

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 b § i barnskyddslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 13 b § i barnskyddslagen (RP 170/2021 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 45/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Muinonen, social- och hälsovårdsministeriet
- planerare Julia Rosberg, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsråd Päivi Bosquet, undervisnings- och kulturministeriet
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- överinspektör Sari Husa, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- jurist Päivi Vuorinen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- utvecklingschef Laura Yliruka, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- specialsakkunnig Aila Puustinen-Korhonen, Finlands Kommunförbund
- ordförande, professor Merja Anis, Nationellt universitetsnätverk för socialt arbete Sosnet
- påverkansexpert Sari Valjakka, Autismförbundet rf
- kommunikationschef Anna Alenius, Barnvårdsföreningen i Finland r.f.
- ledande näringsexpert Aino Närkki, Hyvinvointiala HALI ry
- arbetsmarknadsjurist Mirja-Maija Tossavainen, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- specialsakkunnig Anna Tiili, Centralförbundet för Barnskydd rf
- specialsakkunnig Alpo Heikkinen, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- ordförande Sari Kokko, Handikappforum rf.

Betänkande ShUB 34/2021 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Kuopio stad
- Vanda stad
- Nätverket för familjers diversitet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att barnskyddslagen ändras.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om personaldimensionering för socialt arbete inom barnskyddet. Med propositionen genomförs det som regeringen Marin skriver i sitt program om att det under regeringsperioden kommer att föreskrivas om en minimipersonaldimensionering inom barnskyddet och den ska gradvis skärpas. Syftet med propositionen är att befästa att barnets rättigheter tillgodoses inom barnskyddet och att säkerställa att målen inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet nås. För att uppnå syftet kommer socialarbetarnas arbetsbelastning reduceras genom bestämmelser om personaldimensionering. På så sätt förbättras socialarbetarnas möjligheter att sätta sig in i barnens angelägenheter och att utföra socialt arbete genom att tillgodose barnens bästa så bra som möjligt. En socialarbetare som ansvarar för ett barns angelägenheter ska få ha ansvar för högst 35 barn 2022 och 2023 och för högst 30 barn från och med 2024.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att 13 b § i barnskyddslagen kompletteras med ett nytt 2 mom. om att en socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter får ha högst 30 barn som klienter. Bestämmelsen om det högsta antalet barnskyddsklienter per socialarbetare tillämpas från och med 2024. Före det får en socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter ha högst 35 barn som klienter.

Syftet med propositionen är att befästa att barnets rättigheter tillgodoses inom barnskyddet och att säkerställa att målen inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet nås. Tack vare bestämmelsen om det högsta antalet klienter per socialarbetare reduceras socialarbetarnas arbetsbelastning och förbättras deras möjligheter att sätta sig in i barnens angelägenheter och socialt arbete i överensstämmelse med barnets bästa och målen med barnskyddet.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen om det högsta antalet barnskyddsklienter är ett steg i rätt riktning och därför motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget. Dimensioneringen av antalet klienter stärker möjligheterna att tillgodose barnets bästa inom

Betänkande ShUB 34/2021 rd

barnskyddet. Samtidigt fullgörs skyldigheten enligt FN:s konvention om barnets rättigheter att se till att barnets bästa kommer i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Också grundlagsutskottet anser att propositionens syfte är förenligt med 6 och 19 § i grundlagen och med konventionen om barnets rättigheter. Det kan anses bidra till fullgörandet av det allmännas uppdrag enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Det räcker inte enbart med att föreskriva om ett högsta antal klienter för att lösa de problem inom barnskyddet som också propositionen (s. 5–13) redogör för, menar utskottet. Problemen gäller det ökade antalet klienter och omhändertaganden inom barnskyddet, möjligheterna att tillgodose behoven hos barn och familjer som behöver multidisciplinärt stöd, likaså tillgången till personal. Barnskyddet, men också arbetsmiljön och välbefinnandet i arbetet för medarbetarna, måste utvecklas över hela linjen med hänsyn till principen om att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Dessutom anser social- och hälsovårdsutskottet att den proposition med ett flertal förslag till förbättringar i barnskyddslagen som är under beredning måste föreläggas riksdagen så snart som möjligt. Utskottet påpekar att också grundlagsutskottet i sitt utlåtande (stycke 4) beklagar att propositionen bara avser att genomföra en punktinsats och inte till exempel övriga författningsändringar som beretts tillsammans med den aktuella ändringen.

Utskottet betonar också vikten av att stärka det förebyggande arbetet och trygga tillgången till socialtjänst och funktionshinderservice samt missbruks- och mentalvårdstjänster för barnfamiljer. Det minskar belastningen från barnskyddsbehovet. Som det sägs i propositionen (s. 7) kan barnskyddet inte ensamt tillgodose behoven hos barn, unga och familjer som behöver mycket stöd. Alla sektorer inom servicesystemet måste samarbeta intensivt och effektivt för att barn, unga och familjer ska få nödvändiga tjänster vid rätt tidpunkt och så tidigt som möjligt. Förskjutningen av fokus till förebyggande socialt arbete och familjearbete och sammanhållet främjande av barns och ungas välbefinnande stöder målen för det förebyggande arbetet inom ramen för vårdreformen i de kommande välfärdsområdena.

Personaldimensionering

Bestämmelsen om det högsta antalet klienter för socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter gäller barn under 18 år som är klienter inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet. Enligt motiven till propositionen får socialarbetare inte hänvisas till andra klienter, om de redan har ett lagstadgat maximiantal klienter i åldrarna 0–17 år.

Utskottet anser att bestämmelser om ett högsta antal barnskyddsklienter sannolikt förbättrar socialarbetarnas arbetsmiljö och därmed förbättrar kvaliteten på barnskyddet, klientsäkerheten och genomslaget. Bestämmelserna ger socialarbetare inom barnskyddet bättre möjligheter att sätta sig in i utvärderingsarbetet och beslutsfattandet samt ordna tid för möten och omfattande närstående- och expertnätverksarbete.

Utskottet betonar att den föreslagna dimensioneringen gäller det högsta antalet klienter och att den vid behov ska justeras nedåt. I tillämpningen av lagen är det nödvändigt att ta hänsyn till att den arbetsmängd som går åt till klientrelationerna varierar. Ledningen för kommunerna och de

Betänkande ShUB 34/2021 rd

kommande välfärdsområdena måste regelbundet följa upp socialarbetarnas klientantal och anpassa antalet så att socialarbetarna kan se till barnets bästa och försäkra sig om att barnens rättigheter tillgodoses och så att barnskyddet håller hög kvalitet. Utskottet noterar att det inte framgår av propositionsmotiven varför regeringen valt 30 och inte 25 barn per socialarbetare, som i den nationella kvalitetsrekommendationen för barnskyddet. Propositionen lyfter emellertid fram utmaningar i tillgången till socialarbetare. Det är viktigt att det antal klienter som anges i kvalitetsrekommendationen också i fortsättningen är det uttalade målet. Goda exempel på hur arbetet organiseras i olika regioner bör undersökas och modelleras för att antalet klienter ska motsvara rekommendationen och exempel på goda verksamhetsmodeller kan införas i hela landet.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att minimidimensioneringen gäller socialt arbete inom barnskyddet oberoende av hur arbetet organiseras och att konsekvenserna för enskilda kommuner i hög grad beror på hur socialt arbete för närvarande är organiserat i kommunen. I synnerhet små kommuner använder en modell för integrerat socialt arbete. Det innebär att den socialarbetare som ansvarar för barnens angelägenheter utöver klienter inom barnskyddet också kan ha klienter inom andra tjänster på sitt ansvar. Utskottet understryker att kommunerna och välfärdsområdena i dessa situationer måste göra en situationsbedömning av klientantalet och hur antalet är relaterat till antalet myndiga klienter. Om en socialarbetare samtidigt har myndiga klienter, kan han eller hon inte dessutom ha ett maximalt tillåtet antal klienter under 18 år. Utskottet anser det viktigt att det totala antalet klienter för socialarbetare följs upp. Från och med 2023 är det välfärdsområdena som har organisationsansvaret. I egenskap av större aktörer har de i princip bättre möjligheter att också organisera socialt arbete inom barnskyddet och att genomföra interna omställningar för att dimensioneringen ska kunna säkerställas.

Minimidimensioneringen avser bara barn under 18 år. Följaktligen gäller bestämmelserna om socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter, deras arbetsuppgifter och ansvar inte myndiga klienter i eftervård inom barnskyddet. Enligt propositionen kan minimidimensioneringen av barnskyddet inverka på situationen för unga med rätt till eftervård i de kommuner som har integrerat socialt arbete. Det betyder att den socialarbetare som ansvarar för ett minderårigt barns angelägenheter fortsätter som ansvarig också för eftervården när personen är 18 år eller äldre. Den föreslagna kunddimensioneringen kan i dessa situationer leda till att klientrelationen för en ung person som är 18 år eller äldre och har rätt till eftervård överförs till en annan socialarbetare, om den socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter inte kan fortsätta som ansvarig för den unga personen inom ramen för det högsta antalet klienter. Utskottet betonar att eftervård av hög kvalitet på ett väsentligt sätt kan stödja de ungas möjligheter att bli självständiga och säkerställa att förändringarna från tiden för vård utom hemmet hjälper den unga personen framåt. Därför är det viktigt att den föreslagna klientdimensioneringen inom barnskyddet inte försämrar förutsättningarna för eftervård av hög kvalitet eller äventyrar kontinuiteten i klientrelationerna.

Både sakkunniga och grundlagsutskottet påpekade att personaldimensioneringen eventuellt kan inverka på tillgången till tjänster. Grundlagsutskottet betonar i sitt utlåtande (stycke 7) att barnets rätt till tjänster som i sista hand grundar sig på 19 § i grundlagen och som också tryggas i vanlig lag är primär i förhållande till personaldimensioneringen. Vidare anser grundlagsutskottet det vara klart att kommunen inte kan låta bli att ge barn den service som hör till dem, även om socialarbetarna med ansvar för barns angelägenheter redan har det högsta tillåtna antalet klienter. Grundlagsutskottet anser också att frågan för tydlighetens skull bör skrivas in i lagen, exempelvis

Betänkande ShUB 34/2021 rd

en bestämmelse om rätt att tillfälligt avvika från personaldimensioneringen när det är nödvändigt för att ordna tjänsterna.

Social- och hälsovårdsutskottet understryker att barnets rätt till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. och till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska tryggas i alla situationer, också när de socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter har det högsta tillåtna antalet klienter. I sådana situationer får det maximala antalet klienter per socialarbetare tillfälligt överskridas. Kommunerna och de kommande välfärdsområdena måste dock aktivt arbeta för att omedelbart rätta till situationen och för att klientdimensioneringen inom barnskyddet ska ligga på den nivå som lagen kräver. De måste anställa mer personal eller ta till extraordinära åtgärder, till exempel anlita resursanställda eller flytta över ledande socialarbetare till arbete som socialarbetare med ansvar för barns angelägenheter.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att det finns risk för att möjligheten till undantag utnyttjas upprepade gånger utan att kommunen eller det kommande välfärdsområdet aktivt vidtar åtgärderna ovan för att hantera tillfälliga överskridningar av antalet klienter. Samtidigt understryker utskottet att både statsrådet, kommunerna och de framtida välfärdsområdena bör följa och övervaka antalet överskridningar och deras längd för att trygga barnens rättigheter. Dessutom anser utskottet att det för genomslaget i det förebyggande arbetet är viktigt att vid sidan av antalet klienter inom barnskyddet följa upp antalet klienter inom socialvården. Det är viktigt för att kunna bedöma om personaldimensioneringen i socialt arbete inom barnskyddet ökar kontaktpersonernas klientantal beträffande barn eller familjer inom socialvården eller om dimensioneringen i stället utgör en tröskel för att få tillgång till barnskyddstjänster. Uppföljningen måste i förekommande fall leda till lagberedning för att säkerställa att personaldimensioneringen inte inverkar på tillgången till tjänster.

Tillgång till personal

Tillgången till personal har varit en aktuell fråga både i propositionen och i utfrågningen av sakkunniga. Också grundlagsutskottet kommenterar möjligheterna att genomföra förslaget (stycke 18). Enligt grundlagsutskottet är det viktigt att de övriga tjänsterna inte försämras när personal överförs till arbetsuppgifter som omfattas av personaldimensioneringen. Utskottet ber social- och hälsovårdsutskottet vara särskilt uppmärksamt på tillgången till yrkeskunnig och kvalificerad personal.

Begränsningen av antalet klienter kommer enligt propositionen att kräva 80 nya anställda när lagen träder i kraft och totalt 359 fler anställda två år efter att lagen har trätt i kraft. I propositionen konstateras det också att reformen genomförs i en mycket pressad personalsituation, eftersom det råder stor brist på specialister inom socialt arbete i en stor del av landet. För att trygga personaldimensioneringen föreslår regeringen att utbildningsplatserna inom socialt arbetare utökas med omkring 200 nybörjarplatser (s. 43).

Utskottet ser det som nödvändigt att öka antalet utbildningsplatser, men enbart den åtgärden räcker inte till för att lösa problemet med tillgång till personal. Utskottet är särskilt oroat över om de nuvarande socialarbetarna inom barnskyddet kommer att stanna kvar. Som det sägs i propositionen är de anställda inom barnskyddet utsatta för stor belastning som påverkar deras arbetshälsa

Betänkande ShUB 34/2021 rd

och omsättningen av personal. Det i sin tur försämrar förutsättningarna för högkvalitativt arbete och uppkomsten av en förtroendefull relation mellan socialarbetaren och barnet (s. 39). Den nya personaldimensioneringen kan ha en positiv inverkan på arbetsbelastningen och faktorer som får personalen att stanna kvar. Utöver dimensioneringen är det viktigt att lyfta fram belastningen inom barnskyddet, de anställdas arbetsmiljö och välbefinnande i arbetet och gott ledarskap. Det är av betydelse för att det ska finnas tillräckligt med utbildad, yrkeskunnig och motiverad personal inom barnskyddet och för att de socialarbetare som redan finns där ska stanna kvar.

