

Endurskoðun stjórnýslu og eftirlits á sviði félagsþjónustu og barnaverndar

Skýrsla nefndar félags- og húsnæðismálaráðherra

Maí 2016



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Endurskoðun stjórnarsýslu og eftirlits á sviði félagsþjónustu og barnaverndar – Skýrsla
nefndar félags- og húnæðismálaráðherra
Maí 2016

Útgefandi: Velferðarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneytið

© 2016 Velferðarráðuneytið

ISBN 978-9935-477-12-5

Efnisyfirlit

1	Inngangur	4
2	Samantekt helstu tillagna nefndarinnar	5
3	Vinnulag nefndarinnar	9
3.1	Undirbúningur.....	9
3.2	Samráð.....	9
	<i>Stjórnsýsla</i>	10
	<i>Þjónusta</i>	11
	<i>Eftirlit</i>	11
	<i>Helstu áhersluatriði</i>	12
4	Tilhögun stjórnsýslu og eftirlits með félagsþjónustu í nokkrum nágrannalöndum	14
4.1	Danmörk.....	14
4.2	Svíþjóð	15
4.3	Noregur	16
4.4	Bretland.....	16
5	Staða helstu málaflokka	18
5.1	Félagsþjónusta sveitarfélaga	18
5.2	Málefni fatlaðs fólks.....	19
5.3	Barnavernd.....	20
5.4	Málefni aldraðra	22
5.5	Málefni innflytjenda	23
6	Niðurstöður og tillögur	25
6.1	Stjórnsýsla, eftirlit og þjónusta	25
6.2	Stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun	26
6.3	Skipulag nýrrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar	28
6.4	Fjölskyldustofa	29
6.5	Umfang og kostnaður.....	32
6.6	Önnur atriði	33
Viðauki 1:	Skipting verkefna á sviði félagsþjónustu og barnaverndar innan nýrra stofnana	35
Viðauki 2:	Stjórnsýslu- og eftirlitsverkefni Barnaverndarstofu	36
Viðauki 3:	Erindisbréf nefndarinnar	40

Myndir

Mynd 1. Skipurit miðað við sjálfstæða stofnun staðsetta utan ráðuneytisins.....	28
Mynd 2. Skipurit verði farin sú leið að setja á fót ráðuneytisstofnun.	29
Mynd 3. Starfsemi Fjölskyldustofu.....	31

1 Inngangur

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði 25. september 2014 nefnd til þess að endurskoða stjórnsýslu ríkisins á sviði félagsþjónustu og barnaverndar með það að markmiði að styrkja undirstöður heildstæðrar félagsþjónustu ríkis og sveitarfélaga og skilja með skýrum hætti á milli stjórnunar- og eftirlitshlutans annars vegar og þess að veita þjónustuna hins vegar. Nefndinni var meðal annars falið að skoða hugsanlega stofnun sérstakrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar sem hefði með höndum, auk eftirlits og ýmissa stjórnsýsluverkefna, upplýsingaöflun um þjónustu og skilgreiningu gæðaviðmiða á grundvelli gagnreyndrar þekkingar og upplýsinga á sviði félagsþjónustu og barnaverndar. Stofnuninni væri einnig ætlað að hafa ráðgefandi hlutverk gagnvart ráðherra við stefnumótun á sviði félagsþjónustu. Jafnframt var nefndinni falið að athuga með hvaða hætti eftirliti með gæðum og öryggi þjónustunnar yrði best háttað, með sérstakri áherslu á sjálfstæði slíkrar einingar. Nánara eftirlit með gæðum og öryggi þjónustunnar sé mikilvægur þáttur í þessari endurskoðun meðal annars til að tryggja að sveitarfélög og aðrir aðilar í velferðarþjónustu veiti sambærilega grunnþjónustu.

Nefndina skipuðu:

Bolli Þór Bollason, skrifstofustjóri á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu, tilnefndur af ráðherra,

Ingibjörg Broddadóttir, sérfræðingur á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu, tilnefnd af ráðherra,

Guðrún Sigurðardóttir, framkvæmdastjóri fjölskyldudeildar hjá Akureyrarbæ, tilnefnd af Akureyrarbæ,

Ellý Alda Þorsteinsdóttir, skrifstofustjóri á velferðarsviði Reykjavíkurborgar, tilnefnd af Reykjavíkurborg,

Unnur V. Ingólfssdóttir, framkvæmdastjóri fjölskyldusviðs hjá Mosfellsbæ, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Þóroddur Bjarnason, prófessor við Háskólann á Akureyri, var skipaður formaður nefndarinnar. Hann lét af störfum í mars 2015 og tók þá Bolli Þór Bollason við sem formaður.

Ágúst Bjarni Garðarsson verkefnisstjóri var starfsmaður nefndarinnar í upphafi en Lovísa Lilliendahl, sérfræðingur á skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu, tók við hans störfum í apríl 2015.

Hér á eftir er fyrst stutt samantekt helstu tillagna nefndarinnar. Síðan er gerð grein fyrir vinnulagi nefndarinnar, meðal annars samráðsfundum með fjölmörgum fulltrúum helstu framkvæmda- og hagsmunaaðila á sviði félagsþjónustu víðs vegar um landið. Þá er stutt samantekt um fyrirkomulag félagsþjónustu, stjórnsýslu og eftirlits í Danmörku, Svíþjóð, Noregi og Bretlandi. Því næst er fjallað um stöðu helstu málaflokka sem nefndin var með til skoðunar. Í lokakafla er svo gerð grein fyrir megintillögum nefndarinnar.

2 Samantekt helstu tillagna nefndarinnar

Nefndin hefur í tillögum sínum haft til hliðsjónar gagnlegar ábendingar Ríkisendurskoðunar sem hafa komið fram í ýmsum skýrslum hennar á undanförunum árum, meðal annars um stöðu barnaverndarmála, þjónustu við fatlað fólk og málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi. Í þessum skýrslum hafa ekki síst komið fram ábendingar um nauðsyn þess að styrkja eftirlit stjórnvalda með gæðum þjónustunnar í þessum málaflokkum og sömuleiðis að efla stefnumótunarþátt stjórnvalda.

Megintillaga nefndarinnar er að sett verði á laggirnar sérstök **stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun** sem sinni almennum stjórnsýsluverkefnum og eftirliti á sviði félagsþjónustu sveitarfélaga, barnaverndar, málefna fatlaðs fólks, aldraðra, innflytjenda sem og ýmsu öðru, svo sem verkefnum réttindagæslumanna fatlaðs fólks. Stofnunin taki við ýmsum þeim stjórnsýslu- og eftirlitsverkefnum sem þegar er sinnt, einkum í velferðarráðuneytinu og á Barnaverndarstofu. Jafnframt telur nefndin nauðsynlegt að styrkja ýmsa stjórnsýslu- og eftirlitsþætti sem ekki hefur verið talið sinnt með fullnægjandi hætti til þessa. Sömuleiðis er lagt til að í stofnuninni verði skýrt skilið á milli stjórnsýslu- og eftirlitslutverks hennar.

Nefndin telur jafnframt að stefna eigi að því að sameina þjónustuverkefni á framangreindum sviðum í eina stofnun, **Fjölskyldustofu**. Þar verði horft til starfsemi og skipulags Barnaverndarstofu sem ákveðinnar fyrirmyndar. Með sameiningu þjónustuverkefna gæfist færi á auknu þverfaglegu samstarfi milli mismunandi málaflokka og betri heildarsýn fengist sem talið er að skort hafi. Nefndin er þó meðvituð um þær ábendingar og áhyggjur sem fram komu á fundum hennar með fulltrúum hagsmunaaðila og sveitarfélaga um að tryggja að allir málaflokkar fái sömu athygli innan nýrrar stofnunar.

Á fundum nefndarinnar með fulltrúum sveitarfélaga og hagsmunaaðila kom fram að nauðsynlegt væri að styrkja eftirlit með félagsþjónustu sveitarfélaga. Það er því mikilsvert að það skref sem yrði stigið í þessa átt stuðli að uppbyggingu sterkrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar sem svari þeim kröfum sem eftirlits- og framkvæmdaaðilar sem og notendur þjónustunnar hafa kallað eftir. Þá má einnig álykta að til lengri tíma litið muni virk stjórnsýsla og eftirlit ásamt öflugri þjónustustofnun tryggja meira gæðastarf til hagsbóta fyrir notendur þjónustunnar. Því er mikilvægt að tryggja nægilegt fjármagn og mannafla til að sinna þeim verkefnum sem hér um ræðir.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um ýmis álitamál sem hafa komið upp í þessu samhengi. Sérstaklega má nefna félagsþjónustu sveitarfélaga sem hefur til þessa ekki búið við þær aðstæður að stjórnsýslu- og eftirlitsverkefnum sé sinnt í sérstakri stofnun, ólíkt því sem á við um heilbrigðisþjónustuna þar sem þessi verkefni heyra undir Embætti landlæknis. Á fundum nefndarinnar með hagsmunaaðilum var gagnrýnt að þessum verkefnum hafi ekki verið nægilega sinnt.

Nefndin hefur einkum rætt tvo kosti varðandi skipulag nýrrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar. Annars vegar að sett yrði á laggirnar sérstök stofnun utan ráðuneytisins sem þó heyrði undir það. Hins vegar að þessum verkefnum yrði sinnt innan ráðuneytisins en í sjálfstæðri stofnun með eigin fjárráð og yfirstjórn, svonefndri ráðuneytisstofnun, en það er nýmæli í lögum um Stjórnarráð Íslands sem lögfest voru

á Alþingi vorið 2015. Fyrri kosturinn kallar á lagabreytingu en heimild ráðherra til að setja á fót sérstaka ráðuneytisstofnun er þegar fyrir hendi í framangreindum lögum.

Nefndin telur fyrri kostinn æskilegri þar sem stofnunin yrði þá í meiri fjarlægð frá ráðuneytinu og trúverðugleiki hennar og sjálfstæði þannig undirstrikað. Slíkt fyrirkomulag væri sambærilegt við eftirlitshlutverk Embættis landlæknis á sviði heilbrigðisþjónustu. Benda má á að þessi leið getur falið í sér tækifæri til þess að staðsetja stjórnýslu utan höfuðborgarsvæðisins. Ókostirnir við staðsetningu utan ráðuneytisins væru aftur á móti meiri rekstrarkostnaður vegna nauðsynlegrar stoðþjónustu og húsnæðis. Þá nyti ráðuneytið ekki sérfræðipækkingar starfsfólks stofnunarinnar í sama mæli og ef það væri staðsett í ráðuneytinu.

Kostir þess að staðsetja sérstaka stofnun innan ráðuneytisins eru meðal annars þeir að með því væri hægt að samnýta stoðþjónustu með ráðuneytinu sem fæli í sér umtalsverðan sparnað í rekstrarkostnaði. Auk þess myndi sérþekking á málaflokknum nýtast í ríkari mæli innan ráðuneytisins. Þessi leið gæti því verið kostur þar sem staðsetningin yrði nálægt stórum hluta þeirra þjónustuúrræða sem hafa þarf eftirlit með. Slík stofnun væri eftir sem áður óháð aðalskrifstofu ráðuneytisins á fjárlögum og þeim embættismanni sem falið yrði að stýra henni yrði með erindisbréfi falið jafn víðtækt hlutverk og forstöðumanni stofnunar utan ráðuneytisins, meðal annars með tilliti til starfsmannamála, umboðs til ákvörðunartöku o.fl. Ókostir við ráðuneytisstofnun snúast fyrst og fremst um of mikla nálægð við ráðuneytið og hið pólitíska vald. Einnig flokkast það sem ókostur að ákvarðanir ráðuneytisstofnunar væru ekki kæránlegar til annars stjórnvalds líkt og ef um lögbundna sjálfstæða stofnun væri að ræða.

Í ljósi þess að hér yrði um fremur fámenna stofnun að ræða, a.m.k. fyrst um sinn, telur nefndin rétt að halda báðum kostum opnum enda ljóst að hvor kosturinn sem yrði valinn breytti engu um endanlega ábyrgð ráðherra. Hún væri jafn rík í hvoru tilvikinu sem er. Mestu máli skiptir að tekin verði ákvörðun um að setja sérstaka stjórnýslu- og eftirlitsstofnun á laggirnar sem fyrst því að þörfin sé afar brýn.

Erfitt er að meta heildarumfang þeirra tillagna sem hér liggja fyrir um nýja stjórnýslu- og eftirlitsstofnun annars vegar og Fjölskyldustofu hins vegar hvað varðar starfsmannahald og kostnað.

Ætla má að þrjú til fjögur stöðugildi gætu flust frá ráðuneytinu til hinnar nýju stofnunar og hugsanlega tvö til þrjú stöðugildi frá Barnaverndarstofu samhliða beinum tilflutningi verkefna. Jafnframt telur nefndin að aukið umfang eftirlits og stjórnýslu nýrrar stofnunar geti numið fjórum til sex nýjum stöðugildum. Samkvæmt þessum áætlunum gæti heildarfjöldi stöðugilda sérfræðinga í nýrri stjórnýslu- og eftirlitsstofnun verið á bilinu níu til 13, þar af yrði tæplega helmingur ný stöðugildi. Auk þess skiptir hér máli hvor kosturinn yrði valinn, ný stofnun utan ráðuneytisins sem kallar á viðbótarkostnað vegna stoðþjónustu og e.t.v. tvö til þrjú stöðugildi eða ráðuneytisstofnun sem nyti þess hagræðis að geta notað stoðþjónustu ráðuneytisins.

Kostnaður vegna Fjölskyldustofu er sömuleiðis nokkurri óvissu háður en hún tæki við margvíslegum þjónustuverkefnum Barnaverndarstofu auk annarra þjónustuverkefna sem er sinnt, a.m.k. að einhverju leyti, annars staðar í dag, svo sem í velferðarráðuneytinu. Í þessu fælist þó ótvíræður sparnaður vegna þeirrar

stöðþjónustu og húsnæðis sem þegar er fyrir hendi á Barnaverndarstofu, verði lögð drög að því að Barnaverndarstofa og Fjölskyldustofa verði ein stofnun. Árið 2015 voru um 14 stöðugildi á aðalskrifstofu Barnaverndarstofu. Auk þess voru rúmlega sjö stöðugildi í Barnahúsi, rúmlega 13 stöðugildi vegna sértækra úrræða (MST og PMTO) og 30 stöðugildi á Stuðlum. Þá eru í gildi þjónustusamingar við meðferðarheimilin Lækjarbakka, Laugaland og Háholt en heildarfjöldi stöðugilda á þessum þremur meðferðarheimilum er á bilinu 37–38. Gera má ráð fyrir að auk þeirra stöðugilda sem eru nú þegar fyrir hendi á vegum Barnaverndarstofu kalli starfsemi Fjölskyldustofu á þrjú til fjögur viðbótarstöðugildi vegna þjónustuverkefna á sviði félagsþjónustu.

