

Álit félags- og tryggingamálanefndar

á skýrslu Ríkisendurskoðunar um þjónustusamninga Barnaverndarstofu og lok þeirra.

Með bréfi dags. 24. febrúar 2011 vísaði forseti Alþingis umræddri skýrslu til félags- og tryggingamálanefndar. Nefndin hefur fjallað um skýrsluna og fengið á sinn fund Kristínu Kalmansdóttur og Þóri Óskarsson frá Ríkisendurskoðun, Braga Guðbrandsson og Heiðu Björg Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu og Láru Björnsdóttur og Þorgerði Benediktsdóttur frá velferðarráðuneyti en nefndin ræddi ábendingar Ríkisendurskoðunar við þær í tengslum við umfjöllun um frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum, 56. mál. Þá hafði nefndin fjallað um málefni meðferðarheimila á fundum í nóvember og desember á síðasta ári þar sem rætt var sérstaklega um gerð þjónustusamninga vegna slíkra heimila, lok samninganna og eftirlit Barnaverndarstofu og félags- og tryggingamálaráðuneytis, nú velferðarráðuneytis, með slíkum samningum. Á þeim tíma fékk nefndin á sinn fund Bolla Þór Bollason og Einar Njálsson frá félags- og tryggingamálaráðuneyti, Hákon Gunnarsson og Snæfríði Njálisdóttur frá meðferðarheimilinu Árbót ásamt lögmanni þeirra Björgvini Þorsteinssyni, Guðmund Tý Þórarinsson vegna Götusmiðjunnar ásamt lögmanni hans Gísla Kr. Björnssyni og Braga Guðbrandsson, Heiðu Björg Pálmadóttur, Jón Björnsson og Halldór Hauksson frá Barnaverndarstofu.

I. Málsmeðferð.

Nefndin ræddi eins og framan greinir málefni meðferðarheimila og þjónustusamninga Barnaverndarstofu vegna þeirra á fundum sínum 29. nóvember og 2. desember 2010. Strax á fyrri fundi nefndarinnar um málið var ljóst að Ríkisendurskoðun hefði ákveðið að gera úttekt á því hvernig staðið var að uppsögn þjónustusamninga Barnaverndarstofu við meðferðarheimili fyrir börn og unglunga á árunum 1996–2010. Nefndin fékk gesti vegna málsins og fjallaði ítarlega um það en samþykkti svo að fresta frekari umfjöllun þar til skýrsla Ríkisendurskoðunar um málið lægi fyrir.

Eftir að hafa rætt um skýrslu Ríkisendurskoðunar telur nefndin rétt að leggja fram álit sitt á málinu og telur jafnframt málið þannig vaxið að fylgja þurfi því eftir. Leggur nefndin því samhliða álitinu fram beiðni um skýrslu frá velferðarráðherra þar sem óskað verður upplýsinga um framgang mála vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar um þjónustusamninga Barnaverndarstofu og lok þeirra og með hvaða hætti velferðarráðuneyti og Barnaverndarstofa muni að bregðast við þeim. Þá telur nefndin mikilvægt að fram komi hvaða stefnu sé fylgt varðandi meðferðarúræði barna, hvort breytingar hafi verið gerðar á henni eða hvort breytinga sé að vænta, hverjir muni þá vinna að þeim breytingum og með hvaða hætti eftirliti og mati á breytingunum verði háttáð.

II. Niðurstöður Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun bendir á að á árunum 1996–2010 hafi alls fjórtán þjónustusamningum verið sagt upp og kemst að því að af fyrirbyggjandi gögnum verði „ekki annað ráðið en að

Barnaverndarstofa hafi við þessi samningsslit yfirleitt leitast við að gæta hagsmuna ríkisins og þeirra barna sem dvöldu á meðferðarheimilunum, án þess þó að fara í bága við meðalhóf eða sýna rekstraraðilum óbilgirni. Þá hefur andmælaréttur þeirra jafnan verið virtur." Ljóst er því að Barnaverndarstofa hafi almennt leitast við að gæta hagsmuna hlutaðeigandi aðila og fara eftir stjórnsýslulögum.

Ríkisendurskoðun telur að lengi framan af hafi gætt stöðugleika í rekstri einkarekinna meðferðarheimila með nokkrum undantekningum. Nefndin telur þó skýrsluna gefa vísbendingar um að betur hefði mátt standa að þarfagreiningu við gerð sumra þeirra samninga sem var sagt upp eftir mjög skamman rekstrartíma.

Skoðun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að á „árunum 1997–2010 var sjö sinnum samið við rekstraraðila um sérstakar greiðslur vegna samningsslita.“ Ekki var hægt að vísa til tiltekinna reglna eða ákvæða í þjónustusamningum vegna greiðslanna og telur nefndin því ljóst að þörf sé á skýrari reglum um gerð slíkra samninga, viðmiðunarreglum um greiðslur eða skýrum reglum um samninga.

Af þeim sjö tilvikum þar sem samið var sérstaklega um greiðslur var fjórum sinnum um að ræða greiðslu rekstrarframlags á hluta óunnins uppsagnartíma. Af þessu leiðir að í þremur tilvikum var ekki um að ræða slíkar greiðslur enda gerir Ríkisendurskoðun verulegar athugasemdir vegna greiðslna í tengslum við lokun heimilis á Torfastöðum, Götusmiðjunnar og heimilis að Árbót. Ríkisendurskoðun telur þessi lokauppgjör sérstaklega athyglisverð, ekki aðeins vegna þess að þau varða umtalsverða fjármuni, þ.e. alls um 84 millj. kr. að núvirði, heldur einnig vegna þess að þau orka um margt tvímælis. Nefndin tekur þessi sjónarmið Ríkisendurskoðunar og áréttar að heimilin virðast ekki hafa átt lögvarða kröfu til annarra greiðslna en vegna umsamins uppsagnarfrests. Mörg óvissuatriði virðast vera til staðar við uppgjörið og þó svo að tvö þeirra byggist á fyrirliggjandi reikningum (Torfastaðir og Götusmiðjan) er samt sem áður til staðar óvissa um greiðsluskýldu.

Ríkisendurskoðun tekur eitt uppgjörið sérstaklega fyrir, vegna lokunar Árbótar, enda sker það sig úr að því leyti að bótafjárhæðin byggðist fremur á samkomulagi en eiginlegum reikningsskilum. Nefndin telur mikilvægt að hugað verði sérstaklega að því að setja verklagsreglur um hvernig fara eigi með deilu- eða vafamál sem upp koma vegna lokunar meðferðarheimila. Þá er nauðsynlegt að tryggja að sá aðili sem ber stjórnsýslulega ábyrgð á gerð, uppsögn og lokum þjónustusamninga hafi nægilegt svigrúm til að sinna lögbundinni skyldu sinni og ekki sé gengið inn á valdsvið hans. Nefndin áréttar að fara þarf eftir stjórnsýslulögum og hugsanlega sérlögum við úrlausn mála og ekki er unnt að velja aðra leið eftir hentugleik. Tryggja þarf jafnræði og réttaröryggi í þessum málum sem og öðrum. Þá er jafnframt mikilvægt að tryggja að vel sé farið með fjármuni ríkisins og ekki greitt nema skýr skylda sé til þess enda er þá í engu farið með jafnræði aðila og ábyrgð á meðferð opinberra fjármuna.

Samkvæmt 2. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, getur Barnaverndarstofa falið öðrum rekstur heimila og stofnana á grundvelli þjónustusamnings. Það er því á ábyrgð Barnaverndarstofu að gera slíka samninga og þar með að segja þeim upp og semja um lyktir þeirra. Komi upp ágreiningur milli rekstraraðila heimilis og stofunnar er gert ráð fyrir því í 3. mgr. ákvæðisins að unnt sé að skjóta honum til velferðarráðuneytis.

Niðurstöður Ríkisendurskoðunar um samningslok við Árbótarheimilið eru taldar upp í fimm liðum. Í fyrsta lagi telur Ríkisendurskoðun að uppsagnarákvæði þjónustusamningsins hafi verið ótvírætt, í öðru lagi að forsendubrestur hafi orðið en þó hafi skort formlegar reglur Barnaverndarstofu um nýtingarhlutfall o.þ.h. og í þriðja lagi er lögvarinn réttur rekstraraðila Árbótar dreginn í efa þegar litið er til framkvæmdar uppsagnar og samningsákvæða. Í fjórða lagi telur Ríkisendurskoðun að engin málefnaleg rök hafi legið fyrir því að greiða Árbótar-

heimilinu bætur vegna samningsloka með tilliti til jafnræðissjónarmiða og mismununar. Í fimmta lagi gerir Ríkisendurskoðun ekki athugasemdir við að málinu hafi lokið með aðkomu félags- og tryggingamálaráðuneytis en bendir á að afskipti einstakra þingmanna úr Norðausturkjördæmi, m.a. fjármálaráðherra, hafi að einhverju leyti veitt málinu úr faglegum farvegi inn í hreinar samningaviðræður. Ríkisendurskoðun lítur það alvarlegum augum og telur að óska hefði átt eftir álitu ríkislögmans og gera upp rekstur Árbótarheimilisins á grundvelli ársreikninga.

Nefndin telur rétt að taka sérstaklega undir orð Ríkisendurskoðunar hvað varðar afskipti utanaðkomandi aðila af stjórnsýsluathöfnum og starfi Barnaverndarstofu. Í skýrslunni segir: „Auk þess að formfesta betur í leiðbeinandi reglum og samningum ákvæði um hugsanlegar lokagreiðslur, hnígi veigamikil rök til slíkra greiðslna, er afar mikilvægt að jafnt Barnaverndarstofa sem velferðarráðuneyti sporni gegn óeðlilegum afskiptum utanaðkomandi aðila, jafnt stjórnámálanna sem annarra, að lausn mála. Slík afskipti grafa undan faglegum vinnubrögðum og draga úr tiltrú almennings á stjórnsýslunni.“

Þá fylgja skýrslunni ábendingar til velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu sem verður gerð nánari grein fyrir í næsta kafla sem og afstöðu nefndarinnar til einstakra atriða er varða ábendingarnar.

III. Ábendingar Ríkisendurskoðunar.

Í skýrslunni er fjórum ábendingum beint til velferðarráðuneytis og fjórum til Barnaverndarstofu. Velferðarráðuneyti er bent á að:

1. Taka þarf afstöðu til einkarekinna meðferðarheimila sem rekstrarforms.
2. Greiðslur vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar.
3. Ganga þarf úr skugga um lögmæti uppsagnar.
4. Efla þarf eftirlit með þjónustu Barnaverndarstofu.

Ábendingar til Barnaverndarstofu eru:

1. Greiðslur vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar.
2. Setja þarf skýrt viðmið um nýtingarhlutfall heimilanna.
3. Setja þarf skýrt viðmið um fagmenntun meðferðaraðila.
4. Tryggja þarf að Ríkisendurskoðun berist áritaðir ársreikningar.

Taka þarf afstöðu til einkarekinna meðferðarheimila sem rekstrarforms.

Nefndin tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar og beinir því til ráðuneytis að farið verði í skýra stefnumörkun á þessu sviði þar sem metið verði hvort notast eigi áfram við þjónustusamningaformið og einkarekin heimili. Telur nefndin nauðsynlegt við þá stefnugerð að leitað verði til fagaðila, háskólasamfélagsins sem og barnaverndarnefnda enda er ákvörðun um úrræði handa börnum á þeirra ábyrgð.

Greiðslur vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar.

Þessari ábendingu var beint bæði til velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu. Nefndin fjallaði mjög ítarlega um þennan þátt ábendinga Ríkisendurskoðunar og tekur undir afstöðu Ríkisendurskoðunar þess efnis að verði „haldið í núverandi rekstrarform er mikilvægt að velferðarráðuneyti tryggi fyrir sitt leyti að greiðslur til einkarekinna meðferðarheimila vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar og taki mið af ákvæðum samninga, skráðum reglum um slíkar greiðslur og raunverulegu uppgjöri ef því er að skipta. Einungis með því móti verður jafnræði rekstraraðila tryggt.“ Afstaða velferðarráðuneytisins til þessarar ábend-

ingar er jákvæð og hyggst ráðuneytið fela Barnaverndarstofu að semja drög að reglum sem síðar yrðu staðfestar í ráðuneytinu.

Ganga þarf úr skugga um lögmæti uppsagnar.

Um þessa ábendingu segir Ríkisendurskoðun: „Mikilvægt er að velferðarráðuneyti gangi jafnan úr skugga um að uppsagnir þjónustusamninga séu lögmætar og leiti til ríkislögmans leiki einhver vafi á um slíkt. Ekki á að þurfa að deila um það.“ Nefndin tekur undir þessa ábendingu enda óskaði hún sérstaklega skýringar á því á síðasta ári hvers vegna ekki hefði verið leitað áhlits ríkislögmans vegna uppsagnar samnings við meðferðarheimilið Árbót. Nefndin telur nauðsynlegt að leitað sé áhlits ríkislögmans sé vafi í málum um greiðsluskyldu eða önnur atriði. Velferðarráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar og áréttar að héðan í frá muni það leita til ríkislögmans þegar mál varða ráðuneytið sjálft eða mál er þannig vaxið að öðru leyti að rétt þykir að leita utanaðkomandi faglegs áhlits. Telur nefndin mikilvægt að tryggjast verði að þetta verklag verði viðhaft hér eftir.

Efla þarf eftirlit með þjónustu Barnaverndarstofu.

Nefndin telur rétt að benda á að í frumvarpi til breytinga á barnaverndarlögum sem nefndin hefur nú til meðferðar (þskj. 57, 56. mál) eru lagðar til breytingar á eftirliti með barnaverndaryfirvöldum og kynntur nýr kafli inn í lögum um mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis. Telur nefndin þetta að nokkru mæta athugasemdum Ríkisendurskoðunar en mikilvægt sé þó að gera enn betur. Telur nefndin ljóst að setja þarf skýra stefnu um eftirlit með velferðarþjónustu og kanna möguleika á því að fela sérstakri stofnun eða deild eftirlitið. Hugmyndir um slíka stofnun hafa verið þónokkuð til umræðu undanfarið og m.a. er minnst á hana í svari ráðuneytisins. Félags- og tryggingamálanefnd fagnaði áformum um slíka stofnun í nefndaráli sínu um breytingu á lögum um málefni fatlaðs fólks (þskj. 550, 256. mál) og telur vert að áréttu þau sjónarmið sín hér að mikilvægt sé að eftirlit sé sterkt, virkt og skilvirkt: „Verður þetta enn brýnna þegar horft er til þess að eftirlit slíkrar stofnunar snýr að hópum sem eiga oftast en ekki undir högg að sækja, svo sem börnum, öldruðum, fötluðu fólki og fólki sem nýtur þjónustu vegna bágra félagslegra aðstæðna. Pottur hefur víða verið brotinn í eftirliti og mikilvægt að tryggja að eftirlit með þjónustu sé hjá óháðum aðila. Nefndin beinir þeim eindregnu tilmælum til nýs velferðarráðherra að koma eftirlitsþættinum í fastar skorður eða koma á fót eftirlitsstofnun sem allra fyrst.“

Setja þarf skýrt viðmið um nýtingarhlutfall heimilanna.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að Barnaverndarstofa setji skráða reglu um það hversu lágt nýtingarhlutfall meðferðarheimila má fara og í hve langan tíma það má standa til að stofan telji rétt að segja upp þjónustusamningum á grundvelli ónógrar eða dvínandi eftirspurnar. Nefndin telur að reglur sem þessar gætu orðið til þess að gera alla framkvæmd skýrari og gagnsærri enda fengju matskennd atriði minna vægi hverju sinni. Nefndin hefur þó nokkurn skilning á afstöðu Barnaverndarstofu um þetta atriði enda ráða barnaverndarnefndir miklu um nýtingu heimila og því getur verið nauðsynlegt að grípa til uppsagnar þjónustusamnings ef breytingar eru yfirvofandi. Skoða þarf þetta atriði nánar og telur nefndin mikilvægt að velferðarráðuneytið og Barnaverndarstofa kanni þörf á reglum þar um.

Setja þarf skýrt viðmið um fagmenntun meðferðaraðila.

Líkt og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur með breyttum og nýjum úrræðum aukist mjög þjónustubörf þeirra barna sem send eru á meðferðarheimili. Þetta eru oft erfiðari og alvarlegri tilfelli og því mikilvægt að börnin fái þá meðferð sem þau þurfa á að halda. Nefndin tekur því undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að rétt sé að Barnaverndarstofa setji skýrt viðmið um fagmenntun og hæfni þess fólks sem þar starfar. Nefndin telur þó að velferðarráðuneyti og Barnaverndarstofa þurfi að skoða sérstaklega hvort slík viðmið séu fest í þjónustusamning enda gætu þau tekið einhverjum breytingum vegna mismunandi þjónustuþarfar og þjónustuþyngdar þeirra barna sem vistast hverju sinni á meðferðarheimili. Hið minnsta þarf að tryggja að Barnaverndarstofa geti sett fram beinar kröfur um fagmenntun meðferðaraðila til að tryggja að börnum sé veitt sú þjónusta sem þau þarfnast og fái úrræði við hæfi.

Tryggja þarf að Ríkisendurskoðun berist áritaðir ársreikningar.

Allt frá 1998 hefur verið ákvæði í þjónustusamningum sem leggur skýra samningsskyldu á aðila að senda ársreikning til bæði Barnaverndarstofu og Ríkisendurskoðunar. Ársreikningar hafa í flestum tilfellum skilað sér til Barnaverndarstofu en ekki Ríkisendurskoðunar. Fundin hefur verið lausn á þessu máli þar sem Ríkisendurskoðun taldi rétt að Barnaverndarstofa skilaði reikningum til Ríkisendurskoðunar og stofan tekur undir þau sjónarmið.

Alþingi, 12. maí 2011.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir. Pétur H. Blöndal.
form.

Jónína Rós Guðmundsdóttir. Guðmundur Steingrímsson. Íris Róbertsdóttir.