



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
b.t. velferðarnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 7. maí 2021

2104058SA KB  
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um frv. til l. um breytingar á barnaverndarlögum, 731. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviðið Alþingis, dags. 27. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingar á barnaverndarlögum nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.), 731. mál.

Ágætt samráð hefur verið um gerð frumvarpsins og ljóst að breið sátt er meðal sveitarfélaga um tilefni og þörf fyrir breytingar á barnaverndarlögum, þannig að lögð sé aukin áhersla á fagþekkingu við ákvarðanatöku, þó skiptar skoðanir geti að sjálfsögðu verið um útfærslu á breyttu skipulagi barnaverndar.

Með frumvarpinu eru lagðar til grundvallarbreytingar á uppbyggingu barnaverndar innan sveitarfélaga. Barnaverndarnefndir í núverandi mynd verða lagðar niður og meginábyrgð daglegra verkefna barnaverndar falin barnaverndarþjónustu. Þá er komið á fót nýjum sjálfstæðum stjórnsýslunefndum, umdæmisráðum barnaverndar, sem fara með úrskurðarvald í ákveðnum barnaverndarmálum þar sem mest reynir á faglega þekkingu.

### **Afstaða og ábendingar sambandsins við einstaka þætti frumvarpsins *Barnaverndarþjónusta sveitarfélaga***

Með nýrri skipan barnaverndar er horfið frá því að barnaverndarnefndir séu skipaðar með sama hætti og fastanefndir sveitarstjórnar, þ.e. í takti við pólitískar áherslur og skiptingu í meiri- og minnihluta, en áherslan færð á faglega meðferð barnaverndarmála hjá barnaverndarþjónustu sveitarfélaga. Áfram er þó gert ráð fyrir að sveitarstjórn fari með yfirstjórn barnaverndarþjónustu og er heimilt að fela hana fastanefnd. Hvorki sveitarstjórn né fastanefnd er heimilt að gefa barnaverndarþjónustu fyrirmæli um meðferð einstakra mála og er eingöngu heimilt að afla upplýsinga frá barnaverndarþjónustu sem eru nauðsynlegar fyrir yfirstjórn með henni. Sveitarstjórn setur samþykkt þar sem vald til fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt frumvarpinu er falið einum eða fleiri úr hópi starfsfólks barnaverndarþjónustu.

### *Um 6.000 íbúa lágmark*

Miðað er við að í umdæmi hveirar barnaverndarþjónustu skuli vera í það minnsta 6.000 íbúar. Eins og nánar er rakið í greinargerð með frumvarpinu var 6.000 íbúa viðmiðið valið út frá því hversu mörgum málum barnaverndarþjónusta þyrfti almennt að sinna til að geta haldið úti nægilega faglegu starfi. Hægt er að fá undanþágu frá íbúalágmarkinu ef næg fagþekking er til staðar innan

barnaverndarþjónustu eins og nánar er lýst í frumvarpinu. Þá er það jafnframt skilyrði að fyrir liggi samningur um samstarf um umdæmisráð barnaverndar enda ekki gert ráð fyrir að hægt sé að fá undanþágu frá íbúalágmarkinu hvað það varðar.

Samband íslenskra sveitarfélaga tók þátt í mótun tillagna um 6.000 íbúa lágmark og tekur undir þann rökstuðning um fagþekkingu sem liggur að baki tillögnum.

#### *Reglugerðarheimild um næga fagþekkingu*

Samkvæmt 4. mgr. a. liðar 6. gr. frumvarpsins (10. gr.) er ráðherra heimilt að setja reglugerð til að útfæra hvað átt er við þegar gert er að skilyrði að barnaverndarþjónusta búi yfir nægri fagþekkingu sbr. skilyrði 3. mgr.

