



# Staða barnaverndarmála á Íslandi

Maí 2015

# Efnisyfirlit

|  |    |
|--|----|
| Niðurstöður og ábendingar .....  | 3  |
| Viðbrögð við ábendingum .....  | 7  |
| 1 Inngangur.....   | 13 |
| 2 Skipulag barnaverndarmála.....   | 14 |
| 2.1 Barnaverndarlög.....   | 14 |
| 2.2 Barnaverndaryfirvöld .....   | 15 |
| 2.2.1 Velferðarráðuneyti.....  | 16 |
| 2.2.2 Kærunefnd barnaverndarmála.....                                      | 19 |
| 2.2.3 Barnaverndarstofa .....  | 20 |
| 2.2.4 Barnaverndarnefndir.....   | 26 |
| 2.3 Barnaverndarmál.....   | 28 |
| 3 Barnaverndarstarf á Íslandi .....  | 31 |
| 3.1 Barnaverndarstarf .....  | 31 |
| 3.1.1 Málsmeðferðarreglur í barnaverndarmálum.....                         | 31 |
| 3.1.2 Ágreiningsefni og samstarfsörðugleikar.....                          | 32 |
| 3.2 Staða velferðarráðuneytis í málaflokknum .....                         | 38 |
| 3.2.1 Stjórnsýslusamband velferðarráðuneytis og<br>Barnaverndarstofu ..... | 40 |
| 3.3 Framtíðarstefna innan málaflokksins.....                               | 44 |

# Niðurstöður og ábendingar

Barnaverndarlög nr. 80/2002 tóku gildi í júní 2002. Þau byggja á því meginsjónarmiði að börn eigi rétt á sérstakri vernd og umönnun og skuli njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska. Þetta er í anda Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem fullgiltur var fyrir Íslands hönd árið 1992 og lögfestur hér á landi árið 2013. Barnaverndarlög taka til allra barna á yfirráðasvæði íslenska ríkisins og hafa það markmið að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Leitast skal við að styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og beita úrræðum til verndar börnum þegar það á við. Þá kveða lögin skýrt á um að hagsmunir barna skuli ávallt hafðir að leiðarljósi í barnaverndarstarfi.

Ábyrgð á barnavernd hvílir bæði hjá ríki og sveitarfélögum landsins. Barnaverndaryfirvöld, samkvæmt barnaverndarlögum, eru velferðarráðuneyti (áður félagsmálaráðuneyti), kærunefnd barnaverndarmála, Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga. Almennt kveða lögin nokkuð skýrt á um ábyrgðar- og verkaskiptingu þessara aðila en störf þeirra eru engu að síður um margt samofin. Árangur barnaverndarstarfs á Íslandi veltur því að miklu leyti á styrkri yfirstjórn velferðarráðuneytis og góðu samstarfi barnaverndaryfirvalda.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur yfirstjórn velferðarráðuneytis í málaflokknum verið veik og ráðuneytið fram til þessa ekki sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Misbrestur hefur t.d. orðið á að ráðuneytið setji og uppfæri reglugerðir í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga og framkvæmdaáætlanir ráðherra í barnavernd til fjögurra ára í senn hafa komið seint fram. Ríkisendurskoðun telur að gildistími þeirra hafi verið of skammur til að þær hafi getað haft raunveruleg áhrif og nýst sveitarfélögum landsins við stefnumótun sína. Þá hefur frumkvæði ráðuneytisins í stefnumótun málaflokksins verið takmarkað og það ekki haft nauðsynlegt samráð við sveitarfélög eða samtök þeirra. Í þessu efni hefur ráðuneytið alfarið reitt sig á Barnaverndarstofu sem fer með daglega stjórnsýslu málaflokksins. Fram til þessa hefur stofan leitt stefnumótun í barnavernd á Íslandi, sem og þróun og áherslubreytingar í barnaverndarstarfi, og komið fram fyrir hönd ríkisins í samskiptum við sveitarfélögin. Barnaverndarstofa hefur þannig í raun verið í forsvari fyrir málaflokkinn.

Í viðræðum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa sveitarfélaga kom fram að þeir teldu ríkið hafa of lítið samráð við sveitarfélög landsins um stefnu og þróun í málaflokknum. Þrátt fyrir það leiddi viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir forsvarsmenn barnaverndarnefnda í janúar 2015 í ljós að innan málaflokksins er fagleg samstaða um áherslur í barnaverndarstarfi á Íslandi. Þá er almenn sátt um þau meðferðarúrræði sem í boði eru. Barnaverndarstofa hefur brugðist vel við þörfum málaflokksins og haft veg og vanda af því að þróa og bjóða sveitarfélögum upp á þjónustu umfram það sem henni ber lagaleg skylda til. Má þar nefna rekstur Barnahúss og innleiðingu á fjölkerfameðferð (MST) sem er veitt fjölskyldum barna sem glíma við alvarlegan hegðunar-

**Núgildandi barnaverndarlög sett árið 2002**

**Ríki og sveitarfélög bera ábyrgð á barnavernd**

**Yfirstjórn velferðarráðuneytis hefur verið veik**

**Samráð skortir en þó er almenn sátt um áherslur og meðferðarúrræði**

vanda. Þetta hefur stofan gert með stuðningi velferðarráðuneytis. Þá hefur hún gert samning við vistheimilið Hamarskot í Flóahreppi um þjónustu við þungaðar stúlkur sem ekki eiga í önnur húsa að venda. Lögum samkvæmt ætti slíkt úrræði að vera á ábyrgð sveitarfélaga. Samningnum er jafnframt ætlað að treysta rekstur heimilisins en ekkert sveitarfélag á landinu, annað en Reykjavík, telur sig hafa bolmagn til að standa að rekstri vistheimila.

### Biðlistar á undanhaldi en úrræði vantar fyrir tiltekna hópa

Almennt er aðgangur barna að meðferðarúrræðum sem ríkið býður ásættanlegur að mati Ríkisendurskoðunar. Bið eftir slíkum úrræðum hefur styst á undanförunum árum og er yfirleitt ekki talin vandamál þótt fyrir komi að fagaðila greini á um beitingu úrræða og málsmeðferð í einstaka málum. Á hinn bóginn eru sérfræðingar í barnaverndarmálum sammála um að tilteknir hópar barna fái ekki viðunandi þjónustu vegna skorts á úrræðum. Um er að ræða börn á aldrinum 16–18 ára sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahegðun og börn með fjölþættan vanda, þ.e. þroskaröskun, geðröskun og hegðunarvanda. Vandir þessara barna hefur lengi verið þekktur. Ríkisendurskoðun telur brýnt að velferðarráðuneyti hafi forgöngu um að tryggja þeim nauðsynlega þjónustu og koma á fót sérhæfðum úrræðum fyrir þau. Að mati stofnunarinnar er eðlilegt að slíkt úrræði verði staðsett á höfuðborgarsvæðinu. Þar er í boði sú sérfræðiþjónusta sem börnin þarfnast, auk þess sem fagaðilar telja mikilvægt að meðferð barna fari almennt fram í nærumhverfi þeirra. Hafa ber í huga að u.þ.b. 85% allra tilkynninga til barnaverndarnefnda og um 81% barnaverndarmála eiga uppruna sinn innan svæðis sem er í um klukkustundar akstursfjarlægð frá Reykjavík en 69% tilkynninga og 62% barnaverndarmála koma frá höfuðborgarsvæðinu sjálfu.

### Meirihluti svarenda taldi samskipti við Barnaverndarstofu góð

Einstaka viðmælendur Ríkisendurskoðunar töldu að erfiðleikar væru í samstarfi Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda. Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal forsvarsmanna barnaverndarnefnda, sem gerð var í janúar 2015, taldi meirihluti svarenda hins vegar að samskipti við Barnaverndarstofu hefðu verið góð undangengin tvö ár og sömuleiðis viðmót hennar gagnvart þeim. Það sem einna helst veldur vanda í samstarfinu er að stofunni er skylt að veita nefndunum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga á sama tíma og hún skal hafa eftirlit með störfum þeirra. Í umræddri könnun komu fram athugasemdir um að stofan héldi að sér höndum um ráðgjöf í einstökum málum vegna mögulegrar aðkomu hennar að þeim síðar sem eftirlitsaðili. Vísbendingar eru um að einstaka barnaverndarnefndir hafi, m.a. vegna reynsluleysis nefndarmanna og skorts á sérþekkingu, þörf fyrir meiri leiðsögn við úrvinnslu mála en stofan getur veitt vegna þessa tvíþætta hlutverks hennar.

### Skýra þarf betur ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf velferðarráðuneyti að skýra betur ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu. Lagaákvæði þar að lútandi er óljóst og nauðsynlegt að ráðuneytið taki af allan vafa um túlkun þess. Ríkisendurskoðun telur jafnframt mikilvægt að ráðuneytið meti þörf einstakra nefnda fyrir ráðgjöf við úrvinnslu barnaverndarmála og taki afstöðu til þess hvernig henni verði best mætt.

### Óvissa um raunverulegt sjálfstæði Barnaverndarstofu

Þá hvetur Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að skera úr um hvert sé stjórnsýslusamband þess og Barnaverndarstofu. Í barnaverndarlögum segir að stofan sé sjálfstæð stofnun undir yfirstjórn ráðherra. Ríkisendurskoðun telur óljóst hvernig eigi að túlka þetta orðalag. Vegna skorts á lögskýringargögnum leikur vafi á hver vilji löggjafans var

Í þessu efni þegar lögin voru samþykkt árið 2002. Það veldur því m.a. að óvissa ríkir innan ráðuneytisins um raunverulegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir þess gagnvart Barnaverndarstofu, auk þess sem samband ráðuneytisins og stofunnar hefur í gegnum tíðina að einhverju leyti ráðist af túlkun ráðherra.

Fram til ársins 2013 var samstarf velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu náð og ráðuneytið treysti mjög á sérþekkingu stofunnar. Faglegt sjálfstæði hennar var mikið og eftirlit ráðuneytisins einkum fjárhags- og rekstrarlegs eðlis. Á þessu hafa þó verið undantekningar, m.a. hefur ráðuneytið gripið fram fyrir hendur stofunnar, farið gegn ákvörðunum hennar og falið henni að semja um mál þvert gegn sjónarmiðum hennar. Ríkisendurskoðun telur því að stjórnsýslusamband velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu sé ekki nægilega skýrt og mikilvægt að úr verði bætt.

Um þessar mundir eru blikur á lofti í samstarfi velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu sem Ríkisendurskoðun telur geta haft neikvæð áhrif á barnaverndarstarf í landinu. Starfsmenn stofunnar telja ráðuneytið t.d. útiloka sig frá stefnumótunarvinnu. Þeir hafa gagnrýnt þetta sem og tiltekna ákvarðanir ráðuneytisins opinberlega, s.s. ákvörðun þess að framlengja þjónustusamning við meðferðarheimilið Háholt í Skagafirði haustið 2013. Þróunin í samskiptum þessara aðila veldur barnaverndarnefndum sveitarfélaga áhyggjum því hún skapar óvissu innan málaflokksins.

Á vegum velferðarráðuneytis starfar nefnd við að endurskoða stjórnsýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar. Í tengslum við þá vinnu er m.a. stefnt að því að koma á fót nýrri stjórnsýslustofnun en verði þessi áform að veruleika mun Barnaverndarstofa leggjast af í núverandi mynd. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að stofan skuli ekki eiga fulltrúa í nefndinni enda býr hún yfir sérþekkingu á málefnum barna og hefur auk þess það lögbundna hlutverk að vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að hagsmunir barna séu ávallt hafðir að leiðarljósi þegar breytingar eru gerðar innan málaflokksins og að velferðarráðuneyti hafi góða samvinnu við önnur barnaverndaryfirvöld í störfum sínum.

Ráðuneytið hefur gripið fram fyrir hendur Barnaverndarstofu

Blikur á lofti í samskiptum

Ávallt verður hafa hagsmuni barna að leiðarljósi

## Ábendingar til velferðarráðuneytis

### 1. Ráðuneytið beiti sér fyrir góðu samstarfi barnaverndaryfirvalda

Mikilvægt er að velferðarráðuneyti (félags- og húsnæðismálaráðherra) eigi í virku samtali við barnaverndaryfirvöld um stöðu málaflokksins og þróun. Það þarf einnig að hafa forgöngu um að leysa vandamál hans og ágreining milli aðila. Þá þarf ráðuneytið að gæta þess að hagsmunir barna séu ávallt hafðir að leiðarljósi við ákvarðanatöku innan málaflokksins.

### 2. Endurskoða þarf vinnulag við gerð og framlagningu framkvæmdaáætlunar

Velferðarráðuneyti (félags- og húsnæðismálaráðherra) þarf að vanda betur til verka við setningu framkvæmdaáætlunar í barnavernd svo að hún verði það stefnumótandi skjal sem henni er ætlað að vera. Í þessu sambandi þarf ráðuneytið að tryggja að framkvæmdaáætlun sé ávallt lögð fram strax að loknum sveitarstjórnarköslum svo að gildistími hennar nái yfir heilt kjörtímabil. Þá þarf það að hafa virkt og víðtækt samráð við Barnaverndarstofu, sveitarfélög landsins og aðra helstu hagsmunaaðila málaflokksins um gerð áætlunarinnar og forgangsröðun verkefna. Slíkt verklag

er mikilvægt til að tryggja samræmi milli framkvæmdaáætlana ríkis og sveitarfélaga í barnavernd og til að stuðla að almennri sátt um málaflokkinn.

### 3. Tryggja þarf nauðsynlegt framboð meðferðarúrræða

Velferðarráðuneyti (félags- og húsnæðismálaráðherra) þarf að tryggja sérhæfð meðferðarúrræði á höfuðborgarsvæðinu fyrir börn á aldrinum 16–18 ára sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahegðun og fyrir börn með fjölþættan vanda, s.s. geðröskun og hegðunarvanda, sem geta ekki dvalið hjá fjölskyldum sínum vegna hans. Þá þarf ráðuneytið að bregðast við þeirri staðreynd að einungis eitt sveitarfélag hér á landi starfrækir vistheimili í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga. Ráðuneytið verður að tryggja að jafnræðis sé gætt í þessu efni þannig að aðgangur að slíkri þjónustu ráðist ekki af búsetu barna.

### 4. Skýra þarf stjórnsýslulega stöðu Barnaverndarstofu

Velferðarráðuneyti (félags- og húsnæðismálaráðherra) þarf að taka af öll tvímæli um hvað felist í sjálfstæði Barnaverndarstofu og hverjar séu raunverulegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir þess gagnvart henni. Að mati Ríkisendurskoðunar verður stjórnsýslusamband þessara aðila að vera skýrt og óháð túlkun ráðherra hverju sinni. Þá þarf ráðuneytið að skýra hvert ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu er gagnvart barnaverndarnefndum sveitarfélaga. Ríkisendurskoðun telur lagaákvæði þar um óljóst og nauðsynlegt að ráðuneytið eyði öllum vafa um túlkun þess.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð velferðarráðuneytis

### Ráðuneytið beiti sér fyrir góðu samstarfi barnaverndaryfirvalda

„Ráðuneytið áréttar að það hefur í allri sinni vinnu, þar sem fjallað er um málefni barna, haft hagsmuni þeirra í forgangi. Unnið er markvisst að því að styrkja yfirstjórn ráðuneytisins í málaflokknum með því að byggja upp rannsóknar- og greiningargetu innan þess, sem er grundvöllur vandaðrar stefnumótunar, en um langtímaverkefni er að ræða. Þá tekur ráðuneytið undir athugasemdir Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytið þurfi að vera sýnilegra í málaflokknum og að stefna þess í málaflokknum þurfi að vera skýr. Ráðuneytið vill jafnframt benda á að þar hafa á síðustu misserum verið teknar ýmsar stefnumótandi ákvarðanir sem vert er að greina frá.

Í ágúst mánuði 2014 tók félags- og húsnæðismálaráðherra ákvörðun um að styrkja stjórnslu ríkisins á sviði félagsþjónustu og barnaverndar með það að markmiði að efla heildstæða þjónustu ríkis og sveitarfélaga og skerpa skilin milli stjórnslu, þjónustu og eftirlits. Mikilvægur þáttur í þeim endurbótum er stofnun nýrrar stjórnslu-stofnunar á sviði velferðarþjónustu sem unnið hefur verið að í ráðuneytinu í um það bil ár. Hinni nýju stofnun er ætlað að afla og viðhalda bestu þekkingu, sinna gæðaþróun og eftirliti, skilgreina þjónustuviðmið á grundvelli gagnreyndrar þekkingar og hafa með höndum upplýsingaöflun um þjónustuna. Stofnunin mun einnig hafa ráðgefandi hlutverk gagnvart ráðuneytinu við stefnumótun í málaflokkunum og er því mikilvægur þáttur endurbótaverkefnis um að styrkja yfirstjórn ráðuneytisins og efla stefnumótun innan þess. Þá er þess einnig vænst að hin nýja stofnun muni leiða til aukins samstarfs og samþættingar í grunnþjónustu barnaverndar og félagsþjónustu sem er forsenda snemmtækrar íhlutunar svo koma megi í veg fyrir að vandi barna geti vaxið allt fram á unglingsár.

Þá vill ráðuneytið taka fram að rík áhersla hefur verið lögð á samstarf og samskipti við sveitarfélögin í undirbúningsvinnunni, en sveitarfélögin eiga þrjá fulltrúa í nefndinni sem ráðherra skipaði til að undirbúa stofnun nýrrar stjórnslustofnunar. Nefndin hefur fundað með félagsmálastjórum og barnaverndarstarfsmönnum víða um land sem og starfsfólki Barnaverndarstofu í því skyni að kortleggja stöðu málaflokksins. Nú er þeirri undirbúningsvinnu að ljúka og hefst þá hin eiginlega hugmyndavinna nefndarinnar, en á næstu mánuðum verður fjöldi fag- og hagsmunaaðila kallaður til samráðs og samstarfs. Þá er gert ráð fyrir því að fulltrúi Barnaverndarstofu taki fullan þátt í þeirri stefnumótunarvinnu sem er framundan og einnig gerir ráðuneytið ráð fyrir því að starfsmaður stofunnar, ásamt starfsmönnum ráðuneytisins, vinni við gerð frumvarps til breytinga á lögum, en áætlað er að sú vinna hefjist er nefndin hefur skilað af sér skýrslu til ráðherra á sumarmánuðum árið 2015.

Ráðuneytið tók ákvörðun um skipun nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir sem í átta sæti fulltrúar ráðuneytisins, Barnaverndarstofu, Barna- og unglingsgeðdeildar Landspítala, Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og geðsviðs Landspítala. Í skýrslu nefndarinnar frá nóvember 2013 er mótuð skýr stefna um samhæfða þjónustu ríkis og sveitarfélaga við þennan hóp barna, með áherslu á að börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir njóti þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, en brögð voru að því að þeim væri veitt þjónusta samkvæmt barnaverndarlögum og fólst í því hætta á að börnin færu þar með á mis við mikilvæga þjónustu sérfræðinga á sviði fötlunar. Samkvæmt tillögu nefndarinnar hefur sérfræðingateymi verið sett á laggirnar sem veitir sveitarfélögum ráðgjöf um málefni þessara barna og starfar því í þágu þeirra, en í umboði félags- og húsnæðismálaráðherra, en um tilraunaverkefni er að ræða og nýja nálgun. Nauðsynlegt er að fá faglegt mat sérfræðinga á því hvort börnin þurfi á þjónustu að halda samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, en sú þjónusta getur varað fram á fullorðinsár og þarf því að tryggja samfellu. Þá eru úrræði í barnavernd ekki hönnuð til þess að veita langvarandi þjónustu við börn þar sem hegðunarvandi stafar af alvarlegum þroska- og geðröskunum. Með tillögum nefndarinnar er því stuðlað að samhæfðri þjónustu við börnin og fjölskyldur þeirra og grunnur lagður að langtímastefnumótun í málefnum þessara barna. Skýrslan var send öllum félagsmálastjórum landsins ásamt upplýsingum um teymið.

Meðal annarra stefnumótandi verkefna ráðuneytisins í málefnum barna og fjölskyldna má nefna fjölskyldustefnu félags- og húsnæðismálaráðherra, en lokadrög stefnunnar liggja nú fyrir í ráðuneytinu. Í fjölskyldustefnunni felst skýr stefnumótun um að leggja skuli áherslu á að auka samþættingu í þjónustu við börn og barnafjölskyldur með snemmtækri íhlutun og forvörnum svo fækka megi börnum sem glíma við alvarlegan vanda af ýmsu tagi.

Við stefnumótun í málaflokknum styðst ráðuneytið jafnframt við þann virka samráðs- og samstarfsvettvang sem velferðarvaktin er, en félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði nýja velferðarvakt í júní 2014. Velferðarvaktin er ráðgefandi í málefnum barna og fjölskyldna; gert er ráð fyrir að vaktin afhendi ráðherra reglulega stöðuskýrslur og leggi fram tillögur til úrbóta. Velferðarvaktin skal jafnframt fylgjast með framvindu tillaganna og er þannig virkur hluti af stefnumótun ráðuneytisins.

Í febrúar á þessu ári tók félags- og húsnæðismálaráðherra ákvörðun um veitingu aukafjármagns til Barnaverndarstofu, sem gerði stofunni kleift að veita svokallaða MST-fjölkerfameðferð um allt land, en það er í samræmi við stefnu ráðuneytisins í málaflokknum um að áhersla skuli lögð á meðferð utan stofnana og í nærumhverfi barna og að fjölskyldur njóti jafnræðis og hafi jafnan aðgang að þjónustu, óháð búsetu.

