



Skýrsla um eftirfylgni:
*Þjónustusamningar Barnaverndarstofu
og lok þeirra*

September 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum í skýrsludrögum frá 7. ágúst 2014.....	7
1 Inngangur.....	10
2 Þjónustusamningar Barnaverndarstofu og lok þeirra	11
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011	11
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	13
2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis.....	13
2.2.2 Ábendingar til Barnaverndarstofu	18

Niðurstöður

Í skýrslunni *Þjónustusamningar Barnaverndarstofu og lok þeirra* (febrúar 2011) fjallaði Ríkisendurskoðun um þjónustusamninga Barnaverndarstofu um rekstur meðferðarheimila fyrir börn og unglunga á árunum 1996–2010, inntak þeirra og þau tilvik þegar samningum var sagt upp áður en gildistími þeirra rann út. Einnig var lítillega greint frá þróun meðferðarúrræða á þessu tímabili.

Fram kom í skýrslunni að við stofnun Barnaverndarstofu árið 1995 hefði verið ákveðið að útvista rekstri langtímameðferðarheimila fyrir börn og unglunga, þ.e. bjóða hann út á grundvelli þjónustusamninga til tiltekins tíma. Megináhersla hefði verið lögð á fjölskyldurekin heimili á landsbyggðinni þar sem meðferðaraðilar bjuggu undir sama þaki og skjólstæðingar þeirra. Þannig hefði verið reynt að draga úr stofnanablæ en mynda félags- og tilfinningatengsl við börnin og skapa þeim gott atlæti og fjölskylduumhverfi. Yfirleitt var almennt starfsfólk heimilanna ófaglært.

Fram kom að á árunum 1995–2003 hefði meðferðarheimilum í umsjón Barnaverndarstofu fjölgað úr fimm í átta en síðan hefði þeim fækkað á ný og voru þau þrjú í upphafi árs 2011, þar af tvö einkarekin. Meginástæða þessa viðsnúnings hefði verið dvínandi eftirspurn eftir þjónustu heimilanna, einkum vegna nýrra meðferðarúrræða utan sérstakra heimila eða stofnana. Jafnframt hefði verið fallið frá fjölskyldurekstri og var nýjasta meðferðarheimilið (frá 2010) starfrækt af Barnaverndarstofu og að miklu leyti mannað fagmenntuðu starfsfólki. Ástæðan var einkum sú að heimilið var aðallega ætlað börnum sem áttu í alvarlegum vanda og þurftu því sérhæfð úrræði.

Í skýrslunni kom fram að á árunum 1996–2010 hefði alls fjórtán þjónustusamningum Barnaverndarstofu verið sagt upp áður en gildistími þeirra rann út. Stofan hefði haft frumkvæði að samningsslitum í átta tilvikum en rekstraraðilar í sex. Ástæður Barnaverndarstofu hefðu einkum verið dvínandi eftirspurn eftir þjónustu heimilanna en einnig hefði verið vísað til trúnaðarbrests og vanefnda rekstraraðila. Meginástæður rekstraraðila hefðu verið persónulegar eða ágreiningar við Barnaverndarstofu.

Af fyrirliggjandi gögnum mátti ráða að Barnaverndarstofa hefði við samningsslit yfirleitt leitast við að gæta hagsmuna ríkisins og barnanna sem dvöldu á meðferðarheimilunum. Stofan hefði þó einnig reynt að sýna rekstraraðilum sanngirni, m.a. með því að veita fjórum þeirra sérstakar greiðslur vegna skerts vinnuframlags á uppsagnartíma og kaupa stofnbúnað af þremur. Um slíkt hefðu þó hvorki verið tilteknar reglur né ákvæði í þjónustusamningum og gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við það.

Í þrjú skipti hefði að auki verið samið við rekstraraðila um nokkurs konar lokauppgjör. Þau hefðu verið rökstudd með vísun til þess að rekstrarframlög til heimilis hefðu verið lægri en til sambærilegra heimila á tilteknu tímabili (Torfastaðir, 2004), neikvæðrar eiginfjárstöðu við lokun heimilis (Götusmiðjan, 2010) og eftirstöðva skulda sem stofnað

Ákveðið að útvista rekstri meðferðarheimila

Meðferðarheimilum hefur fækkað og verksvið þeirra breyst

Engar reglur um greiðslur vegna samningsslita

Deila má um réttmæti lokauppgjóra

hefði verið til vegna uppbyggingar heimilis (Árbót, 2010). Að mati Ríkisendurskoðunar orkuðu slík lokauppgjör tvímælis, enda virtust heimilin ekki hafa átt lögvarða kröfu til þeirra. Sérstaklega þótti síðastnefnda uppgjörið (Árbót) skera sig úr vegna þess að bótafjárhæðin (30 m.kr.) byggði fremur á samkomulagi en eiginlegum reikningskilum.

Átta ábendingar settar fram árið 2011

Í skýrslu sinni árið 2011 setti Ríkisendurskoðun fram átta ábendingar, fjórar til velferðarráðuneytis og fjórar til Barnaverndarstofu.

Taka þurfi afstöðu til einkarekinna heimila sem rekstrarforms

Velferðarráðuneyti var í fyrsta lagi hvatt til að taka afstöðu til einkarekinna meðferðarheimila sem rekstrarforms. Í svörum sínum árið 2011 benti ráðuneytið á að með tilkomu fjölkerfameðferðar, þar sem barn og fjölskylda eru aðstoðuð á heimili sínu og í nánasta umhverfi, hefði dregið mjög úr meðferðarstarfi á stofnunum. Þá ættu fjölskyldurekin meðferðarheimili ekki lengur við þar sem heimilin þjónuðu aðallega börnum í miklum erfiðleikum. Athuga þyrfti hvort sama gildi um einkarekin heimili en þau hefðu þann kost að vera ódýrari en ríkisrekin. Í svörum sínum 6. febrúar 2014 ítrekaði ráðuneytið að hluta til þessi viðbrögð en bætti jafnframt við að á áætlun væri ný stofnun á höfuðborgarsvæðinu sem líklega yrði rekin af Barnaverndarstofu „þar sem ekki verður séð að útvistun feli í sér hagkvæmara eða markvissara meðferðarstarf“.

Ríkisendurskoðun taldi að ráðuneytið tæki í svörum sínum ekki skýra afstöðu til kjarna ábendingarinnar, þ.e. „hvort dagar einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglinga séu liðnir“. Vegna þessa ítrekaði stofnunin hana í þeim skýrsludrögum sem ráðuneytið fékk til umsagnar 7. ágúst 2014. Með hliðsjón af svarbréfi þess frá 5. september 2014 (sjá bls. 7–8) og því viðhorfi sem þar kemur fram „að nauðsynlegt [sé] að einkarekin meðferðarheimili séu einnig til staðar“ telur stofnunin þarflaust að halda ábendingunni til streitu. Ráðuneytið er engu að síður hvatt til að huga stöðugt að faglegum og fjárhagslegum sjónarmiðum í þessu sambandi og hvernig raunverulegri þörf barna og unglunga fyrir þjónustu verði sem best mætt hverju sinni.

Greiðslur vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar

Í öðru lagi var velferðarráðuneyti hvatt til að tryggja fyrir sitt leyti að greiðslur til einkarekinna meðferðarheimila vegna samningsslita væru gagnsæjar og málefnalegar og tækju mið af ákvæðum samninga, skráðum reglum um slíkar greiðslur og raunverulegu uppgjöri væri því að skipta. Í svörum ráðuneytisins 6. febrúar 2014 var þess getið að við endurnýjun samninga við rekstraraðila sé nú tekið fram að komi til samningsslita skuli miðað við þriggja mánaða uppsagnarfrest og að heildargreiðslur til rekstraraðila megi aldrei nema meira en 75% af þreföldu mánaðarframlagi. Ríkisendurskoðun fagnar því að þau ákvæði um greiðslur við samningsslit sem hér er vitnað til og voru þegar komin inn í samninga árið 2010 hafi verið gerð að meginreglu. Stofnunin telur því ekki þörf á að ítreka ábendingu sína en hvetur ráðuneytið til að formgera og staðfesta regluna.