Sakkunniga pekade på behovet av att förtydliga den interna arbetsfördelningen inom barnskyddet och att införa mer flexibla behörighetsvillkor för socialarbetarvikariat för att avhjälpa problemen med tillgång till personal. Utskottet betonar att den socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter har ett särskilt ansvar för att barnets bästa och barnets rättigheter tillgodoses. Det handlar om krävande expertuppdrag på specialnivå som inbegriper krävande bedömning av barnets bästa och anknytande beslutsfattande och dessutom skyldighet att övervaka att barnets rättigheter tillgodoses. Därför anser utskottet det motiverat att regeringen inte föreslår mer flexibla behörighetsvillkor för socialarbetarvikariat.

Däremot anser utskottet det nödvändigt att se över arbetsfördelning och uppgiftsstrukturer för yrkesutbildade personer med olika utbildningsbakgrund i socialt arbete inom barnskyddet. Det måste göras utan att pruta på behörighetsvillkoren för socialarbetare med ansvar för barn för att de ansvariga socialarbetarna ska klara sitt ansvar och barnskyddet bättre motsvara klienternas behov. Dessutom anser utskottet det vara motiverat att regeringen gör en utvärdering av innehållet i och utvecklingen av högre yrkeshögskoleexamen inom det sociala området (socionom, högre YH-examen) samt behoven av fortbildning för utexaminerade för att utbildningen i framtiden bättre ska motsvara den svåra personalsituationen inom barnskyddet.

Ikraftträdande

Personaldimensioneringen enligt propositionen avses träda i kraft den 1 januari 2022 så att en socialarbetare som ansvarar för barns angelägenheter från och med den 1 januari 2022 får ansvara för högst 35 barn och från och med den 1 januari 2024 för högst 30 barn. En del sakkunniga föreslog att ikraftträdandet skulle skjutas upp till den 1 januari 2023 till följd av problemen med tillgång till personal.

Utskottet anser att för att trygga barnens bästa och deras rättigheter inte finns någon anledning att skjuta upp ikraftträdandet med hänvisning till problem med tillgång till personal. Enligt uppgifter till utskottet har den nuvarande rekommendationen om det högsta antalet klienter i socialt arbete inom barnskyddet inte varit ett tillräckligt bra sätt att säkerställa socialt arbete av hög kvalitet. Avsaknaden av förpliktande karaktär har lett till stora variationer mellan regioner och kommuner i antalet klienter inom det sociala arbetet. Dimensioneringen på 35 barn per socialarbetare som träder i kraft den 1 januari 2022 har beräknats enligt ett nationellt genomsnitt. Det innebär att ikraftträdandet inte nödvändigtvis resulterar i nya åtgärder i alla kommuner. När den strängaste dimensioneringen träder i kraft har organisationsansvaret redan överförs till välfärdsområdena, som i egenskap av större anordnare har bättre möjligheter än kommunerna att säkerställa att dimensioneringen införs genom omorganisering av arbetet och interna åtgärder. Dessutom understryker utskottet att det faktum att bestämmelserna träder i kraft innan organisationsansvaret

Betänkande ShUB 34/2021 rd

överförs till välfärdsområdena stöder långsiktiga åtgärder för att säkerställa socialarbetarresurserna inom barnskyddet.

Uppföljning

Grundlagsutskottet (stycke 19) anser att det är nödvändigt att noggrant följa lagstiftningens konsekvenser för barnskyddet och dess betydelse för att tillgodose barnens rättigheter. Också social- och hälsovårdsutskottet anser det vara av största vikt att det följs upp och utvärderas vilka konsekvenser personaldimensioneringen inom barnskyddet har, dels för tillgången till och tillhandahållandet av barnskyddstjänster och andra socialvårdstjänster, dels för tillgodoseendet av barnets bästa samt att det utifrån utvärderingen i förekommande fall vidtas åtgärder för att ändra lagstiftningen (*Utskottets frslag till uttalande*).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 170/2021 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen följer upp och utvärderar konsekvenserna av personaldimensioneringen inom barnskyddet, dels för tillgången till och tillhandahållandet av barnskyddstjänster och andra socialvårdstjänster, dels för tillgodoseendet av barnets bästa, samt att regeringen utifrån utvärderingen i förekommande fall vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen.

Betänkande ShUB 34/2021 rd

Helsingfors 30.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Kim Berg sd
medlem Kaisa Juuso saf (delvis)
medlem Arja Juvonen saf
medlem Pia Kauma saml
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Aki Lindén sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.