Að öllu samanlögðu má því ætla að framangreindar tillögur um starfsemi beggja stofnana geti kallað á sjö til tíu ný stöðugildi. Á móti þeim viðbótarkostnaði sem í þessu felst má ætla að sú aukna og öfluga stjórnsýslu-, eftirlits- og þjónustustarfsemi sem tillögur nefndarinnar gera ráð fyrir eigi eftir að skila sér í auknu gæða- og forvarnarstarfi á þessum sviðum og leiða þar með til sparnaðar í þessum málaflokkum þegar fram í sækir.

Samhliða umfjöllun nefndarinnar um starfsemi bæði sérstakrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar og þjónustustofnunar var reynt að hafa hliðsjón af byggðasjónarmiðum og þörfum landsbyggðarinnar. Á fundum nefndarinnar með fulltrúum sveitarfélaga komu ítrekað fram þau sjónarmið að núverandi fyrirkomulag þjónustu á þessum sviðum fullnægði ekki þörfum landsbyggðarinnar. Jafnframt var bent á að hreyfanleg og sveigjanleg þjónusta gæti verið lausn með það fyrir augum að samþætta þjónustuna á landsvísu. Félagþjónusta í fámennari byggðum á oft á tíðum erfitt með að sinna sínu hlutverki og er háð samstarfi við fjölmennari sveitarfélög svo uppfylla megi þær kröfur sem gerðar eru til þjónustunnar. Í þessu samhengi var einnig bent á þann möguleika að slíkum byggðasjónarmiðum yrði mætt með sérstökum færanlegum teymum sem myndu sinna þessum störfum.

Nefndin hefur enn fremur, í samræmi við ákvæði erindisbréfs, fjallað um mögulega staðsetningu framangreindra stofnana og ýmis sjónarmið sem þar skipta máli. Líta má á nýja sjálfstæða stofnun sem tækifæri til þess að staðsetja stjórnsýslustofnun utan höfuðborgarsvæðisins. Nefndin telur það þó einkum vera raunhæfan kost að staðsetja slíka stofnun í fjölmennustu byggðarlögunum þar sem hún muni þurfa að ráða til sín sérhæft starfsfólk sem kunni að reynast erfitt í fámennari byggðarlögum. Einnig þarf að líta til þess að samgöngur séu greiðar. Við skipulagningu nýs stofnanafyrirkomulags á sviði stjórnsýslu- og eftirlitsmála sem og þjónustuverkefna á sviði félagsþjónustu og barnaverndarmála er jafnframt afar mikilvægt að horfa til þeirra samskipta- og fjarskiptamöguleika sem bjóðast svo treysta megi og tryggja aðgengi og aðkomu allra landsmanna að þeirri þjónustu sem fyrir hendi er á þessum sviðum.

Nefndin telur það mikið framfaraspor ef þær breytingar sem hér eru lagðar til ná fram að ganga og er þess fullviss að þær geti stuðlað að markvissari starfsemi, aukinni samhæfingu, betri þekkingu og þróun á þessum sviðum og þar með betri þjónustu og nýtingu opinbers fjár. Nefndin telur sömuleiðis æskilegt að í framtíðarskipulagi stofnana á sviði þjónustu við fatlað fólk verði stefnt að aukinni samvinnu milli einstakra stofnana og jafnvel sameiningu. Núverandi fyrirkomulag einkennist um of af

skorti á samstarfi milli stofnana á þessu sviði sem bitnar á þeim einstaklingum sem þurfa á þjónustunni að halda.

3 Vinnulag nefndarinnar

3.1 Undirbúningur

Undirbúningur að endurskoðun stjórnarsýslu ríkisins á sviði félagsþjónustu og barnaverndar hófst að beiðni félags- og húsnæðismálaráðherra snemma árs 2014 með framangreind markmið í huga. Endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um málefni fatlaðs fólks var þá þegar hafin meðal annars í ljósi þess að sveitarfélögin tóku 1. janúar 2011 við þjónustu við fatlað fólk. Þá lá einnig fyrir í velferðarráðuneytinu skýrsla verkefnisstjórnar um endurskoðun velferðareftirlits frá maí 2012 þar sem meðal annars voru skilgreind þau svið félagsþjónustu sem eftirlitið þyrfti að ná til. Umsjón og eftirlit með félagsþjónustu er á hendi velferðarráðuneytisins, þ.m.t. á sviði þjónustu við fatlað fólk og aldraða, en engin stofnun hefur þessi verkefni með höndum á svipaðan hátt og raunin er á sviði heilbrigðismála. Tillögur um fyrirkomulag velferðareftirlits miðuðu að því að færa eftirlit með félagsþjónustu og barnavernd til Embættis landlæknis en þær náðu ekki fram að ganga. Með þetta í huga var nefndin skipuð og var strax hafist handa í velferðarráðuneytinu við að taka saman helstu lög og reglugerðir sem tengdust verkefninu. Samhliða störfum nefndarinnar hafa sérfræðingar ráðuneytisins á sviði félagsþjónustu, barnaverndar og eftirlits komið að undirbúningi þessarar skýrslu og hafa meðal annars tekið saman yfirlit yfir stjórnarsýsluleg verkefni ríkisins á framangreindum sviðum sem nefndin hefur haft til hliðsjónar við störf sín.

3.2 Samráð

Nefndin taldi mikilvægt að hafa víðtækt samráð og heyra sjónarmið fulltrúa helstu framkvæmda- og hagsmunaaðila á sviði félagsþjónustu, barnaverndar og sveitarfélaga víða um land. Samráðsfundir voru haldnir á Akureyri, Egilsstöðum og Ísafirði með þátttöku fulltrúa frá nærliggjandi sveitarfélögum. Sömuleiðis voru haldnir fundir í Reykjavík með þátttöku fulltrúa af höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum, Ölfusi, Árnessýslu og Árborg. Enn fremur fundaði nefndin með fulltrúum frá Barnaverndarstofu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Fjölmenningarsetrinu á Ísafirði, Öryrkjabandalaginu, Þroskahjálp, framkvæmdastjóra Mannréttindaskrifstofu Íslands og formanni W.O.M.E.N. (Samtökum kvenna af erlendum uppruna á Íslandi). Að auki hafa nefndarmenn kynnt verkefnið í sínu baklandi, meðal annars á vorþingi samtaka félagsmálastjóra í maí 2015.

Að mati nefndarinnar gafst þetta fyrirkomulag afar vel og sköpuðust málefnalegar umræður um bæði það sem vel er gert á þessum vettvangi og það sem betur má fara. Hér var eðli málsins samkvæmt einkum rætt um hugsanlegt hlutverk nýrrar stjórnarsýslu- og eftirlitsstofnunar, þ.e. hvort og þá hvernig hún gæti stuðlað að betri stjórnarsýslu í þessum málaflokkum og jafnframt styrkt eftirlitsþáttinn.

Þrátt fyrir að landshlutarnir séu um margt ólíkir með tilliti til þjónustuframboðs, íbúafjölda, samgangna o.fl. var mikill samhljómur á fundunum um meginlínur framtíðarfyrirkomulags stjórnarsýslu, eftirlits og framkvæmdar þjónustunnar á þessu sviði. Þar má sérstaklega nefna nauðsyn skýrrar aðgreiningar milli stjórnarsýslu og eftirlits annars vegar og þjónustu hins vegar. Sú skoðun var jafnframt almennt ríkjandi að eftirliti með félagsþjónustu væri ábótavant og að mikil þörf væri á vel skilgreindum gæðaviðmiðum.

Hér á eftir eru nefnd helstu atriði sem komu fram á samráðsfundunum og nefndin hefur meðal annars haft hliðsjón af við undirbúning tillagnanna. Þessum atriðum er skipt í þrennt í samræmi við verkefni nefndarinnar, þ.e. stjórnsýslu, eftirlit og þjónustu. Punktarnir fanga að mati nefndarinnar þá umræðu sem átti sér stað á fundunum; sumt af því nánast orðrétt og endurspeglar þannig afstöðu samráðsaðila til umræðuefnisins.

Stjórnsýsla

- Mikilvægt er að hlutverk nýrrar stofnunar verði frá upphafi skýrt og tekið tillit til áhrifa slíkra stjórnsýslubreytinga, meðal annars hvað varðar kostnað, starfsmannahald o.fl.
- Leggja þarf áherslu á samstarf við sveitarfélögin við þróun nýrrar stofnunar, til dæmis með aðild að ráðgefandi stjórn eða fagráði stofnunarinnar.
- Efasemdir komu fram hjá sumum aðilum um hvort rétt væri að blanda jafn ólíkum viðfangsefnum saman í nýrri stofnun þar sem slíkt gæti leitt til þess að einhverjir málaflokkar yrðu útundan. Þessi sjónarmið voru mest áberandi í tengslum við innflytjendur og barnavernd.
- Huga þarf sérstaklega að verkaskiptingu milli nýrrar stofnunar og þeirra þjónustuverkefna sem verða eftir hjá stofnunum eins og Barnaverndarstofu og Fjölmeningarsetri. Skýrari aðgreining eftirlits og stjórnsýslu annars vegar og þjónustu hins vegar gæti eflt þjónustu á landsvísu.
- Það skortir betri leiðbeiningar varðandi almenna stjórnsýslu og aðstoð við sérhæfð lögfræðimál á borð við úrskurðarmál. Starfsfólk er einnig oft í óvissu varðandi ákvæði barnaverndarlaga gagnvart stjórnsýslulögum. Lögfræðingar og aðrir sérfræðingar í þjónustunni þurfa að vera samstilltari til þess að tryggja rétta vinnslu mála. Vakinn var athygli á því að þekkingu starfsmanna á stjórnsýslurétti væri víða ábótavant.
- Rætt var um staðsetningu nýrrar stofnunar, færanlega og sveigjanlega þjónustu og möguleika á því að stofnunin hefði starfsstöðvar um allt land. Jafnframt var rætt um möguleika á því að landshlutasamtök sveitarfélaga tækju að sér tiltekin verkefni á sínum starfssvæðum. Forðast ætti að skilgreina þjónustusvæði sem ganga þvert á starfssvæði landshlutasamtaka.
- Lögð var áhersla á mikilvægi starfsemi Fjölmeningarseturs en jafnframt óskað eftir aukinni þjónustu þess í öðrum landshlutum. Fjölmeningarsetrið sinnir fyrst og fremst ráðgjöf til sveitarfélaga en efla þarf eftirlitsþáttinn í málafnum innflytjenda. Í því samhengi færi ekki saman ráðgjöf og eftirlit og ætti eftirlitsþátturinn því jafnvel heima í nýrri stofnun.
- Valdsvið og verkefni réttindagæslumanna eru óljós og að einhverju marki litið á þá sem fulltrúa ráðuneytisins gagnvart sveitarfélögunum. Ferli varðandi upplýsingagjöf, samþykki þjónustuþega o.fl. eru ekki nógu formleg.

Þjónusta

- Móta þarf reglur og viðmið í samstarfi ríkis og sveitarfélaga og gæta að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Stóru sveitarfélögin eru vel í stakk búin til að takast á við þung og erfið mál en litlu sveitarfélögin síður. Byggðasamlög eru vandmeðfarin því að þau færa valdið frá kjörnum fulltrúum. Í þessum málaflökkum getur það þó verið kostur, sérstaklega hvað varðar barnavernd.
- Erfitt getur verið í fámennari sveitarfélögum að sinna félagsþjónustu, sérstaklega hvað varðar sérhæfðari mál sem koma sjaldan upp. Annað hvort þarf að stækka svæði félagsþjónustu eða auka hreyfanlega þjónustu á landsvísu.
- Reynslan af þjónustu Barnaverndarstofu var víðast hvar talin góð. Nauðsynlegt sé þó að sinna erfiðari barnaverndarmálum á landsvísu. Nokkrar efasemdir komu fram um starfsemi barnaverndarnefnda í núverandi mynd.
- Að mati viðmælenda eru úrræði Barnaverndarstofu fjölbreyttust á höfuðborgarsvæðinu þar sem sveitarfélögin eru stærst og þjónusta þeirra að jafnaði mest. Minni og fjarlægari sveitarfélög hafa takmarkaða möguleika á því að byggja upp öfluga barnavernd en njóta jafnframt minnstrar aðstoðar Barnaverndarstofu. Ánægja er með að Barnaverndarstofa ætli að bjóða upp á MST (Multisystemic Therapy/Fjölkerefameðferð) um allt land.
- Það eru kostir og gallar varðandi samþættingu þjónustu við innflytjendur og almennrar félagsþjónustu. Margir í þessum hópi þurfa bæði á almennri og sérhæfðri þjónustu að halda, ekki síst flóttafólk með lítið eða ekkert tengslanet hérlendis. Hins vegar er hópurinn fjölbreyttur og forðast ber að skilgreina það sem félagslegt vandamál að vera innflytjandi.
- Skipulag þjónustu við innflytjendur er margþætt. Reykjavíkurborg og önnur stærri sveitarfélög geta að miklu leyti séð um þennan málaflökk sjálf en Fjölmeningarsetur á að veita ráðgjöf og þjónustu um allt land. Innflytjendur sem tregir eru til að leita til opinberra stofnana leita oft til samtaka á borð við W.O.M.E.N. eftir ráðgjöf og aðstoð.
- Mörg sóknarfæri liggja í velferðartækni og þann þátt mætti styrkja enn frekar á landsbyggðinni og þar með auðvelda aðgengi að sérfræðiþjónustu í gegnum tölvutæknina.

Eftirlit

- Eftirlitsþátturinn skiptir miklu máli en mikilvægt er að hann sé unninn á réttum forsendum. Eftirlitið þarf að snúast um að ná markmiðunum en ekki það hvernig hlutirnir eru framkvæmdir. Eftirlitið þarf að vera samfellt í stað þess að byggjast á einstökum kvörtunum eða áfrýjunum. Leggja ætti áherslu á umbótamiðað og gagnvirkt eftirlit.
- Afar mikilvægt er að skilja algjörlega að eftirlit og ráðgjöf. Það skapar tortryggni og átök þegar einn og sami aðili fer með ráðgjöf um úrræði, rekstur úrræða og eftirlit með framkvæmd þeirra.

