

Revisionsutskottet

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 (B 15/2020 rd): Ärendet har lämnats till revisionsutskottet för eventuellt utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 1.3.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- överinspektör Marita Raassina, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- överinspektör inom socialvården Saku Vaskivuo, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- konsultativ tjänsteman Susanna Hoikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- projektexpert Pia Gripenberg, Helsingfors stad
- övervakningskoordinator för social- och hälsovårdstjänster Ansa Leinonen, Jyväskylä stad
- specialsakkunnig Anna Tiili, Centralförbundet för Barnskydd
- utvecklingschef för familjevård för barn och unga Anu Lehtosaari, Förbundet för Familjevård i Finland rf
- ordförande Juhani Santala, Ammatillisten Perhekotien Liitto ry
- specialsakkunnig Alpo Heikkinen, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- expert Vilma Vähämaa, Delaktighet nu rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- SOS-Lapsikylä.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Revisionsutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande till grundlagsutskottet på barnskyddet och i synnerhet på frågor som gäller tillsynen över det. Revisionsutskottet behandlar för närvarande

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

som eget ärende tillsynen över barnskyddstjänsterna (O 73/2020 rd). Iakttagelser och ställningstaganden i anslutning till ämnet finns i kapitlen om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt laglighetskontrollen enligt ärendegrupp i justitieombudsmannens berättelse.

Revisionsutskottet tar i sitt utlåtande upp missförhållanden som det observerat och föreslår också utvecklingsåtgärder som behövs i ärendet. Utskottet betonar vikten av en fungerande tillsyn som en viktig del av tillgodoseendet av barnens grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagsutskottet har själv i sitt betänkande om justitieombudsmannens berättelse (GrUB 2/2019 rd) i fjol konstaterat att "För att barns grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses inom barnskyddet krävs det enligt utskottet också tillräcklig övervakning av barnskyddsanstalterna. Utskottet betonar också vikten av ökad utbildning och medvetenhet bland de anställda inom barnskyddet."

Under berättelseåret 2019 avgjorde justitieombudsmannen 363 ärenden som gällde barnskyddet och barn. Antalet avgöranden i ärenden som gällde barns rättigheter var 514. Övervakningen av barns rättigheter inriktade sig framför allt på hur vården av barn utom hemmet ordnats, användningen av begränsande åtgärder och det lagliga förfarandet vid sådana åtgärder. Under berättelseåret genomförde justitieombudsmannen en barnskyddsinspektion och slutförde de kontroller som inleddes föregående år.

År 2019 fick justitieombudsmannen 62 klagomål som gällde vård av barn utom hemmet och som hade gjorts av barn. Av dessa ledde 45 till åtgärder. Det är bra att barns medvetenhet om sina rättigheter och om möjligheten att kontakta ombudsmannen har förbättrats. Klagomål från barn leder ofta också till åtgärder.

Justitieombudsmannen konstaterar i sin berättelse att barnskyddsanstaltarnas ledning och personal har ett klart behov av utbildning som går igenom de grundläggande fri- och rättigheterna samt barnskyddslagens innehåll och de principer som anges i motiveringen till lagen. I ombudsmannens rapport behandlas flera oändamålsenliga förfaranden från barnskyddsensheternas sida som ombudsmannen har ingripit i vid sina inspektioner. Den allmänna resursbristen inom barnskyddet i kommunerna, särskilt den dåliga tillgången till kompetenta socialarbetare och den höga personalomsättningen, bidrar enligt berättelsen till att försämra kvaliteten för barnskyddstjänsterna. Tillsynen av vården utom hemmet av omhändertagna barn är otillräcklig: de kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och känner inte tillräckligt väl till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas. Det finns fortfarande brister i tillsynen av den familjevård som ligger på kommunernas ansvar. Regionförvaltningsverken har inte tillräckliga resurser för tillsynen av familjevården och inte tillräckligt med befogenheter för att övervaka den familjevård som sker i hem.

Observationerna från de sakkunniga som hörts av utskottet stämmer överens med ombudsmannens rapport. Revisionsutskottet konstaterar att det finns betydande brister i tillsynen av barnskyddet, som har varit kända i flera år, men att det fortfarande saknas korrigerande åtgärder.

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

Systemet för tillsyn över barnskyddstjänsterna samt aktörerna

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att systemet för tillsyn över barnskyddstjänsterna är komplicerat och att det finns flera aktörer. Tillsynen över barnskyddstjänsterna ankommer i första hand på kommunen, som ansvarar för att ordna det förebyggande barnskyddet samt barn- och familjeinriktat barnskydd så att det motsvarar behovet i kommunen. Inom barnskyddet ska man garantera den hjälp och det stöd som barn, unga och deras familjer behöver.

