



Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

BARNAVERNDARSTOFA

Reykjavík, mánudagur, 11. janúar 2021
Tilvísun: 2020020053/33

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um Barna- og fjölskyldustofu, 355. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 17. desember 2020, þar sem stofunni var gefið tækifæri á að gefa velferðarnefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um Barna- og fjölskyldustofu, 355. mál. Þakkar Barnaverndarstofa fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um frumvarpið.

Barnaverndarstofa fagnar þeirri grunnhugmynd sem frumvarpið byggir á um bætta þjónustu í þágu barna og því markmiði að skapa barnvænt samfélag. Stofan styður almennt þær kerfisbreytingar sem fólgnar eru í frumvarpinu og frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu barna, sem gerir þeim kerfum sem vinna með börnum betur kleift að eiga samstarf í málum barna, þar á meðal miðla upplýsingum sín á milli. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að benda á nokkur atriði sem stofan telur mikilvægt að huga að við meðferð frumvarpsins á Alþingi, þar á meðal eru tillögur að breytingum á einstaka ákvæðum frumvarpsins.

I.

Ný stofnun

Ljóst er að umrætt frumvarp hefur gríðarleg áhrif á starfsemi Barnaverndarstofu. Verði frumvarp þetta að lögum er ekki eingöngu um að ræða breytingar á verkefnum heldur verður Barnaverndarstofa lögð niður og flest verkefni hennar flutt til nýrrar stofnunar, Barna- og fjölskyldustofu (hér eftir BFS). Hefur þetta þá þýðingu að formlega alls verða lögð niður tæplega 100 stöðugildi þeirra starfsmanna sem nú starfa hjá Barnaverndarstofu. Gert er ráð fyrir að starfsmönnum verði boðin störf hjá nýrri stofnun en ljóst er að verkefni og ábyrgðarsvið og jafnvel launaröðun, kunna að breytast, a.m.k. hjá hluta starfsmanna. Eðli málsins samkvæmt kalla slíkar aðgerðir á nokkra óvissu og óróleika meðal starfsmanna Barnaverndarstofu.

II.

Sjálfstæði BFS

Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að BFS sé ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Þá kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að ráðherra hafi heimild til þess að gefa stofnuninni almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu verkefna auk þess að láta stofnunni í té óbindandi álit til leiðbeininga á framkvæmd samkvæmt lögum. Lagt er upp með að BFS taki við stærstum hluta þeirra verkefna sem nú er sinnt á Barnaverndarstofu. Fyrir liggur að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 að Barnaverndarstofa er *sjálfstæð* stofnun sem starfar undir yfirstjórn ráðherra án þess að heimildir séu ráðherra til handa til þess að gefa stofnuninni fyrirmæli um starfrækslu verkefna sinna. Í þessu sambandi má benda á að málaflokkurinn barnavernd hefur ákveðna sérstöðu. Hér er um að ræða opinber afskipti af einkalífi fjölskyldna



sem sjaldnast er að frumkvæði fjölskyldunnar sjálfar. Þá er hvert mál sérstakt og aðstæður oft mjög viðkvæmar. Barnaverndarmál eru enn fremur þess eðlis að aðstæður eru oft ófyrirsjáanlegar og getað þróast með margvíslegum hætti. Með hliðsjón af framangreindu er að mati Barnaverndarstofu ekki heppilegt að ráðherra geti gefið bæði almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu verkefna stofnunarinnar. Því er við að bæta að börn sem njóta þjónustu barnaverndarkerfisins eiga sjaldnast sterka málsvara í foreldrum sínum líkt og börn sem njóta þjónustu úr öðrum kerfum innan velferðarþjónustu ríkis og sveitarfélaga. Af þeirri ástæðu er mikilvægt að málaflokkurinn eigi sterkan málsvara í yfirstjórn málaflokksins sem er óháður pólitískum afskiptum.