- Greina þarf eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu frá ráðgjafarhlutverki hennar. Þannig getur Barnaverndarstofa til dæmis ekki veitt ráðgjöf um tiltekið mál ef formleg kvörtun hefur komið fram.
- Mikilvægt er að starfsemi nýrrar stofnunar snúist ekki um eftirlit eftirlitsins vegna og gæta verður að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga.
- Þörf er á aukinni útgáfu leiðbeininga, sérstaklega um viðfangsefni sem sjaldan koma upp á fámennari svæðum.
- Ytra eftirlit ríkisins getur styrkt innra eftirlit sveitarfélaganna.
- Mikil þörf er á gæðavísunum og eftirliti sem byggist á þeim. Víða eru engar leiðbeiningar, til dæmis hvað varðar ásættanlega þjónustu við innflytjendur. Eftirlit styður við þjónustuna því það skapar óöryggi að fá ekki endurgjöf á gæði þjónustunnar.
- Tilgangur yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga var að sveitarfélögin veittu þjónustuna en ríkið hefði eftirlit með henni. Það hefur ekki gengið nægilega eftir.
- Einstaklingar eiga rétt á þjónustu en sveitarfélög hafa sjálfsákvörðunarrétt um hvernig þjónusta er veitt. Mikilvægt er að eftirlit með málefnum fatlaðs fólks beinist að því hvort einstaklingar njóti lögbundinna réttinda, ekki aðeins hvort hægt sé að sanna lögbrot sveitarfélags.

Helstu áhersluatriði

Hér á eftir eru sett fram þau atriði sem nefndin telur að almenn samstaða hafi verið um hjá þeim aðilum sem funduðu með nefndinni:

- Almennt var það sjónarmið ríkjandi að eftirliti með félagsþjónustu væri ábótavant og að mikil þörf væri fyrir gæðavísa og eftirlit sem byggðist á þeim. Öllu slíku eftirliti yrði tekið fagnandi og talið að það muni styrkja þjónustuna til lengri tíma litið.
- Hreyfanleg og sveigjanleg þjónusta gæti verið lausn varðandi það verkefni að samþætta þjónustuna á landsvísu. Félagsþjónusta í fámennari byggðum á oft og tíðum erfitt með að sinna sínu hlutverki og er háð samstarfi við stærri sveitarfélög þegar kemur að því að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til þjónustunnar.
- Gæta verður að sjálfstæði og sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaganna.
- Flestir lýstu yfir ánægju með þjónustu Barnaverndarstofu.
- Sú skoðun virðist vera almennt ríkjandi hjá fulltrúum félagsþjónustunnar og sveitarstjórna að nauðsynlegt sé að aðskilja ráðgjöf og eftirlit Barnaverndarstofu.
- Fjölmeningarsetur var ekki talið ná nægilega vel til allra landshluta. Skiptar skoðanir eru um hlutverk Fjölmeningarseturs í núverandi mynd.

- Almenn samstaða var um að verkefni og valdsvið réttindagæslumanna væri óljóst og því kallað eftir úrbótum frá ráðuneytinu.
- Áhersla var lögð á að tryggja þyrfti að ný stofnun hefði nægan mannafla til þess að sinna verkefnum.

4 Tilhögun stjórnsýslu og eftirlits með félagsþjónustu í nokkrum nágrannalöndum

Nefndin ákvað að skoða fyrirkomulag félagsþjónustu, stjórnsýslu og eftirlits í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Bretlandi. Skipulagið er nokkuð mismunandi á milli landa en Norðurlöndin virðast þó vera með skipulag sem byggist á svipaðri hugmyndafræði. Margt er til dæmis sameiginlegt með kerfunum í Danmörku og Svíþjóð en í báðum löndunum eru sérstakar stjórnsýslustofnanir sem gegna almennu ráðgjafar-, eftirlits- og greiningarhlutverki. Bretland er aftur á móti með nokkuð yfirgripsmeira skipulag með fleiri stofnunum.

Það sem þessi lönd eiga samt sameiginlegt er að alls staðar er skilið á milli þjónustupáttarins annars vegar og stjórnsýslu og eftirlitsins hins vegar. Það rennur stóðum undir þær skoðanir sem fram komu á fundum nefndarinnar með samráðsaðilunum að mikilvægt sé að þessir tveir þættir séu ekki staðsettir innan sömu stofnunar.

4.1 Danmörk

Nýtt ráðuneyti félags- og innanríkismála fer með yfirstjórn stjórnsýslu og eftirlits með félagsþjónustu í Danmörku. Þar er að finna eftirtaldar stofnanir/nefndir:

- a) Stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun félagsmála (Socialstyrelsen).¹
- b) Áfrýjunarnefnd félagsmála (Ankestyrelsen).
- c) Rannsóknarmiðstöð velferðarmála (SFI) er rannsóknarmiðstöð félagsmála í Danmörku.

Þá er Stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun heilbrigðismála (Sundhedsstyrelsen) sérstök eftirlitsstofnun sem heyrir undir heilbrigðisráðuneytið og fer með eftirlit með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum og ber ábyrgð á gæðapróun og klínískum leiðbeiningum. Þá fer sérstök eining undir stofnuninni með eftirlit með geislavörnum auk þess sem lyfjaeftirlitið heyrir nú einnig undir hana eftir nýlegar breytingar.

Stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun félagsmála

Sveitarfélögin veita þjónustuna en stofnunin hefur ráðgjafar- og leiðbeiningarhlutverk. Hlutverk stofnunarinnar er að vera þekkingarsetur sérfræðinga í félagsþjónustu. Stjórnvöld byggja stefnumótun sína á þeirri þekkingu sem stofnunin leggur drög að. Stofnunin sér svo um að stefnumótun sem unnin er á grundvelli gagnreyndrar þekkingar komist í framkvæmd í samvinnu við sveitarfélögin. Stofnunin hefur því það hlutverk að kynna fyrir sveitarfélögum og öðrum rekstraraðilum þekkingu um það hvað beri árangur í félagsþjónustu og hvað ekki.

Rannsóknarmiðstöð félagsmála í Danmörku.

Megináhersla miðstöðvarinnar er að gera kannanir á þeim málefnasviðum sem heyra undir ráðuneytið, en hún rannsakar einnig víðtækari svið eins og atvinnumál, samþættingu og aðstæður á vinnumarkaðnum, efnahagsleg og fjölskyldutengd vandamál og aðrar landshlutabundnar eða félagslegar aðstæður.

¹ Vefsíða: <http://www.socialstyrelsen.dk>

4.2 Svíþjóð

Heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytið fer með málaflokkinn ásamt:

- a. Stjórnsýslustofnun velferðarmála (Socialstyrelsen).²
- b. Sérstök eftirlitsstofnun (Inspektion för vård och omsorg, IVO).

Báðar stofnanirnar starfa undir heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytinu. Stjórnsýslustofnunin gegnir ráðgjafar- og greiningarhlutverki með öllu velferðarkerfinu í Svíþjóð, þ.e. félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og barnavernd.

Eftirlitsstofnunin fylgir því eftir að farið sé eftir þeim stöðlum sem stjórnsýslustofnunin leggur upp með á hverju sviði.

Stjórnsýslustofnun velferðarmála

Meginmarkmið stofnunarinnar er að standa vörð um og stuðla að heilbrigði og velferð þjóðarinnar og gæta að jöfnu aðgengi allra notenda að félags- og heilbrigðisþjónustu. Stofnunin veitir stuðning eftir ýmsum leiðum:

- Tekur saman, greinir og miðlar upplýsingum.
- Þróar staðla byggða á löggjöf og samansöfnuðum upplýsingum.
- Heldur skrár um heilsufarsupplýsingar og tölfræðiupplýsingar.

Málefni stofnunarinnar spanna eftirfarandi svið: Börn og fjölskyldur, málefni aldraðra, málefni innflytjenda/hælisleitenda, málefni fatlaðra, ofbeldismál, geðheilbrigðismál, fíkniefnamisnotkun, heilbrigðismál og tannvernd.

Stofnunin skipist í fimm deildir sem fara með mismunandi ábyrgðarsvið sem eru:

- Mats- og greiningarvinna.
- Þekkingargrunnar um stefnumál og ráðgjöf.
- Þekkingarstuðningur og leiðsögn.
- Löggjöf og leyfisveitingar.
- Tölfræðilegar upplýsingar.

Eftirlitsstofnunin

Hlutverk stofnunarinnar er að fara með eftirlit með málaflokkum ráðuneytisins. Starfsemin er á sex svæðisskrifstofum sem hver fer með eftirlit með heilbrigðis- og félagsþjónustu á sínu svæði og á fjórum skrifstofum sem taka til alls landsins og eru staðsettar í Stokkhólmi. Stofnunin veitir notendum félagsþjónustu stuðning með því að framkvæma eftirlit og gefa út starfsleyfi til heilbrigðis- og félagsþjónustu og tryggja þannig að þjónustan sem veitt er sé örugg, rík að gæðum og í samræmi við gildandi lög og reglur.

² Vefsíða: <http://www.socialstyrelsen.se>

4.3 Noregur

Stórþingið skilgreinir hlutverk Eftirlitsstofnunar velferðarmála (Helsetilsynet)³ og starfar stofnunin á grundvelli leyfisbréfs frá konungi. Eftirlitsmálin voru endurskipulögð og styrkt mikið árið 2002. Þá var skilið á milli stefnumótunar (gerð gæðaviðmiða og staðla), ráðgjafar og leiðbeininga, sem nú er hjá Stjórnsýslustofnun velferðarmála (Helsedirektoratet)⁴ og ráðuneyti, og eftirlits sem þá var fært til Eftirlitsstofnunar velferðarmála. Frá árinu 2009 var Eftirlitsstofnunin ábyrg fyrir eftirliti með heilbrigðismálum en frá 2010 einnig með barnavernd og félagsþjónustu.

Stjórnsýslustofnun velferðarmála er undir heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytinu. Markmið stofnunarinnar er að bæta heilsu þjóðarinnar með aðgerðum sem vinna að samþættingu og samspili á milli þjónustuaðila, svæða og stjórnsýslustiga. Jafnframt mótar hún regluverk og gæðastaðla utan um þjónustuna og sér um leyfisveitingar hjá heilbrigðisstéttum.

Eftirlitsstofnun velferðarmála er undir heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytinu. Markmið hennar er að tryggja að heilbrigðis- og félagsþjónusta sé veitt í samræmi við lög og reglur. Stofnunin leggur mikið upp úr gegnsæri stjórnsýslu og birtingu eftirlitsskýrsla og niðurstaðna rannsókna á vefsíðu sinni. Stofnunin fer með eftirlit með barnavernd, félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu í Noregi. Jafnframt er henni ætlað að tryggja að þörfum einstaklinga til barnaverndar-, félags- og heilbrigðisþjónustu sé mætt og að þjónustan sé í samræmi við setta gæðastaðla. Þá á hún að koma í veg fyrir að regluverk á sviðinu skorti.

4.4 Bretland

Yfirstjórn málaflokksins er hjá heilbrigðisráðuneytinu ásamt:

- a) Eftirlitsstofnun velferðarmála (Care Quality Commission)⁵ sem er ábyrg fyrir aðhaldi og eftirliti með velferðarmálum.
- b) Sérstakri rannsóknarstofnun (Social Care Institute for Excellence SCIE)⁶ sem sinnir rannsóknum og miðlar þeim áfram. Stuðlar einnig að auknum rannsóknum á sviði félagsþjónustu.
- c) Upplýsingastofnun um heilbrigðis- og félagsþjónustu (Health and Social Care Information Centre HSCIC) sem heldur utan um gagnagrunna og miðlar upplýsingum.

Eftirlitsstofnun velferðarmála fer með eftirlit með félags- og heilbrigðisþjónustu undir yfirstjórn heilbrigðisráðuneytisins. Megintilgangur stofnunarinnar er að standa vörð um og stuðla að heilbrigði, öryggi og velferð notenda félags- og heilbrigðisþjónustu. Jafnframt að bæta heilbrigðis- og félagsþjónustuna með þarfir og reynslu

³ Vefsíða: <https://www.helsetilsynet.no/>

⁴ Vefsíða: <https://helsedirektoratet.no/>

⁵ Vefsíða: <http://www.cqc.org.uk/>

⁶ Vefsíða: <http://www.scie.org.uk/about/howwework.asp>

þjónustuþega að leiðarljósi og tryggja og fylgja því eftir að þjónusta fullnægi þeim gæðastöðlum sem lagt er upp með. Stofnunin fer með eftirlit með þjónustu sem veitt er á sjúkrahúsum, hjá heimilislæknum, tannlæknum og í sjúkrabílum. Einnig á hún að fylgjast með geðheilbrigðisþjónustu og þeirri þjónustu sem veitt er á heimilum, svo sem meðferðarheimilum, hjúkrunarheimilum og inni á heimilum fólks (bæði persónuleg umönnun og hjúkrun). Þar að auki sinnir hún samfélagsþjónustu.

Sérstök rannsóknarstofnun veitir stuðning og ráðgjöf við að bæta þekkingu, hæfni og aðferðafræði aðila sem skipuleggja og veita umönnunar- og stoðþjónustu. Viðmiðin, kennslufni, kannanir og upplýsingar eru aðgengilegar án kostnaðar á vefsíðu stofnunarinnar. Þá tekur hún að sér að sérsníða efnið að þörfum þess aðila sem til hennar leitar. Þjónustuna nota fyrst og fremst framlínustarfsmenn, félagsráðgjafar og forstöðumenn umönnunarstofnana.

Upplýsingastofnun um heilbrigðis- og félagsþjónustu (Health and Social Care Information Centre HSCIC)⁷ heldur utan um og þróar sameiginlegan gagnagrunn til stuðnings heilbrigðis- og félagsþjónustunni.

⁷ Vefsíða: <https://www.gov.uk/government/organisations/health-and-social-care-information-centre>

5 Staða helstu málaflokka

Í þessum kafla er gerð stuttlega grein fyrir núverandi stöðu mála í þeim málaflokkum sem nefndin er með til skoðunar. Horft er til þess hvernig stjórnsýslu og eftirliti með þjónustunni er háttað og með hvaða hætti þjónustan er veitt í dag samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum.

5.1 Félagsþjónusta sveitarfélaga

Félagsþjónusta sveitarfélaga heyrir lögum samkvæmt undir velferðarráðuneytið sem hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti hina lögbundnu þjónustu (lög nr. 40/1991).

