

REGIONAL MUNICIPALITY OF OTTAWACARLETON
 MUNICIPALITÉ RÉGIONALE D'OTTAWACARLETON

REPORT
RAPPORT

Our File/N/Réf. **03-07-98-0127**
 Your File/V/Réf.

DATE 17 March 1998

TO/DEST. Community Services Committee

FROM/EXP. A/Co-ordinator
 Community Services Committee

SUBJECT/OBJET **PRESENTATION OF REPORT ON CHILDREN'S AID
 SOCIETIES OF ONTARIO**

REPORT RECOMMENDATION

That the Community Services Committee receive this presentation for information.

BACKGROUND

Chair A. Munter has received a request from OPSEU Local 454, to make a presentation to the Community Services Committee on the attached report *Put the Children First*.

The presentation will be at the 2 April 1998 meeting of the Community Services Committee.

*Approved by
 Jennifer Bionda*

Attach. (1)

OPSEU

ONTARIO
PUBLIC
SERVICE
EMPLOYEES
UNION



SYNDICAT DES
EMPLOYÉES DE
LA FONCTION
PUBLIQUE DE
L'ONTARIO

SEFPO

February 18, 1998

Mr. Alex Munter, Chair
Regional Social Services Committee
111 Lisgar Avenue
OTTAWA, Ontario
K1N 5A2

Dear Mr. Munter

Further to our recent telephone conversation, I am writing to request an opportunity for a delegation from OPSEU Local 454 to present the enclosed report, *Put the Children First*, to the Social Services Committee.

The report outlines the serious crisis of workload in the Children's Aid Societies of Ontario and it calls on the employers and the government to work with the Unions to clearly define and solve the problem.

While the Regional Municipality of Ottawa-Carleton no longer is required to help fund the Children's Aid Society, as the elected leaders, you still have a responsibility to ensure that the children of Ottawa-Carleton have the services they need to adequately protect them. It is our position that the services are inadequate now and will be even more so in the very near future once the government implements its new "risk estimation system".

The most advanced technology available today is no substitute for more trained workers seeing more families more often. We need to act now to ensure that the provincial government commits the necessary resources to get the job done properly.

Thank you for your assistance in this matter.

Yours truly,

David Calvert, President
OPSEU Local 454.

Encl.

CHILDREN'S AID SOCIETY SECTOR

Brockville / United Counties
of Leeds and Grenville
Children's Aid Society

Kapuskasing and District
Children's Aid Society

Kawartha-Haliburton
Children's Aid Society

Children's Aid Society of
the County of Kent

Children's Aid Society of
London & Middlesex

Children's Aid Society
of Northumberland

Children's Aid Society
of Ottawa-Carleton

Children's Aid Society of
the District of Parry Sound

Children's Aid Society
of the County of Perth

Société de l'Aide à l'Enfance
de Prescott-Russell

Family & Children's Services
of the District of Rainy River

Renfrew County / City
of Pembroke Family and
Children's Services

United Counties of Stormont,
Dundas and Glengarry
Children's Aid Society

The Children's Aid Society
of the Districts
of Sudbury & Manitoulin

District of Temiskaming
Children's Aid Society

Family and Children's Services
of the Waterloo Region

Children's Aid Society of the
Regional Municipality of York

Put the children first

a report by the
Ontario Public Service Employees Union
January 20, 1998

OPSEU
—▲—
SEFPO



Put the children first

In the spring of 1997, the Ontario Public Service Employees Union conducted a survey of the 1,400 workers we represent in 18 Children's Aid Societies across the province.

We did this because the child welfare system is in a state of crisis. Our members were, and still are, greatly concerned that their expertise and voices are being ignored. In fact, although they are on the front lines, they're hardly being consulted at all. Our members work in this field because they care deeply about children's welfare. They want to help fix the problems so that our children are safe.

The provincial government has undertaken a variety of reviews, including a Child Mortality Task Force, a "file review," as well as funding and legislative reviews. Tragically, most were triggered by inquests into the unnecessary deaths of innocent children. In all these reviews, our members have had little opportunity to participate. These front-line staff work with children and families at risk on a daily basis. They have valuable expertise to share.

