

Eftirfylgni: Staða barnaverndarmála á Íslandi

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki þær fjórar ábendingar sem stofnunin beindi til velferðarráðuneytis árið 2015 og vörð- uðu stöðu barnaverndarmála á Íslandi. Ábendingarnar lutu að samstarfi barnaverndaryfirvalda, framkvæmdaáætlun í barnavernd, sérhæfðum meðferðarúrræðum og stjórn- sýslulegri stöðu Barnaverndarstofu.

Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneyti er stefnu- mótun á sviði barnaverndar til ársins 2030 í undirbúningi og er ætlunin að virkja sem flesta sem koma að málaflökknum til samráðs og samstarfs. Þar verður líka tekið á því álitaefni hvað felist í sjálfstæði Barnaverndarstofu og hverjar séu raun- verulegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðuneytisins gagn- vart henni. Þá kveður núgildandi framkvæmdaáætlun á um stofnun nýs meðferðarheimilis fyrir unglinga á höfuðborgar- svæðinu. Eins er unnið að lagabreytingum og reglugerð um málefni barna með fjölþættan vanda. Loks er fyrirhugað að koma á fót nýrri stofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun félags- þjónustu.

Ríkisendurskoðun fagnar þessum áformum og telur að með þeim verði brugðist með viðunandi hætti við ábendingum hennar. Mikilvægt er þó að ráðuneytið stuðli fyrir sitt leyti að öfluglu, skilvirku og góðu samstarfi barnaverndaryfir- valda hér á landi, eyði þeim samskiptavanda sem ríkt hefur milli aðila og tryggji nauðsynlegt eftirlit með starfsemi- ni svo að hún njóti almenns trausts í samfélaginu. Þess ber sérstaklega að gæta að hagsmunir barna séu ávallt hafðir að leiðarljósi við ákvarðanatöku innan málaflökksins.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2015

Í skýrslunni [Staða barnaverndarmála á Íslandi](#) (2015) var kannað hvort skipulag barnaverndarmála stuðlaði að því að þeim væri sinnt með skilvirkum og árangursríkum hætti og með hagsmuni barna í fyrirrúmi. Ábyrgð á barnavernd hvílir bæði hjá ríki og sveitarfélögum en barnaverndaryfirvöld eru velferðarráðuneyti, úrskurðarnefnd velferðarmála (áður kærunefnd barnaverndarmála), Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga.

Í skýrslunni var bent á að málefni barna með fjölþættan vanda væru á „gráu svæði“, þ.e. ábyrgðarskil milli ríkis og sveitarfélaga væru óskýr og óljóst hvar ábyrgð og skyldum annars stjórnarsýslustigsins sleppti og hitt tæki við. Það gæti leitt til úrræðaleyfis. Fram kom einnig að stjórnarsýslulega staða Barnaverndarstofu væri óljós og að eyða þyrfti þeirri óvissu. Greint var frá niðurstöðum rafrænnar könnunar sem Ríkis- endurskoðun lagði fyrir forsvarsmenn barnaverndarnefnda. Meirihluti svarenda taldi samskiptin við Barnaverndarstofu góð. Það ylli þó vissum vanda að stofan hefði í senn eftirlit með störfum nefndanna og veitti þeim ráðgjöf um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga. Vegna þessa þyrfti að skýra betur ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu við barnaverndar- nefndir. Þá voru kynnt áform um nýja stjórnarsýslustofnun. Yrðu þau að veruleika myndi Barnaverndarstofa leggjast af í núverandi mynd.

Ábendingar árið 2015

Í skýrslu sinni árið 2015 beindi Ríkisendurskoðun fjórum ábendingum til velferðarráðuneytis. Í fyrsta lagi þyrfti það að beita sér fyrir góðu samstarfi barnaverndaryfirvalda og hafa forgöngu um að leysa ágreining milli aðila. Í öðru lagi þyrfti að endurskoða vinnulag við gerð og framlagningu framkvæmdaáætlunar í barnavernd. Í þriðja lagi þyrfti að tryggja nauðsynlegt framboð sérhæfðra meðferðarúrræða fyrir börn á aldrinum 16–18 ára sem glíma við alvarlegan vímuefnavanda og afbrotahæðun og börn með fjölþættan vanda sem ekki geta dvalið hjá fjölskyldum sínum. Í fjórða lagi þyrfti að skýra stjórnarsýslulega stöðu Barnaverndarstofu.

Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2015 var tilgreint að sam- starf ráðuneytisins við Barnaverndarstofu væri virkt og að markvisst væri unnið að því að efla það. Varðandi fram- kvæmdaáætlun í barnavernd vísaði ráðuneytið annars veg- ar til nefndar sem stofnuð var til að stýra vinnu við gerð áætlunarinnar og hins vegar til nefndar um endurskoðun stjórnarsýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar. Þá þegar hefði verið ákveðið að stofna nýtt meðferðarheimili fyrir unglinga á höfuðborgarsvæðinu. Einnig var vísað til fyrir- hugaðrar stjórnarsýslustofnunar á sviði velferðarþjónustu sem unnið hefði verið að frá árinu 2014 sem mikilvægs þátt- ar í að styrkja stjórnarsýslu um barnaverndarmál og skerpa

skil stjórnsýslu, eftirlits og þjónustu. Loks tók ráðuneytið undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að taka þyrfti af öll tvímæli um hvað fælist í sjálfstæði Barnaverndarstofu og hverjar væru raunverulegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðuneytisins gagnvart henni.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá velferðarráðuneyti um hvernig hefði verið brugðist við áðurnefndum ábendingum. Svör bárust í janúar 2018.

Í svörum ráðuneytisins kom fram að það undirbyggi nú umfangsmikla vinnu við að móta stefnu á sviði barnaverndar til ársins 2030 og yrði sérhæfðum utanaðkomandi aðila falið að stýra henni. Markmiðið væri að virkja til þátttöku sem flesta sem hafa aðkomu að málaflokknum. Einnig yrðu sett markmið um þann árangur sem stefnt yrði að á tímabilinu. Ríkisendurskoðun fagnar þessu starfi. Jafnframt hvetur hún ráðuneytið til að beita sér fyrir góðu samstarfi barnaverndaryfirvalda og grípa inn í ef upp koma vísbendingar um ágreining eða samskiptavanda, eins og dæmi eru um á síðustu mánuðum. Stofnunin ítrekar þó ekki ábendingu sína.

Þingsályktun um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar var samþykkt í maí 2017 og gildir til 1. júní 2018. Lögð verður fram ný framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar fyrir tímabilið 2018–22 sem hluta af stefnumótun fyrir tímabilið 2018–30. Ætla má því að hún gildi allt kjörtímabil næstu sveitarstjórna líkt og Ríkisendurskoðun hvatti til. Ráðuneytið benti í svari sínu á að nýtt verklag við framkvæmdaáætlun hefði verið innleitt með virku og víðtæku samráði við helstu hagsmunaaðila. Ríkisendurskoðun fagnar þessum áformum og ítrekar því ekki ábendingu sína.

Núgildandi framkvæmdaáætlun kveður á um nýtt meðferðarheimili fyrir unglinga á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt svörum ráðuneytisins er stefnt að því að ljúka öðrum áfanga undirbúnings að stofnun þess fyrir 1. júní 2018. Varðandi meðferðarráði fyrir börn með fjölþættan vanda vísaði ráðuneytið til frumvarps um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir sem velferðarnefnd Alþingis hefur nú til umfjöllunar. Í IV. kafla þess kemur fram að fatlað barn sem þarf viðvarandi fjölþættan stuðning þjónustukerfa félags-, heilbrigðis- og menntamála eigi rétt á einstaklingsbundinni þjónustuáætlun. Einnig er kveðið á um að ráðuneytið skuli mynda sérfræðingateymi sem sé sveitarfélögum til ráðgjafar við þjónustu og úrræði vegna barna með

fjölþættan vanda. Verði frumvarpið að lögum eru þessar greinar nýmæli. Í ráðuneytinu er einnig unnið að reglugerð um þjónustu og búsetuúrræði fyrir þennan hóp. Jafnframt var bent á að í fjárlögum sé gert ráð fyrir fjármagni til að koma til móts við kostnað sveitarfélaganna vegna þessa úrræðis. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína en hvetur ráðuneytið til að beita sér áfram fyrir hagsmunum þessa hóps.

Loks kom fram að tekið yrði á því álitamáli sem varðar sjálfstæði Barnaverndarstofu í fyrirhugaðri stefnumótunavinnu. Gert er ráð fyrir að Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu taki til starfa eigi síðar en um miðjan apríl 2018. Með henni verður leitast við að efla stjórnsýslu barnaverndar og skilja með skýrum hætti milli stjórnunar- og eftirlitshlutans annars vegar og veitingu þjónustunnar hins vegar. Stofnunin mun fyrst um sinn taka við eftirliti með meðferðarheimilum en síðar við eftirliti með barnaverndarnefndum. Þjónustu- og ráðgjafarverkefni verða áfram hjá Barnaverndarstofu.

Þessi flutningur verkefna frá Barnaverndarstofu til nýrrar stofnunar krefst endurskoðunar á tilteknum greinum barnaverndarlaga og er frumvarp þess efnis á þingmálaskrá yfirstandandi löggjafarþings. Í skýrslu nefndar um endurskoðun stjórnsýslu og eftirlits á sviði félagsþjónustu og barnaverndar frá maí 2016 er mælt með því að koma á fót stofnun af þessu tagi og að skýrt verði skilið á milli eftirlits- og stjórnsýsluhlutverka hennar. Nefndin taldi jafnframt að stefna ætti að því að stofna „Fjölskyldustofu“ þar sem þjónustuverkefni á sama sviði væru sameinuð. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að huga vel að þeirri tillögu.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Velferðarráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.