

SKÝRSLA

Úttekt á fyrirkomulagi fósturmála hjá Barnavernd Reykjavíkur

Tillögur til úrbóta

Anna Kristín Newton og María Rún Bjarnadóttir

Unnið að beiðni velferðarsviðs Reykjavíkurborgar

11. september 2026

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Áríðandi eða mikilvægar tillögur til úrbóta	5
Fósturráðstafanir á vegum Barnaverndar Reykjavíkur	6
Tillögur að úrbótum	9
Minnka vinnuálag á barnaverndarráðgjafa	9
Endurnýjun málaskrárkerfis Barnaverndar Reykjavíkur og greining tölfraði	11
Breytt verklag við ráðstafanir á grundvelli 84. gr. bvl.	12
Afdrifsmaelningar og gæðaviðmið	13
Afdrifsmaelningar sem nýtist við stefnumótun	13
Gæðaviðmið verður að setja og uppfæra	14
Endurskoða innra eftirlit með börnum og fósturstöðum	15
Hugað verði að hugtakanotkun	16
Heimsókn felur í sér efnislegt mat, ekki aðeins formþátt	16
Samþætting á grundvelli farsældarlaga	16
Meðferðaráætlun og fóstursamningur verði nýtt sem stýritæki	17
Skjalfesting á sjónarmiðum barna	17
Breytt verklag og innleiðing rýnis við fósturlok og fósturrof	18
Undirbúningur fósturloka verði bættur	18
Markviss rýni fósturrofa tekin upp	19
Fjölgun úrræða er áríðandi og ráðstöfun í fóstur þarf að styrkja	20
Barna- og fjölskyldustofa er í lykilhlutverki varðandi fjölgun úrræða	20
Ráðstöfun í fóstur þarf að bæta	21
Breyta þarf ákvæðum reglugerðar um styrkt fóstur	21
Stuðningur við fósturforeldra þarf að vera skýrari og betri	22
Útgáfa og umsýsla fósturleyfa	23
Markviss eftirfylgni með gildistíma fósturleyfa	23
Skráning, vistun, miðlun og útgáfa leyfa endurskoðuð	23
Endurskoða hæfisskilyrði við leyfaútgáfu	24
Fylgiskjal 1 — Yfirlit laga og reglugerða	26

Inngangur

Hér er að finna niðurstöður úttektar á vistun barna utan heimilis í umsjá Barnaverndar Reykjavíkur sem undirritaðar hafa unnið að beiðni velferðarsviðs Reykjavíkurborgar.

Um er að ræða hagaðilagreiningu sem afmarkast við stöðu fóstur- og vistunarmála eins og hún er í dag, ekki sögulega þróun eða mat á eldri framkvæmd. Markmið úttektarinnar er að styðja við öryggi og velferð barna sem eru vistuð utan heimilis, stuðla að því að byggja upp traust á viðkvæmri þjónustu við börn í Reykjavík og að styrkja faglegan stuðning við starfsfólk Barnaverndar Reykjavíkur. Úttektin tekur til barna sem Reykjavíkurborg tekur ákvörðun um að vista utan heimilis á grundvelli barnaverndarlaga, nr. 80/2002 (bvl.). Annars vegar á grundvelli 65. gr., þ.e. barna í skammtíma- og varanlegu fóstri hjá fósturforeldrum, og hins vegar barna sem vistuð eru í úrræðum sem rekin eru af Reykjavíkurborg og einkaaðilum á grundvelli 84. gr. bvl. Ekki er skoðuð framkvæmd sem byggir á grundvelli annarra laga. Leitast var við að fá sem breiðasta sýn á verklagi og vinnslu mála er tengjast vistun utan heimilis, en þess má geta að aðrir aðilar vinna nú að könnun á upplifun og stöðu barna sem vistuð eru utan heimilis að beiðni velferðarsviðs.

Við vinnuna hefur verið stuðst við gildandi regluverk, bæði lög og reglugerðir (sjá fylgiskjal), útgefna staðla um barnavernd og vistun barna utan heimilis, fyrirliggjandi verklag, málsmeðferðarreglur, sýnishorn af vistunarsamningum, umsóknareyðublöð um úrræði, frumkvæðisathugun Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á eftirlitsskyldum barnaverndarþjónustu með börnum í fóstri,¹ frumkvæðisathugun Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á málavinnslu barnaverndarþjónustu Reykjanesbæjar við vistun barna utan heimilis,² OPCAT-skýrslu Umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Klettabæ,³ Ársskýrslu Barnaverndar Reykjavíkur 2024, skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaganna⁴ og viðtöl við fulltrúa eftirfarandi aðila:

- Barnavernd Reykjavíkur (stjórnendur og starfsmenn)
- Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála
- Barna- og fjölskyldustofa
- Vistheimilið Mánaberg
- Vistheimilið Ásvallagötu
- Klettabæ
- Umboðsmaður Alþingis
- Umboðsmaður barna
- Félag fósturforeldra

¹Frumkvæðisathugun Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á eftirlitsskyldum barnaverndarþjónustu með börnum í fóstri: <https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/52ZClxAbQPvZRAHJ4Vy4Cp/ef0163a84582f2886dbc0500a96a48dc/bec718ae-5893-4903-8a51-c6b2394f21b2.pdf>

²Frumkvæðisathugun Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála á málavinnslu barnaverndarþjónustu Reykjanesbæjar við vistun barna utan heimilis.

³OPCAT skýrsla Umboðsmanns Alþingis vegna heimsóknar á Klettabæ: <https://www.umbodsmadur.is/opcat/heimsoknir-og-skyrslur/klettabaer/vidburdur/37/klettabaer>

⁴Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaganna: https://www.rikisend.is/reskjoj/files/Skyrslur/farsaeldarlog_10_6_26_lokaskjal.pdf

Viðtölin fóru fram á tímabilinu 3. júní til 14. ágúst og hafði Barnavernd milligöngu um viðtöl og viðmælendur þegar um var að ræða starfsemi sem er hluti af velferðarsviði, en alla jafna fóru viðtöl fram án aðkomu hennar eða annarra á vegum velferðarsviðs. Í einhverjum tilvikum var fundað með sama aðila oftár en einu sinni. Þá lét Barnavernd Reykjavíkur undirrituðum í té grunn tölfræðiupplýsingar varðandi málefni barna í vistun utan heimilis. Enn fremur hefur verið horft til fyrirliggjandi gagna og upplýsinga um framkvæmd í málaflokknum á hinum Norðurlöndunum, aðallega í Noregi, og á Bretlandi, sérstaklega í Englandi og Wales.

Vinnan hefur takmarkast að einhverju leyti af knöppum tímaramma sem áætlaður var til verksins og tímasetningu vinnunnar yfir sumartímann, en einnig af aðgengi að gögnum sem helgast ekki síst af því hversu erfitt er að taka gögn og yfirlit upplýsinga út úr kerfum Barnaverndar Reykjavíkur.

Í samningi okkar við velferðarsvið kemur fram að „[ú]ttektin skal fela í sér tillögur að úrbótum á eftirliti, regluverki, vinnu- og verklagi og umgjörð þjónustunnar. Þá skal taka afstöðu til þess hvort að breytinga sé þörf á lagaumgjörð hvað varðar þjónustu og eftirlit með fósturforeldrum sem vista börn í umsjá Barnaverndar Reykjavíkur.“

Í samræmi við þetta eru fyrst dregnar saman þær ábendingar sem við teljum aðkallandi að ráðast í til þess að ná þeim markmiðum sem úttektin stefnir að. Þetta er ekki tæmandi yfirlit, aðeins listi yfir atriði sem endurspegla forgangsöröðun ábendinga. Starfsumhverfi Barnaverndar Reykjavíkur er að mörgu leyti markaður rammi í regluverki sem ekki er á forræði Reykjavíkurborgar eða sviða hennar að breyta. Hins vegar hafa hluti þessara þátta mikið að segja um starfsumhverfið og lúta því nokkrar ábendinganna, meðal annars þeirra brýnustu, að öðrum aðilum á borð við fagráðuneyti og stofnanir.

Eftir að brýnustu ábendingarnar eru dregnar fram er að finna umfjöllun um fyrirkomulag fósturmála hjá Barnavernd Reykjavíkur áður en þau atriði sem ábendingarnar varða eru tilgreind, og þar er að finna tæmandi niðurstöður úttektarinnar og ábendingar til úrbóta.

Rétt er að leggja áherslu á að úttektin er ekki heildstæð skoðun á starfsemi Barnaverndar Reykjavíkur, heldur er ætlað að varpa ljósi á það sem betur má fara. Niðurstöðurnar lúta því aðeins að þáttum sem þarf að bæta, en ekki þeim fjölmörgu þáttum í starfsemi Barnaverndar Reykjavíkur sem eru fullnægjandi eða jafnvel til fyrirmyndar.

Áríðandi eða mikilvægar tillögur til úrbóta

Hagaðilar telja Barnavernd Reykjavíkur leiðandi á meðal sveitarfélaga í framkvæmd barnaverndarmála. Þó að ekki hafi verið gerð samanburðarrannsókn hvað það varðar í þessari úttekt má ljóst vera að fjöldi mála skapar tækifæri fyrir sérhæfingu starfsmanna og aðra stærðarhagkvæmni, en rúmlega 40% fósturbarna á landinu eru í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur. Ekkert sem hefur komið fram í hagaðilagreiningu eða öðrum þáttum þessarar vinnu gefur til kynna annað en að starfsmenn sem komi að málaflóknum vinni af heilindum og með hag barna fyrir brjósti. Mikið og viðvarandi álag vegna fjölda og þyngdar mála virðist þó hafa leitt til þess að lögum og verklagi sé ekki alltaf fylgt við vistun barna, eftirliti ekki alltaf sinnt í samræmi við lög og dæmi eru um að börn fái ekki þjónustu við hæfi. Þá eru þættir í starfsumhverfi barnaverndar sem skapa vandkvæði við yfirsýn, óhagræði við framkvæmd og ónæga eftirfylgni mála sem er ekki einvörðungu á ábyrgðarsviði Barnaverndar Reykjavíkur, heldur krefjast samþættingar verkferla á milli stjórnsýslueininga, uppfærslu á stöðlum hjá Barna- og fjölskyldustofu og breytinga á reglugerð til samræmis við lagastoð.

Hér er gerð grein fyrir þeim ábendingum sem höfundar telja mest áríðandi að ráðast í til þess að auka vernd og öryggi barna sem eru í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur. Fyrir nánari skýringar og tæmandi lista ábendinga til úrbóta er vísað til efnisumfjöllunar úttektarinnar.

Áríðandi eða mikilvægar tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Minnka álag á starfsmenn Barnaverndar Reykjavíkur með fjölgun stöðugilda barnaverndarráðgjafa, innleiðingu verkferla og útgáfu starfsmannahandbókar.
- › Endurnýja málaskrárkerfi barnaverndar með kerfi sem styður við sýnilega gátlista og sjálfvirka tímafresti í einstökum málum, tryggir gagnsæi og yfirsýn með hagnýtri gagnanýtingu fyrir stjórnendur og léttir um leið álag á starfsfólk með sjálfvirkni- og ferlavæðingu í kerfinu.
- › Safna kerfisbundið upplýsingum úr nýju málaskrárkerfi til að undirbyggja stefnumótun, áætlanagerð og tryggja yfirsýn yfir stöðu mála.
- › Taka upp markvissa eftirfylgni með gildistíma fósturleyfa þeirra sem börn eru vistuð hjá á meðan fóstri stendur. Þetta má sjálfvirknivæða með nýju málaskrárkerfi.
- › Útbúa verklag í tengslum við heimsóknir þar sem tilgreint er hvaða atriði ber að skoða til að geta metið aðbúnað, stöðu barns og tryggt öryggi þeirra með sem bestum hætti. Verklagið taki einnig til öflunar upplýsinga frá aðilum í nærumhverfi barnsins á borð við skóla.
- › Heimsóknum til barna í sérstaklega viðkvæmri stöðu, s.s. styrktu fóstri og bráðavistun, verði fjölgað umfram lögbundið lágmark.
- › Halda tölfræði og rýna markvisst fósturrof, bæði í einstaklingsmálum og málaflóknum í heild, svo hægt sé að greina betur hvar og hvernig sé hægt að lágmarka röskun af því tagi.
- › Auka aðgengi ungmenna að fóstri og/eða öðrum úrræðum til 25 ára aldurs þegar við á.
- › Útbúa verklag um að stuðningur og ráðgjöf til barna og vistunaraðila sem hafa sætt 84. gr. ráðstöfun í meira en 4 mánuði verði veitt eins og um tímabundna fósturvistun væri að ræða.

Beinast að Barna- og fjölskyldustofu

- › Uppfæra staðla í tengslum við vistun barna utan heimilis.
- › Auka stuðning og fræðslu við fósturforeldra, einkum þá sem eru með börn í styrktu fóstri, með markvissri og reglulegri fræðslu og handleiðslu.
- › Fjölga fósturúrræðum — sérstaklega þarf að huga að úrræðum fyrir stálpuð börn sem þurfa á styrktu fóstri að halda, til lengri og skemmri tíma.

Beinast að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

- › Endurskoða útgáfu og umsýslu fósturleyfa.
- › Útbúa gæðaviðmið til að fylgja eftir í tengslum við eftirlitsheimsóknir.
- › Útbúa yfirlit, uppfært í rauntíma, yfir þá aðila sem eru með virkt leyfi til að taka við börnum í bráðavistun á grundvelli 84. gr. bvl. og gera það aðgengilegt barnavernd á sveitarstjórnarstigi.

Beinast að Mennta- og barnamálaráðuneyti

- › Endurskoða ákvæði reglugerðar um fóstur sem bindur styrkt fóstur við tímabundið fóstur, þar sem sambærileg skilyrði er ekki að finna í lagastoð reglugerðarinnar.
- › Skýra með lögum inntak stuðnings við fósturforeldra og ábyrgð aðila á honum.
- › Rýmka heimildir og svigrúm sveitarfélaga til að styðja við ungmenni fram til 25 ára aldurs, sérstaklega þau sem hafa lotið forsjá barnaverndar til lengri tíma á barnsaldri.

Fósturráðstafanir á vegum Barnaverndar Reykjavíkur

Markmið þess að börn fari í fóstur er að þeim sé tryggt öruggt og stöðugt uppeldisumhverfi þegar aðstæður á heimili þeirra bjóða ekki upp á slíkt. Meti barnavernd það svo að nauðsynlegt sé að vista barn utan heimilis, er henni bæði rétt og skylt að gera það. Með fósturvistun treystir barnavernd fósturforeldrum fyrir daglegri umsjá og/eða forsjárskyldum barns. Í gildandi lagaumhverfi eru þrjár megintegundir fósturs: tímabundið, varanlegt og styrkt. Þá verða börn vistuð tímabundið utan heimilis síns á grundvelli 84. gr. bvl. Hér verður einnig fjallað um einstaklinga sem eru orðnir 18 ára en eru áfram í fóstri til 20 ára aldurs, auk barna af erlendum uppruna.

Þann 1. apríl 2026 voru 194 börn vistuð í fóstur á vegum Reykjavíkur, þar af 22 börn í tímabundnu fóstri, 135 í varanlegu fóstri, 12 í styrktu fóstri og 26 sem voru orðin 18 ára en áfram vistuð í fóstri. Um þriðjungur barna í fóstri var vistaður hjá ættingjum. Börn vistuð utan heimilis á grundvelli 84. gr. barnaverndarlaga voru þann 2. ágúst 2026 alls 52, á aldursbilinu 0–18 ára. Til viðbótar eru börn vistuð í úrræðum sem Reykjavíkurborg annaðhvort rekur eða er með samning við, og öllu jöfnu vistast um 10 börn á hverjum tíma í þeim úrræðum. Á landinu öllu voru í mars 2026 447 börn í fóstri. Af þessu má áætla að rúmlega 40% barna sem eru í fóstri á Íslandi séu vistuð á vegum Barnaverndar Reykjavíkur.⁵

⁵Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaga (sjá tilvísun að ofan).

Tegund ráðstöfunar	Fjöldi barna (júlí–ágúst 2026)
Tímabundið fóstur	22 (9 stúlkur, 13 drengir)
Varanlegt fóstur	135 (58 stúlkur, 77 drengir)
Styrkt fóstur	12 (5 stúlkur, 7 drengir)
Framlenging til 20 ára aldurs	26 (15 konur, 11 karlar)
Bráðavistun (84. gr.)	51 (23 stúlkur, 28 drengir)
Börn af erlendum uppruna í fóstri	19 (11 með erlent ríkisfang)

Tímabundið fóstur

Börn búa tímabundið á fósturheimili þegar gert er ráð fyrir að foreldrar geti bætt aðstæður sínar og barnið snúið heim að nýju eftir dvöl sína á fósturheimilinu.

- Í Reykjavík eru 9 stúlkur og 13 drengir í tímabundnu fóstri.⁶
- Tímabundið fóstur skal að jafnaði ekki vara lengur en tvö ár nema í undantekningartilvikum. Fyrirliggjandi gögn sýna að í framkvæmd eru dæmi um að farið sé fram úr hinum lögbundna tímaramma. Ekki liggur fyrir hverjar ástæður þessa eru, en meðal atriða sem komu fram í hagaðilagreiningu voru að fósturforeldrar fái ekki nægilega skýrar leiðbeiningar um næstu skref og að í einhverjum tilvikum sé vistun hjá ættingjum sem að líkindum myndu ekki uppfylla skilyrði sem fósturforeldrar.

Styrkt fóstur

Styrkt fóstur er sérstakt stuðningsúrræði ætlað börnum sem glíma við verulegan hegðunar-, tilfinninga- eða geðrænan vanda og uppfylla skilyrði til að vera vistuð á sérhæfðum heimilum eða meðferðarstofnunum samkvæmt 79. gr. bvl. Börnum verður einnig ráðstafað í styrkt fóstur til fósturforeldra sem hafa menntun, reynslu og þekkingu til að styðja við börn sem glíma við mikinn eða flókinn tilfinninga- og/eða hegðunarvanda.

- Í Reykjavík eru 5 stúlkur og 7 drengir í styrktu fóstri.⁷
- Reglugerð um fóstur gerir ráð fyrir að úrræðið geti aðeins verið tímabundið. Dæmi eru um að umsóknum barna sem eru í varanlegu fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur um styrkingu fósturs hafi verið hafnað af þessari ástæðu. Öðugt er að sjá hvernig slík ráðstöfun samræmist hagsmunum barns, en lagastoð þessarar túlkunar virðist óstyrk.
- Af hagaðilagreiningu er ljóst að veruleg vöntun er á fósturforeldrum sem hafa forsendur til þess að taka við börnum í styrkt fóstur. Þetta leiðir til vistunar barna í stofnanaúrræðum þar sem þau hafa ekki tækifæri til að mynda sambærileg tilfinningatengsl og á fósturheimili, en einnig til þess að þeim sé ráðstafað á heimili sem ekki hefur fullnægjandi forsendur til að mæta þörfum þeirra.

Varanlegt fóstur

⁶Skv. upplýsingum frá Velferðarsviði í júlí 2026.

⁷Tölur frá Velferðarsviði, júlí 2026.

Börn búa varanlega á fósturheimili þegar aðstæður þeirra kalla á að þau alist upp hjá öðrum en foreldrum sínum. Á varanlegu fósturheimili fá börn tækifæri til að mynda tengsl við fósturforeldra til frambúðar. Áður en kemur að varanlegu fóstri á sér stað reynslutímabil þar sem fósturforeldrar og börn fá tækifæri til að ná saman og kynnast.

- Í Reykjavík eru 77 drengir og 58 stúlkur í varanlegu fóstri.⁸
- Varanleg fósturráðstöfun felur ekki í sér sjálfkrafa forsjárbreytingu. Í framkvæmd hefur þetta skapað streituvalda fyrir börn sem barnaverndarstarfsmenn fá ekki alltaf upplýsingar um. Dæmi um slíkt er að barnið upplifi sig ekki sem hluta af fjölskyldunni og sé til hliðar í fjölskyldumenginu, þar sem fósturforeldrar geta ekki tekið ákvarðanir um hagi barnsins á borð við utanlandsferðir og læknisþjónustu.

Framlenging fósturráðstöfunar til 20 ára aldurs

Barn sem er í fóstri við 18 ára aldur getur óskað eftir að fósturráðstöfunin verði framlengd til 20 ára aldurs. Flest þessara barna er hjá fósturforeldrum og hafa jafnvel verið um lengri tíma. Til viðbótar eru 18–20 ára ungmenni í fóstri á vegum Reykjavíkurborgar á fjölskylduheimili sem er fyrir 13–20 ára ungmenni, þar sem þau fá umönnun og uppeldi á meðan fósturráðstöfun varir. Um er að ræða ungmenni sem hafa ekki fengið varanlegt fósturheimili en eru í þörf fyrir það, eða hafa verið á fósturheimili en geta ekki búið þar lengur vegna erfiðleika.

- Í Reykjavík eru 15 einstaklingar af kvenkyni og 11 af karlkyni á aldrinum 18–20 ára í umsjón Barnaverndar Reykjavíkur.⁹ Þetta er eini hópurinn þar sem einstaklingar af kvenkyni eru í meirihluta þjónustuþega.
- Í framkvæmd hefur borið á óvissu við undirbúning fósturloka og er hann ekki alltaf í samræmi við ákvæði laga. Þetta helgast meðal annars af því að ekki er kerfisbundið verklag við að færa upplýsingar um börnin til annarra kerfa á borð við félagsþjónustuna. Þetta á sérstaklega við þegar börn hafa verið í fóstri í öðru sveitarfélagi á vegum Barnaverndar Reykjavíkur, en þá færast lögheimilisskráning þeirra með búsetu. Þetta getur valdið því að þau eigi ekki sama rétt á félagsþjónustu og önnur ungmenni í Reykjavík, t.d. til fjárhagsaðstoðar.

Börn af erlendum uppruna

Börn af erlendum uppruna hafa oft minna félagslegt net hér á landi þegar ekki er til að skipta stórfjölskyldum. Með fækkun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi á síðustu misserum hefur fylgdarlausum börnum á flótta einnig fækkað.

- Í Reykjavík eru 19 börn af erlendum uppruna í fóstri, þar af 11 með erlent ríkisfang.
- Skortur er á fósturfjölskyldum af erlendum uppruna.¹⁰ Þetta gerir það að verkum að erfiðara er fyrir börn af erlendum uppruna að þekkja og rækta menningarlegan bakgrunn sinn á meðan fósturráðstöfun stendur.

Bráðavistun

⁸Tölur frá Velferðarsviði, júlí 2026.

⁹Tölur frá Velferðarsviði, júlí 2026.

¹⁰Ársskýrsla Barnaverndar Reykjavíkur, bls. 16.

Bráðavistun felur í sér að á grundvelli 84. gr. bvl. er barn vistað utan heimilis tímabundið til að tryggja öryggi þess, greina vanda eða til könnunar á aðstæðum þess, t.d. vegna vanrækslu, vanhæfni eða framferðis foreldris.

- Í júlí voru í Reykjavík 23 stúlkur og 28 drengir í bráðavistun.¹¹
- Skortur er á úrræðum fyrir bráðavistun og dæmi eru um að börn séu mörgum mánuðum lengur vistuð á grundvelli 84. gr. en heimilt er samkvæmt lögum.

Önnur úrræði en fósturforeldrar

Barnavernd Reykjavíkur hefur fimm önnur úrræði til umráða þegar vista þarf barn utan heimilis. Mánaberg hefur tvíþætt hlutverk: neyðarvistun fyrir börn sem ekki geta dvalið heima til styttri tíma, og leiðbeiningar- og greiningarvistun fyrir fjölskyldur. Á árinu 2025 voru 23 börn vistuð á Mánabergi á aldursbilinu 0–12 ára og lengd vistunar var frá 5 dögum upp í tæplega 4 mánuði. Fjölskylduheimilið á Ásvallagötu er ætlað ungmennum 13–20 ára og að jafnaði vistast fjögur ungmenni þar á hverjum tíma; sum í nokkur ár, önnur í nokkrar vikur. Bæði Mánaberg og Ásvallagata eru rekin af Reykjavíkurborg. Önnur einkarekin vistunarúrræði sem Barnavernd Reykjavíkur kaupir þjónustu af eru Kletturinn, Klettabær og Heilindi.

- Neyðarvistun Kletturinn, þar sem ungmenni (13–18 ára) vistast tímabundið. Það sem af er árið 2026 hafa 14 börn verið vistuð, allt frá 3 dögum upp í 10 mánuði, og helmingur þeirra er af erlendum uppruna.
- Klettabær og Heilindi eru úrræði þar sem börn sem hafa flóknar þjónustufarir eru vistuð til lengri tíma. Í ágúst 2026 voru fimm börn vistuð þar.

¹¹Tölur frá Velferðarsviði, ágúst 2026.

TILLÖGUR AÐ ÚRBÓTUM

Minnka vinnuálag á barnaverndarráðgjafa

Hagaðilar eru einróma um að gríðarlegt álag sé á starfsmönnum Barnaverndar Reykjavíkur. Þrátt fyrir faglegan metnað, góðan vilja og ósérhlífni starfsmanna eru merki um að hraði við afgreiðslu og úrvinnslu mála verði á kostnað gæða. Þá veldur álag því að verklag verður persónubundið og vinnsla mála jafnvel mismunandi eftir því hvaða starfsmaður fer með málið, þegar almennt verklag ætti að leiða til svipaðrar vinnslu mála. Ekki fengust tölur um starfsmannaveltu eða hlutfall starfsmanna í álagstengdum veikindaleyfum hjá Barnavernd Reykjavíkur samanborið við aðra þætti starfsemi velferðarsviðs eða hjá Reykjavíkurborg, en almenn upplifun hagaðila er að þessir þættir séu algengari þar en á öðrum vinnustöðum sem sé til þess fallið að hafa truflandi áhrif á meðferð einstakra mála. Þessi upplifun hagaðila getur einnig skýrst af því hversu viðkvæmir hagsmunir eru undir, þar sem starfsmannavelta getur skapað óöryggi hjá börnum og ungmennum sem eru í fósturráðstöfun. Dæmi voru nefnd um unglinga sem fengu símanúmer og netfang barnaverndarstarfsmanns við inntöku í fóstur, en þegar þau reyndu að hafa samband var búið að skipta um númer eða netfang vegna þess að starfsmaðurinn var hættur eða kominn í leyfi, sem varð til þess að börnin upplifðu höfnun og reyndu ekki aftur að hafa samband þegar eitthvað bjátaði á hjá þeim. Þessi staða hefði skapast þar sem ekki gæfist ráðrúm til að upplýsa börn um breytingar eða kynna þeim þær með hætti sem samrýmist þeirra þörfum.

Í ársskýrslu Barnaverndar árið 2024 er vinnuálag starfsmanna ávarpað og ástæður álagsins taldar margvíslegar, svo sem vaxandi vandi fjölskyldna á borð við flóknari þjónustufarir og aukning í alvarlegum geðvanda foreldra, sem og aukin krafa um skrifræði sem kemur til af innleiðingu farsældarlaga. Þá hefur fjöldi barna með mikinn vanda aukist á meðan fjöldi úrræða hefur ekki aukist.¹² Þegar horft er til þeirra mála sem nú eru unnin í þjónustumiðstöðvum borgarinnar er einnig ljóst að Barnavernd Reykjavíkur vinnur fyrst og fremst með mál sem alla jafna falla í flokk 3. stigs barnaverndarmála, sem krefjast mikillar aðkomu barnaverndar, en eins og kemur fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur dráttur orðið á innleiðingu verkfæra og -ferla fyrir slík mál á grundvelli farsældarlaga.¹³

Allt eru þetta ytri þættir sem Barnavernd Reykjavíkur hefur litla stjórn á en hafa mikil áhrif á starfsemina. Hins vegar er unnið að skipulagsbreytingu hjá Barnavernd Reykjavíkur til þess að koma til móts við mikið álag og skapa aukna möguleika á innra eftirliti í starfseminni. Fjölgað hefur verið um þrjú stöðugildi sem stefnt er að verði fullmönnuð á árinu, og tekið hefur verið upp verklag til þess að bæta vinnuálag með nýtingu málavogar.¹⁴ Þessar aðgerðir munu vafalaust hafa góð áhrif og bæta þjónustu við börn. Af hagaðilagreiningu verður þó ráðið að þrátt fyrir þessar breytingar muni álag starfsmanna að jafnaði liggja í hámarksviðmiði málavogarinnar, og erfitt sé að sjá fyrir að álag á starfsmenn verði í samræmi við það sem er viðeigandi þrátt fyrir þessar ráðstafanir. Það verður viðvarandi verkefni að tryggja viðeigandi mönnun og umgjörð starfseminnar svo grundvallarmarkmiðinu um að standa sem bestan vörð um hag barna sé mætt. Mikilvægt er að áfram verði leitað til starfsfólks um tillögur að úrbótum, eins og m.a. var

¹²Ársskýrsla Barnaverndar Reykjavíkur 2024, bls. 17–18.

¹³Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaga, bls. 4.

¹⁴Málavog barnaverndarmála: <https://island.is/s/bofs/malavog-til-ad-maela-vinnualag-i-barnavernd>

gert við skipulag nýrrar starfsstöðvar Barnaverndar í Ármúla. Með því að horfa til sjónarmiða starfsfólks um endurskipulag rýma fyrir umgengni barna við forsjáaraðila, eins og þar var gert, voru gerðar breytingar á hönnun sem virðast hafa stuðlað að skilvirkni í málsmeðferð og auknu öryggi fyrir börn á meðan umgengni á sér stað.

Vistun barna utan heimilis er ábyrgðarmikið og stundum flókið úrlausnarefni þar sem gæta þarf að hagsmunum barns, öryggi þess, þroska og tengslum við kynforeldra og umönnunaraðila. Ákvarðanir og eftirfylgni í slíkum málum geta haft veruleg og langvarandi áhrif á líf barns og því er mikilvægt að hafa skýrt verklag og leiðbeiningar svo að allir starfsmenn, óháð reynslu og starfsaldri, geti innt þau verk af hendi með sem bestum hætti. Mikilvægt er að starfsmenn hafi greiðan aðgang að upplýsingum um nýjustu viðmið og staðla sem sett eru í tengslum við vistun barna utan heimilis, s.s. lög, reglugerðir, gæðaviðmið og verklag. Heildstætt yfirlit eykur samræmi og fagleg vinnubrögð, auk þess sem það einfaldar upplýsingagjöf og dregur úr líkum á því að ný viðmið eða ferlar fari framhjá starfsmönnum, þar sem öll helstu verk tengd vistun barna er að finna á einum stað. Slíkt fyrirkomulag auðveldar einnig nýjum starfsmönnum að stíga inn í starfið. Mikilvægt er að rými sé í starfseminni fyrir innleiðingu nýrra starfsmanna þegar um svo viðkvæman málaflokk er að ræða, en erfitt er að fá reynslumikla starfsmenn á þessu málefnaviði til starfa. Samhæft verklag tryggir jafnræði í málsmeðferð og kemur í veg fyrir að göt myndist í málsmeðferð barna, til dæmis vegna sumarleyfa barnaverndarstarfsmanna.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Til þess að tryggja réttindi barna í framkvæmd verði starfsálagi barnaverndarstarfsmanna létt með fjölgun stöðugilda, markvissri innleiðingu verkferla og útgáfu starfsmannahandbókar.

Beinist að Barna- og fjölskyldustofu

- › Uppfæra staðla í tengslum við vistun barns utan heimilis og fylgja útgáfunni eftir gagnvart barnaverndum sveitarfélaga með fræðslu.

Endurnýjun málaskrárkerfis Barnaverndar Reykjavíkur og greining tölfræði

Málaskrárkerfi Barnaverndar Reykjavíkur er ekki í samræmi við þær nútímakröfur sem gera verður til upplýsingakerfa þar sem farið er með jafn viðkvæma hagsmuni og barnaverndarmál. Erfitt er að ná yfirsýn á gögnin í kerfinu, sem kemur niður á vinnslu einstakra mála og yfirsýn á málaflokkinn og þróun hans. Dæmi um þetta er að til þess að fá yfirsýn yfir vistunarúrræði barns þarf að leita handvirkt inn í málum og skoða skjöl til þess að sækja gögn sem ættu að vera auðveldlega aðgengileg. Annað dæmi er að telja þarf út handvirkt hversu mörg börn eru í hverskonar vistun á vegum barnaverndar hverju sinni. Þetta skapar hættu á mistökum við vinnslu mála, hægir á málsmeðferð og veldur álagi á starfsmenn. Þá verður innra eftirlit flókið og tímafrekt, þar sem erfitt er að ná yfirsýn yfir þróun og breytingu á málefnum barna í víðu samhengi, og erfitt verður að tryggja að gætt sé að viðeigandi lögbundnum tímafrestum í málum. Dæmi um þetta er að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaga kemur fram að ekki sé til yfirlit yfir fjölda fósturbarna í Reykjavík sem eru með samþætta þjónustu. Þar kemur einnig fram að þau rafrænu

kerfi sem eru notuð fyrir barnaverndarmál annars vegar og samþættingu hins vegar tali illa saman, sem valdi tvíverknaði og auknu skrifræðisálagi á starfsfólk.¹⁵

Hagaðilagreining leiðir í ljós að tölfraði virðist ábótavant heilt yfir í barnaverndarkerfinu, ekki bara hjá Barnavernd Reykjavíkur. Það virðist helgast af mismunandi skilgreiningum, lélegri upplýsingamiðlun á milli aðila og misjöfnum tæknibúnaði sem gerir söfnun upplýsinga afar krefjandi. Dæmi um þetta er að mismunandi skilningur er lagður í hugtakið ættingi þegar leitað er eftir því hvaða börn séu skilgreind í vistun hjá ættingjum, sem skilar sér í ónákvæmni í skráningum og skorti á yfirsýn yfir stöðu mála.

Ljóst má vera að umtalsverð tækifæri felast í að bæta bæði meðferð einstakra mála og yfirsýn í málaflokknum með fjárfestingu í málaskrárkerfi sem hægt er að byggja gagnastuddar áætlanir á með bæði skjótari og nákvæmari hætti en nú er. Áriðandi er að grípa til þessarar ráðstöfunar til þess að bæta þjónustu við og öryggi fósturbarna í Reykjavík, treysta faglega umgjörð starfsemi Barnaverndar og auka skilvirkni við vinnslu mála, sem getur bæði haft jákvæð áhrif á meðferð einstakra mála og málaflokksins í heild. Þá skapast veruleg tækifæri til hagnýtingar tækni og sjálfvirkni í kerfum, sem einnig skapar möguleika á innleiðingu nýrra starfsaðferða.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Endurnýja málaskrárkerfi barnaverndar með kerfi sem styður við sýnilega gátlista og sjálfvirka tímafresti í einstökum málum, tryggir gagnsæi og yfirsýn með hagnýtri gagnanýtingu fyrir stjórnendur og léttir um leið álag á starfsfólk með sjálfvirkni- og ferlavæðingu í kerfinu. Hugað sé að gagnvirkni kerfisins við önnur kerfi.
- › Samhæfa skilgreiningar og skráningar í nýtt málaskrárkerfi með útgáfu verklags og markvissri innleiðingu.
- › Safna kerfisbundið upplýsingum úr málaskrárkerfi til að undirbyggja stefnumótun, áætlanagerð og tryggja yfirsýn yfir stöðu mála.

Breytt verklag við ráðstafanir á grundvelli 84. gr. bvl.

Þegar beita þarf bráðavistun á grundvelli 84. gr. bvl. eru alla jafna uppi brýnar aðstæður sem einkennast af óvissu en krefjast yfirvegnað með hagsmuni barnsins að leiðarljósi. Hámarkstími slíkra ráðstafana á að vera 3 mánuðir skv. reglugerð, en ef vistun er ætlaður lengri tími ætti heldur að ráðstafa barni í tímabundið fóstur.¹⁶

Réttindi og skyldur aðila eru ólíkar eftir því hvort vistun fer fram á grundvelli 84. gr. bvl. eða annarra ákvæða laganna. Þannig felur hið bráða tímabundna eðli bráðavistunarinnar í sér að ekki er gert ráð fyrir eins miklum stuðningi og heimsóknum við fósturforeldra sem vista barn á grundvelli 84. gr. og annarra úrræða, enda ekki gert ráð fyrir langtímahlutverki vistunaraðila gagnvart barninu.

Í ágúst 2026 voru 52 börn bráðavistuð á grundvelli ákvæðisins, en 35 þeirra voru vistuð hjá ættingjum sínum. Flestar vistanir skv. 84. gr. hófust á árunum 2025 eða 2026, eða um 88%, en lengst hafði barn verið

¹⁵Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaga, bls. 50.

¹⁶2. mgr. 36. gr. reglugerðar um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga nr. 652/2004.

vistað skv. 84. gr. frá október 2023. Þessi tímarammi er ekki í samræmi við þann ramma sem úrræðinu er settur í reglugerð. Í mörgum tilvikum er um að ræða aðstandendur sem ekki hafa sinnt fósturráðstöfun áður, og afgreiðsla umsóknar þeirra um leyfi til þess að taka barnið í tímabundið fóstur er svo seinvirk að hún veldur þessum töfum. Meðal þess sem nefnt var, er að grunnnámskeið BOFS séu haldin tvisvar á ári, sem gagnist illa umsækjendum sem sinna bráðabirgðavistun þar sem slíkar ráðstafanir geta komið til með stuttum fyrirvara.

Dæmi eru um að börn hafi verið vistuð á grundvelli 84. gr. hjá aðilum sem ekki eru með fósturleyfi, og vistunin ítrekað endurnýjuð án þess að tryggt sé að vistunaraðilinn sé með viðeigandi leyfi. Þegar barn er ekki vistað á réttum grundvelli virkjast hvorki réttindi né skyldur í samræmi við stöðu barnsins.

Staðan varpar ljósi á að skortur er á úrræðum í bráðum og alvarlegum tilvikum og skortur er á eftirfylgni eftirlitsaðila með leyfum og gildistíma þeirra. Þetta leiðir til þess að eftirlit og stuðningur við barn sem ílengist í 84. gr. úrræði er ekki eins mikill og aðstæður barnsins kalla jafnan á. Samkvæmt upplýsingum frá Barnavernd Reykjavíkur er þó almennt unnið með mál í þessari stöðu eins og um væri að ræða tímabundið fóstur. Réttara væri að setja verklag sem kveður á um þetta.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Til þess að draga úr óöryggi barna og styðja við vistunaraðila verði útbúið verklag sem kveður á um að stuðningur og ráðgjöf til barna og vistunaraðila sem hafa sætt 84. gr. ráðstöfun í meira en 4 mánuði verði veitt eins og um tímabundna fósturvistun væri að ræða.
- › Til þess að hraða málsmeðferð verði vistunaraðili alla jafna aðstoðaður við að sækja strax um fósturleyfi þegar tekið er við barni í vistun á grundvelli 84. gr.

Beinast að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

- › Með skilvirkni og hagsmuni barns að leiðarljósi verði útbúið yfirlit, uppfært í rauntíma, yfir þá aðila sem eru með virkt leyfi til að taka við börnum í bráðavistun á grundvelli 84. gr. bvl. Listinn verði aðgengilegur barnavernd á sveitarstjórnarstigi.

Afdrifsmælingar og gæðaviðmið

Afdrifsmælingar sem nýtist við stefnumótun

Lögbundnar skyldur barnaverndar eru afmarkaðar við þann tíma sem fósturráðstöfun á sér stað. Ekki hefur verið kerfisbundin eftirfylgni með afdrifum barna sem hafa verið í fóstri á Íslandi, hvorki á vegum Barnaverndar Reykjavíkur né annarra sveitarfélaga á Íslandi. Fáar rannsóknir hafa verið gerðar á vegum fræðimanna. Í tengslum við þessa úttekt er þó, á vegum Barnaverndar Reykjavíkur, nú unnið að könnun á upplifun fyrrum fósturbarna. Þær rannsóknir sem hafa verið gerðar bera með sér að fyrrum fósturbörn eigi erfitt uppdráttar á fullorðinsárum eftir að fóstri lýkur og standi höllum fæti í samanburði við þau sem ekki hafa verið í fóstri, m.a. varðandi menntunarstig, stöðu á vinnumarkaði og tekjur. Þátttakendur töldu sig hafa þurft meiri stuðning en þeir fengu á meðan fóstri stóð og eftir að því lauk. Ekki er hægt að greina hvort um er að ræða börn sem hafa verið vistuð í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur, og ekki verða dregnar ályktanir um marktækni rannsókna fyrir núverandi stöðu mála á vegum Barnaverndar

Reykjavíkur.¹⁷ Hins vegar er ljóst að um er að ræða lögbundna þjónustu við afar viðkvæman hóp sem felur í sér útgjöld sem hlaupa á milljörðum árlega. Þar sem árangur getur verið bæði einstaklingsbundinn og afstæður í þessum málaflokki er mögulegt að hefðbundnar árangursmælingar henti ekki að öllu leyti við mat á árangri í málaflokknum, en allar forsendur eru til þess að nýta eftirfylgni og mælingar á afdrifum barna til þess að fá skýrari mynd af inntaki, gæðum eða virkni úrræða sem nýtt eru á vegum barnaverndar. Ríkjandi staða, þar sem engar mælingar eða eftirfylgni eiga sér stað, getur leitt til þess að viðeigandi úrræði séu ekki nýtt, eða að úrræði séu nýtt án þess að árangur verði af notkun þeirra. Ætla verður að afdrifsmælingar eða sambærileg eftirfylgni með börnum eftir að þau hafa verið í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur gæti stutt við ákvarðanatöku um úrræði, ráðstafanir og uppbyggingu þeirra. Mælingar gætu snúið að því hvort líðan barns hafi batnað, hvort stöðug eða uppbyggileg tengsl hafi myndast, hvort fósturrof hafi átt sér stað, hvort virkni hafi aukist eða hvort upphaflegum markmiðum með vistun hafi verið náð.

Gæðaviðmið verður að setja og uppfæra

Ýmis viðmið eru höfð til hliðsjónar þegar verið er að meta vistanir utan heimilis; þar má nefna barnaverndarlög, reglugerðir og staðla um vistun barna. Allur gangur virðist á því hvort og að hvaða leyti staðlar Barna- og fjölskyldustofu eru lagðir til grundvallar í ríkjandi framkvæmd, sem getur m.a. helgast af því að þeir taki ekki mið af gildandi stöðu. Frá gildistöku staðlanna árið 2011 hafa orðið miklar samfélagsbreytingar, en einnig breytingar á lagaumgjörð, skipulagi barnaverndar og faglegri þekkingu í tengslum við vistun utan heimilis. Rétt er að taka staðlana til endurskoðunar í þessu ljósi svo þeir nýtist sem stýritæki, leiðbeining og gæðaviðmið. Þetta ætti að gera í náinni samvinnu við barnaverndarnefndir til þess að skapa breitt eignarhald og styðja við markvissa innleiðingu.

Sömu sjónarmið standa til þess að hraða vinnu við fyrirhugaða endurskoðun handbókar um meðferð barnaverndarmála af hálfu Barna- og fjölskyldustofu, og vinnu Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála sem stefnt er að um þróun gæðaviðmiða í tengslum við fóstur. Mikil tækifæri eru fólgin í því að nýta þekkingu og reynslu Barnaverndar Reykjavíkur og annarra hagaðila í þeirri vinnu.

Þá ber að nefna mikilvægi þess að gæðaviðmið fyrir fóstur feli í sér skýr viðmið um inntak verkferla. Hér má horfa til fyrirmynda frá Noregi og Bretlandi, þar sem gæðaviðmið mæla ekki einvörðungu fyrir um formþætti á borð við fjölda heimsókna eða hvort meðferðaráætlun hafi verið gerð, heldur einnig hvaða áhrif fósturráðstöfunin hafi haft á líðan og þroska barns. Gæðarammar fyrir fóstur ættu meðal annars að fela í sér skýr og mælanleg viðmið um öryggi barns, stöðugleika vistunar, gæði og samfellu tengsla, þátttöku barns í ákvörðunum, skólasókn og námsframvindu, líkamlega og andlega líðan, stuðning við fósturforeldra og undirbúning fyrir lok fósturs.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Könnun verði gerð á líðan barna sem hafa verið í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur.

¹⁷Freysteinsdóttir, F. J., Sævarsdóttir, H., & Laxdal, B. R. (2025). The Lived Experiences of Former Foster Care Children in Iceland. Nordisk velfærdsforskning | Nordic Welfare Research, 10(3), 1–17. <https://doi.org/10.18261/nwr.10.3.4>

Einnig: Birgitta Rós Laxdal og Freydís Jóna Freysteinsdóttir (2023). Fósturbarn og hvað svo? Tímarit félagsráðgjafa, 1. tbl. 17. árg.

- › Kerfisbundinni eftirfylgni verði komið á gagnvart börnum sem vistuð hafa verið í fóstri á vegum Barnaverndar Reykjavíkur.

Beinast að Barna- og fjölskyldustofu

- › Uppfæra og endurútgefa Handbók um meðferð barnaverndarmála.
- › Taka til endurskoðunar Staðla um vistun barna og fóstur utan heimilis.
- › Kerfisbundinni eftirfylgni verði komið á gagnvart börnum sem vistuð hafa verið í fóstri.

Beinast að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

- › Hraða vinnslu og útgáfu gæðastaðla sem taka bæði mið af verkferlum barnaverndar og af mælanlegum viðmiðum varðandi öryggi barna.

Endurskoða innra eftirlit með börnum og fósturstöðum

Þegar barn er vistað utan heimilis ber barnaverndarþjónustu að fylgjast með aðbúnaði þess, líðan og því að ráðstöfunin þjóni tilgangi sínum. Í því skyni þarf barnaverndarþjónusta að afla nauðsynlegra upplýsinga um stöðu barnsins og fylgjast með því hvernig því vegnar í úrræðinu. Því er mikilvægt að haft sé reglubundið samband við barnið sjálft og því gefið tækifæri til að tjá sig um aðbúnað sinn og líðan með hliðsjón af aldri og þroska. Heimsóknir til barna sem vistuð eru utan heimilis eru mikilvægur liður í þessu ferli. Samkvæmt upplýsingum úr frumkvæðisathugun Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála um eftirlitsskyldur barnaverndarþjónustu með börnum í fóstri voru viðmið Barnaverndar Reykjavíkur um heimsóknir til barna í fóstri náð í 95% tilfella.¹⁸ Sérstök áhersla er lögð á að fylgst sé vel með aðlögun barnsins, einkum í upphafi vistunar. Fjöldi heimsókna og tíðni samskipta þarf þó að taka mið af aðstæðum hvers barns og eðli úrræðisins. Lögbundið lágmark samskipta eða heimsókna þarf því ekki endilega að vera nægilegt í öllum tilvikum. Meta þarf sjálfstætt hversu nán eftirfylgni er nauðsynleg til að tryggja velferð og hagsmuni barnsins. Sjá má í nokkrum tilfellum að heimsóknir til barns í tímabundnu eða styrktu fóstri eru umfram lágmark¹⁹ og gefur það til kynna að verið sé að fylgja eftir þörfum barnsins/fósturforeldra til að auka líkur á farsælli aðlögun. Staða barna í vistun utan heimilis er ólík og taka þarf tillit til þátta á borð við aldur, þroska, áfallasögu, tengslamyndun og bakland. Börn með lítið bakland sem hafa miklar þjónustuparfir, eru að stíga sín fyrstu skref í vistun og/eða eru til að mynda í styrktu fóstri, eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu, og mætti horfa til þess að þau þurfi meiri stuðning og tengsl við ráðgjafa sinn heldur en barn sem er í varanlegu fóstri með minni þjónustuparfir.

Í þeim tilfellum sem börn eru vistuð í úrræðum á vegum Reykjavíkurborgar er ekki síður mikilvægt að barnaverndarráðgjafi barns haldi vel utan um það með reglubundnum samskiptum og heimsóknum. Oftar en ekki eru þau úrræði mönnuð af starfsfólki á vöktum, og gefur það að skilja að tengslamyndun undir slíkum kringumstæðum getur verið flóknari en þegar barn er vistað á fósturheimili. Í þeim tilvikum er því afar mikilvægt að barn finni að það hafi fastan ráðgjafa sem fylgir því vel eftir.

Hugað verði að hugtakanotkun

¹⁸Sjá heimild í nmgr. 1, bls. 27.

¹⁹Upplýsingar frá Barnavernd Reykjavíkur, júní 2026.

Í ákvæðum barnaverndarlaga er fjallað um eftirlit með aðstæðum fósturbarna sem heimsókn, aðhald og eftirfylgni, frekar en hugtakið eftirlit. Niðurstöður hagaðilagreiningar vekja spurningar um hvort sá andi laganna hafi orðið undir í ákalli um eftirlit vegna mála sem hafa komið í almenna umræðu varðandi aðbúnað fósturbarna fyrr og nú. Hugsanlegt er að innrömmun eftirfylgni sem eftirlits sé óheppileg, þar sem hún skapar hugrenningatengsl við vantraust og neikvæða nálgun á verkþáttinn. Í grunninn felur eftirlit með aðstæðum barns í sér að það er sameiginlegt verkefni allra sem að máli koma, hvort sem um er að ræða barnaverndarráðgjafa, fósturforeldra eða vistunaraðila, að tryggja öryggi og velferð fósturbarns. Mögulegt er að endurrömmun þessa þáttar sem eftirfylgni, stuðnings eða upplýsingamiðlunar gæti gagnast við að styrkja sameiginlega sýn aðila á inntak eftirlitsins.

Heimsókn felur í sér efnislegt mat, ekki aðeins formþátt

Í hagaðilagreiningu komu fram ábendingar og vangaveltur um framkvæmd heimsókna til barna, í samhengi við hvað sé í raun verið að meta í þeim heimsóknum. Virðist vera sem að skráð heimsókn geti farið fram án þess að ráðgjafi barns á vegum barnaverndar hitti barnið og/eða að rætt sé við barnið einslega. Í slíkum tilfellum er hvorki tryggt að barn geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri né fái tækifæri til að mynda frekari tengsl við ráðgjafa sinn — sem í raun getur unnið gegn tilgangi vistunar og hagsmunum barns. Engin formleg viðmið eru gefin út af hálfu stjórnvalda eða Barnaverndar Reykjavíkur um framkvæmd eftirlitsheimsókna, hvað beri að skoða og spyrjast fyrir um til að tryggja frekara öryggi og vellíðan barns. Umsjón með barni í fóstri felst þó ekki eingöngu í formlegum heimsóknum, heldur í heildstæðu mati á stöðu barnsins og þróun málsins. Við mat á því hvort ráðstöfunin sé viðeigandi þarf meðal annars að horfa til upplýsinga frá öðrum sem eru í tengslum við barnið og geta gefið þær, s.s. skóla, heilbrigðisþjónustu og fósturforeldra. Engar upplýsingar eru tiltækar um hvort/hvernig þessir aðilar gefa upplýsingar um framvindu barns í fóstri, né fyrirbyggjandi skráðir verkferlar um það.

Samþætting á grundvelli farsældarlaga

Börn sem eru í fóstri eiga að vera með samþætta þjónustu á grundvelli farsældarlaga. Það hefur þó verið allur gangur á hversu mikið er stuðst við samþættingu, m.a. vegna aukins vinnuálags sem felst í skrifræði, eins og kemur fram í ársskýrslu Barnaverndar Reykjavíkur frá 2024.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um innleiðingu farsældarlaganna kemur fram að fósturbörn séu meðal þeirra sem enn njóta ekki fullrar samþættingar, þar sem innleiðing á þriðja stigi þjónustu sem mörg þeirra þurfa á að halda sé skammt á veg komin. Þetta leiðir til þess að þau njóta ekki samþættrar þjónustu í sama mæli og önnur börn. Tekið er undir afstöðu Ríkisendurskoðunar um að þetta sé óviðunandi staða, þar sem um er að ræða hóp barna sem jafnan þarf hvað mest á samþættri þjónustu að halda. Í skýrslunni er einnig vakin athygli á brotalöm við beitingu samþættingar þegar kemur að fósturbörnum, og þar er sérstaklega tilgreint að staðan eigi við um Barnavernd Reykjavíkur. Vandinn er meðal annars falinn í því að þó að barn sé skráð í samþættingu, sé ekki um að ræða virka vinnslu máls, og frekar sé um að ræða samþættingu að formi til en ekki efnislega.²⁰ Sjónarmið úr hagaðilagreiningu styðja enn frekar þessa niðurstöðu. Fram kom að einstakir starfsmenn hefðu tileinkað sér vinnulag á grundvelli samþættingar, en það væri frekar til merkis um einstaklingsbundin vinnulag starfsmanna Barnaverndar en um útbreiðslu fyrirkomulagsins í starfseminni. Þetta er ekki aðeins óheppilegt heldur í andstöðu við lagafyrirmæli.

²⁰Skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd farsældarlaga, bls. 50.

Meðferðaráætlun og fóstursamningur verði nýtt sem stýritæki

Við upphaf fósturs gerir viðkomandi barnaverndarnefnd fóstursamning við fósturforeldra, eins og nánar er fjallað um í barnaverndarlögum og reglugerð um fóstur. Tilgangurinn er að skýrt liggi fyrir hlutverk allra aðila til þess að styrkja öryggi og umgjörð þeirra barna sem fósturráðstöfunin varðar. Þar á meðal ber að fjalla um markmið fósturs og hvaða aðgerðum eigi að vinna að til þess að ná markmiðum ráðstöfunarinnar. Af hagaðilagreiningu má ráða að eftirfylgni með ákvæðum slíkra samninga sé ekki markviss hjá Barnavernd Reykjavíkur, og að ekki sé alltaf gætt að því að uppfæra fóstursamninga samhliða breytingum eða uppfærslum á meðferðaráætlun barnsins, eða þegar breytingar verða á högum þess, eins og að það skipti um skóla eða fái greiningu um taugaröskun. Barnavernd Reykjavíkur hefur í auknum mæli stuðst við staðlaða samninga til þess að tryggja að allar viðeigandi upplýsingar komi fram, og er það vel. Rétt væri þó að bæta þetta frekar og tilgreina t.a.m. leiðbeiningar í samningnum fyrir fósturforeldra um hvaða þætti samningsins þurfi að endurskoða í framhaldi af breytingum á högum barnsins, og tilgreina nánar hvaða ákvarðanir Barnaverndar sé hægt að kæra til úrskurðarnefndar.

Styrkt fóstur kallar á bæði undirbúning og samvinnu við fagaðila á meðan úrræðinu stendur. Oft er um að ræða börn með miklar þjónustufarir og geta meginþættir tekið breytingum á meðan fóstri stendur. Fóstursamningur og meðferðaráætlun ættu að vera lykilþáttur í ferlinu öllu, en hagaðilagreining bendir til að það sé ekki alltaf raunin. Þarna virðist vannýtt tækifæri til þess að skapa grundvöll fyrir markvissa upplýsingamiðlun á milli Barnaverndar Reykjavíkur og fósturforeldra, sem standi í beinum tengslum við meðferðarmarkmið sem sett hafa verið fyrir barnið í upphafi og eftir atvikum verið endurskoðuð.

Skjalfesting á sjónarmiðum barna

Eins og fram kom í hagaðilagreiningu er fátt eins erfitt fyrir börn í viðkvæmri stöðu og óvissan. Miðlun og móttaka upplýsinga getur verið áskorun fyrir mörg börn, en ekki síst þau sem eru á tímamarki í fósturferlinu þar sem næstu skref eru óviss í eðli sínu, til dæmis þegar vistun er að hefjast. Þá getur verið sérlega erfitt fyrir börn að meðtaka upplýsingar, og því er mikilvægt að gæta að margvíslegri miðlun til þeirra þegar um er að ræða upplýsingar á borð við kvörtunarleiðir. Ekki er nægilegt að afhenda barninu spjald með slíkum upplýsingum einu sinni, heldur þarf það að hafa aðgengi að þeim með fjölbreyttari hætti.

Þrátt fyrir að sjónarmið barna séu alla jafna þáttur í meðferð mála þeirra er mikilvægt að raddir þeirra og sjónarmið fái hlustun. Við upphaf fósturráðstöfunar ber barnaverndarráðgjafa að taka ákvörðun um hvort barn fái sérstakan talsmann sem á að afla upplýsinga frá barninu. Af hagaðilagreiningu má hins vegar ráða að talsmannafyrirkomulagið hafi gefist misvel í framkvæmd og að beiting þess sé ekki markviss. Talsmenn eru alla jafna barnaverndarstarfsmenn frá öðrum sveitarfélögum sem taka verkefnið að sér í verktöku, en þrátt fyrir sérfræðipækkingu þeirra er ekki augljóst að þetta sé úrræði sem henti alltaf til þess að fá fram sjónarmið barna.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Tryggja að talað sé við barn í vistun utan heimilis, einslega, þegar farið er í heimsókn.
- › Útbúa verklag í tengslum við heimsóknir þar sem tilgreint er hvaða atriði ber að skoða til að geta metið aðbúnað, stöðu barns í fóstri og tryggt öryggi þeirra með sem bestum hætti.

Verklagið taki einnig til öflunar upplýsinga frá aðilum í nærumhverfi barnsins á borð við fósturforeldra, skóla og íþróttafélög eftir atvikum.

- › Nýta fóstursamninga til þess að ramma inn reglubundna upplýsingamiðlun fósturforeldra, t.a.m. í framhaldi af umgengni og við upphaf og lok skólaárs.
- › Hagnýta lögbundinn farveg samráðs til þess að formgera miðlun og skráningu upplýsinga sem nýtast til aðhalds og eftirfylgni mála. Endurskoða og skýra verklag við samþættingu mála fósturbarna á grundvelli farsældarlaga.
- › Heimsóknunum til barna í sérstaklega viðkvæmri stöðu, s.s. styrktu fóstri og bráðavistun, verði fjölgað umfram lögbundið lágmark.
- › Börn í fóstri fái upplýsingar um kvörtunarleiðir á mismunandi formi.

Beinast að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

- › Útbúa gæðaviðmið um heimsóknir til fósturbarna.

Breytt verklag og innleiðing rýnis við fósturlok og fósturrof

Undirbúningur fósturloka verði bættur

Fósturráðstöfun hefur það að markmiði að tryggja barni öruggt umönnunarumhverfi sem mætir þörfum þess meðan á fóstri stendur. Þegar kemur að lokum fósturs skal, samkvæmt reglugerð, gera skriflega áætlun um fósturlok. Mikilvægt er að skapa sem mestan fyrirsjáanleika fyrir barnið um þær breytingar sem fram undan eru og hvað taki við að fóstri loknu. Reglugerð um fóstur²¹ gerir ráð fyrir að áætlun um næstu skref liggi fyrir að minnsta kosti einum mánuði áður en fóstri lýkur. Í framkvæmd er þó æskilegt að undirbúningur og áætlun sé tilbúin fyrr, einkum fyrir eldri börn, þannig að tími gefist til að undirbúa barnið, fósturforeldra og aðra hlutaðeigandi aðila fyrir þau skref sem taka við.

Samkvæmt 3. gr. barnaverndarlaga geta barnaverndaryfirvöld, með samþykki ungmennis, ákveðið að ráðstafanir sem gerðar hafa verið á grundvelli laganna haldist áfram eftir 18 ára aldur, þó ekki lengur en til 20 ára aldurs. Þessi heimild byggir á þeirri mikilvægu viðurkenningu að þörf fyrir stuðning hverfur ekki við 18 ára afmælið. Við 18 ára aldur verður einstaklingur lögráða en er ekki þar með endilega orðinn félagslega, fjárhagslega eða tilfinningalega sjálfstæður. Flest ungmenni njóta áfram stuðnings foreldra sinna langt fram yfir 18 ára aldur, meðal annars varðandi húsnæði, framfærslu, nám, atvinnu og daglegar ákvarðanir. Ungmenni í fóstri eru oft í annarri stöðu og hafa ekki bakland af þeim toga. Þegar hið opinbera hefur borið ábyrgð á umönnun barns fram á fullorðinsár eru velferðarrök fyrir því að tryggja að stuðningurinn falli ekki skyndilega niður þegar einstaklingurinn er nýkominn af barnsaldri. Þrátt fyrir að barnaverndarráðgjafar reyni jafnan að undirbúa fósturlok eftir bestu getu, eru oft uppi óljósar aðstæður sem erfitt er að gefa skýr svör við. Alla jafna reyna barnaverndarráðgjafar að leiða börn sem eru að ljúka fóstri saman við félagsráðgjafa eða sambærilega aðila á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga, en aukin festa og verklag við slíkar aðstæður myndu skipta miklu máli fyrir ungmenni sem sjá fram á verulega breyttar aðstæður tengdar fósturlokum. Hér þarf sérstaklega að huga að réttarstöðu barna sem hafa sætt fósturráðstöfun í öðru sveitarfélagi á vegum Barnaverndar Reykjavíkur og áhrifum lögheimilisskráningar utan sveitarfélagsins í því samhengi.

²¹Reglugerð um fóstur: <https://island.is/reglugerdir/nr/0804-2004>

Í ársskýrslu Barnaverndar 2024 er bent á að það sé „aðkallandi að koma á laggirnar úrræði fyrir 18–25 ára ungmenni sem væri til að styðja þau til sjálfstæðrar búsetu með ráðgjöf, eftirliti og öryggi. Þetta á sérstaklega við um þau sem barnavernd hefur verið með forsjá yfir“,²² og er tekið heilshugar undir þá tillögu. Norðurlöndin hafa lagaheimildir fyrir því að styðja lengur við ungmenni sem hafa verið vistuð utan heimilis, og Noregur heimilar eftirfylgd barnaverndar allt að 25 ára aldri.²³ Slík eftirfylgd getur tekið á sig mismunandi myndir eftir þörfum ungmennis og þarf ekki að fela í sér áframhaldandi hefðbundið fóstur. Markmiðið er að tryggja ungmennum sem hafa verið í fóstri sambærileg tækifæri og öðrum ungmennum til að ljúka námi, komast inn á vinnumarkað, tryggja sér öruggt húsnæði og hlúa að velferð sinni. Þegar horft er til rannsókna sem gerðar hafa verið á afdrifum fósturbarna á Íslandi verður ekki annað séð en að sömu rök eigi við hér.

Markviss rýni fósturrofa tekin upp

Aðstæður geta skapast þar sem ótímabær fósturlok verða. Margvíslegar aðstæður geta legið að baki fósturrofa, en heilt yfir er mikilvægt að reyna að koma í veg fyrir að fósturrof verði með því að vanda þörun barns við fósturforeldri. Í einstaka tilfellum getur verið betra fyrir velferð barns að fara í annað fóstur, á heimili eða í annað úrræði, en hvernig sem fósturrof kemur til fellur það í hlut barnaverndarstarfsmanna að koma stöðugleika á í lífi þeirra barna. Undir slíkum kringumstæðum er mikilvægt að ráðgjafi barns hafi ráðrúm og úrræði til að sinna því.

Í þeim tilfellum þar sem ítrekuð fósturrof koma til þarf að gæta þess að þau mál séu sérstaklega rýnd með tilliti til áhrifaþátta, þarfa barns og frekari vistana. Áhrif fósturrofs eru mismikil á börn og ráðast m.a. af aldri, fyrri reynslu, gæðum tengslanna við fósturforeldrana, ástæðu rofsins og því hversu vel staðið er að breytingunni. Eitt sem kann að skipta máli er að greina á milli þess þegar fósturrof kemur til vegna þess að fósturúrræðið var ekki nægilega vel undir það búið að taka á móti barni, eða þegar rof kemur til vegna þess að ekki er hægt að mæta þörfum barnsins vegna ófyrirsjáanlegra breytinga, til að mynda á höfum fósturforeldra vegna veikinda eða þegar öryggi þeirra er ógnað. Mikilvægt er því að líta ekki á öll fósturrof sem sambærileg, heldur rýna hvert tilvik með tilliti til orsaka, þarfa barnsins og þess stuðnings sem veittur var. Hagaðilagreining leiddi í ljós að lítil endurgjöf er jafnan veitt til viðkomandi aðila þegar fósturrof á sér stað. Til þess að takmarka mögulegan skaða sem fósturrof getur valdið og auka líkur á sem bestum grundvelli fyrir framtíð barns sem upplifir fósturrof, er mikilvægt að rýna slík mál með lærdóm að leiðarljósi. Slík rýni getur einnig nýst fósturforeldrum og barnaverndarráðgjöfum. Þetta á ekki síst við þegar sama barnið upplifir fleiri en eitt fósturrof.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Auka aðgengi ungmenna að fóstri og/eða öðrum úrræðum á vegum Barnaverndar til 25 ára aldurs þegar við á. Þetta á sérstaklega við um einstaklinga sem lotið hafa forsjá Barnaverndar Reykjavíkur.

²²Ársskýrsla Barnaverndar Reykjavíkur 2024, bls. 14 (um úrræði fyrir 16–20 ára).

²³Barnevernudskrivet, 30. mars 2023: <https://www.bufoir.no/fagstotte/produkter/saksbehandlingsrundskrivet/>

- › Gripið verði til ráðstafana til þess að tryggja réttarstöðu ungmenna gagnvart félagsþjónustu við fósturlok. Sérstaklega fyrir börn sem hafa sætt fósturráðstöfun í öðru sveitarfélagi á vegum Barnaverndar Reykjavíkur og/eða hafa lotið forsjá Barnaverndar Reykjavíkur.
- › Halda tölfraði og rýna markvisst fósturrof, bæði í einstaklingsmálum og málaflökknum í heild, svo hægt sé að greina betur hvar og hvernig sé hægt að lágmarka röskun af því tagi.

Beinast að Mennta- og barnamálaráðuneyti

- › Rýmka heimildir og svigrúm sveitarfélaga til að styðja við ungmenni fram til 25 ára aldurs, sérstaklega þau sem hafa lotið forsjá barnaverndar til lengri tíma á barnsaldri.
- › Setja á netið auðlesinn, almennan upplýsingavef fyrir börn og ungmenni um stöðu þeirra og möguleg næstu skref við fósturrof og fósturlok.

Fjölgun úrræða er áriðandi og ráðstöfun í fóstur þarf að styrkja

Barna- og fjölskyldustofa er í lykilhlutverki varðandi fjölgun úrræða

Markmið farsældarlaganna nr. 86/2021 var að tryggja betur samfellu í þjónustu til barna. Áhersla er lögð á að kerfin í kringum barnið vinni að sameiginlegri velferð barns og að það sé ekki sett í hendur forsjáraðila að þurfa að leiða þessa aðila saman til að barnið fái þann stuðning sem það þarf og á rétt á. Innleiðingin hefur gengið nokkuð vel á 1. og 2. þjónustustigi og leitt til þess að börn hafa fengið snemmtæka þjónustu og hafa ekki þurft að leita eftir frekari og sérhæfðri aðstoð. Eftir stendur að þau mál sem koma til úrvinnslu hjá barnavernd eru heilt yfir þyngri. Um er að ræða börn í viðkvæmri stöðu og oft með miklar þjónustuþarfir. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er komist að þeirri niðurstöðu að það skorti viðeigandi úrræði og samþættingu fyrir börn sem eru með fjölþættan vanda, og að ekki hafi haldist í hendur að setja farsældarlög um velferð barna og að styrkja þær stoðir sem ætlað er að taka utan um flóknustu málín. Sú staðhæfing endurspeglar það sem komið hefur fram í umræðum við hagaðila. Sambærileg sjónarmið koma einnig fram í ársskýrslu Barnaverndar frá 2024. Það ár fór kostnaður við barnavernd í Reykjavík um 1,5 milljarð fram úr áætlun, meðal annars vegna skorts á úrræðum fyrir börn sem þurftu á þjónustu að halda og einvörðungu var hægt að kaupa frá einkaaðilum. Í skýrslunni segir orðrétt:

„Heildarkostnaður af rekstri Barnaverndar Reykjavíkur árið 2024 var 4.910.609 þús. kr., en fjárhagsramminn var 3.380.520 þús. kr. Frávik í rekstri voru því 1.530.107 þús. kr. yfir áætlun. Meginskýring þessara frávika í rekstri er, líkt og fyrri ár, kostnaður af vistun barna utan heimilis sem felst í greiðslum til fósturforeldra eða vistunaraðila og þá einkum til einkaúrræða sem tekið hafa að sér vistun barna með fjölþættan vanda. Umræða um úrræðaleyfi í málefnum þessara barna er vel þekkt og þörf á endurskoðun varðandi það hvernig þessum börnum er mætt er einnig vel þekkt.“

Fyrir liggur að nýtt úrræði vegna skammtí mavistunar barna verður sett á laggirnar til þess að sinna mikilli þörf sem skapast hefur í tengslum við starfsemi Mánabergs. Það mun að líkindum ekki leysa þann vanda sem lýst er í ársskýrslunni um úrræðaleyfi, þó að það hjálpi til við að létta álag á þeirri starfsemi. Engu að síður gerir fjárhagsáætlun borgarinnar fyrir árið 2026 ráð fyrir sambærilegri fjárhæð til málaflöksins og áætlun hefur verið fyrri ár, eða 3.693.561 þús. kr.²⁴ Það má vera að þessi mikli kostnaður árið 2024 hafi haldist í hendur við mikla aukningu á notkun styrkts fósturs, eins og gögn Barna- og fjölskyldustofu benda

²⁴Samþykkt fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2026: <https://reykjavik.is/sites/default/files/2026-01/samthykkt-fjarhagsaatlun-reykjavikurborgar-2026.pdf>

til.²⁵ Þessar tölur styðja einnig við það sem fram kemur í hagaðilagreiningu um að mál sem koma til meðferðar hjá barnavernd séu bæði þyngri og flóknari en áður hefur verið. Þegar horft er til allra þessara þátta má velja því upp hvort kostnaður sem fylgir þyngingu mála sé vanáætlaður í upphafi.

Ráðstöfun í fóstur þarf að bæta

Tími er alla jafna knappur þegar ráðstafa þarf barni í fóstur, enda eru þá uppi aðstæður sem eru ekki öruggar fyrir barn. Barnaverndarráðgjafar og aðrir sem eru í beinum tengslum við barnið leggja því áherslu á að fósturráðstöfun eigi sér stað sem fyrst. Af hagaðilagreiningu verður ráðið að bæta þurfi framkvæmd á ráðstöfun í fóstur. Dæmi eru um að verklagi sé ekki fylgt og Barnavernd Reykjavíkur finni fósturforeldra til þess að taka að sér börn án aðkomu Barna- og fjölskyldustofu. Ástæður þessa eru einkum þær að skortur er á fósturúrræðum, skortur er á sameiginlegum skilningi milli kerfa um vinnslu og hraða mála, togstreita er um hver beri hvaða ábyrgð innan málaflokksins og kostnaðinn sem tilfellur. Úr þessu þarf að bæta, en það verður aðeins gert með aukinni samvinnu stofnana — ekki dugir að aðeins Barnavernd Reykjavíkur breyti sínu verklagi.

Hagaðilagreiningin leiðir einnig í ljós að barnaverndarstarfsmenn virðast ekki hafa nægilega góða yfirsýn yfir þau úrræði eða heimili sem eru tilbúin að taka börn í fóstur, sem er meðal annars komið til af því að skortur er á upplýsingagjöf varðandi möguleg fósturheimili, og því sem er öllu heldur verra, að takmörkuð sérþekking sé til staðar fyrir börn með fjölþættan vanda. Í þessu samhengi má horfa til barna sem þurfa á styrktu fóstri að halda, einkum stálpuð ungmenni sem virðast haldast verr í fósturúrræðum en yngri börn. Vegna skorts á fjölskyldum sem eru í stakk búnar til þess að taka að sér börn í þessari stöðu eru auknar líkur á að þau börn verði aðeins vistuð í heimilum í vaktskiptum. Það er staða sem almennt er álitin síðri kostur fyrir börn, og má einnig skoða í tengslum við útgjaldaaukningu eins og varð árið 2024.

Í hagaðilagreiningu komu fram sjónarmið um að vegna álags á starfsfólk og skorts á úrræðum, myndaðist feiginleiki hjá barnaverndarráðgjöfum þegar barn fengi fósturráðstöfun, enda væri þá hægt að snúa sér að því að leysa neyðarástand hjá næsta barni. Lítil tími gæfist til þess að sinna eftirfylgni með börnum sem væru komin til fósturforeldra eða í annars konar úrræði. Þá kom fram að rétt eins og gæði gætu orðið undir vegna hraða í málsmeðferð hjá Barnavernd Reykjavíkur, væri málum alveg öfugt farið hjá Barna- og fjölskyldustofu, þar sem sá tími sem færi í að para börn og fósturforeldra gæti orðið á kostnað barnsins, sérstaklega til skemmri tíma.

Breyta þarf ákvæðum reglugerðar um styrkt fóstur

Stuðningurinn sem barn með fjölþættan vanda þarf meðan það er vistað í styrktu fóstri er almennt viðvarandi, og er umhugsunarvert hvort og þá hversu mörg börn geta verið á einu heimili ef veita á barni slíkt fóstur, svo að gætt sé að hagsmunum og velferð allra barna. Sérstakar þarfir barna sem þurfa á styrktu fóstri að halda eru af ýmiskonar toga, og mikilvægt er að umönnunaraðili hafi þekkingu og færni til að mæta þeim þörfum. Þá er gert ráð fyrir að styrkt fóstur sé tímabundið, en óljóst er hvort og hvers konar árangri sé náð með ráðstöfuninni — mörg þeirra barna sem hefja styrkt fóstur þurfa áfram mikinn stuðning og umönnun, og þarfirnar eru áfram miklar þrátt fyrir að tímaramminn sé liðinn. Barn sem hefur búið við ofbeldi, verið vanrækt og skortir tengsl getur til að mynda þurft á viðvarandi stuðningi að halda, þar sem hvert þroskaskeið kallar á nýjar áskoranir og úrvinnslu sem í grunninn má tengja við erfið

²⁵Árið 2022 voru 27% allra barna í fóstri í styrktu fóstri, en árið 2024 voru þau 43%. Á við um öll fóstur á landinu, ekki aðeins í Reykjavík.

uppeldisskilyrði í bernsku. Það er því óraunhæft að gera ráð fyrir að hægt sé að mæta þörfum þeirra með tímabundnu styrktu fóstri. Reglugerð um fóstur skilgreinir styrkt fóstur sem tímabundið í eðli sínu, en það er þrengra en ákvæði barnaverndarlaga sem fjalla ekki um mögulega tímalengd ráðstöfunarinnar. Með skilyrði reglugerðarinnar um að barn eigi að snúa aftur heim verða áhrifin í raun þau að börn í styrktu fóstri geta aðeins verið í tímabundnu fóstri. Þetta er ekki í samræmi við þarfir barna, né heldur við þá stöðu sem er uppi í barnaverndarmálum í dag, þar sem börnum með fjölþættan vanda hefur fjölgað og málin eru þyngri.

Stuðningur við fósturforeldra þarf að vera skýrari og betri

Skylda barnaverndar til að undirbúa bæði barn og fósturforeldra er lögbundin, sbr. 19. gr. reglugerðar um fóstur, þar sem kveðið er á um að veita skuli væntanlegum fósturforeldrum viðeigandi upplýsingar, viðtöl og fræðslu áður en vistun hefst. Af hagaðilagreiningu verður ekki annað séð en að sá þáttur fræðsluskyldu sé ágætlega uppfylltur, þó að það hafi haft neikvæð og truflandi áhrif á meðferð mála barna sem sættu tímabundinni ráðstöfun á grundvelli 84. gr. bvl. að undirbúningsnámskeið fyrir fósturforeldra séu aðeins haldin tvisvar á ári. Hins vegar eru það ráðgjöf, fræðsla og stuðningur við fósturforeldra eftir að þau hafa tekið við hlutverki sínu sem sæta nokkurri gagnrýni í hagaðilagreiningu.

Mikilvægt er að styðja fósturforeldra í því hlutverki sem þau hafa tekið að sér eftir að fósturráðstöfun hefst. Í hagaðilagreiningu kom fram sterkt ákall um að bæta stuðning og ráðgjöf fyrir fósturforeldra eftir að barn er komið inn á heimilið, og sérstaklega fyrir þau sem eru með börn í styrktu fóstri. Þarfir fósturbarna þróast á meðan ráðstöfun stendur, og fósturforeldrar standa frammi fyrir ólíkum áskorunum sem mikilvægt er að styðja þau í að takast á við. Réttast væri að horfa til reglubundinnar fræðslu sem tekur mið af því hvers konar fósturleyfi fósturforeldrar eru með, auk sértækra stuðningsaðgerða og reglubundinnar handleiðslu á meðan fósturráðstöfun stendur. Barnavernd Reykjavíkur hefur veitt fósturforeldrum stuðning og handleiðslu eftir bestu getu, en ljóst er að huga þarf betur að stuðningi og fræðslu til fósturforeldra, einkum þeirra sem taka börn í styrkt fóstur.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Til þess að skapa sameiginlegan skilning á markmiðum tímabundinnar fósturráðstöfunar verði fóstursamningar nýttir með markvissum hætti. Þetta styður einnig við skilvirkara eftirlit og skýrari upplýsingagjöf.

Beinast að Barna- og fjölskyldustofu

- › Mikilvægt er að fjölga fósturúrráðum. Sérstaklega þarf að huga að úrræðum fyrir stálpuð börn sem þurfa á styrktu fóstri að halda, til lengri og skemmri tíma.
- › Auka stuðning og fræðslu við fósturforeldra, einkum þá sem eru með börn í styrktu fóstri. Markviss fræðsla sem á sér stað með reglulegum hætti og handleiðsla fyrir fósturforeldra með börn í styrktu fóstri.

Beinast að Mennta- og barnamálaráðuneytinu

- › Nauðsynlegt er að endurskoða ákvæði reglugerðar um fóstur sem bindur styrkt fóstur við tímabundið fóstur, en sambærileg skilyrði er ekki að finna í lagastoð reglugerðarinnar.

- › Endurskoða ákvæði reglugerðar til þess að skýra hlutverk aðila sem eiga að veita stuðning við fósturforeldra og hvert inntak þess stuðnings eigi að vera.

Útgáfa og umsýsla fósturleyfa

Markviss eftirfylgni með gildistíma fósturleyfa

Hagaðilagreiningin leiðir í ljós að nýlegar breytingar á regluverki, m.a. um gildistíma fósturleyfa, hafa ekki verið innleiddar með fullnægjandi hætti. Eins og kemur fram í skýrslu Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála hefur verið misbrestur á eftirfylgni með gildistíma fósturleyfa,²⁶ en af hagaðilagreiningu má ráða að ábyrgð á upplýsingamiðlun til fósturleyfishafa vegna þessara breytinga hafi verið óljós. Þetta hefur verið meðal áhrifaþátta þess að fósturbörn eru vistuð á vegum Barnaverndar Reykjavíkur hjá aðilum sem ekki eru með gilt fósturleyfi, sem er ekki í samræmi við lög. Í hagaðilagreiningu kom fram að dæmi hafi verið um að fósturleyfi renni út á meðan barn er í vistun, án þess að foreldri eða borgin hafi áttað sig á því. Slík staða er óheppileg og í andstöðu við lög. Áriðandi er að farið verði markvisst í að tryggja að viðeigandi leyfi séu í gildi hjá þeim sem vista börn á vegum Barnaverndar Reykjavíkur, sem meðal annars má gera í tengslum við eftirfylgni við fósturráðstöfun.

Þá verður tekið undir sjónarmið Mennta- og barnamálaráðuneytisins í minnisblaði til velferðarnefndar Alþingis vegna málsmeðferðar frumvarps til breytinga á barnaverndarlögum, 580. máls. Þar kemur fram að óskýr verkaskipting á milli Barna- og fjölskyldustofu, sem heldur skrá um fósturleyfi, og Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sem gefur út fósturleyfi, sé óheppileg, og rétt væri að fela Barna- og fjölskyldustofu að upplýsa þá sem eru með fósturleyfi með fyrirvara áður en gildistími leyfisins rennur út.²⁷

Skráning, vistun, miðlun og útgáfa leyfa endurskoðuð

Í hagaðilagreiningu komu fram upplýsingar um að gildandi fyrirkomulag við útgáfu og umsjón fósturleyfa hefði leitt til þess að börn sem aðstæðna sinna vegna ættu ekki að vistast á sama heimili, væru það engu að síður. Dæmi um þetta er barn sem hefur orðið fyrir kynferðisbroti frá barni úr einu sveitarfélagi og barn frá öðru sveitarfélagi sem hefur beitt annað barn kynferðisofbeldi, sem vistuð eru á sama fósturheimilinu í þriðja sveitarfélaginu. Með bættri skráningu og aðgengi barnaverndarráðgjafa að upplýsingum mætti koma í veg fyrir aðstæður sem augljóslega skapa hagsmunaárekstur.

Í hagaðilagreiningu kom fram að stuðst sé við óskráð viðmið um hámarksfjölda barna á fósturheimili á hverjum tíma. Í reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga er fjallað um að hámarksfjöldi barna í sumardvöl, börnum leyfishafa meðtöldum, sé 6, og að stuðningsfjölskylda megi að hámarki vera með 2 börn í stuðningi á hverjum tíma. Sambærileg viðmið eru ekki sett fyrir hámarksfjölda barna í fóstri. Í þeim óskráðu viðmiðum sem fram kom að horft væri til í hagaðilagreiningu er til dæmis ekki gerður greinarmunur á fjölda barna sem eru í styrktu fóstri eða tímabundnu fóstri, en ljóst má vera að þarfir barns í styrktu fóstri eru aðrar og jafnan meiri en þess sem er í tímabundnu fóstri. Eðlilegt væri að kveða á um hámarksfjölda barna í fóstri í skriflegum viðmiðum og

²⁶Sjá heimild í nmgr. 1.

²⁷Minnisblað Mennta- og barnamálaráðuneytisins til velferðarnefndar Alþingis, 580. mál: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/157/580/?ltg=157&mnr=580>

tilgreina þær upplýsingar í leyfum fósturforeldra. Í þessu skyni mætti til dæmis líta til Danmerkur, þar sem fósturforeldrar fá útgefin fósturleyfi til ákveðins fjölda og samhliða er tilgreint hver hámarksfjöldi barna á hverju leyfi er.

Í 14. gr. reglugerðar um fóstur er fjallað um að Barna- og fjölskyldustofa haldi skrá um leyfi, en þau eru útgefin af Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála. Skilvirknissjónarmið standa til þess að endurskoða hvernig fósturleyfi eru gefin út, vistuð og gerð aðgengileg. Leyfi ættu að vera aðgengileg stafrænt og miðlægt, með þeim hætti að barnaverndarstarfsmenn sveitarfélaga geti kynnt sér leyfi og aðstæður leyfishafa. Í því skyni mætti horfa til þess að nýta innviði sem þegar eru til, svo sem Ísland.is. Þá eru dæmi um að úrbætur við utanumhald og stafræna skráningu leyfa hafi leitt af sér mikið starfshagræði, til dæmis hjá lögreglunni í tengslum við skotvopnaleyfi. Mikilvægt er að bæta þennan þátt umgjörðar fósturleyfa og útgáfu þeirra. Þetta mætti til dæmis gera með því að merkja leyfi með fjölda barna sem þegar eru í fóstri á heimilinu og hvaða sveitarfélag standi fyrir þeirri ráðstöfun. Leyfin ættu að tilgreina hámarksfjölda barna sem heppilegt sé að vista þar miðað við fyrirliggjandi aðstæður, tegund fósturs sem leyfið varðar og gildistíma þess. Þá ætti að tilgreina hvernig önnur leyfi viðkomandi hefur og hver gildistími þeirra er. Þannig skráning er ekki aðeins til þess fallin að hraða og styrkja málsmeðferð, heldur einnig að bæta öryggi barna og veita fósturleyfishöfum skýrar upplýsingar um stöðu þeirra. Um leið myndu skapast bættar aðstæður fyrir yfirsýn og eftirfylgni hjá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Endurskoða hæfisskilyrði við leyfaútgáfu

Af reglugerð um fóstur má ráða að heimilisfólk 15 ára og eldra megi ekki hafa sætt refsingu fyrir kynferðisbrot gegn barni svo að fósturleyfi verði gefið út, þó hæfisskilyrðið varði umsóknaraðila.²⁸ Í ljósi þeirra samfélagsbreytinga sem Ísland hefur gengið í gegnum frá gildistöku gildandi barnaverndarlaga má velja því upp hvort ekki eigi að gilda sambærileg skilyrði fyrir þau sem taka að sér að vera fósturforeldrar og þau sem starfa í skólum eða annarri starfsemi sem lýtur að þjónustu við börn. Þrátt fyrir að erfitt sé að finna nýjar fósturfjölskyldur þarf að gæta þess að þau sem taka verkefnið að sér séu sannarlega til þess fallin. Þetta á ekki síst við um þau sem taka börn í styrkt fóstur.

Í gildandi umhverfi eru gerðar nokkrar kröfur til þeirra sem taka börn í styrkt fóstur. Ekki liggja fyrir mælingar eða rannsóknir á því hvaða þættir séu mikilvægastir fyrir fósturforeldra með börn í styrktu fóstri að hafa til að bera. Í Bretlandi er miðað við að börn með miklar þarfir sem kalla á styrkt fóstur séu vistuð hjá fjölskyldum sem eru með sérhæfð leyfi til þess og hafa það að meginstarfi.²⁹ Rétt væri að huga að þessari umgjörð á Íslandi, ekki síst í ljósi þess hversu mikil þörf er á fjölgun fósturforeldra fyrir styrkt fóstur.

Tillögur til úrbóta

Beinast að Barnavernd Reykjavíkur

- › Taka upp markvissa eftirfylgni með gildistíma fósturleyfa þar sem börn eru vistuð.

Beinast að Barna- og fjölskyldustofu

²⁸Ákvæði 6. gr. reglugerðar um fóstur um almennt hæfi fósturforeldra; 7. gr. um samþykki heimilisfólks eldra en 15 ára. <https://island.is/reglugerdir/nr/0804-2004>

²⁹Types of Foster Care: <https://www.gov.uk/becoming-foster-parent/types-of-foster-care>

- › Vista leyfi um fósturleyfi miðlægt og með þeim hætti að barnaverndarstarfsmenn sveitarfélaga geti kynnt sér þau. Hafa aðgengilegar með leyfinu upplýsingar um fjölda barna sem þegar eru í fóstri á heimilinu og hvaða sveitarfélag standi fyrir þeirri ráðstöfun. Leyfin ættu að tilgreina hámarksfjölda barna sem heppilegt sé að vista þar miðað við fyrirbyggjandi aðstæður, tegund fósturs sem leyfið varðar og gildistíma þess. Þá ætti að tilgreina hvernig önnur leyfi viðkomandi hefur og hver gildistími þeirra er.
- › Grípa til aðgerða til þess að upplýsa leyfishafa með fyrirvara um að gildistími leyfa sé að renna út.

Beinast að Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

- › Gefa út gæðaviðmið um fósturleyfi.

Beinast að Mennta- og barnamálaráðuneyti

- › Með breytingum á barnaverndarlögum, fela Barna- og fjölskyldustofu að upplýsa fósturleyfishafa með góðum fyrirvara áður en gildistími leyfa þeirra rennur út.
- › Endurskoða hæfisskilyrði fyrir fósturleyfi.
- › Endurskoða reglugerð til þess að binda hámarksfjölda barna við hverja tegund fósturleyfa.

Fylgiskjal 1

Yfirlit laga og reglugerða sem horft var til við vinnuna.

Lög

- Barnaverndarlög nr. 80/2002
- Barnalög nr. 76/2003
- Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991
- Lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nr. 88/2021

Reglugerðir

- Reglugerð um fóstur nr. 804/2004
- Reglugerð um greiðslur vegna barna í fóstri nr. 858/2013
- Reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/2004
- Reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt barnaverndarlögum nr. 652/2004
- Reglugerð um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum nr. 547/2012