That's why we went to our members – the people who do the work – and asked for their experience.

Many of our findings echo recommendations made by various coroners' juries investigating the deaths of children. We have further insight from the front lines, the most important of which form this report.

Caseloads: the most pressing issue

Front line staff – enough front line staff to do the work – is the most important component of ensuring that children and families at risk are protected and helped appropriately. Nothing can replace human contact and it takes time to monitor and assist children and families who need help. Increasingly, an alarming rise in caseloads is hampering the ability of Children's Aid Workers to intervene when they should to keep children safe.

Community and Social Services Minister Janet Ecker, as recently as Jan. 8 on the TVO program *Parent Connection*, said, "hiring more workers isn't the answer." Wrong. While not the whole answer, it's very much part of it. Every inquest jury last year said so. Staff know that they cannot protect children when caseloads don't let them spend the time they need on each case. How many more deaths will it take before Janet Ecker gets it?

Our survey shows that:

- 94 per cent of bargaining unit staff – front line workers and their invaluable support staff – are not replaced when they are away.
- On average, caseloads are 36 per cent above the Ministry of Community and Social Services own acceptable levels. In many instances, caseloads are double those acceptable levels. How can Children's Aid Societies protect children in these circumstances?
- Fully one third of all cases handled by CAS workers are considered to be at high risk of abuse. Forty three per cent require a high level of intervention and action on the part of the social worker – which takes time.

These statistics show that under-staffed and under-funded agencies in Ontario are leaving many children at risk. The government is allowing this to continue.

Under-funding, huge caseloads and under-staffing are just different ways of looking at the same problem: There aren't enough people doing the important work of protecting children.

The province is talking about a new Risk Assessment Tool. We think it's a good idea. But such a tool will result in more work. The public and the provincial government must be clear about this. It will mean more record keeping but if it

enhances safety and accountability and saves one child's life, it's well worth it. If moving in this direction is to mean anything, staffing will have to increase.

Government policies target kids

As the Harris government's attacks on the poor escalate – through cuts to welfare payments, tighter restrictions on who gets assistance, reduced staffing levels and funding of CASs and other children's and social services – children are further in danger.

Children's Aid Societies have had their budgets cut by 8.95 per cent since 1993. Between 1995 and mid-1996, 342 full-time positions were lost. These cuts are putting more and more children at risk in this province. They are making life tougher for their families, and the workers trying to protect them.

High-risk families require extensive counselling, referral and follow up by Children's Aid to have any chance of resolving a crisis. Many of these cases end up in court. Addressing those legal issues also demands time and resources.

Staff and dollar shortages put children at risk

CAS workers, both front-line and support, feel enormous pressure from shortages of staff and money. They report overwhelming frustration and dissatisfaction, as they feel increasingly unable to meet the needs of the children and families they have committed themselves – and their lives – to helping.

This assault on morale may have a devastating long-term impact on the future of child protection. Almost half our respondents said they would not recommend a friend go into child welfare work. Close to 71 per cent would leave the field if they could – not because they don't believe in the work, but because they feel overwhelmed by it.

This is directly related to workload. Until and unless the Ontario government makes child welfare a priority, children will remain needlessly at risk. The government must make resources available. It's as simple as that, and as unnecessary as that.

Legislative issues

We have prepared a submission to the Legislative Review Committee (called the Panel of Experts on Child Protection, although it has no front-line experts).

We are in total agreement with all the recommendations made by the inquest juries in recent years.

Our members feel it is particularly important that the government address these issues:

- Neglect must be clearly defined in the Child and Family Services Act (CFSA). Neglect must also become a criterion for extending protection to a child.
- The protection of children must be the key objective of the child welfare system, and the legislation must clearly reflect that.
- The CFSA must be amended so that substance abuse that incapacitates a caregiver's ability to parent would be a criterion for extending protection to a child.
- The CFSA must be amended to require training for child welfare staff to deal with a changing environment.
- The Ministry of Community and Social Services must initiate a standard caseload/workload formula. The standards should be developed, implemented and monitored jointly by the ministry and appropriate unions, and written into the CFSA.
- The province should legislate the cost-saving practice of sectoral bargaining – central bargaining across the province. This would ensure accountability within the sector and treat it as “one body” – with consistency across the province. In most provinces the CASs are treated as one body. In most, they are directly run by the provincial government.