Sveitarfélag ber ábyrgð á félagsþjónustu innan síns svæðis og skal með skipulagðri félagsþjónustu tryggja framgang markmiða skv. 1. gr. laganna. Sveitarstjórn skal kjósa félagsmálanefnd eða félagsmálaráð sem fer með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í sveitarfélaginu í umboði sveitarstjórnar.

Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi íbúanna ásamt því að stuðla að velferð þeirra á grundvelli samhjálpár. Nánar er tiltekið að það skuli gert með því að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti, tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna, veita aðstoð til þess að einstaklingar geti búið sem lengst í heimahúsum, stundað atvinnu og lifað sem eðlilegustu lífi og síðast en ekki síst að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál. Í lögnum er kveðið á um eftirfarandi þjónustubætti sem sveitarfélögum ber að veita:

- Félagslega ráðgjöf.
- Fjárhagsaðstoð.
- Félagslega heimaþjónustu.
- Málefni barna.
- Þjónustu við fatlað fólk.
- Þjónustu við aldraða.
- Húsnæðismál.

Sveitarstjórnnum ber að kjósa félagsmálaráð eða félagsmálanefnd sem fari með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í viðkomandi sveitarfélagi. Sveitarfélög bera víðtæka ábyrgð og skyldur á margþættri félagsþjónustu við íbúa sína. Löggin eru rammalög og því hafa sveitarfélög svigrúm til að skipuleggja með hvaða hætti þjónustan skuli veitt að því tilskyldu að hún falli að markmiðum og anda laganna. Ákvörðun félagsmálanefnda er hægt að skjóta til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála innan þriggja mánaða frá tilkynningu um ákvörðun.

Um meðferð einstakra mála gilda þær reglur að berist félagsmálanefnd umsókn um aðstoð samkvæmt lögnum skuli nefndin kanna aðstæður umsækjanda eins fljótt og unnt er. Fáir félagsmálanefnd með öðrum hætti upplýsingar um nauðsyn á aðstoð eða aðgerðum skal mál kannað með sama hætti. Við meðferð mála og ákvörðunartöku skal leitast við að hafa samvinnu og samráð við skjólstæðing eftir því sem unnt er, að öðrum kosti við talsmann ef hann er fyrir hendi. Barn á rétt á að láta í ljós skoðanir sínar á málum sem varða það allt miðað við aldur þess og þroska.

Sé talið nauðsynlegt vegna almannahagsmuna eða velferðar viðkomandi einstaklings að hafa uppi þvingunaraðgerðir skal með þau mál farið eftir ákvæðum laga um lögræði, laga um vernd barna og ungmenna og annarra þeirra laga er slíkar heimildir veita. Kynna skal niðurstöðu mála eins fljótt og unnt er. Ef niðurstaða er umsækjanda óhagstæð skal hún skýrð og rökstudd og tilkynnt honum tryggilega. Í slíku tilfalli getur umsækjandi eða talsmaður hans krafist skriflegs rökstuðnings. Sé um skerðingu á réttindum skjólstæðings að ræða skal niðurstaða ávallt rökstudd skriflega og tilkynnt með sérstaklega tryggilegum hætti.

Velferðarráðuneytið hefur gefið út reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi og einungis er veitt í sérstökum tilvikum. Reglurnar eru settar í samræmi við 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og festa í sessi framkvæmd sem viðhöfð hefur verið um árábil þegar fyrirsjáanlegt er að einstaklingur hefur ekki möguleika á að fara úr landi eða framfleyta sér á landinu án aðstoðar íslenskra stjórnvalda.

5.2 Málefni fatlaðs fólks

Félags- og húsnæðismálaráðuneytið fer með yfirstjórn málefna fatlaðs fólks samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, og ber ábyrgð á opinberri stefnumótun í málaflokknum sem skal gerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Markmið laganna er að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Við framkvæmd laganna skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá skulu stjórnvöld tryggja heildarsamtökum fatlaðs fólks og aðildarfélögum þeirra áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni fatlaðs fólks.

Ráðuneytið hefur eftirlit með framkvæmd laganna, þar á meðal að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila séu í samræmi við markmið laganna sem og reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim. Þá skal ráðuneytið hafa eftirlit með því að réttindi fatlaðs fólks séu virt.

Markmið eftirlitsins er jafnframt að safna og miðla upplýsingum til að tryggja sambærilega þjónustu við fatlaða einstaklinga í ljósi ólíkra þarfa. Ráðherra skal gera tillögur til sveitarfélaga um úrbætur á þjónustu þar sem þess er þörf og stuðla að samræmingu hennar. Enn fremur skal ráðherra hafa umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og að höfðu samráði við heildarsamtök fatlaðs fólks.

Endurskoðun stjórnvaldsákvarðana sem teknar eru á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks er í höndum úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála sem fjallar um málsmeðferð, rétt til þjónustu og hvort þjónustan sé í samræmi við lög, reglugerðir og reglur sveitarfélagsins.

Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þ.m.t. gæðum þjónustunnar sem og kostnaði vegna hennar samkvæmt lögum nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Enn fremur skulu sveitarfélögin hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, þar á meðal með framkvæmd samninga sem sveitarfélögin gera við rekstrar- eða þjónustuaðila um framkvæmd þjónustunnar.

Landinu skal skipt í þjónustusvæði þannig að á hverju svæði séu að lágmarki 8.000 íbúar. Fámennari sveitarfélög skulu hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um

skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk og bera þau þá sameiginlega ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar sem og kostnaði vegna hennar nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Sveitarfélögum sem hafa samvinnu um skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk á einu þjónustusvæði er heimilt að fela einu þeirra skipulag og framkvæmd þjónustunnar og tekur það þá ákvarðanir um þjónustuna fyrir hönd annarra sveitarfélaga á svæðinu. Jafnframt er þeim heimilt að fela skipulag og framkvæmd þjónustunnar sérstökum lögaðila sem þau eiga aðild að, svo sem byggðasamlagi.

Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá íbúafjölda á grundvelli landfræðilegra aðstæðna enda hafi viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög sýnt fram á getu til að veita þjónustu í samræmi við ákvæði laganna. Náist ekki samkomulag milli sveitarfélaga um að mynda þjónustusvæði getur ráðherra, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, tekið ákvarðanir um stærð eða mörk þjónustusvæða og eru þær ákvarðanir bindandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélög.

Sveitarfélögin skulu starfrækja teymi fagfólks sem metur heildstætt þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustu og hvernig megi koma til móts við óskir hans og þarfir. Fötluðum einstaklingi er heimilt að kæra stjórnvaldsákvarðanir um þjónustu sem teknar eru á grundvelli laganna til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála.

5.2.1 Réttindagæsla fatlaðs fólks

Markmið laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, er að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur þess sé virtur. Stuðningurinn beinist að fólki sem ekki getur sjálf gætt réttar síns vegna fötlunar og veita réttindagæslumenn þessa aðstoð en þeir starfa um land allt og eru starfsmenn ráðuneytisins. Þá er starfrækt réttindavakt á vegum velferðarráðuneytisins sem meðal annars skal fylgjast með störfum réttindagæslumanna og veita þeim ráðgjöf, safna upplýsingum um réttindamál fatlaðs fólks, fylgjast með þróun hugmyndafræði og annast útgáfu á auðlesnu efni. Einnig er kveðið á um persónulega talsmenn fatlaðs fólks sem á erfitt með að gæta hagsmuna sinna sjálf. Réttindagæslumenn hafa eftirlit með störfum persónulegra talsmanna sem vinna sjálfboðastarf en fá útlagðan kostnað endurgreiddan.

Öll beiting nauðungar í samskiptum við fatlað fólk er bönnuð og skulu þjónustaðilar sækja um undanþágu frá beitingu nauðungar til sérstakrar nefndar. Ákvarðanir nefndarinnar eru endanlegar á stjórnsýslustigi og verður ekki skotið til æðra stjórnvalds. Sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar veitir þjónustuaðilum ráðgjöf um hvað teljist nauðung og aðferðir við að draga úr beitingu hennar.

5.3 Barnavernd

Félags- og húsnæðismálaráðherra ber ábyrgð á stefnumótun í barnavernd (lög nr. 80/2002). Meginmarkmið laganna er að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð. Meginregla barnaverndarstarfs samkvæmt lögnum er að ávallt skuli beita þeim ráðstöfunum sem ætla megi að séu barni fyrir bestu og hagsmunir barna skulu ávallt hafðir í fyrirrími í starfsemi barnaverndaryfirvalda. Barnaverndarlögin taka til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Skal það gert með því að styrkja

fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og beita úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við.

Þegar talað er um barnaverndaryfirvöld er átt við félags- og húsnæðismálaráðherra, Barnaverndarstofu, kærunefnd barnaverndarmála og barnaverndarnefndir sveitarfélaga. Barnaverndaryfirvöld skulu lögum samkvæmt í störfum sínum leitast við að hafa góða samvinnu sín á milli og við aðrar stofnanir sem fjalla um málefni barna. Ráðherra leggur fyrir Alþingi framkvæmdaáætlun til fjögurra ára í senn að loknum sveitarstjórnarkosningum. Ráðherra hefur eftirlit með Barnaverndarstofu og getur í því skyni krafist upplýsinga um einstök mál á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga.

Velferðarráðuneytið hefur eftirlit með því að úrræði á ábyrgð ríkisins uppfylli hverju sinni þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum, stöðlum og þjónustusamningum þegar það á við. Í þessu skyni hefur ráðuneytið síðan 2010 falið óháðum sérfræðingi að heimsækja heimili og stofnanir að lágmarki einu sinni á ári. Sérfræðingurinn skal leggja áherslu á að gefa börnum kost á að tjá sig um aðbúnað og líðan sína í samræmi við aldur og þroska og markmið með vistun.

Grunnþjónusta barnaverndar fer fram hjá barnaverndarnefndum sveitarfélaga sem hafa eftirlit með aðbúnaði, hátterni og uppeldisskilyrðum barna og meta þarfir þeirra barna sem ætla má að þurfi á úrræðum laganna að halda. Úrræðin eru fjölbreytt og geta bæði verið innan heimilis og utan. Barnaverndarnefndirnar starfa sjálfstætt og er sveitarstjórnnum óheimilt að gefa þeim fyrirmæli um meðferð einstakra mála.

Sá sem er ósáttur við tiltekna ákvarðanir barnaverndarnefndar getur skotið þeim til kærunefndar barnaverndarmála. Þegar barnaverndarnefnd telur nauðsyn á að gera mjög alvarlegar ráðstafanir í lífi barns, svo sem að svipta foreldra forsjá þess, fer slíkt mál fyrir dómstóla.

Barnaverndarstofa heyrir undir ráðherra, en er (þrátt fyrir það) sjálfstæð stofnun. Það felur í sér að ákvörðunum Barnaverndarstofu verður ekki skotið til ráðherra og ráðherra getur almennt ekki gefið Barnaverndarstofu bindandi fyrirmæli um úrlausn mála nema að hafa til þess skýra lagaheimild. Meginverkefni Barnaverndarstofu greinast í tvö svið. Annars vegar margvísleg viðfangsefni sem lúta að starfsemi barnaverndarnefnda sveitarfélaga. Hins vegar yfirumsjón og eftirlit með rekstri sérhæfðra meðferðarheimila fyrir börn. Barnaverndarstofa á lögum samkvæmt að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu, annast stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til og vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun í málaflokknum. Barnaverndarstofa á jafnframt að sjá til þess að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar ásamt því að sinna erlendum samstarfsverkefnum og afla þekkingar að utan á sviði barnaverndar. Þá er Barnaverndarstofu falið að hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu.

Barnaverndarstofu er einnig falið að annast leyfisveitingar til fósturforeldra og tekur hún ákvarðanir og veitir barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum. Hún fer með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá til að séu tiltæk og skal hlutast til um að slík heimili og stofnanir verði sett á fót. Stofan hefur yfirumsjón með vistun barna á þessum heimilum og stofnunum. Komi til ágreinings milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila meðferðarheimila eða einstaklings sem nýtur þar þjónustu (eða forráðamanns hans) má skjóta þeim ágreiningi til ráðuneytisins. Barnaverndarstofa hefur einnig lögum samkvæmt með höndum eftirlit með störfum barnaverndarnefnda. Í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins sem varð að núgildandi barnaverndarlögum

er fjallað um þetta tvíþætta hlutverk Barnaverndarstofu gagnvart barnaverndarnefndum, eftirlit annars vegar og fræðslu og ráðgjöf hins vegar. Þar kemur fram að leiðbeiningar til barnaverndarnefnda eigi fyrst og fremst að vera almenns eðlis en í því felist ekki að stofan taki beinan þátt í vinnslu tiltekinna barnaverndarmála eða taki formlega þátt í einstökum ákvörðunum þeirra. Þá kemur einnig fram að heppilegt sé fyrir hinar fjölmörgu barnaverndarnefndir að geta leitað á einn stað eftir leiðbeiningum og ráðgjöf og það stuðli að samræmi og samhæfingu í starfsemi þeirra, túlkun og framkvæmd laganna. Telji Barnaverndarstofa, eftir að hafa aflað upplýsinga og skýringa, að barnaverndarnefnd fari ekki að lögum við störf sín, skal stofan leiðbeina henni um málsmeðferð og beina til hennar ábendingum um það sem betur má fara. Ef nefndin fer ekki eftir leiðbeiningunum getur Barnaverndarstofa áminnt hana.

Ráðherra skipar kærunefnd barnaverndarmála til fjögurra ára í senn. Í kærunefnd barnaverndarmála sitja þrjú menn. Hæstiréttur Íslands skipar formann sem skal uppfylla skilyrði héraðsdómara. Aðilar barnaverndarmáls geta skotið úrskurði eða ákvörðun til kærunefndar barnaverndarmála innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi var tilkynnt um úrskurð eða ákvörðun. Kærunefnd skal innan tveggja vikna frá því að henni berst kæra taka mál til meðferðar og úrlausnar. Hún skal svo kveða upp úrskurð í máli svo fljótt sem kostur er og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá því að úrskurður barnaverndarnefndar var kærður til hennar. Allir nefndarmenn skulu hafa sérþekkingu á málefnum barna. Heimilt er að skjóta úrskurðum og stjórnarsýsluákvörðunum barnaverndarnefnda til kærunefndar barnaverndarmála eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum. Einnig er hægt að skjóta tilteknum ákvörðunum Barnaverndarstofu til nefndarinnar. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir á stjórnarsýslustigi og verður þeim ekki skotið til æðra stjórnvalds.

