

BARNSKYDDET

I det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) för åren 2008-2011 uppställdes som målsättning, att antalet barn som placerats utom hemmet ska minska i relation till åldersgruppen. Enligt barnskyddsstatistiken har emellertid antalet klienter hos barnskyddet ökat såväl i öppenvården som i vård utom hemmet. År 2010 fanns i barnskyddets öppenvård nära 22 procent mer barn och unga under 18 år, och sex procent mer minderåriga placerade utom hemmet än år 2007. Under år 2010 hade inalles ca 17 100 barn och unga placerats utom hemmet och åtgärderna i öppen vård omfattade nära 78 600 barn och unga.

De problem som är förenade med statistikföringen av barnskyddets kostnader bidrar till, att en riksomfattande uppskattning av barnskyddets totala kostnader inte kan presenteras. År 2010 var kommunernas omkostnader för anstalts- och familjevården i barnskyddet 619 miljoner euro och öppenvårdens omkostnader uppskattningsvis minst 236 miljoner euro. Om storleken för de ekonomiska resurser som staten riktar till barnskyddet kan inte heller framläggas någon exakt siffra, emedan den ekonomiska satsningen kanaliseras till barnskyddet närmast genom statsandelssystemet samt projekt för utvecklande av tjänster för barn, unga och familjer. År 2011 beviljades för finansiering av bastjänster i de kommuner som omfattas av statsandelssystemet totalt ca 8 miljarder euro, och för Kaste-programmets olika projekt för utvecklande av tjänster för barn, unga och familjer har för åren 2008-2013 anvisats totalt 33,29 miljoner euro.

Syftet med revisionen var att klargöra om barnets bästa förverkligas i barnskyddet. Begreppet barnets bästa ger stort rum för tolkningar, och det kan inte definieras uttömmande. Vid revisionen ansågs att barnets bästa förverkligas, om barnskyddets klienter och deras familjer fick tjänster i enlighet med deras behov, klientplanerna och kommunernas barnskyddsplaner hade gjorts upp i enlighet med bestämmelserna, resurseringen till och tillsynen över barn-

skyddet var tillräcklig, och bestämmelserna i barnskyddslagen var primära i tillämpningen av lagstiftningen om utkomststöd och klientavgifter.

Vid revisionen klarlades, om barn och unga i öppen vård, vård utom hemmet eller i eftervård får de tjänster och stödåtgärder de behöver, samt det, hur barnets eller den ungas familj ges stöd i olika skeden av barnskyddsprocessen. Likaså klarlades vid revisionen, om tillsynen över barnskyddslagen är tillräcklig och om andra styrningsmedel har befrämjat barnskyddslagens syften. Dessutom granskades vid revisionen barnskyddslagens förhållande till övrig lagstiftning.

Det huvudsakliga revisionsmaterialet bestod av intervjuer med barnskyddsarbetare i tio kommuner, fiktiva klientfall i barnskyddet, en till regionförvaltningsmyndigheterna riktad enkät samt material ur barnskyddsregistret. Vid revisionen klargjordes inte hur barnets bästa förverkligas i det preventiva barnskyddet eller på den privata sektorn.

Revisionen visade, att barnets bästa förverkligas i barnskyddet i varierande grad beroende på betraktelseperspektivet och barnets eller den ungas hemkommun. I öppen vård och eftervård får barn och unga i skäligen omfattning tjänster som motsvarar deras behov. De unga som är i eftervård ges ekonomiskt stöd efter behov, men personligt stöd och handledning som behövs för uppnående av självständighet ges inte tillräckligt.

Däremot förverkligas i vård utom hemmet inte alltid målsättningen om en vårdplats i enlighet med behovet. Särskilt i tillgången på psykiatrisk vård förekommer stora brister. På basis av revisions styrs till vård utom hemmet också barn som i första hand skulle behöva hälsovårdstjänster. Enligt revisionsverkets uppfattning bör social- och hälsovårdsministeriet säkerställa ett smidigt samarbete mellan barnskyddet och mentalvården och förhindra att barn placeras i barnskyddsanstalter på felaktiga grunder.

Enligt revisionen stöds familjerna inte tillräckligt i något skede av barnskyddet. I öppenvården ses hela familjen som föremål för stöd, men barnskyddsarbetarnas tidsbrist förhindrar ett helhetsmässigt stöd åt familjerna. Vid vård utom hemmet lämnas föräldrarna ofta ensamma, trots att för dem enligt lagen borde göras upp en egen klientplan. Vid vård utom hemmet har stödet till föräldrarna också oftast gjorts till en uppgift för barnskyddsan-

stalterna, vilket inte är barnskyddslagens syfte. Situationen är problematisk också därför, att anstalter som tillhandahåller köpta tjänster inte nödvändigtvis ser till att beakta skyldigheten till återförening. I eftervården är stödet till föräldrarna som minst. Familjen ses inte som betydelsefull för den unga som ska uppnå självständighet. I eftervården beaktas föräldrarna endast om den unga så önskar.

I den nya barnskyddslagen betonas återförening av familjerna. Enligt revisionsverkets förmenande är en förutsättning för återförening av familjerna, att man arbetar mer intensivt med föräldrarna och att återföreningsskyldigheten nedtecknas i föräldrarnas klientplaner. Social- och hälsovårdsministeriet bör med sin styrning säkerställa, att barnskyddsarbetarna är medvetna om sin skyldighet att ordna kontakterna inom familjen. Också klientplanerna bör trots brådskan göras upp i enlighet med bestämmelserna.