Give workers the tools

Workers need the tools to do their job effectively. Where new tools mean an increase in work, funding and staffing levels must reflect that.

One of the most difficult aspects of child protection is evaluating risk and predicting when a situation has the most potential to become dangerous.

The provincial government has recently introduced two tools that our members think will help them in their work. We applaud the government for that.

Risk Assessment Tool

Our members are in favour of trying this. But the government needs to address the fact that this tool will result in more work. Staffing and funding must be increased accordingly. In addition the Risk Assessment Tool should have a one-year trial. After that, it should be jointly assessed by CAS staff (including bargaining unit representatives) and the government for effectiveness and any needed changes.

Combined with a definition of neglect, the Risk Assessment Tool may provide for earlier intervention with greater effect. It will need more staff to deal with the additional work.

Centralized database

Ontario needs a centralized database. The province has committed to setting this up, and we applaud this also.

Training

Staff in child welfare are not getting the training they need to do their jobs properly. New initiatives, tremendous workloads, and increasing pressures due to government cutbacks make it imperative that staff get appropriate training. The government must make sufficient training dollars and opportunities mandatory.

Government accountability

The provincial government recently took on 100 per cent funding of Children's Aid Societies. We agree with this. The costs of child welfare should not be put onto the municipal property tax base.

The provincial government must accept its responsibility for the vulnerable in our society – in this case, children in need. They must provide the resources, financial

and otherwise, to ensure our children are safe. It is their legal responsibility, and they must be held accountable.

The issues in child welfare are complex. Some of the answers are simple, straightforward, and simply necessary.

This report is not comprehensive. It does bring forward some of the key issues our members know this government must address. These key recommendations would go a long way to keeping our children safe.

Recommendations

1. Restore government funding immediately to both Children's Aid Societies and related children's services. Increase funding immediately to overcome under-staffing and dangerously high caseloads.
2. Create a joint union-government-management body, whose decisions are binding, to develop and implement solutions to caseload/workload and other problems.
3. Include union representatives (i.e. those who work with children and families every day) in all initiatives on child welfare. Use the expertise of those who work directly in the relevant agencies. We have much to offer, and the government cannot afford to ignore it.
4. Listen to the jury recommendations on child protection, and make the legislative changes they (and we) have recommended.
5. Retain and truly take provincial government responsibility for child welfare.
6. Implement the recommendations from the Ontario Association of Children's Aid Societies.

Les enfants d'abord

OPSEU
—▲—
SEFPO



Les enfants d'abord

Au printemps 1997, le Syndicat des employé-e-s de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) a fait une enquête auprès des 1 400 travailleuses et travailleurs qu'il représente dans 18 sociétés d'aide à l'enfance de la province.

Nous avons mené cette enquête parce que nos membres déplorent la crise qui sévit au sein des services de protection de la jeunesse, et qu'ils n'ont pas été mis à contribution pour trouver des solutions. D'ailleurs, malgré leur savoir-faire et leur expérience sur le terrain, ils sont à peine consultés. Nos membres qui travaillent dans les services d'aide à l'enfance ont choisi cette profession parce qu'ils se soucient profondément du bien-être des enfants. Ils veulent donc aider à régler les difficultés et assurer la protection de nos enfants.

Le gouvernement provincial a entrepris de nombreuses études, dont l'examen des dossiers individuels et les examens du financement des programmes et des normes juridiques, qui se poursuivent actuellement, ainsi que l'examen confié au Groupe de travail sur la mortalité juvénile. Malheureusement, la plupart de ces études n'ont été déclenchées qu'à la suite d'enquêtes du coroner sur le décès de jeunes innocents. Et nos membres, qui travaillent jour après jour aux premières lignes avec des enfants et des familles exposés à des risques, n'ont pratiquement eu aucune occasion de participer à ces examens.

C'est pourquoi nous avons demandé à nos membres de nous raconter leurs expériences et entrepris de faire entendre leurs voix.

