

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 55/2010 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av 50 § i barnskyddslagen, familje-
vårdarlagen och lagen om stöd för närstående-
vård**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 januari 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av 50 § i barnskyddslagen, familjevårdarlagen och lagen om stöd för närståendevård (RP 331/2010 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Lotta Silvennoinen, social- och hälsovårdsministeriet
- riksdagsledamot, ordförande för Riksförbundet för Familjevård i Finland rf Aila Paloniemi
- barnombudsman Maria Kaisa Aula
- utvecklingschef Mikko Oranen, Institutet för hälsa och välfärd
- utvecklingschef Hanna Ahonen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
- överinspektör för socialvården Marita Turppa, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- vikarierande barnskyddsjurist Rauno Peltola, Esbo stad
- direktör för vård utom hemmet Raija Lappalainen, Kotka stad
- chef för kundhandledning Tiia Perämaa, Tammerfors stad

- servicedirektör Sirpa Kuronen, social- och hälsovårdsväsendet i Åbo
- ombudsman Pirjo Hakkarainen, Riksförbundet för Familjevård i Finland rf
- ombudsman Seppo Sauro, Centralförbundet för Barnskydd rf
- specialplanerare Erja Pietiläinen, Förbundet Utvecklingshämning
- ombudsman Merja Salanko-Vuorela, Närståendevårdare och Vänner-Förbundet rf
- utvecklingschef Mervi Tolonen, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- styrelseordförande Kari Kokko, Ammatillisten Perhekotien Liitto APKL ry
- vice ordförande Terttu Röntynen, Yksityisten Perhekotien ja Lastensuojelulaitosten Yhdistys Luja ry
- ordförande Tiina Pitko, Nylands Fosterhemsförening rf
- ombudsman Jari Ketola, SOS-Lapsikylä ry
- direktör, överläkare Markku Nyman, Kaunuun Hoivataito Oy
- professor Matti Mikkola, Helsingfors universitet
- juris doktor Sami Mahkonen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Finlands Kommunförbund och Centralförbundet för de gamlas väl.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelsen om valet av plats för vård utom hemmet i barnskyddslagen preciseras så att vård av barn utom hemmet ordnas som anstaltsvård endast om vården inte kan ordnas annanstans med hjälp av tillräckliga stödåtgärder på ett sätt som motsvarar barnets bästa. Ändringen medför att familjevård blir den primära formen av vård utom hemmet i förhållande till anstaltsvård.

Vidare föreslås familjevårdarlagen bli ändrad. Det ska vara obligatoriskt med förberedande utbildning för familjevårdare och familjevårdare ges tillräckligt stöd under den tid placeringen varar. För familjevårdaren utses för varje vårdbehövande en ansvarig arbetstagare. Minimiarvodet för familjevårdare höjs till 650 euro.

I familjevårdarlagen föreslås också en bestämmelse om att en kommun kan ordna den vård som behövs under en familjevårdares ledighet eller annan frånvaro genom ett uppdragsavtal med en person som uppfyller kraven på en familjevårdare. En avlösare ska komma till familjevårdarens hem för att där ge de personer som familjevårdaren vårdar vård, om familjevårdaren samtycker till det och om arrangemanget är förenligt med de vårdbehövandes bästa. I uppdragsavtalet ska man komma överens om det

arvode som betalas till avlösaren och om ersättning för de kostnader som avlösaren orsakas och om avtalets giltighetstid. Avlösarna ska omfattas av en likadan social trygghet som familjevårdarna.

Lagen om stöd för närståendevård föreslås bli kompletterad med en liknande bestämmelse som familjevårdarlagen. Vården ska alltså under en närståendevårdares ledighet eller annan frånvaro kunna ordnas genom ett uppdragsavtal med en lämplig person, om närståendevårdaren samtycker till det och om arrangemanget är förenligt med vad som är bäst för den person som får närståendevård. Dessutom ska man beakta den vårdbehövandes åsikt. I uppdragsavtalet med en närståendevårdares avlösare ska man komma överens om betalning av arvode och en eventuell kostnadsersättning och om avtalets giltighetstid. Närståendevårdares avlösare ska omfattas av ett likadant pensions- och olycksfallsförsäkringsskydd som närståendevårdare.