Að óbreyttu vakna sömu áhyggjur varðandi þá staðreynd að ákvarðanir og úrlausnir hinnar nýju stofnunar kunna að koma til kasta félagsmálaráðuneytisins á grundvelli 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Hægt verður að kæra úrlausnir BFS til ráðuneytisins, þ.e. að undanskildum þeim ákvörðunum sem kærarlegar verða til úrskurðarnefndar velferðarmála eða koma til kasta Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Mun ráðuneytið og ráðherra þannig geta tekið ákvarðanir um þjónustu til handa tilteknum börnum þvert á faglegt mat þeirra sérfræðinga sem munu starfa hjá Barna- og fjölskyldustofu. Hér er er meðal annars um að ræða ákvarðanir sem myndu falla undir afskipti af tilteknum barnaverndarmálum, s.s. sem lúta að vistun barna á meðferðarheimilum, gerð samninga um vistanir í styrktu fóstri, könnunarviðtöl og meðferð í Barnahúsi og sálfræðimeðferð vegna óviðeigandi kynferðislegrar hegðunar. Barnaverndarstofa telur vægast sagt óheppilegt að slíkar ákvarðanir geti verið í höndum pólitískra ráðherra. Einnig er eftirlitskerfi barnaverndarmála orðið mjög flókið og ógagnsætt ef þrjár aðskildir aðilar ríkisins geta endurskoðað stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli barnaverndarlaga, þ.e. úrskurðarnefnd velferðarmála, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og félagsmálaráðuneytið. Hætt er við því að þegar margir eftirlitsaðilar hafa eftirlit með sama málaflokknum verði eftirlitsaðilar ósamstíga og gefi misvísandi skilaboð um túlkun laganna. Slíkt fyrirkomulag er þannig ekki til þess fallið að ná fram þeim markmiðum sem kerfisbreytingarnar stefna að.

Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu er vísað til þess að framangreindar athugasemdir Barnaverndarstofu hafi komið fram í samráðsferli við undirbúning frumvarpsins. Af því tilefni er rakið að það sé meginregla í íslenskum rétti að stjórnvöld sem fara með verkefni á málefnasviði ráðherra heyri undir yfirstjórn hans. Einnig er vísað til þess að þótt löggjafinn hafi heimild til að koma á fót sjálfstæðum stjórnvöldum felist í því fyrirkomulagi frávik frá almennum reglum og sérstök rök þurfi til að að sú leið sé valin. Auk þess er vísað til þess að þótt hin nýja stofnun fái við verkefni sem eru viðkvæm fái ekki séð að eðli verkefna stofnunarinnar séu svo ólík verkefnum annarra stofnana sem heyra undir yfirstjórn ráðherra að rétt þyki að stofnunin sé sjálfstæð. Af þessu tilefni vill Barnaverndarstofa áréttta að athugasemdir stofnunar lúta einkum að því að orðalag í athugasemdum í greinargerð við 1. gr. frumvarpsins gefa tilefni til að ætla að ráðherra geti haft afskipti af einstökum verkefnum hinnar nýju stofnunar í krafti yfirstjórnar sinnar. Var umræddum áhyggjum af möguleika á pólitískum afskiptum af verkefnum, þ.á m. barnaverndarmálum tiltekinna barna og fjallað er um hér að framan, ítrekað komið á framfæri við ráðuneytið við undirbúning frumvarpsins. Telur Barnaverndarstofa því rétt að áréttta framangreint og mikilvægi þess að sérstaða barnaverndarmála verði höfð að leiðarljósi hjá hinni nýju stofnun með sama hætti og sjálfstæði lögreglu- og ákærvalds er tryggt með lögum.

III.



Samvinna milli stofnana

Í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er fjallað um samvinnu stofnana á málefnasviði félagsmálaráðuneytisins. Í athugasemdum í greinargerð segir meðal annars að þær stofnanir sem nefndar eru í ákvæðinu fari samhliða með stuðningshlutverk sem skarast að einhverju leyti við almenn verkefni BFS og því sé talið rétt að mæla sérstaklega fyrir um samstarf þessara stofnana í lögum. Markmið ákvæðisins er einkum að stofnanirnar verði samstiga um skil ábyrgðar og koma í veg fyrir að svonefnd grá svæði myndist milli stofnana.

Barnaverndarstofa vill benda á að hún teldi rétt að með vísan til markmiðs frumvarpsins og frumvarps til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (sbr. 354. mál), þ.e. að breytingarnar muni fela í sér samstarf þvert á málaflokka, þá skuli ákvæðið einnig ná til samvinnu BFS við stofnanir utan málefnasviðs ráðuneytisins, s.s. Landspítala og aðrar heilbrigðisstofnanir. Er í þessu samhengi bent á að vísað er til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna í 1. gr. frumvarpsins.

IV.

Aðkoma að gerð reglugerða

Í g- og n-lið 2. tölul. 8. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002 að ekki verði lengur gert að skilyrði að fyrir liggi tillaga Barnaverndarstofu áður en ráðherra setur reglugerðir á grundvelli laganna. Í athugasemdum í greinargerð er vísað til þess að eftir sem áður muni sérfræðipækking bæði nýrrar Barna- og fjölskyldustofu og Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála vera mikilvæg við undirbúning stjórnvaldsfyrirmæla þótt aðkoma að setningu reglugerða verði ekki skilgreind í lögum.