Í tveimur skýrslum Unicef, frá 2011 og 2013, kom fram að ofbeldi er ein af helstu ógnum sem steðja að börnum hér á landi. Við þessu hefur verið brugðist og hefur ráðuneytið með ýmsum hætti unnið að stefnumótun í ofbeldismálum með áherslu á hagsmuni barna. Ráðuneytið var þátttakandi í samstarfsverkefni þriggja ráðuneyta, Vitundarvakningu um kynferðislegt, líkamlegt og andlegt ofbeldi gegn börnum, en á vettvangi þess hafa verið haldnir fræðslufundir og námskeið fyrir aðila sem vinna með börnum og einnig hefur Vitundarvakningin staðið að framleiðslu fræðslu- og forvarn-



arefnis fyrir börn á ýmsum aldri. Þá hefur Vitundarvakningin fjármagnað sýningar á brúðuleikhúsi, þar sem börn eru frædd um ofbeldi, sem sýnt hefur verið í 2. bekk allra grunnskóla á landinu. Verkefni Vitundarvakningarinnar lauk formlega í desember 2014 og í kjölfarið tóku félags- og húsnæðismálaráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra og innanríkisráðherra ákvörðun um að leggja verkefninu til viðbótarfjármagn á árinu 2015 þannig að sýningum yrði haldið áfram. Unnið er að því í velferðarráðuneytinu að festa þessa fræðslu í sessi til frambúðar.

Þá skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra, í maí 2014, samstarfsteymi vegna heimilisofbeldis, skipað fulltrúum ráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, Barnaverndarstofu, Jafnréttisstofu, Samtaka um kvænnaathvarf og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Teymið hefur lagt áherslu á að kynna fyrirmyndarverklag og stefnu ráðuneytisins í ofbeldismálum um samhæfða nálgun og samvinnu milli kerfa með námskeiðshaldi víða um land fyrir fulltrúa félagsþjónustu, barnaverndar, heilbrigðisstarfsmenn, lögreglu og skóla. Sérstök áhersla er lögð á hagsmuni barna og því hefur samstarfsteymið, í samstarfi við Barnaverndarstofu, veitt Rannsóknarstofnun Háskóla Íslands í barna- og fjölskylduvernd styrk til þess að framkvæma úttekt á tilraunaverkefni Barnaverndarstofu um barnvæna nálgun í heimilisofbeldismálum. Mun ráðuneytið líta til þeirrar úttektar við gerð aðgerðaáætlunar gegn ofbeldi og afleiðingum þess sem er í undirbúningi í ráðuneytinu. Sú aðgerðaáætlun byggist á samstarfsyfirlýsingu félags- og húsnæðismálaráðherra, innanríkisráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra frá 18. desember 2014 sem undirrituð var að frumkvæði félags- og húsnæðismálaráðherra. Er lögð sérstök áhersla á að samstarfið nái til ofbeldis gegn börnum og verður víðtækt samráð haft við aðila eins og Barnaverndarstofu, Barnahús, umboðsmann barna og frjáls félagasamtök eins og fram kemur í yfirlýsingunni.

Í desember 2014 tók félags- og húsnæðismálaráðherra ákvörðun um að veita sérstakt fjármagn til lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu til ráðningar lögreglumanns sem vinnur eingöngu að málefnum barna og ungmenna í vanda. Fram að þeim tíma var ítrekað lýst eftir þessum hópi barna í fjölmíðlum vegna stroks frá foreldra- eða meðferðarheimilum. Markmið ráðherra með fjárveitingunni er að móta nýja stefnu í málum þessara barna, í samstarfi við lögreglu- og barnaverndaryfirvöld, þar sem áhersla er lögð á að sérfræðingur lögreglunnar hefji strax leitina að börnunum til þess að tryggja öryggi þeirra og velferð án þess að lýst sé eftir þeim í fjölmíðlum með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum og stimplunaráhrifum.

Að mati ráðuneytisins er samstarfið virkt milli þess og Barnaverndarstofu og er af ýmsum toga, eins og fram hefur komið hér að framan. Markvisst hefur verið unnið að því að efla samstarf og miðlun upplýsinga milli ráðuneytisins og Barnaverndarstofu; að frumkvæði ráðuneytisins hefur verið komið á reglulegum fundum þar sem fjallað er um fagleg málefni á sviði barnaverndar, en þeir fundir koma til viðbótar reglulegum fundum ráðuneytisins og Barnaverndarstofu um fjárhags- og rekstrarleg málefni. Einnig eru haldnir fundir um sértæk málefni, s.s. niðurstöður úttekta og eftirlits og annarra málefna eftir því sem efni og aðstæður eru til.

Ráðuneytið áréttar að það er rétt sem fram kemur í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar að Barnaverndarstofa hefur haft veg og vanda af því að koma á ýmsum úrræðum í barnavernd, en það hefur ávallt verið gert í samráði og samstarfi við ráðuneytið sem

hefur tryggt fjármagn og veitt stofunni stuðning við framkvæmd þeirra verkefna. Að mati ráðuneytisins er það fyrirkomulag og samstarf í fullu samræmi við hlutverk ráðuneytisins sem stefnumótandi aðila samkvæmt núgildandi barnaverndarlögum sem og í samræmi við hlutverk Barnaverndarstofu samkvæmt sömu lögum. Barnaverndarstofa er sá aðili sem fer með stjórnslu í málaflokknum og skal vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs á landinu og hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar.

Í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar kemur fram að starfsmenn Barnaverndarstofu hafi fyrst fengið fregnir af fyrirhugaðri endurskoðun á stjórnslu barnaverndarmála í fjölmiðlum, en rétt er að taka fram að forstjóri Barnaverndarstofu var upplýstur um þá ákvörðun ráðherra á fundi í ráðuneytinu, 4. apríl árið 2014, með tveimur starfsmönnum þess og var gert ráð fyrir því að forstjórinn myndi upplýsa starfsfólk stofunnar í kjölfar fundarins.

Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið að samráð við sveitarfélög landsins um stefnu og þróun í málaflokknum sé nauðsynlegt enda liggja þungi málaflokksins þar og ráðuneytið hyggst með ýmsum hætti beita sér í þeim efnum. Eins og áður hefur komið fram hefur ráðuneytið lagt ríka áherslu á samráð við sveitarfélögin við gagnaöflun og undirbúning að stofnun nýrrar stjórnslustofnunar og er hin eiginlega stefnumótunarvinna á vegum nefndarinnar hefst verða sveitarfélögin áfram með í ráðum.

Byggt verður á nýju verklagi við gerð framkvæmdaáætlunar í barnavernd þar sem tekið verður sérstaklega mið af starfi sveitarfélaganna og litið til þess hvernig ný framkvæmdaáætlun í barnavernd geti sem best komið barnaverndarnefndum að notum.

Hvað varðar athugasemdir Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytið hafi ekki búið yfir upplýsingum um vandamál tengd samskiptum og/eða ágreiningi milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndanna, þá vill ráðuneytið ítreka fyrri svör sín varðandi þetta. Í svari ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar, dags. 18. mars sl., kom eftirfarandi fram og leggur ráðuneytið áherslu á að litið sé til svarsins í heild sinni: „Ráðuneytinu hefur ekki borist erindi þess efnis eða fengið upplýsingar með öðrum hætti um að til staðar sé, eða hafi verið slíkur ágreiningur eða samstarfsvandi. Þó ber að geta þess að ráðuneytinu hafa borist erindi þar sem augljóst er að faglegt mat barnaverndarnefndar og Barnaverndarstofu er ekki samhljóma, en umrædd erindi hafa ekki verið þess eðlis að tilefni hafi verið til að álykta að til staðar sé viðvarandi ágreiningur eða samstarfsvandi.“

Þá kom einnig fram í svari ráðuneytisins að: „Þó svo að eftirlit ráðuneytisins með störfum Barnaverndarstofu taki ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum, þá ber ráðuneytinu að hafa almennt eftirlit með því hver framvinda mála er á mál-efnasviði þess. Því er ljóst að ef ráðuneytinu berast upplýsingar um að til staðar sé ágreiningur eða samskiptavandi milli einstakra barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu, sem er til þess fallinn að hamla framgangi barnaverndarstarfs, þá mun ráðuneytið bregðast við með því að afla frekari upplýsinga, í því skyni að meta hvort tilefni sé til afskipta af hálfu ráðuneytisins á grundvelli gildandi lagareglna.“

Ráðuneytið áréttar að það leggur ríka áherslu á að samstarf milli aðila innan málaflokksins sé gott, en það er grundvallarforsenda fyrir virkni og framþróun innan hans. Því mun nefnd um endurskoðun stjórnslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar taka til umfjöllunar ábendingu Ríkisendurskoðunar um að bæta ákvæði við barnaverndarlögin þannig að unnt sé að skjóta ágreiningi milli barnaverndarnefndar og Barnaverndarstofu til ráðuneytisins. Tekið skal fram að ráðuneytið mun leggja áherslu á að vinna að fyrirhuguðum breytingum á málaflöknum í góðri sátt og samvinnu við alla helstu fag- og hagsmunaaðila. Ráðuneytið vill einnig sérstaklega taka fram að um flest atriði barnaverndarmála ríkir sátt og einhugur, svo sem faglegar áherslur og þróun meðferðarúrræða, og þá eru aðilar sammála um að endurskoðun málaflokksins sé þörf og brýn.

Hvað varðar þær athugasemdir Ríkisendurskoðunar að ráðuneytið þurfi að skýra betur ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu, og meta þörf einstakra nefnda fyrir ráðgjöf, er áréttað að nefndin um nýja stjórnslustofnun mun taka þetta til athugunar. Ráðuneytið hefur kynnt sér fyrirkomulag ráðgjafar til barnaverndarnefnda hjá nágrannalöndunum og til fundar í ráðuneytinu, í nóvember 2014, komu fulltrúar dönsku stjórnslustofnunarinnar Socialstyrelsen, sem kynntu danska fyrirkomulagið þar sem barnaverndarnefndir sveitarfélaga í Danmörku geta óskað liðsinnis aðgerðahóps sérfræðinga, sem veitir handleiðslu og ráðgjöf og eins getur Socialstyrelsen að eigin frumkvæði boðið sveitarfélögum þá aðstoð. Þessar hugmyndir ásamt öðrum eru til skoðunar í ráðuneytinu.

Hvað varðar athugasemdir Ríkisendurskoðunar um viðvarandi vinnuálag hjá tilteknum starfsmönnum í barnavernd og að mögulega þurfi að setja reglur eða viðmið um fjölda mála á hvern starfsmann þá verður þetta atriði einnig tekið til athugunar við endurskoðun stjórnslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar..“

### Endurskoða þarf vinnulag við gerð og framlagningu framkvæmdaáætlunar

„Ráðuneytið hefur sent erindi til Barnaverndarstofu, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar þar sem óskað er eftir tilnefningum í nefnd sem á að stýra vinnunni við gerð framkvæmdaáætlunarinnar. Nefndin, sem mun hafa yfirmensjón með verkefninu, verður skipuð fulltrúum helstu framkvæmdaáðila á þessu sviði. Samhliða hefur verið óskað tilnefninga í ráðgjafahóp frá fjölmörgum hagsmunaaðilum. Með tilliti til þeirrar gagnrýni sem síðasta framkvæmdaáætlun sætti verður áhersla lögð á að setja fram raunhæfar og markvissar tillögur að verkefnum. Sérstök áhersla verður lögð á samráð við sveitarfélögin og tekið mið af starfi þeirra. Þá verður litið til þess hvernig ný framkvæmdaáætlun í barnavernd geti sem best komið barnaverndarnefndum að notum.

Þá mun nefndin um endurskoðun stjórnslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar taka til sérstakrar skoðunar hvort tilefni sé til þess að skýra betur ákvæði barnaverndarlaganna um samspil framkvæmdaáætlunar ráðuneytisins í barnavernd og framkvæmdaáætlana sveitarfélaga.

Ráðuneytið þakkar Ríkisendurskoðun jafnframt fyrir gagnlegar ábendingar annars vegar um að lengja gildistíma framkvæmdaáætlunar í barnavernd og hins vegar um að kanna hvort æskilegt sé að framkvæmdaáætlun ráðuneytisins gegni svipuðu hlutverki

og aðalnámskrá leik- grunn- og framhaldsskóla. Ráðuneytið og nefndin um endurskoðun stjórnsýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar munu taka þessar ábendingar til sérstakrar skoðunar.“

### Tryggja þarf nauðsynlegt framboð meðferðarúrræða

„Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur tekið ákvörðun um stofnun nýs meðferðarheimilis á höfuðborgarsvæðinu og frá hausti 2014 hafa ráðuneytið og Barnaverndarstofa átt í samráði um undirbúninginn, en unnið er að því innan ráðuneytisins að tryggja fjármagn til verkefnisins. Ráðuneytið áréttar jafnframt að ávallt var gert ráð fyrir því að afplánun ungmenna á meðferðarheimilinu Háholti væri tímabundin ráðstöfun, en verið var að bregðast við lögfestingu barnasáttmála Sameinuðu Þjóðanna sem bar að með skömmum fyrirvara.

Á hinu nýja meðferðarheimili er gert ráð fyrir að ungmenni geti afplánað óskilorðsbundna fangelsisdóma og setið í gæsluvarðhaldi í lausagæslu. Heimilið myndi jafnframt nýtast eldri unglingum með alvarlegan hegðunar- og vímuefnavanda og sambærilega áhættuþætti að baki og unglingar í afplánun. Þar sem flest þessara ungmenna eru búsett á höfuðborgarsvæðinu er gert ráð fyrir að meðferðin fari fram í nærumhverfi þeirra og í nálægð við sérfræðipækkingu, en á það er lögð áhersla í stefnumótun ráðuneytisins. Byggjast hugmyndir þessar á aðferð sem þekkt er á Norðurlöndunum en árangurinn kemur fram í styttri vistunartíma og minni áhættu og fleiri börn búa heima og stunda nám eða vinnu í kjölfar meðferðar. Þá verður einnig hugað sérstaklega að þessum hópi eftir að vistun lýkur með meðferð í heimaumhverfi.“

### Skýra þarf stjórnsýslulega stöðu Barnaverndarstofu

„Ráðuneytið tekur undir þær athugasemdir Ríkisendurskoðunar að taka þurfi af öll tvímæli um hvað felist í sjálfstæði Barnaverndarstofu og hverjar séu raunverulegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðuneytisins gagnvart stofnunni. Það er mat ráðuneytisins að endurskoða þurfi viðkomandi ákvæði barnaverndarlaga. Verður þetta tekið til sérstakrar athugunar við endurskoðun stjórnsýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar svo skýra megi stjórnsýslusamband ráðuneytisins og stofunnar með viðunandi hætti.“

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem að athuga þarf með tilliti til úrbóta.

Með bréfi þann 24. október 2014 óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á stöðu barnaverndarmála á Íslandi, m.a. meðferð fjármuna til að mæta þjónustuþörf, nýtingu úrræða og samskiptum ríkis og sveitarfélaga eða annarra aðila sem tengjast málaflokknum. Ríkisendurskoðun varð við þessari beiðni og hóf úttekt sína í nóvember 2014.

Markmið úttektarinnar var að kanna hvort núverandi skipulag barnaverndarmála stuðli að því að þeim sé sinnt með skilvirkum og árangursríkum hætti og með hagsmunum barna í fyrirrúmi. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Er skipulag í barnaverndarmálum markvisst og stjórnsýsla vönduð?
- ✓ Eru samskipti og samstarf barnaverndaryfirvalda árangursrík?
- ✓ Er stefnumótunar- og eftirlitshlutverk velferðarráðuneytis skýrt og sinnir það því með fullnægjandi hætti?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna hjá velferðarráðuneyti, Barnaverndarstofu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Barnavernd Reykjavíkur og kærunefnd barnaverndarmála, auk þess að funda með fulltrúum þeirra. Þá rýndi stofnunin í lög og reglugerðir sem tengjast málaflokknum, fjölmiðlaumfjöllun og margvíslegar skýrslur um málefnið. Í því skyni að afla upplýsinga um viðhorf barnaverndarnefnda sveitarfélaga um barnaverndarstarf á Íslandi og samskipti þeirra við Barnaverndarstofu og velferðarráðuneyti lagði Ríkisendurskoðun rafræna könnun fyrir forsvarsmenn þeirra dagana 15.–22. janúar 2015. Hún var send til 29 aðila og svöruðu 22 þeirra könnuninni. Svarhlutfall var því 76%.

Velferðarráðuneyti, Barnaverndarstofa, Samband íslenskra sveitarfélaga, kærunefnd barnaverndarmála og Barnavernd Reykjavíkur fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem óskað var sérstaklega eftir viðbrögðum velferðarráðuneytis við þeim ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Úttekt að beiðni fjárlaganefndar

Árangur af núverandi skipulagi kannaður og hvort hagsmunir barna séu í fyrirrúmi

## 2 Skipulag barnaverndarmála

### 2.1 Barnaverndarlög

Barnaverndarlög nr. 80/2002 tóku gildi 1. júní 2002. Þau taka til allra barna á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Lögin byggja á því meginsjónarmiði að barn eigi rétt á sérstakri vernd og umönnun og skuli njóta réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska. Þetta er í anda mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn). Markmið laganna er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Kveðið er á um að leitast skuli við að ná þessum markmiðum með því að styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og beita úrræðum til verndar börnum þegar það á við. Lögin kveða jafnframt á um að í barnaverndarstarfi skuli hagsmunir barna ávallt hafðir í fyrirrími.

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var fullgiltur fyrir Íslands hönd árið 1992 og lögfestur hér á landi 20. febrúar 2013. Í honum er kveðið á um að það sem er barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar hið opinbera gerir ráðstafanir sem varða börn. Þá segir í sáttmálanum að aðildarríki hans skuli tryggja að barn sé ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þess nema þegar lögmæt stjórnvöld ákveða að aðskilnaður sé nauðsynlegur með tilliti til hagsmuna barnsins samkvæmt viðeigandi lögum og reglum um málsmeðferð. Í slíkum tilvikum ber aðildarríki engu að síður að virða rétt barnsins til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi við foreldra sína með reglubundnum hætti sé það ekki andstætt hagsmunum þess.

#### Eldri lög um barnavernd

Fyrstu heildarlög um barnavernd á Íslandi voru sett árið 1932. Í þeim var lagður grunnur að núverandi skipulagi í barnaverndarmálum. Lögin mæltu m.a. fyrir um stofnun barnaverndarnefnda í öllum kaupstöðum og kauptúnum þar sem íbúar voru fleiri en 300 og um stofnun yfirbarnaverndarnefndar Íslands. Henni var ætlað að hafa yfirumsjón með starfi barnaverndarnefnda og safna upplýsingum um starfsemi þeirra, auk þess að hafa umsjón með starfi og rekstri barnahæla. Þá var henni ætlað að úrskurða í málum sem undir hana voru borin samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

Frá því að fyrstu lög um barnavernd voru sett hafa þau sætt endurskoðunum og breytingum. Fyrstu endurskoðun þeirra lauk með setningu laga nr. 29/1947 um vernd barna og ungmenna en þá var yfirbarnaverndarnefnd lögð niður og Barnaverndarráð Íslands stofnað. Þau lög voru felld úr gildi með mun ítarlegri lögum nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna sem fólu í sér aukin verkefni og skyldur barnaverndarnefnda. Með lögum nr. 58/1992 um vernd barna og ungmenna færðust barnaverndarmál frá menntamálaráðuneyti (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) til félagsmálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti). Þeim lögum var tvívegis breytt, þ.e. árið 1995 þegar Barnaverndarstofu var m.a. komið á fót og árið 1998 þegar sjálfræðisaldur var hækkadur úr 16 árum í 18.

**Börn eiga rétt á sérstakri vernd og umönnun**

**Barnasáttmálinn lögfestur á Íslandi árið 2013**

**Fyrstu heildarlög á barnavernd sett árið 1932**

**Barnaverndarmál á ábyrgð velferðarráðuneytis síðan árið 1992**

Núgildandi barnaverndarlögum hefur verið breytt nokkrum sinnum, t.d. með lögum nr. 80/2011 um breytingu á barnaverndarlögum. Í þeim voru m.a. nýmæli um lögsögu barnaverndarnefnda í málum barna sem ekki eiga lögheimili á Íslandi eða koma hingað til lands og eru hér á landi án forsjáraðila sinna. Þá voru ákvæði um flutning mála milli umdæma barnaverndarnefnda gerð skýrari. Loks var lögfest nýtt ákvæði um að Barnaverndarstofa gæti rekið sérhæfð úrræði fyrir börn með fjölbættan vanda í samstarfi við önnur yfirvöld, t.d. á sviði fötlunar eða félags- eða heilbrigðisþjónustu.

