

Frumvarp til laga

um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og lögum nr. 80/2011, um breytingu á þeim lögum (rekstur heimila fyrir börn).

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

1. gr.

2. mgr. 75. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, orðast svo:
Um skiptingu kostnaðar vegna fósturs á grundvelli 4. mgr. 65. gr. fer samkvæmt reglugerð er ráðherra setur.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 84. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002:

- a. 2. másl. 3. mgr. orðast svo: Barnaverndarstofa veitir barnaverndarnefndum leyfi til að reka heimili og önnur úrræði skv. 1. mgr.
- b. 5. mgr. orðast svo:
Ráðherra setur reglugerð um úrræði samkvæmt þessari grein, m.a. um skilyrði fyrir leyfisveitingu, réttindi barna og eftirlit, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu.
- c. Við bætist ný málsgrein sem orðast svo:
Ef Barnaverndarstofa telur að meðferð barns á heimili eða stofnun skv. 1. mgr. sé ábótavant skal stofan leitast við að bæta úr því sem áfátt er með leiðbeiningum og áminningum til barnaverndarnefndar og veita tiltekinn frest til þess. Ef ekki er bætt úr innan frests eða ef brot á skilyrðum fyrir leyfi eru mjög alvarleg getur stofan svipt viðkomandi leyfi til áframhaldandi reksturs.

3. gr.

2. mgr. 88. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, orðast svo:
Ríkið greiðir hluta kostnaðar vegna fósturs á grundvelli 4. mgr. 65. gr. samkvæmt ákvörðun Barnaverndarstofu. Við ákvörðun á hlutdeild ríkisins skal Barnaverndarstofa taka mið af kostnaði við að mæta sérþörfum þess barns sem ráðstafað er í fóstur á grundvelli ákvæðisins og kostnaði við þá sérstöku þjónustu, umönnun og þjálfun sem fósturforeldrum er ætlað að veita.

4. gr.

A-liður 45. gr., 50.–52. gr., a-liður 53. gr., 1., 3. og 4. másl. b-liðar 53. gr. og 9. mgr. 57. gr. laga nr. 80/2011 falla brott.

5. gr.

Lög nr. 113/2012 falla úr gildi.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2014.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu er lagt til að horfið verði frá því að færa ábyrgð á stofnun og rekstri heimila skv. 84. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, frá sveitarfélögum til ríkisins, a.m.k. að sinni. Tilfærslan var ákveðin með lögum nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, en gildistöku ákvæða þar að lútandi var frestað til 1. janúar 2014.

Við setningu laga nr. 80/2011 voru rökin að baki breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi ábyrgð á stofnun og rekstri heimila fyrir börn skv. 84. gr. barnaverndarlaga að þá höfðu um allnokkurt skeið verið uppi hugmyndir um að heppilegt væri að færa ábyrgð á uppbyggingu heimila fyrir börn sem vista þarf samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga frá sveitarfélögum til ríkisins. Nefnd sem samdi frumvarpið sem varð að þeim lögum athugaði ýmsar leiðir í þessu sambandi en lagt var til, að vandlega athuguðu máli, að ríkið tæki ábyrgð á að byggja upp heimili og stofnanir skv. 84. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en sveitarfélögin bæru ábyrgð á öðrum úrræðum skv. 84. gr. laganna. Þau sjónarmið sem þar réðu mestu voru að tryggja:

- a. jafnan rétt allra barna á landinu til að njóta öruggrar umönnunar og meðferðar eftir því sem best hentar þörfum þeirra þegar vista þarf þau á heimili eða stofnun,
- b. að jafnframt yrði unnt að grípa til úrræðis í nærumhverfi barnsins, svo sem vistunar á einkaheimili í skamman tíma, og
- c. frekari samræmi í greiðslum til þeirra sem taka að sér að annast börn.

Hvað fjármálalegu hliðina snerti var lagt til að ráðuneytið setti gjaldskrá þar sem ákveðin yrðu þau gjöld sem sveitarfélög skyldu greiða vegna vistunar barna á heimilum og stofnunum. Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga í starfshópi um endurskoðun laganna stóð að þessari tillögu en gerði þó fyrirvara þar sem lögð var áhersla á að ganga þyrfti frá samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd tillögunnar áður en hún yrði lögfest. Ákvæði um þennan verkefnaflutning skyldu taka gildi 1. janúar 2013.