Bon nombre des conclusions du SEFPO vont dans le sens des recommandations formulées par les différents groupes d'examineurs qui ont pris part aux enquêtes du coroner. Nous avons également, toutefois, d'autres idées, fondées sur notre connaissance concrète du milieu, dont les plus importantes sont exposées plus bas.

La charge de travail : la question la plus pressante

Pour protéger les enfants et les familles exposés à des risques et leur donner l'aide dont ils ont

besoin, il faut avant tout un personnel suffisant aux premières lignes. Rien ne peut remplacer le contact humain; le personnel doit avoir le temps de surveiller et d'assister les enfants et les familles qui ont besoin d'aide. Or, la hausse alarmante du nombre d'enfants dont il est obligé de s'occuper empêche de plus en plus le personnel des services d'aide à l'enfance d'intervenir comme il le voudrait.

Pas plus tard que le 8 janvier, lors de l'émission de TVO intitulée Parent Connection, Janet Ecker a déclaré que la solution ne consiste pas à embaucher du personnel. Elle a tort : l'augmentation des effectifs est une des solutions incontournables. C'est en outre l'avis de chaque groupe d'examineurs qui a participé aux enquêtes du coroner, l'an dernier. Et nos membres savent qu'ils ne peuvent pas protéger comme il faut les enfants parce qu'ils ne peuvent tout simplement pas consacrer le temps nécessaire aux dossiers sociaux qui leur sont confiés, tant élevée est leur charge de travail. Combien d'autres enfants devront mourir avant que Janet Ecker se réveille ?

Voici par exemple ce que notre enquête a révélé :

- Quatre-vingt-quatorze pour cent (94 p. 100) des employés syndiqués de première ligne et de l'indispensable personnel de soutien ne sont pas remplacés quand ils sont absents.
- Le nombre de dossiers sociaux est 36 p. 100 plus élevé, en moyenne, que le nombre que juge lui-même acceptable le ministère des Services sociaux et communautaires. En fait, dans bien des cas, il est deux fois plus élevé que le nombre jugé acceptable par le ministère. En de telles circonstances, comment peut-on demander aux sociétés d'aide à l'enfance de protéger les enfants ?
- Le tiers des enfants dont doit s'occuper le personnel des services d'aide à l'enfance sont exposés à des risques élevés de maltraitance. Quarante-trois pour cent (43 p. 100) nécessitent une intervention intensive de la part de la travailleuse sociale ou du travailleur social, ce qui requiert du temps.

Ces seuls chiffres révèlent qu'un grand nombre d'enfants sont exposés à des risques. Ils le sont pour la simple raison que les organismes d'aide à l'enfance de la province sont privés du personnel et des fonds dont ils ont absolument besoin. Et le gouvernement n'y fait rien.

Les questions du sous-financement, de la charge de travail et du manque de personnel sont indissociables et mènent toutes à la même conclusion : il n'y a simplement pas assez de personnel pour protéger les enfants comme il se doit.

Le gouvernement provincial a fait grand cas du nouveau système d'évaluation des risques. Nous croyons que c'est une bonne idée. Mais il faut que le public et le gouvernement sachent que cet outil et les tâches qui y sont associées accroîtront la charge de travail du personnel. Il faudra consacrer davantage de temps à la tenue des registres, mais si cela permet de mieux protéger les enfants, de sauver la vie d'un enfant, alors il en vaudra la peine. Soyons clair, toutefois : ce nouveau système ne peut fonctionner que si l'on augmente les effectifs.

Le rouleau compresseur

Que ce soit par la réduction des prestations d'aide sociale, le resserrement des critères d'admissibilité, la réduction du personnel et des budgets des sociétés d'aide à l'enfance et des autres services sociaux destinés aux enfants, le gouvernement de Mike Harris intensifie son assaut contre les personnes démunies. En bout de ligne, les enfants sont de plus en plus menacés.

Les sociétés d'aide à l'enfance ont à elles seules subi une compression budgétaire de 8,95 p. 100 au cours des quatre dernières années. Entre 1995 et le mois de juin 1996, elles ont perdu 342 postes à temps plein. Ces coupures accroissent les dangers auxquels sont exposés les enfants de l'Ontario, et elles rendent la vie impossible à leurs familles et aux travailleuses et travailleurs qui essaient de les protéger.

