

# ÞJÓNUSTUSAMNINGAR BARNAVERNDARSTOFU OG LOK ÞEIRRA

FEBRÚAR 2011

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	7
Viðbrögð velferðarráðuneytis .....	7
Viðbrögð Barnaverndarstofu .....	8
INNGANGUR.....	12
1    MEÐFERÐARHEIMILI FYRIR BÖRN.....	14
1.1    Þjónustusamningar Barnaverndarstofu .....	14
1.2    Þróun starfseminnar .....	16
1.3    Inntak þjónustusamninga.....	17
1.4    Uppsagnarákvæði þjónustusamninga.....	18
1.5    Framtíð þjónustusamninga .....	20
1.6    Eftirlit með þjónustunni .....	21
2    UPPSÖGN ÞJÓNUSTUSAMNINGA .....	23
2.1    Tímabilið 1995–2010.....	23
2.2    Starfslokasamningar / bætur .....	26
3    EINSTÖK MEÐFERÐARHEIMILI .....	30
3.1    Geldingalækur (1995–96).....	30
3.2    Sólheimar 17 (1996–97).....	31
3.3    Geldingalækur (1996–97).....	31
3.4    Geldingalækur (1997–99).....	32
3.5    Skjöldólfsstaðir (2000–02).....	33
3.6    Torfastaðir (1995–2004) .....	34
3.7    Geldingalækur (1999–2004).....	36
3.8    Varpholt/Laugaland (1997–2007) .....	36
3.9    Hvítárbakki (1998–2007).....	36
3.10    Bakkaflöt/Háholt (1995–2008).....	37
3.11    Geldingalækur (2004–08).....	37
3.12    Hvítárbakki (2007–08).....	38
3.13    Götusmiðjan (1999–2010) .....	38
4    ÁRBÓT/BERG (1995–2010) .....	42
4.1    Tildrög uppsagnar .....	42
4.2    Samningur um bætur .....	47
4.3    Niðurstöður .....	51

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Við stofnun Barnaverndarstofu árið 1995 var ákveðið að útvista rekstri langtímameðferðarheimila fyrir börn og unglunga, þ.e. bjóða hann út á grundvelli þjónustusamninga til tiltekins tíma. Með þessu var stefnt að auknu hagræði í rekstri og að mæta sem best þörf fyrir þjónustu hverju sinni. Megináhersla var lögð á fjölskyldurekin heimili, þ.e. að rekstrar- og meðferðaraðilar byggju með fjölskyldu sinni undir sama þaki og skjólstæðingar þeirra. Sömuleiðis þótti æskilegast að heimilin væru starfrækt utan höfuðborgarsvæðisins svo að skapa mætti börnunum nýtt umhverfi og aukið frelsi til athafna. Yfirleitt var almennt starfsfólk heimilanna ófaglært.

**MEGINÁHERSLA VAR  
LÖGÐ Á FJÖLSKYLDU-  
REKIN HEIMILI**

Á fyrstu starfsárum Barnaverndarstofu (1995–2003) fjölgaði meðferðarheimilum í umsjón stofunnar úr fimm í átta en síðan þá hefur þeim fækkað að nýju og voru þau þrjú í upphafi árs 2011. Meginástæða þessarar fækkunar er dvínandi eftirspurn eftir þjónustu heimilanna, annars vegar vegna nýrra meðferðarúræða utan sérhæfðra heimila eða stofnana og hins vegar vegna alvarlegra atburða sem þar hafa gerst. Á þeim heimilum sem enn starfa hefur einnig verið fallið frá fjölskyldurekstri og athyglisvert er að nýjasta heimilið, sem opnað var haustið 2010, er ekki einkarekið heldur starfrækt af Barnaverndarstofu. Þá mun fagmenntuðu starfsfólki hafa fjölgað nokkuð. Allt þetta vitnar um vissa áherslu- eða stefnubreytingu í rekstri meðferðarheimila.

**ÞRjú HEIMILI NÚ  
STARFRÆKT**

Lengi framan af ríkti verulegur stöðugleiki í rekstri einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglunga og héldu sömu aðilar iðulega úti starfsemi óslitið í langan tíma, jafnvel tíu til fimmtán ár. Almennt þótti starf þeirra líka farsælt. Frá stöðugleikanum eru þó undantekningar. Á árunum 1997–2002 var tveimur heimilum lokað eftir aðeins tvö til þrjú ár í rekstri vegna ófullnægjandi nýtingar vistrýma. Þá hafa nokkrir þjónustusamningar við rekstraraðila haldið í skamman tíma, jafnvel innan við ár, vegna breyttra forsendna. Uppsagnarákvæði samninganna hafa að vísu tryggt að tiltölulega auðvelt hefur verið að leiðrétta stefnuna hverju sinni. Að því leyti hafa þeir reynst það stjórnþæki sem þeim var ætlað að vera. Þessu hefur þó fylgt viss fórnarkostnaður.

**STARF HEIMILANNA  
ALMENNT FARSÆLT**

Á árunum 1996–2010 var alls fjórtán þjónustusamningum Barnaverndarstofu við einkarekin meðferðarheimili sagt upp áður en gildistími þeirra rann út. Í átta tilvikum hafði Barnaverndarstofa frumkvæði að samningsslitum eða hvatti rekstraraðila til að segja upp samningum sínum en í sex tilvikum sögðu rekstraraðilar sjálfir upp samningi. Í þeim tilvikum þegar Barnaverndarstofa óskaði eftir samningsslitum var lítil eftirspurn eftir þjónustu nefnd sem ástæða í sex skipti, eitt sinn var vísað til trúnaðarbrests og annað sinn til vanefndar. Persónulegar ástæður eða einhvers konar ágreiningur við Barna-

## HAGSMUNA RÍKISINS OG BARNA GÆTT VIÐ UPPSÖGN SAMNINGA

verndarstofa voru hins vegar meginástæður þess að rekstraraðilar sögðu sjálfir upp samningum sínum.

Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki annað ráðið en að Barnaverndarstofa hafi við þessi samningslit 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. Almennt hefur samningsformið líka batnað í tímans rás og hefur Barnaverndarstofa þar m.a. tekið mið af fyrri reynslu. Við slit eins samnings (Geldingalækur, 1999) hefði verulegur annmarki á honum t.d. hæglega getað valdið Barnaverndarstofu vandkvæðum ef rekstraraðilar hefðu haldið því til streitu að ákvæðum hans yrði fylgt í einu og öllu.

## SJÖ SINNUM SAMIÐ UM GREIÐSLUR VEGNA SAMNINGS- SLITA

Á árunum 1997–2010 var sjö sinnum samið við rekstraraðila um sérstakar greiðslur vegna samningslita og hafði Barnaverndarstofa forgöngu að fimm þeirra en ráðuneyti félagsmála að tveimur. Í engu tilviki var unnt að vísa til tiltekinna reglna eða ákvæða í þjónustusamningum um slíkar greiðslur. Fjórum sinnum var um að ræða greiðslu rekstrarframlags á hluta óunnins uppsagnartíma. Þá var nýting vistrýma orðin það lítil að ástæðulaust þótti að halda starfseminni áfram. Ein þessara greiðslna sker sig úr vegna þess hve há hún var (um 13,2 m.kr. að núvirði) og í hve skamman tíma rekstrar- aðili hafði starfað áður en þjónustusamningi við hann var sagt upp (hálf ár). Samningurinn reyndist því mjög kostnaðarsamur fyrir Barnaverndarstofu. Þó hefði orðið enn kostnaðarsamara að halda starfseminni áfram að óbreyttu.

Þrisvar hefur verið samið við rekstraraðila um nokkurs konar lokauppgjör eða „sann- girnissbætur“. Slíkar bætur hafa þá verið rökstuddar með vísun til þess að rekstrarfram- lög til heimilis hafi verið lægri en til sambærilegra heimila á tilteknu tímabili (Torfa- staðir, 2004), neikvæðrar eiginfjárstöðu við lokun heimilis (Götusmiðjan, 2010) og eftirstöðva skulda sem stofnað var til vegna uppbyggingar heimilis (Árbót, 2010). Að auki má geta þess að Barnaverndarstofa hefur þrisvar sinnum keypt innbú af rekstrar- aðilum við starfslok og selt hluta þess til annarra heimila. Á þau kaup ber fyrst og fremst að líta sem nokkurs konar fyrirgreiðslu.

## LOKAUPPGJÖRIN ORKA UM MARGT TVÍMÆLIS

Lokauppgjörin vekja sérstaka athygli, ekki aðeins vegna þess að þau varða umtalsverða fjármuni, þ.e. alls um 84 m.kr. að núvirði, heldur einnig vegna þess að þau orka um margt tvímælis. Miðað við hvernig staðið var að uppsögn samninga við meðferðarheim- ilin að Torfastöðum og í Árbót, þ.e. þeim var sagt upp á lögmatan hátt með tilskildum fyrirvara (tólf eða sex mánuðum), virðast heimilin ekki hafa átt lögvarða kröfu til annarra greiðslna en vegna umsamins uppsagnarfrests. Hér ber einnig að hafa í huga að rekstr- araðilar Torfastaðaheimilisins sögðu sjálfir upp samningi sínum. Í báðum þessum tilvik- um samdi ráðuneyti félagsmála engu að síður um sérstakar viðbótargreiðslur og raunar í andstöðu við Barnaverndarstofu. Á sama hátt má færa að því rök að rekstraraðili Götu- smiðjunnar hafi ekki átt rétt á neinum greiðslum eftir að starfsemi þar hætti, enda átti Barnaverndarstofa kost á að rifta samningi sínum við hann fyrirvaralaust með vísun í ákvæði samningsins um „verulega vanefnd“ á samningsskyldum, t.d. vegna hugsanlegra brota á almennum lögum eða þess að meðferð og uppeldi vistunglinga samræmist ekki kröfum Barnaverndarstofu.

Ljóst er að eitt þessara uppgjöra (Árbót) sker sig úr að því leyti að bótafjárhæðin byggði fremur á samkomulagi en eiginlegum reikningsskilum. Ekki verður heldur séð að þungvæg rök hafi verið fyrir greiðslunni, þ.e. að heimilið hafi við samningsslit setið uppi með raunverulegar eftirstöðvar skulda sem stofnað var til vegna uppbyggingar þess. Í hinum tilvikunum (Torfastaðir og Götusmiðjan) var þrátt fyrir allt fastara land undir fótum í þessu tilliti, þ.e. bótafjárhæðin tók mið af útreikningum óháðra aðila á rekstrarframlögum eða eiginfjárstöðu heimilis. Um þær greiðslur má engu að síður deila. Ekki verður t.d. séð að Barnaverndarstofa hafi borið ábyrgð á skuldum Götusmiðjunnar sem stofnað var til áður en þjónustusamningur var gerður við heimilið. Auðveldara er að fallast á þá ákvörðun að greiða laun starfsmanna heimilisins á uppsagnartíma.

Finna má að því að Barnaverndarstofa hafi ekki sett sér skráðar viðmiðunarreglur um hugsanlegar greiðslur til rekstraraðila vegna samningsslita, enda getur sá háttur sem hafður hefur verið á hæglega alið á tortryggni og skapað hættu á misræmi eða jafnvel mismunun milli rekstraraðila. Velferðarráðuneyti þyrfti að staðfesta slíkar reglur. Almennt ber að forðast uppgjörsgreiðslur sem ekki eiga sér stoð í reglum eða samningbundnum ákvæðum. Að vísu bannar ekkert slíkar greiðslur og vel má hugsa sér að þær geti átt rétt á sér í einstaka tilvikum vegna sérstakra aðstæðna. Ekki verður hins vegar fullyrt að þeir rekstraraðilar heimila sem þegið hafa slíkar bætur hafi átt meira tilkall til þeirra en ýmsir aðrir þar sem ekki hefur tíðkast að gera upp rekstur heimila við starfslok þeirra eða bera saman framlög til þeirra. Af þessum sökum gætu bæturnar hæglega farið í bága við jafnræðissjónarmið. Þær samræmast líka illa þeirri meginhugsun sem felst í útvistun verkefna með þjónustusamningum þar sem lögmál markaðarins ráða.

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 stjórnmalamanna sem annarra, að lausn mála. Slík afskipti grafa undan faglegum vinnubrögðum og draga úr tiltrú almennings á stjórnsýslunni. Á sama hátt er eðlilegt að ráðherrar forðist afskipti af málsmeðferð og ákvörðunum sem öðrum ráðherrum eru falin nema hinir síðarnefndu óski sérstaklega eftir atbeina þeirra.

**FYLGJA BER SKRÁÐUM  
VIÐMIÐUNARREGLUM  
OG ÁKVÆÐUM  
SAMNINGA**

**SPORNA ÞARF GEGN  
AFSKIPTUM  
UTANAÐKOMANDI  
AÐILA**

## ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

### 1. TAKA ÞARF AFSTÖÐU TIL EINKAREKINNA MEÐFERÐARHEIMILA SEM REKSTRARFORMS

Ríkisendurskoðun telur rétt að velferðarráðuneyti taki faglega afstöðu til þess hvort dagar einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglinga séu hugsanlega liðnir vegna breyttra aðstæðna í samfélaginu. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að huga að því hvernig tryggja megir sem best starfsskilyrði, menntun og hæfni þeirra meðferðaraðila sem starfa á heimilunum og að skjólstaðingar þeirra fái þá þjónustu sem þeim ber. Eitt og sér orkar það mjög tvímælis að Barnaverndarstofa hafi ekki hús-bóndavald yfir starfsmönnum heimilanna.

### 2. GREIÐSLUR VEGNA SAMNINGSSLITA SÉU GAGNSÆJAR OG MÁLEFNALEGAR

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.

### 3. GANGA ÞARF ÚR SKUGGA UM LÖGMÆTI UPPSAGNAR

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.

### 4. EFLA ÞARF EFTIRLIT MEÐ ÞJÓNUSTU BARNAVERNDARSTOFU

Samkvæmt reglugerð um Barnaverndarstofu hefur stofan sjálf eftirlit með framkvæmd þeirra þjónustusamninga sem hún gerir um rekstur meðferðarheimila fyrir börn og unglinga. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að velferðarráðuneyti komi á sjálfstæðu ytra eftirliti með framkvæmd þessara samninga, þ.e. gæði og árangri þeirrar þjónustu sem stofan skilgreinir og ákveður hvar og hvernig er veitt. Slík verkaskipting yrði án efa til að efla góð og fagleg vinnubrögð og eyða hugsanlegri tortryggni um geðþóttaákvæðanir og mismunun.

## ÁBENDINGAR TIL BARNAVERNDARSTOFU

### 1. GREIÐSLUR VEGNA SAMNINGSSLITA SÉU GAGNSÆJAR OG MÁLEFNALEGAR

Verði haldið í núverandi rekstrarform er mikilvægt að Barnaverndarstofa 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.

### 2. SETJA ÞARF SKÝRT VIÐMIÐ UM NÝTINGARHLUTFALL HEIMILA

Mikilvægt er 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. Vísa þarf til þessarar reglu í samningum. Þyki rétt að taka tillit til „þjónustuþyngdar“ þarf það að koma fram.

### 3. SETJA ÞARF SKÝRT VIÐMIÐ UM FAGMENNTUN MEÐFERÐARAÐILA

Til að tryggja þá þjónustu sem meðferðarheimilin veita er rétt að Barnaverndarstofa setji skýrt viðmið um fagmenntun og hæfni þess fólks sem þar starfar. Eðlilegt er að sett sé ákvæði um slíkt í þjónustusamninga.

### 4. TRYGGJA ÞARF AÐ RÍKISENDURSKOÐUN BERIST ÁRITAÐIR ÁRSREIKNINGAR

Mikilvægt er að Barnaverndarstofa, sem núverandi eftirlitsaðili með þjónustusamningum um rekstur meðferðarheimila fyrir börn og unglinga, tryggi að rekstraraðilar standi við þá skuldbindingu sína að senda Ríkisendurskoðun árlega undirritaðan ársreikning vegna starfsemi sinnar. Að öllum líkindum væri heppilegast að Barnaverndarstofa sæi sjálf um slík skil.

# VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

## VIÐBRÖGÐ VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

### 1. GREIÐSLUR VEGNA SAMNINGSSLITA SÉU GAGNSÆJAR OG MÁLEFNALEGAR

„Með tilkomu fjölkerfameðferðar (MST), þar sem barn og fjölskylda er aðstoðuð á heimili sínu og í nánasta umhverfi, átti sér stað gríðarleg stefnubreyting í meðferð barna samkvæmt barnaverndarlögum. Stefnubreytingin átti sér stað í samræmi við samþykkt Alþingis árið 2008 á þingsályktun um framkvæmdaáætlun í barnaverndarmálum. Slík meðferð barna á heimili sínu þýðir að mjög dregur úr meðferðarstarfi á meðferðarstofnunum. Auk þess hefur MST-kerfið það í för með sér að hugmyndin sem býr að baki fjölskyldureknum heimilum gengur ekki upp þar sem einungis börn sem eiga í hvað mestum erfiðleikum og þurfa vandmeðfarna aðstoð fá nú meðferð á meðferðarheimilum. Ekki er hægt að ætlast til að fjölskyldur taki að sér slík verkefni á heimili sínu. Nú lítur það svo út að fjölskyldurekin meðferðarheimili fyrir börn eigi ekki við.

Í ráðuneytinu er nú unnið stefnumótun um meðferð barna utan heimilis með hliðsjón af stefnubreytingunni sem tilkoma MST-kerfisins hafði í för með sér. Ýmsar leiðir eru færar í því efni.“

### 2. GREIÐSLUR VEGNA SAMNINGSSLITA SÉU GAGNSÆJAR OG MÁLEFNALEGAR

„Ráðuneytið er sammála því að setja verður gagnsæjar og málefnalegar reglur, og þar með lögmætar, um greiðslur vegna samningsslita á þjónustusamningum þar sem meginreglur stjórnáslulaga gildi. Á það bæði við þegar eiginlegt lokauppgjör á sér stað eða samningaleiðin er farin.

Ráðuneytið mun að fela Barnaverndarstofu að semja drög að reglunum sem síðar yrðu staðfestar í ráðuneytinu.“

### 3. GANGA ÞARF ÚR SKUGGA UM LÖGMÆTI UPPSAGNAR

„Ráðuneytið tekur undir athugasemd Ríkisendurskoðun hvað þetta atriði varðar. Mikilvægt er að uppsögn þjónustusamnings fái ætíð lögfræðilega meðferð innan ráðuneytisins og leitað verði til ríkislögmanns þegar mál varða ráðuneytið sjálft eða mál er þannig vaxið að öðru leyti að rétt þykir að leita utanaðkomandi faglegs álits.“

### 4. EFLA ÞARF EFTIRLIT MEÐ ÞJÓNUSTU BARNAVERNDARSTOFU

„Ráðuneytið tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar. Í frumvarpi til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, sem lagt var fram á Alþingi

haustið 2010 og er í meðförum Alþingis þegar þetta er ritað, er lagt til að ráðherra hafi eftirlit með því að úrræði á ábyrgð ríkisins uppfylli hverju sinni þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum, stöðlum eða þjónustusamningum þegar það á við. Í þessu skyni feli ráðuneytið óháðum sérfræðingi að heimsækja heimili eða stofnanir sem ríkið ber ábyrgð á skv. 79. gr. barnaverndarlaga að lágmarki einu sinni á ári. Lagt er til í frumvarpinu að ráðherra setji reglugerð um þetta efni. Í athugasemdum með þessari grein frumvarpsins kemur meðal annars fram að lögð sé áhersla á að ráðuneytið fylgist með reglubundnum hætti með uppbyggingu og nýtingu stofnana og heimila fyrir börn, fylgist með því hvernig úttektum og eftirliti sé háttað með allri starfseminni og leggi mat á hvort fylgt sé ákvæðum laga, reglugerða og gæðastaðla.

Best væri að mati ráðuneytisins að eftirlit með ríkisreknum heimilum væri á vegum utanaðkomandi aðila í þeim skilningi að verkefnið væri hjá sérstakri deild eða eftirlitsstofnun. Slík stofnun er nú ekki fyrir hendi, en umræða hefur verið um það innan stjórnarsýslunnar að komið verði á stofnun sem sæi um eftirlit bæði með stofnunum sem fer með heilbrigðisþjónustu og félagslega þjónustu. Bent hefur á embætti landlæknis í því sambandi sem nú fer með eftirlit með heilbrigðisþjónustu. Meðan slíkt ytra eftirlit er ekki fyrir hendi hvað varðar félagslega þjónustu á borð við barnavernd er ekki öðrum eftirlitsaðila til að dreifa en viðkomandi fagráðuneyti sem fer með yfirstjórn barnaverndarmála.“

## VIÐBRÖGÐ BARNAVERNDARSTOFU

### 2. GREIÐSLUR VEGNA SAMNINGSSLITA SÉU GAGNSÆJAR OG MÁLEFNALEGAR

„Barnaverndarstofa tekur undir það sjónarmið að greiðslur vegna samningsslita þjónustusamninga þurfi ætíð að vera gegnsæjar og málefnalegar. Raunar telur stofnanin að málefnaleg sjónarmið hafi ávallt verið höfð að leiðarljósi þegar hún hefur samið við rekstraraðila um samningsslit. Þannig hefur jafnan verið farið eftir óskráðum reglum við slíka samningagerð, leitast við að tryggja samræmi og jafnræði á milli aðila í slíkum tilvikum og að greiðslur endurspegli raunverulegt uppgjör. Barnaverndarstofa tekur hins vegar undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um mikilvægi aukins gegnsæis í þessum efnum og telur því rétt að settar verði skráðar reglur með það að leiðarljósi að fundin verði málamiðlun á milli jafnræðis- og sanngirnissjónarmiða annars vegar og samningafrelsis hins vegar, en þessi sjónarmið togast gjarnan á við úrlausnir í þessum efnum.

Almennt má greina hugsanleg starfslok rekstraraðila sem starfað hafa samkvæmt þjónustusamningum við Barnaverndarstofu í nokkra flokka:

- a. Starfsemi varir út samningstíma en samningur er ekki endurnýjaður/framlengdur við lok gildistíma hans.
- b. Starfseminni lýkur áður en gildistími samnings er úti að frumkvæði Barnaverndarstofu.
- c. Starfsemi lýkur áður en gildistími samnings er úti að frumkvæði rekstraraðila.
- d. Starfseminni lýkur með riftun samnings vegna vanefnda.



Barnaverndarstofa hefur eingöngu talið sér skylt að semja um greiðslur vegna samningsslita þegar stofan hefur sjálf átt frumkvæði að því að starfsemi ljúki áður en gildistími samnings rennur út, sbr. liður b., og að auki fari stofan fram á það við rekstraraðila að starfseminni ljúki fyrr en tilgreindur uppsagnarfrestur er liðinn. Frávik frá þessari reglu eru aðeins tvö (Torfastaðir, 2005; Árbót, 2010), en í báðum tilvikum var um ákvarðanir ráðuneytis að ræða.

Þegar Barnaverndarstofa hefur gengið til samninga um starfslok við þær aðstæður sem skilgreindar eru í lið b) hér að ofan hafa slíkir samningar lengst af þurft að fullnægja tveimur meginforsendum:

1. Að hagsmunir vistbarna hafi verið tryggðir þrátt fyrir snemmbæra lokun meðferðarheimilis með því að tryggja þeim a.m.k. sambærilega þjónustu.
2. Að kostnaður ríkissjóðs samkvæmt starfslokasamningi yrði umtalsvert minni heldur en ef slíkur samningur hefði ekki verið gerður.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um málefni Torfastaða (2004) var kynnt til sögunnar ný regla, byggð á svonefndu „sanngirnissjónarmiði“, þ.e.a.s. að heimilt væri að inna af hendi greiðslu við starfslok rekstraraðila enda þótt lagaskylda til slíkrar greiðslu væri ekki fyrir hendi og óháð því hvor samningsaðila átti frumkvæði að því að binda enda á samnings sambandið. Barnaverndarstofa hefur í eitt skipti talið sér skylt að beita umræddri reglu, við starfslok meðferðarheimilis Götusmiðjunnar (2010) í því skyni að tryggja launa-greiðslur til starfsfólks í uppsagnarfresti og forða rekstraraðila frá gjaldþroti.