Lagarna om ändring av familjevårdarlagen och lagen om stöd för närståendevård avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen om ändring av 50 § i barnskyddslagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringens proposition är den första biten i en totalreform av lagstiftningen om familjevård och den bygger på förslagen från en arbetsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet för utveckling av lagstiftningen om familjevård. Syftet är att förskjuta tyngdpunkten i vård utom hemmet från anstaltsvård mot familjevård och att göra familjevården bättre tillgänglig genom att förbättra familjevårdarnas villkor. Det är viktigt att man på detta sätt genom lagstiftning klart styr vården av barn utan hemmet i en riktning som gynnar familjevård.

Utveckling av lagstiftningen om familjevård

De ändringar som nu föreslås i barnskyddslagen och familjevårdarlagen är i högsta grad nödvändiga i och med att de förpliktar kommunerna att omstrukturera vården utom hemmet från anstaltsvård till familjevård. Utskottet påskyndar en totalreform av lagstiftningen om familjevård och ett rikstäckande handlingsprogram för familjevården. Det behövs rikstäckande åtgärder för att säkerställa en övergripande och systematisk utveckling av familjevården.

De ändringar som nu föreslås i familjevårdarlagen, dvs. en höjning av minimiarvodet till fa-

miljevårdaren, obligatorisk förberedande utbildning, utnämning av en ansvarig arbetstagare för att ordna stödåtgärder under familjevården och ett system med avlösare, bidrar till att förbättra familjevårdarnas villkor och familjevårdens kvalitet. Genom den obligatoriska förberedande utbildningen säkerställer man att familjevårdaren har de nödvändiga färdigheterna och den personliga lämpligheten för uppdraget. Utskottet anser att kvaliteten och tillgången på den nuvarande förberedande utbildningen Pride bör garanteras i hela landet. Utöver förberedande utbildning behöver familjevårdarna precis som alla andra som arbetar inom barnskyddet också arbetshandledning och kompletterande utbildning. Dessutom måste man ta lämplig notis om det stödbehov som de övriga barnen i en fosterfamilj eventuellt har.

Familjevårdarna har över lag ansett att det brister i stödet för att vårda och fostra ett barn. Det här gäller familjevård inom ramen för både barnskyddet och vården av utvecklingsstörda. Propositionen avser att tillgodose detta behov. För familjevårdaren ska det för varje vårdbehövande utnämnas en ansvarig arbetstagare för att ge det stöd som behövs under familjevården. Inom barnskyddet ska den ansvariga arbetstagarer i regel vara den socialarbetare som har ansvar för barnets ärenden.

För den tid som familjevårdaren är ledig eller annars tillfälligt frånvarande kan kommunen ordna vården hemma hos familjevårdaren genom att ingå ett uppdragsavtal med en avlösare. Vården under familjevårdarens ledighet kan fortfarande också ordnas på något annat sätt. Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet ville också de som företrädde professionella familjehem och institutioner gärna se att tillfällig vård kan ordnas enligt uppdragsavtal. Det behöver utredas vilka möjligheter det finns att utvidga den tillfälliga vården genom uppdragsavtal, menar utskottet.

Om systemet med avlösare enligt uppdragsavtal kan utsträckas också till närståendevården, hjälper det närståendevårdarna att orka bättre. Ett av de största problemen inom närståendevården är att det är så svårt att få tag på avlösare och

att systemet inte fungerar. Utskottet framhåller att ett avlösarsystem ingalunda undanröjer behovet av att utveckla också annan tillfällig vård. För att lediga dygn ska bli möjliga inom närståendevården måste de vårdbehövande också kunna placeras på tillfälliga vårdplatser eller i kortvarig sluten vård. Avlösarvården bör ordnas smidigt utifrån kundens behov för den tid som familjevårdaren och närståendevårdaren är lediga.