Breytingar á núgildandi barnaverndarlögum

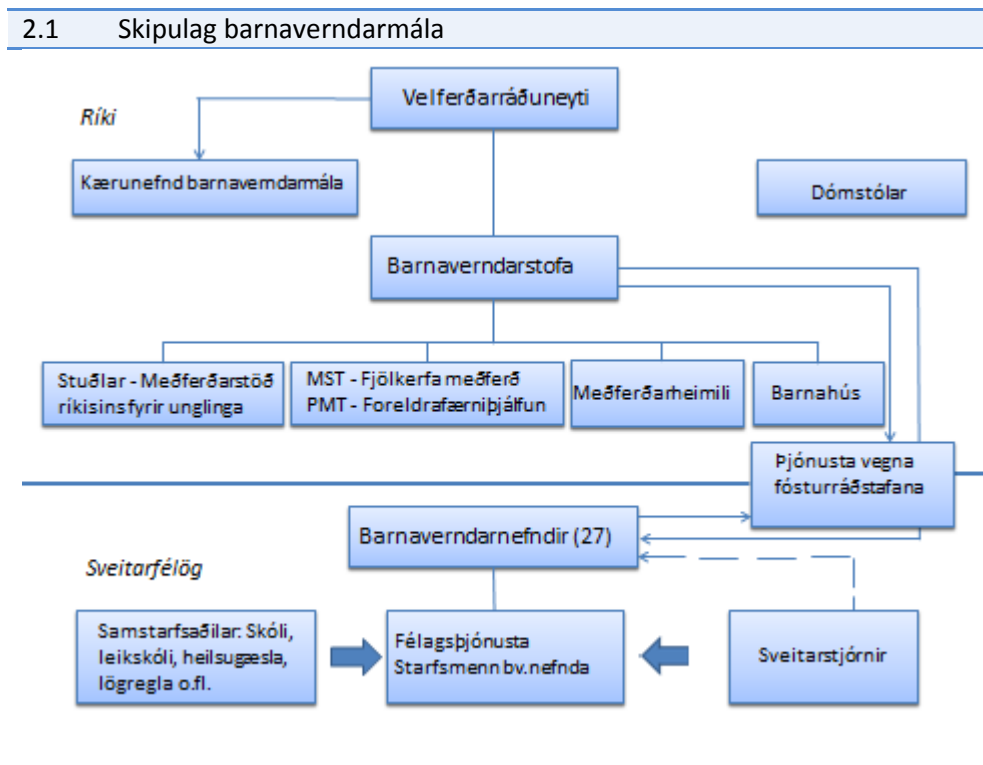
Auk framangreinds fól lagabreytingin árið 2011 í sér áform um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Gert var ráð fyrir að ábyrgð á stofnun og rekstri vistheimila sem barnaverndarnefndum ber að hafa tiltæk samkvæmt 84. gr. barnaverndarlaga yrði færð frá sveitarfélögum til ríkisins og að sveitarstjórnir myndu eftir flutninginn greiða fyrir þjónustuna samkvæmt gjaldskrá ráðherra. Þessi áform náðu ekki fram að ganga þar sem ekki náðist samkomulag um þau milli ríkis og sveitarfélaga. Þar kom einkum til að staða ríkisfjármála var slík að ekki var talið raunhæft að aukið fjármagn fengist til uppbyggingar nýrra úrræða á vegum Barnaverndarstofu og eins lögðust sveitarfélögin gegn gjalddökunni. Með lögum nr. 134/2013 var því horfið frá þessari tilfærslu verkfna en áður hafði gildistöku ákvæða þar að lútandi verið frestað um eitt ár.

Áform um flutning verkfna frá sveitarfélögum til ríkisins

## 2.2 Barnaverndaryfirvöld

Barnavernd á Íslandi er á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Barnaverndaryfirvöld, samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002, eru velferðarráðuneyti, kærunefnd barnaverndarmála, Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga. Mynd 2.1 sýnir skipulag barnaverndarmála og skiptingu málaflokksins milli ríkis og sveitarfélaga en nánar verður fjallað um hlutverk hvers aðila í þeim köflum sem fylgja á eftir.

Barnavernd á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga



Tekið af heimasíðu Barnaverndarstofu 16. desember 2014.

Hagsmunir barna skulu hafðir í fyrir-  
rúmi í starfi barna-  
verndaryfirvalda

Í 4 gr. barnaverndarlaga er kveðið á um að hagsmunir barna skuli ávallt hafðir í fyrir-  
rúmi í starfsemi barnaverndaryfirvalda og tillit tekið til sjónarmiða og óska þeirra eftir  
því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til. Þá skulu barnaverndaryfirvöld í störfum  
sínum leitast við að hafa góða samvinnu sín á milli og við aðrar stofnanir sem fjalla um  
málefni barna. Í frumvarpi til laganna kemur fram að góð samvinna sé nauðsynleg því  
að álitamál geti risið um valdsvið og hlutverk þessara stofnana en einnig til að tryggja  
að besta mögulega þekking og reynsla nýtist hverju sinni. Jafnframt segir að gott sam-  
starf við aðrar stofnanir sem sinna málefnum barna, s.s. heilbrigðisstofnanir, skóla o.fl.,  
sé nauðsynlegt til að best megi tryggja hagsmuni viðkomandi barna.

Velferðarráðuneyti  
ber ábyrgð á  
stefnumótun í  
barnavernd

### 2.2.1 Velferðarráðuneyti

Í forsetaúrskurði nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnar-  
ráði Íslands segir að mál sem varða barnavernd, Barnaverndarstofu og kærufnd  
barnaverndarmála heyri undir velferðarráðuneyti. Samkvæmt barnaverndarlögum ber  
ráðuneytið ábyrgð á stefnumótun í barnavernd og skal ráðherra leggja fyrir Alþingi  
framkvæmdaáætlun til fjögurra ára í senn að loknum sveitarstjórnarkosningum. Þá  
ber ráðuneytinu að hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu.

#### Framkvæmdaáætlun í barnavernd

Framkvæmdaáætlun í barnavernd skal leggja fyrir Alþingi sem samþykkir hana í formi  
þingsályktunar. Í áætluninni eru, á grundvelli barnaverndarlaga, sett fram meginmark-  
mið í barnaverndarstarfi sem ráðuneyti og Barnaverndarstofa skulu vinna að og verk-  
efnum þar að lútandi forgangsraðað.

Framkvæmda-  
áætlun í barna-  
vernd

Framkvæmdaáætlun í barnavernd var lögð fram á Alþingi í fyrsta sinn í apríl 2008 og  
samþykkt í lok maí sama ár. Sú áætlun gilti í tvö ár, þ.e. til næstu sveitarstjórnarkosn-  
inga sem fóru fram 29. maí 2010. Ráðherra lagði næstu áætlun fram í lok nóvember  
2012 og Alþingi samþykkti hana í mars 2013 en þá voru 14 mánuðir til næstu sveitar-  
stjórnarkosninga. Í desember 2014 fékk Ríkisendurskoðun þær upplýsingar frá vel-  
ferðarráðuneyti að ekki hefði verið lögð fram framkvæmdaáætlun í barnavernd eftir  
sveitarstjórnarkosningar 31. maí 2014. Fram kom að innan ráðuneytisins væri unnið  
að mótun stefnu og aðgerðaáætlunar í málefnum barna og barnafjölskyldna og að  
ráðherra hefði ákveðið að samþætta þá vinnu við gerð nýrrar framkvæmdaáætlunar.  
Töldu fulltrúar ráðuneytisins líklegt að hún yrði lögð fram á vörþingi 2015. Þegar  
frestur til að leggja fram þingmál á vörþingi rann út 31. mars 2015 hafði félags- og  
húsnæðismálaráðherra þó hvorki lagt fram framkvæmdaáætlun í barnavernd né  
aðgerðaáætlun í málefnum barna og barnafjölskyldna.

Velferðarnefnd  
Alþingis gagnrýndi  
framkvæmda-  
áætlun ráðherra

Að sögn Barnaverndarstofu hefur framkvæmdaáætlun fram til þessa verið unnin í  
samvinnu hennar og velferðarráðuneytis. Stofan hafi unnið stefnumarkandi áætlun  
fyrir málaflokkinn og framkvæmdaáætlun ráðherra síðan tekið mið af henni. Að sögn  
Barnaverndarstofu (í lok árs 2014) hafði ekki verið óskað eftir liðsinni hennar við gerð  
nýrrar áætlunar en ástæður fyrir því voru stofunni ókunnar. Þegar Ríkisendurskoðun  
leitaði upplýsinga vegna þessa frá velferðarráðuneyti fengust þau svör að velferðar-  
nefnd Alþingis hefði gagnrýnt síðustu framkvæmdaáætlun fyrir að vera óraunhæfa og  
ómarkvissa, ásamt því að vera án tímaramma og skilgreindra ábyrgðaraðila. Þá hefði  
nefndin bent á nauðsyn þess að leitað yrði frekara samráðs við helstu hagsmunaaðila



en gert hefði verið. Því lægi fyrir að breyta þyrfti verklagi við gerð framkvæmdaáætlunar og til stæði að gera það við gerð nýrrar áætlunar. Í þeirri vinnu yrðu fulltrúar Barnaverndarstofu og aðrir sérfræðingar í málaflokknum kallaðir til.

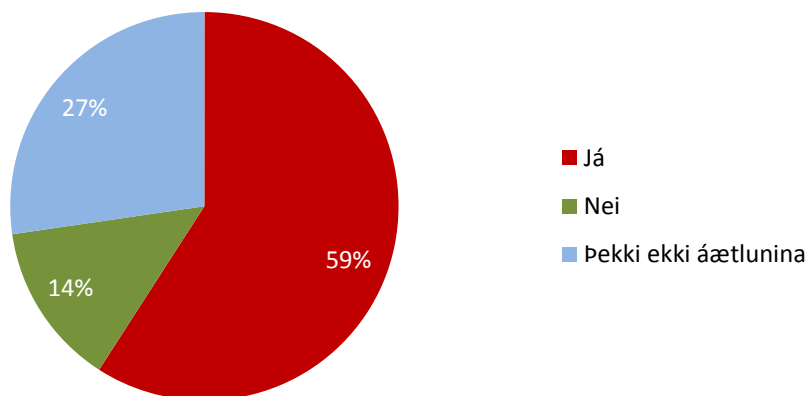
Ríkisendurskoðun telur jákvætt að verklag við mótun framkvæmdaáætlunar í barnavernd skuli vera í endurskoðun og tekur undir með velferðarnefnd Alþingis að nauðsynlegt sé að leita víðtæks samráðs í þeirri vinnu. Ríkisendurskoðun gagnrýnir vinnubrögð velferðarráðuneytis við gerð og framlagningu framkvæmdaáætlunar í barnavernd fram til þessa og vekur sérstaka athygli á hversu stuttur gildistími þeirra hefur verið. Eigi áætlanirnar að gegna lykilhlutverki í stefnumörkun málaflokksins hlýtur gildistíminn að teljast ófullnægjandi. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að taka þessi mál föstum tókum og tryggja að áætlunin sé ávallt lögð fram sem fyrst í kjölfar sveitarstjórnarkosninga svo að gildistími hennar nái yfir heilt kjörtímabil. Með því móti getur hún komið sveitarstjórnnum landsins að gagni við gerð eigin framkvæmdaáætlana fyrir hvert kjörtímabil á sviði barnaverndar. Jafnframt verður velferðarráðuneyti að leggja mat á kostnað við þær aðgerðir sem settar eru fram í hverri framkvæmdaáætlun fyrir sig og tryggja fjármögnun þeirra á gildistíma hennar.

Ríkisendurskoðun telur gildistíma framkvæmdaáætlana of stuttan

Í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir forsvarsmenn barnaverndarnefnda sveitarfélaga í janúar 2015 taldi meirihluti svarenda (59%) nefnd sína taka mið af framkvæmdaáætlun ríkisins í störfum sínum. Um 14% taldi svo ekki vera og tæplega þriðjungur svarenda þekkti ekki framkvæmdaáætlun ríkisins (sjá mynd 2.2). Að mati Ríkisendurskoðunar ættu þessar niðurstöður að verða velferðarráðuneyti hvatning um að vanda betur til verka við setningu framkvæmdaáætlunar svo að hún geti orðið það stefnumótandi skjal sem henni er ætlað að vera.

Þriðjungur þekkti ekki framkvæmdaáætlun ríkisins

## 2.2 Tekur nefndin í störfum sínum mið af framkvæmdaáætlun í barnavernd?



Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti einnig til að kanna hvort æskilegt sé að framkvæmdaáætlun í barnavernd gegni svipuðu hlutverki og aðalnámskrá leik-, grunn- og framhaldsskóla. Aðalnámskrá er ætlað að vera rammi um skólastarf og veita leiðsögn um tilgang þess og markmið. Hún birtir heildarsýn um menntun og útfærir nánar þá menntastefnu sem felst í lögum. Stefna aðalnámskrár er svo útfærð í skólanámskrám einstakra skóla í samræmi við stefnu á hverjum stað, nemendahóp, faglega

áherslu og sérkenni í hverju tilviki. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið ætti að leggja mat á hvort sambærileg hugsun og verklag gæti reynst vel við stefnumótun í mála-flokknum og orðið liður í að tryggja samræmda og markvissa stefnu á öllum stigum stjórnsýslunnar. Slíkt gæti stuðlað að auknu jafnræði í framkvæmd barnaverndar.

### Úrræði á ábyrgð ríkisins

Samkvæmt 79. gr. barnaverndarlaga ber velferðarráðuneyti ábyrgð á að tiltæk séu heimili og stofnanir sem veita börnum móttöku í bráðatilvikum. Þessum heimilum er ætlað að tryggja öryggi barna, greina vanda þeirra sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð og veita þeim slíka meðferð, t.d. vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og afbrota. Í umboði ráðuneytisins annast Barnaverndarstofa uppbyggingu og rekstur þessara úrræða en hún getur einnig falið öðrum reksturinn með þjónustusamningum (sjá kafla 2.2.3). Þessi heimili og stofnanir lúta fag- og fjárhagslegri yfirstjórn Barnaverndarstofu en samkvæmt 89. gr. barnaverndarlaga er eftirlit með starfsemi þeirra tvískipt. Annars vegar er ytra eftirlit óháðs eftirlitsaðila á vegum ráðuneytisins en hins vegar innra eftirlit Barnaverndarstofu.

Velferðarráðuneyti skal hafa eftirlit með að úrræðin uppfylli hverju sinni þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum, stöðlum og þjónustusamningum. Ráðuneytið felur óháðum sérfræðingi að heimsækja heimili og stofnanir ríkisins að lágmarki einu sinni á ári og skal hann sérstaklega leitast við að gefa börnum sem þar dvelja kost á að tjá sig um líðan sína og aðbúnað. Að sögn ráðuneytisins eru niðurstöður eftirlitsins teknar saman í greinargerð sem síðan er kynnt á fundi með fulltrúum þess og Barnaverndarstofu, sem og forstöðumönnum þeirra heimila sem eftirlitsmaður gerir ábendingar um. Þeim síðastnefndu er gert að skila ráðuneytinu skriflegum svörum um hvernig staðið verði að úrbótum og Barnaverndarstofu falið að fylgja þeim eftir. Í næstu úttekt eru efndir kannaðar og greint frá þeim í skýrslu næsta árs.

Samkvæmt 89. gr. barnaverndarlaga ber velferðarráðuneyti einnig að setja reglugerð um mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis. Þetta ákvæði hefur verið virkt frá árinu 2011 en ráðuneytið ekki enn sett slíka reglugerð. Að mati þess er eftirlitið þó virkt og fylgir skýru ferli, sbr. framangreint. Setning reglugerðar myndi því ekki breyta verkferlinu heldur einungis formbinda það. Ríkisendurskoðun telur engu að síður rétt að ráðuneytið setji slíka reglugerð hið fyrsta og uppfylli þannig með formlegum hætti ákvæði barnaverndarlaga þar um.

Um innra eftirlit með úrræðum á vegum ríkisins segir í [Ársskýrslu Barnaverndarstofu 2012–13](#) að það felist einkum í ráðgjöf, fræðslu og leiðbeiningum til meðferðarheimila og skuli stuðla að faglegum umbótum í meðferðarstarfi, efla gæði meðferðar og tryggja velferð barna. Að sögn Barnaverndarstofu heimsækir starfsmaður hvert meðferðarheimili að jafnaði þrisvar sinnum á ári, auk þess að vera í reglubundnu sambandi við þau. Starfsemi heimilanna er könnuð, gengi barna metið og rætt við meðferðaraðila um starfið. Þá eru lagðar viðhorfskannanir fyrir börnin. Þessu til viðbótar tekur Barnaverndarstofa á móti kvörtunum vegna meðferðarheimila og vinnur úr þeim í samræmi við reglur og staðla. Árið 2013 bárust sjö kvartanir frá börnum sem dvöldu á meðferðarheimilum og Stuðlum (móttöku- og meðferðarstöð fyrir unglinga).

Ráðuneytið ber ábyrgð á að úrræði fyrir börn í bráðatilvikum séu tiltæk

Óháðum aðila falið eftirlit með heimilum og stofnunum ríkisins

Reglugerð um mat og eftirlit með gæðum úrræða ekki verið sett

Barnaverndarstofa sinnir innra eftirliti

## 2.2.2 Kærunefnd barnaverndarmála

Kærunefnd barnaverndarmála var sett á laggirnar með barnaverndarlögum árið 2002. Á sama tíma var barnaverndarráð lagt niður. Félags- og húsnæðismálaráðherra skipar þriggja manna kærunefnd til fjögurra ára í senn. Formaður hennar er tilnefndur af Hæstarétti og uppfyllir hæfisskilyrði til að vera héraðsdómari en ráðherra tilnefnir tvo aðra sem skulu hafa sérþekkingu á málefnum barna, s.s. varðandi þroska þeirra og uppeldisaðstæður. Undanfarin ár hafa, auk formanns, setið í nefndinni sálfræðingur og læknir. Þá starfa með henni lögfræðingur og ritari sem eru starfsmenn velferðarráðuneytis. Ráðherra setur reglugerð um störf nefndarinnar. Kostnaður við hana er greiddur úr ríkissjóði og nam 6,4 m.kr. árið 2013 og 6,3 m.kr. árið 2014. Hann skiptist í nefndarlaun og laun ritarans og lögfræðingsins (samtals 0,3 stöðugildi). Annar kostnaður var ekki bókfærður hjá ráðuneytinu vegna barnaverndarmála þessi ár.

Barnaverndarlög heimila að tilgreindum úrskurðum og stjórnsluákvörðunum barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu sé skotið til kærunefndar, s.s. lokun máls, beiting úrræða án samþykkis foreldris og ákvarðanir um umgengni við barn. Þá er einnig um að ræða ákvarðanir Barnaverndarstofu sem varða valdsvið barnaverndarnefnda, leyfisveitingar til fósturforeldra, sem og leyfisveitingar og leyfissviptingar aðila sem taka að sér að vista börn utan heimilis. Úrskurðir kærunefndar eru endanlegir á stjórnslustigi og verður því ekki skotið til æðra stjórnvalds.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að misræmis gætir milli barnaverndarlaga og reglugerðar nr. 1007/2013 um kærunefnd barnaverndarmála. Í 3. mgr. 21. gr. laganna segir: „Ákvörðun barnaverndarnefndar um að hefja könnun máls eða hefja ekki könnun er hvorki kæraneleg til kærunefndar barnaverndarmála né annars stjórnvalds.“ Í 6. gr. reglugerðarinnar, sem tíundar ákvarðanir og úrskurði barnaverndarnefnda sem skotið verður til kærunefndar, er í b-lið hins vegar tilgreint: „Ákvörðun um að hefja könnun máls eða hefja ekki könnun máls, sbr. 21. gr. barnaverndarlaga.“ Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að leiðrétta þetta misræmi.

### Fjöldi úrskurða

Samkvæmt upplýsingum frá starfsmanni kærunefndar barnaverndarmála hefur árlegur fjöldi úrskurða verið á bilinu 18–29 árin 2010–14. Meðalafgreiðslutími hefur verið 1,8–2,9 mánuðir sem er innan þeirra tímamarka sem sett eru í reglugerð um nefndina. Þar er miðað við að kveðinn sé upp úrskurður innan þriggja mánaða frá því að mál var kært til nefndarinnar.

Í barnaverndarlögum er mælt fyrir um að kærunefnd barnaverndarmála gefi árlega út skýrslu um starfsemi sína. Fram til ársloka 2014 hafði slíki útgáfu ekki verið sinnt en úrskurðir nefndarinnar voru birtir á vefsíðunni [www.urskurdir.is](http://www.urskurdir.is). Að sögn starfsmanns nefndarinnar var birting þeirra talin ígildi ársskýrslna enda væru störf nefndarinnar þar með aðgengileg almenningi. Í janúar 2015 voru ársskýrslur nefndarinnar fyrir tímabilið 2004–14 birtar á heimasíðu velferðarráðuneytis. Að mati Ríkisendurskoðunar er jákvætt að það skref hafi verið stigið.

Kærunefnd barnaverndarmála hefur starfað frá árinu 2002

Úrskurðum kærunefndar verður ekki skotið til æðra stjórnvalds

Misræmi milli laga og reglugerðar

Meðalafgreiðslutími hefur verið innan settra tímamarka

Ársskýrslur fyrst birtar árið 2015

## Fyrirhugaðar breytingar á starfsemi kæruneftndar

Þann 8. október 2014 lagði félags- og húsnæðismálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um úrskurðarneftnd velferðarmála. Að lokinni fyrstu umræðu, þann 21. október sama ár, var frumvarpinu vísað til velferðarneftndar Alþingis þaðan sem það hefur ekki verið afgreitt í lok apríl 2015. Frumvarpið gerir ráð fyrir sameiningu sjö úrskurðar- og kæruneftnda í eina níu manna nefnd, þ.e. úrskurðarneftnd velferðarmála. Henni er ætlað að starfa á ólíkum og breiðum grundvelli en málefna svið hennar mun m.a. ná til barnaverndarmála, greiðsluaðlögunarmála, jafnréttismála, almannatrygginga og fæðingar- og foreldraorlofsmála. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun kæruneftnd barnaverndarmála í núverandi mynd leggjast af.

Í umsögnum kæruneftndar barnaverndarmála, Barnaverndarstofu og Barnaverndar Reykjavíkur um frumvarpið er lýst yfir áhyggjum af því að sú sérþekking sem myndast hefur hjá kæruneftnd barnaverndarmála tapist með fyrirhuguðum breytingum. Þessir aðilar óttast að fullnægjandi sérþekking í málefnum barna verði ekki til staðar í nýrri úrskurðarneftnd þar sem ekki sé gerð skýr krafa um að sálfræðingur, félagsráðgjafi eða einstaklingur með sambærilega menntun sitji í nefndinni. Að þeirra mati er nauðsynlegt að úrskurðaraðilar í barnaverndarmálum hafi víðtæka þekkingu á málefnum barna, s.s. þroskaferli og þroskafrávikum, svo að tryggja megi hagsmuni þeirra.

Í 2. gr. frumvarpsins segir þó að þess skuli gætt að innan úrskurðarneftndarinnar sé jafnan nauðsynleg sérþekking á þeim málefnum sem hún fjallar um. Þá er henni heimilt samkvæmt 3. gr. að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða menn við meðferð einstakra mála. Í ljósi þess hversu viðkvæm barnaverndarmál eru hvetur Ríkisendurskoðun velferðarneftnd Alþingis til að gaumgæfa umsagnir framangreindra aðila og taka skýra afstöðu til þeirra. Mikilvægt er að hagsmunir barna séu hafðir að leiðarljósi þegar breytingar eru gerðar á starfsemi barnaverndaryfirvalda.

### 2.2.3 Barnaverndarstofa

Barnaverndarstofa var stofnuð með lögum nr. 22/1995. Við það fluttist eftirlit með störfum barnaverndarneftnda frá félagsmálaráðuneyti til stofunnar. Fjallað var um aðdraganda að stofnun hennar í frumvarpi til núgildandi barnaverndarlaga og hann rakinn til heildarúttektar Hagsýslu ríkisins á barnaverndarmálum frá árinu 1993. Hún sýndi að brýn þörf væri á endurskoðun á skipulagi barnaverndarmála á Íslandi.

Meðal þess sem kom fram í úttektinni var að stjórnslu í málaflökknum væri ábótavant, samhæfingu vantaði og skortur væri á eftirliti með árangri stofnana sem ríkið ræki eða styrkti á grundvelli laganna. Verkaskipting félagsmálaráðuneytis og stofnana þess var talin samræmast illa stjórnsluvenjum og meðferðarkerfið álitid gallað. Nýting á meðferðarheimilum var ekki talin nógu góð og rekstur þeirra óhagkvæmur. Þá kom fram að verkaskipting ríkis og sveitarfélaga væri óljós og það sama gildi um verkaskiptingu félags- og heilbrigðiskerfis í málefnum barna og ungmenna. Í kjölfar úttektarinnar lét ráðherra vinna tillögur að endurskipulagningu málaflökksins. Þær voru m.a. að Unglingaheimili ríkisins yrði lagt niður. Þess í stað yrðu Barnaverndarstofa og Stuðlar, sem er móttöku- og meðferðarstöð fyrir unglunga og heyrir undir stofuna, sett á fót.

Samkvæmt barnaverndarlögum er Barnaverndarstofa sjálfstæð stofnun undir yfirstjórn félags- og húsnæðismálaráðherra. Hún annast stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til og er ætlað að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu. Stofan skal vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum og hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknastarf á sviði barnaverndar. Starfsemi hennar er fjármöggnuð af ríkinu og er henni skylt að gefa árlega út skýrslu um starfsemi sína. Fjárveitingar til stofunnar voru um 1 ma.kr. í fjárlögum ársins 2013 og 1,2 ma.kr. hvort ár í fjárlögum 2014 og 2015.

**Sjálfstæð stofnun undir yfirstjórn ráðherra**

Ráðherra ákveður aðsetur Barnaverndarstofu, skipar forstjóra hennar og setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um starfsemi stofunnar. Athygli vekur að reglugerð nr. 264/1995 um Barnaverndarstofu byggir enn á lögum nr. 58/1992 um vernd barna og unglinga en þau féllu úr gildi árið 2002. Hún hefur hvorki verið endurskoðuð né uppfærð miðað við núgildandi barnaverndarlög. Aðspurt um ástæður þessa kvaðst velferðarráðuneyti hafa falið Barnaverndarstofu að móta drög að nýrri reglugerð haustið 2013. Sú vinna væri langt á veg komin.

**Reglugerð um Barnaverndarstofu hefur ekki verið uppfærð**

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti og Barnaverndarstofu til að flýta gerð nýrrar reglugerðar en bendir á að endanleg ábyrgð í þessu efni hvílir hjá ráðuneytinu. Núgildandi barnaverndarlög voru sett árið 2002 og því hefur velferðarráðuneyti haft tæp 13 ár til að uppfæra reglugerðina. Þá bendir stofnunin á að sömu sögu er að segja um reglugerð nr. 271/1995 um meðferðarstöð ríkisins fyrir unglunga. Hún byggir einnig á brottföllnum lögum. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að setja þær reglugerðir sem barnaverndarlög kveða á um að það setji og sjá til þess að þær séu uppfærðar í samræmi við gildandi lög.

### Starfsemi Barnaverndarstofu

Á heimasíðu Barnaverndarstofu kemur fram að meginverkefni hennar greinist í tvö svið, þ.e. meðferðar- og fóstursvið og ráðgjafar- og fræðsluvið. Barnaverndarstofa hefur, sem fyrr sagði, yfirumsjón og eftirlit með rekstri sérhæfðra meðferðarheimila og stofnana fyrir börn á vegum ríkisins. Henni ber einnig að hlutast til um að þau séu sett á fót og hún skal hafa umsjón með vistun barna á þeim. Þá fer stofan með umsjón fósturmála á Íslandi. Hún annast m.a. leyfisveitingar til fósturforeldra og heldur skrá yfir þá, auk þess að veita barnaverndarnefndum liðsinni í þessum málum.

**Meginverkefni Barnaverndarstofu**

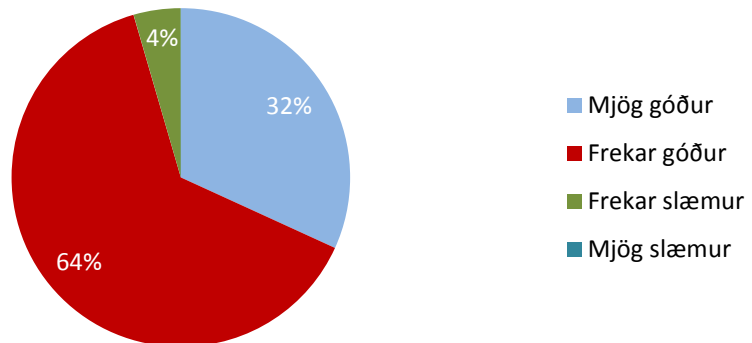
Barnaverndarstofa sinnir margvíslegum viðfangsefnum sem lúta að starfsemi barnaverndarnefnda sveitarfélaga, m.a. ráðgjöf og leiðbeiningum um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga. Stofan veitir einnig fræðslu um barna- og fjölskylduvernd, hefur eftirlit með störfum nefndanna og afgreiðir kvartanir vegna þeirra (sjá kafla 2.2.4). Árið 2013 bárust henni 42 kvartanir vegna starfa barnaverndarnefnda, flestar (33) lutu að málsmeðferð. Þá tók stofan fimm mál til skoðunar að eigin frumkvæði.

**Hefur eftirlit með störfum barnaverndarnefnda**

Samkvæmt upplýsingum úr *Ársskýrslu Barnaverndarstofu 2012–13* jókst ráðgjöf stofunnar þessi ár, einkum lögfræðilegs eðlis. Rúm 42% allra ráðgjafarmála árið 2013 vörðuðu málsmeðferð í barnaverndarmálum og tæplega 74% allra slíkra mála komu frá barnaverndarnefndum utan höfuðborgarsvæðisins. Viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar frá janúar 2015 leiddi í ljós að nefndirnar virðast almennt sáttar við aðgang

sinn að ráðgjöf og leiðbeiningum Barnaverndarstofu en 96% svarenda töldu hann mjög eða frekar góðan (sjá mynd 2.3).

### 2.3 Aðgangur nefndarinnar að ráðgjöf og leiðbeiningum Barnaverndarstofu er:



#### Vinnubrögð Barnaverndarstofu talin fagleg

Þá töldu 95,5% svarenda vinnubrögð Barnaverndarstofu vera mjög eða frekar fagleg. Eins töldu 82% stjórnarsýslu stofunnar vera mjög eða frekar vandaða en 18% (fjórir aðilar) töldu hana frekar óvandaða.

#### Meðferðarheimili eru þrjú, öll á landsbyggðinni

#### Úrræði á vegum Barnaverndarstofu

Meðferðarheimili Barnaverndarstofu eru þrjú, öll á landsbyggðinni. Þau eru Lækjarbakki á Rangárvöllum, Laugaland í Eyjafjarðarsveit og Háholt í Skagafirði. Meðferðarheimilið að Lækjarbakka er ríkisrekið en heimilin að Laugalandi og í Háholti starfa samkvæmt þjónustusamningum. Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu er um að ræða rými fyrir samtals 15–19 börn á aldrinum 13–18 ára en nýtingarhlutfall þeirra var að meðaltali 73,6% árið 2013. Hæst var það í Laugalandi 83,2%, 78,9% að Lækjarbakka en 46,7% í Háholti. Á heimasíðu stofunnar segir að meðferðin taki að jafnaði sex til níu mánuði og að ástæður vistunar séu hegðunarröskun, afbrotahegðun, ofbeldi og vímuefnaneysla. Einungis starfsfólk barnaverndarnefnda getur sótt um vistun fyrir börn á meðferðarheimilum og verða þau áður að hafa fengið meðferð og greiningu á Stuðlum sem einnig er á vegum Barnaverndarstofu eins og fram hefur komið.

#### Stuðlar skiptast í tvær deildir, þ.e. meðferðardeild og lokaða deild (neyðarvistun), og er þeim ætlað að þjóna börnum á aldrinum 12–18 ára.

Stuðlar skiptast í tvær deildir, þ.e. meðferðardeild og lokaða deild (neyðarvistun), og er þeim ætlað að þjóna börnum á aldrinum 12–18 ára. Á meðferðardeild er rými fyrir sex börn í einu og var nýtingarhlutfallið 75,5% árið 2013. Þar fer fram greining á vanda barnanna og meðferð sem að jafnaði stendur yfir í sex til átta vikur. Einungis starfsfólk barnaverndarnefnda getur sótt um slíka vistun. Starfsfólk nefndanna eða lögregla í samráði við barnaverndarnefnd mega vista börn á lokaðri deild en ástæður fyrir neyðarvistun geta verið óupplýst afbrot, ofbeldi, vímuefnaneysla eða önnur stjórnlaus hegðun. Á deildinni fer fram gæsla og mat á stöðu barnsins og er hámarkstími vistunar 14 dagar í senn fyrir sex börn í einu. Nýtingarhlutfall var 75,9% árið 2013.

Samkvæmt 7. gr. barnaverndarlaga getur Barnaverndarstofa rekið sérstakar þjónustumiðstöðvar í því skyni að treysta þverfaglegt samstarf, eflingu og samhæfingu stofnana við meðferð mála á sviði barnaverndar. Stofan getur einnig rekið sérhæfð úrræði fyrir börn sem glíma við fjölpættan vanda í samstarfi við önnur yfirvöld (sjá kafla 2.1).

Þá er stofunni heimilt að bjóða barnaverndarnefndum aðra sérhæfða þjónustu, s.s. úrræði utan stofnana á sviði meðferðar fyrir börn enda sé markmiðið að auðvelda þeim að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Á grundvelli þessarar lagagreinar rekur Barnaverndarstofa Barnahús en þangað er þolendum kynferðisafbrotu vísað til greiningar og viðtala. Þá býður stofan upp á sálfræðiþjónustu fyrir börn upp að 18 ára aldri sem sýna óviðeigandi kynhegðun eða misnota aðra kynferðislega.

**Barnaverndarstofa rekur Barnahús**

Á grundvelli sömu heimildarákvæða rekur Barnaverndarstofa stuðningsúrræði sem eru veitt fjölskyldum heima fyrir og í nærumhverfi barns. Annars vegar er um að ræða fjölkerfameðferð (*Multisystemic Therapy – MST*) en hins vegar foreldrafærniþjálfun (*Parent Management Training – Oregon – PTMO*).

**Meðferðarúrræði í nærumhverfi barna**

Fjölkerfameðferð er gagnreynt meðferðarúrræði fyrir fjölskyldur barna á aldrinum 12–18 ára sem glíma við alvarlegan hegðunarvanda. Markmiðið er að auka færni foreldra til að takast á við vanda barnsins. Að sögn Barnaverndarstofu voru MST-ráðgjafar átta árið 2013 og meðferðarrými 30. Nýtingarhlutfallið það ár var 93%. Í árslok 2014 var ákveðið að veita þessa þjónustu á landsvísu en fram að þeim tíma hafði hún einungis verið veitt innan u.þ.b. 100 km radíuss frá höfuðborgarsvæðinu. Ráðgjöfum hefur því verið fjölgað um einn og verða meðferðarrými um 35 talsins. Foreldrafærniþjálfun er einnig gagnreynt úrræði ætlað foreldrum barna á leik- og grunnskólaaldri með hegðunarerfiðleika. Að sögn Barnaverndarstofu sinnir PMTO-miðstöð stofunnar eingöngu þjálfun meðferðaraðila. Markmiðið væri að innleiða PTMO í barnavernd á landsvísu en þjónusta við börnin og aðstandendur þeirra væri síðan veitt af sveitarfélögum.

Loks hefur Barnaverndarstofa gert þjónustusamning við vistheimilið Hamarskot í Flóahreppi um vistun þungaðra kvenna (einnar til tveggja á hverjum tíma) sem ekki eiga í önnur hús að venda og þurfa tímabundinn stuðning, t.d. vegna vímuefnaneyslu. Slík þjónusta er í samræmi við 30. gr. barnaverndarlaga og ætti í reynd að vera á ábyrgð sveitarfélaga. Barnaverndarstofa greiðir engu að síður fyrir hana samkvæmt fyrrnefndum þjónustusamningi en að sögn stofunnar þjónar samningurinn jafnframt þeim tilgangi að treysta rekstur þessa úrræðis. Heimilið, sem er einkarekið, vistar annars unglinga í umsjá barnaverndarnefnda sem lokið hafa grunnskóla og meðferð á vegum Barnaverndarstofu en eiga ekki afturkvæmt á heimili sín. Það er ekki ætlað til vistunar í bráðatilvikum heldur dvelja þar allt að fjórir unglingar í a.m.k. sex mánuði í senn. Þá geta einstaklingar á aldrinum 18–20 ára búið í sjálfstæðri búsetu í smáhýsum við heimilið. Sveitarfélög greiða daggjöld með hverjum unglingi fyrir þjónustu heimilisins.

**Vistheimilið Hamarskot í Flóahreppi**

### Biðlistar og skortur á úrræðum

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar (janúar 2015) voru forsvarsmenn barnaverndarnefnda spurðir hvort þeir teldu vera biðlista í úrræði á vegum Barnaverndarstofu. 64% svarenda töldu að svo væri ekki en 36% töldu að biðlistar væru fyrir hendi. Þeir sem svöruðu játandi voru spurðir eftir hvaða úrræðum væri helst bið og nefndu flestir Stuðla en einnig voru fósturheimili, meðferðarheimili og Barnahús nefnd.

**Biðlistar hafa styst**

Á fundum með fulltrúum barnaverndaryfirvalda spurði Ríkisendurskoðun sömu spurningar. Svör þeirra benda til að biðlistar hafi styst verulega í kjölfar stefnubreytingar sem orðið hefur í meðferð barna og unglinga á síðustu árum. Hér er átt við fjölgun meðferðarúrræða í nærumhverfi barna, ekki síst innleiðingu fjölkerfameðferðar, sem

### Auknar fjárveitingar til barnaverndarmála árin 2012 og 2014

hefur dregið úr umsóknum um stofnanameðferð. Með fjölkerfameðferð er leitast við að forðast eða draga úr þörf á vistun barns utan heimilis en efla forsjáraðila þess í stað í að takast á við erfiðar aðstæður vegna hegðunarvanda þess, m.a. með aðstoð og öryggisáætlun heima fyrir.

Að mati velferðarráðuneytis hafa auknar fjárveitingar einnig orðið til að stytta biðlista. Alls voru veittar 35 m.kr. á fjárlögum 2012 til að styrkja Stuðla og efla meðferðarstarf fyrir börn og unglunga. Árið 2014 fékkst 105 m.kr. aukafjárveiting til kaupa á nýju Barnahúsi, auk þess sem Barnaverndarstofa fékk 20 m.kr. til að sinna þar rannsóknarviðtölum, greiningu og meðferð og ráða tvo sérfræðinga. Með þessu hafi biðlistum í þjónustu hússins verið eytt. Þá hafi Barnaverndarstofa, í lok árs 2014, fengið aukið fjármagn til að veita fjölkerfameðferð á landsvísu. Að mati ráðuneytisins felst faglegur og fjárhagslegur ávinningur í fjölkerfameðferð en kostnaður við þjónustu barns og fjölskyldu þess í slíkri meðferð er mun lægri en kostnaður við vistun á meðferðarheimili.

### Biðlistar aðeins einn mælikvarði af mörgum á stöðu barnaverndarmála

Ríkisendurskoðun telur jákvætt að velferðarráðuneyti hafi í þessum tilvikum brugðist við eftirspurn eftir úrræðum og beitt sér fyrir auknum fjárveitingum til málaflokksins. Að mati stofnunarinnar ríkir faglegur samhljómur um kosti fjölkerfameðferðar. Þá sé góðs viti að barnaverndaryfirvöld telji biðlista ekki lengur vandamál. Stofnunin bendir þó á að biðlistar eru aðeins einn mælikvarði af mörgum á stöðu málaflokksins. Í því sambandi vekur hún athygli á viðtali við forstöðumann Stuðla í Morgunblaðinu 23. mars 2015. Þar kom fram að þrátt fyrir að biðlistar á Stuðlum hefðu nánast horfið með tilkomu fjölkerfameðferðar hefði þörfin fyrir þjónustu Stuðla ekki minnkað. Fjölkerfameðferð nýttist börnum með vægari vanda en réði ekki við alvarlegri vanda. Þar kæmu Stuðlar til sögunnar. Börn og unglingar sem þangað kæmu til meðferðar væru því eldri en áður og vandi þeirra fjölþættari.

### Enn skortir mikilvæg úrræði

Þá telja sérfræðingar í málefnum barna að enn skorti mikilvæg úrræði í barnaverndarkerfinu og nefna í því sambandi sérhæft meðferðarheimili fyrir 16–18 ára unglunga sem glíma við erfiðan vímuefnavanda og afbrotahegðun og úrræði fyrir börn með fjölþættan vanda, þ.e. þroskaröskun, geðröskun og hegðunarvanda. Þessir hópar hafi að einhverju leyti orðið útundan í velferðarkerfinu. Þá séu málefni barna með fjölþættan vanda á „gráu svæði“, þ.e. ábyrgðarskil milli ríkis og sveitarfélaga séu óskýr og því óljóst hvar ábyrgð og skyldum annars stjórnýslustigsins sleppir og hitt taki við. Það leiði m.a. til úrræðaleyfis vinni barnaverndaryfirvöld ekki vel saman.

### Sérhæft úrræði vantar fyrir unglunga í vímuefnaneyslu og afbrotum

Árið 2011 sendi Barnaverndarstofa velferðarráðuneyti erindi um aðgerðir til að styrkja meðferð barna og unglunga. Þar var bent á að alvarlegur vandi blasti við hópi ungmenna vegna vímuefnanotkunar og afbrotahegðunar. Stofan taldi að sá hópur sem hvað lakast stæði ætti jafnvel við erfiðari vanda að stríða en áður, m.a. vegna hættulegri efna í umferð og bágrar félagslegrar stöðu. Jafnframt lagði hún til að opnað yrði nýtt meðferðarheimili á höfuðborgarsvæðinu sem sameinaði bráðavistun og meðferð vegna alvarlegrar vímuefnaneyslu og afbrotahegðunar. Markhópurinn yrði börn á aldrinum 16–18 ára með mikla þjónustuþörf, þ.e. samleitinn og alvarlegan vanda á þessu sviði. Stofan taldi að hópurinn gæti talið á bilinu 5–10 einstaklinga á hverjum tíma. Barnaverndarstofa sá fyrir sér að með slíku úrræði væri hægt að búa svo um hnútana að börn sem hefðu verið úrskurðuð í gæsluvarðhald eða hlotið óskilorðs-



bundna dóma fengju meðferð í stað þess að fara í fangelsi. Þannig mætti tryggja lögfestingu Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hvað þennan hóp snerti.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að velferðarráðuneyti hafi ekki enn árið 2015 fundið varanlega lausn á þessum vanda. Markviss viðbrögð ráðuneytisins við tillögum Barnaverndarstofu árið 2011 hefðu mögulega getað komið í veg fyrir þau vandræði sem sköpuðust vegna vistunar ungra fanga í kjölfar lögfestingar Barnasáttmálans árið 2013. Jafnframt hefðu slík viðbrögð getað fyrirbyggt ágreining vegna ákvörðunar ráðuneytisins sama ár um að endurnýja þjónustusamning við meðferðarheimilið Háholt í Skagafirði (sjá kafla 3.2.1). Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur sagt opinberlega að núgildandi þjónustusamningur við Háholt sé bráðabirgðalausn á vistunarmálum ungra fanga. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti því til að vinna að framtíðarlausn þessa máls. Þá telur stofnunin brýnt að leysa vanda ungmenna sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahæðun og mæta þörf þessa hóps fyrir sérhæft meðferðarúræði. Að mati fagaðila gæti nýtt meðferðarheimili á höfuðborgarsvæðinu bæði falið í sér lausn á vistunarmálum ungra fanga og vanda ungmenna sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahæðun. Ríkisendurskoðun telur brýnt að sá kostur verði skoðaður gaumgæfilega og víðtækt samráð haft við fagaðila og sérfræðinga í málefnum barna á öllum stigum máls.

Þegar kemur að málefnum barna sem glíma við fjölþættan vanda er svipaða sögu að segja. Vandinn er þekktur og viðurkenndur en lítið hefur áunnist við að leysa hann. Með breytingum á barnaverndarlögum árið 2011 var lögfest heimildarákvæði um að Barnaverndarstofa gæti rekið sérhæfð úrræði fyrir þennan hóp í samstarfi við önnur yfirvöld, t.d. á sviði fötlunar, félags- eða heilbrigðisþjónustu. Í frumvarpi til laganna sagði að reglulega hefðu komið upp mál barna sem glímdu við fjölþættan vanda þar sem reyndi á rétt til þjónustu og nýtingu úrræða innan fleiri en eins kerfis velferðarþjónustunnar. Sérstaklega hafi reynt á mörk barnaverndarlaga, laga um málefni fatlaðra og laga um heilbrigðisþjónustu, einkum þegar kæmi að uppbyggingu og nýtingu úrræða fyrir börn sem ekki gætu verið hjá fjölskyldum sínum um lengri eða skemmri tíma vegna vanda síns. Komið hefði fyrir að þjónustukerfi gerðu með sér samning um ábyrgð á úrræði og skiptingu kostnaðar en mikilvægt væri að kveða skýrt á um heimild stofunnar til að hafa frumkvæði að því að byggja upp sérhæfð úrræði fyrir þessi börn.

Í byrjun árs 2015 voru engin slík úrræði fyrir hendi og vísbindingar um að þessi mál hefðu þróast til verri vegar. Í gögnum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga frá árinu 2013 kom m.a. fram að starfsmenn sveitarfélaga upplifðu að bæði Barnaverndarstofa og Barna- og unglingsáæðeild Landspítala skilgreindu nú sig frá verkefninu. Sveitarfélög, sem sinntu nærþjónustu, sætu því ein að því að byggja upp úrræði fyrir börn með fjölþættan vanda. Um stefnubreytingu væri að ræða af hálfu Barnaverndarstofu sem áður hefði komið meira að slíkum málum. Sambandið benti á að börn með þroska-skerðingu ættu rétt á þjónustu stofunnar eins og önnur börn en þeim væri vísað frá með tilvísun í lög um málefni fatlaðs fólks og skyldu sveitarfélaga til að byggja upp úrræði fyrir það. Börnunum væri því í reynd mismunað á grundvelli fötlunar sinnar.

Í þessu sambandi benti Barnaverndarstofa á að hópur barna með fjölþættan vanda nyti nú sem endranær þjónustu í úrræðum á vegum Barnaverndarstofu, þ.m.t. á með-

**Ráðuneytið hvatt til að finna framtíðarlausn í málefnum ungra fanga**

**Sérhæfð úrræði vantar fyrir börn með fjölþættan vanda**

**Óljóst hver ber ábyrgð á uppbyggingu úrræða fyrir börn með fjölþættan vanda**

ferðarheimilum og í fósturráðstöfunum. Á hinn bóginn hefði umsóknur um vistanir utan heimilis fjölgað fyrir börn með verulegar þroska- og geðraskanir. Að mati stofunnar ættu þessi börn rétt á sérhæfðum þjónustuúrræðum sem tækju mið af fötlun þeirra. Skaðleg áhrif stofnanadvalar, þar sem börn fá ekki þjónustu í samræmi við þarfir sínar, væru þekkt og þá væri í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna kveðið á um réttindi barna til viðeigandi vistunar utan heimilis þegar hún reyndist nauðsynleg. Að mati Barnaverndarstofu gætu heimili og stofnanir sem reknar eru samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga ekki mætt þörfum þessara barna.

### Ráðgefandi teymi innan ráðuneytisins

Á fundum Ríkisendurskoðunar með velferðarráðuneyti kom fram að í nóvember 2012 hefði ráðherra skipað nefnd sem falið var að samhæfa þjónustu ríkis og sveitarfélaga við börn með fjölþættan vanda og fjölskyldur þeirra. Nefndin skilaði [skýrslu](#) í nóvember 2013. Að sögn velferðarráðuneytis skipaði ráðherra síðan í ágúst 2014 teymi sem veitir sveitarfélögum ráðgjöf um hvernig best verði háttað þjónustu við umrædd börn og fjölskyldur þeirra. Hlutverk þess sé tvíþætt. Annars vegar meti það hvort barn þurfi að flytjast að heiman í sérsniðnið úrræði. Hins vegar veiti það ráðgjöf og leiðbeiningar um þjónustu og annan stuðning til að koma í veg fyrir að barn flytjist að heiman. Til sérstakrar athugunar komi hvort vandi barns sé svo alvarlegur að það þurfi aðstoð í samræmi við lög um málefni fatlaðs fólks en sú þjónusta geti varað fram á fullorðinsár. Að sögn ráðuneytisins er þetta tilraunaverkefni til eins árs og verður árangur starfsins metinn í lok tímabilsins. Þá verði einnig tekin ákvörðun um framhald þess.

### Ráðuneytið hvatt til að hafa forgöngu um að leysa vandann

Ríkisendurskoðun telur teymið vera skref í rétta átt. Enn skortir þó sólarhringsúrræði fyrir börn með fjölþættan vanda sem ekki geta búið hjá fjölskyldum sínum vegna hans. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að hafa forgöngu um að leysa þetta mál, m.a. með því að koma á samvinnu milli ríkis og sveitarfélaga um lausn þess. Ekki getur talist ásættanlegt að börn sem glíma við fjölþættan vanda og fjölskyldur þeirra líði fyrir óljósa ábyrgðaskiptingu í þessu efni. Varpi framangreindir aðilar ábyrgð hver á annan getur það leitt til þess að börn í mikilli þjónustuþörf fái ekki úrlausn sinna mála.

#### 2.2.4 Barnaverndarnefndir

### 27 barnaverndarnefndir starfandi í landinu

Barnavernd er lögbundið verkefni sveitarfélaga og hluti af félagsþjónustu þeirra. Barnaverndarlög kveða á um að sveitarstjórnir marki sér stefnu og geri framkvæmdaáætlanir fyrir hvert kjörtímabil á sviði barnaverndar en á vegum hvers sveitarfélags skal starfa barnaverndarnefnd. Samanlagður íbúafjöldi að baki hverri nefnd skal ekki vera undir 1.500 og því þurfa fámennari sveitarfélög að hafa samvinnu um kosningu nefndar. Í byrjun árs 2015 voru 27 barnaverndarnefndir starfandi í landinu en sveitarfélög 74 talsins. Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga nam heildarkostnaður sveitarfélaga vegna þjónustu við börn og unglinga 2,5 ma.kr. árið 2013, þar af voru laun og launatengd gjöld 1,3 ma.kr. og annar kostnaður 1,2 ma.kr. Kostnaðartölur fyrir árið 2014 lágu ekki fyrir í byrjun apríl 2015.

Barnaverndarnefnd skal skipuð fimm fulltrúum og jafnmörgum til vara. Sinni hún fleiri en einu sveitarfélagi er heimilt að skipa allt að sjö fulltrúa og jafnmarga til vara. Í barnaverndarlögum er kveðið á um að í nefndunum skuli sitja bæði konur og karlar og að leitast skuli við að þær hafi á að skipa lögfræðingi og fólki með sérþekkingu á mál-efnum barna. Þá skuli þær ráða sérhæft starfslið eða tryggja sér aðgang að viðeigandi

sérþekkingu með öðrum hætti, t.d. með því að semja við stofnanir á sviði félags-, skóla- og heilbrigðisþjónustu, um sameiginlegt starfsmannahald og sérfræðipjónustu. Sveitarstjórnnum ber að tilkynna Barnaverndarstofu um skipan barnaverndarnefndar eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að sveitarstjórnarkosningar fóru fram. Hafi hún ekki verið skipuð að fjórum mánuðum liðnum getur félags- og húsnæðismálaráðherra áminnt sveitarfélagið og veitt því einn mánuð til úrbóta.

Þrátt fyrir að barnaverndarnefndir starfi á vegum sveitarfélaga eru þær sjálfstæðar í störfum sínum. Sveitarstjórnnum er óheimilt að gefa þeim fyrirmæli um meðferð mála og þær hafa ekki aðgang að gögnum og upplýsingum er varða einstök barnaverndarmál. Ákvörðunum og úrskurðum nefndanna verður ekki skotið til sveitarstjórna heldur er þeim jafnan vísað til kærunefndar barnaverndarmála (sjá kafla 2.2.2). Þegar um er að ræða mjög alvarlegar ráðstafanir í lífi barns, s.s. að svipta foreldra forsjá þess, fer slíkt mál fyrir dómstóla.

Eftirlit með störfum barnaverndarnefnda er sem áður sagði í höndum Barnaverndarstofu og er nefndunum skylt að senda henni árlega skýrslu um starfsemi sína. Þar komi m.a. fram upplýsingar um fjölda mála undangengið ár, hvers eðlis þau voru og hverjar urðu lyktir þeirra. Barnaverndarstofa getur krafist nefndirnar um allar þær upplýsingar og skýrslur sem hún telur nauðsynlegar. Þá getur hún, á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem henni berast um meðferð einstakra mála, aflað gagna og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd. Fari nefnd ekki að ábendingum og leiðbeiningum stofunnar getur hún áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar og ber í slíkum tilvikum að gera sveitarstjórn og velferðarráðuneyti aðvart um áminninguna. Samkvæmt upplýsingum frá Barnaverndarstofu voru gefnar tvær áminningar árin 2013 og 2014, ein hvort ár. Í báðum tilvikum var áminnt vegna þess að viðkomandi nefnd sendi ekki umbeðin gögn til stofunnar, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir, vegna kvörtunar sem aðilar barnaverndarmáls höfðu beint til hennar.

### Starfsemi barnaverndarnefnda

Barnaverndarnefndir sinna grunnþjónustu í barnavernd á Íslandi. Hlutverk þeirra er margþætt, m.a. að kanna aðbúnað, hátterni og uppeldisskilyrði barna. Einnig meta þær þarfir barna sem ætla má að búi við óviðunandi aðstæður, sæti illri meðferð eða eigi í alvarlegum félagslegum erfiðleikum. Þá skulu þær beita úrræðum samkvæmt barnaverndarlögum til verndar börnum og sinna verkefnum sem t.d. sveitarstjórnir fela þeim.

Barnaverndarnefndir bjóða upp á fjölbreytta aðstoð við foreldra/forsjáraðila, s.s. að útvega þeim tilsjónarmann sem hjálpar þeim að sinna forsjár- og uppeldisskyldum sínum eða stuðningsfjölskyldu sem tekur á móti barni á einkaheimili til að létta álagi af því eða fjölskyldu þess. Nefndirnar bjóða upp á persónulega ráðgjafarþjónustu og viðtöl hjá sérfræðingum ef með þarf, s.s. félagsráðgjöfum, geðlæknum og sálfræðingum, og hlutast til um að fá greiningu og mat á þroskastöðu, námsstöðu og félagslegri stöðu barns eða unglings. Þá funda þær með starfsfólki leikskóla, skóla og heilsugæslu til að koma á bættu samstarfi hafi því verið ábótavant.

Samkvæmt 84. gr. barnaverndarlaga skulu barnaverndarnefndir hafa tiltæk úrræði þar sem veita má börnum móttöku í bráðatilvikum, m.a. til að tryggja öryggi þeirra, greina

**Barnaverndarnefndir eru sjálfstæðar í störfum sínum**

**Eftirlit með störfum barnaverndarnefnda í höndum Barnaverndarstofu**

**Barnaverndarnefndir sinna grunnþjónustu í barnavernd**

**Misbrestur í framkvæmd barnaverndarlaga**

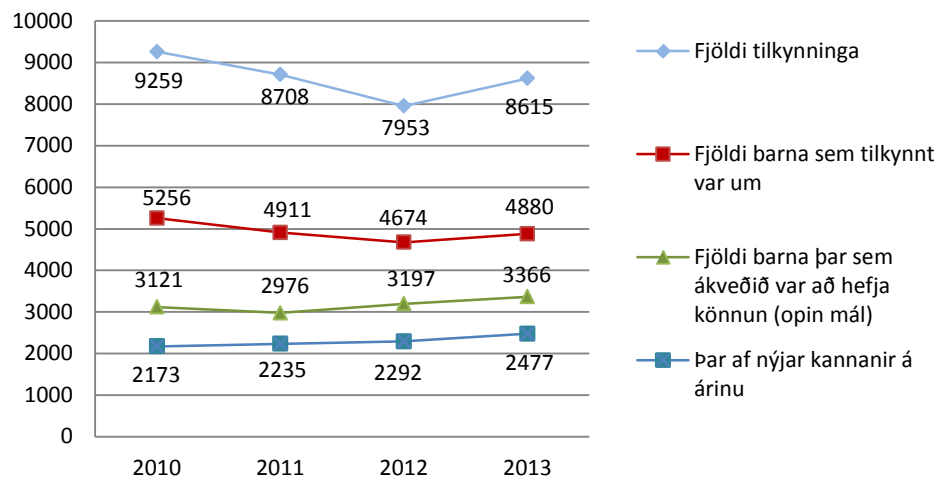
vanda þeirra eða til að kanna aðstæður vegna vanrækslu, vanhæfis eða framferðis foreldra/forsjáaraðila. Einnig þegar um er að ræða sérstakar þarfir barna, s.s. í kjölfar meðferðar. Einungis Reykjavíkurborg hefur á að skipa slíku úrræði.

## 2.3 Barnaverndarmál

Tilkynningar til barnaverndarnefnda, t.d. um að líkamlegri eða andlegri heilsu barns eða þroska þess kunni að vera hættu búin eða að heilsu eða lífi ófædds barns sé stefnt í hættu, marka upphaf barnaverndarmála. Innan sjö daga frá því að tilkynning berst skal barnaverndarnefnd taka afstöðu til þess hvort ástæða sé til að hefja könnun máls. Ef tekin er formleg ákvörðun um að gera það telst mál orðið að barnaverndarmáli. Markmið könnunar er að afla nauðsynlegra upplýsinga um aðstæður barns og meta út frá hagsmunum þess þörf fyrir úrræði í samræmi við barnaverndarlög.

Í *Ársskýrslu Barnaverndarstofu 2012–13* kemur fram að árið 2013 hafi barnaverndarnefndum sveitarfélaga borist 8.615 tilkynningar vegna 4.880 barna. Sá fjöldi jafngildir 6% barna á Íslandi miðað við mannfjöldaupplýsingar á vef Hagstofu Íslands<sup>1</sup>. Fjöldi barna á bak við mál í vinnslu á vegum nefndanna var 3.366 árið 2013. Á mynd 2.4 má sjá yfirlit um tilkynningar og kannanir mála árin 2010–13.

2.4 Fjöldi tilkynninga, barna og ákvarðana um könnun máls árin 2010–13



Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2012–13.

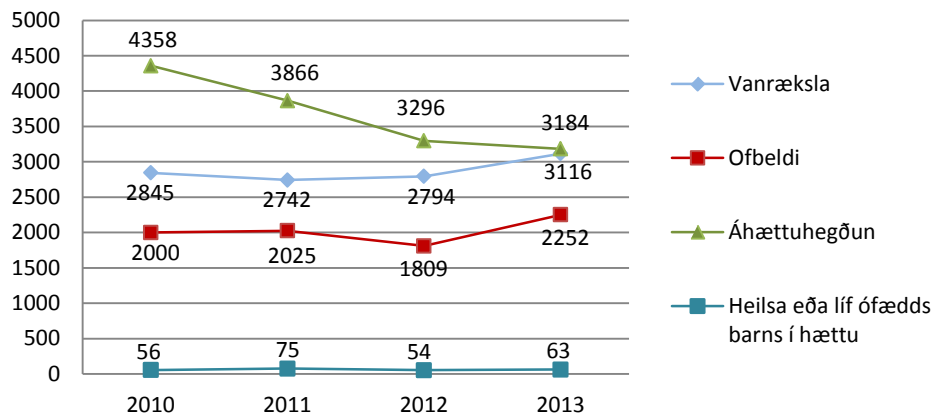
Ástæður tilkynninga til barnaverndarnefnda árið 2013 voru vanræksla (36,2% tilkynninga), ofbeldi (26,1%), áhættuhegðun (37%) eða að talið var að heilsa eða líf ófædds barns væri í hættu (0,7%). Mynd 2.5 sýnir ástæður tilkynninga árin 2010–13.

<sup>1</sup> Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru börn á Íslandi (1–17 ára) 80.040 þann 1. janúar 2014.

Tilkynningar  
marka upphaf  
barnaverndar-  
mála

8.615 tilkynningar  
vegna 4.880 barna  
árið 2013

## 2.5 Ástæður tilkynninga til barnaverndarnefnda árin 2010–13



Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2012–13.

Þegar tilkynningar til barnaverndarnefnda árið 2013 eru greindar eftir landsvæðum kemur í ljós að 45,2% þeirra komu frá Reykjavík, 23,4% frá öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og 31,4% frá landsbyggðinni. Ef rýnt er í tölur frá barnaverndarnefndum sveitarfélaga í viðauka 1 við *Ársskýrslu Barnaverndarstofu 2012–13* sést að Barnavernd Reykjavíkur fór með 34% allra barnaverndarmála á Íslandi árið 2013. Sé litið til allra barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu (Reykjavík meðtalin) hækkar hlutfallið í 60% og ef sveitarfélög í u.þ.b. klukkustundar akstursfjarlægð frá höfuðborginni eru tekin með, þ.e. Reykjanes, Árborg, Árnesþing, Akranes og Borgarbyggð, verður hlutfallið 82%. Þetta er í samræmi við upplýsingar Barnaverndarstofu um að u.þ.b. 85% allra tilkynninga til barnaverndarnefnda og um 81% barnaverndarmála komi jafnan frá svæði sem afmarkast af um klukkustundar akstri frá Reykjavík en 69% tilkynninga og 62% barnaverndarmála komi frá höfuðborgarsvæðinu sjálfu (sjá kafla 3.3). Þunginn í barnaverndarmálum liggur því á suðvesturhorni landsins.

### Misjöfn staða barnaverndarnefnda

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa barnaverndarnefnda sveitarfélaga og Barnaverndarstofu bar smæð íslenskra sveitarfélaga á góma en viðmælendur töldu hana hafa neikvæð áhrif á barnaverndarstarf í landinu. Barnaverndarnefndir væru of margar og staða þeirra misjöfn, t.d. hefði einungis Reykjavík í krafti stærðar sinnar bolmagn til að reka vistheimili eins og fram hefur komið. Rekstur sólarhringsúrræða væri kostnaðarsamur og myndi reynast mörgum smærri sveitarfélögum ofviða. Fulltrúar sveitarfélaga töldu að stækka þyrfti barnaverndarumdæmi. Slíkt myndi fela í sér aukna hagræðingarmöguleika og meiri skilvirkni, ásamt því að leiða til aukinnar sérþekkingar og draga úr persónulegum tengslum sem oft einkenna minni sveitarfélög.

Þessi viðhorf endurómuðu í niðurstöðum viðhorfskönnunar Ríkisendurskoðunar frá janúar 2015 en þar gafst forsvarsmönnum barnaverndarnefnda kostur á að benda á hvað betur mætti fara í málaflokknum. Meðal þess sem þar kom fram var að í litlum nefndum á landsbyggðinni kæmu upp fá mál. Barnaverndarstarfsmenn væru því lengi að öðlast þjálfun í meðferð barnaverndarmála og erfitt væri að byggja upp og viðhalda sérþekkingu í málaflokknum. Það leiddi til þess að nefndirnar þyrftu meiri stuðning en ella og nefndi einn aðili að þær þyrftu að geta fengið til sín fagfólk annars staðar frá til að aðstoða við eða jafnvel vinna einstök mál. Þá gerði nálægðin í litlum samfélögum

Þunginn í barnaverndarmálum liggur á suðvesturhorni landsins

Smæð sveitarfélaga talin hafa neikvæð áhrif á barnaverndarstarf

**Stærri barnaverndarnefndir geta einnig átt við vanda að etja**

mál á borð við kynferðisbrotamál erfið úrlausnar. Á hinn bóginn getur mikill málafjöldi sömuleiðis skapað vandamál og þá helst í stærri barnaverndarnefndum landsins. Viðmælendur Ríkisendurskoðunar voru sammála um að þar væri undirmönnun viðvarandi og álag á starfsfólk of mikið. Það sjónarmið kom fram í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar að e.t.v. þyrfti að setja reglur eða viðmið um hversu mörgum málum barnaverndarstarfsmenn mættu sinna í einu.

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að taka framangreindar athugasemdir til skoðunar og meta mögulegan ábata af stækkun barnaverndarumdæma. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við drög að skýrslu þessari kom fram að það kunnist að vera tilefni til að endurmeta stærð þjónustuvæða í barnavernd og var í því sambandi bent á að landinu væri skipt í 15 þjónustuvæði vegna málefna fatlaðs fólks. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til þess hver sé heppilegasta útfærslan í þessu efni en telur brýnt að úrlausn viðkvæmra mála á borð við barnaverndarmál ráðist ekki af staðbundnum þáttum, s.s. misjöfnu aðgengi að fagmönnum, sérþekkingu og sérfræðiþjónustu eða verkefnastöðu þess starfsmanns sem fær mál til meðferðar.

**Ráðuneytið hvatt til að taka upp þráðinn varðandi verkefnaflutning**

Þá telur Ríkisendurskoðun að endurskoða þurfi ábyrgðaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum og hvetur ráðuneytið til að taka upp þráðinn varðandi flutning heimila á ábyrgð sveitarfélaga, skv. 84. gr. barnaverndarlaga, til ríkisins (sjá kafla 2.1). Sú staðreynd að aðeins eitt sveitarfélag hafi burði til að reka vistheimili líkt og barnaverndarlög kveða á um hlýtur að kalla á viðbrögð ráðuneytisins. Ekki getur talist ásættanlegt að réttur barna til að njóta slíkra úrræða ráðist af búsetu þeirra enda gengur slíkt gegn jafnræðissjónarmiðum vandaðrar stjórnýslu. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við drög að skýrslu þessari kom fram að þrátt fyrir að yfirfærsla á vistheimilum frá sveitarfélögum til ríkisins, sem löggin frá árinu 2011 gerðu ráð fyrir, hafi ekki gengið eftir væri það enn afstaða þess að heppilegast væri að rekstur allra meðferðarúrræða verði á vegum Barnaverndarstofu.

# 3 Barnaverndarstarf á Íslandi

## 3.1 Barnaverndarstarf

Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga bera hita og þunga af barnaverndarstarfi á Íslandi. Þetta eru því lykilaðilar í málaflokknum. Þrátt fyrir að barnaverndarlög nr. 80/2002 kveði skýrt á um hlutverk þessara aðila er starf þeirra á margan hátt samofið. Árangur barnaverndarstarfs veltur því að miklu leyti á því að samvinna þeirra sé góð, ábyrgðarskipting rökleg og skýr og að sameiginlegur skilningur ríki um málsmeðferðarreglur í barnaverndarmálum.

**Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir lykilaðilar í málaflokknum**

### 3.1.1 Málsmeðferðarreglur í barnaverndarmálum

Í barnaverndarlögum er ítarlega fjallað um málsmeðferðarreglur sem kveða nokkuð skýrt á um það verklag sem viðhafa skal í barnaverndarmálum. Nánar er kveðið á um verklag og málsmeðferð í reglugerðum um málaflokkinn, s.s. um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd, um kærunefnd barnaverndarmála og um fóstur. Þá hefur Barnaverndarstofa gefið út ítarlega og aðgengilega [Handbók barnaverndarstarfsfólks](#) um vinnulag í barnaverndarmálum þar sem m.a. er að finna reglur og starfsaðferðir sem gilda um barnaverndarstarf, fósturráðstafanir o.fl., auk leiðbeininga um vinnslu mála.

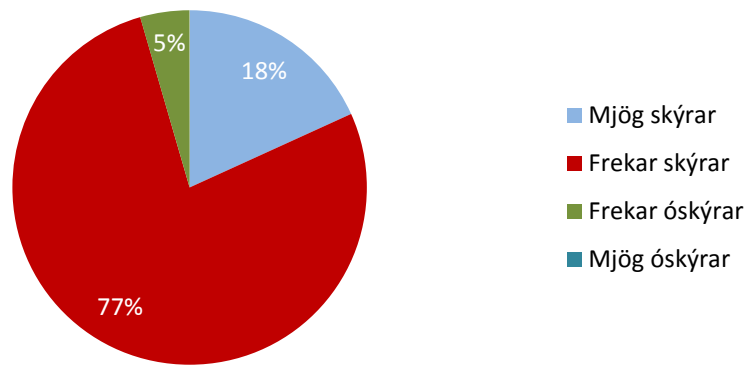
Fulltrúar barnaverndaryfirvalda sem Ríkisendurskoðun ræddi við í desember 2014 voru á einu máli um að málsmeðferðarreglur og almennar verklagsreglur í barnavernd á Íslandi væru skýrar en sögðu þó að reglulega kæmi upp ágreiningur um túlkun þeirra. Í því sambandi var m.a. nefnt að Barnaverndarstofa þyrfti að gera athugasemdir við vinnulag barnaverndarnefnda í einstökum málum þar sem t.d. vantaði upp á skráningu gagna og upplýsinga, láðst hefði að skipa barni talsmann eða tímafrestir hefðu ekki verið virtir. Á hinn bóginn töldu fulltrúar barnaverndarnefnda að Barnaverndarstofa færi stundum offari í gagnrýni sinni á störf nefndanna, hana skorti sveigjanleika og hún „sæi ekki alltaf skóginn fyrir trjám“ (sjá kafla 3.1.2).

**Málsmeðferðarreglur almennt taldar skýrar**

Í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir forsvarsmenn barnaverndarnefnda í ársbyrjun 2015 töldu 95% svarenda málsmeðferðarreglur skýrar (sjá mynd 3.1). Þegar spurt var hvort upp hefði komið ágreiningur milli nefndar og Barnaverndarstofu um túlkun reglnanna undangengin tvö ár sögðu 50% svarenda það aldrei hafa gerst. Sama hlutfall sagði það sjaldan hafa komið fyrir en enginn svaraði á þá leið að ágreiningur hefði oft komið upp. Ríkisendurskoðun telur óhjákvæmilegt að í jafn viðkvæmum málaflokki og hér um ræðir komi upp tilfelli þar sem ágreiningur verður um túlkun einstakra atriða og skoðanamunur á aðferðum og úrlausn mála. Mikilvægt er þó að slíkur ágreiningur sé leiddur til lykta á málefnalegan og lausnamiðaðan hátt með hagsmuni viðkomandi barns að leiðarljósi. Ríkisendurskoðun tekur undir sjónarmið sem fram kom í fyrrnefndri viðhorfskönnun að jafnvel þótt ágreiningur komi ekki oft upp geti hann haft mikil áhrif á starfið. Það ætti því að vera forgangsmál hlutaðeigandi aðila að leysa slík atvik á farsælan hátt og beita sér fyrir að samstarf þeirra haldist gott.

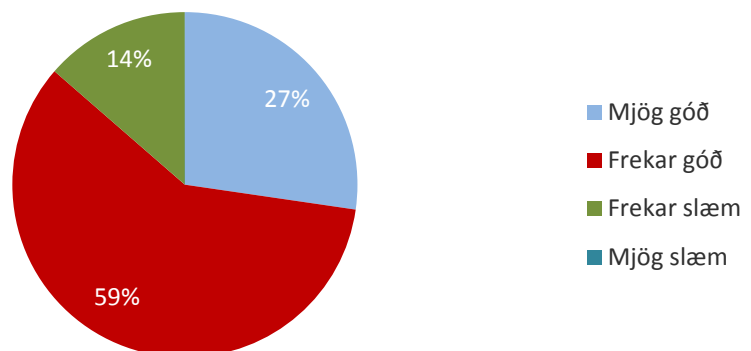
**Mikilvægt að leysa ágreining á málefnalegan hátt**

### 3.1 Málsmeðferðarreglur í barnaverndarmálum eru:



Í úttekt Ríkisendurskoðunar komu fram vísbendingar um samskiptavanda milli Barnaverndarstofu og einstakra barnaverndarnefnda. Þátttakendur í viðhorfskönnuninni voru því spurðir um samskipti sín við Barnaverndarstofu undanengin tvö ár. 86% svarenda sögðu þau hafa verið mjög eða frekar góð en 14% að þau hefðu verið frekar slæm (sjá mynd 3.2). Helmingur svarenda taldi að viðmót Barnaverndarstofu gagnvart nefndinni hefði verið frekar gott á þessu tímabili og 32% að það hefði verið mjög gott. Á hinn bóginn taldi 18% það hafa verið frekar slæmt.

### 3.2 Samskipti nefndarinnar og Barnaverndarstofu sl. tvö ár hafa verið:



**Viðhorfskönnun bendir til að samskipti séu almennt góð**

Niðurstöður viðhorfskönnunarinnar gefa skýrt til kynna að almennt séu samskipti Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda góð þótt á því séu undantekningar. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að samskipti barnaverndarnefnda við stofuna eru mismikil þar sem mála fjöldi er breytilegur og mál misjafnlega erfið úrlausnar. Gera má ráð fyrir að eftir því sem mál verða fleiri og flóknari og samskipti meiri þá aukist líkur á að upp komi núningfletir. Mikilvægt er því að allir hlutaðeigandi aðilar vandi samskiptin.

#### 3.1.2 Ágreiningsefni og samstarfsörðugleikar

Eftirfarandi þrjú atriði bar ítrekað á góma í viðræðum Ríkisendurskoðunar við barnaverndaryfirvöld og voru nefnd sem dæmi um samstarfsörðugleika þeirra í milli.



## Eftirlit með störfum barnaverndarnefnda

Fyrst ber að nefna atriði sem þegar hefur verið tæpt á í umfjöllun um málsmeðferðarreglur hér að framan og tengist eftirliti Barnaverndarstofu með störfum barnaverndarnefnda. Á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem stofunni berast um meðferð einstaka mála getur hún krafist nefndir um upplýsingar og gögn sem tengjast viðkomandi máli. Barnaverndarstofa fer yfir málið, óskar jafnvel eftir skýringum þeirrar nefndar sem vann það og beinir, ef tilefni þykir til, ábendingum til hennar. Í samtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa Barnaverndarstofu kom fram að þarna reyni á samskiptin. Þurfi stofan að gera athugasemdir við málsmeðferð nefnda geti það skapað úlfúð. Þetta er í samræmi við athugasemdir sem Ríkisendurskoðun fékk frá fulltrúum barnaverndarnefnda sem töldu að Barnaverndarstofa ætti það til að fara offari í gagnrýni sinni á störf nefndanna. Nefndu þeir að jafnvel þótt kvörtun sneri að tilteknu atriði tíndi Barnaverndarstofa jafnan til fleiri atriði og því gætu athugasemdir orðið svo margar að starfsfólk nefnda féllust hendur og upplifði niðurstöður kvörtunarmála sem ásanir um slök vinnubrögð. Þá kæmi fyrir að því þætti stofan tala niður til sín.

Til að meta þessi samskipti óskaði Ríkisendurskoðun eftir afriti af niðurstöðum allra kvörtunarmála sem Barnaverndarstofa tók til meðferðar árið 2014. Eftir að hafa rýnt í þær telur stofnunin að stofan hafi ekki farið offari í gagnrýni sinni á störf nefndanna. Að mati hennar voru athugasemdir Barnaverndarstofu réttmætar og ábendingar almennt settar fram á röklegan og málefnalegan hátt. Þá fær Ríkisendurskoðun ekki betur séð en að þær hafi verið í samræmi við gildandi málsmeðferðarreglur og fyrst og fremst miðað að því að gæta réttinda þeirra barna og fjölskyldna sem í hlut áttu. Ekki varð séð að neikvæðs tóns gætti í bréfum Barnaverndarstofu eða að hún talaði niður til nefndanna.

Það vakti athygli Ríkisendurskoðunar hversu ítarlegar flestar niðurstöðurnar voru. Þær voru nokkuð staðlaðar og mikið vísað í lagagreinar og verklagsreglur sem giltu um þau álitæfni sem fjallað var um. Um tilgang þess að setja niðurstöður fram með þessum hætti sagði Barnaverndarstofa markmiðið vera að þær fælu ekki einungis í sér gagnrýni á störf nefndanna heldur væru á sama tíma upplýsandi og leiðbeinandi. Þá sagði stofan að þar sem athugasemdir hennar lytu oft að sömu atriðum hefði orðið til staðlaður texti sem m.a. væri notaður til að samræma vinnu við eftirlitsmál og stytta málsmeðferðartíma. Hann væri að jafnaði þrír til fjórir mánuðir.

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemdir við vinnubrögð Barnaverndarstofu í þessu sambandi. Rétt er þó að taka fram að Ríkisendurskoðun óskaði ekki eftir öðrum bréflegum samskiptum en að framan greinir og getur því aðeins dregið ályktanir af þeim. Ríkisendurskoðun áréttar mikilvægi góðra samskipta og hvetur starfsfólk beggja aðila til að temja sér vönduð vinnubrögð og gæta meðalhófs og sanngirni í gagnrýni á störf hver annars.

## Vistun barns utan heimilis

Í öðru lagi ræddu viðmælendur Ríkisendurskoðunar um ágreining eða togstreitu sem skapast getur milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda um vistun barns utan heimilis. Þetta atriði snýr einnig að hluta til að málsmeðferðarreglum í barnaverndar-

**Telja Barnaverndarstofu stundum fara offari í gagnrýni sinni**

**Ríkisendurskoðun taldi athugasemdir stofunnar almennt málefnalegar**

**Niðurstöður kvörtunarmála almennt ítarlegar**

**Engar athugasemdir við vinnubrögð stofunnar vegna mála sem voru skoðuð**

**Togstreita um beitingu stofnanaúrræða**

málum og eftirliti Barnaverndarstofu með að þeim sé fylgt en stofan afgreiðir umsóknir barnaverndarnefnda um meðferð og vistun á heimilum og stofnunum ríkisins.

**Almenn sátt ríkir um að fjölkerfameðferð sé oftast fyrsti kostur**

Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir eru í grunninn sammála um að það þjóni hagsmunum barna best ef leysa má vanda þeirra í nærumhverfinu. Þá ríkir um það almenn sátt að fjölkerfameðferð (MST) sé þar oftast fyrsti kostur. Fulltrúar barnaverndarnefnda töldu það þó skapa togstreitu þegar nefndirnar vildu vista börn á heimili eða stofnun. Stefna Barnaverndarstofu væri að þróast í þá átt að helst ætti ekki að grípa til slíkra úrræða. Umsóknir barnaverndarnefnda um beitingu þeirra fengju því oft synjun þótt nefndirnar teldu þörf barnanna brýna. Fram kom að sveitarfélög hefðu upplýst Samband íslenskra sveitarfélaga um að fyrir kæmi að starfsfólk nefnda væri hvatt til að sækja ekki um meðferðarúrræði á vegum Barnaverndarstofu því að hún teldi það ekki henta viðkomandi barni. Það væri þá ekki skráð á biðlista eftir meðferðarheimili eða öðru úrræði á vegum stofunnar og því væri raunveruleg þörf ekki ætíð sýnileg.

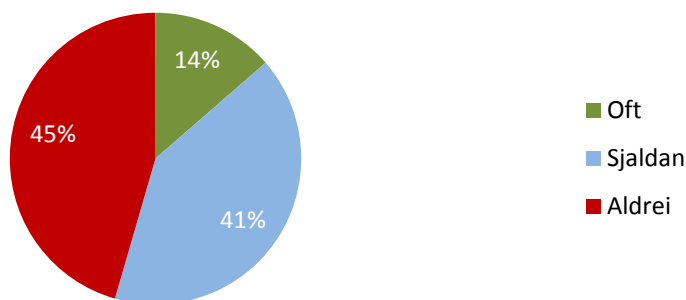
**Mikilvægt að gæta meðalhófs í beitingu úrræða**

Barnaverndarstofa sagði á hinn bóginn að fjölkerfameðferð útilokaði ekki stofnanaúrræði. Sátt ríkti um hana sem fyrsta meðferðarkost en stofan legði jafnframt áherslu á að hún, Stuðlar og meðferðarheimilin ynnu saman sem eitt þjónustukerfi eins og tíðkaðist í stigskiptri þjónustu. Við mat á umsóknum væri leitast við að beita ekki sterkari inngrípum en þörf krefði og því yrði að byrja á að reyna vægari stuðningsúrræði eða þau að vera talin ófullnægjandi. Barnaverndarnefndir ættu það til að vera of fljótar á sér að óska eftir stofnanaúrræðum en vistun barna á heimilum og stofnunum væri ekki án áhættu. Þau gætu m.a. orðið fyrir smitáhrifum af börnum sem glímdu við alvarlegri eða annars konar vanda en þau sjálf. Börn yrðu því að eiga við verulegan vanda að etja til að beiting slíks úrræðis væri réttlætanager.

**Óæskilegt ef ágreiningur er um beitingu úrræða**

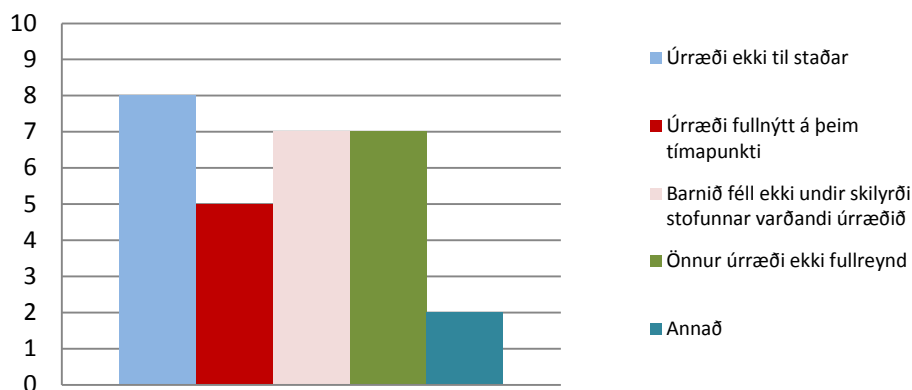
Ríkisendurskoðun telur óæskilegt ef þessa lykilaðila greinir á um beitingu úrræða í barnaverndarmálum. Því fylgir hætta á að úrlausn mála tefjist úr hófi fram og að börn fái ekki nauðsynlega þjónustu. Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar voru forsvarsmenn barnaverndarnefnda spurðir hvort dæmi væru um að skjólstæðingar þeirra hefðu á undangengnum tveimur árum ekki fengið aðgang að úrræði á vegum Barnaverndarstofu þótt nefndin hefði talið slíkt nauðsynlegt. 14% svarenda kváðu slíkt oft hafa komið fyrir, 41% sjaldan og 45% að það hefði aldrei gerst (sjá mynd 3.3).

3.3 Eru dæmi um að skjólstæðingar nefndarinnar hafi ekki fengið aðgang að úrræði á vegum Barnaverndarstofu þrátt fyrir að nefndin teldi nauðsyn á því?



Þeir sem svöruðu því til að dæmi væru um að skjólstæðingar nefndarinnar hefðu ekki fengið aðgang að úrræðum á vegum Barnaverndarstofu voru spurðir um helstu ástæður þess. Merkjja mátti við fleiri en einn svarmöguleika. Átta merktu við að úrræðið hefði ekki verið til staðar, fimm að það hefði verið fullnýtt á þeim tímapunkti, sjö að stofan hefði talið að barnið félli ekki undir skilyrði hennar um úrræðið og jafnmargir að stofan hefði talið að önnur úrræði hefðu ekki verið fullreynd. (sjá mynd 3.4).

### 3.4 Ástæður þess að börn fengu ekki aðgang að úrræðum Barnaverndarstofu?



Samkvæmt ársskýrslu Barnaverndarstofu 2012–13 synjar stofan einkum umsóknum um meðferð þegar vægari úrræði hafa ekki verið reynd, meðalhófs ekki verið gætt og/eða ef úrræðið er ekki talið þjóna hagsmunum barnsins. Slík niðurstaða geti fengist eftir samráð við viðkomandi barnaverndarnefnd sem sækir þá oftast um viðeigandi úrræði í kjölfarið. Þá komi fyrir að samþykktar umsóknir séu dregnar til baka, t.d. ef nefnd kemst að þeirri niðurstöðu að annað úrræði henti þörfum barns og fjölskyldu þess betur. Samkvæmt ársskýrslunni hefur synjunum Barnaverndarstofu um meðferð á heimilum og stofnunum ekki fjölgað árin 2010–13. Hlutfallið var 12,4% af öllum umsóknum ársins 2010 en 4,4% árið 2013. Á hinn bóginn hefur umsóknum um vistun á meðferðarheimilum fækkað um 70% á tímabilinu og um 51% á Stuðlum (sjá töflu 3.5).

Engar vísendingar um að synjunum um meðferð hafi fjölgað

### 3.5 Niðurstöður umsókna um meðferð greint eftir úrræðum og árum

|  | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       |
|--|------------|------------|------------|------------|
| <b>Meðferðarheimili - umsóknir samtals</b> | <b>71</b>  | <b>40</b>  | <b>25</b>  | <b>21</b>  |
| Umsóknum synjað                            | 9 (12,7%)  | 3 (7,5%)   | 3 (12%)    | 0 (0%)     |
| Umsóknir dregnar til baka                  | 9 (12,7%)  | 9 (22,5%)  | 3 (12%)    | 4 (19%)    |
| Samþykktar umsóknir                        | 53 (74,6%) | 28 (70%)   | 19 (76%)   | 17 (81%)   |
| <b>Stuðlar – umsóknir samtals</b>          | <b>70</b>  | <b>52</b>  | <b>43</b>  | <b>34</b>  |
| Umsóknum synjað                            | 7 (10%)    | 7 (13%)    | 5 (11,6%)  | 3 (8,8%)   |
| Umsóknir dregnar til baka                  | 15 (21,4%) | 11 (21,2%) | 2 (4,7%)   | 3 (8,8%)   |
| Samþykktar umsóknir                        | 48 (68,6%) | 34 (65,4%) | 36 (83,7%) | 28 (82,4%) |
| <b>MST – umsóknir samtals</b>              | <b>77</b>  | <b>82</b>  | <b>77</b>  | <b>82</b>  |
| Umsóknum synjað                            | 11 (14,3%) | 2 (2,4%)   | 4 (5,2%)   | 3 (3,7%)   |
| Umsóknir dregnar til baka                  | 12 (15,6%) | 4 (4,9%)   | 11 (14,3%) | 12 (14,6%) |
| Samþykktar umsóknir                        | 54 (70%)   | 76 (92,7%) | 62 (80,5%) | 67 (81,7%) |

Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2012–13.

Mikilvægt að ráðuneytið kanni ástæður ólíkra túlkana

Efasemdir um að ráðgjöf og eftirlit sé á sömu hendi

Aðgangur að ráðgjöf og leiðbeiningum almennt talinn góður

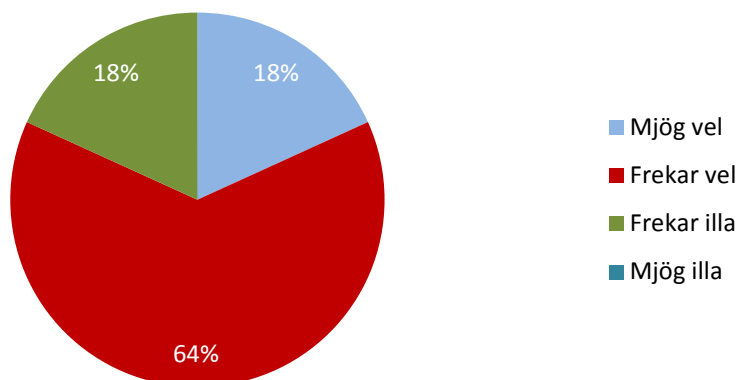
Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að velferðarráðuneyti leiti frekari upplýsinga um þær ástæður sem kunna að liggja að baki mismunandi túlkana barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu í þessu efni. Mikilvægt er að greina hvort til staðar séu duldir biðlistar líkt og sveitarfélögin hafa bent á og/eða hvort um sé að ræða skort á úrræðum. Í því sambandi væri nærtækt að beina sjónum að „gráum svæðum“ innan velferðarþjónustunnar, s.s. úrræðaleysi í málefnum barna með fjölþættan vanda og erfiðleikum sveitarfélaga við að starfrækja vistheimili (sjá kafla 2.2.3 og 2.3).

### Tvöfalt hlutverk Barnaverndarstofu

Í þriðja lagi bar oft á góma, í viðtölum og athugasemdum við viðhorfskönnunina, efasemdir um ágæti þess að Barnaverndarstofa fari í senn með ráðgjafar- og leiðbeiningarhlutverk og eftirlitshlutverk gagnvart barnaverndarnefndum. Við núverandi fyrirkomulag líði ráðgjöfin fyrir eftirlitið þar sem stofan haldi að sér höndum við ráðgjöf í einstökum málum vegna þess að hún gæti þurft að kanna þau síðar á grundvelli eftirlitsskyldu sinnar. Því yrði að aðskilja þessi hlutverk betur.

Ríkisendurskoðun leitaði í viðhorfskönnun sinni álits barnaverndarnefnda á því hvernig Barnaverndarstofa sinnir þessum hlutverkum. 82% svarenda töldu stofuna sinna lögbundnu eftirlitshlutverki sínu mjög eða frekar vel en 18% töldu hana sinna því frekar illa (sjá mynd 3.6).

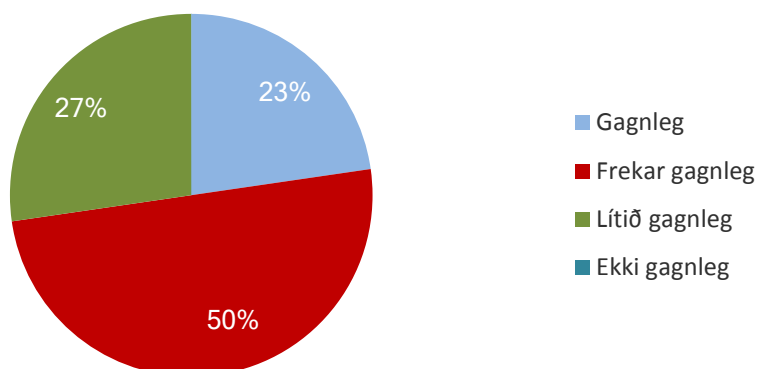
3.6 Barnaverndarstofa sinnir lögbundnu eftirliti sínu gagnvart nefndinni:



Eins og fram kom í kafla 2.2.3 töldu 96% svarenda aðgang að ráðgjöf og leiðbeiningum Barnaverndarstofu mjög eða frekar góðan. Að mati Ríkisendurskoðunar er sú niðurstaða áhugaverð miðað við fyrrnefndar athugasemdir um að stofan telji sig ekki geta veitt ráðgjöf vegna eftirlitsskyldu sinnar. Á hinn bóginn var í könnuninni einnig spurt um gagnsemi ráðgjafar og leiðbeininga Barnaverndarstofu og þá kom í ljós að á meðan 73% svarenda töldu þær gagnlegar taldi tæplega þriðjungur þeirra þær gagnslitlar (sjá mynd 3.7). Samkvæmt þessu helst gagnsemi leiðbeininga og ráðgjafar ekki endilega í hendur við greiðan aðgang að þeim. Miðað við athugasemdir svarenda og þær upplýsingar sem fengust úr viðtölum virðast barnaverndarnefndir stundum hafa

þörf fyrir annars konar eða ítarlegri leiðsögn og þjónustu en stofan telur sig geta veitt vegna hins tvíþætta hlutverks síns.

### 3.7 Ráðgjöf og leiðbeiningar Barnaverndarstofu eru:



Fulltrúar velferðarráðuneytis kváðust þekkja vel til þess sjónarmiðs að nauðsynlegt væri að skilja betur að ráðgjafar- og eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu og sögðu það í deiglu. Slíkur aðskilnaður væri meðal þeirra breytinga sem fyrirhuguð stofnun nýrrar stjórnarsýslustofnunar á sviði félagsþjónustu og barnaverndar ætti að ná fram (sjá kafla 3.3). Engu að síður töldu þeir að Barnaverndarstofa gæti vel sinnt almennu leiðbeiningarhlutverki sínu samhliða eftirlitinu. Undir það tók fulltrúi stofunnar sem þvert á skoðanir barnaverndarnefnda taldi mikinn styrk felast í hinu tvíþætta hlutverki. Á sama tíma og stofan benti á það sem betur mætti fara í störfum nefndanna leitaðist hún við að efla og styðja við starf þeirra með skýrum leiðbeiningum. Kvaðst hann hafa efasemdir um aðgreiningu eftirlitshlutverks og leiðbeiningarhlutverks því hætta væri á að leiðbeiningin yrði þá of fjarlæg eiginlegu barnaverndarstarfi.

Ríkisendurskoðun telur það ótvíræðan kost að eftirliti stofunnar fylgi leiðsögn í vinnslu og meðferð barnaverndarmála. Á hinn bóginn er mikilvægt að gerður verði skýr greinarmunur á ráðgjöf og leiðbeiningu. Barnaverndarstofa geti vissulega með góðu móti sinnt almennu leiðbeiningarhlutverki samhliða eftirliti en hún geti ekki sinnt ráðgjöf í einstökum málum án þess að gera sig mögulega vanhæfa til eftirlits síðar.

Að mati Ríkisendurskoðunar kann að vera að 7. gr. barnaverndarlaga, sem tilgreinir hlutverk Barnaverndarstofu, sé ekki nógu skýrt hvað þetta varðar. Þar segir m.a.:

Barnaverndarstofa skal hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu.

Þessa grein túlkar Barnaverndarstofa þannig að leiðbeiningar- og ráðgjafarhlutverkið sé fyrst og fremst nánari útfærsla á 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 þar sem kveðið er á um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Sama tón má finna í greinargerð með frumvarpi til barnaverndarlaga en þar segir að leiðbeiningar og ráðgjöf til barnaverndarnefnda skuli fyrst og fremst vera almenns eðlis en ekki þannig að stofan taki beinan þátt í vinnslu barnaverndarmála eða komi formlega að ákvörðun um þau. Í ljósi þessa

Í deiglu að skilja að ráðgjafar- og eftirlitshlutverk stofunnar

Lagaákvæði um ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu óljóst

telur Barnaverndarstofa að eðli ráðgjafarinnar myndi ekki breytast þótt eftirlitið yrði fært annað.

Á hinn bóginn telur Ríkisendurskoðun að ætla megi að einhverjar barnaverndarnefndir skilji umrætt ákvæði þannig að leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd laganna séu einn þáttur í hlutverki stofunnar en ráðgjöf annar og að samkvæmt því beri Barnaverndarstofu að veita þeim nánari ráðleggingar við úrvinnslu einstakra mála. Þá benda upplýsingar Ríkisendurskoðunar til að í einhverjum tilfellum kunni að vera raunveruleg þörf á slíkri ráðgjöf. Að mati Ríkisendurskoðunar væri það málaflokkunum til hagsbóta ef hlutverk Barnaverndarstofu væri skýrt hvað þetta varðar og skilin á milli leiðsagnar og ráðgjafar skilgreind betur. Matskenndar ákvarðanir um hve langt stofan getur gengið í leiðbeiningum sínum skapar óvissu og eykur líkur á árekstrum. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að meta hvort endurskoða þurfi ákvæði 7. gr. barnaverndarlaga með það að markmiði að gera það skýrara svo að ekki þurfi að efast eða deila um merkingu þess.

Ríkisendurskoðun telur jafnframt mikilvægt að velferðarráðuneyti meti þörf barnaverndarnefnda fyrir ráðgjöf við úrvinnslu mála og taki afstöðu til þess hvernig henni verði best mætt. Það má t.d. gera með því að stækka nefndirnar og auka þannig sérþekkingu þeirra eða með því að veita aukna miðlæga ráðgjöf. Samhliða því þarf ráðuneytið að meta hvar slíkri ráðgjöf yrði best komið fyrir, þ.e. hvort hún yrði innan Barnaverndarstofu eða utan hennar. Telji ráðuneytið að stofan eigi að fara með slíkt ráðgefandi hlutverk þarf það, með hliðsjón af hæfisreglum, að tryggja skýra aðgreiningu innan hennar milli þeirra sem gegna eftirliti og hinna sem veita ráðgjöf í einstökum málum.

### 3.2 Staða velferðarráðuneytis í málaflokknum

Þrátt fyrir að velferðarráðuneyti fari lögum samkvæmt með yfirstjórn barnaverndarmála og beri ábyrgð á stefnumótun í málaflokknum fer Barnaverndarstofa með daglega stjórnarsýslu hans. Verkaskipting þessara aðila hefur þróast með þeim hætti að Barnaverndarstofa hefur í reynd farið fyrir málaflokknum og m.a. verið „ríkið“ í samskiptum við barnaverndarnefndir sveitarfélaga. Ráðuneytið á ekki í beinum samskiptum við nefndirnar og samtal þar á milli hefur verið lítið sem ekkert þegar kemur að stefnumótun í málaflokknum. Samtalið á sér stað á milli þeirra og Barnaverndarstofu sem hefur frá árinu 2009 haft þá stefnu að heimsækja hverja nefnd einu sinni á kjörtímabili. Tilgangur heimsóknanna er að öðlast innsýn í stöðu mála í hverju umdæmi fyrir sig og kynnast sjónarmiðum þeirra og áherslum.

Samkvæmt 7. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 skal Barnaverndarstofa vera velferðarráðuneyti til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum. Af samtölum við fulltrúa barnaverndaryfirvalda má þó ráða að þetta hlutverk hafi þróast þannig að stofan hafi orðið gott betur en ráðgefandi. Hún hafi orðið helsti stefnumótunaraðili málaflöksins. Einn viðmælenda Ríkisendurskoðunar tók svo til að orða að ráðuneytið væri komið langt frá gólfinu og að fagþekking innan þess væri að glatast. Ráðuneytið væri afar háð sérþekkingu Barnaverndarstofu og treysti nær alfarið á hana í starfi sínu. Þá kom fram í samtali við fulltrúa velferðarráðuneytis að það treysti mjög á stofuna við samningu reglugerða og gerð framkvæmdaáætlunar vegna sérþekkingar hennar. Grunnvinnan

**Málaflokknum til hagsbóta ef hlutverk Barnaverndarstofu væri betur skilgreint**

**Mikilvægt að meta þörf nefnda fyrir ráðgjöf og hvernig henni verði mætt**

**Barnaverndarstofa hefur farið fyrir málaflokknum**

**Barnaverndarstofa hefur leitt stefnumótun í barnavernd**

færi fram hjá Barnaverndarstofu en að ráðuneytið tæki svo við keflinu og ynni málið áfram í samvinnu við stofuna.

Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga hefur velferðarráðuneyti haft samráð við það um endurskoðun löggjafar í barnaverndarmálum. Á hinn bóginn hafi sveitarfélög haft litla aðkomu að þróun málaflokksins og ráðuneytið ekki átt sérstakt samtal við þau eða samtök þeirra um forgangsröðun verkefna og undirbúning framkvæmdaáætlunar. Má sem dæmi nefna að fyrsta aðkoma sambandsins að framkvæmdaáætlun 2007–10 var umsögn um drög að stefnumarkandi áætlun um barnavernd til ársins 2010 sem unnin var af Barnaverndarstofu og félagsmálaráðuneyti. Í henni var bent á að þótt áætlunin lyti einkum að markmiðum ríkisins og Barnaverndarstofu kynni hún að hafa ýmis áhrif á störf barnaverndarnefnda og jafnvel leiða til kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin. Sambandið lagði því áherslu á að samráð væri haft við þau um breytingar í barnaverndarstarfi. Þá telur sambandið skorta á að leitað sé eftir viðhorfum barnaverndarnefnda um hvaða úrræði þau vilja sjá starfrækt.

**Sveitarfélög hafa haft litla aðkomu að þróun málaflokksins**

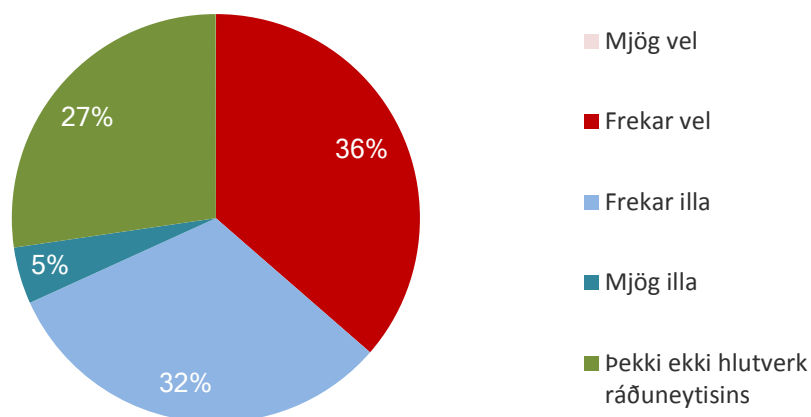
Ríkisendurskoðun bendir á að eðlilega verði til mikil sérþekking í stofnun eins og Barnaverndarstofu og nauðsynlegt að velferðarráðuneyti leiti ráðgjafar hjá henni við stefnumótun í málaflokki eins og lög kveða á um. Á hinn bóginn geldur Ríkisendurskoðun varhug við því að ráðuneytið treysti nær alfarið á sérþekkingu einnar stofnunar í þessu efni. Mikilvægt er að það sinni stefnumótunarhlutverki sínu með virkari hætti en verið hefur og hafi meira samráð við sveitarfélög og samtök þeirra um stöðu og þróun barnaverndar í landinu. Ákvarðanir ríkisins í barnaverndarmálum hafa áhrif á starfið á sveitarstjórnarstigi og því er virk og góð samvinna mikilvæg til að stuðla að sátt um málaflokkinn og um margt lykkillinn að árangursríku barnaverndarstarfi.

Þá telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að velferðarráðuneyti sé almennt sýnilegra og í betri tengslum við önnur barnaverndaryfirvöld. Frásagnir viðmælenda hennar gefa til kynna að ráðuneytið hafi um langa hríð verið fjarlægt, að raunveruleg áhrif þess á málaflokkinn hafi verið lítil og hlutverk þess um margt óljóst. Í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir forsvarsmenn barnaverndarnefnda í janúar 2015 var spurt hvernig þeir teldu velferðarráðuneyti sinna lögbundnu hlutverki sínu í barnavernd og hljóta niðurstöðurnar að teljast áhyggjuefni fyrir ráðuneytið. Enginn svaraði því til að ráðuneytið sinnti hlutverki sínu mjög vel og einungis 36% töldu það sinna því frekar vel. Sama hlutfall taldi ráðuneytið sinna hlutverki sínu frekar eða mjög illa og þá kváðust 27% svarenda ekki þekkja lögbundið hlutverk ráðuneytisins (sjá mynd 3.8).

**Minnihluti svarenda taldi ráðuneytið sinna lögbundu hlutverki sínu vel**

Ríkisendurskoðun telur þessa niðurstöðu til marks um hversu fjarlægt ráðuneytið hefur verið innan málaflokksins og styðja það sem viðmælendur stofnunarinnar hafa sagt, þ.e. að Barnaverndarstofa hafi í reynd farið með málaflokkinn. Ríkisendurskoðun telur þetta geta skapað vandamál, t.d. þegar upp kemur ágreiningur um framkvæmd barnaverndarlaga milli Barnaverndarstofu og sveitarfélaga eða hnökra verða í samskiptum þeirra. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að þessir aðilar geti leitað til ráðuneytisins og óskað liðsinnis þess við úrlausn erfiðra mála.

### 3.8 Hvernig sinnir velferðarráðuneyti lögbundnu hlutverki sínu í barnavernd?



#### Lítill samskipti milli ráðuneytis og barnaverndarnefnda

Niðurstöður viðhorfskönnunar Ríkisendurskoðunar sýna einnig að 68% svarenda áttu ekki í neinum samskiptum við velferðarráðuneyti vegna barnaverndarmála síðastliðin tvö ár. Vera má að þetta hlutfall sé í reynd enn hærra. Í athugasemdum við könnunina skýrði einn svarandi t.d. frá því að hann ætti í þessu sambandi við samskipti við kærunefnd barnaverndarmála sem hefur aðsetur í ráðuneytinu en er ekki hluti af því. Ekki hefði verið um önnur samskipti að ræða. Þá höfðu einungis þrír svarendur (14%) vísað erindum til þess á undangengnum tveimur árum en 86% þeirra kvaðst ekki hafa gert það. Þeir sem vísað höfðu erindum til velferðarráðuneytis voru spurðir hvers eðlis þau hefðu verið og nefndu þeir, auk fyrrnefndra kærumála, erindi vegna málefna barna með fjölþættan vanda og erindi vegna samskipta nefndarinnar við Barnaverndarstofu. Það síðastnefnda er áhugavert í ljósi þess að velferðarráðuneyti kvaðst í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar ekki hafa borist erindi eða aðrar upplýsingar um vandamál tengdum samskiptum og/eða ágreiningi milli þessara aðila. Raunar telur Ríkisendurskoðun umhugsunarvert að ráðuneytið hafi enga vitneskju haft um þetta því það brann nokkuð á fulltrúum sveitarfélaga í samtölum þeirra við stofnunina.

#### Gott samstarf barnaverndaryfirvalda mikilvægt

Í 79. gr. barnaverndarlaga segir að ágreiningi sem kunnir að rísa milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila heimila á vegum ríkisins megi skjóta til velferðarráðuneytis, sem og ágreiningi um framkvæmd þjónustu milli einstaklings sem nýtur hennar á heimili og Barnaverndarstofu. Engin sambærileg ákvæði eru um ágreining sem kann að rísa milli stofunnar og barnaverndarnefnda sveitarfélaga. Það skýtur skökku við því að ágreiningur þeirra í milli getur ekki síður haft mikil áhrif á framkvæmd og árangur barnaverndarstarfs á Íslandi. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að meta hvort í því felist ávinningur að sett verði slíkt ákvæði í núgildandi barnaverndarlög. Mikið veltur á að samvinna þessara aðila sé góð og þar sem ráðuneytið fer með yfirstjórnarvald í málaflokki hlýtur það að gegna lykilhlutverki í að stuðla að góðri samvinnu barnaverndaryfirvalda og leiða til lykta ágreining sem kann að rísa milli þeirra.

#### 3.2.1 Stjórnsýslusamband velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu

Staða velferðarráðuneytis innan málaflokksins verður ekki að fullu skýrð nema gerð sé grein fyrir stjórnsýslusambandi þess og Barnaverndarstofu. Þegar stofan var sett á



stofn árið 1995 var hún skilgreind sem sérstök stofnun undir yfirstjórn ráðherra. Hún var með öðrum orðum undirstofnun félagsmálaráðuneytis. Við setningu núgildandi barnaverndarlaga árið 2002 var stjórnýslusambandinu breytt og stofan skilgreind sem sjálfstæð stofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra. Athyglisvert er að í frumvarpi til laganna var gert ráð fyrir að Barnaverndarstofa yrði áfram undirstofnun ráðuneytisins en að tillögu þáverandi félagsmálanefndar Alþingis var stöðu hennar breytt og hún sögð sjálfstæð stofnun. Tillögu nefndarinnar fylgdu engar skýringar og því er hvergi að finna lögskýringargögn eða aðrar upplýsingar um hvaða þýðingu því var ætlað hafa að Barnaverndarstofa yrði sjálfstæð. Almennt hefur slík ákvörðun þó áhrif á stjórnunar- og eftirlitsheimildir viðkomandi ráðuneytis.

**Stjórnýslusambandi ráðuneytis og Barnaverndarstofu breytt árið 2002**

Sjálfstæði stofnana felur jafnan í sér að ráðherra fer ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim. Ráðherra getur ekki gefið þeim bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnýslu nema að hafa til þess sérstaka lagaheimild og hefur að sama skapi ekki annað eftirlit með störfum þeirra en leiðir af fyrirmælum laga. Ráðherra er því óheimilt að grípa inn í störf sjálfstæðra stofnana nema til þess standi sérstök lagaheimild. Í tilviki Barnaverndarstofu er kveðið á um eftirlitsheimildir velferðarráðuneytis í 5. gr. barnaverndarlaga. Þar segir: „[Ráðuneytið] skal hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu. Það getur krafist upplýsinga um einstök mál á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga.“ Í 89. gr. laganna segir enn fremur að velferðarráðuneyti skuli hafa eftirlit með því að úrræði á ábyrgð ríkisins uppfylli ávallt þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum, stöðlum og þjónustusamningum þegar það á við en Barnaverndarstofa fari með faglega og fjárhagslega yfirstjórn þessara úrræða (sjá kafla 2.2.1).

**Eftirlitsheimildir ráðuneytisins**

Það sama gildir um eftirlitsákvæði 5. greinar og ákvæði um sjálfstæði Barnaverndarstofu. Það var upphaflega ekki í frumvarpi til barnaverndarlaga heldur var því bætt við að tillögu félagsmálanefndar Alþingis. Í nefndarátliti hennar segir að þarna sé áréttað að ráðuneytið hafi þetta eftirlit en tillagan að öðru leyti ekki útskýrð. Skortur á lögskýringargögnum veldur því að ekki liggur ljóst fyrir hver raunveruleg ætlun löggjafans var. Hann mælti í raun fyrir um sjálfstæði Barnaverndarstofu á sama tíma og eftirlitsskylda ráðuneytisins skyldi vera eins og um hefðbundna undirstofnun væri að ræða.

**Skortur á lögskýringargögnum veldur óvissu**

Á fundi með velferðarráðuneyti í lok árs 2014 voru fulltrúar þess spurðir um sjálfstæði Barnaverndarstofu gagnvart ráðuneytinu. Kváðu þeir stofuna ekki vera undirstofnun ráðuneytisins heldur sjálfstæða stofnun. Eftirlit ráðuneytisins væri því fyrst og fremst fjárhags- og rekstrarlegs eðlis. Það tæki ekki til einstakra ákvarðana stofunnar. Þessi túlkun er í samræmi við ákvæði 13. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands sem segir að ráðherra skuli hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlitið taki ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.

### Óljós afstaða til sjálfstæðis Barnaverndarstofu

Að mati Ríkisendurskoðunar er stjórnýslusamband velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu um margt óljóst. Á það ekki síst við um raunverulegt sjálfstæði stofunnar. Í aðra röndina hefur verkaskipting þessara aðila verið nokkuð fljótandi og Barnaverndarstofu verið falið að sinna verkefnum sem lögum samkvæmt eru á ábyrgð ráðuneytisins. Stofan hefur því í reynd farið fyrir málaflokknum og verið helsti stefnumótunar-

**Stjórnýslusamband ráðuneytis og Barnaverndarstofu óljóst**

### Barnaverndarstofa andsnúin uppgjörsgreiðslum til Torfastaða og Árbótar

aðili hans. Í hina röndina finnast þess dæmi að velferðarráðuneyti og fyrirrennari þess, félagsmálaráðuneyti, hafi gripið inn í ákvarðanir stofunnar og raunar fram fyrir hendurnar á henni, m.a. með því að fela henni að semja um mál þvert á sjónarmið sín. Má sem dæmi nefna uppgjörsgreiðslur vegna loka þjónustusamninga við rekstraraðila tveggja meðferðarheimila, Torfastaða og Árbótar, sem Ríkisendurskoðun fjallaði um í skýrslu sinni [þjónustusamningar Barnaverndarstofu og lok þeirra](#) árið 2011 og viðræður sem Barnaverndarstofu var falið að ganga til við rekstraraðila meðferðarheimilisins Háholts í Skagafirði árið 2013 um endurnýjun þjónustusamnings.

Í tilvikum Torfastaða og Árbótar hafði Barnaverndarstofa lýst sig andsnúna uppgjörsgreiðslum og talið að ríkinu bæri ekki að greiða þær. Félagsmálaráðherra gerði engu að síður samkomulag við rekstraraðila Torfastaða árið 2005 um uppgjörsgreiðslu í andstöðu við álit Barnaverndarstofu og þrátt fyrir að ríkislögmaður og Ríkisendurskoðun hefðu dregið í efa lögvarinn rétt heimilisins til bóta. Greiðslan var tekin af fjárheimildum Barnaverndarstofu og í óþökk forstjóra hennar sem óskaði eftir að standa ekki að samkomulaginu með undirritun sinni.

Svipaða sögu er að segja um lok þjónustusamnings við rekstraraðila Árbótar árið 2010. Aftur samdi félagsmálaráðherra um uppgjörsgreiðslur í andstöðu við sjónarmið Barnaverndarstofu og var stofunni gert að greiða hluta þeirra af eigin fé. Aftur var það ósk forstjórans að skrifa ekki undir samkomulagið enda hefði stofan ekki átt aðkomu að því eins og það lá fyrir og hefði auk þess lýst sig ósammála niðurstöðu þess. Ekki var orðið við beiðni hans í því tilvik.

### Stofunni falið að semja við Háholt árið 2013

Hvað Háholt áhrærir fól félags- og húsnæðismálaráðherra Barnaverndarstofu í nóvember 2013 að ganga til viðræðna við rekstraraðila Háholts um endurnýjun samnings um rekstur meðferðarheimilisins. Í bréfi þess efnis kom fram að fyrir lægi skýr vilji velferðarráðuneytis um áframhaldandi rekstur heimilisins sem jafnframt tæki að sér að vista fanga undir 18 ára aldri. Á þessum tíma hafði Alþingi nýverið samþykkt lögfestingu Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem skyldar stjórnvöld til að vista fanga á þessum aldri á meðferðarheimilum barnaverndaryfirvalda en ekki í almennum fangelsum. Með vísan til þess að Barnaverndarstofa fór með yfirstjórn slíkra heimila og hafði yfirumsjón með vistun barna á þeim fól ráðuneytið stofunni þetta hlutverk.

### Nýting á Háholti óviðunandi og rekstur talinn óhagkvæmur

Barnaverndarstofa var andsnúin ákvörðun ráðuneytisins og færði fyrir því bæði fagleg og rekstrarleg rök. Í samtali við Ríkisútvarpið í nóvember 2013 kvaðst fulltrúi stofunnar m.a. telja að ekki væri rekstrargrundvöllur fyrir unglingaheimili í Háholti. Eftirspurn eftir stofnana meðferð hefði dregist saman umliðin ár og það ætti einnig við um Háholt. Nýting heimilisins hefði verið óviðunandi allt árið og stundum væri þar enginn unglingur í vistun vikum saman. Að mati stofunnar væri ekki hagkvæmt að halda rekstri Háholts áfram. Á þessum tíma hafði komið fram í fjölmiðlum að Barnaverndarstofa teldi fénu betur varið í byggingu nýs meðferðarhúsnæðis fyrir unglinga á höfuðborgarsvæðinu sem tæki m.a. við starfsemi Háholts (sjá kafla 2.2.3).

### Áherslur í barnaverndarstarfi hafa breyst

Um ástæðu þess að dregið hefði úr eftirspurn eftir stofnanaúrræðum sagði fulltrúinn að fagleg jafnt sem almenn viðhorf í samfélaginu hefðu breyst. Áhersla væri nú lögð á vistanir og meðferð í nærumhverfi barna og fjölskyldna þeirra. Þannig mætti best

tryggja samfélagslega aðlögun barna að framtíðarumhverfi sínu á meðferðartímanum. Háholt í Skagafirði væri langt frá heimaslóðum flestra barna sem þyrftu meðferð og fjarri þeirri sérfræðipjónustu sem þau þyrftu á að halda á meðferðartímanum, s.s. sálfræðipjónustu, geðlækningum og áfengis- og vímuefna meðferð. Í þessu sambandi skal tekið fram að í viðhorfskönnunum sem Barnaverndarstofa lagði fyrir barnaverndar-nefndir landsins árin 2012 og 2013 kom fram gagnrýni á faglega starfsemi Háholts. Meðal annars var bent á að þar skorti einstaklingsbundna nálgun í meðferðinni, sérstaklega varðandi fíknivanda. Þetta, ásamt staðsetningu heimilisins, olli því að sumir foreldrar vildu ekki að börn sín færu þangað til meðferðar.

Eins og greint var frá í kafla 2.2.4 eiga langflest barnaverndarmál á Íslandi lögsögu á höfuðborgarsvæðinu og í nálægum sveitarfélögum. Að mati sérfræðinga munu flestir þeirra ungu brotamanna sem verða vistaðir í Háholti í framtíðinni koma þaðan og þar búa fjölskyldur þeirra nær undantekningarlaust. Fagaðilar hafa bent á að nálægð við fjölskyldur sé mikilvæg og því skýtur skökku við að velferðarráðuneyti ákveði að vista unga fanga í Háholti. Sökum fjarlægðar þess frá höfuðborgarsvæðinu munu ungir fangar sem þangað verða sendir búa við skertari möguleika á reglulegum heimsóknum ættingja en fullorðnir fangar sem flestir afplána sína refsingu á suðvesturhorni landsins. Þá verður að hafa í huga að ferðir milli höfuðborgarsvæðisins og Skagafjarðar eru tímafreakar og kostnaðarsamar fyrir bæði fjölskyldur viðkomandi einstaklinga og barnaverndarnefndir. Þar að auki geta samgöngur verið ótryggar yfir vetrarmánuðina.

**Ungir fangar eiga á hættu að verða einangraðir í Háholti**

Með tilliti til framangreinds og þeirrar staðreyndar að ungir fangar á Íslandi hafa fram til þessa verið fáir og almenn nýting meðferðarrýma í Háholti ófullnægjandi er raunveruleg hættu á að einangrun ungra fanga verði meiri en fullorðinna fanga. Ríkisendurskoðun hefur því efasemdir um að þessi ráðstöfun þjóni best hagsmunum þeirra barna sem afplána fangelsisdóma. Þeir fagaðilar sem stofnunin ræddi við voru sammála um að úrræði eins og Háholt þyrfti að vera á höfuðborgarsvæðinu eða í nágrenni þess svo að mögulegt væri að nýta þá þjónustu og sérfræðiaðstoð sem í boði væri og vandi þessara barna kallaði á.

**Úrræði eins og Háholt þarf að vera á höfuðborgarsvæðinu**

Að mati Ríkisendurskoðunar vege rök fagaðila í þessu máli þungt. Að teknu tilliti til þess að í Háholti koma til með að dvelja þau börn sem hvað lakast standa í barnaverndarkerfinu þykir stofnuninni alvarlegt að velferðarráðuneyti hafi kafið Barnaverndarstofu um að ganga til samninga um þjónustu sem ekki stenst nútímakröfur sem gerðar eru í barnavernd, t.d. um heildstæða þjónustu og samvinnu við fjölskyldu barns í nærumhverfi þess. Ákvörðun ráðuneytisins gekk þvert gegn sérfræðiáliti Barnaverndarstofu og sjónarmiðum annarra fagaðila. Vandséð er að hagsmunir barna hafi verið hafðir í fyrirrúmi í því sambandi.

**Vandséð að hagsmunir barna hafi verið í fyrirrúmi**

Sé litið til þeirra þriggja mála sem hér hafa verið reifuð vekja yfirlýsingar fulltrúa velferðarráðuneytis um sjálfstæði Barnaverndarstofu upp spurningar. Þar sem sjálfstæði stofunnar er óljóst eru stjórnunarheimildir ráðuneytisins opnar fyrir túlkun hvers ráðherra. Að mati Ríkisendurskoðunar getur það ekki talist vönduð stjórnsýsla að slegið sé úr og í varðandi sjálfstæði stofunnar eftir hentugleika ráðuneytisins hverju sinni. Óumdeilt verður að vera hvaða stjórnunar- og eftirlitsheimildir það hefur gagnvart stofunni og skýrt hvert sé stjórnsýslusamband þessara aðila. Ríkisendurskoðun telur

**Stjórnunarheimildir óljósar og opnar fyrir túlkun**

Því mikilvægt að velferðarráðuneyti beiti sér fyrir því að ákvæði 7. gr. barnaverndarlaga um að Barnaverndarstofa sé sjálfstæð stofnun undir yfirstjórn ráðherra verði gert skýrara. Orðalagið eitt og sér gefur tilefni til mótsagnakenndrar túlkunar og því er nauðsynlegt að skorið verði úr því með afgerandi hætti hvort stofan er í raun sjálfstæð stofnun eða hefðbundin undirstofnun.

### 3.3 Framtíðarstefna innan málaflokksins

Á vegum velferðarráðuneytis eru breytingar á barnaverndarmálum í farvatninu. Þann 25. september 2014 skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra nefnd um endurskoðun stjórnýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar. Markmiðið er að styrkja undirstöður heildstæðrar velferðarþjónustu ríkis og sveitarfélaga og draga með skýrum hætti fram skil milli stjórnýslu og þjónustu. Stefnt er að stofnun nýrrar stjórnýslustofnunar sem að sögn ráðuneytisins mun m.a. hafa með höndum upplýsingaöflun um þjónustu og skilgreiningu gæðaviðmiða á grundvelli gagnreyndrar þekkingar, öflun og viðhald bestu þekkingar á sviði félagsþjónustu og barnaverndar og ýmis stjórnýsluverkefni sem nú eru í umsjón Barnaverndarstofu, Fjölmenningsseturs og réttindagæslumanna fatlaðs fólks, ásamt ýmsum verkefnum sem unnin eru í velferðarráðuneyti.

Nefndinni er ætlað að kanna hvernig eftirliti með gæðum og öryggi þjónustu verði best háttað í nýrri stjórnýslustofnun en sérstök áhersla verður lögð á sjálfstæði þeirrar einingar. Fyrir nefndinni liggur að vinna að útfærslu verkefnisins, m.a. með því að fara yfir fyrirbyggjandi gögn, benda á nauðsynlegar lagabreytingar og leggja fram tillögur að nýrri stjórnýslustofnun, s.s. staðsetningu höfuðstöðva hennar og annarra starfsstöðva. Endurskoðuninni er ætlað að haldast í hendur við endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um málefni fatlaðs fólks sem unnið er að innan velferðarráðuneytis. Að sögn velferðarráðuneytis stendur þó ekki til að endurskoða lög um barnavernd í heild sinni.

Í fjölmiðlaumfjöllun um fyrirhugaða stjórnýslustofnun, í október 2014, kom fram að hún yrði líklega staðsett á landsbyggðinni. Í því sambandi vísaði félags- og húsnæðismálaráðherra til þess að samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar skyldi flytja opinber störf út á land. Þáverandi formaður nefndarinnar vísaði sömuleiðis í byggðaáætlun ríkisstjórnarinnar þar sem fram kæmi að stefnt væri að því að draga úr ójafnri dreifingu ríkisstarfa um landið. Auðveldara væri að flytja störf út á land þegar stofnanir væru nýjar eins og raunin væri í þessu tilviki. Engu að síður yrði að kanna vandlega hvort stofnun sem þessi gæti verið annars staðar en á höfuðborgarsvæðinu.

Í yfirlýsingu sem starfsfólk Barnaverndarstofu sendi frá sér vegna fréttu um málið segir að ummæli ráðherra um staðarval valdi áhyggjum enda bendi þau til að önnur sjónarmið en velferð barna þyki mikilvægari. Fyrirhugaðar breytingar á barnaverndarkerfinu byggðu á röngum forsendum. Starfsfólkið benti á að á svæðinu sem afmarkast af klukkustundar akstri frá Reykjavík kæmu um 85% allra tilkynninga til barnaverndarnefnda og um 81% barnaverndarmála. Væri eingöngu miðað við höfuðborgarsvæðið væri um 69% tilkynninga og 62% barnaverndarmála að ræða (sjá kafla 2.3). Samskipti stofunnar væru því eðlilega mest við barnaverndarnefndir á þessu svæði og við sérhæfðar þjónustustofnanir á höfuðborgarsvæðinu. Ætti að flytja stjórnýslu jafnviðkvæms málaflokks og um ræddi frá því landsvæði þar sem helst reyndi á hana og

Endurskoðun stjórnýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar

Stefnt að stofnun nýrrar stjórnýslustofnunar

Ný stjórnýslustofnun hugsanlega staðsett á landsbyggðinni

69% tilkynninga til barnaverndarnefnda koma frá höfuðborgarsvæðinu

tíðustu samskiptin ættu sér stað gengi það í berhögg við málefnaleg sjónarmið, markmið barnaverndarlaga og hagsmuni viðkomandi barna.

Í yfirlýsingunni kom fram að starfsfólkið styddi endurskoðun á grundvallarstoðum barnaverndarkerfisins og vildi leggja sitt af mörkum í þeirri vinnu. Það hefði á hinn bóginn nánast eingöngu fengið upplýsingar um málið úr fjölmiðlum og undraði sig á því að ráðherra hefði ekki leitað liðsinnis þess í ljósi sérþekkingar þess á málaflokknum. Ríkisendurskoðun spurði velferðarráðuneyti hverju sætti í þessu sambandi og fékk þau svör að í nefndina hefðu ekki verið skipaðir fulltrúar þeirra stofnana sem endurskoðunin tæki til, þ.e. Barnaverndarstofu, Fjölmenningsseturs og réttindagæslumanna fatlaðs fólks. Sú ákvörðun vekur furðu Ríkisendurskoðunar sem bendir á að það hljóti að vera lyklatríði, eigi áformaðar breytingar að verða árangursríkar, að helstu sérfræðingar þessara málasviða komi að þeim frá upphafi. Þá minnir Ríkisendurskoðun á 7. gr. barnaverndarlaga sem kveður á um að Barnaverndarstofa skuli vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum.

Helstu sérfræðingar viðkomandi málasviða ekki skipaðir í nefnd

Markmið með nýrri stjórnslustofnun á sviði félagsþjónustu og barnaverndar er m.a. að skilja að þjónustu og stjórnslu. Verði hún að veruleika mun Barnaverndarstofa leggjast af í núverandi mynd. Að mati Ríkisendurskoðunar er gagnrýnivert að fulltrúar stofunnar skuli ekki hafa verið kallaðir að borðinu frá upphafi og þeir verið ráðherra til ráðgjafar á öllum stigum málsins enda verða umfangsmiklar breytingar á núverandi barnaverndarkerfi ef áform velferðarráðuneytis raungerast. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að þær verði innleiddar í sátt við fagaðila, ekki síst sérfræðinga Barnaverndarstofu. Það gæti reynst málaflokknum dýrkeypt ef ný stjórnslustofnun yrði af þeirri sérþekkingu sem þeir búa yfir, t.d. ef starfsfólk stofunnar eða aðrir fagaðilar í barnavernd vilja ekki starfa þar vegna staðsetningar hennar.

Með tilliti til þess hversu náíð samstarf velferðarráðuneytis og Barnaverndarstofu hefur verið í gegnum tíðina veldur nýleg þróun í samskiptum þessara aðila upp spurningar. Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum stofunnar í nóvember 2014 sögðu þeir að samstarfið hefði þar til nýlega verið bæði virkt og gott. Undir það tók fulltrúi ráðuneytisins sem taldi samstarfið hafa verið virkt þótt það hefði ekki alltaf verið hnökralaust. Að sögn fulltrúa Barnaverndarstofu hefur þetta breyst síðustu misseri og telur starfsfólk stofunnar núverandi stjórnvöld útiloka sig frá stefnumótunarvinnu. Ástæður þess eru þeim aftur á móti ókunnar. Þessi framvinda vekur ekki einungis ugg meðal starfsfólks Barnaverndarstofu heldur hafa fulltrúar barnaverndarnefnda sveitarfélaga einnig lýst yfir áhyggjum vegna hennar í samtölum við Ríkisendurskoðun. Að þeirra mati ríkir skaðleg óvissa um þróun málaflokksins.

Skaðleg óvissa ríki um þróun málaflokksins

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að vinna að fyrirhuguðum breytingum á málaflokknum í góðri sátt og samvinnu við alla helstu fagaðila í barnavernd. Þá áréttar stofnunin mikilvægi þess að hagsmunir barna séu ávallt hafðir að leiðarljósi við breytingar á barnaverndarkerfinu og að ráðuneytið, í samræmi við barnaverndarlög, leitist við að hafa góða samvinnu við önnur barnaverndaryfirvöld í störfum sínum.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)