Sú breytta verkaskipting ríkis og sveitarfélaga sem lögin fólu í sér hafði þá sérstöðu að einungis Reykjavíkurborg rak þau heimili sem færast skyldu til ríkisins. Við athugun kom í ljós að þau heimili Reykjavíkurborgar gætu ekki tekið við börnum úr öðrum sveitarfélögum þar sem það mundi skerða þjónustu fyrir börn í Reykjavík. Því þyrfti að koma á nýrri stofnun fyrir börn utan Reykjavíkur eða leysa vistunarmál þeirra barna með öðrum hætti þannig að þjónustan yrði jafngóð og á og heimilunum í Reykjavík. Í þessu sambandi má benda á bréf Reykjavíkurborgar til velferðarráðuneytisins, dagsett 14. maí 2012, en þar segir: „Í vinnu starfshópsins sem vann að tillögugerð um breytingar á barnaverndarlögum var ætíð gengið út frá því að ef af umræddum breytingum yrði kæmi til viðbótarfjármagn frá ríkinu til uppbyggingar á úrræðum þannig að komið væri til móts við aukið aðgengi án þess að skerða það þjónustustig sem Reykjavíkurborg hefur búið börnum í vanda. Markmið starfshópsins var að stuðla að auknu jafnræði í barnaverndarstarfi á landinu öllu. Meðal þeirra úrræða sem um ræðir eru vistheimili barna á Laugarnesvegi og skammtímaheimili fyrir unglinga við Hraunberg. Þessi heimili hafa verið fullnýtt undanfarin ár og hafa aðeins staðið börnum í Reykjavík

til boða. Það er því augljóst að ef óbreytt þjónusta verður í boði fyrir landið allt verður um þjónustuskerðingu að ræða fyrir reykvisk börn.“

Við útfærslu á framkvæmd þessarar nýju tilhögunar var ljóst að tvennt þyrfti að liggja fyrir. Í fyrsta lagi að ríkið legði Barnaverndarstofu til fjármagn til að koma á fót nýju heimili fyrir börn utan Reykjavíkur og reka það, enda ljóst að gjöld sveitarfélaga til ríkisins gætu ekki orðið nema hluti af þeim kostnaði. Í öðru lagi var samþykki sveitarfélaga fyrir gjaldtöku- unni nauðsynleg forsenda þess að tilfærsla heimilanna til ríkisins yrði framkvæmanleg. Í lög- um nr. 80/2011 var kveðið á um að reglugerð um fjárhæð gjalda sem sveitarfélögum bæri að greiða skyldi sett í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í þessu sambandi er bent á bókun stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, dagsetta 25. maí 2012, en þar segir: „Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga tekur undir þá afstöðu sem fram kemur í bréfi Reykjavíkurborgar frá 14. maí 2012, að forsenda þess að breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga komi til framkvæmda 1. janúar 2013 er að þær leiði til bættrar þjónustu á landsvísu. Þar sem þessar forsendur virðast ekki ætla að ganga eftir telur stjórnin skynsamlegast að fresta gildistöku umræddra breytinga um 1–2 ár og að á þeim tíma verði unnið að frekari undirbúningi málsins. Jafnhliða verði skoðað hvort aðrar leiðir en gjaldtaka fyrir vistun barna á vistheimilum séu heppilegri til að ná fram markmiðum um jafna kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna breyttrar verkaskiptingar.“

30. mars 2012 skipaði velferðarráðherra starfshóp til að vinna að undirbúningi þess að af verkaskiptingunni gæti orðið 1. janúar 2013. Starfshópurinn var skipaður tveimur fulltrúum frá Reykjavíkurborg, einum fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, einum fulltrúa frá Barnaverndarstofu og tveimur fulltrúum frá velferðarráðuneytinu. Síðsumars 2012 var orðið ljóst að starfshópurinn þyrfti lengri tíma til þess að fara yfir grundvallarþætti samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga, svo sem hvernig jafnræði allra barna í landinu til þjónustu yrði tryggt, tilfærslu fjármagns frá sveitarfélögum til ríkis, starfsmannamál og fasteignamál. Niðurstaða starfshópsins var því að leggja til að tilfærslunni yrði frestað til 1. janúar 2014. Frumvarp þess efnis var lagt fram á Alþingi og voru lög um frestunina, nr. 113/2012, samþykkt 24. október 2012. Nánar er fjallað um vinnu starfshópsins í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að þeim lögum (þskj. 65 í 65. máli á 141. löggjafarþingi).