Mer familjevård

Det största hindret för att bygga ut familjevården och få fram fler platser för vård utom hemmet är bristen på platser och fosterfamiljer. Därför vårdas många sådana barn på institution som skulle ha mycket större nytta av att vara i familjevård. För en sådan proportionell ökning av antalet placeringar i familj som regeringen räknar med krävs det en tydlig extra satsning på stödåtgärder för familjevård och rekrytering och utbildning av nya fosterfamiljer. Erfarenheterna av det utvecklingsarbete som redan gjorts kring familjevården i en del kommuner visar att det med målmedvetet arbete är möjligt att få fram betydligt fler familjevårdsplatser.

Det behövs fortsatta rikstäckande kampanjer för att rekrytera fosterfamiljer och de bör finansieras med statliga medel. Ambitionen bör vara att se till att tillgången på familjevård är likadan överallt i landet. De nuvarande stora regionala skillnaderna i andelen familjevård förklaras i första hand med hur medvetet man på olika håll har satsat på att utveckla familjevården och med hurdana villkor man har kunnat garantera familjevården. För att organisera familjevården kan den regionala organisationsmodellen vara till stor nytta, också för att genomföra de föreslagna reformerna.

De föreslagna ändringarna i familjevårdarlagen bidrar till regeringens mål att öka andelen familjevård inom vården utom hemmet. Samtidigt ger de bättre möjligheter att ordna mer familjevård också för vuxna. Det finns för tillfället omkring 1 600 vuxna med utvecklingsstörning, rehabiliteringsklienter inom mentalvården och äldre i långvarig familjevård. För att ut-

vidga familjevården av åldringar pågår ett utvecklingsprojekt som anknyter till programmet Kaste som finansieras av social- och hälsovårdsministeriet.

Utvecklingen av lagstiftningen om familjevård har ett nära samband med villkoren för s.k. professionella familjehem. Vård som för tillfället ges som professionell familjevård svarar i praktiken delvis mot anstaltsvård, delvis mot familjevård. Begreppet professionellt familjehem har inte definierats i lagen och därför har regionförvaltningsverken tillämpat sinsemellan avvikande principer för att bevilja tillstånd för professionella familjehem. Det betyder att en del av hemmen fungerar med tillstånd för familjehem, andra med anstaltstillstånd. Den oklara lagstiftningen är förvirrande både för de kommuner som överväger en plats för vård utom hemmet och de sammanslutningar som tillhandahåller barnskyddstjänster, och den garanterar inte heller att serviceproducenterna blir lika behandlade. Utskottet anser att begreppet familjevård absolut måste förtydligas i lagstiftningen.

Vård av barn utom hemmet

Olika former av vård utom hemmet står inte i någon prioriteringsordning i den gällande barnskyddslagen. Inom barnskyddet har vården utom hemmet fortfarande en institutionsdominerad struktur, trots att undersökningar visar att familjevården har många fördelar framför anstaltsvård. Följaktligen anser utskottet att den föreslagna ändringen i 50 § i barnskyddslagen är motiverad; utgångspunkten vid valet av plats för vård utom hemmet är alltså att vården ordnas som någon annan form av vård än anstaltsvård.

Enligt lagförslaget kan vården ordnas som anstaltsvård bara om den inte med hjälp av tillräckliga stödåtgärder kan ordnas som familjevård eller annanstans på ett sätt som motsvarar barnets bästa. Som någon annanstans kan tänkas till exempel någon släktings familj eller barnets eget hem med hjälp av stödåtgärder enligt 49 § i barnskyddslagen eller till exempel en sjukhusavdelning. Utskottet inskräper att innan ett barn placeras utom hemmet ska det enligt 32 § i barnskyddslagen utredas vilka möjligheter den för-

älder hos vilken barnet inte huvudsakligen bor, släktingar eller andra barnet närstående personer har att ta emot barnet.

