

Alþingi  
Erindi nr. P 139/924  
komudagur 10.12.2010



Þórshamri v/Templarasund  
150 REYKJAVÍK

BARNAVERNDARSTOFA

Reykjavík, 10. desember

2010

Tilvísun : 2010040050/33

### **Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um málefni fatlaðra, 256. mál.**

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 25. nóvember 2010, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa umsögn um frumvarp til laga um málefni fatlaðra, 256. mál. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að vekja athygli félags- og tryggingamálanefndar á nokkrum atriðum sem varða samspil laga um málefni fatlaðra og barnaverndarlaga. Beðist er velvirðingar á töfum á að skila umsögninni til félags- og tryggingamálanefndar.

#### I.

Reglulega berast umsóknir og beiðnir frá barnaverndarnefndum til Barnaverndarstofu um séræfð úrræði utan heimilis fyrir börn sem glíma við alvarlega hegðunarerfiðleika á grunni fötlunar eins og raskana á einhverfurófi og/eða greindarskerðingar. Oft glíma börnin við blandaðar raskanir sem gera hegðunarerfiðleika þeirra enn meira krefjandi. Erfiðleikar foreldra við að takast á við vandann geta verið helsta ástæða þess að málið verður barnaverndarmál, en ljóst er að þessir erfiðleikar skapast að miklu og stundum öllu leyti vegna álags á heimili í tengslum við fötlun barnsins. Þjónustuhörfin beinist því að úrræði utan heimilis. Þar sem það hefur verið stefna stjórnvalda að veita börnum með fötlun fyrst og fremst þjónustu á heimili sínu er úrræði þar sem börn eru vistuð utan heimilis helst að finna innan barnaverndarkerfisins. Sú staðreynd verður síðan helsta ástæða þess að barnaverndaryfirvöld fá málið til umfjöllunar. Því miður fer það oft svo að barnaverndaryfirvöld sitja uppi með flókin mál barna með sérþarfir sem þau ráða illa við og fá eða upplifa litla eða enga aðstoð þar til bærðra sérfræðinga eða stofnana.

#### II.

Vistunum utan heimilis má almennt skipta í þrjá flokka. Í fyrsta lagi fósturráðstafanir samkvæmt XII. kafla barnaverndarlaga nr. 80/2002. Slíkar ráðstafanir eru almennt tímabundnar, að hámarki til eins árs í senn og að hámarki tvö ár í heildina, nema í algerum undantekningartilvikum. Ef um varanlegt fóstur er að ræða þurfa foreldrar barns að afsala sér forsjá eða foreldrar eru sviptir forsjá fyrir dómi. Áætlanir barnaverndarnefnda í meðferð mála miða því oftast við skamman tímaramma. Þjónustuhörf fatlaðs barns gerir hins vegar kröfu um áætlun til lengri tíma, jafnvel um búsetu- og þjónustuúrræði langt fram yfir 18 ára aldur og jafnvel ævilangt og er því mikilvægt að tryggja samfellu og stöðugleika í þjónustu við fötluð börn og forðast tíðar breytingar og endurtekna

aðlögun í nýju umhverfi.

Í öðru lagi er um að ræða vistanir á sérhæfðum meðferðarheimilum samkvæmt XIII. kafla barnaverndarlaga. Slíkum heimilum er ætlað að veita sérhæfða meðferð vegna hegðunar- og vímuefnavanda. Vistunin er tímabundin, allt að tveimur mánuðum á Stuðlum og frá 6-12 mánuðum á meðferðarheimilum. Slík úrræði henta að öllu jöfnu illa fyrir fötluð börn sem eðli málsins samkvæmt þurfa þjónustu til langs tíma og glíma við hegðunarerfiðleika sem eiga sér flóknari og ólíkar ástæður heldur en sérhæfing meðferðarheimilanna tekur til. Vissulega glíma flestir skjólstæðingar meðferðarheimila Barnaverndarstofu við erfiðleika þar sem félagslegir og líffræðilegir þættir skarast. Fjölskylduvandi, brotthlaup af heimili, neikvæður félagahópur, beiting ofbeldis, lögbrot eða vímuefnavandi skarast við þætti eins og ofvirkni, athyglisbrest, geðræna erfiðleika, greindarþroska undir meðaltali jafnaðra, námserfiðleika eða aðra erfiðleika í hugarstarfi barns og jafnvel foreldra. Af þessum sökum tekur sérhæfing meðferðarheimilanna til mjög breiðs hóps. Augljósar takmarkanir eru þó á því að hversu mikið er hægt að sérsníða meðferð á meðferðarheimili að tilteknum einstaklingum auk þess sem gera má ráð fyrir því að einstaklingar sem glíma við alvarlega fötlun eigi að öllu jöfnu mjög erfitt með að takast á við andfélagslegan þrýsting og áhrif í návígi félagahópsins á meðferðarheimilinu. Því er það almennt ekki talið forsvaranlegt að vista börn, sem glíma við flóknar fatlanir í hópi barna, á meðferðarheimili með mjög ólíkar forsendur.

