



Alþingi  
Erindi nr. P 138/2804  
komudagur 10.6.2010

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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 greiðslupátttöku 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 umsýslukostnaði 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 stjórnáslu 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 kærarlegar 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 skjólstæðinga 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 fóstri**

### **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 hærrí 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 skólastjórnendur 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 breytingartillögum 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, líft 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 öruggrar 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 stjórnábyrgð. 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 oftar 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 sjálfsöggðu 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



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félags- og tryggingamálaráðuneytið  
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík 22. febrúar 2010

1001018SA GB  
Málalykill: 234

### **Efni: Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga til fyrirhugaðra breytinga á 75. gr. barnaverndarlaga**

Vísað er til bréfs ráðuneytisins, dags. 18. janúar sl., þar sem óskað er eftir tillögum sambandsins um það hvernig ábyrgð á skólakostnaði barna í tímabundnu fóstri verði best fyrir komið í lögum. Jafnframt er vísað til meðfylgjandi sérálits Ragnars Þorsteinssonar, fulltrúa í skólamálanefnd sambandsins, þar sem fram kemur að Reykjavíkurborg tekur ekki undir afstöðu sambandsins í þessu máli.

#### **1. Inngangur**

Í bréfi ráðuneytisins er vísað til álitsgerðar mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 14. október 2009. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að við ráðstöfun barna í tímabundið fóstur skuli viðtökusveitarfélag bera allan venjubundinn kostnað sem hlýst af skólagöngu þessara barna, s.s. kennslukostnað og skólaakstur. Umframkostnaður á borð við sérfræðiþjónustu skuli hins vegar greiddur af því sveitarfélagi þar sem barn á lögheimili.

Meirihluti starfshóps sem nýverið skilaði tillögum um breytingar á barnaverndarlögum lagði til að lögnum yrði breytt í samræmi við fyrrgreint álit. Fulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga í starfshópnum gerði hins vegar fyrirvara við tillögu meirihlutans og taldi hana fela í sér mjög íþyngjandi skyldur fyrir þau sveitarfélög sem taka við fósturbörnum. Sér í lagi geti hún komið hart niður á minni sveitarfélögum. Að áliti fulltrúans fer breytingin jafnframt gegn þeirri meginreglu að sveitarfélögum er ekki skylt að veita íbúum annarra sveitarfélaga þjónustu þeim að kostnaðarlausu.

Í erindinu vísar félags- og tryggingamálaráðuneytið til þess að nokkur sveitarfélög hafi skorað á ráðherra að sjá til þess að fyrrgreind niðurstaða mennta- og menningarmálaráðuneytisins verði ekki tekin upp í frumvarpi til barnaverndarlaga. Í þeim áskorunum er almennt vísað til þess áðurnefnds fyrirvara.

Um kostnaðarábyrgð sveitarfélaga vegna fósturbarna er fjallað í 75. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, sem hljóðar svo:

*Þegar barni er ráðstafað í fóstur skal ákveða í fóstursamningi hver skuli vera greiðsla með því, fósturlaun og annar kostnaður. Sveitarfélag sem ráðstafar barni greiðir kostnað við fóstur. Jafnframt skal 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.

## 2. Sjónarmið úr umsögn sambandsins frá 10. nóvember 2008

Í umsögn sambandsins til menntamálaráðuneytisins um erindi Barnaverndarstofu segir m.a.:

„Þau vandamál sem vissulega eru fyrir hendi varðandi skólagöngu fósturbarna verða alls ekki í öllum tilvikum leyst á ásættanlegan hátt með því að fella lagaskyldu alfarið á viðtökusveitarfélagið. Má a.m.k. velta fyrir sér hvort vandinn liggir ekki einnig í því að við val á fósturheimilum sé of lítið tillit tekið til aðgangs að skólavist við hæfi. Vert er að hafa í huga að fámennustu skólar landsins geta fæstir boðið upp á þau sérkennsluúrræði og aðra sérfræðiþjónustu sem mörg fósturbörn þarfnast. Í slíkum tilvikum snýst vandamálið alls ekki eingöngu um það hver eigi að greiða kostnað vegna skólagöngu fósturbarnsins heldur ekki síður hvort yfirleitt sé mögulegt að bjóða upp á fullnægjandi þjónustu fyrir börnin.