Eins og sést á ummælum í greinargerð er ekki um nýja efnisreglu að ræða því að í núgildandi lögum er þegar gerð krafa um sérhæft starfslið barnaverndar og aðgang að sérþekkingu. Þá er einnig vísað til skilgreiningar á lágmarksþekkingu sem kemur til skoðunar þegar sótt er um undanþágu frá íbúalágmarkinu. Þar að auki er 6.000 íbúa lágmarkið sett til þess að tryggja næga fagþekkingu. Í frumvarpinu er því þegar að finna nægar leiðbeiningar um hvað teljist nægjanleg fagþekking og reglugerðarheimild því óþörf.

*Út frá meginreglunni um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga þarf ávallt að leggja mat á það hvort nauðsynlegt sé að setja reglugerð til útfærslu laga eða hvort leiðbeiningar skili tilætluðum árangri. Að mati sambandsins er reglugerðarheimild ekki réttlætunleg í þessu tilfelli. Leggur sambandið því til að hún verði felld út eða til vara að ráðherra verði heimilt að gefa út leiðbeiningar.*

#### **Umdæmisráð barnaverndar**

Samkvæmt frumvarpinu eru umdæmisráð barnaverndar nýjar stjórnsýslunefndir sem fara með úrskurðarvald í ákveðnum barnaverndarmálum á vettvangi sveitarfélaga. Að meginstefnu til eru umdæmisráðum barnaverndar falin þau verkefni sem barnaverndarnefndir fara með að gildandi lögum og hafa ekki heimildir til að framselja til starfsmanna.

Umdæmisráðin eru sjálfstæð í störfum sínum, standa utan við almenna stjórnsýslu sveitarfélaga og ráðsmenn taka ekki við fyrir mælum um meðferð einstakra mála. Umdæmisráð eru skipuð þremur ráðsmönnum sem hafa ákveðna fagþekkingu, þ.e. félagsráðgjafa, sálfræðingi og lögfræðingi, og skulu þeir hafa í það minnsta þriggja ára starfsreynslu í barnavernd.

#### *Veigamikið nýmæli á sveitarstjórnarstigi*

Skipan umdæmisráða felur í sér veigamikið nýmæli enda hefur löggjöf um sveitarstjórnarstigið fram til þessa ekki gert ráð fyrir skipun sjálfstæðra stjórnsýslunefnda. Samkvæmt skýringum í greinargerð er litið svo á að starfsemi umdæmisráða fari fram á sama stjórnsýslustigi og önnur stjórnsýsla sveitarfélaga og að umdæmisráðið teljist því ekki æðri stjórnvöld gagnvart sveitarfélögum þ.m.t. barnaverndarþjónustunni. Í greinargerð segir jafnframt að ákvæði

sveitarstjórnarlaga um nefndir, ráð og stjórnir, starfsmenn sveitarfélaga og samvinnu þeirra gildi ekki um starfsemi umdæmisráða. Um þau gildi aftur á móti almennar reglur um starfsemi fjölskipaðra stjórnvalda, þ.m.t. stjórnsýslulög.

Erfitt er að sjá alveg fyrir hvaða áhrif tilkoma þessa nýmælis kemur til með að hafa á sveitarstjórnarstiginu. Þegar frumvarpið var til kynningar í samráðsgátt hélt sambandið kynningarfund fyrir sveitarstjórnarfólk og starfsmenn sveitarfélaga. Nokkrar umræður urðu um málið en ekki kom fram alvarleg gagnrýni á efnisatriði þess. Í umræðum var þó kallað eftir ítarlegri skýringum í greinargerð um breytta skipan og við því hefur að mestu verið brugðist í því frumvarpi sem nú er til meðferðar á Alþingi.

#### *Skipunartími umdæmisráða*

Umdæmisráðin eru skipuð til fimm ára en í skýringum með frumvarpinu segir að ástæða þess sé sú að rétt þyki að skipunartímabil umdæmisráða barnaverndar falli ekki að kjörtímabilum sveitarstjórna enda eingöngu gert ráð fyrir að fagleg sjónarmið, ekki lýðræðisleg, komi til skoðunar við skipanir í ráðin.