Í þriðja lagi er um að ræða heimili eða stofnanir sem rekin eru á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt XIV. kafla barnaverndarlaga. Slíkum úrræðum er annað hvort ætlað að standa í mjög skamman tíma, eða allt að þrjá mánuði, eða koma í stað varanlegs fósturheimilis, með þeim skilyrðum sem fylgja slíkum ráðstöfunum.

### III.

Barnaverndarnefndir óska í auknum mæli eftir vistun fyrir fötluð börn og börn með aðrar sérþarfir á fósturheimilum frekar en á meðferðarheimilum. Umsóknum til Barnaverndarstofu um tímabundið fóstur hefur fjölgað umtalsvert á undanförunum árum meðan umsóknum um vistun á meðferðarheimili hefur fækkað. Ástæðurnar eru breytt viðhorf á seinni árum til vistunar barna á stofnunum og aukin áhersla á þjónustu á heimavelli. Í tilfelli fatlaðra barna er um að ræða stórbættar greiningar eins og á sviði einhverfu og greindarskerðingar og þar með flóknari og auknar kröfur til sérhæfðrar þjónustu. En þrátt fyrir það má leiða líkum að því að ákveðin mál verði barnaverndarmál af þeirri ástæðu einni að úrræði utan heimilis er helst að finna innan barnaverndarkerfisins. Í stað þess að vista barn á stofnun er barnaverndarnefndum heimilt að semja við fósturforeldra um *sérstaka umönnun* fyrir barn sem glímir við *verulega hegðunarerfiðleika vegna geðrænna, tilfinningalegra eða annarra vandamála af því tagi*, sbr. 4. mgr. 65. gr barnaverndarlaga. Svokallað styrkt fóstur gerir ráð fyrir að annað fósturforeldrið sé reiðubúið að vinna við sérstaka umönnun og þjálfun barns á heimili sínu. Styrkt fóstur varir að hámarki í eitt ár og er heimilt að framlengja einu sinni. Að þeim tíma loknum snýr barnið aftur til fjölskyldu sinnar eða er að öðrum kosti ráðstafað í varanlegt fóstur. Á hverjum tíma eru um 10-15 börn á styrktu fóstur og eiga þau það sameiginlegt að hafa sérstakar þarfir, mörg þeirra glíma við fatlanir og dæmi eru um börn með alvarlegar fatlanir í styrktu fóstur.

Tímabundnar ráðstafanir fatlaðra barna á fósturheimili geta tekist mjög vel, sérstaklega ef saman fara hæfir fósturforeldrar, góður undirbúningur og þjónusta viðkomandi barnaverndarnefndar, sem og viðeigandi meðferð og handleiðsla tilheyrandi sérfræðinga. Dæmi eru um að barnaverndarnefndir ráðstafi fötluðu barni áfram í varanlegt fóstur á fósturheimili þar sem barnið hefur dvalið leyfilegan hámarkstíma í tímabundnu fóstur.

Raunveruleikinn verður oft sá að ekki tekst nógu vel til við undirbúning eða framkvæmd fósturráðstafanna og á það sérstaklega við þegar börnin sem í hlut eiga glíma við flókinn og erfiðan hegðunarvanda. Einnig standa ýmsar hindranir í vegi fyrir því að hægt sé að byggja upp sérhæfingu í hópi fósturforeldra, til dæmis á sviði fötlunar. Birtist þetta ekki síst í því að fósturforeldrar fá einungis greitt fyrir störf sín þegar barn dvelur hjá þeim en greiðslan fellur niður þegar ekkert barn er fósturað. Af þeim sökum er torsótt og jafnvel útilokað að krefja fósturforeldra um skuldbindingar eða sérstaka þjálfun á ákveðnu sviði til lengri tíma. Ráðstöfun fatlaðra barna í fóstur getur að þessu leyti

orkað mjög tvímælis því ekki er tryggt að börn með sérstakar þarfir fái þjónustu, þjálfun eða meðferð við hæfi, nema með utankomandi stuðningi. Einnig er stór hluti fósturforeldra staðsettur í dreifbýli, sem hefur þær afleiðingar að erfitt er að tryggja fötluðu barni þá sérhæfðu þjónustu sem það á rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra.

#### IV.

Barnaverndarstarfsmenn eru sérfræðingar á sviði vanrækslu og áhættuhegðunar barna, en fötlunarmál eru almennt utan þeirra sérfræðiþekkingar. Geta þeir því átt erfitt með að skilgreina, útfæra og fylgja eftir nauðsynlegri þjónustu við fatlað barn og foreldra og/eða fósturforeldra. Barnaverndarstarfsmenn kvarta oft yfir því við Barnaverndarstofu að þeir komi að lokuðum dyrum eða fái takmarkaða þjónustu frá sérfróðum greiningar- og meðferðaraðilum, þó í sumum tilfellum sé ljóst af niðurstöðum greiningar að sérfræðiaðstoðar er þörf og jafnvel tilgreint að börnin eigi rétt á þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Það virðist því blasa við að sumum börnum er vísað til barnaverndarinnar til að þau fái úrræði utan heimilis – því slík úrræði er helst að finna í barnaverndarkerfmi – og þar með er gert ráð fyrir því að barnaverndarkerfið búi yfir sérhæfum úrræðum í hinum aðskiljanlegustu málum. Til viðbótar skal nefnt að stórlega vantar upp á að greiningaraðilar fatlaðra barna skilgreini og meti þjónustupörf þeirra, sem svo væri hægt að nýta við vinnslu málanna í framhaldinu. Hér þyrfti að stórbæta bæði samvinnu kerfa sem og kunnáttu á þessu sviði hjá barnaverndaryfirvöldunum sjálfum.

#### V.

Barnaverndarstofa telur því nauðsynlegt að benda á að vandséð sé sú stefna fötlunargeirans, að vista ekki börn utan heimilis, geti haldið þegar valkosturinn er í raun oft þvælingur barns gegnum barnaverndarkerfið, þar sem áætlanagerð og úrræði byggja á öðrum forsendum auk þess sem slíkum ráðstöfnum er annað hvort ætlað að vera mjög tímabundnum eða miða að því markmiði að rjúfa tengsl barns við fjölskyldu sína og stofna til nýrra tengsla hjá fósturfjölskyldu í varanlegu fóstri. Vandséð er einnig að það þjóni hagsmunum fatlaðs barns, sem hefur engar forsendur til að standa á eigin fótum við 18 ára aldur, að flytjast milli kerfa á þeim tímamótum og mæta nýju umhverfi og starfsfólki. Slíkt getur þvert á mótí verið ávísun á bakslög í hegðun, vanlíðan barnsins og kostnaðarsamari framkvæmd þegar upp er staðið.

Þó oft takist vel til við uppsetningu sérúrræða eða sérstakrar þjónustu við fatlað barn á fósturheimili er það svo að barnaverndaryfirvöld eru jafnan óviðbúin þegar kemur að þjónustu við einstaklinga með flóknar sérþarfir eins og fötlun. Það getur alls ekki talist fjárfisleg hvíld hvornig þjónustupörf fatlaðra einstaklinga er metin með tilliti til þjónustu innan barnaverndarkerfisins, hvers konar þjónustu þeir fá eða með hvaða hætti er hægt að tryggja stöðugleika í þjónustunni. Meðan svo er hlýtur jafnframt að vera mjög torvelt að tryggja jafnræði í þjónustunni. Gildir þetta jafnt um úrræði á grundvelli 79. greinar og um fósturúrræði á grundvelli 65. greinar barnaverndarlaga. Að auki er vandstæð að það þjóni hagsmunum fatlaðra barna að foreldrar afsali sér eða verði sviptir forsjá barna sinna í þeim tilvikum þar sem fötlun þeirra veldur því að vista þarf börnin utan heimilis um lengri tíma, líkt og raunin er í erfiðustu málunum.

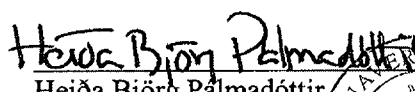
#### VI.

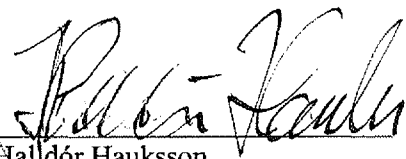
Barnaverndarstofa telur rétt að benda á að mögulegt er að koma til móts við þann vanda, sem lýst hefur verið, með því að kveða á um það í lögum um málefni fatlaðra að Barnaverndarstofa skuli sjá til þess að fyrir hendi séu úrræði fyrir þau börn, sem þarf að vista utan heimilis vegna fötlunar sinnar. Slík vistun yrði á grundvelli laga um málefni fatlaðra, sem aftur hefði í för með sér að búið væri að leysa úr þeim vandkvæðum, sem vistun á grundvelli barnaverndarlaga hefur haft í för með sér, s.s. sérfræðiþjónustu á grundvelli laga um málefni fatlaðra og tímalengd vistunar og breytingum á forsjá. Barnaverndarstofa er tilbúin til þess að halda utan um slíkar vistanir en telur þó rétt að taka fram að slík breyting á lögum um málefni fatlaðra með auknum verkefnum á hendi Barnaverndarstofu kallar á að stofan fái fjármagn til þess að sinna málaflokknum, annars vegar til þess að hafa tiltæk eða byggja upp úrræði þegar vistun utan heimilis er nauðsynleg og hins vegar til þess að byggja upp þá sérfræðiþekkingu sem vistun fatlaðra barna utan heimilis hefur í för með sér, t.d. við að meta

umönnunarpörf barns hverju sinni.

Barnaverndarstofa veitir fúslega nánari upplýsingar um málið ef félags- og tryggingamálanefnd óskar eftir því.

Virðingarfyllst  
f.h. Barnaverndarstofu

  
Heiða Björg Pálmadóttir  
lögfræðingur Barnaverndarstofu

  
Halldór Hauksson  
Sviðsstjóri meðferðar- og fóstursviðs