Nauðsynlegt er að skólavist sé með fyrstu þáttum sem tryggðir eru í undirbúningsferli fósturvistar og að við val á fósturheimili sé tekið mið af því hvort unnt er að uppfylla þarfir fósturbarna sem þurfa sérstaka aðstoð. Vinnureglur þurfa að taka mið af því og bæði barnaverndarnefndir og skólanefndir þurfa í sameiningu að vinna að lausn einstakra mála. Ekki má heldur gleyma réttindum þeirra barna sem fyrir eru í skólanum til að fá kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi, sbr. 13. gr. grunnskólalaga.

Í erindi Barnaverndarstofu er lýst þeirri skoðun að það sé „óheppilegt fyrirkomulag að eitt sveitarfélag meti og taki ákvarðanir um umfang og eðli þjónustu sem annað sveitarfélag eigi svo alfarið að greiða fyrir.“ Þótt að einhverju leyti sé unnt að taka undir þetta sjónarmið er reyndin sú að í flestum tilvikum tekst sveitarfélögum að leysa sín á milli ágreiningsmál af þessum toga. Ljóst er að ekki er alltaf eingöngu við viðtökusveitarfélag að sakast þegar slíkur ágreiningur kemur upp því í mörgum tilvikum skortir einnig á að fullnægjandi gögn séu send milli sveitarfélaga um þarfir viðkomandi barna. Einnig getur svigrúm skóla verið takmarkað til að mæta sérstökum þörfum barna sem er ráðstafað í úmabundið fóstur á miðju skólaári.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur gefið út viðmiðunarreglur um greiðslur vegna nemenda sem stunda nám utan lögheimilissveitarfélags, sem hafa þann tilgang að einfalda samskipti sveitarfélaga þegar nemandi sækir grunnskóla í öðru sveitarfélagi en þar sem hann á lögheimili.

Sambandið vísar einnig til þeirrar meginreglu að íbúar í einu sveitarfélagi eigi ekki rétt á að sækja þjónustu í öðru sveitarfélagi nema sveitarfélögin hafi samið sín á milli um veitingu slíkrar þjónustu. Það væri því mjög óeðlilegt að gera ráð fyrir því að allur kostnaður vegna skólagöngu fósturbarna lendi á





viðtökusveitarfélagi nema fyrir liggja skýr niðurstaða löggjafans hvað það varðar. Slík niðurstaða liggur ekki fyrir, eins og nánar verður rakið í umsögn þessari.“

### 3. Afstaða skólamálanefndar sambandsins

Skólamálanefndin fjallaði um málið á fundi sínum sem haldinn var 9. febrúar sl, að beiðni stjórnar sambandsins. Eftirfarandi afstaða kemur fram í fundargerð nefndarinnar:

“Lögð er til grundvallarbreyting varðandi kostnaðarskiptingu viðtöku- og lögheimilissveitarfélags sem fer gegn þeirri meginreglu að svf. er ekki skylt að veita íbúum annarra svf. þjónustu þeim að kostnaðarlausu. Leita þarf sanngjarnrar niðurstöðu fyrir báða aðila með hagsmuni barnsins að leiðarljósi. Taka þarf fleiri hliðar inn í þá vinnu t.a.m. vinnulag Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda bæði í viðtöku- og lögheimilissvf. við ráðstöfun barna í fóstur, val á svf. og skilyrði til skólavistar og sérfræðiþjónustu í því ferli, áhrif jöfnunarsjóðsframlaga vegna skólagöngu og -aksturs og mat á raunverulegum viðbótarkostnaði svf. vegna fósturbarna umfram sértækan kostnað vegna sérfræðiþjónustu t.a.m. Framkvæmdastjóri ásamt sviðsstjóra lögfræðisviðs munu ganga frá svari sambandsins við erindi ráðuneytisins.“

Eins og sjá má af fundargerð skólamálanefndar gerir nefndin ekki beina tillögu um breytingu á fyrirbyggjandi frumvarpi til barnaverndarlaga. Af umfjöllun nefndarinnar má hins vegar ráða að það fyrirkomulag sem nú er unnið eftir um vistun fósturbarna og viðmiðunargreiðslur fyrir skólakostnað er fjarrí því að vera gallalaust og þarfnast endurskoðunar.