Í nefndaráli velferðarnefndar Alþingis, dagsettu 15. október 2012, þar sem mælt var með samþykkt frumvarpsins voru áréttuð skýr efnisatriði sem nefndin taldi að taka þyrfti tillit til við framkvæmd breytinganna:

- a. Nefndin taldi nauðsynlegt að sátt næðist um undirbúning tilfærslunnar og að framkvæmd hennar yrði þannig að þjónusta við ákveðinn hóp barna skertist ekki. Í því sambandi lagði nefndin ríka áherslu á að samkomulag tækist milli ríkis og sveitarfélaga um framkvæmdina.
- b. Nefndin taldi einsýnt að ef af tilfærslunni ætti að verða þyrfti að auka fjármagn til uppbyggingar nýrra úrræða á vegum Barnaverndarstofu.
- c. Nefndin taldi nauðsynlegt að greina þörfina fyrir úrræði á grundvelli barnaverndarlaga á landsvísu svo að ljóst yrði hversu mikið fjármagn þyrfti til uppbyggingar.
- d. Nefndin taldi rétt að kannað yrði hvort tilfærsla fjármuna frá sveitarfélögum til ríkisins vegna tilfærslu þjónustunnar mætti verða með öðrum hætti en með gjaldskrá.

Hvað varðar tilfærslu fjármagns frá sveitarfélögum til ríkisins, þá fólst í lögum nr. 80/2011 að sett yrði gjaldskrá þar sem ákveðin yrðu þau gjöld sem sveitarfélögum yrði gert að greiða vegna vistunar barna á heimilum og stofnunum. Lagt var upp með það megin- sjónarmið að heildarkostnaður ríkis og sveitarfélaga breyttist sem minnst. Sveitarfélög lögð-

ust gegn þessari útfærslu á þeim forsendum að hún kæmi misjafnlega við sveitarfélög. Auk þess gæti skapast hættu á að gjaldskrárleiðin hefði áhrif á val á úrræðum, þ.e. að fjárhagsleg sjónarmið hefðu áhrif á ákvarðanir sem í eðli sínu væru faglegar. Samband íslenskra sveitarfélaga lagði til að í stað gjaldtöku yrði kostnaðarskipting ríkis og sveitarfélaga vegna heimila fyrir börn rædd í tengslum við aðrar mögulegar breytingar á verka- og kostnaðarskiptingu aðila. Engar formlegar tillögur komu þó fram í þá veru. Ræddur var sá möguleiki að leysa málið til bráðabirgða með þjónustusamningi milli Barnaverndarstofu og Reykjavíkurborgar. Það þótti ekki fýsilegur kostur þar sem sú útfærsla mundi raska því meginsjónarmiði að heildarkostnaður ríkis annars vegar og sveitarfélaga hins vegar yrði álíka mikill eftir breytinguna.

Ekki var ráðist í könnun á landsvísu á þörf fyrir úrræði á grundvelli barnaverndarlaga en niðurstöðu slíkrar könnunar var ætlað að styðja mat á fjárþörf til uppbyggingar. Byggt var á því mati Barnaverndarstofu að slík könnun mundi ekki leiða í ljós neinar viðbótarupplýsingar um þörfina á landsvísu en hún er talin vera 4–6 rými.

Eins og áður sagði benti velferðarnefnd Alþingis á að aukið fjármagn þyrfti til uppbyggingar nýrra úrræða á vegum Barnaverndarstofu. Frá því að lög nr. 80/2011 voru sett hefur ekki orðið sá viðsnúningur í fjármálum ríkisins að raunhæft sé að gera ráð fyrir því að aukið fjármagn fái til uppbyggingar nýrra úrræða á vegum Barnaverndarstofu. Við núverandi aðstæður er því ekki ljóst hvenær hægt verður að hefja byggingu nýs heimilis fyrir börn. Einnig hafa komið fram þau sjónarmið við vinnslu málsins að óraunhæft sé að stofnun slíks heimilis muni ná því markmiði laganna að þjóna landinu öllu, til þess sé landið einfaldlega of strjálbýlt, og barnaverndarnefndir muni því í mörgum tilvikum frekar kjósa önnur úrræði, nær heimabyggð.

Þegar framangreind atriði eru tekin saman er ljóst að ekki hefur tekist að skapa grundvöll fyrir samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um breytingu á verkaskiptingu samkvæmt lögum nr. 80/2011. Niðurstaða viðræðna milli ráðuneytisins og sveitarfélaga er að leggja til að hætt verði við að færa heimili og stofnanir fyrir börn frá sveitarfélögum til ríkisins. Tekið skal fram að við vinnslu málsins hafa komið upp hugmyndir um að Samband íslenskra sveitarfélaga geti haft frumkvæði að því að hvetja sveitarfélög til að efla þjónustu við börn. Aukið samstarf sveitarfélaga á sviði velferðarmála eftir tilfærslu þjónustu við fatlað fólk til sveitarfélaga hafi aukið líkur á samstarfi sveitarfélaga um þetta verkefni, m.a. á höfuðborgarsvæðinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með hliðsjón af breytingu á 2. mgr. 88. gr. sem lögð er til í frumvarpi þessu er felld brott vísun í það ákvæði.