Barnaverndarstofa bendir á að erfitt getur reynst að setja ítarlegri reglur sem for-takslaust gildi við gerð samkomulags um greiðslur vegna samningsslita að öðru leyti en því að taka mið af raunverulegu uppgjöri, þ.e.a.s. þeim kostnaði sem slík-um greiðslum er ætlað að mæta. Hætt er við að fortaklausar reglur torveldi samn-ingsgerð og feli í sér að samningafrelsi sé í raun aðeins í orði en ekki á borði. Þá þar að hafa í huga að greiðslur við starfslok teljast til matskenndra stjórnvaldsákvæða-ana í skilningi stjórnsluréttarins. Grundvallarregla stjórnsluréttarins um skyldu-bundið mat felur það í sér að stofunni er óheimilt að setja fastar reglur sem útiloka mat á hverju máli fyrir sig. Loks ber að hafa í huga að við samningsgerðina togast gjarnan á sjónarmiðið um hagkvæmustu útkomu fyrir ríkissjóð annars vegar og jafnræðis- og sanngirnissjónarmið hins vegar eins og fyrr er vikið að.

Verði haldið í núverandi rekstrarform mun Barnaverndarstofa setja sér skráðar reglur um greiðslur vegna samningsslita í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoð-unar þar að lútandi og sem taki mið af ofangreindum verklagsreglum stofunnar. Við gerð slíkra reglna verður þó að varast að reisa ekki of miklar skorður við heim-ildum til greiðslna vegna samningsslita, ekki síst þegar haft er í huga að þær geta reynst ágætt stjórn-tæki til að tryggja sveigjanleika í rekstri, samræmingu framboðs og eftirspurnar og hámarks nýtingu fjármuna. Kemur þá e.t.v. til greina að mati stofunnar að þjónustusamningar hafi að geyma ákvæði um megin reglur í uppgjöri

á milli samningsaðila komi til uppsagnar samnings. Þessi hugsun kemur raunar fram í nýjstu þjónustusamningum stofunnar og rekstraraðila (Háholt 2008 og 2010 og Laugaland 2010).“

### 3. SETJA ÞARF SKÝRT VIÐMIÐ UM NÝTINGARHLUTFALL HEIMILA

„Barnaverndarstofa hefur jafnan fylgst afar vel með nýtingu meðferðarheimila og brugðist við með uppsögn þjónustusamninga ef efni stóð til. Í ábendingu Ríkisendurskoðunar er sett fram það álit að sett sé skráð regla um það hversu lágt nýtingarhlutfall meðferðarheimila má fara og í hve langan tíma það má vara til að réttmætt geti talist að segja upp samningi á grundvelli ófullnægjandi eftirspurnar. Jafnframt er lagt til að vísað sé til þessarar reglu í þjónustusamningum og jafnframt að eigi að taka tillit til þjónustuþyngdar þurfi það að koma fram.

Ofangreind ábending er athyglisverð og sjálfsagt að taka hana til alvarlegrar skoðunar enda þótt Barnaverndarstofa hafi fram til þessa ekki talið slíkar reglur heppilegar. Stofan bendir á í þessu sambandi að þrátt fyrir viðunandi nýtingarhlutfall getur verið nauðsynlegt að grípa til uppsagnar þjónustusamnings ef breytingar eru yfirvofandi. Þannig getur verið fyrirsjáanlegt að nýting hrynji að tilteknum tíma liðnum, t.d. þegar vistunarsamningar barnanna renna allir út á sama tíma og engar umsóknir hafa borist eða líklegt sé að berist (t.d. Geldingalækur, 2008). Skilgreint nýtingarhlutfall í þjónustusamningi gæti þannig girt fyrir að gripið yrði til fyrirbyggjandi ráðstafana með uppsögn samnings.

Leiði athugun til þess að rétt sé að tilgreina lágmarks nýtingarhlutfall í þjónustusamningum þarf að taka tillit til þess að á stundum er „þjónustuþyngd“ metin svo mikil að rétt þykir að fækka skjólstæðingum tímabundið frá skilgreindum fjölda rýma sem kveðið er á um í samningi. Þetta á t.d. við þegar talið er að öryggismörkum sé ógnað vegna sögu um ófyrirséða og ofbeldisfulla hegðun tiltekinn einstaklinga sem nauðsyn ber til að vista í meðferð. Slík frávik frá viðmiðum við útreikning nýtingarhlutfalls þarf að skilgreina í þjónustusamningum ásamt þeim aðferðum sem notaðar eru við slíkar ákvarðanir. Þegar haft er í huga að enginn óyggjandi mælikvarði er til á þjónustuþyngd er ekki óhugsandi að slíkar reglur eða ákvæði í samningum sköpuðu fleiri vandamál heldur en þeim er ætlað að leysa.“

### 4. SETJA ÞARF SKÝRT VIÐMIÐ UM FAGMENNTUN MEÐFERÐARAÐILA

„Barnaverndarstofa tekur undir mikilvægi þess að sett séu viðmið um fagmenntun meðferðaraðila. Hinar nýju áherslur Barnaverndarstofu um meðferð utan stofnana fela í sér fækkun meðferðarheimila jafnframt því sem þjónustuþyngd skjólstæðinga hefur aukist á þeim stofnunum sem eftir standa. Þessi þróun felur í sér auknar kröfur til hæfni starfsfólks til að sinna þungum og flóknum vanda barna í meðferð. Í því skyni að koma til móts við þessar auknu kröfur setur stofan sér það markmið í starfsmannahaldi meðferðarheimilanna að a.m.k. helmingur starfsmanna hafi fagmenntun á háskólastigi. Komi slíkt til framkvæmda hefur það að sjálfsögðu í för með sér talsverða útgjaldaaukningu frá því sem verið hefur. Að auki mun þess ávallt verða gætt að forstöðumenn hafi fagmenntun á háskólastigi enda hafa erlendar rannsóknir undanfarinna ára sýnt að gæði innra starfs ræðst fyrst og fremst af faglegri hæfni forstöðumannsins. Óhjákvæmilegt þykir að benda á að skýrar

kröfur um fagmenntun forstöðumanna og annars starfsliðs meðferðarheimila torveldar staðarval þeirra á landsbyggðinni enda hefur reynslan kennt að því fylgja miklir erfiðleikar á að manna heimilin með fagfólki.“

#### 5. TRYGGJA ÞARF AÐ RÍKISENDURSKOÐUN BERIST ÁRITAÐIR ÁRSREIKNINGAR

„Í ljósi ábendingar Ríkisendurskoðunar um að rekstraraðilar hafa ekki staðið við skuldbindingar í samningum um skil ársreiknings til Ríkisendurskoðunar telur Barnaverndarstofa rétt að stofan annist þau skil í framtíðinni.“

# INNGANGUR

## FJÖLMIÐLAUMRÆÐA

Í lok nóvember 2010 spannst talsverð fjölmiðlaumræða af ákvörðun fjármálaráðuneytis, félags- og tryggingamálaráðuneytis og Barnaverndarstofu fyrir hönd ríkisins að greiða meðferðarheimilinu Árbót í Aðaldal 30 m.kr. bætur vegna lokunar þess þá um sumarið. Fram í dagsljósið voru dregin tölvubréf og önnur gögn sem m.a. kristölluðu samskipti Barnaverndarstofu við ráðuneytin tvö og ágreining þeirra um hvernig standa skyldi að starfslokum meðferðarheimilisins. Barnaverndarstofa taldi að ríkinu bæri ekki skylda til að greiða því neitt umfram samningsbundin framlög á uppsagnartíma og að sérstakar bætur gætu haft slæmt fordæmisgildi. Fjármálaráðherra og félagsmálaráðherra töldu á hinn bóginn að eðlilega hefði verið staðið að uppgjöri við Árbót. Þar hefði bæði verið gætt sanngirni og lögfræðilegra sjónarmiða.

## UMRÆÐUR Á ALÞINGI

Málið var tekið til umræðu á almennum þingfundum Alþingis 22. og 23. nóvember og var þar einkum rætt um aðkomu einstakra ráðherra og þingmanna að því allt frá ársbyrjun 2010. Í því sambandi töluðu sumir þingmenn um „dæmalaus stjórnýslu“ og „kjördæmapot“ og kölluðu eftir „siðbót“ og því að Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis tækju málið til skoðunar. Fjármálaráðherra taldi á hinn bóginn að unnið hefði verið að málinu í samræmi við lög og góðar stjórnýsluvenjur og að við lausn þess hefði verið leitast við að gæta hagsmuna ríkisins. Hinn 21. nóvember lýsti félagsmálaráðherra því einnig yfir að það hefði verið sameiginlegur vilji Barnaverndarstofu, ráðuneytisins og rekstraraðila „að semja um samningslok með greiðslum umfram það sem kveðið var á um í uppsagnarákvæði þjónustusamnings“.

## EINKUM HUGAÐ AÐ FORSENDUM SAMNINGSSLITA

Hinn 25. nóvember 2010 sendi Ríkisendurskoðun Barnaverndarstofu, félags- og tryggingamálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) og fjármálaráðuneyti bréf og tilkynnti þeim að stofnunin hygðist gera úttekt á því hvernig staðið hefði verið að uppsögn þjónustusamninga Barnaverndarstofu við meðferðarheimili fyrir börn og unglunga á árunum 1996–2010. Einkum yrði hugað að forsendum uppsagna og því hvaða háttur hefði verið hafður á við lok samninga. Í því sambandi yrði m.a. litið til hugsanlegra loka-greiðslna til rekstraraðila heimilanna. Þá yrði komið inn á breytingar í faglegum áherslum sem lúta að breyttu meðferðarformi. Jafnframt óskaði Ríkisendurskoðun eftir afritum af öllum gögnum sem vörðuðu málið. Gögn þessi bárust á tímabilinu 3.–21. desember. Á sama tíma bárust Ríkisendurskoðun einnig greinargerðir lögmannna Götu-smiðjunnar og Árbótar vegna þeirra mála sem að þeim sneru.

Vegna forsögu málsins var lögð sérstök áhersla á uppsögn samninga Barnaverndarstofu frá árinu 2010, einkum við heimilið í Árbót í Aðaldal. Ríkisendurskoðun hafði við gerð úttektarinnar m.a. samband við velferðarráðuneyti, Barnaverndarstofu og nokkra rekstraraðila meðferðarheimila. Þá var óskað athugasemda Barnaverndarstofu, vel-

ferðarráðuneytis og fjármálaráðuneytis við drög að þessari skýrslu og sömuleiðis at-  
hugasemda rekstraraðila Árbótarheimilisins við drög að þeim hluta sem að því snýr. Þá  
voru velferðarráðuneyti og Barnaverndarstofu beðin um að bregðast við ábendingum  
sem til þeirra var beint þau viðbrögð eru birt á eftir niðurstöðu- og ábendingarkafla  
skýrslunnar. Öllum sem veittu upplýsingar og gögn við úttektina er þakkað fyrir.

# 1 MEÐFERÐARHEIMILI FYRIR BÖRN

## HLUTVERK BARNAVERNDARSTOFU

### 1.1 ÞJÓNUSTUSAMNINGAR BARNAVERNDARSTOFU

Í 79. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 (áður 51. gr. laga um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992) kemur fram að félagsmálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) beri ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir til að veita börnum móttöku í bráðatilvikum, tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika, greina vanda þeirra og veita þeim sérhæfða meðferð. Barnaverndarstofa skuli í umboði ráðuneytisins annast uppbyggingu og rekstur slíkra heimila og stofnana. Eins geti hún falið öðrum rekstur þeirra á grundvelli þjónustusamnings. Heimilin lúti engu að síður yfirstjórn Barnaverndarstofu sem einnig hafi faglegt og fjárhagslegt eftirlit með starfsemi þeirra. Sömuleiðis sé stofnunni ætlað að veita rekstraraðilum heimila og stofnana fræðslu, leiðbeiningar og faglegan stuðning. Komi til ágreinings milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila heimila megi skjóta honum til félagsmálaráðuneytis. Í 80. gr. barnaverndarlaga kemur einnig fram að Barnaverndarstofa skuli meta og taka ákvörðun í samráði við barnaverndarnefndir um vistun barna, þar á meðal hvaða heimili hentar þeim best, hvenær vistun skuli hefjast og hvenær henni skuli ljúka.

## SAMNINGAR VIÐ EINKAREKIN MEÐFERÐARHEIMILI

Fyrir daga Barnaverndarstofu árið 1995 voru flest meðferðarheimili ríkisins fyrir börn og unglinga ríkisrekin. Helstu undantekningar frá því voru einkareknu heimilin að Torfastöðum í Biskupstungum og Árbót í Aðaldal sem störfuðu samkvæmt þjónustusamningum við ríkið. Á árunum 1995–99 var ríkisreknu heimilunum (Tindum, Efstasundi 68, Sólheimum 7, Sólheimum 17 og Bakkaföt) smám saman lokað en nýir eða áframhaldandi þjónustusamningar gerðir við einkaaðila.<sup>1</sup> Megináhersla var lögð á „fjölskyldurekin heimili“, þ.e. heimili þar sem rekstrar- og meðferðaraðilar búa með fjölskyldu sinni undir sama þaki og þau börn sem eru til meðferðar. Með þessu var leitast við að draga úr stofnanablæ en lögð sérstök áhersla á að mynda félags- og tilfinningatengsl við börnin og skapa þeim gott fjölskylduumhverfi. Minna var lagt upp úr því að rekstraraðilar og annað starfsfólk heimilanna væri faglært. Haustið 2009 munu einungis 28% allra starfsmanna meðferðarheimila ríkisins hafa verið með háskólamenntun og athyglisvert er að 78% starfsmanna voru karlmenn.<sup>2</sup> Með tímabundnum þjónustusamningum var jafn-

<sup>1</sup> Sbr. [Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995–1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996–1999](#). Rvk. 2000. Sjá einnig Steinunn Bergmann. [Þjónustusamningar sem stjórnþæki við rekstur meðferðarheimila á vegum Barnaverndarstofu](#). MPA-ritgerð. Háskóli Íslands: Stjórn málafræðideild 2010.

<sup>2</sup> Sbr. Bryndís S. Guðmundsdóttir. [Annarra manna börn. Viðhorf starfsmanna á stofnunum barnaverndaryfirvalda til eigin starfs](#). Lokaverkefni til MA-gráðu. Háskóli Íslands: Mennta-vísindasvið 2010, 24.

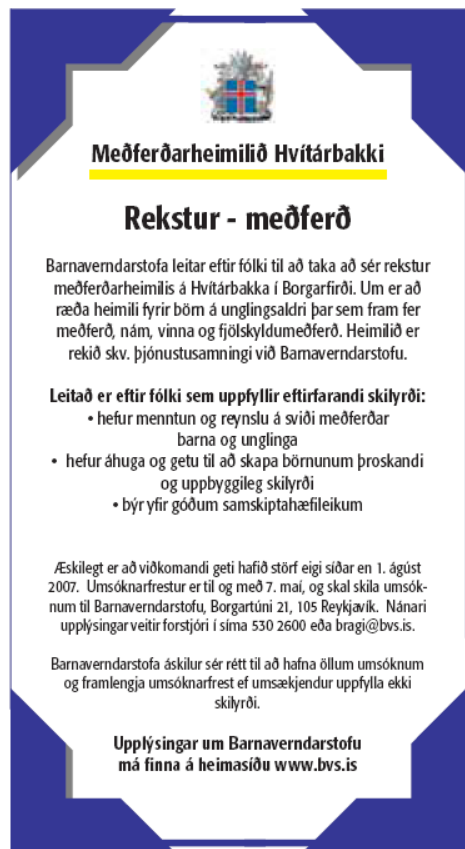
framt talið að meðferðarkerfið yrði sveigjanlegra, þ.e. hentaði betur til að bregðast við breytingum á eftirspurn eftir meðferð frá einum tíma til annars.


Þetta rekstrarform, sem rekja má til svonefndrar nýskipunar í ríkisrekstri, er enn við lýði. Oftast hefur þá verið auglýst eftir rekstraraðila en hafi slíkt ekki borið árangur hefur Barnaverndarstofa samið við einstaklinga sem hafa faglegar forsendur til að annast börn og unglinga. Athyglisvert er samt að nýjasta meðferðarheimilið er ríkisrekið. Þá er ekkert þeirra meðferðarheimila sem nú er starfrækt fjölskyldurekið heldur byggja þau á hefðbundnu vaktafyrirkomulagi þar sem stór hluti starfsmanna er fagmenntaður. Allt eru þetta vísbendingar um áherslu- eða stefnubreytingu Barnaverndarstofu.

Í flestum tilvikum hefur Barnaverndarstofa lagt rekstraraðilum til húsnæði og aðra aðstöðu samkvæmt leigusamningum stofunnar við einkaaðila, sveitarfélög eða ríkið. Rekstraraðilar hafa þó yfirleitt fjárfest sjálfir í ýmiss konar búnaði, húsgögnum, tækjum og öðru slíku og fengið sérstakt framlag frá Barnaverndarstofu vegna þess. Fyrir hefur líka komið að rekstraraðilar hafi lagt til hús- og jarðnæði (Árbót/Berg og Torfa staðir) og fengið greitt afgang fyrir það samkvæmt samningum.

EKKERT HEIMILI NÚ  
FJÖLSKYLDUREKIÐ

### 1.1 Auglýsing eftir rekstraraðila meðferðarheimilis frá 15. apríl 2007



  
**Meðferðarheimilið Hvitárþakki**

**Rekstur - meðferð**

Barnaverndarstofa leitar eftir fólki til að taka að sér rekstur meðferðarheimilis á Hvitárþakka í Borgarfirði. Um er að ræða heimili fyrir börn á unglingsaldri þar sem fram fer meðferð, nám, vinna og fjölskyldumeðferð. Heimilið er rekið skv. þjónustusamningi við Barnaverndarstofu.

**Leitað er eftir fólki sem uppfyllir eftirfarandi skilyrði:**

- hefur menntun og reynslu á sviði meðferðar barna og unglinga
- hefur áhuga og getu til að skapa börnunum þroskandi og uppbyggileg skilyrði
- býr yfir góðum samskiptahæfileikum

Æskilegt er að viðkomandi geti hafið störf eigi síðar en 1. ágúst 2007. Umsóknarfrestur er til og með 7. maí, og skal skila umsóknunum til Barnaverndarstofu, Borgartúni 21, 105 Reykjavík. Nánari upplýsingar veitir forstjóri í síma 530 2600 eða bragi@bvs.is.

Barnaverndarstofa áskilur sér rétt til að hafna öllum umsóknum og framlengja umsóknarfrest ef umsækjendur uppfylla ekki skilyrði.

**Upplýsingar um Barnaverndarstofu  
má finna á heimasíðu [www.bvs.is](http://www.bvs.is)**

Auk ákvæða í barnaverndarlögum gilda ákvæði 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 um þjónustusamninga Barnaverndarstofu við rekstraraðila einkarekinna meðferðarheimila. Þar er þess m.a. getið að í slíkum samningum skuli „skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem ríkissjóður kaupir, samningstíma, greiðslur úr ríkissjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála“. Jafnframt er á það minnt að lög um opinber innkaup gildi um útboð rekstrarverkefna og að samningstími skuli lengstur vera sex ár í senn en þó sé heimilt að semja til lengri tíma ef verkkaupi gerir kröfu um að verkali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins. Einnig kemur fram að uppsagnarfrestur samnings skuli stystur vera þrjú mánuðir. Í flestum tilvikum gildir einnig um þjónustusamninga Barnaverndarstofu reglugerð nr. 343/2006 um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs (áður reglugerð nr. 262/1999).

## 1.2 ÞRÓUN STARFSEMINNAR

Samkvæmt tölfraeðiupplýsingum Barnaverndarstofu leiddi breytt rekstrarform meðferðarheimila eftir 1995 til þess að auðveldara varð að samræma framboð þjónustu og eftirspurn. Meðalnýting vistrýma batnaði því verulega, þ.e. úr tæplega 60% árið 1992 í rúmlega 90% árið 2000. Eftir 2003 lækkaði nýtingarhlutfallið hins vegar að nýju og hefur verið um 65–78% síðustu fjögur ár (sjá mynd 2.2, bls. 23). Breytt rekstrarform eftir 1995 varð einnig til þess að kostnaður á hvert rými lækkaði nokkuð og hefur Barnaverndarstofa áætlað að náðst hafi um 130 m.kr. árlegur sparnaður fyrir ríkið. Að auki hefur Barnaverndarstofa alla jafna náð að halda útgjöldum sínum innan fjárheimilda. Að mati stofunnar hafa gæði meðferðarstarfs engu að síður aukist og árangur þess batnað.

Á upphafsdögum Barnaverndarstofu störfuðu flest meðferðarheimili fyrir börn og unglunga á höfuðborgarsvæðinu en síðan þá hafa flest þeirra starfað á landsbyggðinni. Með þeirri staðsetningu hefur verið leitast við að rjúfa tengsl barnanna sem þar hafa verið vistuð við óheppilegt umhverfi og búa þeim nýtt heimili og aukið frelsi til athafna. Stundum hafa bústörf þá orðið snar þáttur daglegs lífs barnanna og liður í meðferð þeirra og viðleitni til að kenna þeim að takast á við almenn verkefni. Fyrir þetta hafa þau þá fengið greitt sérstaklega. Þessi breytta staðsetning var einnig liður í viðleitni stjórnvalda til að flytja verkefni á vegum ríkisins út á land og efla þannig búsetu þar og skapa ný störf.

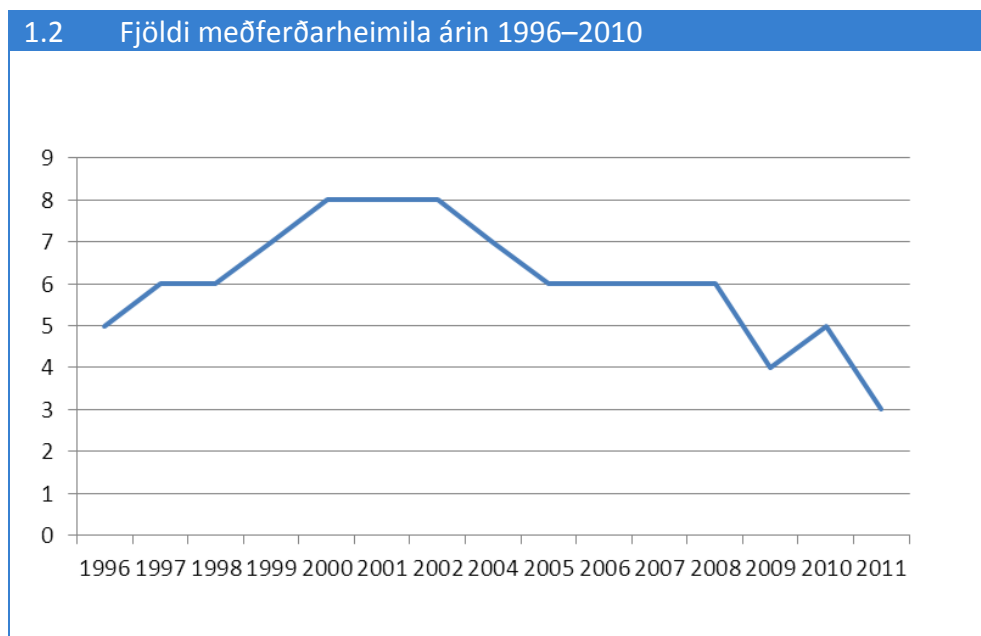
Eins og mynd 1.2 sýnir störfuðu alls fimm meðferðarheimili fyrir börn og unglunga á vegum Barnaverndarstofu árið 1996, auk meðferðarstöðvar ríkisins, Stuðla. Þegar sjálfræðisaldur hækkaði úr 16 í 18 ár í ársbyrjun 1998 stækkaði skjólstaðingahópur stofunnar og eftirspurn eftir vistrýmum jókst. Árið 2000 voru heimilin orðin átta (eða níu ef sú eining heimilisins í Árbót sem starfrækt var að Bergi er talin sjálfstætt heimili. Um hana var þó aldrei gerður sjálfstæður samningur). Þessi fjöldi hélst óbreyttur í þrjú ár. Öll voru heimilin einkarekin þegar hér var komið sögu. Eftir það hefur þeim fækkað hægt og bitandi og voru þau þrjú í upphafi árs 2011. Tvö þeirra eru einkarekin: Háholt í Skagafirði með fimm vistrými og Laugaland í Eyjafirði með 6–7 rými. Að auki var opnað nýtt ríkisrekið meðferðar- og skólaheimili á Lækjarbakka á Rangárvöllum í ágúst 2010. Þar eru einnig 6–7 rými.

**KOSTNAÐUR Á HVERT  
RÝMI LÆKKAÐI**

**BREYTILEGUR FJÖLDI  
HEIMILA**



Fjöldi vistrýma hefur breyst í samræmi við þessa þróun. Þeim fjölgaði úr 29 í byrjun tímabilsins í rúm 60 á árunum 2001–02, en voru eftir það yfirleitt milli 41–49 þar til þeim fækkaði í tæp 20 síðari hluta árs 2010. Að auki er greiningar- og meðferðarvistun fyrir 8 unglunga á Stuðlum og 5 rými í neyðarvistun.



Finna má ýmsar skýringar á fækkun sérhæfðra meðferðarheimila fyrir börn og unglunga á síðustu árum. Í fyrsta lagi hafa nýjar aðferðir við að aðstoða börn og unglunga sem eiga við alvarlega hegðunarerfiðleika að etja dregið nokkuð úr þörf fyrir þau úrræði sem meðferðarheimilin bjóða upp á og stytta meðferðina þar. Hér ber einkum að geta svonefndrar fjölkerfameðferðar (*Multisystemic Therapy – MST*) sem gengur út á að veita börnum og fjölskyldum þeirra aðstoð á eigin heimilum en ekki á sérstökum meðferðarheimilum eða stofnunum. Talið er að um 150 fjölskyldur hafi notið þessarar þjónustu frá því að hún var innleidd árið 2008. Í öðru lagi má gera ráð fyrir að opinber umræða á árunum 2007–11 um misgjörðir á vist- og meðferðarheimilum fyrir börn á árunum 1947–92 hafi skapað vissa tortryggni gagnvart þeim heimilum sem starfrækt hafa verið á síðustu árum og orðið til að draga úr eftirspurn eftir þjónustu þeirra. Í þriðja lagi verður ekki framhjá því litið að árið 2010 var tveimur meðferðarheimilum lokað í kjölfar alvarlegra atvika sem þar komu upp. Í stað þeirra var reyndar einu nýju heimili komið á fót.

**HEIMILUM HEFUR  
FÆKKAÐ Á SÍÐUSTU  
ÁRUM**

### 1.3 INNTAK ÞJÓNUSTUSAMNINGA

Í 20. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu nr. 264/1995 er fjallað um þjónustusamninga Barnaverndarstofu við einkarekin meðferðarheimili, inntak þeirra og eftirlit með þeim:

*Barnaverndarstofa getur, með samþykki félagsmálaráðuneytisins, gert þjónustusamninga við einkarekin meðferðarheimili eða stofnanir. Samningar þessir*

## SAMNINGAR LÍTIÐ BREYST FRÁ 1995

*skulu m.a. kveða á um inntak meðferðar, fjölda rýma, starfsmannahald, innlagnir, mögulega sérhæfingu, svo og árleg fjárframlög ríkissjóðs. Barnaverndarstofa hefur eftirlit með framkvæmd þjónustusamninga.*

Samningar Barnaverndarstofu við rekstraraðila einkarekinna meðferðarheimila hafa tekið tiltölulega litlum breytingum frá árinu 1995 ef uppsagnarákvæði þeirra eru undanskilin. Þar hefur ævinlega verið gerð grein fyrir markhópi heimila, þeirri þjónustu sem þau veita, fjölda barna og starfsmanna, eðli meðferðar og rétti barna til kennslu, framfærslueyris og annarra nauðsynlegra þarfa. Þar hefur jafnframt verið tilgreint valdsvið Barnaverndarstofu til að ákveða hvaða börn veljast til meðferðar, eftirlits-, leiðbeiningar- og þjónustuhlutverk hennar og árlegt framlag hennar til rekstraraðila sem oftast er sundurliðað í launagjöld, önnur rekstrargjöld, aðstöðugjöld og sérfræðiþjónustu. Þá hafa jafnan verið þar ákvæði sem verja Barnaverndarstofu fyrir ábyrgð á tjóni sem kann að hljóttast á heimilum og önnur sem lúta að bókhaldi og endurskoðun ársreikninga. Stundum hefur einnig verið kveðið sérstaklega á um fulla fjárhagslega ábyrgð rekstraraðila á öllum rekstri sínum. Að lokum hefur alltaf verið kveðið á um gildistíma samnings, uppsögn hans og hvert vísa beri hugsanlegum ágreiningi.

Frá og með árinu 1998 hafa allir þjónustusamningar við rekstraraðila meðferðarheimila fyrir börn og unglíngla innihaldið eftirfarandi ákvæði:

*Bókhald vegna reksturs meðferðarheimilisins skal vera í samræmi við lög og reglur þar að lútandi, sbr. lög nr. 144/1994 um bókhald og ársreikninga. Meðferðaraðili skal senda Barnaverndarstofu og Ríkisendurskoðun ársreikning undirritaðan af löggiltum endurskoðanda vegna starfseminnar og eigi síðar en 31. mars ár hvert.*

## SKILASKYLDA ÁRSREIKNINGA EKKI ÁVALLT VIRT

Samkvæmt upplýsingum Barnaverndarstofu hafa ársreikningar í flestum tilvikum skilað sér til hennar, þó ekki alltaf innan tilgreindra tímamarka. Þá hefur reynt erfitt að fá ársreikninga þegar samningssambandi er að ljúka. Skilaskyldan hefur hins vegar ekki verið virt nema með höppum og glöppum hvað Ríkisendurskoðun varðar. Einungis í mjög fáum tilvikum hafa ársreikningar borist stofnuninni á undanförunum árum. Mikilvægt er að Barnaverndarstofa sem eftirlitsaðili með þjónustusamningum tryggi að rekstraraðilar standi við þessa skuldbindingu sína.

Vert er að geta þess að þjónustusamningar Barnaverndarstofu hafa ævinlega verið undirritaðir af fulltrúum Barnaverndarstofu, félagsmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Ráðuneytinum hefur því mátt vera ljóst inntak þeirra og orðalag og munu þau ekki hafa gert athugasemdir við þetta. Aðkoma fjármálaráðuneytis skal fyrst og fremst tryggja að ráðuneytið sé meðvitað um þá fjárskuldbindingu sem felst í samningunum. Fagleg ábyrgð þeirra er hjá fagráðuneytinu.

### 1.4 UPPSAGNARÁKVÆÐI ÞJÓNUSTUSAMNINGA

Í allra elstu þjónustusamningum Barnaverndarstofu við rekstraraðila meðferðarheimila fyrir börn og unglíngla var uppsagnarákvæði þeirra í senn knappt og afdráttarlaust: „Samningnum getur hvor aðili um sig sagt upp með 6 mánaða fyrirvara.“ Ekki var tekið

fram að rökstyðja þyrfti slíka ákvörðun með því að vísa í tiltekna aðstæður eða ástæður sem leiddu til forsendubrests af einhverju tagi.

Þetta ákvæði var fellt brott frá og með haustinu 1996. Í stað þess voru sett ákvæði um heimild beggja aðila til að segja upp samningi með vissum fyrirvara (6–12 mánaða) við lok samningstíma og ákvæði um að aðilar gætu hvor um sig rift samningi yrði „veruleg vanefnd“ á samningsskyldum hins, t.d. ef meðferð og uppeldi vistunglinga væri ekki í samræmi við kröfur Barnaverndarstofu, ef meðferðaraðilar brytu eða væru sakaðir um að brjóta ákvæði almennra laga eða ef greiðslur til meðferðaraðila væru ekki inntar af hendi í samræmi við ákvæði samnings. Í flestum samningum sem geyma þetta síðarnefnda ákvæði er kveðið á um að vanefnd beri ávallt að tilkynna gagnaðila með sannanlegum hætti og gefa honum kost á að bæta úr innan þriggja mánaða frá tilkynningu. Beri það ekki árangur sé rétt að rifta samningi án frekari fyrirvara. Í nokkrum samningum frá 2008 er gefinn eins mánaðar frestur til að bæta úr vanefnd.

#### ÁKVÆÐI UM RIFTUN VEGNA VANEFNDA

Í samningum frá og með árinu 2007 hefur stundum verið gerður greinarmunur á „vanefnd“ sem aðilum beri að tilkynna um og bæta úr innan þriggja mánaða og „verulegri vanefnd“ sem veldur fyrirvaralausri riftun. Ekki er skilgreint hvað felst í „vanefnd“ en ljóst er að „veruleg vanefnd“ nær til þeirra þátta sem áður voru nefndir, þ.e. meðferð og uppeldi vistunglinga er ekki í samræmi við kröfur Barnaverndarstofu, meðferðaraðilar brjóta eða eru sakaðir um að brjóta ákvæði almennra laga eða greiðslur til meðferðaraðila eru ekki inntar af hendi í samræmi við ákvæði samnings. Í sumum samningum (frá og með árinu 2008) eru einungis ákvæði um „verulega vanefnd“ sem geti leitt til fyrirvaralausrar riftunar, þ.e. ekki er gefinn kostur á að bæta úr vanefndinni.

#### VERULEG VANEFND GETUR VALDIÐ FYRIRVARALAUSRI RIFTUN

Frá vorinu 1997 hafa flestir þjónustusamningar Barnaverndarstofu einnig innihaldið einhvers konar ákvæði um endurskoðun eða uppsögn þeirra vegna „ófyrriséðra breytinga“ sem raska forsendum samnings. Í þessu sambandi er sérstaklega vísað til mun minni eftirspurnar eftir þjónustu meðferðarheimilis en áætlað var eða breytinga á persónulegum högum og aðstæðum rekstraraðila sem valda því að honum reynist ókleift að sinna skyldum sínum. Lengst af var þá miðað við sex mánaða uppsagnarfrest en í allra nýjustu samningum (frá og með hausti 2008) er uppsagnarfrestur þrjú mánuðir.

#### ENDURSKOÐUN EÐA UPPSÖGN VEGNA „ÓFYRIRSÉÐRA BREYTINGA“

Í samningum hafa almennt ekki verið ákvæði um hugsanlegt uppgjör, greiðslur eða bætur við lok samnings. Frá þessu eru samt undantekningar í nokkrum samningum frá og með árinu 2008 sem lúta að uppgjöri samningsaðila komi til ófyrriséðra breytinga og samningi er sagt upp með þriggja mánaða uppsagnarfresti:

*Ef annar hvor aðilinn óskar eftir því að ekki verði um að ræða vinnuframlag í uppsagnarfresti þá skulu heildargreiðslur í kjölfar uppsagnar aldrei nema hærrí fjárhæð en sem svarar þreföldu 75% af mánaðarlegu framlagi ríkissjóðs.*

Þrátt fyrir þetta hefur bæði fyrr og síðar komið fyrir að Barnaverndarstofa hafi við uppsögn samnings lýst vilja sínum til að ná samkomulagi við rekstraraðila um starfslok. Einkum hefur komið til þessa þegar uppsögn stafar af ófullnægjandi nýtingu vistrýma

og Barnaverndarstofa á frumkvæði að samningsslitum. Mjög hefur þó verið misjafnt hvernig að slíku samkomulagi hefur verið staðið og um hve mikla fjármuni hefur verið að tefla (sjá síðar).

## 1.5 FRAMTÍÐ ÞJÓNUSTUSAMNINGA

Strax á árunum 2007–08 komu fram þau sjónarmið hér á landi að tími fjölskyldurekinnna langtímaheimila væri liðinn enda færri sá hópur barna og unglinga sem ættu við alvarlegan vanda að etja stækkandi, m.a. vegna aukinnar neyslu harðra fíkniefna. Alls ekki væri verjandi að vera með börn meðferðaraðila í slíku umhverfi og í mörgum tilvikum væri nauðsynlegt að hafa sólarhringsvaktir á heimilunum. Með tilkomu fjölkerfameðferðar væru minna alvarleg tilvik hins vegar meðhöndluð í foreldrahúsum í á ríkari mæli.

Augljóst er að forstjóri Barnaverndarstofu gerði sér skýra grein fyrir þeim annmörkum sem fylgdu rekstrarforminu. Um það ber bréf hans til félagsmálaráðherra frá 19. janúar 2007 glöggt vitni. Þar segir m.a.:

*Á undanförnum misserum hafa margir rekstraraðilar meðferðarheimila á vegum stofunnar látið í ljósi það viðhorf að rekstrarform heimilanna geri svo ríkar kröfur til þeirra að óhóflegt sé. Er þá átt við að gert er ráð fyrir því að þeir séu yfirleitt aðgengilegir fyrir skjólstæðinga allan sólarhringinn allt árið. Þar sem meðferðarstarf og heimilislíf er samofið reynist oft erfitt að finna fólk til afleysingastarfa og er því jafnvel haldið fram að reksturinn beri ekki lengur ráðningar vegna orlofstöku starfsfólks. Barnaverndarstofa álitur að ekki verði komist hjá því að taka mið af þessum sjónarmiðum og því verði leitað leiða til að mæta þeim.*

Í þessu sambandi ber líka að geta þess að árið 2007 var horfið frá fjölskyldureknu heimili á einum stað (Laugalandi). Barnaverndarstofa var þó enn þeirrar skoðunar að mikilvægt væri að meðferðaraðili byggji undir sama þaki og skjólstæðingar þeirra, yrði því við komið. Ljóst er að trú Barnaverndarstofu á einkarekin meðferðarheimili þar sem meðferðaraðili og fjölskylda hans býr með skjólstæðingum heimilisins hefur dvín- að nokkuð á allra síðustu árum. Skýrt dæmi þess er ríkisrekna meðferðar- og skólaheimilið á Lækjarbakka á Rangárvöllum sem opnað var í ágúst 2010.

Breytt viðhorf Barnaverndarstofu birtast einnig í minnisblaði forstjóra hennar frá 9. febrúar 2010. Þar greinir hann frá fundi sínum með ráðuneytisstjóra félags- og tryggingamálaráðuneytis daginn áður, þar sem m.a. var rætt um samningslok á Árbót og undirbúning nýs heimilis að Geldingalæk, og segist m.a. hafa kynnt „stefnubreytingu BVS er varðar rekstrarform, líklega yrði nú horfið frá útboðsstefnu vegna meðferðarheimilis. Gerði hann [ráðuneytisstjórinn] ekki athugasemd við þetta“.

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við nokkra fyrrum rekstraraðila meðferðarheimila kom fram það sjónarmið að þjónustusamningar við einkaaðila um rekstur þeirra væru beinlínis skaðlegir. Slík heimili ættu að vera ríkisrekin, enda væri starfsemi þeirra þess eðlis að ríkið ætti að bera ábyrgð á henni. Þar væri verið að sinna afar erfiðum ein-

staklingum af starfsfólki sem í fæstum tilvikum væri faglega menntað og væri iðulega undir miklu álagi. Reksturinn væri einnig erfiður og krefðist kraftmikils fólks sem gæfi sig að öllu leyti í starfið.

Þetta stutta yfirlit sýnir nauðsyn þess að velferðarráðuneyti taki faglega afstöðu til þess hvort dagar einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglunga séu hugsanlega liðnir og hvort ríkið ætti alfarið að annast þennan rekstur til að tryggja starfsskilyrði, menntun og hæfni þeirra meðferðaraðila sem starfa á heimilunum og að skjólstæðingar þeirra fái þá þjónustu sem þeim ber.

ÁKVEÐA ÞARF  
FRAMTÍÐ  
HEIMILANNA

## 1.6 EFTIRLIT MEÐ ÞJÓNUSTUNNI

Eins og komið hefur fram gerir Barnaverndarstofa sjálf alla þjónustusamninga við rekstraraðila meðferðarheimila og veitir þeim margvíslegar leiðbeiningar og ráðgjöf til að tryggja faglegt starf þeirra og nauðsynlegar umbætur. Samkvæmt reglugerð um Barnaverndarstofu hefur hún þó líka bæði faglegt og fjárhagslegt eftirlit með framkvæmd þessara samninga. Það má því segja að hún hafi í raun eftirlit með sjálfri sér og þeim rekstri sem hún skilgreinir, ber ábyrgð á og leiðbeinir um. Til viðbótar við eigið eftirlit hefur stofan þó gert verksamning við óháðan sérfræðing um reglubundið, faglegt eftirlit með starfandi meðferðarheimilum ríkisins. Þá hefur fagráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) almenna eftirlitsskyldu með stofunni og getur verið beinn úrskurðaraðili í einstökum málum.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að eftir verði utanaðkomandi eftirlit með starfsemi Barnaverndarstofu til að tryggja góða og faglega starfshætti og eyða hugsanlegri tortryggni, hvort sem hún á við rök að styðjast eða ekki. Í því sambandi ber að minnast þess að stofan hefur stundum legið undir gagnrýni. Sem dæmi hér um má vísa í tvö nýleg mál, annars vegar kvörtun Félagsþjónustu Kópavogs yfir starfsháttum stofunnar árið 2009 í tengslum við meint kynferðisbrot starfsmanns á heimilinu í Árbót og hins vegar kvörtun mikils meirihluta starfsmanna Götusmiðjunnar yfir aðgerðaleyssi stofunnar árið 2010 þegar þeir komust í andstöðu við rekstraraðila heimilisins vegna stjórnunar og starfsmannastefnu hans. Í báðum þessum tilvikum virðist vandi Barnaverndarstofu felast a.m.k. að hluta til í því að hún telur sig ekki hafa húsbóndavald yfir starfsmönnum einstakra heimila. Ef til vill má þó líka finna að því að hún grípi seint til fyrirbyggjandi aðgerða. Heppilegast væri að velferðarráðuneyti kæmi á sjálfstæðum eftirlitsaðila í samræmi við yfirlýsingu félags- og tryggingamálaráðherra frá 8. september 2009 þar sem brugðist var við skýrslu vistheimilisnefndar um illa meðferð barna á vistheimilum fyrir börn og unglunga:

EFLA ÞARF YTRA  
EFTIRLIT MEÐ  
STARFSEMINNI

*Það er óhjákvæmilegt að koma á algerlega sjálfstæðu eftirliti með velferðarþjónustu á vegum hins opinbera og skilja slíkt eftirlit með öllu frá þeim stofnunum sem taka ákvarðanir um hvar og hvernig þjónusta er veitt, svo ekki sé minnst á þær stofnanir sem þjónustuna veita. Þannig styrkjum við eftirlitið og tryggjum algert hlutleysi þess.*

Þess ber að geta að í 50. gr. d-lið frumvarps til laga um breytingu á barnaverndarlögum, sem lagt var fyrir Alþingi 12. október 2010, er það nýmæli að velferðarráðuneyti er falið eftirlit með því að úrræði á vegum barnaverndarnefnda sem ríkið ber ábyrgð á uppfylli hverju sinni þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum, stöðlum og þjónustusamningum eftir atvikum. Markmið þessara breytinga eru að bæta réttarstöðu barna og efla barnaverndarstarf í landinu. Mikilvægt er að þetta eftirlit nái einnig til fjárhagslegra og faglegra samskipta Barnaverndarstofu við einstök meðferðarheimili. Endanleg lausn hlýtur að felast í sjálfstæðri eftirlitsstofnun sem starfar utan ráðuneytisins og hefur ekki stjórnunarleg tengsl við Barnaverndarstofu.

## 2 UPPSÖGN ÞJÓNUSTUSAMNINGA

### 2.1 TÍMABILIÐ 1995–2010

Á þeim sextán árum sem liðin eru frá stofnun Barnaverndarstofu hefur stofan gert fjölmarga þjónustusamninga um rekstur meðferðarheimila fyrir börn og unglinga. Í mörgum tilvikum hafa þeir verið endurnýjaðir með reglulegum hætti og hafa sömu rekstraraðilar því iðulega haldið úti óslitinni starfsemi í langan tíma, jafnvel tíu til fimmtán ár: Árbót/Berg (1995–2010), Bakkaflöt/Háholt (1995–2008), Torfastaðir (1995–2004), Varp-holt/Laugaland (1997–2007), Hvítárþakki (1998–2007) og Götusmiðjan (1999–2010). Eins og áður hefur komið fram voru heimilin að Torfastöðum og Árbót líka starfrækt fyrir daga Barnaverndarstofu, fyrrnefnda heimilið frá 1982 og hið síðarnefnda frá 1992.

Auk áðurnefndra sex meðferðarheimila sem störfuðu stærstan hluta tímabilsins má geta meðferðarheimilis Barnaheilla að Geldingalæk sem starfaði samfleytt frá 1995–2008, að vísu undir stjórn fimm rekstraraðila. Þar af störfuðu tveir þeirra í aðeins eitt ár, einn í tvö ár, einn í fjögur ár og einn í fimm ár. Á sama stað var á ný opnað meðferðarheimili fyrir börn og unglinga sumarið 2010 (Lækjarþakki).

Af þessu má ráða að mjög mikill stöðugleiki hefur verið í starfsemi einkarekinna meðferðarheimila á vegum Barnaverndarstofu þegar á heildina er litið og má líta á það sem vísbendingu um að starfsemi þeirra hafi verið talin farsæl. Dæmi eru samt um að einstaka heimili hafi verið rekið í skamman tíma. Þetta á einkum við um heimilin að Sólheimum 17 (1995–97) og Skjöldólfsstöðum (2000–02). Fyrrnefnda heimilið hafði raunar verið rekið á vegum ríkisins fyrir 1995. Einnig eru dæmi um að rekstraraðilar hafi staldrað við í mun styttri tíma en ráð var fyrir gert. Þar vekur sérstaka athygli heimilið að Hvítárþakka þar sem einn rekstraraðili starfaði í einungis fimm mánuði (2007–08) áður en Barnaverndarstofa sagði upp þjónustusamningi sínum við hann.

Á starfstíma Barnaverndarstofu hefur komið alls fjórtán sinnum til þess að þjónustusamningi við meðferðarheimili hafi verið sagt upp áður en gildistími þeirra rann út (sbr. töflu 2.1). Eins og nánar verður gerð grein fyrir í umfjöllun um einstök heimili (kaflar 3 og 4) er stundum erfitt að tilgreina með afdráttarlausum hætti hvor samningsaðila átti raunverulegt frumkvæði að uppsögn og meginástæðu hennar. Þar hafa samskipti aðila og samverkandi þættir augljóslega haft mikið að segja, ekki síst þegar til ágreinings eða deilna hefur komið. Opinber skýring samningsslita, t.d. sú sem gefin er upp í samkomulagi um starfslok, segir því ekki alltaf alla söguna. Þar þarf einnig og ekki síður að horfa til málsatvika, eins og þau birtast í bréfum og öðrum samskiptum samningsaðila.

Í HEILD MIKILL  
STÖÐUGLEIKI Í  
STARFSEMINNI

MEGINÁSTÆÐA  
UPPSAGNAR EKKI  
ÁVALLT LJÓÐ

Í langflestum tilvikum hafa samningslit þó farið fram í sátt og með góðu samkomulagi samningsaðila.

Þegar tekið er tillit til slíkra atvika má telja að rekstraraðilar hafi sjálfir átt frumkvæði að uppsögn samnings í sex tilvikum. Í eitt skipti (Torfastaðir, 2004) voru samstarfsörðugleikar Barnaverndarstofu og heimilis ástæða uppsagnar, m.a. í tengslum við kröfur rekstraraðila um aukið rekstrarframlag. Þá olli ágreiningur um fagleg eða fjárhagsleg málefni tvisvar samningslitum (Hvítárþakki, 2007; Háholt, 2007). Í tvö önnur skipti (Geldingalækur, 2004; Laugaland, 2007) voru persónulegar ástæður nefndar sem ástæða. Óvíst er með ástæðu í eitt skipti (Geldingalækur, 1997). Uppsögn rekstraraðila hefur aðeins einu sinni leitt til þess að heimili var lokað (Torfastaðir, 2004), enda lögðu rekstraraðilar þar til húsakynni og aðra aðstöðu. Í öðrum tilvikum hafa nýir aðilar tekið að sér rekstur heimilanna á grundvelli nýrra samninga. Dæmi er líka um að nýr aðili hafi gengið inn í eldri samning sem síðan hefur verið endurnýjaður.

### 2.1 Uppsögn þjónustusamninga Barnaverndarstofu 1996–2010

	Starfstími	Frumkv. að upps.	Ástæða	Afleiðing
Geldingalækur	1995–1996	BVS+REK	Vanefnd	Nýr rekstraraðili
Sólheimar 17	1996–1997	BVS+REK	Ófulln. nýting	Starfs. hætt
Geldingalækur	1996–1997	REK	Pers.ástæð.??	Nýr rekstraraðili
Geldingalækur	1997–1999	BVS	Ófulln. nýting	Nýr rekstraraðili
Skjöldólfsstaðir	2000–2002	BVS	Ófulln. nýting	Starfs. hætt
Torfastaðir	1995–2004	REK	Ágreiningur	Starfs. hætt
Geldingalækur	1999–2004	REK	Pers. ástæð.	Nýr rekstraraðili
Varph./Laugaland	1997–2007	REK	Pers. ástæð.	Nýr rekstraraðili
Hvítárþakki	1998–2007	REK	Ágreiningur	Nýr rekstraraðili
Bakkaföt/Háholt	1995–2008	REK	Ágreiningur	Nýr rekstraraðili
(Berg <sup>3</sup> )	1999–2008	BVS+REK	Álag/nýting	Starfs. hætt)
Geldingalækur	2004–2008	BVS	Ófulln. nýting	Starfs. hætt
Hvítárþakki	2007–2008	BVS	Ófulln. nýting	Starfs. hætt
Götusmiðjan	1999–2010	BVS	Vanefnd	Starfs. hætt
Árbót	1995–2010	BVS	Ófulln. nýting	Starfs. hætt
Laugaland	2007–			Enn í rekstri
Háholt	2008–			Enn í rekstri
Lækjarþakki	2010–			Enn í rekstri

Í þeim átta tilvikum þegar Barnaverndarstofa hafði sjálf frumkvæði að uppsögn eða lagði að rekstraraðilum að segja upp samningi hefur lítil eftirspurn eftir þjónustu heimilis langoftast verið nefnd sem ástæða, þ.e. í sex skipti: Sólheimar 17 (1997), Geldingalækur (1999), Skjöldólfsstaðir (2002), Geldingalækur (2008), Hvítárþakki (2008) og Árbót (2010). Rekstri heimilis hefur þá jafnan verið hætt með þeirri undantekningu að árið 1999 var skjólstæðingahópur heimilisins að Geldingalæk endurskilgreindur og nýir rekstraraðilar fengnir til að annast hann. Tvö dæmi eru um að Barna-

<sup>3</sup> Heimilið var hluti af meðferðarheimilinu í Árbót. Ekki var gerður sérstakur þjónustusamningur vegna þess og er það því ekki talið með þegar horft er til uppsagna.



verndarstofa hafi við tilkynningu um samningsslit vísað til ófullnægjandi starfsemi eða vanefndar rekstraraðila: Geldingalækur (1996) og Götusmiðjan (2010). Nýr rekstraraðili var fenginn að Geldingalæk en Götusmiðjunni lokað í framhaldinu.

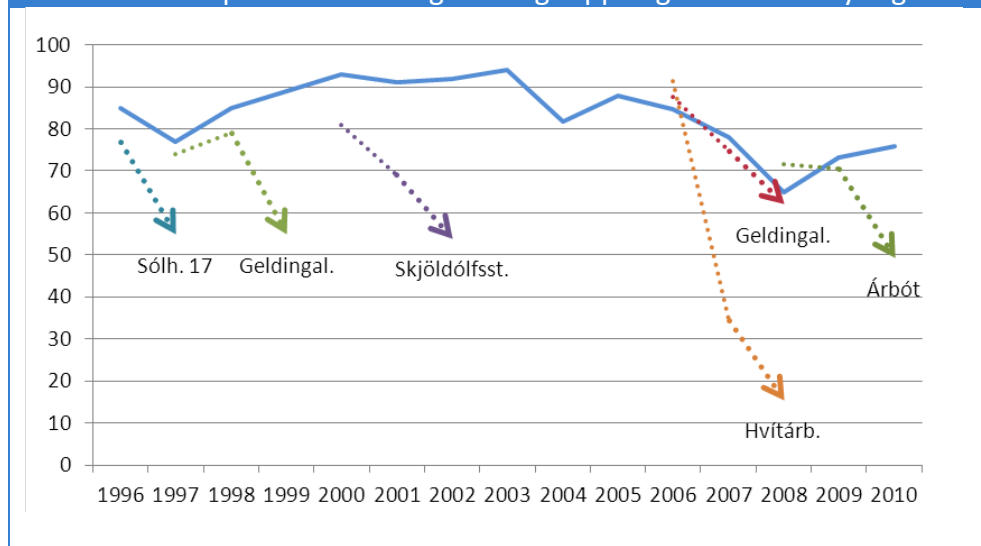
Þegar Barnaverndarstofa hefur sagt upp samningum vegna lítillar eftirspurnar eftir þjónustu heimila hefur slíkt yfirleitt verið rökstutt með því að vísa í ófullnægjandi eða dvínandi nýtingu rýma undanfarna mánuði, fyrirhugaðar útskriftir og líkur á umsóknum í nánustu framtíð.

Breytilegt hefur verið hvort meðferðarheimilin hafi verið starfrækt á uppsagnartíma. Í sumum tilvikum hefur starfsemi verið í fullum gangi allan þann tíma og rekstraraðilar því fengið óskert framlög í samræmi við það. Í öðrum tilvikum hefur náðst samkomulag um að hætta starfsemi fyrr. Þá hefur oftast verið gert samkomulag um greiðslur fyrir hluta af óunnum uppsagnarfresti (sjá 2.2.1).

Finna má að því að Barnaverndarstofa hafi ekki sett sér skráð viðmið um það hversu lágt nýtingarhlutfall meðferðarheimila má fara og í hve langan tíma það megi vara svo að ástæða sé til að segja upp samningi. Slíkt hefur verið metið í hverju tilviki fyrir sig. Að sögn forsvarsmanna stofunnar hefur það þó helst ekki mátt fara mikið undir 75–80% í nokkurn tíma nema fyrirsjáanlegt sé að það aukist að nýju á allra næstu mánuðum. Þetta er raunar í samræmi við ákvæði eins samnings frá 1995. Þar segir: „Gert er ráð fyrir að á meðferðarheimilið vistist að hámarki fimm unglingar, og skal við það miðað að árleg meðalnýting verði ekki undir fjórum rýmum.“ Að sögn Barnaverndarstofu hefur „þyngd“ þjónustunnar þó einnig áhrif, þ.e. þau heimili sem annast einstaklinga í miklum erfiðleikum fá mestan sveigjanleika.

EKKI TIL SKRÁÐ  
VIÐMIÐ UM LÁG-  
MARKSNÝTINGU

## 2.2 Nýtingarhlutfall meðferðarheimila almennt árin 1996–2010 og heimila þar sem samningi var sagt upp vegna slæmrar nýtingar



Mynd 2.2 sýnir meðalnýtingarhlutfall meðferðarheimila á árunum 1996–2010 (ósletin lína) og nýtingarhlutfall þeirra sex heimila þar sem þjónustusamningi var sagt upp á tímabilinu vegna ófullnægjandi nýtingar vistrýma. Eins og glögggt má sjá hefur í lang-

flestum tilvikum verið ærin ástæða til uppsagnar. Þar má greina veruleg frávik frá meðaltalinu, þ.e. einungis 16–55% nýtingu rýma miðað við 80–90% nýtingu almennt. Það ýkir að vísu þetta frávik að ekki hefur alltaf verið fyllt upp í laus vistrými eftir að ljóst hefur verið að heimili yrði lokað. Þetta skýrir í sumum tilvikum óvenju lágt nýtingarhlutfall síðasta rekstrarár þeirra. Í tveimur tilvikum (Geldingalækur, 2008; Árbót, 2010) var árlegt nýtingarhlutfall heimila við uppsögn þjónustusamnings svipað og meðaltalið. Í báðum tilvikum taldi Barnaverndarstofa þó að veruleg fækkun skjólstæðinga heimilanna væri fyrirsjáanleg og raunar hafði aðsókn að Árbót minnkað talsvert á síðari hluta árs 2009, þ.e. úr 89,1% í 52,4%. Í hvorugu tilviki voru taldar líkur á að aðsókn ykist að nýju á næstunni.

Í umræðunni sem spannst í framhaldi af Árbótarmálinu svonefnda (sbr. Inngang) var því nokkrum sinnum haldið fram að það sé í raun og veru undir Barnaverndarstofu komið hvar börn sem þarfnast meðferðar vistist. Stofan stjórnir sjálf eftirspurn eftir þjónustu einstakra heimila ef yfirleitt er þörf fyrir þá meðferð sem þau bjóða upp á. Það felist því viss mótsögn í því að loka einu heimili vegna lítillar nýtingar en opna annað heimili á sama tíma. Í þessu sambandi ber að gæta þess að samkvæmt 80. gr. barnaverndarlaga skal Barnaverndarstofa ákveða vistun barna í samráði við hlutaðeigandi barnaverndarnefndir. Vilji nefndanna ræður því miklu og í Árbótarmálinu hafði afstaða þeirra nefnda sem nýttu þjónustu heimilisins mest augljóslega mikil áhrif á að ekki þótti annað fært en að segja upp samningi við heimilið. Þá þykir einnig sýnt að í sumum tilvikum hafi Barnaverndarstofa sýnt heimilum verulega þolinmæði og ekki sagt upp samningum við þau fyrr en útséð var um breytingar.

## 2.2 STARFSLOKASAMNINGAR / BÆTUR

Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki annað ráðið en að Barnaverndarstofa hafi við samningsslit leitast við gæta hagsmuna ríkisins og skjólstæðinga stofunnar, þ.e. þeirra barna og unglinga sem vistuðust á meðferðarheimilunum, án þess þó að ganga í bága við meðalhóf eða sýna rekstraraðilum óbilgirni. Dæmi eru þó um misræmi eða tvískinnung í stjórnsýslu þegar starfslok rekstraraðila eru annars vegar.

### 2.2.1 GREIÐSLUR VEGNA SKERTS UPPSAGNARFRESTS

Sé fyrst litið til þeirra sex heimila þar sem Barnaverndarstofa sagði upp þjónustusamningi vegna ófullnægjandi nýtingar á vistrýmum sést að í fjögur skipti náðist samkomulag milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila um að ljúka rekstri heimilisins áður en uppsagnarfresturinn rann út sem jafnan var sex mánuðir (sbr. töflu 2.3). Í einu tilviki hætti reksturinn tafarlaust, í tveimur tilvikum störfuðu rekstraraðilar hálfan uppsagnartíma, þ.e. þrjá mánuði, og í einu tilviki fjóra mánuði.

2.3 Greiðslur vegna skerts uppsagnarfrests (m.kr.)	VINNUFRAMLAG Á UPPSAGNARTÍMA	GREITT V. SKERTS UPPSAGNARFRESTS	HLUTFALL VÆNTANLEGS FRAMLAGS
SÓLHEIMAR 17 (1997)	3 MÁNUÐIR	1,5 M.KR.	53,6%
SKJÖLDÓLFSSTAÐIR (2002)	4 MÁNUÐIR	3,0 M.KR.	37,4%
HVÍTÁRBAKKI (2008)	EKKERT	11,5 M.KR.	41,2%
GELDINGALÆKUR (2008)	3 MÁNUÐIR	4,0 M.KR.	38,6%

Taflan sýnir að Barnaverndarstofa hefur að jafnaði reynt að koma til móts við rekstraraðila með því að greiða þeim við starfslok hluta þess rekstrarframlags sem runnið hefði til þeirra ef heimilin hefðu verið starfrækt allan uppsagnarfrestinn, þ.e. milli 37,4–53,6% alls þess.<sup>4</sup> Ekki liggur fyrir hvernig það hlutfall hefur verið fundið út en yfirleitt hefur verið miðað við það að Barnaverndarstofa og rekstraraðilar skipti milli sín framlagi vegna þess hluta uppsagnarfrests sem ekki er unninn.

Það fé sem hefur komið í hlut Barnaverndarstofu hefur verið notað í annan rekstur stofunnar, þ.e. til að efla önnur heimili eða koma nýjum á fót. Stofan lítur svo á að með þessu móti hafi hún stuðlað að hagkvæmni eða jafnvel sparnaði ríkisins, þ.e. miðað við að greitt yrði framlag út allan uppsagnarfrestinn. Ljóst er þó að uppsagnirnar og forsendur þeirra (ófullnægjandi nýting heimila) fela einnig í sér kostnað án þess að þjónusta fái í staðinn. Í fæstum tilvikum hefur kostnaður vegna skerts uppsagnartíma þó verið umtalsverður. Hér sker uppsögn þjónustusamningsins við rekstraraðila heimilisins að Hvítárþakka (2008) sig úr vegna 11,5 m.kr. greiðslu (13,2 m.kr. að núvirði). Þegar haft er í huga að þeir starfræktu heimilið einungis í rúma fimm mánuði verður að telja að forsendur þess samnings hafi verið fremur veikar.

Raunar er ljóst að rekstraraðilar hafa í mörgum tilvikum einnig náð að hagræða nokkuð í starfsemi sinni síðustu rekstrarmánuði heimilanna, þ.e. eftir að samkomulag hefur tekist um starfslok, með því að draga úr umsvifum starfseminnar og fækka starfsfólki án þess að rekstrarframlög hafi verið skert. Hagur þeirra af uppsögninni hefur því í raun verið meiri en taflan gefur til kynna. Þetta gildir einnig um þá rekstraraðila sem unnið hafa allan uppsagnartíma sinn. Sú þjónusta sem Barnaverndarstofa hefur fengið af þeim hefur að sama skapi verið minni en vænta mátti.

Ekki verður dreginn í efa réttur Barnaverndarstofu til að semja við rekstraraðila um greiðslur vegna skerts uppsagnarfrests. Mikilvægt er hins vegar að um þetta gildi skýrar reglur og að öllum rekstraraðilum sem sagt er upp þjónustusamningum sé gefinn kostur á að nýta sér þær. Telja verður að eftirfarandi ákvæði úr nokkrum samningum frá og með árinu 2008 sé spor í rétta átt: „Ef annar hvor aðilinn óskar eftir því að ekki verði um að ræða vinnuframlag í uppsagnarfresti þá skulu heildargreiðslur í kjölfar uppsagnar aldrei nema hærrí fjárhæð en sem svarar þreföldu 75% af mánaðarlegu framlagi ríkissjóðs.“

## 2.2.2 KAUP STOFNBÚNAÐAR

Í þremur tilvikum hefur komið til þess að Barnaverndarstofa hafi við samningsslit keypt af rekstraraðilum ýmiss konar stofnbúnað sem þeir höfðu fjárfest í vegna reksturs meðferðarheimilis, t.d. innbú, innanstokksmuni eða bifreiðar. Um óverulega fjármuni hefur verið að ræða og hafa eignir a.m.k. í einhverjum tilvikum verið seldar til

### UPPSAGNIR OG ÁSTÆÐUR ÞEIRRA FELA Í SÉR KOSTNAÐ

### SETJA ÞARF SKÝRAR REGLUR UM SKERTAN UPPSAGNARFREST

<sup>4</sup> Í tvö skipti hefur Barnaverndarstofa að auki greitt fyrir eignir og er gerð grein fyrir því í töflu 2.4.

nýrra rekstraraðila eða annarra heimila. Á þessi kaup má því fremur líta sem nokkurs konar fyrirgreiðslu en bein fjárútlát fyrir Barnaverndarstofu.

#### SETJA ÞARF SKÝRAR REGLUR UM KAUP Á STOFNBÚNAÐI

2.4 Kaup stofnbúnaðar við starfslok (m.kr.)	INNBU	BIFREIÐAR	SAMTALS
LAUGALAND (2007)	2,9 M.KR.	2,6 M.KR.	5,5 M.KR.
HVÍTÁRBAKKI (2008)	3,0 M.KR.		3,0 M.KR.
GELDINGALÆKUR (2008)	4,0 M.KR.		4,0 M.KR.

Ljóst er að rekstraraðilar hafa ekki átt samningsbundinn rétt á slíkri fyrirgreiðslu vegna starfsloka sinna enda hafa ekki allir notið hennar. Flestir hafa þurft að ráðstafa eignum sínum sjálfir. Ekki verður heldur séð að Barnaverndarstofa hafi haft beinan hag af þessum viðskiptum þótt hún hafi kannski ekki heldur tapað miklu á þeim. Forsvarsmenn Barnaverndarstofu segja að þau óskráðu meginsjónarmið gildi um slíka fyrirgreiðslu að þeir rekstraraðilar sem segja sjálfir upp samningi sínum njóti hennar ekki né heldur þeir sem hafa þegar greitt niður stofnbúnað sinn (þ.e. í lok samningstíma) og skuldi því ekkert vegna hans. Þá ráðist slík kaup einnig af verðmæti búnaðarins og hvort stofan hafi not fyrir hann. Stofan vék þó augljóslega frá þessum meginsjónarmiðum við kaup á bifreiðum og öðrum búnaði í Laugalandi 2007. Þar sagði rekstraraðili sjálfur upp samningi eftir langt starf en búnaðurinn var að sönnu nýlega endurnýjaður. Mikilvægt er að settar séu skýrar reglur um þetta ef halda á áfram uppteknum hætti.

#### 2.2.3 UPPGJÖRSGREIÐSLUR

#### PRISVAR SAMIÐ UM SÉRSTAKAR UPPGJÖRSGREIÐSLUR

Í þrjú skipti hafa rekstraraðilar meðferðarheimila fengið sérstakar uppgjörsgreiðslur með beinni eða óbeinni vísun til sanngirnissjónarmiða. Í tveimur þessara tilvika (Torfastaðir og Árbót) lýsti Barnaverndarstofa sig raunar andsnúna slíkum greiðslum og taldi að ríkinu bæri ekki að greiða þær. Þar voru greiðslurnar því ákveðnar af ráðuneyti eða ráðherra félagsmála. Í bæði skipti fengu þessir aðilar að auki greidd framlög á uppsagnartíma. Barnaverndarstofa átti á hinn bóginn frumkvæði að því að samið var við Götusmiðjuna um starfslok eftir að starfsemi hennar lauk fyrirvaralaust og lagði fram tillögu að greiðslufjárhæð.

2.5 Sérstakar uppgjörsgreiðslur	2005	2010	VERÐGILDI 2010
TORFASTAÐIR (2008)	13,5 M.KR.		20,2 M.KR.
GÖTUSMIÐJAN (2010)		33,6 M.KR.	33,6 M.KR.
ÁRBÓT (2010)		30,0 M.KR.	30,0 M.KR.

#### MUNUR Á EÐLI UPPGJÖRSGREIÐSLNA

Ljóst er að talsverður munur er á eðli þessara greiðslna og eru þær því ekki eða aðeins að nokkru leyti samanburðarhæfar. Samkomulag félagsmálaráðuneytis og rekstraraðila heimilisins á Torfastöðum frá 28. júní 2005 um 13,5 m.kr. greiðslu byggði fyrst og fremst á viðurkenningu ráðuneytisins á þeirri kröfu rekstraraðila að þeir hefðu á starfstíma sínum fengið greidd lægri rekstrarframlög frá ríkinu en önnur sambærileg meðferðarheimili. Við ákvörðun fjárhæðar var augljóslega tekið mið af samanburði Ríkisendurskoðunar frá árinu 2004 á árlegum greiðslum til Torfastaðaheimilisins og tveggja annarra sambærilegra heimila á árunum 2000–03. Sá samanburður hafði leitt í

ljós 13,4 m.kr. mun. Hvorki Ríkisendurskoðun né ríkislögmaður töldu að heimilið ætti lögvarinn rétt til viðbótargreiðslna. Ríkisendurskoðun setti sig samt ekki gegn hóflegum bótum til heimilisins, kysi ráðuneytið að beita sér fyrir þeim til að leysa ágreinings-efni samningsaðila, en tilgreindi ekki fjárhæð í því sambandi.

Í samningi Barnaverndarstofu við Götusmiðjuna frá 15. júlí 2010 um slit á samningi og bréfi stofunnar til félags- og tryggingamálaráðuneytis frá 29. júlí 2010 kemur fram hvernig 33,6 m.kr. lokagreiðsla til heimilisins var fundin út. Annars vegar voru 13,7 m.kr. hugsaðar til að standa straum af launagreiðslum til starfsmanna heimilisins, bæði vegna vinnuframlags þeirra og í lögboðnum uppsagnarfresti. Hins vegar voru 19,9 m.kr. hugsaðar til að greiða skuldir heimilisins sem rekstraraðili hafði ekki burði til að greiða sjálfur. Í því samhengi var tekið mið af rekstrarstöðu heimilisins, eins og hún birtist í árshlutauppgjöri óháðs endurskoðanda vegna fyrstu sex mánaða ársins 2010. Ekki verður séð að greiðslurnar eigi sér stoð í samningi rekstraraðila við Barnaverndarstofu og stofan óskaði hvorki eftir umsögn félags- og tryggingamálaráðuneytis né því að ráðuneytið leitaði til ríkislögmans til að fá skorið úr um réttmæti þeirra. Ráðuneytið var þó upplýst um niðurstöðuna.

Í samkomulagi um lokun meðferðarheimilisins í Árbót frá 11. ágúst 2010 kemur fram að 30 m.kr. starfslokagreiðsla til heimilisins hafi verið hugsuð sem „bætur vegna eftirstöðva skulda sem stofnað var til vegna uppbyggingar meðferðaraðstöðunnar og vegna skemmda á húsnæði og kostnaðar vegna aðlögunar húsnæðis að nýjum notum“. Ólíkt greiðslunum til Torfastaðaheimilisins og Götusmiðjunnar var greiðslufjárhæðin fyrst og fremst samnings- eða samkomulagsatriði félags- og tryggingamálaráðuneytis og rekstraraðila, þ.e. hún tók ekki mið af útreikningi á raunverulegum eftirstöðvum skulda heimilisins og öðrum kostnaði sem hlaust af uppbyggingu þess. Eins er ljóst að greiðslurnar eiga sér ekki stoð í samningi rekstraraðila við Barnaverndarstofu og ekki var leitað til ríkislögmans um réttmæti þeirra.

Að mati Ríkisendurskoðunar ber almennt að forðast sérstakar uppgjörsgreiðslur sem eiga sér ekki stoð í samningsbundnum ákvæðum. Að vísu bannar ekkert þær og jafnvel má færa að því rök að þær geti átt rétt á sér vegna tiltekinna aðstæðna. Á hinn bóginn verður ekki fullyrt að rekstraraðilar þeirra þriggja meðferðarheimila sem hafa þegið slíkar bætur hafi átt meira tilkall til þeirra en rekstraraðilar ýmissa annarra heimila. Almennt hefur ekki tíðkast að gera upp rekstur heimila við samningslok og engin ákvæði eru um slíkt í samningum. Við gerð þessarar skýrslu viðraði fyrrum rekstraraðili einnig þá skoðun að lokagreiðslur vegna samningslita rynnu oftast en ekki til þeirra rekstraraðila sem lentu á einhvern hátt í vandræðum eða ósætti við Barnaverndarstofu. Hinir sem lykju störfum sínum á farsælan hátt og í friði og ró fengju ekkert umfram samningsbundnar greiðslur. Á þann hátt virðast slíkar greiðslur geta farið í bága við jafnræðissjónarmið. Einnig má velta fyrir sér hvort slíkar greiðslur samræmist þeirri hugsun sem felst í útvistun verkefna með þjónustusamningum þar sem lögmál markaðarins ráða.

**GREIÐSLUR TIL  
GÖTUSMIÐJUNNAR  
EIGA SÉR EKKI STOÐ Í  
SAMNINGI**

**GREIÐSLA TIL  
ÁRÞÓTTARHEIMILISINS  
TÓK EKKI MIÐ AF  
ÚTREIKNINGI**

**FORÐAST BER  
UPPGJÖRSGREIÐSLUR  
SEM BYGGJA EKKI Á  
SAMNINGUM**

## 3 EINSTÖK MEÐFERÐARHEIMILI

Eins og þegar hefur verið rakið hefur fjórtán sinnum komið til þess frá stofnun Barnaverndarstofu árið 1995 að þjónustusamningum við meðferðarheimili fyrir börn og unglinga hefur verið slitið áður en samningstími þeirra rann út. Í tólf tilvikum sá Barnaverndarstofa alfarið um að ganga frá málum við rekstraraðila en í tveimur tilvikum (Torfastaðir og Árbót) hlutaðist félagsmálaráðuneyti til þess að máli var ráðið til lykta. Fyrir uppsögn samnings hafa eðlilega verið margvíslegar ástæður.