För barnets bästa är det viktigt att vårdplatsen utom hemmet väljs så att den minskar barnets otrygghet och osäkerhet, eftersom bestående människorelationer spelar en särskilt stor roll för barn som placeras utom hemmet. Ett barn som blir placerat har ofta ostadiga uppväxtförhållanden i bagaget och därför kan man med valet av plats utom hemmet också bidra till bestående förhållanden och förtroliga relationer. Därför är det ännu viktigare med adekvata stödåtgärder vid placering i familj, för ju mer familjevården ökar, desto mer svårhanterliga barn kan familjerna få ta hand om. Om det saknas stödåtgärder kan det leda till fler omplaceringar.

Trots att familjevård går före andra vårdformer bör barnets bästa och individuella behov ändå alltid vara den avgörande faktorn i valet av vård utom hemmet. Det påpekas också i motiven att "även om det var möjligt med hjälp av stödåtgärder att ordna vård utom hemmet som familjevård, ska placeringen inte genomföras som familjevård om det på grund av en helhetsbedömning konstateras att anstaltsvård bättre motsvarar barnets bästa". Också ett barn som placeras i anstaltsvård och barnets familj bör få tillgång till de stödåtgärder de behöver under vården utom hemmet.

Utskottets uppfattning är att man absolut bör undvika att ställa anstaltsvård och familjevård mot varandra när reformen genomförs. Med ökade placeringar i familj kan institutionernas verksamhet ses över och institutionerna utvecklas i riktning mot utvärderings- och resurscentra. När vården utom hemmet utvecklas är det viktigt att hitta modeller för samverkan mellan institutioner och familjevård för att den sakkunskap som finns i institutionerna ska kunna utnyttjas för att utvärdera barnets situation och för att stödja och utbilda fosterfamiljerna. Institutionerna har dessutom också i fortsättningen en viktig roll i att vårda barn som kräver särskild yrkeskompetens utom hemmet.

Utskottet konstaterar att ju vanligare det blir med placering i familj och ju mer vårdansvaret

flyttas över på privata hem, desto viktigare är det att uppmärksamma de förfaranden som bygger på de centrala barnskyddsprinciperna i 4 § i barnskyddslagen. Syftet att tillgodose barnets bästa, målet för familjeåterförening eller barnets rätt enligt 54 § i barnskyddslagen att hålla kontakt med sina föräldrar, syskon och andra närstående personer omfattar barn som placerats på institution lika väl som barn som placerats i familj. De här omständigheterna måste uppmärksammas alldeles särskilt för att barnets rättigheter ska tillgodoses på det sätt som avses i barnskyddslagen oberoende av vilken form av vård utom hemmet som väljs. Detta bör vägas in när det bestäms hur verksamheten ska övervakas och barnets situation och möjlighet att säga sin åsikt tillgodoses i övervakningen.

Hur behovet av vård utom hemmet kan minskas

Behovet av vård för barn utom hemmet har ökat stadigt under de två senaste decennierna. Utskottet vill också i det här sammanhanget lyfta fram hur viktigt det är att försöka förebygga de tyngsta barnskyddsåtgärderna, som placering i fosterfamilj. Trots att barnskyddslagen kräver omfattande förebyggande insatser av kommunerna, räcker det förebyggande arbetet i kommunerna för tillfället inte på nära nejder till.

Kommunernas skyldighet att ordna med stödåtgärder inom öppenvården för klienter inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet preciseras genom en lag som trädde i kraft i början av 2011. När utskottet behandlade lagförslaget påpekade det att det sparar rejält på framtida kostnader om man sätter in stödåtgärder till familjer vid rätt tidpunkt (ShUB 37/2010 rd).