Om ett barn har placerats utanför hemmet, ska den kommun som placerat barnet övervaka att barnets placering i familjevård eller institutionsvård genomförs i enlighet med barnskyddslagen och att barnet under placeringen får de tjänster och stödåtgärder som placeringskommunen ska ordna. Att placeringskommunens socialarbetare besöker platsen för vård utom hemmet är ett viktigt tillsynsmedel. Barnskyddslagen betonar den roll som den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter har under hela barnskyddsklientrelationen. Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter ansvarar för att barn som är klienter hos barnskyddet får den service och det stöd de behöver.

Den allmänna tillsynen över och planeringen av socialvården ankommer på social- och hälsovårdsministeriet. Den regionala styrningen och övervakningen av socialvården ankommer å sin sida på sex regionförvaltningsverk inom deras egna områden. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira utövar den nationella tillsynen. Valviras styr- och tillsynsansvar gäller bland annat ärenden som är vittsyftande, gäller flera regionförvaltningsverks verksamhetsområden eller hela landet eller som regionförvaltningsverket är jävigt att behandla.

Utskottet anser att fördelningen av tillsynen mellan olika aktörer och den komplicerade regleringen av ärendet försvårar en effektiv styr- och tillsynsverksamhet och ökar risken för att tillsynen inte heller utförs.

Tillsynsresurser

Utskottet anser med stöd av sakkunnighörandet att resurserna för tillsynen över barnskyddstjänsterna är otillräckliga. Regionförvaltningsverkens tillsynsuppdrag har utökats med ett årsverke 2019 och Valvira kommer att få ett årsverke för tillsynsuppgifterna under innevarande år. Trots de ökade resurserna anser utskottet fortfarande att tillsynsresurserna inte är tillräckliga.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört syns den svaga resursfördelningen exempelvis i att tillsynen i huvudsak är reaktiv och baserar sig på anmälningar om missförhållanden och klagomål. En förutseende tillsyn skulle vara mer verkningsfull och effektiv och resultaten av arbetet skulle enligt de sakkunniga också vara bättre.

Kommunernas medvetenhet om tillsynen över barnskyddstjänsterna och dess praxis har enligt biträdande justitieombudsmannen förbättrats. Kommunernas tillsynsresurser skiljer sig dock mycket från varandra. Enligt sakkunnighörandet verkar de största kommunerna och sammanslutningarna av flera kommuner ha de bästa möjligheterna att utöva tillsyn över barnskyddstjänsterna inom sitt område.

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

Till exempel i Nyland har tillsynen över vården utom hemmet genomförts i samarbete mellan kommunerna. Erfarenheterna av samarbetet har huvudsakligen varit positiva. Det gemensamma arbetet har minskat det överlappande arbete som kommunerna utför och förenhetligat kvalitets-specifikationerna och riktlinjerna. En mer omfattande erfarenhetsbas bidrar till att utveckla tillsynsverksamheten och den samlade informationen om de tjänsteproducenter som övervakas kommer att betjäna flera kommuner utan att varje kommun behöver samla in uppgifterna själv. De negativa aspekterna av samarbetet är att arbetsfördelningen och ansvaret är ojämnt fördelade och koncentrerade till stora kommuner. Andra problem har varit en ojämn ackumulering och fördelning av kompetensen samt de utmaningar som omsättningen av de anställda som utövar tillsyn medför.

Att resurserna för tillsynen är svaga syns enligt de sakkunniga i kommunerna i att den socialarbetare som ansvarar för ärenden som gäller barn som placeras utanför hemmet inte hinner träffa barnet regelbundet och bekanta sig med barnets situation. Barns och ungas medvetenhet om sina egna rättigheter bör enligt experterna stärkas ytterligare. Det finns fortfarande många placerade barn och unga som inte vet vem den socialarbetare som ansvarar för deras angelägenheter är. Tillgången på och omsättningen av socialarbetare orsakar också problem. Om en socialarbetare inte kan nås i en akut situation och det i vården och fostran av ett barn eller en ung person snabbt ska fattas ett beslut som familjevårdaren inte har befogenhet att fatta, ökar risken för felaktiga metoder för fostran.

Enligt de sakkunniga som utskottet har hört upptäcks också problem som uppstår som en följd av konkurrensutsättningen. Priset på anbuden sjunker på grund av att det prutas på exempelvis multidisciplinär specialkompetens som behövs för vård av unga med svåra symptom och endast sådan yrkeskompetens som uppfyller minimikraven i lagen erbjuds. Även en minskning av resurserna på lednings- eller chefsnivå sänker priset och medför att en person har för många barnskyddsenheter att leda.