Við umræðu í nefndinni var m.a. rætt um þau sjónarmið sem að framan eru rakin um að skólar eru misvel í stakk búnir til þess að taka við nemendum sem glíma við mikla erfiðleika, ekki síst þegar þeir bætast við nemendahópinn eftir upphaf skólaárs. Ef ekki eru tiltæk fullnægjandi úrræði getur einnig orðið mikil röskun á skólastarfi með neikvæðum afleiðingum fyrir þá nemendur sem fyrir eru í skólanum. Allir skólar hafa þó sömu lagaskylduna til að taka við nýjum nemendum, sbr. 5. gr. grunnskólalaga, nr. 91/2008. Nefndin telur að við val á fósturheimilum verði að taka meira tillit til möguleika á skólavist við hæfi heldur en nú er gert af hálfu barnaverndaryfirvalda með það fyrir augum að velja það fósturúrræði sem er barninu fyrir bestu.

### 4. Viðmiðunarreglur sambandsins

Allt frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga hafa verið í gildi viðmiðunarreglur sambandsins um greiðslur vegna nemenda sem stunda nám utan lögheimilissveitarfélags. Skólamálanefndin ákvað nýverið að fela lögfræði- og velferðarsviði sambandsins að endurskoða gildandi viðmiðunarreglur, m.a. með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á grunnskólalögum. Sú vinna stendur enn yfir.

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, mötuneytis, skólaaksturs, heimavistar eða annarra sérstakra aðstæðna. Ekki er því að fullu um að ræða samsvörun við álit menntamálaráðuneytisins eða tillögur starfshóps um endurskoðun barnaverndarlaga, þar sem gert er ráð fyrir að kostnaður við skólaakstur falli undir almennan kostnað skv. 75. gr. barnaverndarlaga. 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 hærrí greiðslu til að skapa þeim svigrúm til þess að bregðast við fjölgun nemenda og aukinni þjónustuförf með forsvaranlegum hætti.

Við ákvörðun viðbótarkostnaðar er aðeins tekið 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.

Í tengslum við umræðu um málefni fósturbarna hafa vaknað ýmsar spurningar um það hvort nægilegt tillit sé tekið til framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. reglugerð nr. 351/2002 um jöfnunarframlög til reksturs grunnskólans, en undir þær reglur falla m.a. framlög til greiðslu kostnaðar vegna skólaaksturs. Full ástæða er til þess að fara nákvæmlega yfir það mál með sjónarmið um sanngirni og jafnræði að leiðarljósi. Jafnframt er þó ljóst að flóknar reglur sjóðsins, m.a. ákvæði um skerðingu framlaga í hlutfalli við tekjur sveitarfélaga, kunna að skekkja myndina umtalsvert. Þannig má vera að sum sveitarfélög fái engin framlög vegna skólaaksturs þótt sannanlega sé um viðbótarkostnað að ræða vegna nýrra nemenda, þ.á m. fósturbarna. Einnig þarf að skoða vel hvernig framlög jöfnunarsjóðs ná að bæta sveitarfélögum kostnað sem þau kunna að verða fyrir vegna barna í tímabundnu fóstri ef það tekur aðeins til hluta af skólaárinu.

## 5. Tillaga sambandsins

Að áliti sambandsins er of langt gengið í frumvarpi til breytinga á barnaverndarlögum með því að gera ráð fyrir því að allur almennur skólakostnaður vegna barna sem send eru í tímabundið fóstur lendi á viðtökusveitarfélagi.

Hugsanleg málamiðlun væri að kveða á um það í barnaverndarlögum og reglugerð um fóstur að frá bæði almennum og sérstökum skólakostnaði skuli draga jöfnunarframlög að því marki sem þau kunna að hækka við fjölgun nemenda. Slík breyting færi síður í bága við þá grundvallarreglu sem vísað er



til í fyrirvara fulltrúa sambandsins í starfshópnum, að sveitarfélögum er ekki skylt að veita íbúum annarra sveitarfélaga þjónustu án endurgjalds.

Sambandið ítrekar jafnframt þá afstöðu sem fram kemur í áður nefndum fyrirvara að tillaga meirihluta starfshópsins felur í sér verulega íþyngjandi skyldur fyrir þau sveitarfélög sem taka við fósturbörnum. Þótt ekki verði um kostnaðaráhrif að ræða fyrir sveitarstjórnarstigið í heild mun Innbyrðis kostnaðarskipting breytast og verða það einkum minnstu sveitarfélögin sem munu bera hallann af þeirri breytingu. Í þessu samhengi má heldur ekki gleyma réttindum þeirra barna sem fyrir eru í skólanum til að fá kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi, sbr. 13. gr. grunnskólalaga.

Sambandið leggur áherslu á að við ákvörðun um endanlegt efni frumvarpsins verði lagt mat á það af hálfu ráðuneytisins hvort tillaga meirihluta starfshópsins leiði til framfara á sviði barnaverndarmála. Ljóst er að sveitarfélögum ber nú þegar skylda til að veita fósturbörnum skólavist, sbr. 5. gr. grunnskólalaga og þótt nokkurn tíma hafi tekið að kynna þá lagabreytingu virðast skólastjórnendur nú vera meðvitaðir um skyldur sínar gagnvart þessum nemendum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri



## Reykjavíkurborg

*Sérálit fulltrúa Reykjavíkurborgar í skólanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga, vegna afstöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga til breytingartillögu á ákvæði barnaverndarlaga um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga vegna skólagöngu barna í tímabundnu fóstri*

Fulltrúi Reykjavíkurborgar telur sig tilknúinn til að standa að séráliti um breytingartillögu á ákvæði barnalaga um kostnaðarskiptingu sveitarfélaga vegna skólagöngu barna í tímabundnu fóstri. Afstaða sambands íslenskra sveitarfélaga er þess efnis að Reykjavíkurborg getur ekki tekið undir hana.

Breytingartillaga sú sem til umfjöllunar er felur í sér að við ráðstöfun barns í tímabundið fóstur skuli viðtökusveitarfélag bera allan venjubundinn kostnað sem hlýst af skólagöngu barnsins, svo sem kostnað vegna skóla og aksturs, en umfram kostnaður, eins og af sérfræðipjónustu og öðrum sérþörfum, skuli lögheimilissveitarfélag barnsins greiða. Þetta fyrirkomulag er að áliti Reykjavíkurborgar góð málamiðlun milli þess sjónarmiðs sem Barnaverndarstofa hefur lagt áherslu á, þ.e. að allur kostnaður vegna fósturbarns sé greiddur af viðtökusveitarfélagi og þess sem mörg sveitarfélög hafa talað fyrir, þ.e. að allur kostnaður vegna fósturbarns sé greiddur af lögheimilissveitarfélagi.

Reykjavíkurborg er samþykkt efni ofangreindrar breytingartillögu enda er hún studd svo sterkum rökum að hana beri að styðja. Mikilvægt er einnig að tillagan nái fram að ganga svo tilgangur hennar, í þá átt að eyða þeim fordómum sem oft eru uppi gagnvart börnum sem ráðstafað er tímabundið í fóstur, nái sem best fram að ganga.

Rétt er að minna á að grunngerð skóla er alla jafna sú sama hvar sem er á landinu. Þannig er ljóst að allir skólar hafa yfir að ráða húsnæði, starfsmönnum og viðeigandi aðbúnaði. Nái breytingartillagan fram að ganga er ljóst að ef þörf er á sérfræðipjónustu við barn í fóstri mun kostnaður við þann stuðning ekki íþyngja viðtökusveitarfélaginu. Reynslan hefur sýnt að oft dregur úr þörf á sérfræðiaðstoð eftir því sem lengra liður á fósturtímamann og nýtist því umrædd þjónusta oft einnig öðrum börnum í skólanum. Sá stuðningur myndi þannig nýtast almennt í skólasterfi viðkomandi skóla og verður því ekki séð að móttaka á einu barni til viðbótar við þau sem fyrir eru geti með einhverju móti skert réttindi annars barns í skólanum. Því getur Reykjavíkurborg ekki tekið undir þá afstöðu sem fram kemur í áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga að tilkoma fósturbarns í grunnskóla feli í sér mjög íþyngjandi skyldu á sveitarfélag enda hvílir nú þegar á öllum sveitarfélögum landsins sú ófrávikjanlega skylda að tryggja öllum börnum í sveitarfélaginu lögbundna skólaþjónustu. Að lokum telur Reykjavíkurborg að það sé full mikil einföldun að halda því fram að tillagan gangi gegn meginreglunni um að sveitarfélögum sé einungis skylt að veita þjónustu íbúum með lögheimili í sveitarfélaginu. Halda má því fram með sterkum rökum að tillagan geri einmitt ráð fyrir þjónustu sveitarfélagsins við íbúa sem lögheimili hafa í sveitarfélaginu, þ.e. þeim íbúum, sem samkvæmt samningi við barnaverndaryfirvöld, hafa tekið börn í tímabundið fóstur.

Reykjavík, 19. febrúar 2010

Ragnar Þorsteinsson,

sviðsstjóri menntasviðs Reykjavíkurborgar