Gert er ráð fyrir að sveitarfélög hafi fullt svigrúm til að ganga til samstarfs um barnaverndarþjónustu innan ramma sveitarstjórnarlaga. Þannig er ekki loku fyrir það skotið að sveitarfélög geti fært sig milli svæða og gengið úr samstarfi um barnaverndarþjónustu svo fremi að þau uppfylli ákvæði frumvarpsins með öðrum hætti. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að sveitarfélög geti gengið úr samstarfi um umdæmisráð barnaverndar. Rökstuðningur í greinargerð fyrir þeirri afstöðu er aðallega sá að það geti orðið til þess að draga úr stöðugleika í kringum starfsemi ráðanna og að sjónarmið um svigrúm sveitarfélaga vegi ekki nægilega þungt til að réttlæta slíka reglu.

Sambandið er ósammála þessu mati ráðuneytisins. Þegar gengið er á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga, eins og gert er með nýju fyrirkomulagi um umdæmisráð barnaverndar, þarf ávallt að gæta meðalhófs og ganga ekki lengra en nauðsyn krefur en ýmsar ástæður s.s. sameiningar sveitarfélaga geta legið að baki því að sveitarfélög telja nauðsynlegt að gera breytingar á samstarfi í tengslum við barnavernd. Það að sveitarfélög hafi heimild til að ganga úr samstarfi um umdæmisráð barnaverndar breytir ekki þeirri skyldu sveitarfélaga að uppfylla ákvæði frumvarpsins um umdæmisráð. Þar að auki er í frumvarpinu gert ráð fyrir að ráðherra geti gripið inn í og tekið ákvörðun um skipan umdæmisráðs ef það hefur ekki starfað á vegum sveitarfélags í einn mánuð.

*Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að 3. málsl. 4. mgr. 6. gr. a (14. gr.) orðist svo (viðbót feitletuð):  
Í samningi skal í það minnsta koma fram hvernig ráðið skuli skipað, hvernig kostnaður við ráðið skiptist milli sveitarfélaga, hvernig er að öðru leyti búið að umdæmisráði og hvernig fara skuli um skipun nýs ráðsmanns skv. 3. mgr. **sem og um málsmeðferð ákveði sveitarfélag að ganga úr samstarfi um ráðið á skipunartíma þess.***

*Reglugerðarheimild um hæfisskilyrði og skipan umdæmisráða*

Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. e (14. gr.) er ráðherra heimilt að setja reglugerð um ráðsmenn þ.m.t. um nánari kröfur um almenn hæfisskilyrði skv. 2. mgr. og um skipan umdæmisráðs.

*Út frá meginreglunni um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga þarf ávallt að leggja mat á það hvort nauðsynlegt sé að setja reglugerð til útfærslu laga eða hvort að leiðbeiningar skili tilætluðum árangri. Að mati sambandsins er reglugerðarheimild ekki réttlætunleg í þessu tilfelli enda er í frumvarpinu þegar kveðið á um ákveðna menntun og reynslu ráðsmanna. Leggur sambandið því til að heimild ráðherra til að setja reglugerð verði felld út eða til vara að ráðherra verði heimilt að gefa út leiðbeiningar.*

#### **Um mat á áhrifum**

Í kafla um mat á áhrifum er ekki gert ráð fyrir að breytt skipan barnaverndar hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Núverandi starfsemi barnaverndar hjá sveitarfélögum sé þegar fjármögnuð og svigrúm til staðar til að útfæra breytta skipan með hagkvæmum hætti, m.a. í gegnum samvinnu sveitarfélaga.