5.4 Málefni aldraðra

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna, nr. 148/2013, ber félags- og húsnæðismálaráðherra ábyrgð á málefnum aldraðra, að undanskildum málum sem varða hjúkrunar- og dvalarheimili, dagdvöl og Framkvæmdasjóð aldraðra sem heyra undir heilbrigðisráðherra.

Félags- og húsnæðismálaráðherra fer þannig með yfirstjórn öldrunarmála samkvæmt lögum um málefni aldraðra. Ráðuneytið annast stefnumótun og áætlanagerð um málefni aldraðra fyrir landið í heild og hefur eftirlit með framkvæmd laga um málefni þeirra sem og reglugerðum settum á grundvelli þeirra laga.

Markmið laga um málefni aldraðra er að tryggja að aldraðir eigi vól á þeirri heilbrigðis- og félagsþjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á viðeigandi þjónustustigi miðað við þarfir hvers og eins. Einnig er markmið laganna að aldraðir geti eins lengi og unnt er búið við eðlilegt heimilislíf en þeim sé jafnframt tryggð stofnanþjónusta þegar hennar er þörf. Við framkvæmd laganna skal þess gætt að aldraðir njóti jafnréttis á við aðra þjóðfélagsþegna og að sjálfsákvörðunarréttur þeirra sé virtur.

Helstu þættir þjónustu við aldraða eru heimaþjónusta og þjónusta í þjónustumiðstöðvum aldraðra á vegum sveitarfélaga, dagdvöl, endurhæfingar- og hvíldarinnlagnir eða búseta í dvalarrými eða hjúkrunarrými á stofnunum aldraðra.

Þjónustumiðstöðvar aldraðra eru meðal annars starfræktar af sveitarfélögum til að tryggja eldri borgurum félagsskap, næringu, hreyfingu, tómstundaiðju, skemmtun og heilsufarslegt eftirlit. Þjónustumiðstöðvar starfa einnig sjálfstætt eða í tengslum við aðra þjónustu sem aldraðir njóta.

Heimaþjónusta skal lögum samkvæmt veitt öldruðum sem búa heima. Þjónustan miðast við einstaklingsbundið mat á þjónustupörf og byggist á hjálp til sjálfshjálpar. Þjónustan er tvíþætt. Annars vegar er heilbrigðisþáttur heimaþjónustu, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu. Hins vegar er félagslegur þáttur heimaþjónustu viðkomandi sveitarfélaga eða aðila sem sveitarfélög semja við, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Veita skal heimaþjónustu um kvöld, nætur og helgar þegar þess er þörf. Leitast skal við að skipuleggja og samhæfa heilbrigðis- og félagslega þætti heimaþjónustunnar með velferð og þarfir hins aldraða að leiðarljósi.

5.5 Málefni innflytjenda

Félags- og húsnæðismálaráðherra fer með málefni innflytjenda samkvæmt lögum um málefni innflytjenda, nr. 116/2012. Markmið laganna er að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Markmiði þessu skal meðal annars náð með því að hagsmunir innflytjenda séu samþættir allri stefnumótun, stjórnvöldum og þjónustu hins opinbera. Jafnframt skal stuðlað að víðtæku samstarfi og samþættingu aðgerða og verkefna þeirra aðila sem koma að málefnum innflytjenda. Þá á að efla fræðslu og miðlun upplýsinga og stuðla að og styðja við rannsóknir og þróunarverkefni í málefnum innflytjenda.

Í þessu skyni er starfrækt sérstök stofnun á Ísafirði, Fjölmeningarsetur, sem heyrir undir félags- og húsnæðismálaráðherra. Fjölmeningarsetur hefur margvíslegu hlutverki að gegna, meðal annars að veita stjórnvöldum, stofnunum, fyrirtækjum, félögum og einstaklingum ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda. Einnig að taka saman og miðla upplýsingum um réttindi og skyldur innflytjenda ásamt því að fylgjast með þróun innflytjendamála í þjóðfélaginu, svo sem með öflun, miðlun og greiningu upplýsinga. Sömuleiðis að koma á framfæri við ráðherra, innflytjendaráð og önnur stjórnvöld ábendingum og tillögum um aðgerðir sem hafa það markmið að allir einstaklingar geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu óháð þjóðerni og uppruna. Þá á Fjölmeningarsetur að hafa eftirlit með framgangi verkefna sem fram koma í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.

Félags- og húsnæðismálaráðherra fer einnig með yfirstjórn móttöku og aðstoðar við kvótaflóttafólk, sem kemur í boði stjórnvalda til Íslands, samkvæmt viðmiðunarreglum flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks frá árinu 2013. Velferðarráðuneytið gaf árið 2014 út leiðbeiningar til sveitarfélaganna um aðstoð og þjónustu við það fólk sem fengið hefur stöðu flóttamanns eftir umsókn um alþjóðlega vernd.

Umfang málaflokksins hefur farið vaxandi en umsækjendum um hæli hér á landi hefur fjölgað verulega síðustu misseri. Sem dæmi má nefna að á árinu 2014 voru umsóknir um hæli samtals 175 en fyrstu tíu mánuði ársins 2015 voru umsóknir orðnar 275 talsins. Gera má ráð fyrir enn meiri fjölgun á næstunni í ljósi þess ástands sem nú ríkir víða erlendis þar sem hundruð þúsunda manna eru á flóttu. Íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að taka á móti kvótaflóttafólki frá Sírylandi og í janúar 2016 kom fyrsti hópurinn til landsins, 35 manns. Næsti hópur sem telur 20 manns kom til landsins í febrúar 2016. Móttaka flóttafólksins er undirbúin í samvinnu

velferðarráðuneytisins og Rauða krossins á Íslandi við móttökusveitarfélög og fleiri aðila sem að verkefninu koma.

6 Niðurstöður og tillögur

6.1 Stjórnsýsla, eftirlit og þjónusta

Nefndin hefur í tillögum sínum meðal annars haft til hliðsjónar ábendingar Ríkisendurskoðunar sem hafa komið fram í ýmsum skýrslum hennar á undanförunum árum, svo sem um stöðu barnaverndarmála, þjónustu við fatlað fólk og málefni útlendinga og innflytjenda á Íslandi. Í þessum skýrslum hafa komið fram ábendingar um nauðsyn þess að styrkja eftirlit stjórnvalda með gæðum þjónustunnar í þessum málaflokkum og sömuleiðis að efla stefnumótunarþátt stjórnvalda. Jafnframt hefur nefndin tekið mið af þeim fjölmörgu athugasemdum og ábendingum sem fram komu á fundum hennar með fulltrúum helstu hagsmuna- og framkvæmdaaðila á þessum sviðum víða um land.

Tillögur nefndarinnar lúta einkum að eftirfarandi atriðum:

Skýrt verði skilið á milli stjórnsýslu- og eftirlitsþátta þessara málaflokka annars vegar og þjónustunnar hins vegar þannig að þessir þættir verði ekki innan sömu stofnunar. Stjórnsýslu- og eftirlitsþættirnir verði í sérstakri stofnun og þjónustan í annarri. Jafnframt verði skýrt skilið á milli stjórnsýslu- og eftirlitsþáttanna þótt þeir verði vistaðir í sömu stofnun.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um ýmis álitamál sem hafa komið upp í þessu samhengi. Sérstaklega má nefna félagsþjónustu sveitarfélaga sem hefur til þessa ekki búið við þær aðstæður að stjórnsýslu- og eftirlitsverkefnum sé sinnt í sérstakri stofnun eins og heilbrigðisþjónustan þar sem þessum þáttum er sinnt hjá Embætti landlæknis. Í dag er þessum þáttum félagsþjónustunnar sinnt í velferðarráðuneytinu af sérfræðingum sem heyra undir félags- og húsnæðismálaráðherra. Á fundum nefndarinnar með hagsmuna- og framkvæmdaaðilum var gagnrýnt að þessum þáttum hafi ekki verið nægilega sinnt og kallað eftir aukinni starfsemi á þessum sviðum.

Enn fremur hefur nefndin fjallað um þá stjórnsýslu- og eftirlitsþætti sem lúta að barnaverndarmálum. Nefndin telur að þær breytingar sem hafa verið gerðar með aðkomu óháðs sérfræðings hafi verið skref í rétta átt, en telur rétt að ganga lengra og formfesta jafnt stjórnsýslu sem eftirlit í sérstakri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun. Hér hefur nefndin meðal annars horft til ábendinga í framangreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Nefndin telur jafnframt að stefna eigi að því að sameina þjónustuverkefnin á framangreindum sviðum í eina stofnun og horfir þá ekki síst til starfsemi og skipulags Barnaverndarstofu sem fyrirmyndar. Með sameiningu þessara þjónustuverkefna gefst færi á auknu þverfaglegu samstarfi milli mismunandi málaflokka og þar með betri heildarsýn sem talið er að skort hafi. Nefndin er þó meðvituð um þær ábendingar og áhyggjur sem fram komu á fundum hennar með fulltrúum hagsmunaaðila og sveitarfélaga um að tryggja þurfi að allir málaflokkar njóti sömu athygli innan nýrrar stofnunar.

Nefndin hefur enn fremur, í samræmi við erindisbréf sitt, fjallað um mögulega staðsetningu framangreindra stofnana. Nefndin er meðvituð um það sjónarmið að erfitt kunni að reynast að ráða sérhæft fólk til starfa á landsbyggðinni sem geti staðið

starfsemi stofnana sem þar eru staðsettar fyrir þrifum. Að mati nefndarinnar kunna þessi sjónarmið að eiga rétt á sér þegar um er að ræða fámennari byggðarlög. Nefndin telur hins vegar öðru máli gegna um fjölmennustu þéttbýliskjarna landsins sem bjóði upp á aðstæður til að þar megi staðsetja opinberar stofnanir.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir þessum tillögum. Fyrst er fjallað um helstu verkefni sérstakrar stjórnýslu- og eftirlitsstofnunar, þ.m.t. þá tvo möguleika sem nefndin telur koma til greina varðandi nánara skipulag hennar. Því næst er fjallað um helstu verkefni sérstakrar stofnunar sem myndi sinna helstu þjónustuverkefnum á sviði félagsþjónustu og barnaverndar. Þá er fjallað um hugsanlegt umfang starfsemi beggja stofnana. Loks er fjallað um starfsemi og staðsetningu beggja stofnana meðal annars með hliðsjón af byggðasjónarmiðum og þörfum landsbyggðarinnar.

6.2 Stjórnýslu- og eftirlitsstofnun

Megintillaga nefndarinnar er að sett verði á laggirnar sérstök *stjórnýslu- og eftirlitsstofnun* sem sinni almennum stjórnýsluverkefnum og eftirliti á sviði félagsþjónustu sveitarfélaga, barnaverndar, málefna fatlaðs fólks, aldraðra, innflytjenda sem og ýmsum öðrum verkefnum, til dæmis tengdum réttindagæslumönnum fatlaðs fólks. Stofnunin taki við ýmsum þeim stjórnýslu- og eftirlitsverkefnum sem nú þegar er sinnt, einkum í velferðarráðuneytinu og á Barnaverndarstofu. Jafnframt telur nefndin nauðsynlegt að styrkja ýmsa stjórnýslu- og eftirlitsþætti sem ekki er talið að hafi verið sinnt með fullnægjandi hætti. Sömuleiðis er lagt til að í stofnuninni verði skýrt skilið á milli stjórnýslu- og eftirlitshlutverks hennar.

Í stofnuninni verði einnig lagður grunnur að samþættingu á milli þjónustuaðila, svæða og stjórnýslusviða.

Þá mun stofnunin geta gegnt ákveðnu hlutverki við stefnumótun stjórnvalda þar sem hún kemur til með að búa yfir faglegri og öflugri þekkingu á framangreindum málaflokkum.

Stjórnýsluverkefni

Hugtakið stjórnýsla hefur verið skilgreint á tvennan hátt. Annars vegar er rætt um stjórnýslu í efnismerkingu og hins vegar í formmerkingu. Formmerking hugtaksins vísar til þeirra aðila sem hafa á hendi framkvæmdavald samkvæmt þriggri greiningu 2. gr. stjórnarskrárinnar. Dæmi um það eru ráðuneyti, stofnanir ríkisins og sveitarfélög.

Með hugtakinu stjórnýsla í efnismerkingu er átt við þau verkefni sem heyra undir framkvæmdavaldið samkvæmt fyrrnefndri 2. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. þau verkefni ríkisins sem ekki falla undir hinar greinar ríkisvaldsins, löggjafarvald og dómvald og stofnanir sem heyra undir þær. Á þetta til dæmis við um veitingu ýmiss konar leyfa, opinbera þjónustu, lögbundin verkefni félagsþjónustu sveitarfélaga svo sem barnaverndarmál, málefni fatlaðs fólks, aldraðra, innflytjenda o.fl.

Meðal stjórnýsluverkefna eru:

- Útgáfa og þróun kröfulýsinga og gæðaviðmiða.
- Reglur og leiðbeiningar um tiltekna þjónustu.

- Starfsréttindi og leyfisveitingar til einkaaðila sem veita þjónustu.
- Gagnagrunnar.
- Miðlun úttekta.
- Endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna erlendra ríkisborgara.
- Endurgreiðslur vegna Íslendinga í neyð erlendis.
- Yfirumsjón heimila og stofnana ríkisins á sviði barnaverndar og annarra heimila ríkisins á þeim sviðum sem stjórnsýslustofnunin tekur til.
- Alþjóðlegt samráð á þeim sviðum sem stjórnsýslustofnunin tekur til. Leyfisveitingar um rekstur heimila og annarra úrræða fyrir börn og fullorðna.

Eftirlitsverkefni

Eftirlitið byggist á söfnun, vöktun og greiningu upplýsinga frá þjónustuaðilum. Einnig eftirliti með innri úttektum, eftirfylgni í kjölfar kvartana sem og reglulegu vettvangseftirliti. Þá beinist það að því að notendur fái þá þjónustu sem áskilin er í lögum og reglugerðum og að þjónustan uppfylli þær kröfur sem settar hafa verið um hana af þar til bærum yfirvöldum. Jafnframt byggist eftirlitið á lögum, reglugerðum, fyrir fram skilgreindum kröfum, leiðbeiningum og gæðaviðmiðum sem sett hafa verið og sett verða um þjónustuna.

