



Reforming Child Welfare in the Post-Soviet Space: Institutional Change in Russia

Meri Kulmala, Maija Jäppinen, Anna Tarasenko & Anna Pivovarova (red.)

Routledge: London 2021

236 sidor. ISBN 9780367904241

Recenserad av **Tova Höjdestrand** [docent, universitetslektor i socialantropologi, Lunds universitet, tova.hojdestrand@soc.lu.se]

Övergivna barn blev under 1990-talet en symbol för hela Sovjetsystemets kollaps. Kanske mediernas upprörda rapporter om gatubarn och överfulla barnhem var något överdrivna ibland, men den snabbt svällande barnhemssektorn blev verkligen en allt plågsammare huvudvärk för statens ledning. Institutionerna var en belastning både finansiellt och prestigemässigt, och Rysslands oförmåga att implementera FN:s barnkonvention och skapa ett fungerande barnskydd kritiserades skarpt både internationellt och av inhemska civila organisationer.

Först år 2006, i en period av stark ekonomisk tillväxt, togs initiativ till en verklig förändring. Vladimir Putins tal till parlamentet år 2006 utlovade en ny pronatalistisk och familjevänlig politik för att stävja den demografiska krisen, vilket fyra år senare följdes upp med en utfästelse från Medvedev om att de vanryktade barnhemmen skulle ersättas med fostervård och preventiva stödåtgärder till utsatta familjer. Implementeringen av denna gigantiska reformsatsning påbörjades år 2014 och kom under andra halvan av 2010-talet att utforskas av projektet »A child's right to a family» under ledning av Meri Kulmala, Helsingfors universitet, vilket också utgör underlag för antologin *Reforming Child Welfare in the Post-Soviet Space: Institutional Change in Russia*. I nio kapitel, utöver introduktion och konklusion av Meri Kulmala, Maija Jäppinen, Anna Tarasenko och Anna Pivovarovna, belyser sammanlagt fjorton finska och ryska författare olika aspekter av avinstitutionaliseringen.

Antologins mest centrala del är fyra kapitel (kapitel 2, 4, 5 och 6) som redogör för den praktiska implementeringen av reformen med utgångspunkt från statistik,

lagstiftning och annan officiell dokumentation, internetkällor och, framför allt, ett imponerande antal intervjuer med myndighetsföreträdare, representanter för NGOs samt fosterföräldrar.

Reformen har förvisso genomförts, konkluderar författarna, men på ett inkonsekvent och fragmenterat sätt. En grundläggande paradox är att själva idén om avinstitutionalisering, importerad som den är från västvärlden, utgår från att lokala gemenskaper förverkligar individens värdighet och rättigheter. Det ryska systemet, å andra sidan, präglas av en ohelig allians av sovjetisk paternalistisk centralisering och nyliberal åtstramningspolitik. Stora principbeslut antas federalt och ska sedan realiseras av regionala myndigheter hårt pressade att snabbast möjligt uppvisa mätbara »goda resultat». Centraliserad paternalism i kombination med New Public Management tenderar att reproducera gamla strukturer, medan innovationer allt för lätt reduceras till mer eller mindre manipulerade siffror. En låg nivå av social tillit bidrar ytterligare till spänningar och missförstånd mellan olika parter, må det vara myndigheter, experter, civila organisationer, biologiska- och fosterföräldrar eller berörda barn.

Trots systemets inbyggda bromsmekanismer har man i hög grad lyckats ersätta de stora institutionerna med fosterfamiljer. Institutioner finns kvar för barn som formellt omhändertagits tillfälligt (vilket tyvärr ofta kan bli mycket långdraget i praktiken) och för svårplacerade kategorier som funktionshinderade barn, tonåringar och syskonkullar. De byggs dock i mesta möjliga mån om till små och mer »hemlika» enheter och/eller omorganiseras (ofta i samarbete med NGO) till »familjecenter» med ett bredare utbud av stöd även till fosterfamiljer och vuxna fosterbarn.