Um 2. gr.

Með breytingu á 2. másl. 3. mgr. 84. gr. laganna er ákvæðið fært til fyrra horfs þannig að kveðið verði á um að Barnaverndarstofa veiti barnaverndarnefndum leyfi til að reka heimili og stofnanir til að veita börnum móttöku í þeim tilvikum sem vísað er til.

Með breytingu á 5. mgr. 84. gr. laganna og með nýrri 6. mgr. er kveðið með skýrum hætti á um reglugerðarheimild ráðherra til að útfæra úrræði samkvæmt greininni og skotið skýrum lagastoðum undir valdheimildir Barnaverndarstofu í tengslum við úrræði sem komið er á fót samkvæmt ákvæðinu. Með breytingunni verða 5. og 6. mgr. 84. gr. efnislega samhljóða 83.

gr., eins og hún var við setningu laganna árið 2002. Vísað var til hennar í upphaflegri gerð 84. gr. en síðan var 83. gr. felld úr gildi með lögum nr. 80/2011. Þar sem 84. gr. er færð aftur til fyrra horfs með frumvarpi þessu þykir nauðsynlegt að við bætist sömu heimildir og áður voru í 83. gr.

Um 3. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, þar sem lagt er til að horfið verði frá því að gera breytingar á fjárhagslegri ábyrgð ríkis og sveitarfélaga, hafa það í för með sér að 2. mgr. 88. gr. verður eins og hún var upphaflega í lögum nr. 80/2002.

Um 4. gr.

Í greininni felst að þau ákvæði laga nr. 80/2011, um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/8002, með síðari breytingum, sem taka áttu gildi 1. janúar 2014, falli brott og að ákvæði 1. mgr. og 3. og 4. máls. 2. mgr. 79. gr., 84., 87. og 88. gr. laga nr. 80/2002, standi því óbreytt frá því sem áður var. Eins og áður hefur fram komið hafa breytingar á þessum ákvæðum sem fólust í lögum nr. 80/2011, ekki tekið gildi en áttu að gera það 1. janúar 2014.

Um 5. gr.

Með lögum nr. 113/2012 var gildistöku þeirra ákvæða laga nr. 80/2011 sem tilgreind eru í 1. gr. frumvarpsins frestað frá 1. janúar 2013 til 1. janúar 2014.

Þar sem lagt er til í frumvarpi þessu að þau ákvæði falli brott leiðir af sjálfu sér að lög nr. 113/2012 falli jafnframt úr gildi.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

Velferðarráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, ber að meta kostnaðaráhrif lagafrumvarpa á sveitarfélög ef slík áhrif eru fyrirsjáanleg.

Með frumvarpinu er lagt til að horfið verði frá því að færa heimili barna skv. 84. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, frá sveitarfélögum til ríkisins. Sú breytta verkaskipting ríkis og sveitarfélaga sem horfið er frá með frumvarpinu varðaði vistun barna á sérstökum heimilum og stofnunum, eins og samþykkt var með lögum nr. 80/2011. Með breytingunni var ríkinu ætlað að reka slíkar stofnanir og bera ábyrgð á að byggja þær upp en önnur úrræði fyrir vistun barna, utan heimilis, eru eftir sem áður á vegum sveitarfélaga. Tilfærslunni frá sveitarfélögum til ríkis, sem átti að eiga sér stað 1. janúar 2013, var frestað um eitt ár, til 1. janúar 2014, sbr. lög nr. 113/2012, þskj. 346. Með sömu lögum var frestað gildistöku ákvæða um gjaldtöku Barnaverndarstofu af sveitarfélögum vegna þeirra vistunarúrræða sem hún rekur eða ber ábyrgð á samkvæmt barnaverndarlögum. Nú er, eins og áður segir, gert ráð

fyrir að fella úr gildi þessa breytingu og færa lagaumhverfið til fyrra horfs, sem felur í sér að vistheimili skv. 84. gr. verða áfram á forræði sveitarfélaga en jafnframt er fallið frá áformum um gjaldtöku af sveitarfélögum fyrir þau úrræði sem Barnaverndarstofa rekur á grundvelli 79. gr. barnaverndarlaga. Að auki eru lagðar til í frumvarpinu óverulegar breytingar á 84. gr. laganna sem miða að því að ákvæði laganna um leyfisveitingar og eftirlit Barnaverndarstofu með heimilum sem sveitarfélögin reka samkvæmt greininni verði efnislega samhljóða ákvæðum laganna eins og þau voru fyrir setningu laga nr. 80/2011.