Forsendur eftirlitsins byggjast á því að kröfur, gæðaviðmið og leiðbeiningar í velferðarþjónustu verði til staðar, aðgengilegar og þróaðar. Það er hins vegar ekki raunin á öllum sviðum og því nauðsynlegt að bæta þar úr. Mikilvægt er að skilja á milli eftirlits annars vegar og gerðar lágmarkskrafna, gæðaviðmiða og leiðbeininga hins vegar. Því verða ekki þróaðar kröfur, gæðaviðmið eða leiðbeiningar í eftirlitseiðingunni og ekki veitt ráðgjöf til þeirra sem lúta eftirlitinu. Hins vegar er mikilvægt að eftirlitseiðingin verði í góðu samstarfi við stjórnsýslueininguna sem sér um að skilgreina þessar kröfur, þróa gæðaviðmið, leiðbeiningar o.fl. þannig að þær kröfur sem settar verða fram séu vel mælanlegar.

Notendur velferðarþjónustu eru oft í viðkvæmri stöðu. Því er mikilvægt að kröfur til þjónustunnar séu vel skilgreindar og að fyrir liggi með skýrum og aðgengilegum hætti hvers notandi þjónustunnar megi vænta. Einnig þurfa skilgreiningar á réttindum og skyldum notanda og þjónustuveitanda að vera skýrar. Allt eru þetta mikilvægir hornsteinar eftirlits.

Eins og fram kom í kafla 3.2 um samráð er mikilvægt að eftirlitsþættinum sé sinnt á réttum forsendum og að eftirlitið miði ávallt að því að tryggja góð vinnubrögð og ná fram settum markmiðum en ekki endilega að því hvernig hlutirnir eru framkvæmdir.

Meðal eftirlitsverkefna eru:

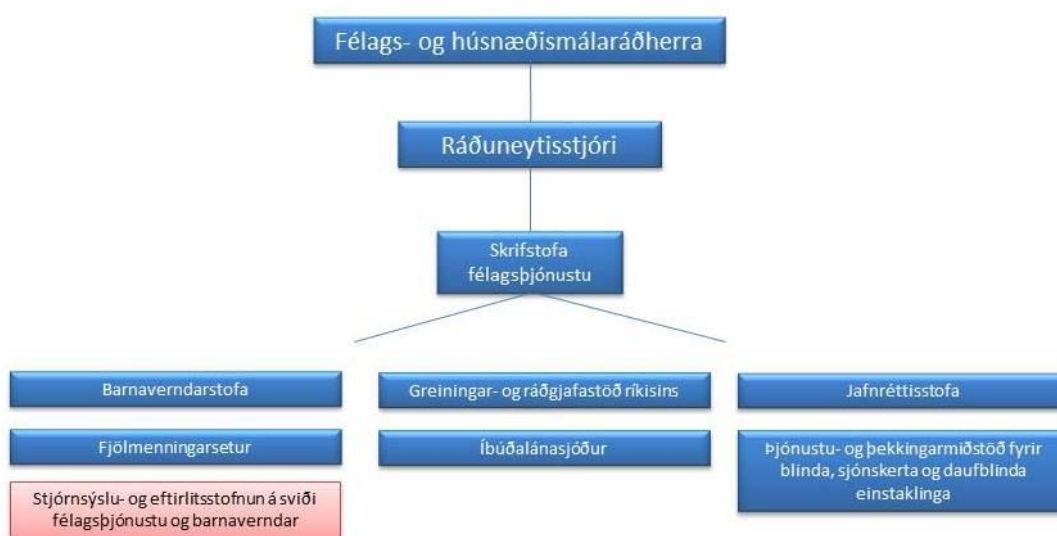
- Eftirlit með almennri félagsþjónustu sveitarfélaga, þjónustu við fatlað fólk og aldraða.
- Úttektir, mat og skýrslur.
- Gagnasöfnun & greining tölfræðiupplýsinga.
- Miðlun úttekta.

- Eftirlit með starfsemi barnaverndarnefnda.
- Eftirlit með annarri starfsemi.
- Réttindagæsla fatlaðs fólks.

6.3 Skipulag nýrrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar

Eins og áður segir hefur nefndin einkum rætt tvo kosti varðandi skipulag nýrrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar. Annars vegar að sett yrði á laggirnar ný stofnun utan ráðuneytisins sem þó heyrði þar undir og hins vegar að þessum verkefnum yrði sinnt innan ráðuneytisins en í sjálfstæðri stofnun með eigin fjárráð og yfirstjórn, svonefndri ráðuneytisstofnun, en það er nýmæli í lögum um Stjórnarráð Íslands sem lögfest voru á Alþingi vorið 2015.

Nefndin telur fyrri kostinn æskilegri þar sem stofnunin yrði í meiri fjarlægð frá ráðuneytinu, þannig væri trúverðugleiki hennar og sjálfstæði undirstrikað. Slíkt fyrirkomulag væri sambærilegt við eftirlitshlutverk Embættis landlæknis á sviði heilbrigðisþjónustu. Benda má á að þessi leið getur falið í sér tækifæri til þess að staðsetja stjórnsýslu utan höfuðborgarsvæðisins. Ókostirnir við staðsetningu utan ráðuneytisins væru þó meiri rekstrarkostnaður vegna nauðsynlegrar stoðþjónustu og húsnæðis. Þá nyti ráðuneytið ekki sérfræðipekkingar starfsfólks stofnunarinnar í sama mæli og ef það væri staðsett í ráðuneytinu.



Mynd 1. Skipurit miðað við sjálfstæða stofnun staðsetta utan ráðuneytisins.

Kostir þess að staðsetja sérstaka stofnun innan ráðuneytisins eru meðal annars að með því er hægt að samnýta stoðþjónustu með ráðuneytinu sem felur í sér umtalsverðan sparnað í rekstrarkostnaði. Auk þess myndi sérþekking á málaflokknum nýtast í ríkari mæli innan ráðuneytisins. Þessi leið getur verið kostur þar sem staðsetningin yrði nálægt stórum hluta þeirra þjónustuúrræða sem hafa þarf eftirlit með. Slík stofnun væri eftir sem áður óháð aðalskrifstofu ráðuneytisins á fjárlögum og þeim embættismanni sem falið yrði að stýra henni yrði með erindisbréfi falið jafn víðtækt hlutverk og forstöðumanni stofnunar utan ráðuneytisins, meðal annars með tilliti til starfsmannamála, umboðs til ákvarðanatöku o.fl. Ókostir við

ráðuneytisstofnun snúast fyrst og fremst um of mikla nálægð við ráðuneytið og hið pólitíska vald. Einnig flokkast það sem ókostur að ákvarðanir ráðuneytisstofnunar eru ekki kærarlegar til annars stjórnvalds líkt og ef um lögbundna sjálfstæða stofnun er að ræða.



Mynd 2. Skipurit verði farin sú leið að setja á fót ráðuneytisstofnun.

Í ljósi þess að hér yrði um fremur fámenna stofnun að ræða, a.m.k. fyrst um sinn, telur nefndin rétt að halda báðum kostum opnum enda ljóst að hvor kosturinn sem yrði valinn breytti engu um endanlega ábyrgð ráðherra. Hún væri jafn rík í hvoru tilviki sem er. Mestu máli skiptir að tekin verði ákvörðun um að setja sérstaka stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun á laggirnar sem fyrst því að þörfin er afar brýn.

6.4 Fjölskyldustofa

Eins og fram hefur komið leggur nefndin til að margvíslegum verkefnum á sviði félagsþjónustu og barnaverndar, sem í dag er ýmist sinnt í velferðarráðuneytinu eða stofnunum þess svo sem Barnaverndarstofu, Fjölmennigarsetri o.fl., verði komið fyrir í einni þjónustustofnun sem hjá nefndinni hefur fengið vinnuheimtið „Fjölskyldustofa“.

Hlutverk Fjölskyldustofu væri að veita stuðning og ráðgjöf við að bæta þekkingu, hæfni og aðferðafræði þeirra sem skipuleggja og veita umönnunar- og stoðþjónustu. Auk þess yrði hlutverk stofnunarinnar að efla þekkingu og styrkja í starfi þá aðila sem þangað leita með því að hafa aðgengilegar upplýsingar til dæmis um viðmið, kannanir, rannsóknir, matstæki og annað efni í tengslum við félagsþjónustu og barnavernd. Þá kæmu tilrauna- og þróunarverkefni sem unnin verða í samstarfi við sveitarfélögin og fleiri aðila einnig til með að verða vistuð innan stofnunarinnar. Þjónustuna noti fyrst og fremst framlínustarfsmenn, félagsráðgjafar og forstöðumenn umönnunarstofnana.

Með tilkomu Fjölskyldustofu gæfist jafnframt betra tækifæri til þess að samhæfa og samræma þjónustuna á framangreindum sviðum en það er nokkuð sem kallað hefur verið eftir. Þannig vinni Fjölskyldustofa að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu, þ.m.t. varðandi námskeið og fræðslu fyrir barnaverndarnefndir. Stofan myndi einnig sjá um leiðbeiningar til barnaverndarnefnda og túlkun barnaverndarlaga bæði gagnvart nefndunum og einstaklingum. Þá veiti Fjölskyldustofa

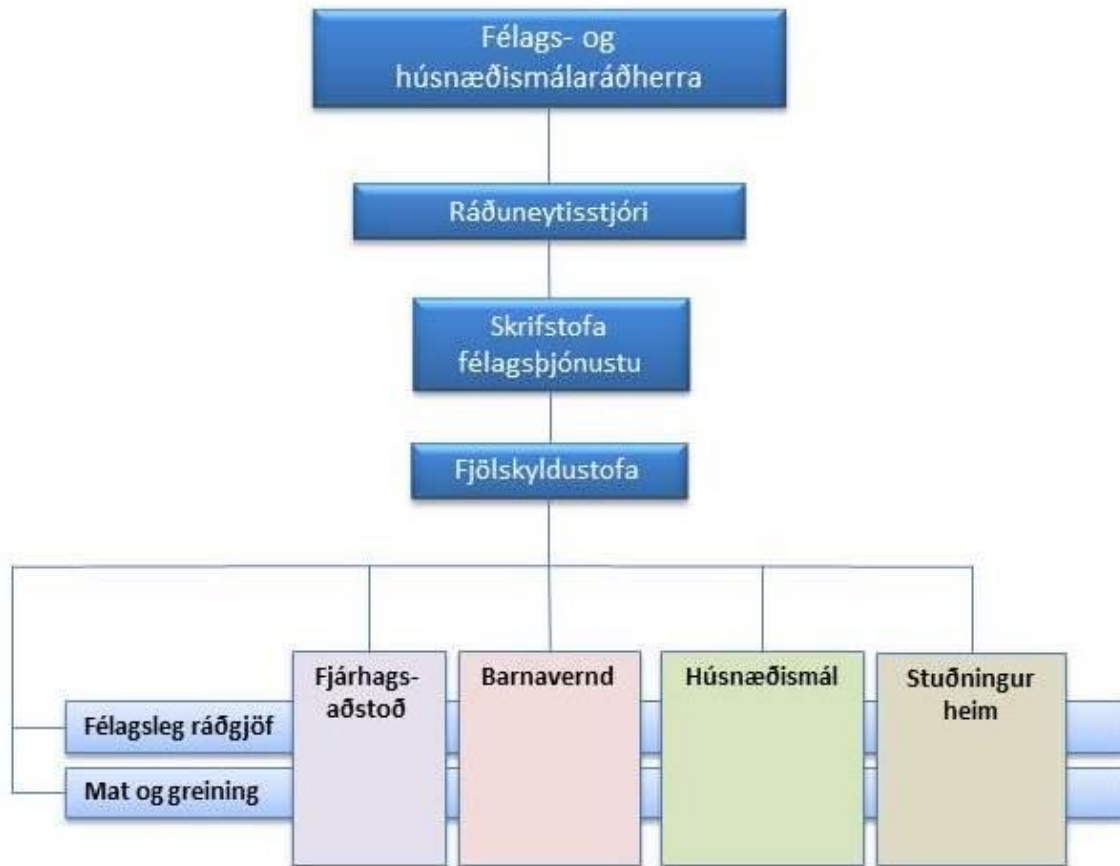
félagsmálanefndum og starfsfólki þeirra ráðgjöf um framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga meðal annars varðandi framkvæmd fjárhagsaðstoðar og leiðbeiningar við gerð reglna sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð, félagslega heimaþjónustu og stuðningsþjónustu. Sömuleiðis veiti Fjölskyldustofan ráðgjöf og leiðbeiningar til félagsmálanefnda og starfsfólks sveitarfélaga varðandi húsnæðismál.

Þá myndi Fjölskyldustofa veita sveitarfélögunum ráðgjöf og leiðbeiningar um framkvæmd félagslegrar og sértækrar ráðgjafar svo sem uppeldi og umönnun barna, aldurstengda þjónustu, þjónustu við fatlað fólk, innflytjendur, fátækt fólk og ákveðna jaðarhópa sem eiga til dæmis við langvarandi félags- og persónulegan vanda að stríða. Þá yrðu verkefni sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk vistuð innan Fjölskyldustofu.

Nefndin taldi enn fremur rétt að draga sérstaklega fram þá starfsemi sem snýr að mati og greiningu ýmissa þjónustubátta sem hefur fram til þessa ekki fengið nægjanlegt vægi. Þetta er lykilatriði í að greina þarfir þjónustu og meta árangur og því mikilvægt að Fjölskyldustofa búi yfir þekkingu á helstu mats- og greiningartækum sem tiltæk eru hverju sinni.

Verkefni Barnaverndarstofu eru langmest að umfangi við núverandi aðstæður. Því er eðlilegt að byggt verði á þeim skipulagsgrunni sem fyrir er hjá stofunni og þeim þjónustuverkefnum sem snúa að málefnum annarra en barna og ekki er beinlínis sinnt af sveitarfélögunum verði komið fyrir í nýrri Fjölskyldustofu, ásamt þjónustuverkefnum Barnaverndarstofu. Rétt er að taka fram að ýmis verkefni félagsþjónustu sveitarfélaga snúa að börnum án þess að þau flokkist sem barnaverndarmál.

Með tilkomu Fjölskyldustofu yrðu flest þjónustuverkefni á sviði félagsþjónustu og barnaverndar komin í meiri nálægð við sveitarfélögin þar sem þau ættu í raun og veru heima líkt og tíðkast í nágrannalöndunum þar sem þjónustuverkefni eru flest á hendi sveitarfélaga. Það fyrirkomulag hefur aftur á móti ekki gengið eins vel hér á landi sökum fámennis og fámennra sveitarfélaga og þar af leiðandi hefur ákveðnum verkefnum verið sinnt af ríkinu eins og til dæmis ýmsum verkefnum Barnaverndarstofu.



Mynd 3. Starfsemi Fjölskyldustofu.