Barnaverndarstofa telur í þessu sambandi rétt að benda á að hún telur eðlilegt að stofnun, sem á að vera sérfróð í barnavernd og málefnum barna, eigi að koma að gerð reglugerða sem settar eru um þá starfsemi sem henni er ætlað að sinna og að um slíkt sé mælt fyrir í lögum, líkt og gert er ráð fyrir að Barnaverndarstofa geri í dag. Að öðrum kosti kunna áhyggjur að vakna um að ekki verði tryggt að reglugerðir verði nægilega vel útfærðar eða að málsmeðferðarreglur sem þar verði settar verði ekki í samræmi við þær þarfir sem raunverulega eru uppi hverju sinni eða bestu þekkingu á málaflokknum. Hætt er við að reglugerðir nái ekki tilgangi og markmiði eða settar verði reglur sem ómögulegt geti verið að framfylgja.

V.

Almennt ráðgjafarhlutverk Barna- og fjölskyldustofu og

heimildir til þátttöku í vinnslu mála

Af frumvarpi til laga um Barna- og fjölskyldustofu og frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er ljóst að eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu fer yfir til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála (hér eftir GEV). Fagnar stofan þeim hugmyndum sem settar eru fram í því augnamiði að gera eftirlitið öflugara og markvissara. Á þeim árum sem Barnaverndstofa hefur starfað hefur verið gagnrýnt að stofan geti aðeins veitt almenna ráðgjöf.



Barnaverndarnefndir landsins hafa ítrekað óskað eftir því ráðgjafarhlutverk stofunnar verði aukið. Í þeim efnum hefur, að mati stofunnar, tvennt komið í veg fyrir að Barnaverndarstofa geti veitt ítarlegri ráðgjöf og tekið þátt í vinnslu mála hjá nefndunum. Í fyrsta lagi þá eru barnaverndarnefndir sjálfstæð stjórnvöld og þ.a.l. hefur stofan ekki heimild í lögum til þess að gefa þeim fyrirmæli um vinnslu mála og því aðeins getað bent á hvernig beri að haga vinnslu mála almennt með hliðsjón af lögum og reglum. Í öðru lagi þá hefur stofan einnig sinnt eftirliti og því getur verið óheppilegt að stofan veiti ítarlega ráðgjöf í máli sem gæti síðar komið til skoðunar hjá stofunni í formi eftirlits.

Í –3. tölul. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að BFS beri að leiðbeina og veita ráðgjöf um vinnslu einstakra mála. Um ákvæðið segir í greinargerð með frumvarpinu að gert sé ráð fyrir að ráðgjöf verði fyrst og fremst veitt þegar þessa er óskað sérstaklega. BFS geti þó haft frumkvæði að því að bjóða fram leiðbeiningar og ráðgjöf um vinnslu einstakra mála ef sérstakt tilefni gefst til. Þá er áréttað að stofnunin leysi viðkomandi stjórnvöld ekki undan skyldu sinni til að taka ákvarðanir í einstökum málum. Að mati Barnaverndarstofu er mikilvægt að BFS verði veitt sérstök lagaheimild til þess að stíga inn í vinnslu mála, t.a.m með sérstakri handleiðslu og ítarlegri ráðgjöf í því augnamiði að samhæfa og efla barnaverndarstarf á landinu öllu án þess þó að leysa önnur stjórnvöld undan sinni ábyrgð. Framangreint er ekki síður nauðsynlegt til að gæta að því að starfsmenn BFS haldi þeirri þekkingu sem áður myndaðist á Barnaverndarstofu við afgreiðslu kvörtunar- og eftirlitsmála.

VI.

Leyfisveitingar til fósturforeldra færðar til GEV

Samkvæmt frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæði 66. gr. barnaverndarlaga og að óbreyttu verða leyfisveitingar til að taka börn í fóstur færðar til GEV, sbr. i-liður 2. tölul. 8. gr. frumvarpsins. BFS verði hins vegar falið það hlutverk að veita umsögn um umsóknir umsækjanda nema augljóst þyki að skilyrði fyrir útgáfu leyfis séu ekki uppfyllt.