### 3.1 GELDINGALÆKUR (1995–96)

Hinn 4. september 1993 stofnuðu Samtökin Barnaheill heimili fyrir vegalæus börn að Geldingalæk á Rangárvöllum og söfnuðu fé meðal almennings til að gera upp húsnæði þar og kaupa innbú og bifreið vegna starfseminnar. Gert var ráð fyrir að þar vistuðust að hámarki sex börn sem væru alla jafna ekki eldri en tólf ára við innlögn. Þegar Barnaverndarstofa hóf starfsemi árið 1995 tók hún að sér stjórn og umsjón með heimilinu. Hinn 6. september gerði stofan samning við Barnaheill um afnot húsakynna og jarðnæðis og sama dag var undirritaður samningur Barnaverndarstofu, félagsmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis við þáverandi rekstraraðila heimilisins um rekstur þess. Sá samningur gildi frá undirritun samnings til 31. desember 1997 en þó gæti hvor aðili um sig sagt honum upp með sex mánaða fyrirvara. Ekki var þess getið að tiltekin ástæða þyrfti að liggja fyrir uppsögn.

Í byrjun janúar 1996 kærði starfsmaður heimilisins annan tveggja rekstraraðila þess fyrir kynferðislega áreitni og ölvun á heimilinu þrátt fyrir eigin reglur heimilisins um áfengisbann. Sá rekstraraðili sem átti í hlut gerði ekki ágreining um að atvikum væri rétt lýst og hófust fljótlega viðræður milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila um lok samnings, enda taldi Barnaverndarstofa að trúnaðarbrestur hefði orðið milli þeirra. Lagði stofan ríka áherslu á að rekstraraðilar segðu sjálfir upp samningnum, ella myndi hún sjálf nýta sér heimild til uppsagnar, og gerðu þeir það bréflaga 31. janúar með umsömdum sex mánaða uppsagnarfresti.

Barnaverndarstofa féllst á þessi málalok og lýsti sig jafnframt reiðubúna til að taka hugsanlega afturköllun á uppsögninni gilda ef athugun lögmanns rekstraraðila leiddi til þeirrar ótvíræðu niðurstöðu að brotið hefði verið á rétti þeirra. Hinn 15. apríl tilkynntu rekstraraðilar Geldingalækjar Barnaverndarstofu síðan að þeir drægju uppsögnina til baka, enda hefði hún komið til vegna „óeðlilegs þrýstings“ vegna meintrar kæru um kynferðislega áreitni. Uppsögnin hefði því verið byggð á röngum forsendum. Hvorki Barnaverndarstofa né félagsmálaráðuneyti féllust á sjónarmið rekstraraðila þar sem þau voru ekki talin byggja á nýjum gögnum eða upplýsingum.

Rekstraraðilar störfuðu út allan sex mánaða uppsagnartíma sinn, þ.e. til 31. júlí 1996 þegar nýir rekstraraðilar tóku til starfa. Þetta verður að teljast athyglisvert þegar litið er til þeirra atburða sem leiddu til uppsagnar samnings og viðhorfa Barnaverndarstofu í því samhengi, þ.e. að rekstraraðilar „fullnægðu ekki þeim kröfum sem stofan gerði til starfseminnar“. Vanefnd annars þeirra var með öðrum orðum ekki talin það veruleg að hún leiddi til fyrirvaralausrar riftunar samnings. Að vísu mun starfsemin hafa verið undir ströngu eftirliti Barnaverndarstofu á uppsagnartíma.

Árið 1997 bjuggu rekstraraðilar mál á hendur íslenska ríkinu og kröfðust þess að uppsögn þjónustusamningsins við Barnaverndarstofu yrði ógilt og að ríkinu gert að greiða þeim 10,3 m.kr. skaðabætur, einkum vegna tekjutaps út fyrirhugaðan samningstíma, auk dráttarvaxta. Hvorki Héraðsdómur Reykjavíkur né Hæstiréttur féllust á þessar kröfur þegar málið var tekið fyrir árið 1998. Taldi Hæstiréttur að málefnaleg sjónarmið hefðu legið til grundvallar þeirri afstöðu Barnaverndarstofu að una ekki við það að meðferðarheimilið lyti forræði manns sem hefði orðið uppvís að þeirri háttsemi sem varð uppspretta samningsslita. Kröfu rekstraraðila um ógildingu uppsagnar og greiðslu skaðabóta til þeirra var því hafnað.

### 3.2 SÓLHEIMAR 17 (1996–97)

Við stofnun Barnaverndarstofu starfaði að Sólheimum 17 í Reykjavík ríkisrekið meðferðarheimili á vegum Unglingaheimilis ríkisins. Heimilið var ætlað unglíngum sem lokið höfðu langtímameðferð á öðrum heimilum og hafði það að markmiði að auðvelda þeim aðlögun að samfélaginu á nýjan leik. Í ársbyrjun 1996 var þessum rekstri útvistað með þjónustusamningi Barnaverndarstofu við hjón sem starfað höfðu við heimilið um árabil. Húsakynni og búnaður voru þó áfram í eigu ríkisins. Samningurinn gilti frá 1. janúar 1996 til 31. desember 1998 en var uppsegjanlegur með sex mánaða fyrirvara. Ekki kom fram að tiltekin ástæða þyrfti að liggja fyrir uppsögn. Í samningnum var að vísu tekið fram að á heimilinu skyldu vistast að hámarki fimm unglíngar og væri við það miðað að árleg meðalnýting þess yrði ekki undir fjórum rýmum. Ekki var samt kveðið á um að verri nýting væri ástæða uppsagnar.

Í byrjun mars 1997 sögðu rekstraraðilar upp þjónustusamningi sínum í samráði við Barnaverndarstofu með sex mánaða fyrirvara. Ástæðan var sú að verulega hafði dregið úr eftirspurn eftir þjónustu heimilisins og ekki fyrirsjáanlegt að það breyttist. Nýtingin rýma hafði verið 77% árið 1996 en varð 55% árið 1997. Barnaverndarstofa gerði sérstakt samkomulag við rekstraraðila um að starfsemi heimilisins hætti 1. júní, þ.e. þremur mánuðum áður en uppsagnarfrestur rann út. Í staðinn greidd stofan þeim 1,5 m.kr. fyrir þessa mánuði, þ.e. um 54% þess sem ella hefði þurft að greiða samkvæmt samningi (2,8 m.kr.). Rúmu ári eftir lokun heimilisins opnaði Barnaverndarstofa Barnahús á sama stað til að liðsinna börnum sem sætt hefðu kynferðisofbeldi og er það enn rekið sem deild innan stofunnar. Engin eftirmál urðu vegna þessara samningslita.

### 3.3 GELDINGALÆKUR (1996–97)

Hinn 24. júlí 1996 undirritaði Barnaverndarstofa, félagsmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti samning við nýja rekstraraðila meðferðarheimilis Barnaheilla að Geldinga-

## ÁSTÆÐA UPPSAGNAR EKKI LJÓS

læk sem eins og fyrr var að öðru jöfnu ætlað börnum yngri en 12 ára við innlögn. Samningurinn gildi frá undirritun til 31. desember 1999 en þó gæti hvor aðili um sig sagt honum upp með sex mánaða fyrirvara. Ekki var tekið fram að tiltekin ástæða þyrfti að liggja fyrir uppsögn.

Hinn 30. janúar 1997 sögðu rekstraraðilar upp samningi sínum með sex mánaða fyrirvara, þ.e. frá og með 1. ágúst 1997, og voru í framhaldi af því teknar upp viðræður við samstarfsaðila þeirra um að taka við rekstrinum. Af gögnum málsins verður ekki ráðið hverjar voru ástæður uppsagnar en engin eftirmál urðu af samningsslitunum. Rekstraraðilar störfuðu út uppsagnartíma sinn og fengu umsamin framlög fyrir þann tíma.

### 3.4 GELDINGALÆKUR (1997–99)

Hinn 30. júní 1997 undirrituðu Barnaverndarstofa, félagsmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti samning við nýja rekstraraðila meðferðarheimilis Barnaheilla að Geldingalæk. Heimilið var eins og áður að öðru jöfnu ætlað börnum sem væru ekki eldri en 12 ára við innlögn. Samningurinn gildi frá undirritun til 1. ágúst 1999 og skyldi þá framlengjast um tvö ár hefði hvorugur aðili sagt honum upp með sannanlegum hætti með minnst tólf mánaða fyrirvara. Í samningnum voru þau nýmæli að gert var ráð fyrir að báðir aðilar gætu rift honum fyrirvaralaust ef um verulega vanefnd á samningsskyldum hins aðila yrði að ræða og úr henni væri ekki bætt innan þriggja mánaða frá tilkynningu um hana. Að öðru leyti var ekki kveðið á um möguleika á uppsögn á samningstíma.

Þar sem samningnum var ekki sagt upp fyrir 1. ágúst 1998 framlengdist hann sjálfkrafa til 1. ágúst 2001. Í byrjun árs 1999 kom hins vegar í ljós að eftirspurn eftir þjónustu meðferðarheimilisins var orðin hverfandi (það ár varð meðalnýting vistrýma 55% en hafði verið 74–79% árin 1997–98) og engar líkur á nýjum umsóknum fyrir börn á aldrinum 6–12 ára. Barnaverndarstofa taldi því ekki við það unað að halda rekstrinum áfram að óbreyttum forsendum. Æskilegt væri að breyta honum þannig að heimilið þjónaði í framtíðinni eldri börnum, þ.e. á aldrinum 12–14 ára, og mætti þar með vaxandi eftirspurn og sífellt lengri biðtíma eftir meðferð fyrir þann aldurshóp.

Hinn 26. mars 1999 sagði Barnaverndarstofa formlega upp samningi sínum við rekstraraðila, enda höfðu þeir því að sinna öðrum aldurshópi en þeir höfðu gert þar sem þeir voru sjálfir með lítil börn. Í uppsagnarbréfinu kom fram að ánægja hefði verið með störf rekstraraðila og að uppsögnin tengdist „einungis gerbreyttum forsendum fyrir áframhaldandi rekstri heimilisins“. Jafnframt var rekstraraðilum gert tilboð um starfslok, þ.e. að þeir störfuðu í þrjá mánuði í viðbót til að ljúka meðferð þeirra barna sem þá dvöldu á heimilinu en fengju síðan greiðslur sem næmu launalið samnings í tvo mánuði eftir að starfsemi lyki. Þetta samsvaraði um 2,2 m.kr. Rekstraraðilar töldu þetta tilboð allsendis ófullnægjandi og ekki grundvöll starfslokasamnings, enda ljóst af samningi að hann gildi til 1. ágúst 2001 og honum þyrfti að segja upp tólf mánuðum fyrir þann tíma. Jafnframt töldu þeir sig reiðubúna til að efna samninginn að fullu út samningstímamann.

## SAMNINGI SAGT UPP VEGNA BREYTTA FORSENDNA



Ekki fer milli mála að sá annmarki var á þessum þjónustusamningi Barnaverndarstofu að hann skorti aðra uppsagnarmöguleika en vegna verulegrar vanefndar eða við lok samningstíma hverju sinni. Að þessu leyti greindist hann frá öðrum samningum sem gerðir voru um svipað leyti, m.a. samningi við rekstraraðila í Varpholti frá 20. maí 1997, þar sem opnað var fyrir möguleika á endurskoðun eða uppsögn vegna ófyrirséðra breytinga. Ekki er ósennilegt að rekstraraðilar hefðu getað haldið til streitu auknum kröfum sínum þar sem samningnum var ekki sagt upp með 12 mánaða fyrirvara og þeir höfðu ekki gert sig seka um vanefndir af neinu tagi. Ekki urðu þó eftirmál af þessum samningsslitum. Vegna persónulegra ástæðna munu rekstraraðilar hafa kosið að falla frá áðurnefndum kröfum. Þeir störfuðu því út uppsagnarfrest sinn, þ.e. út júlí, og fengu greitt fullt rekstrarframlag fyrir þann tíma.

### 3.5 SKJÖLDÓLFSSTAÐIR (2000–02)

Á árunum 2000–02 var rekið í Skjöldólfsstaðaskóla í Jökuldal sérhæft meðferðarheimili fyrir börn og unglunga í vímuefnavanda. Um þennan rekstur gerðu Barnaverndarstofa, félagsmálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti samning við rekstraraðila hinn 21. nóvember 1999 og skyldi hann gilda frá 1. desember 1999 til 30. nóvember 2004. Jafnframt var gert samkomulag við sveitarstjórn Norður-Héraðs 8. nóvember 1999 um leigu Skjöldólfsstaðaskóla til reksturs meðferðarheimilisins og húsaleigusamningur frá 1. janúar 2000 til 31. desember 2004.

Í þjónustusamningi Barnaverndarstofu við rekstraraðila voru að venju ákvæði um umfang starfseminnar, þ.e. þar skyldu hverju sinni dvelja sex ungmenni á aldrinum 13–18 ára, og möguleika á framlengingu samnings og uppsögn. Uppsagnarákvæðin lutu annars vegar að ófyrirséðum breytingum, t.d. vegna minni eftirspurnar en áætlað var, og skyldi uppsagnarfrestur þá vera sex mánuðir og hins vegar að verulegri vanefnd sem bæta þyrfti úr innan þriggja mánaða. Væri það ekki gert yrði samningnum sagt upp án fyrirvara.

Starfsemin að Skjöldólfsstöðum hófst 1. febrúar 2000 og var nýtingarhlutfall fyrsta árið 81%. Strax haustið 2001 hófust hins vegar þreifingar milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila heimilisins um hugsanlega lokun þess. Meginástæðan var dvínandi eftirspurn eftir þjónustu heimilisins, eins og nýtingarhlutfall ársins 2001 vitnar um (69%). Þetta má einkum rekja til nýrra úrræða annarra aðila, bæði SÁÁ sem opnaði í ársbyrjun 2000 sérstaka deild á Vogu fyrir börn og unglunga í vímuefnavanda og meðferðarheimilis Götusmiðjunnar sem Barnaverndarstofa gerði samning við í ársbyrjun 1999 með stuðningi fjárlaganefndar Alþingis. Þá þótti staðsetning heimilisins að Skjöldólfsstöðum jafn fjarri höfuðborgarsvæðinu, þaðan sem flestir vistunglingar komu, viss ókostur. Ekki aðeins reyndist erfitt að veita ýmsa nauðsynlega fagþjónustu heldur kusu unglungarnir frekar að nýta sér úrræðin á höfuðborgarsvæðinu. Hér skorti því augljóslega á samhæfða stefnu í málaflokknum.

Í lok janúar 2002 hafði Barnaverndarstofa forgöngu um að gerður var sérstakur samningur við rekstraraðila meðferðarheimilisins að Skjöldólfsstöðum um lokun þess. Aðilar komu sér saman um að hætta starfseminni tveimur mánuðum áður en umsam-

inn sex mánaða uppsagnarfrestur rann út, þ.e. 1. júní 2002 í stað 1. ágúst. Á móti skyldi Barnaverndarstofa greiða rekstraraðilum samtals 3,0 m.kr. framlag vegna júní og júlí. Þetta svaraði til um 42,5% þess sem ella hefði þurft að greiða samkvæmt samningi (7,1 m.kr.). Ekki urðu nein eftirmál af þessum samningslitum.

### 3.6 TORFASTAÐIR (1995–2004)

Meðferðarheimilið að Torfastöðum í Biskupstungum var starfrækt á árunum 1982–2004, þar af með samningi við Barnaverndarstofu frá 7. nóvember 1996. Sá samningur gildi frá 1. janúar 1997 til 31. desember 2001 og skyldi þá framlengjast um fimm ár hefði hvorugur aðila sagt honum upp með minnst tólf mánaða fyrirvara. Þar sem samningnum var ekki sagt upp fyrir árslok 2000 framlengdist hann óbreyttur til 31. desember 2006. Samningurinn geymdi ekki önnur uppsagnarákvæði en vegna verulegrar vanefndar yrði ekki úr henni bætt innan þriggja mánaða.

Rekstraraðilar sögðu samningnum engu að síður upp með bréfi til félagsmálaráðuneytis 27. september 2003 með tólf mánaða fyrirvara og báru við „langvarandi óvild“ forstjóra Barnaverndarstofu í sinn garð og „trúnaðarbrest“ við hann. Þetta ætti m.a. sök á fjárhagslegum þrengingum heimilisins sem ekki sæti við sama borð og önnur sambærileg heimili. Þeir gáfu um leið til kynna að þeir væru til í að halda áfram starfsemi ef ráðherra sjálfur eða fulltrúi hans kæmi á nýjum samningi fyrir áramótin 2003–04. Ekki kom til þess og samþykkti forstjóri Barnaverndarstofu fyrir sitt leyti uppsögn samningsins í bréfi til félagsmálaráðuneytis frá 5. janúar 2004, m.a. með vísun til „erfiðleika í samskiptum við rekstraraðila svo og yfirlýsinga þeirra um trúnaðarbrest gagnvart Barnaverndarstofu“.

Í sama bréfi brást forstjóri Barnaverndarstofu einnig við beiðni ráðuneytisins um upplýsingar um mögulega lausn ágreiningsins og fjárhagslegt svigrúm stofunnar til að semja við rekstraraðila að Torfastöðum. Þar kemur fram að forstjórinn taldi gerlegt að hækka árlegar greiðslur til þeirra vegna rekstrar og aðstöðu um 6 m.kr., vildi ráðuneytið freista þess að endurnýja þjónustusamning við þá. „Að öllu samanlögðu er það mat Barnaverndarstofu að eðlileg samningsfjárhæð gæti numið alls um 30 mkr. á ári í stað 24 mkr. sem nú er.“ Slík hækkun væri þó bundin nokkrum skilyrðum, m.a. um sálfræðiþjónustu heimilisins og því að rekstraraðilar þess féllu frá kröfum sínum um að fá sjálfir að velja þau börn sem þeir tækju til vistunar. Þessar hugmyndir voru í meginatriðum í takt við samningstilboð Barnaverndarstofu til rekstraraðila frá 3. júní 2003 sem hinir síðarnefndu höfðu hafnað. Ekki kom til samningsviðræðna á þessum nótum heldur ákvað ráðuneytið að leita álits Ríkisendurskoðunar á forsendum og framkvæmd þjónustusamninga Barnaverndarstofu og faglegri starfsemi heimilisins að Torfastöðum áður en ákveðið yrði hvort og þá hvernig bæri að endurnýja samninginn við heimilið.

Í *Greinargerð um framkvæmd þjónustusamnings Barnaverndarstofu við meðferðarheimilið á Torfastöðum* (sept. 2004) kom fram að markmið Ríkisendurskoðunar með aðkomu sinni var „að veita aðstoð við að greina og leysa vandamál og ágreiningsefni“ sem tengdust framkvæmd þjónustusamnings Barnaverndarstofu við rekstraraðila Torfastaðaheimilisins. Meginniðurstaða stofnunarinnar var sú að hvorki væri raunhæft né ráðlegt að mæla með því að aðilar reyndu að svo stöddu að gera nýjan

samning um áframhaldandi rekstur meðferðarheimilisins. Stíð samskipti aðila leyfðu það ekki. Í ljósi forsögu málsins mætti hins vegar velta fyrir sér hvort til greina kæmi að bjóða rekstraraðilum uppbótar- eða uppgjörsgreiðslu við samningslok sem tæki mið af því að endurgjald til heimilisins hefði um tíma verið lægra en til sambærilegra heimila.

Í þessu samhengi bar Ríkisendurskoðun rekstrarframlög Barnaverndarstofu til heimilisins saman við framlög til annarra sambærilegra heimila og komst að þeirri niðurstöðu að þau hefðu að meðaltali verið um 3,4 m.kr. lægri á ári en annars staðar á tímabilinu 2000–03, þ.e. samtals 13,4 m.kr. lægri. Þar af munaði 7,5 m.kr. vegna lægra rekstrarframlags en 5,9 m.kr. vegna þess að rekstraraðilar Torfastaðaheimilisins hefðu ekki fengið greitt afgang vegna húsnæðis þrátt fyrir að þeir hefðu átt jörð og húsa- kynni síðan 1997. Með tilvísun til þeirra útreikninga ályktaði stofnunin svo:

*Kjósi félagsmálaráðuneytið að beita sér fyrir því að rekstraraðilum heimilisins verði að einhverju leyti bætt upp það, sem skort hefur á að endurgjald til þeirra geti talist sambærilegt við samanburðarheimilin, má færa þungvæg sanngirnirök fyrir slíkri uppbótargreiðslu. Auðvitað yrði slík greiðsla, ef til hennar kæmi, að vera bæði hófleg og taka fullt tillit til allra atvika málsins enda ekki um að ræða greiðslu, sem meðferðarheimilið sýnist eiga lögvarinn rétt til.*

Í þessu sambandi hvatti Ríkisendurskoðun einnig til þess að gætt yrði sérstakrar varúðar „með hliðsjón af hugsanlegu fordæmisgildi úrlausna af þessu tagi“. Rétt væri líka að leggja áherslu á að yrði af uppbótargreiðslu væri ekki á neinn hátt gefið í skyn að rekstraraðilar ættu eða gætu átt rétt á einhvers konar skaðabótum vegna vanefnda Barnaverndarstofu á gildandi samningi. Þeir hefðu enda sjálfir sagt samningnum upp einhliða og fyrirvaralaust og ekki sett fram neinar bótakröfur í tengslum við hann.

Félagsmálaráðuneyti vísaði málefni Torfastaða einnig til ríkislögmanns. Í umsögn hans frá 9. maí 2005 um fjárhagslegar efndir þjónustusamnings Barnaverndarstofu og rekstraraðila Torfastaðaheimilisins með tilliti til hugsanlegrar bótaskyldu var komist að þeirri niðurstöðu „að ósannað sé að forráðamenn meðferðarheimilisins á Torfastöðum eigi lögvarða bótakröfu á hendur íslenska ríkinu vegna vanefnda á þjónustusamningi þeirra og Barnaverndarstofu. Hafna ber öllum kröfum þar að lútandi“.

Þó að bæði ríkislögmaður og Ríkisendurskoðun drægju í efa lögvarinn rétt heimilisins að Torfastöðum til bóta gerði félagsmálaráðherra engu að síður samkomulag við rekstraraðila þess hinn 28. júní 2005 um að þeim yrði greidd 13,5 m.kr. uppgjörs- greiðsla og skyldi hún tekin af fjárheimildum Barnaverndarstofu. Af tölvubréfi starfsmanns ráðuneytisins til forstjóra Barnaverndarstofu frá 19. maí 2005 má glöggst ráða að við ákvörðun þessarar fjárhæðar var tekið mið af áður nefndum samanburði Ríkis- endurskoðunar á samningsbundnum greiðslum til Torfastaðaheimilisins annars vegar og tveggja sambærilegra meðferðarheimila á árunum 2000–03.

**FÉKK LÆGRI FRAM-  
LÖG EN SAMBÆRILEG  
HEIMILI**

**HEIMILIÐ ÁTTI EKKI  
LÖGVARÐA KRÖFU Á  
BÓTUM**

**UPPGJÖRSGREIÐSLAN  
TÓK MIÐ AF  
ÚTREIKNINGI RÍKIS-  
ENDURSKOÐUNAR**

Þess ber að geta að forstjóri Barnaverndarstofu óskaði eftir því að standa ekki að samkomulaginu við Torfastaðaheimilið með undirritun sinni. Hann ítrekaði líka í bréfi til félagsmálaráðuneytis þá afstöðu sína að rekstraraðilar heimilisins hefðu ekki átt neinar kröfur á ríkissjóð vegna slita á samstarfi enda hefðu þeir sjálfir sagt samningnum upp. Jafnframt lét hann í ljósi þá skoðun að sú fjárhæð sem samið var um hefði verið „óhófleg með hliðsjón af þeim fyrirvörum sem Ríkisendurskoðun gerir um slíka greiðslu“. Sömuleiðis hlyti sú niðurstaða að taka greiðsluna til heimilisins af fjárheimildum stofunnar að verða til þess að skerða þjónustu hennar við börn yrði ekki við brugðist.

### 3.7 GELDINGALÆKUR (1999–2004)

Í lok janúar 2004 sögðu rekstraraðilar meðferðarheimilisins að Geldingalæk upp samningi sínum við Barnaverndarstofu eftir að hafa starfrækt heimilið frá 1. september 1999. Í síðasta samningi aðila, frá 8. júlí 2003, sem gilda skyldi til 30. júní 2007 var gert ráð fyrir sex mánaða uppsagnarfresti vegna ófyrirséðra breytinga og störfuðu rekstraraðilar út allan þann tíma. Þá tóku nýir aðilar við. Fram kemur að uppsögnin hafi verið vegna persónulegra ástæðna en athygli vekur að sömu aðilar höfðu í febrúar 2003 sagt upp samningi um rekstur heimilisins frá 1999 vegna þess að þeir töldu sér ekki fært að reka heimilið með þáverandi rekstrarframlagi. Í framhaldi af því var nýr samningur gerður. Ekki verður betur séð en að gott samkomulag hafi orðið um starfslokinn. Engar starfslokagreiðslur fóru fram og engin eftirmál urðu vegna samningsslitanna.

### 3.8 VARPHOLT/LAUGALAND (1997–2007)

Haustið 2007 lét rekstraraðili meðferðarheimilisins að Laugalandi í Eyjafirði af störfum af persónulegum ástæðum eftir ellefu ára samfelldu starfi, fyrst í Varpholti en síðan að Laugalandi. Vegna þessa gerði Barnaverndarstofa sérstakt samkomulag við hann hinn 31. október 2007 um að hann afsalaði sér öllum þeim réttindum og skyldum sem gildandi samningur kvað á um og gildi til 30. júní 2008 til nýs rekstraraðila sem hóf þegar störf. Jafnframt gerði Barnaverndarstofa sérstakt samkomulag við rekstraraðila um að stofan greiddi honum samtals 5,5 m.kr. fyrir innbú og tvær bifreiðar sem notaðar höfðu verið í reksturinn og rann til nýs rekstraraðila. Kaupverð bifreiðanna (2,6 m.kr.) var síðan dregið af rekstrarframlagi hins nýja rekstraraðila.

Ekki kom til frekari greiðslna. Fráfarandi rekstraraðili telur sig þó hafa leitað árangurslaust eftir því við skattyfirvöld að hann fengi felldan niður óvæntan aukaskatt fyrir árin 2002–07 vegna þeirra hlunninda sem talin voru fylgja því að búa á meðferðarheimili og ekki hafði verið gert ráð fyrir í rekstrarframlagi. Engin gögn finnast um slíka beiðni hjá Barnaverndarstofu en vitað er að félagsmálaráðuneyti veitti heimilinu að Torfastöðum viðbótarframlag vegna greiðslu ófyrirséðrar álagningar á árunum 2000 og 2002. Engin eftirmál urðu vegna samningsslitanna en ljóst er að rekstraraðili telur sig hafa borið skarðan hlut frá borði og ekki notið svipaðra bóta og ýmsir aðrir rekstraraðilar bæði fyrr og síðar.

### 3.9 HVÍTÁRBAKKI (1998–2007)

Í lok febrúar 2007 sögðu rekstraraðilar meðferðarheimilisins að Hvítárbakka í Borgarfirði upp samningi sínum um rekstur heimilisins eftir tíu ára samfelldu starfi. Samningurinn var frá 21. febrúar 2003 og gildi til 31. janúar 2008. Af fyrirliggjandi gögnum má

ráða að uppsögnin hafi stafað af því að Barnaverndarstofa taldi sig ekki geta komið til móts við hugmyndir rekstraraðila um ýmsar breyttar forsendur í rekstrinum, bæði faglegar og fjárhagslegar, m.a. þær að þeir byggju ekki sjálfir á sama heimili og skjólstæðingar sínir, starfsmönnum heimilisins yrði tryggt sumarfrí með tveggja mánaða lokun þess hvert ár og að rekstrarframlag hækkaði, m.a. til að tryggja breytt vinnufyrirkomulag, afleysingar og næturvakt.

Í samræmi við ákvæði samnings um „ófyri séðar breytingar“ var miðað við sex mánaða uppsagnarfrest og störfuðu rekstraraðilar út allan þann tíma, þ.e. til 1. september. Engar starfslokagreiðslur fóru fram og ekki var óskað eftir slíkum greiðslum. Barnaverndarstofa féllst ekki heldur á óskir rekstraraðila um að senda þeim ekki nýja skjólstæðinga eftir miðjan apríl eða að kaupa af þeim innanstokksmuni heimilisins og láta þá svo ganga inn í samninga við næstu rekstraraðila. Í því samhengi bendir Barnaverndarstofa á að rekstraraðili hafi sjálfur sagt upp og kosið að starfa út uppsagnartímann. Þá hafi stofnbúnaður þegar verið afskrifaður. Ekki verður þó betur séð en að gott samkomulag hafi orðið um starfslokinn og ekki urðu nein eftirmál vegna samningslitanna.

### 3.10 BAKKAFLÖT/HÁHOLT (1995–2008)

Í lok febrúar 2008 sagði rekstraraðili meðferðarheimilisins Háholts í Skagafirði upp samningi sínum eftir tíu ára samfelld starf, fyrst á Bakkafliót en síðan í Háholti. Samningurinn var frá 27. desember 2007 og gildi til 31. desember 2008. Ljóst er að uppsögnin stafaði af því að Barnaverndarstofa taldi sig ekki geta mætt óskum rekstraraðila um aukin rekstrarfé svo að heimilið gæti bætt við einu stöðugildi til að draga úr álagi á starfsfólk og auka möguleika þess á endurmenntun og sumarleyfi. Stofan taldi sig þegar hafa komið til móts við slíkar óskir rekstraraðila og engar vísbendingar væru um að fjárskortur háði starfseminni. Jafnframt lét stofan í ljós einlægan vilja sinn til að framlengja gildandi samning enda væri almenn ánægja með þjónustu heimilisins. Á það var ekki fallist og auglýsti Barnaverndarstofa þá eftir nýjum rekstraraðila.

Þrátt fyrir að samningur gerði ráð fyrir sex mánaða uppsagnarfresti náðist samkomulag um að rekstraraðili hætti eftir fjóra mánuði og tóku nýir rekstraraðilar við heimilinu mánuði síðar. Þeir voru raunar fyrrum starfsmenn heimilisins. Engar greiðslur komu til vegna skerts uppsagnarfrests enda var ekki óskað eftir slíkum greiðslum. Engin eftirmál urðu heldur vegna samningsslitanna. Ekki verður hins vegar sagt að aðilar hafi skilið í sátt og samlyndi.

### 3.11 GELDINGALÆKUR (2004–08)

Í lok febrúar 2008 sagði Barnaverndarstofa upp samningi sínum við rekstraraðila meðferðarheimilisins að Geldingalæk með sex mánaða fyrirvara. Samningur þessi var frá 2. júní 2004 og gildi til 31. júlí 2009. Ástæða uppsagnarinnar var ófullnægjandi nýting vistrýma og þó einkum sú staðreynd að ekki lágu fyrir umsóknir um vistun. Flest benti því til þess að aðeins eitt rými af sex yrði nýtt á komandi mánuðum.

**TALDI SIG EKKI GETA  
MÆTT ÓSKUM UM  
AUKIÐ REKSTRARFÉ**

Gert var sérstakt samkomulag milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila heimilisins um að starfsemi þess hætti þremur mánuðum fyrr en umsaminn sex mánaða uppsagnarfrestur rann út og greiddi Barnaverndarstofa rekstraraðilum 4,0 m.kr. fyrir þessa mánuði, þ.e. um 44% þess sem ella hefði þurft að greiða samkvæmt samningi (9,0 m.kr.). Að auki keypti stofan af rekstraraðilum innbú, innanstokksmuni og búnað fyrir 4,0 m.kr. sem síðan var selt öðrum heimilum. Engin eftirmál urðu vegna samningsslitanna og lýsti Barnaverndarstofa því yfir að hún hefði borið fullt traust til rekstraraðila og að ánægja hefði ríkt með störf þeirra.

### 3.12 HVÍTÁRBAKKI (2007–08)

Hinn 5. febrúar 2008 sagði Barnaverndarstofa upp samningi sínum við rekstraraðila meðferðarheimilisins að Hvítárbakka. Samningur þessi hafði tekið gildi fimm mánuðum fyrr, þ.e. 1. september 2007, og skyldi gilda til 31. ágúst 2012. Þar var miðað við sex mánaða uppsagnarfrest kæmi til ófyrirséðra breytinga en að ósk Barnaverndarstofu hætti starfsemi heimilisins tafarlaust, þ.e. 15. febrúar 2008. Ekki var því starfað neitt á uppsagnartíma. Á móti greiddi Barnaverndarstofa rekstraraðilum samtals 14,5 m.kr. vegna samningsslitanna. Þar af voru 11,5 m.kr. vegna launa starfsmanna á uppsagnartíma og var það um 49% þess sem ella hefði þurft að greiða samkvæmt samningi á uppsagnartíma (23,6 m.kr.). Að auki keypti stofan af rekstraraðilum nýlegt innbú, innanstokksmuni og búnað á kostnaðarverði (3,0 m.kr.) sem síðan var að hluta til selt öðrum heimilum.

Í samkomulagi Barnaverndarstofu og rekstraraðila kom fram að Barnaverndarstofa hefði borið fullt traust til meðferðaraðila. Ástæður þess að þjónustusamningi væri slitið væru eingöngu þær að eftirspurn eftir þjónustu meðferðarheimilisins hefði verið til muna minna en áætlað var. Þar munu einungis tvö börn hafa verið vistuð á rekstrartíma en samkvæmt samningi var gert ráð fyrir sex börnum. Ljóst er því að þessi rekstur hefur verið ærið kostnaðarsamur miðað við raunverulegt umfang. Alls munu greiðslur til þess hafa numið um 35,1 m.kr. Heimilið hætti starfsemi í kjölfar samningsslitanna. Að mati Barnaverndarstofu var opinber umræða á árunum 2007–08 um vistheimili fyrri ára (m.a. í Breiðavík) meginástæða lítillar eftirspurnar eftir þjónustu heimilisins.

### 3.13 GÖTUSMIÐJAN (1999–2010)

Meðferðarheimili Götusmiðjunnar var starfrækt samkvæmt samningum við Barnaverndarstofu frá byrjun árs 1999 fram á mitt ár 2010. Upphaf þess samstarfs má rekja til rekstrarframlags Alþingis til Götusmiðjunnar sem skyldi háð því að gerður yrði þjónustusamningur við rekstraraðila heimilisins. Barnaverndarstofa hafði því ekki frumkvæði að samstarfinu og til þess var ekki stofnað með auglýsingu („útboði“), eins og meginvenjan var á þessum tíma. Það hafði þvert á móti pólitíska tengingu sem einkum stafaði af þeirri almennu velvild sem Götusmiðjan hafði þá þegar aflað sér í samfélaginu fyrir starf sitt. Allan þann tíma sem heimilið var starfrækt hélt sami forstöðumaður um stjórnartaumana.

Lengst af voru þjónustusamningar Barnaverndarstofu við Götusmiðjuna gerðir til eins árs í senn. Ævinlega var samt stefnt að framlengingu þeirra fengjust fjárveitingar frá Alþingi til áframhaldandi reksturs. Síðasti samningur aðila, frá 22. febrúar 2007, var þó

til tveggja ára, þ.e. frá 1. janúar 2007 til 31. desember 2009. Við lok þess tíma var gert ráð fyrir að samningurinn framlengdist um þrjú ár hefði hvorugur aðila sagt honum upp með minnst sex mánaða fyrirvara. Jafnframt skyldi Barnaverndarstofa láta gera úttekt á framkvæmd samningsins eigi síðar en átta mánuðum fyrir lok samningstímans.

Þar sem samningnum var ekki sagt upp fyrir mitt ár 2009 framlengdist hann frá 1. janúar 2010 til 31. desember 2012. Úttekt Barnaverndarstofu á framkvæmd hans frá mars 2008 gaf enda ekki tilefni til annars. Áfram giltu þó venjubundin ákvæði samningsins frá 2007 um endurskoðun eða uppsögn samnings vegna „ófyrirséðra breytinga“ og skyldi uppsagnarfrestur þá vera sex mánuðir, „vanefndar“ sem gæti leitt til fyrirvaralausrar riftunar yrði ekki bætt úr henni innan þriggja mánaða og „verulegrar vanefndar“ sem gæti leitt til fyrirvaralausrar riftunar.

Á fyrri hluta árs 2010 tók að bera á vissum vandamálum í innra starfi Götusmiðjunnar og sendu tíu af fjórtán starfsmönnum hennar Barnaverndarstofu bréf 4. maí þess árs þar sem þeim komu á framfæri alvarlegum athugasemdum um stjórnun, rekstur og starfsmannastefnu heimilisins. Jafnframt kvörtuðu þeir yfir aðgerðaleysi Barnaverndarstofu vegna þessa. Forstjóri Barnaverndarstofu greindi félags- og tryggingamálaráðuneyti frá áhyggjum sínum vegna þessa bréfs í tölvubréfi 20. maí það ár. Þar vakti hann annars vegar athygli á óánægju starfsmanna með stjórnun heimilisins og óvenju mikilli starfsmannaveltu og hins vegar dvínandi „meðferðarheldni“ þeirra unglinga sem vistuðust á heimilinu, þ.e. að þeir lykju ekki lágmarksdvöl sinni þar. Jafnframt greindi hann frá samtölum starfsmanna Barnaverndarstofu við starfsmenn heimilisins og forstöðumann þess og þreifingum við þann síðarnefnda um hugsanleg starfslok – eða „kaup á rekstri Götusmiðjunnar“, eins og lögmaður forstöðumanns orðaði það á öðrum stað.

Þessar þreifingar héldu áfram næstu vikur og kynntu bæði forstöðumaður Götusmiðjunnar og Barnaverndarstofa hugmyndir sínar um lausn og samkomulag um slit á samningi. Tillaga forstöðumanns frá 16. júní miðaði við 48,5 m.kr. greiðslu til að standa straum af launum á uppsagnartíma og eigin ábyrgðarskuldbindingum vegna heimilisins. Lokatilboð Barnaverndarstofu frá 23. júní fól hins vegar í sér 40,4 m.kr. greiðslu. Í því tilboði var gert ráð fyrir áframhaldandi rekstri til 1. ágúst 2010. Af tölvubréfum frá sama degi má ráða að forstöðumaður hafði ákveðið að samþykkja þetta tilboð.

Samkomulagið var þó ekki undirritað og svo fór að Barnaverndarstofa afturkallaði tilboð sitt skyndilega þegar tilteknir atburðir urðu á meðferðarheimili Götusmiðjunnar að Brúarholti í Grímsnesi dagana 23. og 24. júní sem leiddu til tafarlausrar lokunar þess. Annars vegar var um að ræða fyrirvaralausar brottvikningu reynds starfsmanns og hins vegar lokaðan fund forstöðumanns með þeim unglíngum sem dvöldu á heimilinu vegna þessarar brottvikningar. Þar lét hann falla tiltekin ummæli sem bæði Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir Reykjavíkur og Kópavogs töldu ekki aðeins „langt út fyrir velsæmismörk“ heldur fælu beinlínis í sér hótanir við unglíngana um líkamsmeiðingar. Eftir að sálfræðingur heimilisins og fulltrúar barnaverndarnefndanna

#### VANDAMÁL Í INNRA STARFI GÖTU- SMIÐJUNNAR

#### TILBOÐ AFTURKALLAÐ VEGNA ÓVÆNTRA ATBURÐA



**LÖGMAÐUR HAFNAR  
FRÁSÖGN AF  
„REIFARAKENNDRI  
ATBURÐARÁS“**

höfðu rætt einslega við unglíngana 25. júní var ákveðið að finna þeim annan dvalarstað og voru þeir samdægurs fluttir brott af staðnum.

Í framhaldi af þessu ritaði Barnaverndarstofa bæði forstöðumanni Götusmiðjunnar og félags- og tryggingamálaráðuneyti bréf (28. og 29. júní) þar sem fram kemur að stofan telji sterkar líkur á því að forstöðumaður heimilisins hafi „vanefnt samningsskyldur sínar svo verulega að líta verði á að upp hafi komið atvik sem réttlætt geti fyrirvaralauslausa uppsögn á samningnum“. Var Götusmiðjunni veitt tækifæri til að tjá sig um slíka „hugsanlega riftun“ og bera fram andmæli. Þau andmæli bárust 30. júní. Þar hafnaði lögmaður forstöðumanns ótrúverðugri frásögn af „reifarakenndri atburðarás“ á meintu broti umbjóðanda síns í garð skjólstaðinga sinna, dró í efa heimild Barnaverndarstofu til að rannsaka mál eins og hér væri um að ræða og væri í eðli sínu sakamál og lýsti yfir þeirri skoðun sinni að áður nefnt samningstilboð Barnaverndarstofu væri af forstöðumanni talið í gildi og að hann vænti greiðslna samkvæmt því. Jafnframt gerði hann kröfu um að Barnaverndarstofa léti af afskiptum málsins sökum vanhæfis.

**FYRIRVARALAUS  
UPPSÖGN TALIN  
ÓHJÁKVÆMILEG**

Í bréfi frá 1. júlí hafnaði Barnaverndarstofa í meginatriðum sjónarmiðum Götusmiðjunnar. Meginniðurstaða þessa bréfs var sú að ekki væri forsvaranlegt að eiga í áframhaldandi samstarfi við forstöðumann heimilisins. Stofan teldi því „ekki mögulegt að grípa til vægara úrræðis en að segja fyrirvaralaust upp samningi við Götusmiðjuna ehf., sbr. skýra heimild þess efnis í 5. mgr. 17. gr. samnings milli Barnaverndarstofu og Götusmiðjunnar, dags. 22. febrúar 2007“. Engu að síður lýsti stofan sig reiðubúna til að ganga á ný til samninga við félagið um starfslok óskaði það eftir því. Samningi yrði á hinn bóginn rift 15. júlí hefði samkomulag um starfslok ekki náðst fyrir þann tíma.

Skemmst er frá því að segja að aðilar náðu samkomulagi um slit á samningi hinn 15. júlí 2010. Vert er þó að geta þess að tveimur dögum áður hafði félags- og tryggingamálaráðuneyti komist að þeirri niðurstöðu að barnaverndaryfirvöld hefðu farið að málsmeðferðarreglum barnaverndarlaga og stjórnáskilulaga við rannsókn á málefnum Götusmiðjunnar og tekið ákvarðanir sínar með hagsmuni barnanna að leiðarljósi eins og þeim væri skylt.

Í samkomulagi Barnaverndarstofu og Götusmiðjunnar fólst m.a. að Götusmiðjan hætti starfsemi sinni ekki síðar en 1. ágúst 2010. Barnaverndarstofa skyldi aftur á móti greiða laun starfsmanna í júní og í lögbundnum uppsagnarfresti, þ.e. júlí, (um 13,7 m.kr.) og að auki 19,9 m.kr. vegna neikvæðrar eiginfjárstöðu félagsins, þ.e. skulda að frádregnu eigin fé. Samtals námu lokagreiðslur til heimilisins því um 33,6 m.kr. og var það í samræmi við álit óháðs endurskoðanda á rekstrarstöðu Götusmiðjunnar í júlí 2010. Þess ber að geta að félags- og tryggingamálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti voru ekki aðilar að þessu samkomulagi. Þeir voru þó upplýstir um það.

**ÓSAMRÆMI Í  
VIÐBRÖGÐUM  
BARNAVERNDARSTOFU**

Í samkomulagi Barnaverndarstofu og Götusmiðjunnar um slit á samningi vekur sérstaka athygli að þau eru sögð í samræmi við 3. mgr. 17. gr. þjónustusamnings aðila sem lýtur að ófyrirséðum breytingum. Hvergi er vísað í áður nefnda 5. mgr. sömu greinar sem lýtur að verulegum vanefndum, eins og Barnaverndarstofa hafði ítrekað gert í bréfum sínum vikunum þar á undan. Í þessu felst augljós mótsögn sem bendir til



Þess að stofan hafi annaðhvort talið vandséð hvort knýja mætti fram þá niðurstöðu sem eðlilega leiðir af verulegri vanefnd, og hugsanlega hefði endað sem dómsmál, eða viljað forða Götusmiðjunni frá því að fara í þrot. Af bréfi Barnaverndarstofu til Ríkisendurskoðunar frá 6. desember 2010 verður að telja síðarnefndu túlkunina líklegri. Þar kemur skýrt fram að stofan hefur aldrei fallið frá upprunalegu mati sínu á þeim atburðum sem leiddu til uppsagnar, þ.e. fullyrt er að „ekki lék vafi á um að forsendur fyrir fyrirvaralausri riftun voru fyrir hendi [...]. Hins vegar leit stofan til þess að það yrði félaginu mjög þungbært ef samningi yrði rift, sem fæli í sér að ekki yrði um að ræða frekari greiðslur til félagsins“.

Af þessu má ráða að hér hafi „sanngirnissjónarmið“ Barnaverndarstofu vegið mun þyngra en lögboðin skylda hennar. Hafi forsendur fyrir fyrirvaralausri riftun verið fyrir hendi, eins og stofan hefur ítrekað haldið fram og félags- og tryggingamálaráðuneyti tekið undir fyrir sitt leyti, þar henni ekki skylda til neinna greiðslna eftir riftun samnings. Aldrei kom þó til riftunar þar sem samningar náðust í tæka tíð. Því síður má telja að Barnaverndarstofa hafi með einhverjum hætti borið ábyrgð á skuldum Götusmiðjunnar sem heimilið stofnaði raunar að stórum hluta til á upphafsárum sínum og áður en Barnaverndarstofa gerði þjónustusamning við það.

Auk áðurnefnds samkomulags um slit á samningi undirrituðu forstjóri Barnaverndarstofu og forstöðumaður Götusmiðjunnar yfirlýsingu 1. ágúst 2010 þar sem lögð var áhersla á að öll ágreiningsatriði aðila væru til lykta leidd. Götusmiðjan hefði unnið gott starf í þágu barna og unglinga en aðilar væru sammála um að tímabært væri að ljúka samstarfi á þessum tímapunkti. Samkomulagið væri gert í góðri sátt og væru aðilar sammála um að það fæli í sér farsælar lyktir málsins fyrir alla aðila. Þess ber að geta að síðan þá hefur forstöðumaður Götusmiðjunnar haldið því opinberlega fram að samningur Barnaverndarstofu við hann hafi verið „lögbrot frá A-Ö“ (*Vikan*, 2. desember 2010, 29). Hann muni því ekki standa við sáttina heldur huga að skaðabótamáli. Óvíst er því hvort öll kurl séu komin til grafar.

„SANNGIRNIS-  
SJÓNARMÍÐ“ VÓGU  
ÞYNGRA EN  
LÖGBOÐIN SKYLDA

ÓVÍST AÐ ÖLL KURL  
SÉU KOMIN TIL  
GRAFAR

## 4 ÁRBÓT/BERG (1995–2010)

### 4.1 TILDRÖG UPPSAGNAR

Starfsemi meðferðarheimilisins í Árbót í Aðaldal hófst árið 1992 með samningi við Unglingaheimili ríkisins en áður hafði verið þar fósturheimili um skeið. Eftir stofnun Barnaverndarstofu voru svo gerðir nokkrir þjónustusamningar við heimilið, fyrst árið 1995. Síðasta samning undirrituðu rekstraraðilar heimilisins og fulltrúar Barnaverndarstofu, félagsmálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis 13. júní 2008 og skyldi hann gilda frá 1. september 2008 til 31. ágúst 2012. Í upphafi og lok starfseminnar í Árbót miðuðu samningar þar við sex til sjö meðferðarrými. Frá apríl 1999 til september 2008 starfræktu rekstraraðilar heimilisins einnig meðferðareiningu að Bergi, sem er í um 10 kílómetra fjarlægð frá Árbót, og voru þar mest sex rými. Ekki var gerður sérstakur samningur um þá einingu enda var hún einungis hluti af Árbótarheimilinu.

Þjónustusamningur Barnaverndarstofu við Árbót frá 2008 er um flest með hefðbundnu sniði. Þar er m.a. kveðið á um það hvers konar ungmennum heimilið sé ætlað og umfang þeirrar þjónustu sem veita skuli. Jafnframt eru þar venjubundin ákvæði um framlengingu samnings í lok samningstíma sé honum ekki sagt upp með sannanlegum hætti með minnst sex mánaða fyrirvara og um endurskoðun eða uppsögn hans vegna forsendubrests („ófyirséðra breytinga“) eða vanefnda. Helsta sérkenni samningsins felst í því að hann gerir ráð fyrir 3,5 m.kr. afgjaldi vegna húsnæðis og annarrar aðstöðu sem rekstraraðilar lögðu sjálfir til, ólíkt öðrum rekstraraðilum nema heimilisins að Torfastöðum.