Nefndin fjallaði sérstaklega um starfsemi Fjölmeningarseturs sem hefur gegnt veigamiklu hlutverki í þjónustu við innflytjendur og verið sveitarfélögum til aðstoðar í þeim efnum. Nefndin telur mikilvægt að þessari starfsemi verði haldið áfram og styrkt enn frekar þar sem ljóst þykir að umfang málaflokksins muni aukast verulega á næstu árum með fjölgun flóttafólks hingað til lands. Nefndin hefur í þessu samhengi fremur horft til þess að efla þurfi starfsemi Fjölmeningarseturs til allra landshluta líkt og fram kom á samráðsfundum nefndarinnar með fulltrúum landsbyggðarinnar.

Nefndin hefur þannig séð fyrir sér að starfsemi Fjölmeningarsetursins haldi áfram undir regnhlíf Fjölskyldustofunnar sem starfsstöð á landsbyggðinni, ekki einungis á Ísafirði heldur í öllum landshlutum. Jafnframt má hugsa sér að tiltekin verkefni Barnaverndarstofu, sem hingað til hefur verið sinnt frá höfuðborgarsvæðinu, verði með hliðstæðu fyrirkomulagi. Þannig verði unnt að sinna og jafnframt efla þjónustu á landsbyggðinni betur en hingað til án þess að stofnað verði til umfangsmikils viðbótarkostnaðar sem fylgir óhjákvæmilega nýjum stofnunum.

Meðal verkefna Fjölskyldustofu yrðu:

- Almenn ráðgjöf, leiðbeiningar og upplýsingar vegna félagsþjónustu og barnaverndar.
- Þjónustuverkefni svo sem meðferðarúrræði, fósturmál, Barnahús, PMTO, MST o.fl.
- Þróunarstarf og tilraunaverkefni.

- Forvinna vegna leyfisveitinga.
- Miðlun úttekta.
- Leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd laga er varða þjónustuna.
- Yfirumsjón með vistun barna á heimilum og stofnunum.
- Rekstur og umsjón með meðferðarheimilum og stofnunum á vegum ríkisins.
- Starfsmannamál vegna meðferðarheimila.
- Ráðgjöf til sveitarfélaga vegna verkefna samkvæmt öðrum lögum, svo sem ættleiðingarlögum og lögræðislögum.

Stofnun nýrrar Fjölskyldustofu kallar á lagabreytingar og yrðu þá verkefni hennar skilgreind nánar í lögum og reglugerðum.

6.5 Umfang og kostnaður

Á fundum nefndarinnar með fulltrúum jafnt sveitarfélaga sem hagsmunaaðila kom fram að mikilvægt væri að styrkja eftirlit með félagsþjónustu sveitarfélaga. Því er mikilsvert að það skref sem yrði stigið í þessa átt stuðli að uppbyggingu sterkrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar sem svari þeim kröfum sem framkvæmdaaðilar og notendur þjónustunnar hafa kallað eftir. Þá má einnig álykta að til lengri tíma litið muni virk stjórnsýsla og eftirlit ásamt öflugri þjónustustofnun tryggja meira gæðastarf til hagsbóta fyrir notendur þjónustunnar. Nauðsynlegt er þess vegna að tryggja nægilegt fjármagn og starfsmannahald til að sinna þeim verkefnum sem hér um ræðir.

Erfitt er að meta heildarumfang þeirra tillagna sem hér liggja fyrir, um nýja stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun annars vegar og Fjölskyldustofu hins vegar, hvað varðar starfsmannahald og kostnað. Í skýrslu sem gerð var á vegum velferðarráðuneytisins árið 2012⁸ var sett fram lausleg áætlun um að aukið umfang eftirlits með félagsþjónustu gæti numið þremur til fjórum stöðugildum til viðbótar við þær stöður sem taldar voru fyrir hendi. Í þeirri áætlun var samt gengið út frá þrengri túlkun á þeirri félagsþjónustu sem eftirlitið átti að taka til en í framangreindum tillögum og er því ekki óvarlegt að fjölga um eitt til tvö stöðugildi miðað við þá áætlun þannig að samanlagt yrðu ný stöðugildi fjögur til sex.

Auk þess má ætla að þrjú til fjögur stöðugildi gætu flust frá ráðuneytinu til hinnar nýju stofnunar og hugsanlega önnur tvö til þrjú frá Barnaverndarstofu samhliða beinum tilflutningi verkefna. Samkvæmt þessum áætlunum gæti heildarfjöldi stöðugilda sérfræðinga í nýrri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun verið á bilinu níu til 13, þar af yrði tæplega helmingur ný stöðugildi. Auk þess skiptir hér máli hvor kosturinn yrði valinn, ný stofnun utan ráðuneytisins sem kallar á viðbótarkostnað vegna stoðþjónustu, e.t.v. tvö til þrjú stöðugildi, eða ráðuneytisstofnun sem nyti hagræðis af stoðþjónustu ráðuneytisins.

Kostnaður vegna Fjölskyldustofu er sömuleiðis nokkurri óvissu háður en hún tæki við margvíslegum þjónustuverkefnum Barnaverndarstofu auk annarra þjónustuverkefna sem er sinnt, a.m.k. að einhverju leyti, annars staðar í dag, svo sem í velferðarráðuneytinu. Í þessu tilviki felst þó ótvíræður sparnaður vegna þeirrar

⁸ Óbirt skýrsla: Greinargerð verkefnisstjórnar um endurskoðun velferðareftirlits. Greining og fýsileikamat. Maí 2012.

stöðþjónustu og húsnæðis sem þegar er fyrir hendi á Barnaverndarstofu og nýttast mun þeirri starfsemi sem tengist öðrum verkefnum. Árið 2015 var heildarfjöldi stöðugilda á aðalskrifstofu Barnaverndarstofu um 14. Auk þess voru rúmlega sjö stöðugildi í Barnahúsi, rúmlega 13 stöðugildi vegna sértækra úrræða (MST og PMTO) og 30 stöðugildi á Stuðlum, Þá eru í gildi þjónustusamingar við meðferðarheimilin Lækjarbakka, Laugaland og Háholt en heildarfjöldi stöðugilda á þessum þremur meðferðarheimilum er á bilinu 37 til 38. Gera má ráð fyrir að auk þeirra stöðugilda sem eru nú þegar fyrir hendi á vegum Barnaverndarstofu kalli starfsemi Fjölskyldustofu á þrjú til fjögur viðbótarstöðugildi vegna þjónustuverkefna á sviði félagsþjónustu.

Að öllu samanlögðu má því ætla að framangreindar tillögur um starfsemi beggja stofnana geti kallað á sjö til tíu ný stöðugildi. Á móti þeim viðbótarkostnaði sem í þessu felst má ætla að sú aukna og öflugri stjórnsýslu-, eftirlits- og þjónustustarfsemi sem tillögur nefndarinnar gera ráð fyrir eigi eftir að skila sér í auknu gæða- og forvarnarstarfi á þessum sviðum og þar með leiða til sparnaðar í málaflökkinum þegar fram í sækir.

6.6 Önnur atriði

Nefndin hefur sérstaklega fjallað um starfsemi jafnt sérstakrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar sem og þjónustustofnunar með hliðsjón af byggðasjónarmiðum og þörfum landsbyggðarinnar. Á fundum nefndarinnar komu ítrekað fram þau sjónarmið að núverandi fyrirkomulag þjónustu á þessum sviðum fullnægði ekki þörfum landsbyggðarinnar. Bent var á að hreyfanleg og sveigjanleg þjónusta gæti verið lausn með það fyrir augum að samþætta þjónustuna á landsvísu. Félagsþjónusta í fámennari byggðum á oft og tíðum erfitt með að sinna sínu hlutverki og er háð samstarfi við fjölmennari sveitarfélög svo uppfylla megi þær kröfur sem gerðar eru til þjónustunnar. Í þessu samhengi var einnig bent á þann möguleika að slíkum byggðasjónarmiðum yrði mætt með sérstökum teymum sem myndu sinna þessum störfum. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til að sérstaklega verði horft til þessa við útfærslu tillagna nefndarinnar.

Nefndin hefur einnig, í samræmi við ákvæði erindisbréfs síns (sbr. viðauka 3), fjallað um mögulega staðsetningu framangreindra stofnana og ýmis sjónarmið sem þar skipta máli. Er bent á nýja sjálfstæða stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun sem tækifæri til þess að staðsetja stjórnsýslu utan höfuðborgarsvæðisins. Nefndin telur það þó einkum vera raunhæfan kost í fjölmennustu byggðarlögunum þar sem stofnunin mun þurfa að ráða til sín sérhæft starfsfólk en það kann að reynast erfitt í fámennari byggðarlögum. Einnig þarf að líta til þess að samgöngur séu góðar. Við skipulagningu nýs stofnanafyrirkomulags á sviði stjórnsýslu- og eftirlitsmála sem og þjónustuverkefna á sviði félagsþjónustu- og barnaverndarmála er jafnframt afar mikilvægt að sérstaklega verði horft til þeirra samskipta- og fjarskiptamöguleika sem bjóðast til að treysta og tryggja aðgengi og aðkomu allra landsmanna að þeirri þjónustu sem fyrir hendi er á öllum þessum sviðum.

Varðandi staðsetningu Fjölskyldustofunnar telur nefndin samt sem áður nauðsynlegt að horfa til þess að mikill meirihluti þeirra sem koma til með að sækja þjónustu hennar er á höfuðborgarsvæðinu. Sú staðreynd mælir með því að hún verði staðsett á þar. Öðru máli gegnir um stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunina. Annars vegar má segja

að margt mæli með því að eftirlitsþætti þeirrar stofnunar sé best sinnt með því að staðsetja hann á höfuðborgarsvæðinu þar sem mikill meirihluti þjónustunnar, og þar með eftirlitsins, á sér stað. Á hinn bóginn er stór hluti stjórnsýsluþátta stofnunarinnar þess eðlis að honum er unnt að sinna jafnt á landsbyggðinni sem á höfuðborgarsvæðinu.

Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvor kosturinn er ákjósanlegri. Við skipulagningu nýs stofnanafyrirkomulags á þessum sviðum er þó mikilvægt að sérstaklega verði horft til þeirra samskipta- og fjarskiptamöguleika sem bjóðast til að treysta og tryggja aðgengi og aðkomu allra landsmanna að þeirri þjónustu sem fyrir hendi er á öllum þessum sviðum.

Nefndin telur það mikið framfaraspor ef þær breytingar sem hér eru lagðar til ná fram að ganga og er þess fullviss að þær geti stuðlað að bættri stjórnsýslu og eftirliti, aukinni samhæfingu, þekkingu og þróun á þessu sviði og betri nýtingu opinbers fjár. Nefndin telur sömuleiðis æskilegt að stefnt verði að aukinni samvinnu milli einstakra stofnana og jafnvel sameiningu við mótun framtíðarskipulags á því málefnasviði sem hér um ræðir. Núverandi fyrirkomulag einkennist um of af skorti á samvinnu milli stofnana á þessu sviði sem bitnar á þeim sem á þjónustunni þurfa að halda.

Viðauki 1: Skipting verkefna á sviði félagsþjónustu og barnaverndar innan nýrra stofnana

Verkefnalisti			
	Stjórnsýsluverkefni	Eftirlitsverkefni	Fjölskyldustofa
Félagsþjónusta			
Endurgreiðslur ríkisins til sveitarfélaganna vegna erlendra ríkisborgara. Þetta er tvíþætt, annars vegar á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og hins vegar á grundvelli barnaverndarlaga.	X		
Endurgreiðslur vegna Íslendinga í neyð erlendis.	X		
Leyfisveitingar til einkaaðila sem veita þjónustu.	X		
Að fylgjast með að reglur sveitarfélaganna séu í samræmi við lög.	X		
Daggæsla. Þar er átt við daggæslu barna í heimahúsi skv. lögum um félagsþjónustu og reglugerð nr. 907/2005.	X		
Samræmd skráning.	X		
Gagnagrunnar.	X		
Útgáfa gæðaviðmiða og leiðbeininga á grundvelli laga, reglugerða o.fl.	X		
Matstæki, þjónustukröfur, þjónustu- og gæðaviðmið, gæðapróun og árangursmælikvarðar.	X		
Starfsréttindi og leyfisveitingar.	X		
Eftirlit með félagsþjónustu.		X	
Mats- og eftirlitsskýrslur.		X	
Eftirlit með reglum sveitarfélaganna.		X	
Réttindagæslumennirnir og allt þeirra bakland.		X	
Sérfræðiteymi (réttindagæslulögin).			X
Verkefni Fjölmenningsseturs.			X
Leiðbeiningar um framkvæmd félagsþjónustu, gæðaviðmið o.fl.			X
Veita upplýsingar um þjónustuna.			X
Öll almenn ráðgjöf, leiðbeiningar og upplýsingar vegna félagsþjónustu.			X
Barnavernd			
Leyfisveitingar til fósturforeldra og námskeiðahald fyrir fósturforeldra.	X		
Leyfisveitingar til einkaaðila sem veita þjónustu.	X		
Ákvarðanir um vistun barns á heimili eða stofnun.	X		
Ákvarðanir varðandi börn á meðferðarheimilum (beiting þvingana o.fl.).	X		
Yfirumsjón heimila og stofnana ríkisins á sviði barnaverndar.	X		
Ákvarðanir um hvar barn eigi fasta búsetu (hvaða bv.nefnd fari með mál þess).	X		
Ákvarðanir um hvaða bv.nefnd fari með mál barns - ekki lögheimili og án forsjáraðila.	X		
Samræmd skráning.	X		
Gagnagrunnar.	X		
Útgáfa gæðaviðmiða og leiðbeiningar á grundvelli laga, reglugerða o.fl.	X		
Starfsréttindi og leyfisveitingar.	X		
Eftirlit með barnavernd.		X	
Mats- og eftirlitsskýrslur.		X	
Eftirlit með úrræðum á ábyrgð sveitarfélaga.		X	
Eftirlit með störfum barnaverndarnefnda (vegna kvartana eða frumkvæðismál).		X	
Öll almenn ráðgjöf, leiðbeiningar og upplýsingar vegna barnaverndar.			X
Leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga.			X
Þjónustuúrræði á grundvelli 6. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga (Barnahús, MST, PMT, SÓK).			X
Upplýsingar um þjónustuna.			X
Þróunarstarf og verkefni á landsvísu, t.d. tilraunaverkefni.			X

Viðauki 2: Stjórnsýslu- og eftirlitsverkefni Barnaverndarstofu

Minnisblað

Stofnun nýrrar stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunar.⁹

Tekið saman af hálfu Barnaverndarstofu fyrir nefnd um nýja stjórnsýslustofnun sem starfar á vegum velferðarráðuneytisins

Á fundi í velferðarráðuneytinu dags. 21. ágúst 2015, sl. var m.a. rætt um að hugsanlega yrði farin sú leið að setja á stofn sérstaka skrifstofu í ráðuneytinu sem færi með stjórnsýslu barnaverndarmála og félagsþjónustu. Framkvæmd þjónustunnar verði hins vegar falið nýrri stofnun sem annist þá þjónustu sem er nú er á vegum Barnaverndarstofu, sbr. barnaverndarlög nr. 80/2002, ásamt miðlægri þjónustu á landsvísu varðandi fólk með fötlun að undanskyldum þeim málefnum sem heyra undir Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Framagreind þjónustustofnun mun einnig annast þjónustu við innflytjendur eftir því sem við á og sinna verkefnum skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Á framangreindum fundi var farið þess á leit við Braga Guðbrandsson, forstjóra Barnaverndarstofu, að tekið yrði saman minnisblað um þau verkefni á sviði stjórnsýslu sem heyra undir Barnaverndarstofu, þ.m.t. á sviði yfirstjórnar, eftirlits og leyfisveitinga. Hér verður því einungis gerð grein fyrir þeim stjórnsýslulegu verkefnum sem Barnaverndarstofa fæst við án þess að fjalla um þá þjónustu sem stofnunin veitir samhliða.

