärkta föräldrastödjande insatser.

Stöd till föräldrar är en viktig del i arbetet med att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för barn och ungdomar. Forskning visar att föräldrastödsinsatser har betydelse för såväl enskilda barn och unga som för samhället i stort. Med breda och tidiga förebyggande insatser kan problem undvikas och risker begränsas till att inte bli omfattande och komplexa problem med negativ påverkan på barns och ungas utveckling. En myndighet med ansvar för föräldrastöd, familjerättsliga frågor inom socialtjänsten och adoptioner, kan förbättra förutsättningarna att ha ett barnrättsperspektiv, att tydliggöra hur barn och unga är berörda och vilka konsekvenser olika

åtgärder och insatser har för barn och unga. Ett mer samordnat arbete med föräldrastödsinsatser och familjerätt kan med andra ord ha en viktig preventiv effekt, t.ex. avseende barns ohälsa. Viktiga utgångspunkter för föräldrastödet är det gemensamma, jämställda föräldraskapet och jämställda uppväxtvillkor för flickor och pojkar. Förslagen bedöms ytterligare förstärka det arbetet.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för det kommunala självstyret eller för den personliga integriteten.

7 Plan för genomförandet

Bedömning: Inordnandet av Socialstyrelsens uppgifter när det gäller familjerättsliga frågor i den föreslagna Myndigheten för familjerätt och adoption och tillförandet av ansvaret för föräldrastöd samt namnbyte från MIA till Myndigheten för familjerätt och adoption bör ske den 1 mars 2015.

Efter det att förslagen om organisationsförändringen har remitteras, planeras en proposition med förslag på de lagändringar som krävs för förändringen överlämnas till riksdagen under hösten 2014, för behandling innan årsskiftet 2014/2015. Avsikten är att organisationsförändringen ska träda i kraft den 1 mars 2015.

Ett uppdrag bör efter ikraftträdandet lämnas till MIA avseende övertagandet av nya ansvarsområden, respektive till Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten avseende avveckling av vissa ansvarsområden. Därtill bör olika förordningsändringar ske i nära anslutning till ikraftträdandet när det gäller t.ex. ändringar i berörda myndigheters instruktioner, dvs. för såväl den nya Myndigheten för familjerätt och adoption som för Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten.

För att få information att bedöma måluppfyllelse och konsekvenser av förändringen bör Statskontoret senare ges i uppdrag att följa utvecklingen och redovisa sina iakttagelser till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

8 Författningskommentarer

8.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

2 §

Paragrafens *första* och *andra stycken* har ändrats genom att man i lagtexten har ersatt Myndigheten för internationell adoptionsförmedling (MIA) med Myndigheten för familjerätt och adoption. Namnändringen på myndigheten beskrivs i avsnitt 5.2 En myndighet för vissa familjefrågor.

8.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

4, 5, 6 a, 7, 8 a, 8 b, 8 c, 9, 9 a, 12 och 14 §§

Paragraferna har ändrats genom att man i lagtexten genomgående har ersatt Myndigheten för internationell adoptionsförmedling (MIA) med Myndigheten för familjerätt och adoption. Därtill har det gjorts vissa språkliga justeringar. Namnändringen på myndigheten beskrivs i avsnitt 5.2 En myndighet för vissa familjefrågor.

8.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

26 kap.

13 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats innebärande att Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) har ersatts med Myndigheten för familjerätt och adoption.