Sambandið er ósammála þessu mati félagsmálaráðuneytisins og telur allar líkur á að nýtt fyrirkomulag muni hafa útgjaldaauka í för með sér. Er þá sérstaklega horft til þess að ríkar kröfur verði gerðar varðandi umgjörð um hin nýju umdæmisráð sem í framkvæmd muni bera sig saman við sjálfstæðar úrskurðarnefndir á vegum ríkisins.

Þá bendir sambandið á að tilvist reglugerðarheimilda getur verið ávísun á aukin útgjöld, eftir því hvernig reglugerðir eru útfærðar. Því leggur sambandið til að reglugerðarheimildum verði fækkað sbr. fyrri umfjöllun. Þá er einnig mikilvægt að ráðuneytið kostnaðarmeti fyrirhugaðar reglugerðir áður en þær verða settar.

#### **Kostnaður vegna barna sem veitt er alþjóðleg vernd**

Samkvæmt 6. gr. f (15. gr.) er tiltekið að ráðherra greiði allan kostnað viðkomandi barnaverndarþjónustu samkvæmt ákvæðum laganna vegna ráðstöfunar barns í fóstur eða aðra vistun samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur um slíkan kostnað og útlagðan kostnað skv. 5. mgr. Telur sambandið rétt að tiltaka sérstaklega að hér sé einnig átt við kostnað vegna umsýslu barnaverndarþjónustu s.s. launakostnað en ekki bara beinan kostnað við úrræði. Í skýringum með frumvarpinu segir að slíkur kostnaður hafi ekki fallið á ríkið hingað til og að ekki sé talin ástæða til að breyta því fyrirkomulag. Sambandið er ekki sammála því að ekki sé ástæða til að breyta þessu. Það er Barna- og fjölskyldustofa sem tekur ákvörðun um hvaða barnaverndarþjónusta taki við forsjá barns í þessum tilfellum og því fullkomlega eðlilegt að allur kostnaður sveitarfélagsins, þ.m.t. launakostnaður, fáist greiddur.

*Sambandið leggur til að í nefndaráliti verði staðfestur sá skilningur sambandsins að með vísan í „allan kostnað barnaverndarþjónustu“ sé einnig átt við launakostnað starfsmanna eftir því sem við á.*

### Lokaorð

Sambandið telur að breið sátt sé meðal sveitarfélaga um tilefni og þörf fyrir breytingar á barnaverndarlögum. Þá er ánægjulegt að sjá tengingu barnaverndarmála við almenna samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Það er von Sambands íslenskra sveitarfélaga að gott samstarf takist um innleiðingu þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu og að gert verði ráð fyrir fjármögnun nauðsynlegra aðgerða til að markmið þess nái fram að ganga.

Þá er að mati sambandsins mjög áriðandi að þingmannanefnd um málefni barna starfi áfram og hafi hönd í bagga með áframhaldandi endurskoðun á barnaverndarlögum og innleiðingu breytinga.


Þá er einnig afar brýnt að tengja umræðu um breytt skipulag barnaverndarmála við stigskiptingu þjónustu og það meginviðmið að þjónusta á þriðja stigi sé að meginstefnu til á forræði ríkisins.

Nauðsynlegt er einnig að vakta þau áhrif sem nýtt fyrirkomulag barnaverndar mun hafa á fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga. Í umsögn sinni um farsældarfrumvarpið (354. mál) leggur sambandið til að skýrt verði kveðið á um það að stofnaður verði formlegur stýrihópur til að fylgja eftir innleiðingu á breyttu fyrirkomulagi þjónustu við börn. Í trausti þess að orðið verði við þeirri tillögu er farið fram á að umræddum stýrihópi verði falið að fylgjast með því hvernig útgjöld til barnaverndarþjónustu þróast eftir að ný skipan skv. fyrirleggjandi frumvarpi hefur tekið gildi.

Með vísan til alls framangreinds styður sambandið að frumvarpið verði samþykkt sem lög frá Alþingi að teknu tilliti til þeirra breytinga sem sambandið leggur til.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

  
Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri