

Alþingi
b.t. félags- og
tryggingamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 10. júní 2010

0806521SA GB
Málalykill: 233

Efni: Umsögn um frv. til barnaverndarlaga, 557. mál

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 14. maí 2010, þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp, sem er afrakstur vinnu starfshóps sem var falið að meta reynsluna af barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og gera tillögur til breytinga eftir því sem talin yrði ástæða til.

1. Afstaða sambandsins til frumvarpsins

Í starfshópnum áttu m.a. sæti fulltrúar sambandsins, Reykjavíkurborgar og Samtaka félagsmálastjóra og var ágæt sátt um flestar þær breytingar sem starfshópurinn lagði til. Fulltrúi sambandsins gerði þó fyrirvara við ákveðin atriði og er sá fyrirvari birtur á bls. 71 í greinargerð við frumvarpið. Snýr hann í fyrsta lagi að þeirri breytingu að fella kostnað við skólavist grunnskólabarna á viðtökusveitarfélag, sem verður ótvírætt mjög íþyngjandi fyrir fámenn sveitarfélög. Sambandið leggur áherslu á að félags- og tryggingamálanefnd hugi sérstaklega að því hvaða fyrirkomulag á greiðsluþátttöku sveitarfélaga sé best til þess fallið að skapa frið um barnaverndarstarf og málefni fósturbarna.

Í öðru lagi gerði fulltrúi sambandsins fyrirvara um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna vistunarúrræða. Fulltrúi sambandsins lýsti sig sammála þeirri tillögu en lagði áherslu á að gert yrði samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd tillagnanna. Þar sem slíkt samkomulag hefur enn ekki verið gert verður vart annað sagt en að öll framkvæmd í tengslum við þá breytingu sem um ræðir sé enn á huldu. Hlýtur sambandið því að leggja áherslu á að fá tryggingu fyrir því, áður en frumvarpið verður lögfest, að framkvæmd verði með þeim hætti að sveitarfélögin verði ekki fyrir auknum kostnaði vegna breyttrar verkaskiptingar. Sérstaklega gerir sambandið athugasemd við þau áform sem lýst er í fylgiskjali II við frumvarpið, að velta umslukkostnaði Barnaverndarstofu yfir á sveitarfélögin.

Nánari grein er gerð fyrir þessum athugasemdum í þessari umsögn en einnig vísast til meðfylgjandi bréfs sambandsins til félags- og tryggingamálaráðuneytisins, dags. 22. febrúar 2010 þar sem gerð er ítarleg grein fyrir afstöðu sambandsins gagnvart fyrirhugaðri breytingu á 75. gr. barnaverndarlaga. Því bréfi fylgir sérálit fulltrúa Reykjavíkurborgar í skólamálanefnd sambandsins.

Að öðru leyti en fram kemur í þessari umsögn er sambandið sammála efni frumvarpsins og styður því að það verði lögfest. Sambandið telur þó rétt að gera grein fyrir ætluðum kostnaðaráhrifum frumvarpsins fyrir sveitarfélögin, umfram það sem fram kemur í kostnaðarumsögn félags- og tryggingaráðuneytisins, en ljóst er að kostnaður sveitarfélaga vegna

barnaverndarmála hefur margfaldast á undanförunum árum vegna aukinna krafna til stjórnslu og lögfræðiráðgjafar við meðferð mála. Þær auknu kröfur sem lagðar eru til í frumvarpinu munu verða til þess að auka enn á þennan kostnað sveitarfélaga. Þannig má nefna að fleiri ákvarðanir en áður verða kærnanlegar til úrskurðarnefndar barnaverndarmála, sbr. til dæmis 12. og 13. gr. frv., en meðferð slíkra mála er bæði tímafrek og kostnaðarsöm fyrir sveitarfélögin. Einnig eru í lögnum gerðar ríkari kröfur en áður til skráningar gagna, eftirlits af hálfu barnaverndarnefnda og samráðs við skjólstaðinga barnaverndarnefnda og aðstandendur þeirra. Allt kallar þetta á aukna vinnu af hálfu barnaverndaryfirvalda og í einhverjum tilvikum aukinn mannafla.