Revisionen visade att tillsynen över vård utom hemmet och i synnerhet familjevård i uppdragsförhållande är bristfällig. Alla kommuner varseblir inte tillräckligt att de har ansvar för tillsynen. Detta gäller i synnerhet placeringskommuner där enheter för vård utom hemmet är belägna. Kommunernas otillräckliga tillsyn är också knuten till volymen och omsättningen för en kompetent personal. Revisionsverket anser, att social- och hälsovårdsministeriet bör ägna särskild uppmärksamhet åt att kommunerna sköter sin tillsynsuppgift både i anstalts- och familjevården.

Den tillsyn som utförs av kommunerna är ytterst viktig, i synnerhet emedan regionförvaltningsverken enligt revisionen inte har resurser för en övergripande tillsyn. Tillsynsbesök görs sällan, vid besöken yppas också allvarliga brister och en del av tillsynsbesöken stannar vid ett ytligt granskande av lokaler och andra grundläggande omständigheter.

I lagen om privat socialservice går man in för att förbättra tillsynen med hjälp av en plan för egenkontroll. På basis av revisionen är bristerna i tillsynen emellertid så stora, att det också i fortsättningen behövs tillsyn som utförs av en utomstående instans och att det säkerställs, att regionförvaltningsmyndigheterna har de resurser som en adekvat tillsyn förutsätter.

Enligt revisionen har verkställandet och utvecklandet av eftervården hamnat i skuggan av öppenvården och vården utom hemmet. En del av platserna för vård utom hemmet ger inte heller de unga tillräcklig och i tillräckligt god tid träning för övergången till

eftervård. Dessutom har barnskyddet så gott som obefintliga möjligheter att ta befattning med situationen för en myndig ung person som inte har motivation till eftervård och som löper risk för marginalisering.

Som ett element i ett barnskyddsarbete av god kvalitet har definierats ett barnskyddsarbete med tillräckliga resurser. Revisionen visade, att det i öppenvården finns alltför få socialarbetare i förhållande till antalet klienter. Enligt revisionen beror de knappa personalresurserna i barnskyddets öppenvård inte enbart på en ringa ökning av antalet tjänster för socialarbetare utan också på den stora omsättningen bland socialarbetarna, på inkompetenta arbetare och brist på arbetare. De knappa socialarbetarresurserna skapar för sin del inte resurser för att genomföra ett verkningsfullt, kvalitativt och kostnadseffektivt barnskyddsarbete. Detta har lett till, att de knappa socialarbetarresurserna i förhållande till arbetsmängden i praktiken endast har stärkt barnskyddets roll att råda bot på problem. Enligt revisionen är det inte förnuftigt att ge exakta rekommendationer angående personalen utan att tjänsterna och verksamhetsförfarandena beaktas regionalt. Enligt revisionsverkets uppfattning borde social- och hälsovårdsministeriet överväga, hur uppgifter som har fastställts som ansvar för socialarbetarna kunde tilldelas exempelvis socialhandledare eller socionomer.

Revisionen visade, att beräkning av kostnaderna för barnskyddet är förenad med problem. Angående kostnaderna för barnskyddet finns riksomfattande uppgifter endast i fråga om vård utom hemmet, och även på basis av dem är det mycket svårt att dra slutsatser. Dessutom försvåras gestaltandet av de totala kostnaderna för barnskyddet av att inom socialtjänsten kostnader överförs från en verksamhetssektor till en annan och att enligt revisionen det oftast är barnskyddet som betalar.

Även om det är besvärligt att fastslå kostnaderna för barnskyddet, är det nödvändigt att klarlägga dem, emedan avsaknaden av kostnadsinformation försvårar beslutsfattandet och styrningen. Revisionsverket föreslår, att social- och hälsovårdsministeriet startar ett projekt, med vilket på riksplanet klarläggs hur kostnaderna för öppenvården, vården utom hemmet och eftervården uppkommer.

Revisionen visade också, att i barnskyddet tolkas lagen om utkomststöd på lindrigare grunder än i socialarbetet med vuxna. Däremot kan ett svar inte ges på det, huruvida nedsättning av

grunddelen tillämpas mer sällan i barnskyddet än i socialarbetet med vuxna. Detta beror på, att forskningsdata om praxis för nedsättning av grunddelen, eller hur allmän sådan är i socialarbetet med vuxna, inte finns att tillgå. Revisionsverket föreslår att social- och hälsovårdsministeriet ska utreda, hur vanligt det är i socialarbetet att utkomststödets grunddel nedsätts, och om man med detta har förmått förhindra marginalisering av unga.

Revisionen visade likaså, att det är sällsynt att klientavgifter uppbärs vid vård utom hemmet. Uppbörderna av klientavgifter och särskilt avgifter som uppbärs av föräldrarna är emellertid förenade med många problem. Revisionsverket betraktar som motiverat Satakommitténs förslag, att de bestämmelser som gäller avgifter inom social- och hälsovården sammanförs i en och samma lag. En lagstiftning som utarbetats på hög kvalitetsnivå är en förutsättning för att klienterna bemöts jämlikt i barnskyddet.