Utskottet betonar att tillräckliga resurser måste tryggas för barnskyddet jämte tillsynen. Särskild uppmärksamhet ska också fästas vid upphandlingskompetensen, så att priset inte blir ett avgörande kriterium för upphandlingen på bekostnad av kvaliteten. Barns och ungas medvetenhet om sina rättigheter bör förbättras. Utskottet konstaterar att alla barn och unga som omfattas av barnskyddstjänsterna ska veta vem deras kontaktsocialarbetare är och vem de kan kontakta om det uppstår problem med tjänsterna.

Tillsyn över olika former av vård utom hemmet

Omhändertagna barn kan placeras i familjevård, professionellt familjehem, barnskyddsanstalt eller annan vård enligt barnets behov. Barnskyddsanstalten kan vara antingen kommunens egen inrättning eller en köptjänstinrättning. Familjevården indelas i tillståndspliktig familjevård, alltså professionella familjehem, och familjevård som grundar sig på uppdragsavtal, alltså fosterfamiljer.

Förfarandena för övervakning av familjevården och institutionsvården är delvis olika. Tillsyn över tillståndspliktig familjevård och institutionsvård utövas av fler myndigheter än över familjevård i uppdragsförhållande. En producent av tillståndspliktig familjevård och institutionsvård

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

ska för det första utöva egenkontroll som grundar sig på en plan för egenkontroll som ska hållas offentligt framlagd. Valvira betonar att egenkontroll alltid är den primära formen av tillsyn inom social- och hälsovården.

Innan verksamheten inleds utreds situationen, lämpligheten och bakgrunden för producenter av tillståndspliktig familjevård och institutionsvård i form av förhandstillsyn som utövas av den kommun där servicen finns, Valvira och regionförvaltningsverken. Efter att verksamheten inletts övervakas tillståndspliktig familjevård och institutionsvård av ett stort antal övervakare: regionförvaltningsverken, Valvira, placeringskommunerna, justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman och den kommun där servicen finns. Övervakarna utövar å ena sidan systematisk och regelbunden tillsyn, som i praktiken består av inspektioner (på förhand överenskomna eller oanmälda), rådgivning och handledning. Å andra sidan utövar tillsynsmyndigheterna reaktiv efterhandskontroll som baserar sig på mottagna anmälningar om missförhållanden. Missförhållanden kan upptäckas exempelvis i samband med ett planmässigt inspektionsbesök. Barnet, en närstående till barnet, en socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter eller vem som helst kan iaktta missförhållanden och anmäla dem till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna kan också på eget initiativ utreda missförhållanden som framkommit på olika sätt.

Familjevårdare i uppdragsförhållande övervakas av den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter, placeringskommunen och den kommun där servicen finns. Styrningen och tillsynen kan genomföras på olika sätt i olika kommuner. Enligt de sakkunniga som utskottet hört finns det variation i hur tillsynen genomförs på olika håll i Finland. I stora kommuner kan det finnas en egen tillsynsenhet, medan tillsynen i mindre kommuner sker vid sidan av det övriga socialarbetet.

Utskottet upprepar sitt tidigare uttalande att fördelningen av tillsynen mellan olika aktörer och den komplicerade regleringen av ärendet försvårar en effektiv styr- och tillsynsverksamhet och ökar risken för att tillsynen inte heller utförs. Hela övervakningssystemet måste utvärderas och utvecklas. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid tillsynen över familjevården, som bör genomföras på ett mer enhetligt sätt på olika håll i Finland.

Informationsunderlaget för tillsynen och problemen med informationsgången

Informationsunderlaget för tillsynen över barnskyddstjänsterna och informationsgången mellan tillsynsmyndigheterna är enligt de sakkunniga som utskottet hört problematiska. Uppgifterna om pågående eller planerade tillsynsåtgärder sammanställs inte, vilket gör att flera myndigheter kan utföra inspektioner samtidigt på samma objekt utan att ha kännedom om varandra. Likaså kan ett klagomål från en klient inom socialvården eller en närstående till klienten vara anhängigt hos flera myndigheter utan att myndigheterna känner till överlappningen.

De sakkunniga som utskottet hört ansåg det vara problematiskt att tillsynsuppgifterna är spridda mellan olika aktörer. Var och en av tillsynsmyndigheterna gör sina egna uppgiftsinsamlingar och Institutet för hälsa och välfärd samlar dessutom in uppgifter på nationell basis. Det finns inget gemensamt riksomfattande register för tillsynsärenden och aktörerna har inte tillgång till varandras register.

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

Utskottet informerades också om de problem som beror på dataskyddsfrågor. Förhandstillsynen framhävs till exempel i arbetet med stödpersoner inom barnskyddet och i familjevården. I januari 2020 fattade biträdande dataombudsmannen ett beslut som gjorde det svårt att utreda bakgrunden till personer som vill arbeta med barn, antingen frivilligt eller yrkesmässigt. Brottslig bakgrund kan inte längre kontrolleras i vid bemärkelse utan endast i fråga om vissa brott som definieras i lagen. Man får till exempel inte veta om en person upprepade gånger dömts för snatteri, även om det är en väsentlig uppgift när man överväger en persons lämplighet för uppgiften som stödperson inom barnskyddet.