Däremot har man lyckas sämre med preventiva stödåtgärder för utsatta familjer. Få omhändertagna barn återvänder till sina föräldrar, vilket i viss mån kan härledas till kulturella uppfattningar om föräldraskap. I Ryssland gäller allt eller inget, och fosterhemsplacering uppfattas av många mest som ett slags betald adoption. Men framför allt handlar det förstås om resurser – hållbara system för preventivt stöd till familjer i kris har inte byggts upp, varför all hjälp som erbjuds är att barnen omhändertas. Dessutom mäts de lokala myndigheternas framgång inte efter hur många familjer som räddats från splittring utan efter antal fosterhemsplaceringar. Systemet tjänar alltså på att barn tas från sina familjer, och i slutänden gynnas inte barnens rättigheter – utgångspunkten för reformen – så mycket som myndigheters och fosterfamiljers intressen. Placeringar kan exempelvis ske väldigt lättvindigt – barn väljs ut från foton i kataloger, kontrollen av blivande fosterföräldrar är ytlig och deras utbildning kort. Familjer kan ha väldigt många fosterbarn samtidigt – upp till tio nämns – och det är inte ovanligt att fosterföräldrar returnerar barn.

Övriga fem kapitel tar upp representationer och subjektiva upplevelser (kapitel 3, 7, 8, 9 och 10). En röd tråd i dessa kapitel är brist på tillit och social stigmatisering. Omhändertagna barn misstänkliggörs som potentiella ligister, deras biologiska föräldrar som ansvarslösa odågor, fosterfamiljer som giriga entreprenörer, och, därtill, sociala myndigheter som okänsliga och inkompetenta byråkrater. Ett mer empatiskt förhållningssätt växer sig dock starkare både i myndighetsvärlden och

i massmedia, och även om dikotomin »förtjänt – oförtjänt» fortfarande är märkbar så kväver den inte längre all medkänsla för de mindre lyckligt lottade.

I sin helhet ger boken en mycket välbehövlig och informativ orientering på ett relativt outforskat område som heller inte är helt lätt att studera. Barnskyddets struktur är komplex, statistiken motstridig, och den förekommande misstron mellan olika parter kan också spilla över på en forskare. Dessutom har omorienteringen av rysk socialpolitik länge varit politiskt infekterad, vilket antologin tyvärr inte tar upp. Extremnationalister målade redan i mitten av 2000-talet upp initiativet till sociala reformer som en västerländsk sammansvärjning mot »traditionella ryska familjevårdningar». Förebyggande stödåtgärder beskrevs som ett svepskäl för att nästla sig in i familjer och påtvinga föräldrar liberala uppfostringsmetoder, under hot om att annars ta deras barn och sälja dem till homosexuella par i väst. Kampanjen var särskilt hätsk under åren 2010–2013 och involverade både kyrkan och etablerade politiker, men senare flyttades fokus till andra moraliska orosmoment – kanske för att det ändå inte blev så mycket av den fruktade sociala preventionen.

I antologin skymtar denna diskurs endast kort förbi i kapitlet om massmediers bilder av reformen. Det antyds att den lindats in i ett anti-västligt »vi – domperspektiv», men läsaren behöver mer information för att förstå varför en social reform av det här slaget alls politiseras. Den har ju inspirerats och utarbetats med internationella (läs: västerländska) ideal och samarbetsparters, men implementeringen har skett under ett sällan skådat nationalistiskt uppsving och kan därför knappast ha skett helt friktionsfritt.

Antologin håller sig dock huvudsakligen till ett neoinstitutionalistiskt teoretiskt ramverk, vilket binder diskussionen till institutionell förändring per se, utan utflykter till ett bredare sociopolitiskt sammanhang. Teorin och några av ovan nämnda slutsatser kan också kännas något repetitiva, även om det är begripligt att varje kapitel är avsett att kunna läsas separat. Detta gör dock inte boken mindre läsvärd. Om någon någonsin får chansen igen att forska på rysk socialpolitik – i skrivande stund känner jag mig av begripliga skäl lite pessimistisk – så är den här antologin mycket värdefull.