Stjórnsýsluleg verkefni Barnaverndarstofu á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002.

- Barnaverndarstofa hefur með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu, sbr. 3. mgr. 7. gr. bvl. Í þessu felast m.a. margþættar leiðbeiningar til barnaverndarnefnda, annarra opinberra aðila, félagasamtaka og einstaklinga. Hér undir fellur einnig þátttaka í samningu reglugerða samkvæmt ákvæðum í barnaverndarlögum og öðrum lögum. Þá sinnir stofan því að veita umsagnir um lagafrumvörp sem snerta fagsvið stofunnar. Barnaverndarstofa kemur á grundvelli ákvæðisins einnig að margþættum verkefnum sem lúta að málefnum barna með einum eða öðrum hætti í formi samráðs við opinbera aðila, héraðs og erlendis sem og fjölþjóðlegar og alþjóðlegar stofnanir, s.s. Evrópuráðið og Sameinuðu þjóðirnar.
- Barnaverndarstofa hefur með höndum eftirlit með störfum barnaverndarnefnda á landinu, sbr. 3. mgr. 7. gr. bvl. í því felst m.a. að barnaverndarnefndir skulu á ári hverju senda stofnunni skýrslu um starfsemi sína á liðnu ári. Barnaverndarstofa getur krafist barnaverndarnefndir um allar þær upplýsingar og skýrslur sem hún telur nauðsynlegar, bæði gögn í einstökum málum og skýrslur sem barnaverndarnefndir þurfa að vinna sérstaklega. Barnaverndarstofa getur á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem

⁹ Athugið að minnisblaðið er birt orðrétt eins og það kom frá Barnaverndarstofu.

henni berast um meðferð einstakra mála og ef hún telur ástæðu til aflað nauðsynlegra gagna, upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd. Árlegur fjöldi þeirra kvartana sem stofunni berast er á bilinu 30-50 miðað við síðastliðinn fimm ár. Árlegur fjöldi eftirlitsmála, þ.e. mál sem stofan tekur til skoðunar að eigin frumkvæði, eru á bilinu 4-6 á ári. Eftirlitsmálin eru oft á tíðum mál sem eru sérstaks eðlis og þar af leiðandi tímafrek í vinnslu. Telji Barnaverndarstofa að viðkomandi barnaverndarnefnd hafi ekki farið að lögum við rækslu starfa sinna skal hún eftir því sem tilefni er til leiðabeina nefndinni um málsmeðferð og beina til hennar ábendingum. Fari barnaverndarnefnd ekki eftir ábendingum og leiðbeiningum getur stofan áminnt nefndina um að rækja skyldur sínar, sbr. 8. gr. sömu laga.

- Í 15. gr. barnaverndarlaga er fjallað um valdsvið barnaverndarnefnda. Þar kemur m.a. fram að barnaverndarnefnd í því sveitarfélagi þar sem barn er með fasta búsetu fari með málefni þess. Í þeim tilvikum er rís ágreiningur milli nefnda um hvar barn teljist eiga fasta búsetu getur Barnaverndarstofa tekið ákvörðun um hvar barn teljist eiga fasta búsetu, svo og mælt svo fyrir að önnur nefnd en sú þar sem barn á fasta búsetu fari með mál ef það er talið tryggja betur meðferð þess. Ákvörðun Barnaverndarstofu varðandi valdsvið nefnda er unnt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála.
- Í 15. gr. bvl. er einnig fjallað um tilvik er barn á ekki lögheimili á Íslandi eða er hér á landi án forsjáraðila sinna. Barnaverndarnefnd í því umdæmi þar sem barn dvelst eða er statt skal þá fara með mál þess. Barnaverndarstofa sker úr ágreiningi um hvaða barnaverndarnefnd skuli fara með mál. Í þeim tilvikum er barni, sem er hér á landi án forsjáraðila sinna, er veitt hæli eða dvalarleyfi á Íslandi ákveður Barnaverndarstofa hvaða barnaverndarnefnd skuli fara með forsjá þess og fara með málið eftir að leyfi er veitt. Slíkri ákvörðun stofunnar er einnig unnt að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála.
- Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. bvl. annast Barnaverndarstofa leyfisveitingar til fósturforeldra. Þeir sem óska eftir að taka barn í fóstur beina umsókn sinni til Barnaverndarstofu, sbr. 66. gr. bvl. Telji barnaverndarnefnd enn fremur þörf á að barn fái sérstaka umönnun og þjálfun skv. 4. mgr. 65. gr. sömu laga skal kveða á um það í fóstursamningi. Ef gert er ráð fyrir hlutdeild ríkisins í kostnaði vegna slíkrar viðbótarþjónustu eru ákvæði í fóstursamningi, sem að þessu lúta, háð samþykki Barnaverndarstofu.
- Samkvæmt 5. mgr. 7. gr. bvl. fer Barnaverndarstofa með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá til að séu tiltæk skv. XIII kafla barnaverndarlaga um stofnanir og heimili á ábyrgð ríkisins. Stofan hefur yfirumsjón með vistun barna á þessum heimilum og stofnunum. Á grundvelli 79. gr. bvl. annast stofan uppbyggingu og rekstur heimila og stofnanna. Framangreind heimili og stofnanir lúta einnig faglegri og fjárhagslegri yfirstjórn stofunnar. Eðli málsins samkvæmt kallar þetta á margs konar ákvarðanatöku sem getur verið þess eðlis að teljast stjórnvaldsákvæðanir, s.s. varðandi uppsögn/riftun þjónustusamninga. Slíkum ágreiningi má skjóta til ráðuneytis, sbr. 3. mgr. 79. gr. bvl.

- Samkvæmt 80. gr. metur Barnaverndarstofa og tekur ákvörðun í samráði við viðkomandi barnaverndarnefnd um vistun barns og heimili eða stofnun, þar á meðal hvað heimili henti barni best, hvenær vistun skuli hefjast og hvenær henni skuli ljúka.
- Þegar meðferðarheimili er rekið af Barnaverndarstofu þarf stofan að taka fjölmargar ákvarðanir sem lúta að starfsmannamálum o.þ.h., m.a. áminningar og uppsagnir, þar sem nauðsynlegt er að hafa þekkingu á meðferðarmálum auk starfsmannaréttar.
- Barnaverndarstofa annast leyfisveitingar skv. 84. gr. bvl. Samkvæmt 3. mgr. 84. gr. bvl. veitir Barnaverndarstofa barnaverndarnefndum leyfi til þess að reka heimili eða önnur úrræði, t.a.m. vistheimili.
- Samkvæmt 86. gr. bvl. tekur stofan við tilkynningum frá barnaverndarnefndum varðandi þá sem fengið hafa leyfi til þess að taka við börnum í sumardvalir.
- Samkvæmt 3. mgr. 89. gr. c. hefur stofan eftirlit með því að úrræði á ábyrgð sveitarfélaganna skv. 84. og 86. gr. laganna uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í lögum, reglugerðum og stöðlum. Telji stofan að úrræði uppfylli ekki þær kröfur sem gerðar eru getur stofan svipt barnaverndarnefnd leyfi til að nýta tiltekið úrræði. Barnaverndarnefnd getur skotið ákvörðun stofunnar um leyfisveitingar og leyfissviptingar til kærunefndar barnaverndarmála.
- Samkvæmt 2. mgr. 91. gr. veitir Barnaverndarstofa leyfi til félagasamtaka eða annarra aðila sem vilja setja á stofn og reka heimili til að veita börnum viðtöku til umönnunar, stuðnings, afþreyingar eða hollra tómsunda.
- Samkvæmt 6. mgr. 7. gr. bvl. hefur Barnaverndarstofa heimild til þess að reka sérstakar þjónustumiðstöðvar í því skyni að treysta þverfaglegt samstarf, eflingu og samhæfingu stofnana við meðferð mála á sviði barnaverndar. Ennfremur hefur stofan heimild á grundvelli sama ákvæðis til þess að reka sérhæfð úrræði fyrir börn sem glíma við fjölþættan vanda í samstarfi við önnur yfiröld, t.d. á sviði fötlunar eða félags- eða heilbrigðisþjónstu. Stofunni er einnig heimilt að bjóða barnaverndarnefndum aðra sérhæfða þjónustu svo sem úrræði utan stofnanna á sviði meðferðar fyrir börn, enda sé markmið hennar að auðvelda barnaverndarnefndum að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Barnaverndarstofa hefur m.a. nýtt framangreinda heimild til þess að koma á fót Barnahúsi, MST (fjölkerfameðferð), PMT (foreldrafærni) og SÓK (Sálfræðiþjónusta vegna óviðeigandi kynhegðunar barna) . Í því felst að stofan þarf að afmarka hvaða hópar geti nýtt þjónustuna ásamt því að taka afstöðu til umsókna frá barnaverndarnefndum um þjónustu frá framangreindum úrræðum.
- Samkvæmt 36. gr. bvl. á Barnaverndarstofa rétt til upplýsinga úr sakaskrá um menn sem hlotið hafa refsídóm fyrri brot gegn kynferðisbrota kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ennfremur skal ríkissaksóknari láta stofunni í té afrit dóma sé þess óskað. Barnaverndarstofa getur tilkynnt viðkomandi

barnaverndarnefnd flytji maður sem veruleg hættu er talin stafa af í umdæmi hennar. Ef rík barnaverndarsjónarmið mæla með getur barnaverndarnefnd gert öðrum viðvart, að fengnu samþykki Barnaverndarstofu.

- Samkvæmt 44. gr. reglugerðar nr. 804/2004 tekur Barnaverndarstofa við tilkynningum frá barnaverndarnefndum þegar á vegum nefndanna eru vistuð börn á heimilum sem ekki hafa fengið leyfi skv. 84. gr. bvl. Skyld er að sækja um leyfi skv. ákvæðinu innan sjö sólarhringa frá því að vistun hófst.
- Á grundvelli reglna um réttindi barna og beitingu þvingunar eru á meðferðarheimilum sem rekin eru á ábyrgð Barnaverndarstofu teknar fjölmargar ákvarðanir sem lúta að réttindum þeirra barna sem þar dvelja og geta verið þess eðlis að vera stjórnvaldsákvarðanir. Barnaverndarstofa fær sendar skýrslur vegna allra slíkra ákvarðana og fer yfir m.t.t. þess hvort farið hafi verið að gildandi lögum og reglum í hvert sinn.

Viðauki 3: Erindisbréf nefndarinnar

Afrit fyrir skjal...



Bolli Þór Bollason
Grundarlandi 16
108 Reykjavík

VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Hafnarhúsinu við Tryggvagötu 101 Reykjavík
sími: 545 8100 bréfasími: 551 9165
postur@vel.is velferðarraduneyti.is

Reykjavík 25. september 2014
Tilv.: VEL14060184/03.04.01

Efni: Skipunarbréf.

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipar þig með bréfi þessu í nefnd um stjórnýslu á sviði félagsþjónustu og barnaverndar.

Ráðherra hefur tekið ákvörðun um að stjórnýsla ríkisins á sviði félagsþjónustu og barnaverndar verði endurskoðuð með það að markmiði að styrkja undirstöður heildstæðrar velferðarþjónustu ríkis og sveitarfélaga og draga fram með skýrum hætti skilin milli stjórnýslu og þjónustu. Mikilvægur þáttur í endurskoðuninni er stofnun stjórnýslustofnunar sem meðal annars mun hafa með höndum upplýsingaöflun um þjónustu og skilgreiningu gæðaviðmiða á grundvelli gagnreyndrar þekkingar og upplýsinga, öflun og viðhald bestu þekkingar hverju sinni á sviði félagsþjónustu og barnaverndar og ýmis stjórnýsluverkefni, meðal annars þau sem nú eru í umsjón Barnaverndarstofu, Fjölmeningarseturs og réttindagæslumanna fatlaðs fólks. Einnig verði athugað með hvaða hætti eftirliti með gæðum og öryggi þjónustunnar verði best háttað í hinni nýju stofnun, með sérstakri áherslu á sjálfstæði þeirrar einingar.

Nefndinni er falið að vinna að útfærslu á þessu verkefni. Í því felst meðal annars að fara yfir fyrirbyggjandi gögn, benda á nauðsynlegar lagabreytingar og leggja fram tillögur að nýrri stjórnýslustofnun, staðsetningu höfuðstöðva hennar og annarra starfsstöðva.

Í ráðuneytinu stendur yfir vinna við endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um málefni fatlaðs fólks og er mikilvægt að framangreind endurskoðun stjórnýslunnar haldist í hendur við það verkefni.

Nefndin er þannig skipuð:

Þóroddur Bjarnason, án tilnefningar, formaður
Ingibjörg Broddadóttir, án tilnefningar
Bolli Þór Bollason, án tilnefningar
Guðrún Sigurðardóttir, tiln. af Akureyrarbæ
Ellý A. Þorsteindóttir, tiln. af Reykjavíkurborg
Unnur V. Ingólfssdóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Ekki er gert ráð fyrir að greidd verði þóknun fyrir setu í nefndinni.

Eygló Harðardóttir
félags- og húsnæðismálaráðherra

Anna Lilja Gunnarsdóttir
ráðuneytisstjóri