En yrkesutbildad person inom socialvården ska utan dröjsmål underrätta den person som ansvarar för verksamheten, om han eller hon upptäcker eller annars får kännedom om missförhållanden eller uppenbara hot om missförhållanden i genomförandet av socialvården för klienten. Anmälningarna och de åtgärder som eventuellt har föranletts av dem statistikförs dock inte. Klagomål och anmärkningar som inkommit till Valvira och regionförvaltningsverken statistikförs, men uppföljningsuppgifter samlas inte heller om dem. Med andra ord finns det ingen nationell samlad information om hur man reagerar på upptäckta missförhållanden och hur stor andel av klagomålen och anmärkningarna som leder till åtgärder.

Utskottet anser att problemen med informationsgången och informationsunderlaget för sin del försvårar ett effektivt och högklassigt barnskydd och genomförandet av tillsynen över det. Utskottet anser att det är viktigt att snabbt få informationssystem i vilka myndigheterna på ett mångsidigt sätt ska lagra information om bland annat pågående och avslutade åtgärder och vilka de myndigheter som är verksamma i ärendet har rätt att använda.

Egenkontroll

Egenkontrollen har en central roll i tillsynen över barnskyddstjänsterna. Enligt socialvårdslagen och lagen om privat socialservice ska alla verksamhetsenheter inom socialvården utarbeta en plan för egenkontroll för att säkerställa socialvårdens kvalitet, säkerhet och ändamålsenlighet. Med egenkontroll avses tjänsteproducentens egen verksamhet för att säkerställa kvaliteten på tjänsten.

Grunden för egenkontrollen utgörs av en skriftlig plan som verksamhetsenheten utarbetat. Avsikten med planen är att förutse och identifiera missförhållanden i tjänsterna samt situationer som är osäkra och medför risker med tanke på att genomföra tjänsterna med framgång samt att försöka förebygga att sådana uppstår. Om riskerna realiserar säkerställer planen för egenkontroll att man snabbt kan reagera på situationen för att avhjälpa den.

En fördel med egenkontrollen anses vara kostnadseffektivitet och att tillsynen förenas med utveckling av verksamheten och kvalitetsledning just vid verksamhetsenheten i fråga. Enligt de sakkunniga som utskottet hört fungerar egenkontrollen i bästa fall som ett redskap för kvalitetsutveckling.

Om egenkontroll utförs tillsammans med de barn och unga som är klienter, är det med hjälp av den möjligt att stärka barnens och de ungas delaktighet och att de behandlas väl inom vården utom hemmet. Till exempel i Jyväskylä används en metod för inbördes utvärdering där unga som vuxit upp inom vård utom hemmet genomför utvärderingsintervjuer vid anstalter för vård utom hem-

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

met. Erfarenheterna av modellen är enligt utfrågningen av sakkunniga positiva och metoden ses som ett bra sätt att höra klienternas erfarenheter och synpunkter.

Egenkontroll kan inte anses vara tillräcklig som den enda eller den huvudsakliga formen av tillsyn. Enligt de sakkunniga som utskottet hört ligger planerna för egenkontroll ofta på en allmän nivå. Det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller hur egenkontrollen fungerar som en del av uppföljningen av verksamheten. I vissa kommuner kan det göras upp en gemensam plan för egenkontroll som gäller alla socialtjänster, varvid barnskyddstjänsternas särdrag kan lämnas obeaktade. Anvisningarna om utarbetandet av planer för egenkontroll upplevs också vara otillräckliga.

Egenkontrollen baserar sig på antagandet att den som är föremål för tillsyn vid utövandet av egenkontroll är beredd att erkänna sina fel och sina utvecklingsbehov. Egenkontroll innebär att tyngdpunkten delvis flyttas från myndigheterna till tjänsteproducenterna själva och till klienterna. Utskottet anser att egenkontrollen bör vidareutvecklas, men att den inte får ersätta myndigheternas tillsyn. Utskottet anser att barns och ungas delaktighet i tillsynen över barnskyddet bör ökas.

Slutligen tar utskottet upp sin oro över hur coronapandemin som utbredd sig i Finland efter berättelseåret påverkar tillsynen över barnskyddstjänsterna. Enligt utfrågningen av sakkunniga gjordes det till exempel färre inspektionsbesök år 2020 än under tidigare år och möten har ordnats på distans. Utskottet anser att det är oroväckande om man inte kan ge tillräckligt med hjälp och stöd till redan utsatta barn och ungdomar under coronatiden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.2.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Pia Viitanen sd.

Utlåtande ReUU 1/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen
forskare Tallamaria Maunu.