Les familles jugées à haut risque nécessitent une aide psychosociologique de longue durée, ainsi qu'un aiguillage et un suivi par les sociétés d'aide à l'enfance. Sans ce soutien, elles ont bien peu de chances de s'en sortir. Un grand nombre de cas comme ceux-ci finissent hélas devant les tribunaux, ce qui exige encore du temps et des ressources.

La démoralisation du personnel affecte tout le système

Le personnel des sociétés d'aide à l'enfance - tant celui de première ligne que le personnel de soutien - ressent péniblement le manque de ressources humaines et matérielles. Les travailleuses et les travailleurs de l'aide à l'enfance sont extrêmement découragés, parce qu'ils se sentent de plus en plus impuissants à pourvoir aux besoins des enfants et des familles qu'ils se sont engagés à aider et auxquels ils consacrent en fait leur vie.

Cette démoralisation du personnel pourrait très bien avoir, à long terme, un effet dévastateur sur les services de protection des enfants. Près de la moitié des personnes interrogées ont dit qu'elles ne recommanderaient pas leur profession à une amie ou un ami. Près de 71 p. 100 quitteraient le domaine de l'aide à l'enfance si elles le pouvaient - non pas par manque de dévouement à la cause de l'enfance, mais parce qu'elles sont à bout de forces.

Tout cela est en rapport direct avec la charge de travail. Tant et aussi longtemps que les décideurs et les législateurs de l'Ontario ne feront pas une priorité de la protection et du bien-être de l'enfance et n'investiront pas les ressources financières et législatives nécessaires, les enfants continueront d'être exposés inutilement à des risques. C'est aussi simple que cela.

Les normes juridiques

Nous avons remis un mémoire au comité d'examen des mesures législatives (baptisé « groupe d'experts sur la protection de l'enfance » bien qu'on n'y trouve aucun expert de première ligne). Nous espérons rencontrer ce comité pour discuter plus en détail de nos recommandations.

Il est bon de souligner que nous sommes entièrement d'accord avec les recommandations for-

mulées par les groupes d'examineurs qui ont pris part aux enquêtes du coroner menées ces dernières années.

Voici toutefois les questions clés qui, selon nos membres, doivent être abordées par le gouvernement :

- Que le terme « négligence » soit clairement défini dans la Loi sur les services à l'enfance et à la famille et devienne un critère motivant la protection d'un enfant.
- Que la protection des enfants soit l'objectif premier des services d'aide à l'enfance, et que cet objectif soit manifeste dans la loi.
- Que la Loi sur les services à l'enfance et à la famille soit modifiée pour que l'abus de substances intoxicantes, lorsque l'abus rend une personne incapable d'exercer ses tâches parentales, devienne un critère motivant la protection d'un enfant.
- Que la Loi sur les services à l'enfance et à la famille soit modifiée pour rendre obligatoire la formation du personnel, afin d'aider celui-ci à mieux répondre à l'évolution de la société.
- Que le ministère des Services sociaux et communautaires établisse des normes sur la charge de travail. Une formule de charge de travail devrait être élaborée et mise en œuvre, et son application surveillée conjointement par le ministère et les syndicats concernés, et intégrée à la Loi sur les services à l'enfance et à la famille .
- Que le gouvernement provincial adopte une loi prévoyant la négociation sectorielle pour les services d'aide à l'enfance. La négociation centralisée à l'échelle de la province permettrait de réduire les dépenses, assurerait des mécanismes d'imputabilité au sein du secteur et, en traitant ce secteur comme une seule entité, le soumettrait aux mêmes normes partout en Ontario. Dans la plupart des provinces, les sociétés d'aide à l'enfance sont traitées comme un seul organisme et sont gérés directement par le gouvernement provincial.

De nouveaux outils

Pour bien s'acquitter de leurs responsabilités, les travailleuses et les travailleurs ont besoin des outils appropriés. Si un nouvel outil se traduit par une charge de travail accrue, la dotation en personnel et le niveau de financement doivent refléter cette hausse.