Almennt eru leyfisveitingar til fósturforeldra umsvifamikið verkefni og við endurskoðun barnaverndarlaga er mikilvægt að taka til skoðunar hvort, og þá með hvaða hætti, væri hægt að stytta það ferli án þess að slakað verði á faglegum kröfum. Það skýtur skökku við að undirbúa eigi málið að öllu leyti hjá BFS en ákvörðun um leyfi eigi svo að taka hjá annarri stofnun, GEV. Felur þetta í sér verulegt óhagræði, lengir feril og kallar á töluvert aukna vinnu í málum, þar sem augljóst er að allar kröfur eru uppfylltar.

Samanlagðar leyfisveitingar til fósturforeldra á tímabilinu 2015-2020 voru á bilinu 150 til 200 á ári hverju. Að stærstum hluta er um að ræða endurnýjuð leyfi til þeirra sem hafa áður starfað sem fósturforeldrar og óska eftir að taka nýtt barn í fóstur en árlega voru að meðaltali 63 nýjar umsóknir fólks um að gerast fósturforeldrar (verðandi fósturforeldrar).¹

¹ Á tímabilinu 2015-2019 bárust að meðaltali árlega 150 beiðnir um að ráðstafa börnum í fóstur. Á sama tímabili bárust árlega að meðaltali um 63 umsóknir um að gerast fósturforeldrar, og rúm 70% þeirra enduðu með leyfisveitingu (um 22% umsóknanna eru dregnar til baka og á það að langstærstum hluta við umsóknir ættingja um að gerast fósturforeldrar og er helsta ástæða þessa að búið er að ráðstafa börnum á heimili þeirra og þau farin þaðan aftur þegar umsóknin er enn í ferli en í einhverjum tilvikum er ástæðan sú að viðkomandi gerir sér grein fyrir því í ferlinu að uppfylla ekki hæfniskilyrði).



Ferillinn í leyfisveitingum til verðandi fósturforeldra er nú þegar margskiptur milli tveggja stjórnvalda og tekur langan tíma. Samanlagður vinnslutími umsókna um að gerast fósturforeldri í almennu fóstri á sama tímabili janúar 2017 til apríl 2020, frá því umsókn berst þar til hæfnismati er lokið og leyfi gefið út, var að meðaltali 323 dagar (frá 70 til 730 dagar). Samanlagður vinnslutími umsókna um ættingjafóstur var að meðaltali 240 dagar (frá 74 til 694 dagar) en um 30% umsókna um ættingjafóstur er dreginn til baka

Barnaverndarstofa telur það skjóta skökku við að BFS sé ekki treyst fyrir töku slíkra ákvarðana þegar það liggur fyrir að þeirri stofnun er ætlað að meta aðilana og benda á þá þegar barnaverndaryfirvöld óska eftir fósturforeldrum í málum tiltekinna barna.

Leggst Barnaverndarstofa því eindregið gegn þeim hugmyndum sem settar eru fram um breytingar á leyfisveitingum til fósturforeldra og heimili og önnur úrræði á ábyrgð sveitarfélaga. Ef slíkar flóknar og vandasamar stjórnvaldsákvæðanir eru færðar til GEV er útilokað að BFS geti verið fær um að sinna öðrum verkefnum sem henni er ætlað að sinna, ekki síst að veita ráðgjöf og styrkja, samhæfa og efla barnaverndarstarf og annað starf í þágu barna, sem stofnuni er ætlað. Er þetta jafnframt í andstöðu við þau markmið sem ráðherranefndin setti í viljayfirlýsingu sinni í september 2018 um að brjóta niður múra milli kerfa, bæta þjónustu í þágu barna og skapa barnvænt samfélag.

VII.

Fjárhagsleg áhrif

Hvað varðar fjárhagsleg áhrif af frumvarpinu þá telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að benda á að ekki öll verkefni stofunnar eru fjármögnuð í grunnfjárheimildum hennar í dag. Ýmis verkefni tengd framkvæmdaáætlun í barnavernd rúmast ekki innan grunnfjárheimilda stofnunarinnar. Þetta eru verkefni eins og þriðja teymið í MST (þar sem biðlisti hefur verið eftir þjónustu í langan tíma) og aukinn stuðningur við Stuðla sem hingað til hafa verið fjármögnuð með tímabundnum fjárheimildum. Jafnframt er verkefnið MST CAN, sem vonir standa til að hefjist árið 2021, ekki í grunni Barnaverndarstofu. Áætlaður árlegur kostnaður Barnaverndarstofu vegna þessara verkefna sem ekki eru í grunnfjárheimildum og eru tengd framkvæmdaáætlun í barnavernd er 200 millj. kr. Allt eru þetta verkefni sem eru nauðsynleg í þjónustu við börn og þörf er á að haldi áfram í nýrri stofnun til þess að hún geti staðið undir hlutverki sínu og væntingum.

Barnaverndarstofa telur jafnframt nauðsynlegt að vekja athygli á að fjöldi stöðugilda og kostnaður vegna nýrra verkefna BFS er mjög varlega áætlaður miðað við þau fjölmörgu verkefni sem stofnuninni er ætlað að sinna. Í frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir að stöðugildum sérfræðinga með fjölbreyttan bakgrunn fjölgi um 15 til 20 og er áætlaður kostnaður vegna þessa 250 millj. kr. á ári. Barnaverndarstofa framkvæmdi, að beiðni félagsmálaráðuneytisins, kostnaðarmat vegna aukinna verkefna tengdum frumvarpi um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og frumvarpi um Barna- og fjölskyldustofu. Er það mat Barnaverndarstofu að fjölga þurfi stöðugildum um 36 og árlegur kostnaður er metinn 534 millj. kr. á ári. Þarna er mismunur upp á 16-21 stöðugildi á frumvarpsdrögum og útreikningi Barnaverndarstofu og virðist mismunurinn að mestu liggja í því að frumvarpsdrögin gera ekki ráð fyrir aukningu stöðugilda í stoðþjónustu og stjórnun líkt og stofnunin gerði ráð fyrir í sínum útreikningum.



Frumvörp til laga um Barna- og fjölskyldustofu og um **sambættingu þjónustu í þágu farsældar barna (354. mál)** gera ráð fyrir að stöðugildum fjölgi um allt að 20 með nýjum verkefnum. Auknum verkefnum fylgir óhjákvæmilega aukin umsvif stofnunar að öðru leyti (s.s. í mannauðsmálum, rekstri og annarri stoðþjónustu) sem kalla á fjölgun stöðugilda til að sinna þeim verkefnum. Barnaverndarstofa vill því vekja athygli velferðarnefndar Alþingis á því að ekki er raunhæft að gera ráð fyrir að þessi 15-20 stöðugildi, sem gert er ráð fyrir að bætist við þann hóp starfsmanna sem nú starfar já Barnaverndarstofu, fari öll í beina þjónustu við börn.

Á síðustu þremur árum hefur stöðugildum Barnaverndarstofu fjölgað úr tæplega 80 í tæplega 100, vegna aukinna verkefna sem stofnuninni hefur verið falið að sinna, án þess að fjármagn hafi verið sett í stoðþjónustu sem fjölgun starfsmanna hefur í för með sér, s.s. mannauðsmál, símsvörun, skjalavörslu, tölvu- og tæknimál, vinnslu tölfræðiuupplýsinga og upplýsinga-, kynningar- og útgáfumál, sem nauðsynlegt er að gera ráð fyrir að BFS verði að sinna. Stoðþjónusta Barnaverndarstofu er komin langt yfir þolmörk, þrátt fyrir að hagrætt hafi verið í starfseminni og bætt hafi verið við einu stöðugildi sérfræðings í fjármálum og rekstri auk þess sem að sérfræðingur í tölfræði var ráðinn til starfa, sem að hluta til er fjármagnaður af sérstökum tímabundnum framlögum frá félagsmálaráðuneyti. Stofnun að þeirri stærð sem Barna- og fjölskyldustofu er ætlað að vera þarf m.a. viðbótarstöðugildi í skjalavörslu (einn starfsmaður er í þessu hlutverki í dag), viðbótarstöðugildi í mannauðs- og fjármál (einn starfsmaður hefur sinnt hlutverki fjármála- og mannauðsstjóra), sérfræðing í upplýsinga- og kynningarmál og útgáfumál (enginn starfsmaður hefur slíkt hlutverk í dag), tölvunarfræðing (starfsmenn hafa sinnt þessu hlutverki með öðrum störfum) auk annars stuðnings við sérfræðinga og stjórnendur, sem er nauðsynlegur til þess að hægt sé að sinna verkefnum, sem BFS verður falið að sinna, af kostgæfni.

VIII.

Niðurlag

Barnaverndarstofa telur að lokum rétt að benda á mikilvægi þess að samhliða frumvarpi þessu taki gildi þær breytingar á barnaverndarlögum sem í vinnslu eru í félagsmálaráðuneytinu og varða nauðsynlegar breytingar á skipulagi barnaverndarmála til að efla og bæta vinnslu þeirra mála, ekki síst er varðar fyrirkomulag mála hjá sveitarfélögum.

Barnaverndarstofa veitir velferðarnefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaverndarstofu


Helga Björg Ólmasdóttir
forstjóri Barnaverndarstofu