Greint er frá ástæðu þess að starfseminni að Bergi var í bréfi forstjóra Barnaverndarstofu til félags- og tryggingamálaráðuneytis frá 30. júní 2008, þar sem nýr þjónustusamningur vegna Árbótarheimilisins var sendur til staðfestingar. Þar kemur fram að nýting rýma að Bergi hafi verið mjög góð en að starfsálag á rekstraraðila og annað starfsfólk þyki orðið of mikið. Jafnvel gæti þurft að bregðast við lokuninni að Bergi með því að hefja að nýju starfsemi að Geldingalæk eða Hvítárbakka. Ekki urðu nein eftirmál vegna lokunarinnar og ekki voru gerðar neinar kröfur um bætur vegna hennar, t.d. vegna uppbyggingar og endurbóta. Við gerð þjónustusamningsins árið 2008 féllu einnig úr gildi fyrri samningur Barnaverndarstofu við Árbótarheimilið frá 2002, viðauki við hann frá 2005 um sérstakt afgjald vegna afnota af húsnæði og annarri afstöðu og samkomulag frá 2004 vegna skólalags í Árbót (sbr. 20. gr. samningsins).

Af þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun bærust verður ekki ráðið að lokun einingarinnar að Bergi hafi á neinn hátt tengst þeim alvarlega atburði sem varð á meðferðarheimilinu Árbót í mars 2008 þegar stúlka sem þar var vistuð sakaði starfsmann heim-

ilisins um kynferðislega misnotkun gagnvart sér. Maðurinn var samstundis leystur tímabundið frá störfum og málinu vísað til lögreglu. Það var hins vegar fellt niður 2. júní 2008 þar sem ríkissaksóknari taldi að gögn leiddu að öllum líkindum ekki til sakfellingar. Skömmu síðar hóf starfsmaðurinn að nýju störf við heimilið, fyrst að Bergi sem var drengjaheimili en eftir lokun þess haustið 2008 að Árbót sem var blandað heimili. Ekki kemur fram að Barnaverndarstofa hafi gert athugasemd við þá tilhögun og raunar telur stofan sig ekki hafa húsbóndavald yfir starfsmönnum meðferðarheimila (sbr. *Fréttablaðið*, 20.02.2010). Málið var síðan endurvakið í mars 2009 þegar tvær aðrar stúlkur á heimilinu í Árbót sökuðu sama starfsmann um sams konar brot og var honum þá sagt upp starfi. Hinn 3. febrúar 2010 dæmdi Héraðsdómur Norðurlands hann í tveggja og hálfis árs fangelsi fyrir brot gegn annarri stúlkunna og staðfesti Hæstiréttur dóminn 28. október 2010.

Þetta mál átti eftir að draga dilk á eftir sér. Strax í mars 2009 kvartaði Félagsþjónusta Kópavogs til félags- og tryggingamálaráðuneytis yfir starfsháttum Barnaverndarstofu í tengslum við hið meinta kynferðisbrot, þ.e. að henni hefði ekki verið gert viðvart um athæfi þess starfsmanns sem sökum var borinn árið 2008 og að hann skyldi enn vera að störfum ári síðar, og óskaði eftir hlutlausri úttekt á Árbótarheimilinu og eftirliti Barnaverndarstofu með því. Jafnframt ákvað Félagsþjónustan að hætta að senda börn til vistunar á heimilið. Í framhaldi af þessu lét ráðuneytið semja fyrir sig greinargerðir um málið, þar sem m.a. voru skoðaðar verklagsreglur Barnaverndarstofu og Árbótar. Málið var síðan reifað í svarbréfi félags- og tryggingamálaráðuneytis til Félagsþjónustu Kópavogs 1. október 2009. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að viðbrögð Barnaverndarstofu vegna fyrrnefndra ásakana um kynferðisbrot hefðu verið í samræmi við lög og reglur. Hins vegar var tekið undir hluta þeirrar gagnrýni sem kom fram í áður nefndum greinargerðum, m.a. var fundið að staðsetningu heimilisins sem drægi úr möguleikum á að ráða fjölbreyttan hóp starfsmanna, samsetningu þessa hóps, þar sem karlmenn væru í miklum meirihluta, lítilli fagmenntun starfsfólks og fáum tækifærum til að bæta hana.

Í gögnum málsins kemur hvergi fram að Barnaverndarstofa hafi sumarið 2009 haft í hyggju að segja upp þjónustusamningi sínum við Árbótarheimilið. Kynferðisbrot einstaks starfsmanns heimilisins hafði því augljóslega aðrar afleiðingar en kynferðisleg áreitni annars tveggja rekstraraðila heimilisins að Geldingalæk árið 1996, þ.e. Barnaverndarstofa taldi ekki að um vanefnd rekstraraðila hefði verið að ræða. Starfsmanninum hafði líka verið sagt upp störfum. Samkvæmt fundargerð Barnaverndarstofu vegna fundar starfsmanna hennar með rekstraraðilum heimilisins 24. september 2009 voru þá ekki heldur á lofti nein teikn um að heimilinu yrði lokað á næstunni. Þar lagði Barnaverndarstofa þvert á móti áherslu á að efla bæri faglegan þátt starfseminnar og bregðast við þeim áföllum sem dunið höfðu yfir að undanfögnu:

*Nauðsynlegt væri að bæta viðurkenndum aðferðum, sem unnið er samkvæmt á öðrum meðferðarheimilum, inn í meðferðarstarfið í Á[rbót] til viðbótar við það góða starf sem sannanlega væri unnið að Árbót. [...] Meðferðarheimilið Á[rbót] hafi í fjölda ára notið virðingar fyrir gott starf en nú væri nauðsynlegt að gera*

#### KVARTAD YFIR STARFSHÁTTUM BARNAVERNDARSTOFU

#### TALDI EKKI AÐ UM VANEFND REKSTRAR- AÐILA HEFÐI VERIÐ AÐ RÆÐA

*tilteknar breytingar á starfinu til að endurreisa það traust sem ríkt hafi og ríkja þarf í garð Á[rbótar].*

## TÓLF SKILYRÐI FYRIR NAUÐSYNLEGUM ÚRBÓTUM

Í framhaldi af þessu voru tilgreind tólf skilyrði fyrir nauðsynlegum úrbótum, m.a. skyldi auglýsa eftir menntuðum dagskrárstjóra á heimilið, jafna kynjahlutfall starfsmanna, lögð áhersla á að efla fræðslu starfsmanna og stuðning við þá og gerðar breytingar á daglegu meðferðarstarfi. Í tölvubréfi til rekstraraðila Árbótar í sama mánuði benti forstjóri Barnaverndarstofu raunar á að slíkar breytingar væru „mikilvæg skilyrði fyrir því að halda áfram starfi í Árbót“. Af minnisblaði Barnaverndarstofu frá 20. október 2009 má ráða að ýmsar úrbætur voru þá þegar hafnar en samt ýmislegt ógert.

Á fundi Barnaverndarnefndar Reykjavíkur 20. október 2009 voru málefni Árbótar á dagskrá, m.a. áður nefnt svarbréf félags- og tryggingamálaráðuneytis til Félagsþjónustu Kópavogs frá 1. október, úttektirnar sem gerðar höfðu verið á heimilinu þá um sumaríð og viðbrögð Barnaverndarstofu og rekstraraðila Árbótar við þeim. Í fundargerðinni kom fram að nefndin teldi bréf ráðuneytisins „vera þess eðlis að ekki sé unnt að vista börn á Árbót á vegum nefndarinnar fyrr en Barnaverndarstofa og/eða félagsmálaráðuneytið hefur komið á framfæri upplýsingum um að nauðsynlegar úrbætur hafi verið gerðar“. Einnig hér voru Árbótarheimilinu sett tiltekin skilyrði fyrir áframhaldandi samstarfi.

Ljóst virðist að þessi bókun Barnaverndarnefndar Reykjavíkur hafði veruleg áhrif á afstöðu Barnaverndarstofu, enda fól hún í raun í sér aðdróttun um vanefnd. Einsýnt var líka að með henni drægi mjög úr umsóknum um vistun á heimilinu sem alla tíð hafði verið mjög góð og raunar talsvert yfir meðallagi, eins og tafla 4.1 sýnir. Þangað höfðu ekki síst verið send börn úr Reykjavík. Af þeim fimmtán börnum sem dvöldu á heimilinu árið 2009 komu átta úr Reykjavík og þrjú úr Kópavogi sem einnig hafði ályktað um heimilið.

4.1 Nýtingarhlutfall: Árbót/Berg – Öll meðferðarheimili*	2007	2008		2009		2010
		F.HL.	S.HL.	F.HL.	S.HL.	F.HL.
ÁRBÓT/BERG**	95,9%	77,5%	63,0%			
ÁRBÓT				89,1%	52,4%	49,4%
ÖLL HEIMILI	77,9%	65,0%		73,1%		75,9%

\* HEIMILD: BARNAVERNDARSTOFA  
\*\* BERG HÆTTI STARFSEMI 1. SEPTEMBER 2008

## UMSÓKNUM FÆKKAR Á SÍÐARI HLUTA 2009

Eins og taflan sýnir tók umsóknum strax að fækka á síðari hluta árs 2009 en þá lækkaði nýtingarhlutfall heimilisins í 52,4% úr 89,1% á fyrri hluta ársins. Gera má ráð fyrir því að ákvarðanir barnaverndaryfirvalda í Kópavogi og Reykjavík hafi haft veruleg áhrif á þessa þróun. Þó má geta þess að á seinni hluta þess árs innrituðust tvö börn úr Kópavogi og þrjú úr Reykjavík til meðferðar á heimilinu og dvöldu þar allt til það hætti starfsemi sinni. Þessir aðilar lokuðu því augljóslega ekki á samstarf við heimilið þrátt fyrir afstöðu sína til þess.

Á fundi sínum með rekstraraðilum Árbótar 6. nóvember 2009 lét forstjóri Barnaverndarstofu í ljós það álit sitt að forsendur fyrir áframhaldandi samstarfi við meðferðarheimilið væru við það að breyta og að reikna mætti með því að Barnaverndarstofa neyddist til að segja upp gildandi þjónustusamningi með sex mánaða fyrirvara. Í þessu sambandi var vísað í ákvæði 3. mgr. 8. gr. samningsins, þ.e. um ófyrirséðar breytingar, enda var megináhersla lögð á ófullnægjandi nýtingu rýma sem ekkert benti til að myndi breytast. Einnig er ljóst að farið var að gæta vissrar óþreyju innan Barnaverndarstofu með framgang sumra úrbótamála, einkum árangurslausu tilraun til að ráða dagskrárstjóra. Þá höfðu engar breytingar orðið á einsleitum starfsmannahópi.<sup>5</sup> Vegna alls þessa lýsti forstjóri Barnaverndarstofu yfir þeirri ósk sinni að aðilar kæmu sér saman um starfslok, eða að þau yrðu að frumkvæði rekstraraðila ef þeim þætti það æskilegra, og að viðræður um slíkt hæfust hið fyrsta.

Þessum niðurstöðum fundarins var komið sérstaklega á framfæri í tölvubréfi forstjóra Barnaverndarstofu til rekstraraðila 18. nóvember 2009. Jafnframt var félags- og tryggingamálaráðuneyti upplýst í tölvubréfi 16. nóvember um þá skoðun stofunnar að rétt væri að leita eftir samkomulagi um starfslok meðferðarheimilisins frá og með vorinu 2010. Að öðrum kosti yrði að segja samningnum upp. Í tölvubréfinu til ráðuneytisins var einnig vikið að hugmyndum Barnaverndarstofu um að opna á ný meðferðarheimili að Geldingalæk á Rangárvöllum, enda höfðu barnaverndarnefndir á höfuðborgarsvæðinu sett fram óskir um nýtt heimili nær starfssvæði sínu.

Rekstraraðilar Árbótar svöruðu bréfi Barnaverndarstofu með tölvubréfi 24. nóvember og tilkynntu þar að þeir hefðu ekki í hyggju að segja upp samningnum og skildu ekki þá ofuráherslu sem lögð væri á að honum yrði sagt upp. Í því sambandi bentu þeir m.a. á að „það er barnaverndarstofa sem ákveður vistanir á heimilinu og getur í raun ráðið því hvort aðsókn er í vistunarpláss eða ekki og hvers eðlis þeir skjólstæðingar eru sem hjá okkur eru vistaðir“. Forsendur Barnaverndarstofu fyrir uppsögn samnings væru með öðrum orðum ekki á rökum reistar. Félags- og tryggingamálaráðuneyti var sent afrit af þessu bréfi.

Af minnisblöðum faglegra starfsmanna félags- og tryggingamálaráðuneytis til ráðherra frá 27. nóvember er ljóst að þeir töldu strax þá óhjákvæmilegt að segja upp samningnum við Árbót og raunar lögðu þeir til við ráðherra að það yrði gert fyrir lok desember með sex mánaða fyrirvara, þ.e. samningurinn félli úr gildi 1. júlí 2010. Hinn 14. desember 2009 samþykkti ráðuneytið tillögu Barnaverndarstofu um að segja samningnum upp. Í bréfi ráðuneytisins til Barnaverndarstofu þann dag var vísað til erindis stofunnar frá 2. desember, þar sem óskað er eftir heimild ráðuneytisins til að segja upp þjónustusamningi við rekstraraðila Árbótar fyrir lok desember 2009. Lokaorð ráðuneytisins eru þessi:

*Þá eru í erindi yðar færð margvísleg rök fyrir því að ekki verði séð að meðferðarheimilið Árbót muni breyta starfsemi sinni þannig að nýting á rýmum Árbótar*

<sup>5</sup> Aldrei var þó rætt um hugsanlega vanefnd í því sambandi.

## RÁÐUNEYTIÐ STUDDI NIÐURSTÖÐU BARNA- VERNDARSTOFU

*verði fullnægjandi. Ekki séu því fjárhagslegar forsendur fyrir áframhaldandi rekstri meðferðarheimilisins að Árbót. [...] Af þessu tilefni tekur ráðuneytið fram að að vel athuguðu máli er niðurstaða þess sú að óhjákvæmilegt sé að segja upp samningi Barnaverndarstofu við Árbót. Ráðuneytið fellst því á tillögu Barnaverndarstofu um að samningnum verði sagt upp fyrir árslok 2009.*

Þessi skoðun er ítrekuð í bréfi félags- og tryggingamálaráðuneytis til Barnaverndarstofu frá 21. desember 2009. Þar kveðst ráðuneytið styðja þá niðurstöðu Barnaverndarstofu „að hætta starfsemi á Árbót og koma upp nýju meðferðarheimili á Suðurlandi“. Jafnframt lét ráðuneytið í ljós það álit sitt „að þau sjónarmið, sem voru ríkjandi þegar meðferðarheimili Barnaverndarstofu hófu göngu sína frá og með 1995 um að leggja fremur áherslu á heimilislegt umhverfi en fagþekkingu og að slík starfsemi væri vel staðsett fjarri heimilum unglínganna, þyrfti endurskoðunar við“. Í því samhengi var m.a. bent á nýja fjölkerfameðferð (MST) sem lýtur að því að aðstoða börn og unglíngla fremur á heimilum sínum en á sérstökum stofnunum.

Barnaverndarstofa svaraði bréfi rekstraraðila frá 24. nóvember bréflaga 9. desember, tilkynnti þeim þar að til stæði að segja upp samningnum, enda væru ekki fjárhagslegar forsendur fyrir rekstrinum, og gaf þeim kost á að tjá sig um þau áform. Þeir svöruðu 15. desember og kváðust tilbúnir til að hefja viðræður í byrjun janúar 2010. Í svarbréfi Barnaverndarstofu frá sama degi var á hinn bóginn lögð áhersla á að ganga frá starfslokum fyrir áramót og sendi stofan rekstraraðilum jafnframt drög að samningi þar að lútandi. Þar var gert ráð fyrir starfsemi út allan uppsagnartímann, þ.e. til 1. júlí 2010, og sérstöku lokauppgjöri sem gert skyldi fyrir 1. mars 2010:

*... í því uppgjöri skuli annars vegar tekið tillit til fjárhagslegra skuldbindinga meðferðaraðila vegna reksturs heimilisins þann tíma sem fyrri samningi aðila var ætlað að vara, þ.e. til 31. ágúst 2012, með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem meðferðaraðilar hafa undirgengist og eru sannanlega vegna reksturs þess. [...] Hins vegar skal tekið tillit til getu meðferðaraðila til þess að draga úr rekstrinum fyrir 1. júlí nk. og því fjárhagslega hagræði sem ráðstafanir í þeim efnum hafa í för með sér.*

Næðu aðilar ekki að ganga frá samkomulagi fyrir 1. júní 2010 skyldi skipuð sérstök matsnefnd Barnaverndarstofu, félags- og tryggingamálaráðuneytis og rekstraraðila til að ákveða endanlegt uppgjör og skyldi sú niðurstaða bindandi.

## REKSTRARAÐILAR HÖFNUÐU SAMNINGSTILLÖGUM

Þessum samningstillögum var hafnað. Hinn 29. desember barst Barnaverndarstofu og félags- og tryggingamálaráðuneyti síðan bréf frá lögmanni rekstraraðila þar sem lagt var til að samningnum yrði slitið 1. júlí 2010 gegn því að greiðslur samkvæmt honum yrðu inntar af hendi til 1. ágúst 2011, þ.e. helmings þess tíma sem eftir stæði af gildandi samningi. (Gera má ráð fyrir að slíkar greiðslur hefðu orðið um 95 m.kr.) Það væri enda bersýnilega ósanngjarnt að segja samningnum upp bótalaust með tilliti til kostnaðar og skulda vegna uppbyggingar í Árbót. Jafnframt var mótmælt þeim rökum sem færð höfðu verið fyrir samningslitum, þ.e. slæmri nýtingu heimilisins.

Ljóst er að á þessum tíma voru enn einhverjar efasemdir innan félags- og tryggingamálaráðuneytis um að segja samningnum upp fyrir áramót, a.m.k. taldi ráðuneytisstjóri þess í tölvubréfi 29. desember nauðsynlegt að ganga betur úr skugga um að barnaverndarnefndir Reykjavíkur og Kópavogs ætluðu sér ekki að nýta þjónustu Árbótar í framtíðinni. Hann lagði því til að fresta uppsögn til 31. janúar 2010. Daginn eftir, þ.e. 30. desember, féllst ráðherra hins vegar á sjónarmið Barnaverndarstofu um að ekki væri rétt að fresta uppsögn samnings.

Sama dag, þ.e. 30. desember 2009, sagði Barnaverndarstofa upp samningi sínum við rekstraraðila meðferðarheimilisins í Árbót með sex mánaða fyrirvara, þ.e. til 30. júní 2010. Í lok uppsagnarbréfsins ítrekaði stofan jafnframt þá afstöðu sína að æskilegt væri að aðilar næðu sátt um starfslok: „Því áréttar stofan að af hennar hálfu er vilji til áframhaldandi samræðna sem miði að því að ljúka málinu með samkomulagi í samræmi við farsælt samstarf sem Barnaverndarstofa hefur átt við yður í mörg ár.“ Samkvæmt upplýsingum Barnaverndarstofu var þessi klausa sett inn að kröfu ráðuneytisins.

VILJI TIL  
SAMKOMULAGS  
ÍTREKAÐUR

## 4.2 SAMNINGUR UM BÆTUR

Af gögnum málsins má ráða að Barnaverndarstofa taldi ekki lagaleg rök fyrir því að greiða rekstraraðilum Árbótar neitt umfram rekstrarframlag á uppsagnartíma. Þó mætti ef til vill taka tillit til áhvílandi skulda vegna fjárfestinga í Árbót, ef einhverjar væru, t.d. með greiðslu aðstöðugjalds út samningstímabilið (þ.e. frá 1. júlí 2010 til 31. ágúst 2012). Samkvæmt samningnum frá 2008 nam þetta gjald 3,5 m.kr. á ári og skyldi taka breytingum í samræmi við vísitölu neysluverðs. Slíkar greiðslur, hefði til þeirra komið, hefðu því vart farið mikið yfir 10 m.kr.

Ekki kom samt til þess að Barnaverndarstofa leitaði samninga við rekstraraðila Árbótar þótt það væri formlega á hennar verksviði, enda kusu rekstraraðilar að leita beint til félags- og tryggingamálaráðuneytis um samkomulag. Strax í byrjun árs 2010 tók það því að þreifa fyrir sér um hugsanlegar starfslokagreiðslur. Enn virðist sá möguleiki ekki heldur hafa verið útilokaður fullkomlega innan ráðuneytisins að samkomulag tækist um áframhaldandi samstarf við heimilið. Barnaverndarstofa var engu að síður farin að vinna að undirbúningi nýs meðferðarheimilis að Geldingalæk með samþykki ráðuneytisins og hugðist nota til reksturs þess hluta fjárins sem ella hefði runnið til Árbótar. Hinn 22. janúar auglýsti stofan lausa stöðu forstöðumanns þess heimilis.

REKSTRARAÐILAR  
LEITUÐU BEINT TIL  
RÁÐUNEYTISINS

Framan af gengu þreifingar félags- og tryggingamálaráðuneytis fremur hægt. Inn í þær blönduðust líka á tímabili áhyggjur einstakra þingmanna Norðausturkjördæmis, þar á meðal fjármálaráðherra, bæði vegna starfa sem töpuðust í héraði við lokun heimilisins og fjárfestinga sem þá lægju ónotaðar á staðnum meðan umsvif Barnaverndarstofu ykjust annars staðar á landinu. Í tölvubréfi fjármálaráðherra frá 22. janúar 2010 til þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra er jafnvel ýjað að eiginlegu andófi gegn aukafjárveitingum eða tilfærslu fjármuna vegna verkefna Barnaverndarstofu:

*Ef hugmyndir eru um að auka umsvif sambærilegrar starfsemi annars staðar þá eru að mínu mati vægast sagt veikar forsendur fyrir slíku ef fjárfesting[ar] til uppbyggingar í Árbót eiga þá að verða ónotaðar á mótí. Samningar hafa legið fyrir og gert hefur verið ráð fyrir fjárveitingum til Árbótar a.m.k. fram til 2012 með samþykki fjárveitingarvaldsins. Ég mun því hvorki samþykkja aukafjárveitingar né tilfærslu fjármuna eftir því sem slíkt þarf míns samþykkis nema betur verði farið ofaní saumana á forsendum þessa alls.*

**LAGT TIL AÐ  
REKSTRARAÐILUM  
YRÐI GERT SÁTTAÐ**

Þessum hugleiðingum var svarað í minnisblaði til félags- og tryggingamálaráðherra frá 1. mars 2010. Þar lýsti sérfræðingur ráðuneytisins því mati sínu, eftir að hafa rætt við rekstraraðila Árbótar, „að samningaumleitani um framhald meðferðarstarfs í Árbót sé ekki raunhæfur kostur. Samkomulag um samningslok sé því eini kosturinn í stöðunni“. Jafnframt var lagt til að rekstraraðilum yrði gert sáttaboð um samningslok til að milda áhrif uppsagnarinnar sem bæri brátt að. Í því sambandi var sett fram hugmynd um 3–4 mánaða rekstrarframlag umfram greiðslur á uppsagnartíma. Þetta fæli í sér 21–28 m.kr. viðbótarkostnað. Ljóst er að þessi tillaga um greiðslu byggðist ekki á útreikningum á hugsanlegu fjárhagstjóni rekstraraðila vegna starfslokanna. Hún var miklu fremur viðleitni til málamiðlunar og sáttá.

**VÍSAÐ Í ÁLYKTUN  
RÍKISLÖGMANNNS  
VEGNA TORFASTAÐA-  
MÁLSINS**

Þegar hér var komið sögu var tekið að gæta nokkurrar óþreyju með gang mála. Hinn 24. mars fór félags- og tryggingamálaráðuneyti því fram á það að Barnaverndarstofa óskaði formlega eftir því að ráðuneytið annaðist fyrir hennar hönd samninga við Árbót um lok á þjónustusamningi. Ráðuneytið telur raunar að Barnaverndarstofa hafi þá þegar viljað afhenda því málið. Barnaverndarstofa varð samstundis við þessari beiðni og sendi ráðuneytinu bréf þar að lútandi daginn eftir, þ.e. 25. mars. Þar ítrekaði stofan jafnframt þá skoðun sína að uppsögn samningsins hafi verið lögmæt og ákvörðunin tekin út frá málefnalegum sjónarmiðum. Ráðuneytið hafi einnig fallist á uppsögnina og rekstraraðilar Árbótar ekki andmælt henni með formlegum hætti. Af þessum sökum – og með vísun í ályktun ríkislögmanns vegna sambærilegs máls frá 2005 (Torfastaðamálsins) – væru ekki lagaleg rök fyrir því að rekstraraðilar fengju aðrar greiðslur en umsamið rekstrarframlag út uppsagnartímann. Kysi ráðuneytið að bregða út af því liti Barnaverndarstofa svo á að slíkar greiðslur ættu ekki að fara af því fjármagni sem stofunni væri ákveðið í fjárlögum eða hafa önnur áhrif á fjárhag hennar.