Dans le domaine de l'aide à l'enfance, peu de tâches sont aussi difficiles que celle qui consiste à déterminer les risques et à prévoir quelles situations sont le plus susceptibles de devenir dangereuses.

Le gouvernement provincial a récemment créé deux outils qui, selon nos membres, pourraient les aider à mieux faire leur travail. Nous applaudissons cette initiative du gouvernement.

Le système d'évaluation des risques

Nos membres veulent bien en faire l'essai, mais le gouvernement doit se rendre compte que ce nouvel outil augmentera la charge de travail. Il faudra donc accroître proportionnellement les effectifs ainsi que les ressources financières. En outre, le système devrait être mis à l'essai pendant un an, puis évalué conjointement par le personnel des sociétés d'aide à l'enfance (y compris des porte-parole de l'unité de négociation) et le gouvernement en vue de vérifier son efficacité et de rajuster le tir s'il le faut.

Conjugué à la clarification du sens à donner au terme « négligence », le système d'évaluation des risques pourrait permettre une intervention plus rapide et plus efficace. Il sera nécessaire d'accroître les effectifs pour faire face à la charge de travail accrue que représente ce nouvel outil.

Une base de données centralisée

L'Ontario a besoin d'une base de données centralisée. Le gouvernement a promis d'établir une telle base de données, et nous l'en félicitons.

Formation

Le personnel des sociétés d'aide à l'enfance ne reçoit pas la formation dont il a besoin pour faire convenablement son travail. Vu les nouvelles initiatives, l'énorme charge de travail et les pressions croissantes qu'occasionnent les mesures d'austérité du gouvernement, il est impératif que le personnel reçoive une formation obligatoire. À cette mesure doivent correspondre des fonds suffisants et des congés de formation.

Le devoir du gouvernement

Le gouvernement provincial a récemment pris sur lui la totalité du financement des sociétés d'aide à l'enfance. Nous sommes d'accord avec cette mesure. Le coût des services de protection de l'enfance ne doit pas reposer sur l'assiette fiscale des municipalités.

Il est impératif que le gouvernement provincial assume ses responsabilités envers les personnes vulnérables de notre société, en l'occurrence, les enfants dans le besoin. Il doit fournir les ressources requises, financières et autres, pour garantir le bien-être de nos enfants. D'ailleurs, la loi l'y oblige, et il doit en être tenu responsable.

Pour conclure, nous savons tous à quel point complexes sont les questions qui touchent à la protection de l'enfance. Comme nous venons de le voir, cependant, certaines des solutions sont simples, directes et nécessaires.

Ce rapport n'est certes pas exhaustif, mais il soulève quelques questions fondamentales, sur lesquelles le gouvernement doit absolument se pencher. Les recommandations qui suivent devraient, à notre avis, contribuer considérablement à assurer la protection de nos enfants.

RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement rétablisse immédiatement le niveau de financement des sociétés d'aide à l'enfance et des services connexes, et qu'il augmente sur-le-champ les budgets afin d'atténuer la crise du manque de personnel et des charges de travail dangereusement élevées.
2. Que soit mis sur pied un comité tripartite (syndicat-gouvernement-employeurs), dont les décisions seront exécutoires, et que ce comité soit chargé de trouver et de mettre en œuvre des solutions au problème de la charge de travail et du nombre élevé de dossiers sociaux.
3. Que le gouvernement fasse participer des porte-parole syndicaux (c.-à-d. des personnes qui travaillent auprès des enfants et des familles tous les jours) aux décisions ayant trait à la protection de l'enfance. Qu'il fasse appel au savoir-faire des personnes qui fournissent les services d'aide à l'enfance. Nous avons beaucoup à offrir, et le gouvernement ne peut plus se permettre de l'ignorer.
4. Que soient mises en œuvre les recommandations issues des enquêtes du coroner en matière de protection de l'enfance et que soient adoptées les modifications législatives recommandées par eux (et par nous).
5. Que le gouvernement assume tous les devoirs de sa charge eu égard au bien-être des enfants.
6. Que soient mises en œuvre les recommandations de la l'Association Ontarienne des Sociétés d'Aides à l'Enfance.