Barnskyddslagen utgår från att också de tyngsta barnskyddsåtgärderna om möjligt är

temporära. I centrum står barnet och dess familj. Målet att återförena familjen ska beaktas på ett sätt som tillgodoser barnets bästa i placeringen utom hemmet. För att familjen ska kunna rehabiliteras måste barnet och familjen få det stöd de behöver, som kan vara rådgivning och handledning, ekonomiskt stöd eller stöd för boende eller stöd i livet över lag.

Utskottet framhåller avslutningsvis att den nu aktuella reformen förutsätter att det kommunala socialväsendet har resurser att satsa på stöd till familjevårdare och till de barn som ska placeras utom hemmet och deras familjer. Det är av största vikt att det finns behöriga socialarbetare i kommunen. Utskottet har redan i ett tidigare betänkande noterat att 43 procent av socialarbetarna enligt undersökningar bytte arbetsplats 2009. Bristen på socialarbetare och den stora omsättningen bland dem gör det svårt att försäkra sig om att det finns tillgång till nödvändig expertis och erfarenhet inte minst för det krävande barnskyddsarbetet (ShUB 37/2010 rd). Om förebyggande åtgärder inte sätts in vid rätt tidpunkt, finns det risk för ännu fler omhändertaganden och ett ökat behov av andra reparativa åtgärder.

Det är viktigt att man följer upp hur de föreslagna lagändringarna inverkar på familjevården och placeringen av barn utom hemmet och att man utifrån uppföljningen bedömer om bestämmelserna fungerar och om målen för propositionen uppfylls.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

ShUB 55/2010 rd — RP 331/2010 rd

Helsingfors den 22 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Inkeri Kerola /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Maria Guzenina-Richardson /sd
Arja Karhuvaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd

Sanna Lauslahti /saml
Päivi Räsänen /kd
Paula Sihto /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Satu Taiveaho /sd
Erkki Virtanen /vänst
ers. Aila Paloniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION

Motivering

Den aktuella lagändringen nämns i programmet för Vanhanens andra regering men har lämnats till riksdagen i sista minuten. Därför har den också behandlats i stor hast. Den röda tråden i arbetsgruppens arbete och rapport var att föra samman all lagstiftning om barnskydd och familjevård av handikappade och äldre till en enda familjevårdslag. Men den tanken har regeringen gett på båten i sin skyndsamt överlämnade delreform av lagstiftningen.

Stödåtgärder hör till anstaltsvård lika väl som till annan vård utom hemmet

Regeringen föreslår att 50 § i barnskyddslagen om valet av plats för vård utom hemmet ska ändras. Paragrafen föreslås bli kompletterad med att anstaltsvård ordnas om vård av barn utom hemmet inte med hjälp av tillräckliga stödåtgärder kan ordnas som familjevård eller annanstans på ett sätt som motsvarar barnets bästa. Stödtjänster är emellertid viktiga också för barn och unga i anstaltsvård. Följaktligen föreslår vi en ny och tydligare formulering i paragrafen.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen godkänns enligt betänkandet men 50 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag

50 §

Val av plats för vård utom hemmet

Vid valet av plats för vård utom hemmet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt grunderna för omhändertagandet och barnets behov, upprätthållandet av barnets syskonförhållanden och andra nära mänskliga relationer samt kontinuiteten i vården. Dessutom ska hänsyn i mån av möjlighet tas till barnets språkliga, kulturella och religiösa bakgrund. *Vården av barnet utom hemmet ska ordnas med hjälp av tillräckliga stödåtgärder.* Anstaltsvård ska ordnas om vård av barn utom hemmet inte (*utesl.*) kan ordnas som familjevård eller annanstans på ett sätt som motsvarar barnets bästa.

Helsingfors den 22 februari 2011

Anneli Kiljunen /sd

Satu Taiveaho /sd

Maria Guzenina-Richardson /sd