Uppsagnir samninga séu lögmætar

Í þriðja lagi taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að velferðarráðuneyti gengi jafnan úr skugga um að uppsagnir þjónustusamninga væru lögmætar. Ráðuneytið tók undir þetta sjónarmið árið 2011 og kvaðst í svari sínu 6. febrúar 2014 hafa beint þeim tilmælum til Barnaverndarstofu að hún leitaði jafnan áhlits ráðuneytisins og ríkislögmans ef málið varðaði ráðuneytið eða ef rétt þætti að leita faglegs álits utan þess. Ríkisendurskoðun fagnar því að ráðuneytið hafi komið þessu verklagi á og telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Í fjórða lagi beindi Ríkisendurskoðun því til velferðarráðuneytis að það eflði ytra eftirlit með þjónustu Barnaverndarstofu. Ráðuneytið tók undir þetta sjónarmið árið 2011 og í svari sínu 6. febrúar 2014 benti það á að í framhaldi af breytingu á barnaverndarlögum árið 2011, þar sem eftirlitshlutverk ráðuneytisins var aukið, hefði það gert samning við óháðan sérfræðing um eftirlit með stofnunum skv. 79. gr. laganna. Ríkisendurskoðun telur að þetta mál sé í réttum farvegi og því ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Auka þurfi ytra
eftirlit með
þjónustu

Eins og velferðarráðuneyti var Barnaverndarstofa hvött til að tryggja fyrir sitt leyti að greiðslur til einkarekinna meðferðarheimila vegna samningslita væru gagnsæjar og málefnalegar og tækju mið af ákvæðum samninga, skráðum reglum um slíkar greiðslur og raunverulegu uppgjöri væri því að skipta. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2011 tók Barnaverndarstofa undir þetta sjónarmið. Í upplýsingum frá stofunni í ársbyrjun 2014 kom fram að sett hefði verið regla um að uppsagnarfrestur við samningslit skuli vera þrjú mánuðir og að heildargreiðslur stofunnar nemi aldrei meira en 75% af þreföldu mánaðarframlagi ríkissjóðs. Reglan hefði verið skráð í gildandi þjónustusamninga. Ríkisendurskoðun fagnar því að þau ákvæði um greiðslur við samningslit sem hér er vitnað til og voru þegar komin inn í samninga árið 2010 hafi verið gerð að meginreglu. Stofnunin telur því ekki þörf á að ítreka ábendingu sína.

Greiðslur vegna
samningslita séu
gagnsæjar og mál-
efnalegar

Í öðru lagi taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að Barnaverndarstofa setti skráða reglu um hversu lágt nýtingarhlutfall meðferðarheimila mætti fara og í hve langan tíma það mætti standa áður en samningi væri sagt upp vegna lítillar eftirspurnar eftir þjónustu. Slík regla gæti dregið úr matskenndum ákvörðunum og stuðlað að jafnræði aðila þegar rekstrarhæfni heimila væri metið. Í viðbrögðum sínum árið 2011 kvaðst Barnaverndarstofa fylgjast vel með nýtingu meðferðarheimila og bregðast við með því að segja upp þjónustusamningum þætti ástæða til. Í upplýsingum frá stofunni í ársbyrjun 2014 kom fram að hún hefði eftir athugun ákveðið að setja ekki eina reglu um lágmarksnýtingarhlutfall, m.a. vegna þess að slíkt gæti virkað á misjafnan hátt eftir stærð heimila og þjónustuþyngd. Þetta yrði að vega og meta eftir aðstæðum hverju sinni.

Setja þurfi leið-
beinandi reglur um
lágmarksnýtingar-
hlutfall heimila

Ríkisendurskoðun taldi rétt að ítreka þessa ábendingu í þeim skýrsludrögum sem Barnaverndarstofa fékk til umsagnar 7. ágúst 2014 þar sem stofnunin sá ekki að þjónustuþyngd eða heildarfjöldi rýma hindruðu að sett yrði leiðbeinandi regla um lágmarksnýtingarhlutfall heimila. Með hliðsjón af viðbrögðum Barnaverndarstofu frá 4. september 2014 (sjá bls. 8) telur Ríkisendurskoðun þarflaust að halda ábendingunni til streitu. Þar varðar mestu það sjónarmið Barnaverndarstofu að henni sé ekki annað fært en að hlíta tilmælum velferðarráðuneytis um að ekki skuli kveðið á um lágmarksnýtingu heimila í einstökum samningum eða að ekki skuli beita slíkum ákvæðum í vissum tilvikum. Stofnunin telur engu að síður mikilvægt að Barnaverndarstofa og ráðuneytið séu jafnan vakandi fyrir nýtingu heimila og að þeim sé unnt að grípa til viðeigandi ráðstafana fari nýting undir tiltekin mörk sem þá þurfa að vera skýr.

Í þriðja lagi beindi Ríkisendurskoðun því til Barnaverndarstofu að hún setti skýrt viðmið um fagmenntun og hæfni starfsfólks meðferðarheimila til að tryggja þjónustuna. Í svari sínu árið 2014 tók stofan undir þessa skoðun og hefðu slík ákvæði verið sett í þjónustusamninga eftir því sem við ætti hverju sinni. Stofan ítrekaði þó álit sitt frá árinu 2011 að tilgangslaust væri að setja stífar kröfur til heimila á landsbyggðinni. Ríkisendurskoðun

Setja þurfi viðmið
um fagmenntun og
hæfni starfsfólks

fékk ekki séð að neinar breytingar hefðu orðið í þessum málum síðustu ár, þ.e. ekki hefði verið sett skýrt viðmið um fagmenntun og hæfni starfsfólks meðferðarheimila. Af þeim sökum ítrekaði stofnunin ábendingu sína í þeim skýrsludrögum sem Barnaverndarstofa fékk til umsagnar 7. ágúst 2014. Með hliðsjón af bréfi Barnaverndarstofu frá 4. september 2014 og áformum hennar um að auka kröfur um fagmenntun (sbr. bls. 8–9) telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Í fjórða lagi taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að Barnaverndarstofa tryggði að Ríkisendurskoðun bærust ávallt áritaðir ársreikningar meðferðarheimila. Stofan tók undir þetta og kvaðst árið 2011 sjálf myndi ábyrgjast þau skil. Ríkisendurskoðun telur að núverandi fyrirkomulag sé til mikilla bóta og að ekki sé ástæða til að ítreka ábendinguna.

Með hliðsjón af framansögðu lítur Ríkisendurskoðun svo á að aðkomu stofnunarinnar að þeim þáttum í starfsemi Barnaverndarstofu sem gerðir voru að umtalsefni í skýrslu hennar árið 2011 sé lokið.

Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum í skýrsludrögum frá 7. ágúst 2014

Viðbrögð velferðarráðuneytis frá 5. september 2014

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 unglunga séu hugsanlega liðnir vegna breyttra aðstæðna í samfélaginu. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að huga að því hvernig tryggja megi sem best starfsskilyrði, menntun og hæfni þeirra meðferðaraðila sem starfa á heimilunum og að skjólstæðingar þeirra fái þá þjónustu sem þeim ber. Eitt og sér orkar það mjög tvímælis að Barnaverndarstofa hafi ekki húsbóndavald yfir starfsmönnum heimilanna.

„Ráðuneytið áréttar að meðferð barna og unglunga er viðkvæm persónuleg þjónusta sem krefst sérþekkingar, nærgætni og stöðugleika, en innan þessa hóps barna og unglunga eru einstaklingar með afar mismunandi þarfir. Það er mat ráðuneytisins að það sé ekki tímabært að álykta að dagar einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglunga séu liðnir, en í slíkum meðferðarúrræðum er jafnvel mögulegt að bjóða upp á meiri sveigjanleika og hugsanlega veita einstaklingum með mjög sértækar og flóknar þarfir betri þjónustu, ef rekstraraðilar búa yfir þekkingu og reynslu sem nýta mætti til þess.

Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir bjóða nú upp á fjölbreyttari barnaverndarúrræði en áður. Tilkoma nýrra meðferðarúrræða fyrir börn utan sérhæfðra heimila eða stofnana hefur orðið til þess að dregið hefur úr umsóknum barnaverndarnefnda fyrir dvöl á meðferðaheimilum stofunnar, en ráðuneytið undirstrikar þó að nauðsynlegt er að einkarekin meðferðarheimili séu einnig til staðar samkvæmt ofangreindu.

Varðandi ábendingu Ríkisendurskoðunar þess efnis að það orki tvímælis að Barnaverndarstofa hafi ekki húsbóndavald yfir starfsmönnum meðferðarheimila þá ítrekar ráðuneytið áður framkomin sjónarmið um að húsbóndavald geti ekki legið annars staðar en hjá viðkomandi rekstraraðila. Þá er það mat ráðuneytisins að reynslan af einkarekstri meðferðarheimila hafi ekki leitt í ljós sérstaka veikleika með tilliti til starfsmannamála sem rekja má til rekstrarforms.