Í framhaldi af þessu fóru í gang viðræður um samkomulag milli félags- og tryggingamálaráðuneytis og Árbótar um lokagreiðslu og hvenær heimilinu yrði lokað og settu báðir aðilar fram nokkrar tillögur í þeim efnum í apríl. Ekki náðust þó samningar þegar í stað. Barnaverndarstofa var jafnan upplýst um gang mála og ítrekaði forstjóri hennar fyrri afstöðu sína til málsins. Í minnisblaði frá félags- og tryggingamálaráðuneyti vegna fundar ráðuneytisins við Barnaverndarstofu frá 8. apríl segir t.d.:

*Bragi mótmælti því að nokkurt tilefni eða rök væru fyrir því að greiða rekstraraðilum nokkuð umfram það sem þau samkvæmt samningi ættu rétt á, þ.e. greiðslur í 6 mánuði eftir uppsögn samnings. Varaði hann við því að í þessu gæti falist fordæmi sem gerði það að verkum að einkarekstur á meðferðarheimilum yrði alveg út úr myndinni í framtíðinni, þar sem það yrði alltaf dýrara en ríkis-*



*reksturinn, ef rekstraraðilar ættu alltaf rétt á að fá greiddar óskilgreindar háar fjárhæðir fram yfir samningsbundnar greiðslur við starfslok.*

Í tölvubréfi frá 4. maí andmælti forstjóri Barnaverndarstofu einnig tilboði ráðuneytisins til Árbótarheimilisins um 30 m.kr. bætur án þess að nokkur þjónusta kæmi á móti og sagði það „ekki samræmast góðri og vandaðri stjórnslu að gengið sé frá málinu án þess að leitað sé sjónarmiða ríkislögmans um greiðsluskyldu ríkissjóðs vegna uppsagnar samningsins“.

**TILBOÐ RÁÐU-  
NEYTISINS EKKI TALID  
SAMRÝMAST GÓÐRI  
STJÓRNSÝSLU**

Af tölvubréfi félagsmálaráðherra til ráðuneytisstjóra og nokkurra annarra starfsmanna ráðuneytisins frá 7. maí má ráða að verulegur skilningur hafi verið fyrir þessari afstöðu. Jafnframt er vikið að ástæðum þess að ráðuneytið hefði engu að síður ákveðið að semja um lokauppgjör. Þar er annars vegar vísað til sanngirnissjónarmiða og hins vegar til þrýstings stjórnmalamanna:

*Hef áhyggjur af því að klára málið með öllum þessum útgjöldum fyrir BVS í andstöðu við forstjóra stofnunarinnar. Af hverju erum við að borga meira en 30 milljónir umfram skyldu? Hvers vegna? Jú – vegna sanngirnissjónarmiða og þrýstings frá kjördæmisþingmönnum. Eigum við þá að taka alla þessa peninga úr þessum málaflokki til að mæta slíkum sjónarmiðum? Er ekki eðlilegra að veitt sé aukafjárveiting?*

Samningsviðræðum var því haldið áfram og var fjármálaráðuneyti jafnan upplýst um gang þeirra. Af gögnum má einnig ráða að félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra höfðu veruleg áhrif á endanlega niðurstöðu og staðfestu þeir samkomulag við rekstraraðila á fundi sínum 4. júní, sbr. minnisblað úr félags- og tryggingamálaráðuneyti frá 3. september og tölvubréf félags- og tryggingamálaráðuneytis til Barnaverndarstofu 11. júní. Þar segir m.a.: „Árni Páll og Steingrímur hafa náð samkomulagi um ákveðna útfærslu samkomulags við Árbót.“ Uppkast að slíkum samningi var borið undir rekstraraðila Árbótar og samþykktu þeir það 24. júní. Í því fólst 30 m.kr. greiðsla til heimilisins, auk greiðslna á uppsagnarfresti.

**RÁÐHERRAR HÖFÐU  
VERULEG ÁHRIF Á  
ENDANLEGA  
NIÐURSTÖÐU**

Heimilið starfaði út uppsagnartíma, þ.e. til 30. júní 2010, og fékk óskert framlög til þess tíma. Hinn 11. ágúst 2010 undirrituðu rekstraraðilar Árbótar sérstakt samkomulag milli sín annars vegar og Barnaverndarstofu og félags- og tryggingamálaráðuneytis hins vegar um samtals 30 m.kr. bætur til heimilisins „vegna eftirstöðva skulda sem stofnað var til vegna uppbyggingar meðferðaraðstöðunnar og vegna skemmda á húsnæði og kostnaðar vegna aðlögunar húsnæðis að nýjum notum“. Var Barnaverndarstofu gert að greiða 12 m.kr. af eigin fé en 18 m.kr. skyldu koma sem aukafjárveiting í fjáraukalögum.

Forstjóri Barnaverndarstofu, félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra undirrituðu samkomulagið fyrir hönd ríkisins fyrst 13. október 2010 og tengdist sá dráttur einkum ósk forstjóra Barnaverndarstofu um að nýr ráðherra félags- og tryggingamálaráðuneytis (frá 2. september) ætti kost á að kynna sér málið og veita upplýst samþykki sitt. Sam-

kvæmt minnisblaði ráðherra til ríkisstjórnar Íslands frá 6. október lagði hann þar til að samkomulagið yrði samþykkt. Ljóst er af tölvusamskiptum að forstjóra Barnaverndarstofu var líka þvert um geð að rita sjálfur undir samkomulagið enda hefði stofnun hans ekki átt aðkomu að því eins og það lægi fyrir og raunar lýst sig ósammála niðurstöðu þess. Í tölvubréfi stofunnar frá 1. júlí 2010 var einnig fullyrt að fyrirbyggjandi drög að samkomulagi yrðu „seint talin í góðu samræmi við fyrri afgreiðslur í sambærilegum málum. Er því erfitt að sjá að samkomulagið, eins og það lítur út nú, sé í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins og vandaða stjórnarsýsluhætti“. Bæði ráðuneytin töldu hins vegar óeðlilegt að forstjóri Barnaverndarstofu væri „stikkfrí“ eins og í Torfa-staðamálinu. Hann yrði að vera aðili að samkomulaginu og styðja það.

## UMFJÖLLUN FJÖLMIÐLA

Málið fékk nýja vídd þegar Fréttablaðið greindi frá því í ítarlegri frétt 22. nóvember og m.a. með tilvísun í samskipti Barnaverndarstofu við fjármálaráðherra og sérfræðinga félags- og tryggingamálaráðuneytis. Þessi og önnur umfjöllun fjölmiðla varð aftur á móti tilefni orðaskipta á Alþingi 22. og 23. nóvember þar sem sérstaklega var gerð athugasemd við aðkomu fjármálaráðherra að málinu. „Fer hann að því er virðist með tölvubréfi nokkuð ákveðið inn á verksvið annars ráðherra, hótar að setja málaflokk í gíslingu og knýr þannig fram niðurstöðu í málinu“, sagði einn þingmanna og vísaði þar í tölvupóst fjármálaráðherra frá 22. janúar.

Fjármálaráðherra taldi á hinn bóginn að eðlilega hefði verið staðið að málum úr því að Barnaverndarstofa náði ekki samkomulagi við rekstraraðila. „Heimilið var í fullum rekstri allt til loka uppsagnarfrestsins þannig að augljóst var að ekki var annað hægt en að ljúka málinu með einhverjum samningi og koma til móts við rekstraraðilana vegna þess kostnaðar sem þeir sátu uppi með. Ég tel að eðlilega hafi verið unnið að þessu máli á allan hátt og í samræmi við lögheimildir og góða stjórnarsýsluvenju.“

Segja má að félags- og tryggingamálaráðuneytið hafi tekið undir þessi orð fjármálaráðherra. Í opinberri yfirlýsingu þess frá 22. nóvember 2010 segir að aðkoma ráðuneytisins að gerð samkomulags um lokun Árbótar hafi verið óhjákvæmileg og réttmæt, enda hafi Barnaverndarstofa vísað ágreiningi sínum við heimilið um samningslok til úrlausnar hjá ráðuneytinu. Sérstaka athygli vekur að ráðuneytið lýsir hér þeirri afstöðu sinni „að uppsögn þjónustusamnings við Árbót á grundvelli forsendubrests hafi verið umdeilanleg“. Í því samhengi minnti það á ákvörðun Barnaverndarstofu um að byggja upp nýtt þjónustuform með aukinni áherslu á að meðhöndla börn á heimilum sínum og að koma á fót meðferðarheimili nær höfuðborgarsvæðinu.

Þessi ummæli ráðuneytisins eru um margt í mótsögn við fyrri afstöðu þess (t.d. frá 14. desember 2009), hvort sem því veldur mismunandi afstaða þeirra tveggja ráðherra þess sem í hlut áttu eða eitthvað annað. Hér virðist ráðuneytið í raun og veru taka undir það sjónarmið að Barnaverndarstofa stjórnari endanlega eftirspurn eftir þjónustu heimila. Því hafi verið nauðsynlegt að viðurkenna bætur vegna framkvæmda sem rekstraraðilar höfðu ráðist í til að tryggja þjónustu til lengri tíma. Á þessu segist ráðuneytið hafa byggt við gerð samkomulagsins til að firra sig mögulegri skaðabótaskyldu færi málið fyrir dómstóla. Við þessa yfirlýsingu gerði Barnaverndarstofa athugasemd í tölvubréfi til ráðuneytisins og taldi hana geyma ýmsar „alvarlegar villur“. Ekki kom hins vegar til þess að ráðuneytið tæki orð sín til baka.

## UMMÆLI RÁÐUNEYTISINS Í MÓTSÖGN VIÐ FYRRI AFSTÖÐU ÞESS

### 4.3 NIÐURSTÖÐUR

Eins og lok þjónustusamnings Barnaverndarstofu við rekstraraðila Árbótarheimilisins horfa við Ríkisendurskoðun standa eftirfarandi atriði upp úr. Í fyrsta lagi hvort uppsagnarákvæði þjónustusamnings Barnaverndarstofu við rekstraraðila Árbótar hafi á einhvern hátt verið óljóst eða umdeilanlegt og að efast megi þess vegna um lögmæti uppsagnarinnar. Í þessu samhengi þykir rétt að vísa beint í 18. gr. samningsins:

*Komi til ófyrirséðra breytinga sem, að mati annars eða beggja samningsaðila, raski forsendum samnings þessa, getur hvor aðili um sig óskað endurskoðunar eða uppsagnar samnings. Hér getur t.d. verið um að ræða að eftirspurn eftir þjónustu meðferðarheimilisins verði til muna minni en áætlað er eða að þær breytingar verði á persónulegum högum og aðstæðum rekstraraðila að honum reynist ókleift að sinna skyldum sínum. Uppsagnarfrestur skal þá vera 6 mánuðir.*

Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta ákvæði í alla staði ótvírætt. Ekki verður t.d. fallist á það sjónarmið að uppsögn samkvæmt því verði þá fyrst gild að gagnaðili samþykki rökstudda „ósk“ þess aðila sem beitir því og mat hans á forsendubresti, enda væri ákvæðið þá merkingarlaust. Ekki er heldur vitað til þess að nokkurn tíma hafi verið gerð athugasemd við inntak eða orðalag þess eða dreginn í efa réttur Barnaverndarstofu til að beita því fyrr en í Árbótarmálinu. Ljóst er þó að stofan hafði nýtt sér það til að segja upp þremur öðrum samningum á árunum 2002–08 og þá alltaf vegna lítillar eftirspurnar eftir þjónustu. Fyrir þessu voru því augljós fordæmi.

Í öðru lagi er eðlilegt að hugað sé að því hvort komið hafi til raunverulegs forsendubrests í samstarfi Barnaverndarstofu og Árbótarheimilisins, þ.e. hvort eftirspurn eftir þjónustu heimilisins hafi verið orðin það lítil að rétt hafi verið að grípa til uppsagnarákvæðisins. Í því sambandi ber bæði að hafa í huga að nýting vistrýma heimilisins versnaði mjög þegar leið á árið 2009, þ.e. úr 89,1% í 52,4%, og að barnaverndaryfirvöld í Kópavogi og Reykjavík, sem nýttu þjónustu heimilisins mest, höfðu lýst því yfir að þau teldu ekki rétt að vista þar börn nema tiltekna úrbætur væru gerðar. Mat Barnaverndarstofu var því skiljanlegt og í samræmi við þá meginreglu hennar að vista börn í samræmi við tillögur einstakra barnaverndarnefnda. Ekki verður heldur séð að stofan hafi gert ríkari kröfur til Árbótarheimilisins en annarra heimila um nýtingu.

Engu að síður má finna að því að Barnaverndarstofa hafi ekki sett formlegar reglur um það hversu lágt nýtingarhlutfall heimila megi fara og í hve langan tíma það megi standa svo að rétt sé talið að segja upp samningum á þessari forsendu. Þá verður seint úr því skorið hvort Árbótarheimilið hefði getað bætt úr þeim atriðum sem helst var fundið að svo að allir mættu vel við una. Hér reyndist þolinmæði Barnaverndarstofu fremur lítil undir lokin. Þannig liðu minna en tveir mánuðir frá því að hún setti fram kröfur sínar um úrbætur í starfsemi þar til óskir komu um starfslok. Hér virðist stofan því að einhverju leyti hafa horft til þess frests sem tilgreindur er í þjónustusamningnum við heimilið til að bæta úr verulegri vanefnd, þ.e. eins mánaðar. Aldrei var þó beinlínis vísað til vanefndar í þessu sambandi. Barnaverndarstofa telur raunar

**UPPSAGNARÁKVÆÐI Í  
ALLA STAÐI ÓTVÍRÆTT**

**ÞOLINMÆÐI BARNA-  
VERNDARSTOFU LÍTIL  
UNDIR LOKIN**

að kröfur sínar um faglegar úrbætur hafi varað í mun lengri tíma eða jafnvel allt til ársins 2003. Bókun Barnaverndar Reykjavíkur í október 2009 hafi hins vegar endanlega kippt rekstrargrundvellingum undan heimilinu.

Í þriðja lagi vaknar sú spurning hvort rekstraraðilar Árbótar hafi átt lögvarinn rétt á bótum vegna skulda, skemmda eða annars kostnaðar við uppbyggingu heimilisins, eins og sátt náðist um með samkomulagi frá 11. ágúst 2010. Draga verður slíkt í efa, ekki aðeins með vísun til þess sem þegar hefur komið fram um lögmæti uppsagnar heldur einnig með vísun til þeirrar staðreyndar að í þjónustusamningi heimilisins við Barnaverndarstofu er hvergi vikið að slíkum bótagreiðslum, hvorki á samningstíma né við samningsslit. Í 11. gr. samningsins er raunar tekið skýrt fram að skemmdir séu algerlega undanþegnar bótaskyldu Barnaverndarstofu:

*Barnaverndarstofa ber ekki ábyrgð á tjóni sem kann að verða á búnaði meðferðaraðila eða annarra, eignum starfsmanna og eignum vistunglinga, af hvers völdum sem það tjón kann að verða, nema tjón megi rekja með sannanlegum hætti til saknæmrar háttsemi starfsmanna Barnaverndarstofu.*

Í fjórða lagi vaknar sú spurning hvort málefnaleg rök hafi hnigið að því að semja við Árbótarheimilið um sérstakt lokauppgjör vegna skulda, skemmda eða annars kostnaðar. Þar ber í upphafi að horfa til þess að uppgjör af slíkum toga höfðu almennt ekki tíðkast við lokun meðferðarheimila. Fyrir því voru þó tvö fordæmi: Samningur félagsmálaráðuneytis við rekstraraðila Torfastaðaheimilisins frá 2004 og samningur Barnaverndarstofu við Götusmiðjuna frá 15. júlí 2010 sem einnig laut að eftirstöðvum skulda. Ljóst er líka að Barnaverndarstofa var í grundvallaratriðum ekki andvíg sjálfri hugmyndinni þegar Árbótarheimilið var annars vegar. Um það vitnar tilboð hennar til rekstraraðila þess frá 15. desember 2009 um sérstakt uppgjör þar sem m.a. skyldi „tekið tillit til fjárhagslegra skuldbindinga meðferðaraðila vegna reksturs heimilisins þann tíma sem fyrri samningi aðila var ætlað að vara, þ.e. til 31. ágúst 2012“.

Með tilliti til jafnræðissjónarmiða telur Ríkisendurskoðun samninga um sérstakt lokauppgjör við meðferðarheimili orka mjög tvímælis nema fyrst hafi verið sýnt fram á með óyggjandi hætti að heimilum hafi verið mismunað verulega eða jafnræðis ekki gætt. Slíkt var ekki gert þegar Árbótarheimilið var annars vegar og á þeim forsendum andmælti Barnaverndarstofa því að heimilinu yrði greitt nokkuð umfram framlög á uppsagnartíma. Um þetta vitnar minnisblað hennar frá 22. desember þar sem lýst er greiningu á ársreikningum Meðferðarheimilisins Árbótar ehf. og félagsins Bragabótar ehf. sem einnig er í eigu rekstraraðila í Árbót og heldur utan um fasteignir heimilisins. Hér er annars vegar fullyrt að rekstur heimilisins sjálfs hafi ekki verið skuldsettur að neinu marki og hins vegar lýst þeirri skoðun að húsaleigugreiðslur heimilisins til Bragabótar undanfarin fjögur ár hafi verið það háar að þær hefðu getað greitt upp áhvílandi lán rekstraraðila vegna fjárfestinga sem vörðuðu meðferðarheimilið. Slíkt lán námu um 40 m.kr. á verðlagi ársins 2009.

Greining Ríkisendurskoðunar á ársreikningum Meðferðarheimilisins Árbótar ehf. og Bragabótar ehf. á árunum 1996–2009 leiðir hið sama í ljós. Þar kemur fram að alls námu framlög ríkisins til Árbótar 862,8 m.kr. á tímabilinu og var uppsafnað tap af

rekstrinum 3,1 m.kr. Langtímaskuldir Meðferðarheimilisins Árbótar ehf. námu á hinn bóginn 1,4 m.kr. í árslok 2009. Ekki verður því séð að heimilið sjálft hafi verið verulega skuldssett.

Af ársreikningum Meðferðarheimilisins Árbótar ehf. má einnig ráða að félagið hafi greitt Bragabót ehf. alls 116,4 m.kr. vegna húsaleigu eftir að síðarnefnda félagið var stofnað, þ.e. á tímabilinu 2001–09. Þetta jafngildir um 15,3% allra ríkisframlaga tímabilsins (760,8 m.kr.) eða að meðaltali 12,9 m.kr. greiðslu á ári á verðlagi hvers ár. Til viðmiðunar ber að hafa í huga að eftir að tekinn var upp sá háttur í janúar 2005 að greiða heimilinu sérstakt afgangjald vegna húsnæðis og annarrar aðstöðu nam það milli 3,7–4,4% allra ríkisframlaga ársins. Það var 3,6 m.kr. (4,4%) árið 2005 og skyldi breytast í samræmi við vísitölu neysluverðs en lækkaði niður í 3,5 m.kr. (3,7%) við lokun heimilisins að Bergi 2008. Ekki er vitað til þess að rekstraraðilar Árbótar hafi haldið því fram að það hafi ekki dugað til að greiða lán vegna uppbyggingar og endurbóta heimilisins. Sé miðað við hærri gildi þessa hlutfalls (4,4%) lætur nærri að eðlilegur húsaleigukostnaður árána 2001–09 hafi numið um 31 m.kr. Sé miðað við allt samnings-tímabilið, þ.e. til og með ársins 2012, má ætla þennan kostnað um 42,5 m.kr. Ljóst er að þetta er langt undir húsaleigugreiðslum Meðferðarheimilisins Árbótar ehf. til Bragabótar á árunum 2001–09.

**HÚSALEIGUGREIÐSLUR  
TIL BRAGABÓTAR MIKLU  
HÆRRI EN AFGJALD  
VEGNA HÚSNÆÐIS**

Greining ársreikninga Bragabótar ehf. sýnir einnig að samtals varð um 27,4 m.kr. hagnaður af rekstri félagsins á árunum 2001–09 og er þá tekið tillit til rekstrarkostnaðar, afskrifta, vaxtagjalda og skatta. Inni í þeirri tölu eru einnig afborganir af 15,8 m.kr. láni sem tekið var árið 2007 vegna kaupa á fasteign að fjárhæð 28,7 m.kr. og var meðferðarheimilinu óviðkomandi. Fram kemur einnig að heildareignir félagsins höfðu aukist úr 40,4 m.kr. í 92,7 m.kr. (129,5%) frá 2001–09 meðan heildarskuldir höfðu aukist úr 29 m.kr. í 55,6 m.kr. (91,2%). Eiginfjárstaða félagsins hafði því batnað talsvert.

4.2 Rekstur Bragabótar 2001–09 (í þús.kr.)		
<b>REKSTUR</b>	<b>ÁRIN 2001–09</b>	
HÚSALEIGUTEKJUR	116.370	
AÐRAR TEKJUR	302	
REKSTRARKOSTNAÐUR	-13.109	
AFSKRIFTIR	-25.506	
VAXTAGJÖLD	-45.023	
SKATTAR	-5.680	
<b>HAGNAÐUR</b>	<b>27.352</b>	
<b>EFNAHAGUR</b>	<b>ÁRSLOK 2001</b>	<b>ÁRSLOK 2009</b>
HEILDAREIGNIR	40.385	92.676
HEILDARSKULDIR	29.102	55.644
<b>EIGIÐ FÉ</b>	<b>11.283</b>	<b>37.032</b>

Af þessum samanburði virðist mega ráða að engin málefnaleg rök hafi legið fyrir því að greiða Árbótarheimilinu sérstaklega vegna skulda eða annars kostnaðar sem rekja mátti til endurbóta eða uppbyggingar á staðnum.

Í fimmta lagi vaknar sú spurning hvort stjórnámálemenn hafi haft óeðlileg afskipti af málefnum Árbótar og þeim ákvörðunum sem teknar voru um samninga við heimilið eftir að þjónustusamningi við það hafði verið sagt upp. Í því samhengi ber að hafa í huga að Barnaverndarstofa ber að öllu jöfnu stjórnáráðslulega ábyrgð á þjónustusamningum við meðferðarheimili fyrir börn og unglinga, jafnt gerð þeirra, framkvæmd og lok. Eins ber að minnast þess að lögum samkvæmt má skjóta ágreiningi milli stofunnar og rekstraraðila heimila til ráðuneytis félagsmála. Nauðsynlegt reyndist að grípa til þess úrræðis í Árbótarmálinu. Það kom því í hlut félags- og tryggingamálaráðuneytis og ráðherra þess að ljúka málinu og er í sjálfu sér ekki gerð athugasemd við það.

Inn í samningsferli ráðuneytisins og Árbótar blönduðust þó augljós afskipti einstakra þingmanna Norðausturkjördæmis, m.a. fjármálaráðherra (sbr. áður nefnt tölvubréf hans frá 22. janúar 2010). Telja verður að þau afskipti hafi að einhverju leyti veitt málinu úr faglegum farvegi og inn í hreinar samningaviðræður um bætur til heimilisins. Í þessu samhengi má á ný vitna í tölvubréf félagsmálaráðherra til nokkurra starfsmanna ráðuneytisins frá 7. maí 2010: „Af hverju erum við að borga meira en 30 milljónir umfram skyldu? Hvers vegna? Jú – vegna sanngirnissjónarmiða og þrýstings frá kjördæmisþingmönnum.“ Innan ráðuneytisins kom því hvorki til greina að óska áhlits ríkislögmans á réttmæti bótagreiðslna, leita til dómstóla eða gera upp rekstur Árbótar á grundvelli ársreiknings heimilisins. Meginþunginn var lagður á einhvers konar mála miðlun. Að mati Ríkisendurskoðunar eru slík vinnubrögð ekki til fyrirmyndar eða til þess fallin að auka tiltrú almennings á stjórnáráðslunni.