Ástæður þeirra breytinga sem lagafrumvarpið gerir ráð fyrir eru skýrðar ítarlega í greinargerð með frumvarpinu. Samstaða var í starfshópi velferðarráðherra um að fara þá leið sem frumvarpið gerir ráð fyrir þar sem ekki tókst að tryggja fjárhagslegan grundvöll fyrir samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um forsendur og framkvæmd tilfærslunnar.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að falla frá fyrirhuguðum breytingum sem ekki hafa komið til framkvæmda og færa lagaumhverfi til fyrra horfs þannig að framkvæmd þjónustu verður með sama hætti og hún er nú. Í ljósi þess er það mat skrifstofu hagmála og fjárlaga að frumvarpið, verði það að lögum óbreytt, hafi ekki áhrif til breytinga á fjárhag sveitarfélaga frá því sem nú er.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga hefur verið kynnt þetta álit ráðuneytisins og gerir sambandið ekki athugasemd við niðurstöðuna.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002, og lögum nr. 80/2011, um breytingu á þeim lögum (rekstur heimila fyrir börn).

Með frumvarpinu er lagt til að fallið verði frá fyrirhugaðri færslu vistheimila barna frá sveitarfélögum til ríkisins, sbr. 84. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Sú breytta verkaskipting ríkis og sveitarfélaga sem horfið er frá varðaði vistun barna á sérstökum heimilum og stofnunum eins og samþykkt var með lögum nr. 80/2011.

Með þessari breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga varðandi vistun barna á sérstökum heimilum og stofnunum var ríkinu ætlað að reka slíkar stofnanir og bera ábyrgð á að byggja þær upp en önnur úrræði fyrir vistun barna utan heimilis yrðu eftir sem áður á vegum sveitarfélaga. Breytingin fól í sér að tiltekna stofnanir sem Reykjavíkurborg rak skyldu færast til ríkisins 1. janúar 2013, en Reykjavíkurborg er eina sveitarfélagið sem rekur slíkar stofnanir. Jafnframt var áformað að velferðarráðuneytið, að fengnum tillögum Barnaverndarstofu og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, mundi setja gjaldskrá fyrir greiðslur sveitarfélaga vegna vistunar barna með þessum hætti. Með þessu var stefnt að því að heildarkostnaður ríkis og sveitarfélaga mundi verða óbreyttur eftir tilfærsluna.

Með lagabreytingu í október 2012 var framangreindri tilfærslu á rekstri heimilanna frestað um eitt ár eða til 1. janúar 2014 að tillögu starfshóps sem fjallaði um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Hópurinn taldi að lengri tíma þyrfti til að undirbúa breytinguna, svo

sem hvað varðaði fjármögnun starfseminnar, starfsmannamál og fasteignamál. Með því að fella úr gildi lagabreytinguna frá árinu 2012 er lagaumhverfið fært aftur til fyrra horfs sem felur í sér að þessi vistheimili fyrir börn verða áfram á forræði sveitarfélaga. Jafnframt er fallið frá áformum um gjalddöku af sveitarfélögum fyrir þau úrræði sem Barnaverndarstofa rekur á grundvelli barnaverndarlaga. Í greinargerð frumvarpsins eru nefndar tvær meginástæður fyrir því að fallið er frá þessum áformum um færslu á þjónustunni. Annars vegar féllust sveitarfélögin ekki á að taka upp gjaldskrá fyrir þjónustuna á þeim forsendum að hún kæmi misjafnlega við einstök sveitarfélög. Hins vegar var það mat starfshópsins að ekki mundi fást nægilegt fjármagn frá ríkinu til þess að byggja upp ný úrræði á vegum Barnaverndarstofu.

Í umsögn um frumvarpið sem varð að lögum nr. 80/2011 var áætlað að útgjöld sem svörðu til 262–312 m.kr. myndu færast til ríkisins. Þessum auknu útgjöldum átti eins og áður segir að mæta með gjaldi á sveitarfélög sem senda börn í vistun þannig að afkoma ríkissjóðs yrði óbreytt. Vegna óvissu um afdrif málsins var ekki gert ráð fyrir því að það kæmi til framkvæmda í forsendum fjárlagafrumvarps fyrir árið 2014. Er því ekki gert ráð fyrir að lögfesting frumvarpsins hafi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.