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um ýmis álitamál er tengjast afplánun refsinga á meðferðarheimilum og breyttu hlutverki starfsmanna slíkra heimila, vísar ráðuneytið í frumvarp til nýrra laga um fullnustu refsinga sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi þingi, en frumvarpið hefur verið birt á heimasíðu innanríkisráðuneytisins: www.irr.is. Í frumvarpinu er lögð til eftirfarandi breyting:

Nú er fangi undir 18 ára vistaður á heimili barnaverndaryfirvalda og er þá starfsmönnum heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna skv. skilyrðum 1. mgr. enda hafi þeir hlotið viðeigandi þjálfun í valdbeitingu.

Þá er einnig unnið að setningu reglugerðar í innanríkisráðuneytinu þar sem frekar er kveðið á um útfærslu viðkomandi heimilda. Einnig skal á það bent að samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu er undirbúningur fyrir námskeið og þjálfun starfsmanna meðferðarheimila í valdbeitingu á lokastigum.“

Viðbrögð Barnaverndarstofu frá 4. september 2014

1. 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 þjónustubýngdar þarf það að koma fram.

„Barnaverndarstofa tekur fram að stofan er í grundvallaratriðum sammála Ríkisendurskoðun varðandi það að rétt sé að hafa í hverjum og einum samningi ákvæði um lágmarksnýtingu rýma. Það þurfi hins vegar að fara eftir atvikum hverju sinni, s.s. hver heildarfjöldi rýma á meðferðarheimilinu er, nákvæmlega hvaða lágmarksnýtingu yrði miðað við í hverjum samningi fyrir sig og þá við hversu langt tímabil sé rétt að miða í þeim efnum.

Varðandi ákvæði um lágmarksnýtingu í samningi þá telur Barnaverndarstofa að ákvæði um lágmarksnýtingu í hverjum samningi þjóni fyrst og fremst þeim tilgangi að tryggja ásættanlega nýtingu rýma á viðkomandi meðferðarheimili. Fari nýting undir það lágmark sem tiltekið er í samningi hafi það í för með sér sjálfkrafa uppsögn samnings. Í þessu sambandi þarf að líta til reynslu Barnaverndarstofu af uppsögn samninga við einkaaðila og lokun meðferðarheimila. Við slíkar kringumstæður hefur velferðarráðuneytið, áður félagsmálaráðuneytið, í sumum tilvikum kosið að taka endanlega ákvörðun varðandi það hvort nýta eigi slík ákvæði til uppsagnar samnings og/eða framlengingu samninga við einkaaðila. Einnig hefur ráðuneytið við gerð samninga um rekstur meðferðarheimila beint þeim tilmælum til Barnaverndarstofu um að ekki skuli kveðið á um lágmarksnýtingu í samningi. Vísar Barnaverndarstofa í þessu sambandi til nýlegra tilmæla í tengslum við fyrirhugaðan samning við rekstraraðila Háholts í Skagafirði. Barnaverndarstofa telur ekki annað fært en að hlíta slíkum fyrirmælum við gerð samninga.“

2. Setja þarf skýrt viðmið um fagmenntun meðferðaraðila

Til að tryggja þá þjónustu sem meðferðarheimilum er ætlað að 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.

„Hvað varðar menntunarkröfur til starfsmanna meðferðarheimila þá hefur Barnaverndarstofa áður lýst því markmiði að helmingur starfsmanna hafi fagmenntun á háskólastigi. Þessi stefna var mótuð í ljósi þeirrar staðreyndar að meðferðarkerfið er að taka breytingum sem felast í því að meðferð utan stofnana (MST) hefur í sívaxandi mæli

leyst hefðbundna stofnana meðferð af hólmi. Í þessu felst að sá hópur sem stofnanir sinna eru einkum þeir sem eiga við mestu og fjölþættustu erfiðleikana að stríða og/eða veikasta félagsnetinu. Þetta gerir ríkari kröfur til faglegrar getu starfsfólks en áður var. Þessi þróun gerist hins vegar ekki í einu vetfangi heldur á löngum tíma. Því er eðlilegt að það taki nokkur ár að ná þeim markmiðum í menntunarkerfi sem að er stefnt. Um það bil 40% starfsmanna Stuðla hefur lokið háskólamenntun, þó ekki allir á sviði uppeldis- eða heilbrigðismála. Lengra er í land með að þetta markmið náist á þeim meðferðarstofnunum sem staðsettar eru á landsbyggðinni. Stofan stendur því frammi fyrir því að slá af markmiðum um menntunarkerfi starfsfólks tímabundið annars vegar eða leggja til lokun þeirra stofnana sem eru starfandi utan höfuðborgarsvæðisins hins vegar. Barnaverndarstofa treystir sér ekki til að mæla með síðarnefndu leiðinni enda telur hún fullvíst að slík áform féllu í grýttan jarðveg.

Við þessar aðstæður telur Barnaverndarstofa þann kost vænlegastan að efla starfsþjálfun og endurmenntun starfsfólks á þeim heimilum sem nú eru starfandi og hefur stofan unnið að því.

Barnaverndarstofa telur þó rétt að setja framvegis ákvæði í þjónustusamninga þess efnis að forstöðumenn hafi fagmenntun á háskólastigi. Einnig skuli rekstraraðilar leitast við að fjölga háskólamenntuðu starfsfólki og t.a.m. gera kröfu um að þegar auglýst er eftir starfsfólki þá verði tekið fram að slík menntun sé æskileg. Með hliðsjón af því sem fyrr segir telur Barnaverndarstofa ennfremur rétt að setja inn í samninga að rekstraraðilar skuli tryggja að allt starfsfólk heimilisins hljóti þjálfun sem nýtist í starfi, s.s. ART (þjálfun í félagsfærni, sjálfstjórn og siðferðilegri umræðu) og þjálfun í áhugahvetjandi samtölum (e. *motivational interviewing*). Telji Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að ganga lengra í þessum efnum er ekki ólíklegt að slíkt hefði í för með sér lokun meðferðarheimila á landsbyggðinni sem Barnaverndarstofa telur ekki vera á valdi hennar að ákveða, sbr. það sem áður hefur fram komið varðandi aðkomu ráðuneytisins að hugsanlegum uppsögnum þjónustusamninga og lokun meðferðarheimila.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis sem sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Eftirfylgni í samræmi við alþjóðlegan staðal

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt er fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar *Þjónustusamningar Barnaverndarstofu og lok þeirra* (febrúar 2011). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti og Barnaverndarstofa hefðu brugðist við alls átta ábendingum sem beint var til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingarnar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga frá Barnaverndarstofu og velferðarráðuneyti. Þessir aðilar fengu einnig drög að skýrslunni til efnislegrar umsagnar og eru viðbrögð þeirra við ítrekuðum ábendingum í þeim drögum birt hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

2 Þjónustusamningar Barnaverndarstofu og lok þeirra

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011

Í skýrslunni [Þjónustusamningar Barnaverndarstofu og lok þeirra](#) (febrúar 2011) fjallaði Ríkisendurskoðun um þjónustusamninga Barnaverndarstofu við einkarekin meðferðarheimili sem veita börnum móttöku í bráðatilvikum, tryggja öryggi þeirra vegna meintra afbrota eða alvarlegra hegðunarerfiðleika, greina vanda þeirra og veita þeim sérhæfða meðferð. Einkum var hugað að inntaki slíkra samninga á árunum 1996–2010 og þeim tilvikum þegar samningum var sagt upp áður en gildistími þeirra rann út. Loks var vikið að breytingum í faglegum áherslum sem tengjast breyttu meðferðarformi.

Sérstök áhersla var lögð á uppsögn samnings Barnaverndarstofu um rekstur meðferðarheimilis í Árbót í Aðaldal sem einnig var tilefni skýrslunnar. Í nóvember 2010 varð töluverð fjölmiðlaumræða vegna ákvörðunar fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti), félags- og tryggingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti) og Barnaverndarstofu fyrir hönd ríkisins að greiða meðferðarheimilinu 30 m.kr. bætur vegna lokunar þess þá um sumarið. Fram komu gögn sem sýndu að aðilar voru ekki á einu máli um hvort rétt hefði verið staðið að uppgjörinu. Málið var tekið til umræðu á almennum þingfundum Alþingis í sama mánuði og var þar m.a. rætt um aðkomu einstakra ráðherra og þingmanna að því allt frá ársbyrjun 2010. Í þeim umræðum var kallað eftir að Ríkisendurskoðun tæki málið til skoðunar.

Í upphafi skýrslunnar var gerð grein fyrir starfsemi Barnaverndarstofu sem hóf rekstur árið 1995, starfar samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 og heyrir undir velferðarráðuneyti. Meðal verkefna hennar er að annast uppbyggingu og rekstur meðferðarheimila og stofnana fyrir börn og unglinga. Hún getur einnig falið öðrum rekstur slíkra heimila með þjónustusamningum. Þau lúta engu að síður yfirstjórn Barnaverndarstofu sem einnig hefur faglegt og fjárhagslegt eftirlit með starfsemi þeirra.

Fram kom að fyrir stofnun Barnaverndarstofu hefðu flest meðferðarheimili fyrir börn og unglinga verið ríkisrekin. Þeim hefði smám saman verið lokað en nýir eða áframhaldandi þjónustusamningar gerðir við einkaaðila. Megináhersla hefði verið lögð á fjölskyldurekin heimili á landsbyggðinni þar sem rekstrar- og meðferðaraðilar bjuggu með fjölskyldu sinni undir sama þaki og börnin sem voru til meðferðar. Lítil áhersla hefði verið lögð á að rekstraraðilar og annað starfsfólk heimilanna væri faglært. Haustið 2009 hefðu einungis 28% allra starfsmanna heimilanna verið með háskólamenntun.

Með tímabundnum þjónustusamningum við meðferðarheimili var talið að meðferðarkerfið yrði sveigjanlegra og hentaði betur til að bregðast við breyttri eftirspurn eftir meðferð frá einum tíma til annars. Með tilkomu þeirra batnaði meðalnýting vistrýma líka, fór úr tæplega 60% árið 1992 í rúmlega 90% árið 2000. Einnig stuðlaði breytt

Uppsögn þjónustusamnings tilefni skýrslunnar

Megináhersla lögð á einkarekin meðferðarheimili á landsbyggðinni

rekstrarform að því að kostnaður á hvert rými lækkaði nokkuð og áætlaði Barnaverndarstofa að með því hefði náðst um 130 m.kr. árlegur sparnaður fyrir ríkið. Eftir 2003 lækkaði nýtingarhlutfallið þó aftur og á árunum 2008–11 var það á bilinu 65–78%.

Meðferðarheimilum smám saman fækkað

Árið 2000 voru meðferðarheimili fyrir börn og unglinga flest eða átta miðað við fimm þegar Barnaverndarstofa tók til starfa. Eftir það fækkaði þeim á ný og í upphafi árs 2011 voru þau þrjú, þar af tvö einkarekin. Meginástæða þessa viðsnúnings var dvíndandi eftirspurn eftir þjónustu heimilanna, annars vegar vegna nýrra meðferðarúrræða utan sérhæfðra heimila og stofnana og hins vegar vegna alvarlegra atburða sem gerst höfðu á slíkum heimilum. Fram kom að á þeim heimilum sem enn störfuðu árið 2011 hefði verið fallið frá fjölskyldurekstri og var nýjasta heimilið, sem opnað var haustið 2010, ekki einkarekið heldur starfrækt af Barnaverndarstofu. Þá hefði fagmenntuðu starfsfólki fjölgað nokkuð í samræmi við breyttar áherslur og þarfir.

Ákvæði um endurskoðun samninga, uppsögn og uppgjör

Fram kom í skýrslunni að þjónustusamningar Barnaverndarstofu um einkarekin meðferðarheimili hefðu tekið tiltölulega litlum breytingum frá árinu 1996 að undanskildum uppsagnarákvæðum þeirra. Upphaflega mátti segja upp samningi með sex mánaða fyrirvara og þurfti ekki að rökstyðja þá ákvörðun. Haustið 1996 voru sett í samninga ákvæði um heimild beggja aðila til að segja upp samningi með vissum fyrirvara (6–12 mánaða) við lok samningstíma og sömuleiðis ákvæði um að aðilar gætu hvor um sig rift samningi yrði vanefnd á samningsskyldum hins. Frá vorinu 1997 hefðu flestir þjónustusamningar Barnaverndarstofu einnig haft ákvæði um endurskoðun eða uppsögn vegna „ófyirséðra breytinga“ sem röskuðu forsendum samnings. Loks hefðu einstaka samningar haft ákvæði um hugsanlegt uppgjör, greiðslur eða bætur við lok samnings allt frá árinu 2008.

Fjórtán sinnum komið til samnings-slita

Í skýrslunni kom fram að á starfstíma Barnaverndarstofu hefði alls fjórtán sinnum komið til þess að þjónustusamningi við meðferðarheimili hefði verið sagt upp áður en gildistími hans rann út. Í átta tilvikum hefði Barnaverndarstofa haft frumkvæði að samningsslitum eða hvatt rekstraraðila til að segja upp samningi sínum en í sex tilvikum hefðu rekstraraðilar sjálfir sagt 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 ágreiningur við Barnaverndarstofu voru meginástæður þess að rekstraraðilar sögðu sjálfir upp samningum sínum.

Hvorki reglur né ákvæði um greiðslur vegna samningsslita

Fram kom í skýrslunni að á árunum 1997–2010 hefði sjö sinnum verið samið við rekstraraðila um sérstakar greiðslur vegna samningsslita og hefði Barnaverndarstofa haft 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 og gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við það.

Þrjú dæmi um lokauppgjör

Þrisvar sinnum hefði verið samið við rekstraraðila um lokauppgjör. Þetta hefði verið rökstutt með vísun til þess að rekstrarframlög til heimilis hefðu verið lægri en til sambærilegra heimila á tilteknu tímabili (Torfastaðir, 2004), neikvæðrar eiginfjárstöðu við lokun heimilis (Götusmiðjan, 2010) og eftirstöðva skulda sem stofnað var til vegna

uppbyggingar heimilis (Árbót, 2010). Að mati Ríkisendurskoðunar orkuðu slík loka-uppgjör tvímælis, enda virtust heimilin ekki hafa átt lögvarða kröfu til þeirra. Þá þótti eitt þessara uppgjöra (Árbót) skera sig úr, bæði vegna þess hve bótafjárhæðin var há (30 m.kr.) og að hún byggði fremur á samkomulagi en eiginlegum reikningsskilum. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að Barnaverndarstofa setti skýrar viðmiðunarreglur um greiðslur til rekstraraðila vegna samningsslita. Þá þyrfti að sporna gegn hugsanlegum afskiptum utanaðkomandi aðila, m.a. stjórnámálanna, í þessu sambandi.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2011 setti Ríkisendurskoðun fram alls átta ábendingar, fjórar til velferðarráðuneytis og fjórar til Barnaverndarstofu. Velferðarráðuneyti var hvatt til að taka afstöðu til einkarekinna meðferðarheimila sem rekstrarforms, tryggja að greiðslur vegna samningsslita væru gagnsæjar og málefnalegar, ganga úr skugga um lögmæti uppsagnar þjónustusamninga og efla eftirlit með þjónustu Barnaverndarstofu. Barnaverndarstofa var hvött til að tryggja að greiðslur vegna samningsslita væru gagnsæjar og málefnalegar, setja skýrt viðmið um nýtingarhlutfall heimila, setja skýrt viðmið um fagmenntun meðferðaraðila og tryggja að Ríkisendurskoðun bærust áritaðir ársreikningar.

Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis skilaði skriflegu [áliti sínu um skýrslu Ríkisendurskoðunar](#) 22. maí 2011. Nefndin tók í meginatriðum undir ábendingar stofnunarinnar og óskaði jafnframt eftir viðbrögðum velferðarráðherra við því með hvaða hætti ráðuneyti hans hygðist bregðast við þeim. [Skýrsla ráðherra](#) um málið var birt 2. september 2011.

Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis ályktaði um skýrslu Ríkisendurskoðunar

2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Taka þarf afstöðu til einkarekinna meðferðarheimila sem rekstrarforms

Vegna breyttra aðstæðna í samfélaginu hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að taka faglega afstöðu til þess hvort dagar einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglínga væru liðnir. Með því að annast sjálft þennan rekstur gæti ríkið tryggt starfsskilyrði, menntun og hæfni þeirra meðferðaraðila sem störfuðu á heimilunum og að skjólstæðingar þeirra fengju þá þjónustu sem þeim bæri. Eitt og sér taldi Ríkisendurskoðun það orka mjög tvímælis að Barnaverndarstofa hefði ekki húsbóndavald yfir starfsmönnum heimilanna.

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2011 benti velferðarráðuneyti á að með tilkomu fjölkerfameðferðar (MST), þar sem barn og fjölskylda eru aðstoðuð á heimili sínu og í nánasta umhverfi, hefði átt sér stað gríðarleg stefnubreyting í meðferð barna samkvæmt barnaverndarlögum. Sú stefnubreyting væri í samræmi við samþykkt Alþingis á þingsályktun um framkvæmdaáætlun í barnaverndarmálum árið 2008. MST-fjölkerfameðferðin drægi mjög úr meðferðarstarfi á meðferðarstofnunum. Þar dveldu nú einungis börn sem ættu í mjög miklum erfiðleikum og þyrftu vandmeðfarna aðstoð. Ekki væri hægt að ætlast til að fjölskyldur tækju að sér slík verkefni á heimili sínu. Því liti út fyrir að fjölskyldurekin meðferðarheimili fyrir börn ættu ekki lengur við. Þá greindi ráðuneytið frá því að unnið væri að stefnumótun um meðferð barna utan heimilis með hliðsjón af stefnubreytingunni sem tilkoma MST-kerfisins hefði haft í för með sér.

Fjölskyldurekin heimili eigi ekki lengur við

Einkarekin heimili
ódyrari en ríkisrekin

Þessi sjónarmið voru ítrekuð í áðurnefndri skýrslu velferðarráðherra til Alþingis frá 2. september 2011. Þar var um leið tekið fram að þótt fjölskyldurekin heimili hefðu runnið sitt skeið væri ekki þar með sagt að svo ætti við um einkarekin heimili: „Það málefni þarfnast sérstakrar athugunar við. Kosturinn við einkarekin heimili er m.a. sá að þau eru ódyrari en þau ríkisrekin.“

Ekki séð að útvistun
feli í sér hagkvæm-
ara eða markvissara
meðferðarstarf

Í svari velferðarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar frá 6. febrúar 2014 voru sjónarmið þess frá árinu 2011 að hluta til ítrekuð. Bent var á að nú væri lögð megináhersla á eflingu meðferðarúræða utan stofnana og að aðeins væru starfandi tvö einkarekin meðferðarheimili, Háholt í Skagafirði og Laugaland í Eyjafirði. Að auki væru tvær meðferðarstofnanir reknar á vegum Barnaverndarstofu, Stuðlar og meðferðarheimilið Lækjarbakki á Rangárvöllum. Í framkvæmdaáætlun ríkisins í barnaverndarmálum, sem gilti til sveitarstjórnarkosninga árið 2014, væri loks gert ráð fyrir einni nýrri meðferðarstofnun á höfuðborgarsvæðinu sem ætluð væri unglíngum með alvarlegan vímuefna- og afbrotavanda jafnframt því að vista unga fanga. Taldi ráðuneytið líklegast að sú stofnun yrði rekin af Barnaverndarstofu „þar sem ekki verður séð að útvistun feli í sér hagkvæmara eða markvissara meðferðarstarf“.

Þá var þess loks getið að velferðarráðuneyti hefði 8. nóvember 2013 falið Barnaverndarstofu að ganga til viðræðna um endurnýjun samnings um rekstur meðferðarheimilisins í Háholti þar sem gert yrði ráð fyrir að heimilið fengi það tímabundna hlutverk að vista fanga undir 18 ára aldri sem dæmdir eru til óskilorðsbundinnar refsingar. Þetta væri í samræmi við gildistöku laga nr. 19/2013 um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins um að ungir afbrotamenn skuli vistaðir á heimili á vegum barnaverndaryfirvalda.

Varðandi það sjónarmið Ríkisendurskoðunar að það orkaði tvímælis að Barnaverndarstofa hefði ekki húsbóndavald yfir starfsmönnum meðferðarheimila fullyrta ráðuneytið að reynt af einkarekstri meðferðarheimila hefði ekki leitt í ljós sérstaka veikleika með tilliti til starfsmannamála sem rekja mætti til þess rekstrarforms. Mikilvægt væri þó að hafa skýr ákvæði í þjónustusamningum um skyldur rekstraraðila til að mæta kröfum Barnaverndarstofu um starfsemina.

Ráðuneytið taki
afstöðu til kjarna
áþendingarinnar

Ríkisendurskoðun fékk ekki séð að velferðarráðuneyti tæki í svari sínu 6. febrúar 2014 beina afstöðu til kjarna áþendingarinnar, þ.e. hvort dagar einkarekinna meðferðarheimila fyrir börn og unglínga væru liðnir. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að svo yrði gert og að þar yrði bæði horft til faglegra og fjárhagslegra þátta. Slíkt væri líka í samræmi við áðurnefnt álit félags- og tryggingamálanefndar á skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun taldi einnig að með breyttu hlutverki meðferðarheimila væri sérstaklega brýnt að huga að húsbóndavaldi Barnaverndarstofu yfir starfsmönnum heimilanna. Í því samhengi bæri m.a. að líta til þess að þau einkarekin heimili sem enn væru starfrækt vistuðu aðallega börn og unglínga sem ættu við alvarlegan hegðunavanda að stríða, þar af skyldi annað þeirra vista fanga undir lögaldri. Einnig bæri að hafa í huga að í frumvarpi innanríkisráðherra til laga um fullnustu refsinga væri kveðið á um að þegar fangi undir 18 ára væri vistaður á heimili barnaverndaryfirvalda væri

starfsmönnum heimilt að beita valdi við framkvæmd skyldustarfa sinna enda hefðu þeir hlotið viðeigandi þjálfun í valdbeitingu.¹ Hingað til hefur eingöngu lögregla haft slíka heimild.²

Af þessum ástæðum taldi Ríkisendurskoðun rétt að ítreka ábendingu sína í þeim skýrsludrögum sem voru send velferðarráðuneyti til umsagnar 7. ágúst 2014. Með hliðsjón af svarbréfi ráðuneytisins frá 5. september 2014 (sjá bls. 7 hér að framan) og því viðhorfi sem þar kemur fram „að nauðsynlegt [sé] að einkarekin meðferðarheimili séu einnig til staðar“ telur stofnunin þarflaust að halda ábendingunni til streitu.

Einkarekin heimili
nú talin nauðsynleg

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið engu að síður til að huga stöðugt að faglegum og fjárhagslegum sjónarmiðum þegar ákvarðanir eru teknar um rekstur og rekstrarform meðferðarheimila og hvernig raunverulegri þörf barna og unglinga fyrir þjónustu verði sem best mætt hverju sinni. Í því sambandi ber m.a. að hafa í huga að umsóknum um dvöl á langtímameðferðarheimilum fyrir börn og unglinga hefur enn fækkað á síðustu árum og var af þeim sökum ráðgert að hætta rekstri í Háholti í árslok 2013. Þá kemur fram í svarbréfi Barnaverndarstofu til Ríkisendurskoðunar frá 11. september 2014 að nýtingarhlutfall heimilisins í Laugalandi hafi verið 72,1% á tímabilinu 1.1–11.9 2014 en þar eru rými fyrir sex börn og að nýtingarhlutfall Háholts hafi verið 56,2% en þar eru rými fyrir þrjú börn. Hafa ber í huga að í samningi Barnaverndarstofu um rekstur meðferðarheimilis að Háholti frá 2012 er „miðað við það að meðalnýting fari ekki undir 80% á hverju þriggja mánaða tímabili“.

Umsóknum um
vistun hefur enn
fækkað

Í áðurnefndu svarbréfi Barnaverndarstofu kemur einnig fram að enn hafi enginn unglingur afplánað refsingu í Háholti það sem af er árinu 2014 og að engin breyting á því sé fyrirsjáanleg á næstunni þar sem engin alvarleg mál séu í ákærufarli. Haustið 2013 hafi hins vegar eitt barn afplánað 41 dags óskilorðsbundinn dóm í Háholti. Engu að síður er stefnt að gerð nýs þriggja ára þjónustusamnings við rekstraraðila Háholts frá og með 1. janúar 2015 og er í samningsdrögum frá 11. september 2014 miðað við að á heimilinu verði rými fyrir þrjú til fjóra unglinga hverju sinni, þar af fyrir allt að tvo sem afplána óskilorðsbundinn dóm. Gert er ráð fyrir rúmlega 12 stöðugildum við heimilið og að árleg rekstrarframlög ríkisins til þess nemi um 134 m.kr. miðað við vísitölu launa og neysliverðs haustið 2014. Auk þessa er greidd húsaleiga til Skagafjarðar og kennslukostnaður samkvæmt samningi við skólaskrifstofu Skagafjarðar.

Unnið er að nýjum
samningi um
rekstur Háholts

Ekkert ákvæði er um nýtingarhlutfall heimilisins en í 18. gr. samningsdraganna er tekið fram að um sé að ræða „tilraunatímabil á meðan mótuð er stefna um fyrirkomulag afplánunar ungra fanga af hálfu velferðarráðuneytis og innanríkisráðuneytis“. Barnaverndarstofa getur því sagt samningnum upp ef ráðuneytin taka á samningstímanum ákvarðanir um aðra tilhögun á afplánun fanga en nú er miðað við eða ef þær breytingar verða á regluverki vegna afplánunar ungra fanga sem rekstraraðilar vilja ekki starfa samkvæmt eða gerir afplánun í Háholti illmögulega.

Ekkert ákvæði um
nýtingarhlutfall en
möguleiki á uppsögn
samnings

¹ Sbr. vef innanríkisráðuneytis, <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29040>.

² Um ýmis álitamál sem tengjast sérstaklega afplánun refsingar á meðferðarheimilum er fjallað í [Skýrslu vinnuhóps um afplánun sakhæfra barna](#) (2010).

2. Greiðslur vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar

Yrði rekstur meðferðarheimila áfram einkarekinn taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að velferðarráðuneyti tryggði fyrir sitt leyti að greiðslur til heimilanna vegna samningsslita væru gagnsæjar og málefnalegar og tækju mið af ákvæðum samninga, skráðum reglum um slíkar greiðslur og raunverulegu uppgjöri ef því væri að skipta. Einungis með því móti yrði jafnræði rekstraraðila tryggt.

Í svari sínu við ábendingunni árið 2011 kvaðst velferðarráðuneyti sammála því að setja þyrfti gagnsæjar, málefnalegar og þar með lögmætar reglur um greiðslur vegna samningsslita þar sem meginreglur stjórnarsýslulaga giltu. Þetta ætti við bæði þegar eiginlegt lokauppgjör ætti sér stað og þegar samningaleiðin væri farin. Ráðuneytið kvaðst myndu fela Barnaverndarstofu að semja drög að reglum sem síðar yrðu staðfestar í ráðuneytinu.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi eftir ábendingunni í árslok 2013 benti velferðarráðuneyti á að þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út árið 2011 hefði verið mörkuð sú stefnubreyting í barnaverndarmálum sem greint hefur verið frá. Af þeim sökum hefðu ekki verið gerðir samningar við nýja aðila. Engu að síður hefði verið brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar við endurnýjun samninga við þá rekstraraðila sem voru starfandi. Þar hafi verið kveðið á um einfalda reglu sem felur í sér að „þegar og ef til samningsslita kemur að frumkvæði Barnaverndarstofu áður en samningstíma lýkur og án vinnuframlags skuli miðað við 3ja mánaða uppsagnarfrest og að heildargreiðslur til rekstraraðila megi aldrei vera hærri en sem nemur 75% af þreföldu mánaðarframlagi“.

Ríkisendurskoðun fagnar því að þau ákvæði um greiðslur vegna samningsslita sem þegar voru komin inn í einstaka þjónustusamninga Barnaverndarstofu árið 2010 skulu hafa verið gerð að meginreglu. Stofnunin telur því ekki þörf á að ítreka ábendingu sína en telur við hæfi að reglan sé formgerð og staðfest af ráðuneytinu, eins og það áformaði í febrúar 2011, svo að inntak hennar sé bæði skýrt og öllum ljóst.

Ríkisendurskoðun vekur í þessu sambandi athygli á því að í gildandi samningum við þau tvö einkareknu meðferðarheimili sem nú eru starfrækt einkorðast áður nefnt ákvæði um greiðslur vegna samningsslita ekki við þau tilvik þegar Barnaverndarstofa á frumkvæði að samningsslitum, eins og ráðuneytið fullyrðir. Í báðum samningunum hljóðar ákvæðið svo:

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

Jafnframt bendir Ríkisendurskoðun á að annar samninganna („Samningur um rekstur meðferðarheimilis að Háholti, Skagafirði“) hefur að auki eftirfarandi ákvæði: „Við uppgjör aðila að öðru leyti skal líta til raunverulegra skuldbindinga rekstraraðila sem sannanlega eru til komnar vegna reksturs heimilisins á vegum rekstraraðila.“ Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að samræmis sé gætt í þessum efnunum nema sérstök rök hnígi til annars.

Barnaverndarstofu
falið að semja drög
að reglum árið 2011

Ráðuneytið formgeri
og staðfesti reglu um
greiðslu við
samningsslit

3. Ganga þarf úr skugga um lögmæti uppsagnar

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að velferðarráðuneyti gengi jafnan úr skugga um að uppsagnir þjónustusamninga væru lögmætar og að leitað væri til ríkislögmans léki einhver vafi á um slíkt. Ekki ætti að þurfa að koma til deilna um það.

Í svari sínu árið 2011 tók velferðarráðuneyti undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um þetta atriði. Mikilvægt væri að uppsögn þjónustusamnings fengi ætíð lögfræðilega meðferð innan ráðuneytisins og að leitað væri til ríkislögmans þegar mál vörðuðu ráðuneytið sjálft eða væru þannig vaxin að öðru leyti að rétt þætti að leita utan- aðkomandi faglegs álits. Í bréfi ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar árið 2014 segist það þegar hafa beint þeim tilmælum til Barnaverndarstofu að fylgja þessu ferli.

Ráðuneytið og ríkislögmaður tryggir lögmæti uppsagna

Ríkisendurskoðun fagnar því að velferðarráðuneyti hafi beitt sér fyrir umræddu verk- lagi og telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

4. Efla þarf eftirlit með þjónustu Barnaverndarstofu

Ríkisendurskoðun benti á að samkvæmt reglugerð hefði Barnaverndarstofa sjálf eftirlit með framkvæmd þeirra þjónustusamninga sem hún gerði um rekstur meðferðarheimila fyrir börn og unglinga. Stofnunin taldi mikilvægt að velferðarráðuneyti kæmi á sjálf- stæðu ytra eftirliti með framkvæmd þessara samninga, þ.e. gæðum og árangri þeirrar þjónustu sem stofan skilgreindi og ákvæði hvar og hvernig væri veitt. Slík verkaskipting yrði án efa til að efla góð og fagleg vinnubrögð og eyða hugsanlegri tortryggni um geð- þóttaákvæðanir og mismunun.

Í svari sínu árið 2011 kvaðst velferðarráðuneyti taka undir þessa ábendingu Ríkis- endurskoðunar. Það benti jafnframt á að í frumvarpi til laga um breytingu á barna- verndarlögum nr. 80/2002, sem lagt var fram á Alþingi haustið 2010, hefði verið lagt til að ráðherra hefði eftirlit með því að úrræði á ábyrgð ríkisins uppfylltu hverju sinni þær kröfur sem gerðar væru í lögum, reglugerðum, stöðlum eða þjónustusamningum þegar það ætti við. Í þessu skyni skyldi ráðuneytið fela óháðum sérfræðingi að heim- sækja heimili eða stofnanir sem ríkið bæri ábyrgð á skv. 79. gr. barnaverndarlaga að lágmarki einu sinni á ári. Lagt var til í frumvarpinu að ráðherra setti reglugerð um þetta efni. Í athugasemdum með þessari grein frumvarpsins kom meðal annars fram að lögð væri áhersla á að ráðuneytið fylgdist með reglubundnum hætti með uppbygg- ingu og nýtingu stofnana og heimila fyrir börn, fylgdist með hvernig úttektum og eftirliti með starfseminni væri háttað og mæti hvort fylgt væri ákvæðum laga, reglu- gerða og gæðastaðla.

Í svari sínu árið 2011 taldi ráðuneytið best að eftirlit með ríkisreknum heimilum væri á vegum utanaðkomandi aðila í þeim skilningi að verkefnið væri hjá sérstakri deild eða eftirlitsstofnun. Slík stofnun væri ekki fyrir hendi en rætt hefði verið um það innan stjórnáráðsinnar að koma á stofnun sem sinnti bæði heilbrigðisþjónustu og félagslegri þjónustu. Bent hefði verið á Embætti landlæknis í þessu sambandi en það færi með eftirlit með heilbrigðisþjónustu. Meðan enn væri ekki fyrir hendi slíkt ytra eftirlit með félagslegri þjónustu á borð við barnavernd væri ekki öðrum eftirlitsaðila til að dreifa en því fagráðuneyti sem færi með yfirstjórn barnaverndarmála.

Hugmyndir um sér- staka eftirlitsstofnun

Samið við óháðan sérfræðing um ytra eftirlit

Í bréfi velferðarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar árið 2014 benti það á að eftirlits-
hlutverk ráðuneytisins hefði verið aukið með breytingu á barnaverndarlögum árið
2011. Það hefði í framhaldi af því gert samning við óháðan sérfræðing um að annast
eftirlitið og heimsækja í því skyni stofnanir skv. 79. gr. barnaverndarlaga. Þá benti ráðu-
neytið á að samkvæmt lögnum bæri því einnig að setja reglugerð um mat og eftirlit
með gæðum slíks úrræðis að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Stofan hefði ekki
lagt fram tillögur sínar en að sögn ráðuneytisins yrði barnaverndarnefndum send drög
að reglugerð til umsagnar fljótlega.

Ríkisendurskoðun telur að þetta mál sé í réttum farvegi og að ekki sé ástæða til að
ítreka ábendinguna. Stofnunin hvetur þó til að umrædd reglugerð um mat og eftirlit
með meðferðarheimilum og stofnunum sé sett sem fyrst.

2.2.2 Ábendingar til Barnaverndarstofu

1. Greiðslur vegna samningsslita séu gagnsæjar og málefnalegar

Yrði rekstur meðferðarheimila áfram einkarekinn taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að
Barnaverndarstofa tryggði fyrir sitt leyti að greiðslur til slíkra heimila vegna samnings-
slita væru gagnsæjar og málefnalegar og tækju mið af ákvæðum samninga, skráðum
reglum um slíkar greiðslur og raunverulegu uppgjöri ef því væri að skipta. Einungis
með því móti yrði jafnræði rekstraraðila tryggt.

Í svari sínu við ábendingunni árið 2011 tók Barnaverndarstofa undir það sjónarmið að
greiðslur vegna uppsagna þjónustusamninga yrðu ætíð að vera gagnsæjar og málefna-
legar. Stofan taldi líka að málefnaleg sjónarmið hefðu ávallt verið höfð að leiðarljósi
þegar samið hefði verið við rekstraraðila um samningsslit. Jafnan hefði verið farið eftir
óskráðum reglum og leitast við að tryggja samræmi og jafnræði milli aðila og að
greiðslur endurspegluðu raunverulegt uppgjör. Barnaverndarstofa tók einnig undir að
aukið gagnsæi væri mikilvægt og því rétt að settar yrðu skráðar reglur þar sem reynt
væri að finna málamiðlun milli jafnræðis- og sanngirnissjónarmiða annars vegar og
samningafrelsis hins vegar en slík sjónarmið toguðust stundum á við úrlausnir í
þessum efnum.

Barnaverndarstofa sagði jafnframt að yrði haldið í form einkareksturs myndi hún setja
sér skráðar reglur um greiðslur vegna samningsslita í samræmi við ábendingar Ríkis-
endurskoðunar og taka mið af ofangreindum verklagsreglum stofunnar. Við gerð slíkra
reglna yrði þó að varast að reisa ekki of miklar skorður við heimildum til greiðslna
vegna samningsslita, ekki síst þegar haft væri í huga að þær gætu reynst ágætt stjórn-
tæki til að tryggja sveigjanleika í rekstri, samræmingu framboðs og eftirspurnar og há-
marksnýtingu fjármuna. Stofan taldi því e.t.v. koma til greina að þjónustusamningar
hefðu að geyma ákvæði um meginreglur í uppgjöri milli samningaðila ef til uppsagnar
samnings kæmi. Þessi hugsun hefði reyndar komið fram í nýjustu þjónustusamningum
stofunnar og rekstraraðila.

Í byrjun árs 2014 svaraði Barnaverndarstofa fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þróun
mála frá 2011 og kvaðst síðan þá hafa sett þá meginreglu við uppgjör samningaðila
vegna samningsslita að uppsagnarfrestur skyldi vera þrjú mánuðir og að heildargreiðs-

Óskráðum reglum fylgt um greiðslur við samningsslit

Meginregla sett um uppgjör vegna samningsslita

ur stofunnar í þeim tilvikum gætu aldrei numið hærri fjárhæð en 75% af þreföldu mánaðarlegu framlagi ríkissjóðs. Þessi regla hefði verið skráð í gildandi samninga við rekstraraðila þeirra tveggja heimila sem enn væru rekin samkvæmt þjónustusamningum við Barnaverndarstofu.

Ríkisendurskoðun fagnar því að þau ákvæði um greiðslur vegna samningsslita sem þegar voru komin inn í einstaka þjónustusamninga Barnaverndarstofu árið 2010 skulu hafa verið gerð að meginreglu. Stofnunin telur því ekki þörf á að ítreka ábendingu sína en telur, eins og fyrr segir, við hæfi að reglan sé formgerð og staðfest af ráðuneytinu svo að inntak hennar sé bæði skýrt og öllum ljóst (sjá einnig ábendingu nr. 2 til velferðarráðuneytis).

2. Setja þarf skýrt viðmið um nýtingarhlutfall heimila

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að Barnaverndarstofa setti skráða reglu um það hversu lágt nýtingarhlutfall meðferðarheimila mætti fara og í hve langan tíma það mætti standa til að stofan teldi rétt að segja upp þjónustusamningum á grundvelli ónógrar eða dvínandi eftirspurnar. Vísa ætti til þessarar reglu í samningum. Þætti rétt að taka tillit til þjónustuþyngdar þyrfti það að koma fram.

Í svari sínu árið 2011 kvaðst Barnaverndarstofa jafnan hafa fylgst vel með nýtingu meðferðarheimila og brugðist við með því að segja upp þjónustusamningum hafi ástæða þótt til. Barnaverndarstofa taldi ábendingu Ríkisendurskoðunar þó athyglisverða og sjálfsagt að taka hana til alvarlegrar skoðunar þótt stofan hefði til þessa ekki talið slíkar reglur heppilegar. Stofan benti á í því sambandi að þrátt fyrir viðunandi nýtingarhlutfall gæti verið nauðsynlegt að grípa til uppsagnar þjónustusamnings væru breytingar yfirvofandi, t.d. þegar vistunarsamningar barna rynnu allir út á sama tíma og engar umsóknir hefðu borist eða væru líklegar til að berast. Skilgreint nýtingarhlutfall í þjónustusamningi gæti þannig girt fyrir að gripið yrði til fyrirbyggjandi ráðstafana með uppsögn samnings.

Jafnan fylgst vel með nýtingu

Þá benti Barnaverndarstofa á að leiddi athugun til þess að rétt þætti að tilgreina lágmarksnýtingarhlutfall í þjónustusamningum þyrfti að taka tillit til þess að stundum væri „þjónustuþyngd“ metin svo mikil að rétt þætti að fækka skjólstæðingum tímabundið frá skilgreindum fjölda rýma sem kveðið væri á um í samningi. Þetta ætti t.d. við þegar talið væri að öryggismörkum væri ógnað vegna sögu um ófyrirséða og ofbeldisfulla hegðun tiltekinna einstaklinga sem nauðsyn bæri til að vista í meðferð. Slík frávik frá viðmiðum við útreikning nýtingarhlutfalls þyrfti að skilgreina í þjónustusamningum ásamt þeim aðferðum sem notaðar yrðu við slíkar ákvarðanir. Þegar haft væri í huga að enginn óyggjandi mælikvarði væri til á þjónustuþyngd væri ekki óhugsandi að slíkar reglur eða ákvæði í samningum sköpuðu fleiri vandamál en þeim væri ætlað að leysa.

Í byrjun árs 2014 svaraði Barnaverndarstofa fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þróunina frá 2011. Þar kom fram að stofan hefði eftir athugun ákveðið að ekki yrði sett ein regla um lágmarksnýtingarhlutfall, m.a. af þeirri ástæðu að heildarfjöldi rýma á einstökum meðferðarheimilum gæti verið talsvert misjafn og ein hlutfallsregla því virkað með misjöfnum hætti eftir stærð heimila og þjónustuþyngd. Þetta yrði því að vega og meta eftir aðstæðum hverju sinni.

Ákveðið að setja ekki eina reglu um nýtingarhlutfall

Í þeim skýrsludrögum sem Barnaverndarstofa fékk til umsagnar 7. ágúst 2014 taldi Ríkisendurskoðun rétt að ítreka ábendingu sína um að sett yrði viðmið um nýtingarhlutfall þar sem ekki yrði séð að þjónustuþyngd eða heildarfjöldi rýma stæðu í vegi fyrir slíku. Í þessu sambandi var minnt á að ákvæði um nýtingarhlutfall er í öðrum tveggja gildandi samninga Barnaverndarstofu um rekstur meðferðarheimila („Samningi um rekstur meðferðarheimilis að Háholti, Skagafirði“ frá 12. apríl 2012). Þar segir í 18. gr.:

Við mat á því hvort eftirspurn eftir þjónustu heimilisins sé fullnægjandi [...] skal miðað við það að meðalnýting fari ekki undir 80% á hverju þriggja mánaða tímabili. Við mat á nýtingu skal taka fullt tillit til skriflegra undanþága á fjölda rýma vegna tímabundinnar fækkunar [...].

Reglur geri framkvæmd skýrari og faglegri

Að dómi Ríkisendurskoðunar gæti leiðbeinandi regla um lágmarksnýtingarhlutfall meðferðarheimila nýst Barnaverndarstofu við að gera alla framkvæmd skýrari og faglegri, um leið og hún dragi úr matskenndum ákvörðunum og stuðli að jafnræði milli aðila þegar rekstrarhæfni heimila er metið. Loks gæti slík regla stuðlað að hagkvæmri nýtingu ríkisfjár.

Velferðarráðuneyti mæltist til að ekki skyldi kveðið á um lágmarksnýtingu

Með hliðsjón af viðbrögðum Barnaverndarstofu frá 4. september 2014 (sjá bls. 8) telur Ríkisendurskoðun þarflaust að halda ábendingunni til streitu. Þar varðar mestu það sjónarmið Barnaverndarstofu að henni sé ekki annað fært en að hlíta tilmælum velferðarráðuneytis um að ekki skuli kveðið á um lágmarksnýtingu heimila í einstökum samningum eða að ekki skuli beita slíkum ákvæðum í vissum tilvikum. Stofnunin telur engu að síður mikilvægt að Barnaverndarstofa og ráðuneytið séu jafnan vakandi fyrir nýtingu heimila og að þeim sé unnt að grípa til viðeigandi ráðstafana fari nýting undir tiltekin mörk sem þá þurfa að vera skýr og öllum ljós.

3. Setja þarf skýrt viðmið um fagmenntun meðferðaraðila

Ríkisendurskoðun taldi að Barnaverndarstofa ætti að setja skýrt viðmið um fagmenntun og hæfni þess fólks sem starfar á meðferðarheimilum til að tryggja þjónustuna sem heimilin veita. Eðlilegt væri að setja ákvæði um slíkt í þjónustusamninga.

Um helmingur starfsmanna hafi fagmenntun

Í svari sínu við ábendingunni árið 2011 tók Barnaverndarstofa undir mikilvægi þess að setja viðmið um fagmenntun meðferðaraðila. Nýjar áherslur Barnaverndarstofu um meðferð utan stofnana fælu í sér fækkun meðferðarheimila jafnframt því sem þjónustuþyngd skjólstæðinga hefði aukist á þeim stofnunum sem eftir stæðu. Þessi þróun fæli í sér auknar kröfur um hæfni starfsfólks til að sinna miklum og flóknum vanda barna í meðferð. Til að koma til móts við þessar auknu kröfur hefði stofan sett sér það markmið í starfsmannahaldi meðferðarheimilanna að a.m.k. helmingur starfsmanna hefði fagmenntun á háskólastigi. Slíkar kröfur hefðu að sjálfsögðu í för með sér talsverða útgjaldaaukningu frá því sem verið hefði. Að auki yrði þess ávallt gætt að forstöðumenn hefðu fagmenntun á háskólastigi enda hefðu erlendar rannsóknir undanfarinna ára sýnt að gæði innra starfs réðust fyrst og fremst af faglegri hæfni forstöðumannsins. Barnaverndarstofa teldi óhjákvæmilegt að benda á að skýrar kröfur um fagmenntun forstöðumanna og annars starfsliðs meðferðarheimila torvelldaði staðarval þeirra á landsbyggðinni þar sem reynslan hefði sýnt að mjög erfitt væri að manna heimilin með fagfólki.

Í byrjun árs 2014 svaraði Barnaverndarstofa fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um þróun mála frá 2011. Hún sagðist vera sammála því að setja þyrfti skýr viðmið um fagmenntun, sérstaklega vegna þess hve meðferð utan stofnana hefði vaxið ásmegin og að þjónustuþyngd þeirra sem vistast á stofnunum hefði aukist verulega. Barnaverndarstofa hefði jafnan gert kröfu um að sálfræðingar eða aðrir sérfræðingar störfuðu á meðferðarheimilum, a.m.k. í hlutastarfi, og kveðið hefði verið á um það í þjónustusamningum. Stofan hefði þó ekki treyst sér til að ganga lengra hvað varðar heimili sem staðsett væru á landsbyggðinni þar sem slíkt þætti tilgangslaust. Það væri ein meginástæða þeirrar stefnubreytingar sem orðið hefði í málaflokknum.

Minni menntunar-
kröfur á heimilum á
landsbyggðinni

Í þeim skýrsludrögum sem Barnaverndarstofa fékk til umsagnar 7. ágúst 2014 taldi Ríkisendurskoðun rétt að ítreka ábendingu sína um að setja þyrfti viðmið um fagmenntun þar sem sýnt þótti að engar breytingar hefðu orðið í þessum efnum síðan 2011. Með hliðsjón af svarbréfi Barnaverndarstofu frá 4. september 2014 (sbr. bls 8–9) telur stofnunin ekki þörf á að halda þessari ábendingu til streitu. Í því sambandi horfir Ríkisendurskoðun einkum til þeirra áforma Barnaverndarstofu að setja framvegis ákvæði í þjónustusamninga um að forstöðumenn meðferðarheimila hafi fagmenntun á háskólastigi, að rekstraraðilar skuli við auglýsingu eftir starfsmönnum taka fram að háskólamenntun sé æskileg og að setja skuli inn í samninga ákvæði um að rekstraraðilar tryggi að starfsfólk hljóti þjálfun sem nýtist í starfi.³ Vegna tiltekinna hugleiðinga í svarbréfi Barnaverndarstofu skal loks áréttað að ábending Ríkisendurskoðunar laut einungis að því að stofan setti „skýrt viðmið um fagmenntun og hæfni þess fólks sem starfar á meðferðarheimilum til að tryggja þjónustuna sem heimilin veita“. Það er hins vegar Barnaverndarstofu að móta slíkt viðmið í samráði við velferðarráðuneyti og aðra fag- og hagsmunaaðila.

Samningar kveði á
um menntun og
þjálfun

4. Tryggja þarf að Ríkisendurskoðun berist áritaðir ársreikningar

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að Barnaverndarstofa, sem eftirlitsaðili með þjónustusamningum um rekstur meðferðarheimila fyrir börn og unglinga, tryggði að rekstraraðilar stæðu 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.

Í svari Barnaverndarstofu við ábendingunni árið 2011 kom fram að hún teldi rétt að stofan annaðist sjálf þau skil í framtíðinni.

Í svari Barnaverndarstofu árið 2014 benti hún á að í þjónustusamningum hefði fram að útgáfu skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2011 verið krafist að rekstraraðilar sendu ársreikninga beint til Ríkisendurskoðunar. Viðbrögð stofunnar þá voru að ábyrgjast sjálf þau skil og við það hefði verið staðið.

Barnaverndarstofa
ábyrgist skil árs-
reikninga

Ríkisendurskoðun telur að núverandi fyrirkomulag sé til mikilla bóta og að ekki sé ástæða til að ítreka ábendinguna.

³ Slík ákvæði eru í drögum að nýjum samningi um rekstur meðferðarheimilis að Háholti.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is