2. Kostnaðarábyrgð vegna barna í tímabundnu fóstur

a. Gildandi fyrirkomulag vegna fósturbarna

Í 75. gr. barnaverndarlaga er kveðið á um það að sveitarfélag sem ráðstafar barni greiðir kostnað við fóstur. Jafnframt skal það endurgreiða því sveitarfélagi þar sem barn dvelst annan kostnað sem til fellur samkvæmt reglum settum af ráðherra.

Í 2. mgr. 39. gr. reglugerðar um fóstur, nr. 804/2004 segir jafnframt að það sveitarfélag sem ráðstafar barni í fóstur skuli standa straum af kostnaði vegna skólagöngu barnsins í grunnskóla á meðan ráðstöfunin varir.

Allt frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga hafa verið í gildi viðmiðunarreglur sambandsins um greiðslur vegna nemenda sem stunda nám utan lögheimilissveitarfélags. Rétt er að taka fram að reglurnar gilda ekki aðeins um fósturbörn sem vistuð eru tímabundið utan lögheimilissveitarfélags heldur gilda þær um ýmis önnur tilvik, svo sem þegar nemandi vill ljúka námi í sama skóla þótt fjölskylda hans hafi flutt í annað sveitarfélag. Er reglunum ætlað að einfalda samskipti sveitarfélaga í slíkum tilvikum.

Sveitarfélög eru ekki bundin af reglunum en í langflestum tilvikum eru greiðslur sveitarfélaga fyrir skólavist í samræmi við viðmiðunargjaldið. Viðmiðunargjaldið er endurskoðað árlega. Fullyrða má að viðmiðunarreglurnar hafa almennt gefist vel í framkvæmd. Í viðmiðunargjaldi skv. 3. gr. reglnanna er falinn allur almennur skólakostnaður, annar en viðbótarkostnaður vegna húsnæðis, sérkennslu, mótuneytis, skólaaksturs, heimavistar eða annarra sérstakra aðstæðna. Reglurnar eru einnig reistar á því sjónarmiði að það skipti verulegu máli, bæði fjárhagslega og faglega, hversu stór sá skóli er sem tekur við barni frá öðru sveitarfélagi. Smærri skólarnir fá þannig hærri greiðslu til að skapa þeim svigrúm til þess að bregðast við fjölgun nemenda og aukinni þjónustupörf með forsvaranlegum hætti.

Við ákvörðun viðbótarkostnaðar er aðeins litið til þess sem er sannanlega umfram almennan kostnað og framlag jöfnunarsjóðs vegna hlutaðeigandi nemanda, sbr. 4. gr. og verður vart annað sagt en að því leyti hafi verið gætt meðalhófs við gerð reglnanna.

Frá setningu laganna beindist gagnrýni barnaverndaryfirvalda einkum að því að ýmis sveitarfélög reyndust treg til þess að samþykkja skólavist fyrir nemendur sem sendir voru á fósturheimili frá öðrum sveitarfélögum. Tekið

var á því máli við setningu grunnskólalaga, nr. 91/2008, með því að kveða afdráttarlaust á um rétt þessara barna til þess að innritast í grunnskóla. Eftir stendur því aðeins að ákveða með skýrari hætti grundvöll fjárhagslegra samskipta þeirra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli.

b. Breyting á 75. gr., sbr. 39. gr. frumvarpsins

Sambandið telur óljóst hvaða vandamál er ætlunin að leysa með þeirri breytingu sem lögð er til í 39. gr. þess frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi. Sú tillaga kveður á um það að ábyrgð á almennum kostnaði við skólagöngu fósturbarna er felld á viðtökusveitarfélagið, sbr. 3. mgr. 39. gr. frv. Það sveitarfélag sem ráðstafar barni í fóstur ber hins vegar ábyrgð á viðbótarkostnaði vegna sérfræðipjónustu eða sérþarfa fósturbarns í tengslum við skólagöngu.

Í samskiptum við mennta- og menningarmálaráðuneytið og félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur sambandið jafnan vísað til þeirrar meginreglu að sveitarfélögum er ekki skylt að veita íbúum annarra sveitarfélaga þjónustu án þess að endurgjald komi fyrir. Augljóst er að sú tillaga um kostnaðarskiptingu sem lögð er til í 39. gr. frv. fer í bága við þá meginreglu og felur í sér verulega íþyngjandi skyldur fyrir þau sveitarfélög sem taka við fósturbörnum. Það eru einkum fámennustu sveitarfélög landsins sem munu bera hallann af þeirri breytingu. Ljóst er að sveitarfélögum ber nú þegar skylda til að veita fósturbörnum skólavist, sbr. 5. gr. grunnskólalaga og þótt nokkurn tíma hafi tekið að innleiða þá lagabreytingu virðast skólustjórnendur nú vera meðvitaðir um skyldur sínar gagnvart þessum nemendum. Að áliti sambandsins er því erfitt að sjá að ákvæðið leiði til framfara en bendir á að afstaða Reykjavíkurborgar er önnur en sveitarfélaga á landsbyggðinni, sbr. meðfylgjandi sérálit fulltrúa borgarinnar í skólamálanefnd sambandsins.

Sambandinu er jafnframt kunnugt um þá afstöðu Samtaka vistforeldra í sveitum og fleiri umsagnaraðila að umrædd breyting, sem felur í sér að sérstakar reglur séu látnar gilda um skólagöngu fósturbarna, kunni að reynast skaðleg hvað varðar viðhorf til fósturbarna í viðtökusveitarfélagi og sé jafnvel skref afturábak fyrir barnaverndarstarf. Væntir sambandið þess að félags- og tryggingamálanefnd taki tillit til þessara andstæðu sjónarmiða við afgreiðslu þessa viðkvæma máls.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða leggur sambandið til eftirfarandi breytingartillögu við 39. gr. frumvarpsins:

75. gr. laganna orðast svo:

Sveitarfélag sem ráðstafar barni í fóstur ber ábyrgð á að greiða fósturforeldrum framfærslueyri, fósturlaun og eftir atvikum annan útlagðan kostnað vegna barnsins sem leiðir af ákvæðum laga þessara. Sveitarfélagið skal jafnframt standa straum af kostnaði vegna skólagöngu barnsins í grunnskóla og leikskóla á meðan tímabundin fósturráðstöfun varir, í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Um fjárhæðir skv. 1. mgr. og skiptingu kostnaðar vegna fósturs á grundvelli 4. mgr. 65. gr. fer samkvæmt reglugerð í samræmi við ákvæði 2. mgr. 88. gr.

Fósturforeldrar og fósturbarn eiga rétt á allri almennri þjónustu samkvæmt lögum. Hverju sveitarfélagi er skylt að sjá til þess að skólaskyld börn, sem ráðstafað hefur verið í tímabundið fóstur til fósturforeldra sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu, njóti skólavistar.

Í breytingartillögunni felst að gert er ráð fyrir því að sveitarfélag sem ráðstafar barni í tímabundið fóstur greiði bæði almennan og sérstakan kostnað við skólavist í grunn- og leikskóla, líkt og gildir um önnur börn sem sækja skóla utan síns lögheimilissveitarfélags. Börn í varanlegu fóstri eiga hins vegar að jafnaði lögheimili hjá fósturforeldrum og hafa því sömu lagalegu stöðu og önnur börn í viðkomandi sveitarfélagi. Við setningu reglugerðar telur sambandið eðlilegt að höfð verði hliðsjón af viðmiðunarreglum Sambands íslenskra sveitarfélaga um skólakostnað og að leitast verði við að gæta sem mestrar sanngirni með því að taka tillit til framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna viðkomandi barna.

3. Breytt verkaskipting og gjaldskrá fyrir fóstur

Sambandið styður eindregið þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, sbr. einkum 41., 45. og 47.-48. gr., þess efnis að ríkið beri framvegis ábyrgð á því að tiltæk séu heimili og stofnanir fyrir börn skv. 79. gr. laganna. Markmið þessara breytinga er að tryggja jafnan rétt allra barna á landinu til að njóta öruggar umönnunar og meðferðar eftir því sem best hentar þörfum þeirra. Gert er ráð fyrir því að breytingin taki gildi 1. janúar 2011.

Sambandið hefði þó talið nauðsynlegt að samhliða lagabreytingunum væri gengið frá samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um nánari framkvæmd við þessa breyttu verkaskiptingu og vekur athygli á því að frumvarpið hefur ekki að geyma nauðsynleg ákvæði um það hvernig að henni verði staðið. Þannig liggur ekki fyrir ákvörðun eða samkomulag um hvernig þeim fasteignum sem Reykjavíkurborg nýtir nú fyrir vistheimili verður ráðstafað. Þá eru engin ákvæði í frumvarpinu um réttindi þeirra starfsmanna sem starfa á umræddum vistheimilum. Sveitarfélögin hljóta að leggja áherslu á að fá tryggingu fyrir því, áður en frumvarpið verður lögfest, að framkvæmd verði með þeim hætti að sveitarfélögin verði ekki fyrir auknum kostnaði vegna breyttrar verkaskiptingar. Auk þeirra ábendinga sem að framan greinir gerir sambandið sérstaka athugasemd við þau áform sem lýst er í fylgiskjali II við frumvarpið, að velta umsýslukostnaði Barnaverndarstofu yfir á sveitarfélögin.

Sambandið er einnig sammála því fyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu, þ.e. að sveitarfélögin greiði vistunargjald samkvæmt gjaldskrá vegna þeirra barna sem þau ráðstafa í vistun á heimilum og stofnunum sem rekin eru samkvæmt barnaverndarlögum. Þá gerir sambandið ekki athugasemd við það fyrirkomulag sem lagt er til í b-lið 48. gr., en þar er gert ráð fyrir nokkurs konar bakábyrgð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem er falið að greiða Barnaverndarstofu vistunargjöld sem ekki hefur tekist að innheimta á viðkomandi ári. Sjóðnum verður þá heimilt að draga umrædda greiðslu af jöfnunarframlögum viðkomandi sveitarfélags.

Sambandið er ennfremur sammála þeirri tilhögun sem fram kemur í 48. gr. frumvarpsins að setja samræmda gjaldskrá fyrir fósturúrræði. Þeirri breytingu er ætlað að tryggja betra jafnræði og draga úr togstreitu um val á úrræðum.

4. Eftirlit með úrræðum og vistun barna utan heimilis, sbr. 49. gr.

Í 49. gr. er lagt til að við lögin bætist nýr kafli um mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis. Gert er ráð fyrir því að barnaverndarnefndir leggi mat á gæði og árangur vistúrræða á þeirra vegum. Fram kemur í frumvarpinu að það sé nýmæli að kveða á um þetta í barnaverndarlögum en gera verður ráð fyrir að skyldan hafi engu að síður hvílt á barnaverndarnefndum í samræmi við eðlilega og faglega stjórnsluhætti. Markmiðið er fyrst og fremst að áréttu skyldu barnaverndarnefndar til að tryggja að skipulag og nýting vistúrræðis á vegum nefndarinnar sé í samræmi við ákvæði laga og annarra reglna.

Einn liður í bættu eftirliti og gæðum barnaverndarstarfs er að heimsóknir barnaverndarnefndar á fósturheimili skuli að lágmarki vera tvær fyrsta árið sem ráðstöfun varir, en samkvæmt núgildandi lögum skal barnaverndarnefnd heimsækja fósturheimili eigi sjaldnar en einu sinni á ári en oftast ef ástæða þykir til. Gera verður ráð fyrir að þessi breyting hafi einhverja útgjaldaaukningu í för með sér í ferða- og dagpeningakostnaði og aukinni vinnu starfsmanna barnaverndarnefnda. Að einhverju leyti er unnt að lágmarka þessa kostnaðaraukningu með því að samnýta ferðir auk þess sem ýmis dæmi eru um að nú þegar séu farnar tvær eða fleiri eftirlitsferðir vegna skjólstæðinga barnaverndarnefnda. Einnig geta barnaverndarnefndir aflað með reglubundnum hætti upplýsinga um stöðu barns í fóstri með öðrum hætti en heimsóknum.

Í gildandi lögum er ekki með beinum hætti fjallað um eftirlit Barnaverndarstofu með úrræðum sem eru á ábyrgð sveitarfélaga en þó má telja að það felist í almennu eftirliti Barnaverndarstofu með störfum barnaverndarnefnda skv. 3. mgr. 8. gr. laganna. Í frumvarpinu er lögð áhersla á að skerpa þetta eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu til að auka réttaröryggi barna sem vistuð eru utan heimilis. Gert er ráð fyrir að Barnaverndarstofa leggi megináherslu á að tryggja að barnaverndarnefndir sækji um leyfi fyrir úrræði, að uppfylltar séu kröfur til þeirra sem taka að sér að annast barn og að öðru leyti uppfylltar kröfur til vistunarinnar. Barnaverndarstofa getur skv. c-lið 49. gr. frv. svipt barnaverndarnefnd leyfi til að reka úrræði en ákvæði um þetta er nú að finna í reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga, nr. 652/2004. Þá má minna á að Barnaverndarstofa getur beitt úrræðum 8. gr. laganna, til dæmis áminningu, svo sem ef barnaverndarnefnd verður uppvís að því að reka úrræði án þess að hafa tilskilið leyfi.

Í 2. mgr. d-liðar 49. gr. frv. er gert ráð fyrir að ráðuneytið setji reglugerð um mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu. Sambandið leggur til þá breytingu á ákvæðinu að á eftir orðunum *tillögum „Barnaverndarstofu“* komi: *og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga*. Sama athugasemd á einnig við um reglugerðarheimild í 6. mgr. 45. gr. frv.

Sambandið tekur undir það sem fram kemur í skýringum við frumvarpið, að við nánari afmörkun í reglugerð verður að taka tillit til þess að hér haldast í hendur hlutverk barnaverndarnefndar sem fylgist með ráðstöfun barns, hlutverk Barnaverndarstofu sem fylgist almennt með gæðum úrræðis og hlutverk eftirlitsaðila sem fylgist með því að starfsemin uppfylli skilyrði laga. Við útfærslu á hlutverkum hvers og eins verður að gæta þeirrar sjálfsögðu meginreglu að fjölda og umfangi úttekta, skýrslugjöf og öðrum eftirlitsaðgerðum verði haldið í hófi og í samræmi við umfang og eðli starfseminnar.

5. Ábendingar við einstakar greinar

Sambandið telur sérstaka þörf á að félags- og tryggingamálanefnd skoði eftirtaldar greinar frumvarpsins nánar við afgreiðslu frumvarpsins:

c.-liður 11. gr. Gerð er krafa um það að barnaverndarnefnd afli samþykkis foreldra áður en samstarfi er komið á við þá sem vinna með viðkomandi barn, svo sem leik- og grunnskóla, félagsráðgjafa og aðra sem lögum samkvæmt er skylt að fylgjast með hegðun, uppeldi og aðbúnaði barna. Draga má í efa að hagsmunir barnsins séu settir í forgang ef afstaða foreldra á að geta ráðið úrslitum um það hvort slíku samstarfi er komið á, en ákvæðið gæti reynst umtalsverð hindrun fyrir þá sem vinna að barnaverndarstarfi og orðið til þess að lengja alla málsmeðferð.

a-liður 13. gr. Við ákvæðið bætist: *enda gæti þessir aðilar þagnarskyldu um þær upplýsingar sem leynt skulu fara.*

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri