



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 23. júní 2020

2001001SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frv. til laga um samþættingu í þágu farsældar barna - mál 106/2020

Vísað er til tilkynningar í Samráðsgátt dags. 26. maí sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barns.

Líkt og fram kemur í frumvarpinu er framlagning þess svar við ákalli til stjórnvalda um að hlúa betur að börnum og að lagaumhverfið taki frekar mið af snemmtækum stuðningi en síðbúnum inngripum í líff barna. Þar sé samstarf þvert á málaflokka lykilatriði. Meginmarkmið frumvarpsins er að búa til umgjörð í lögum sem stuðlar að því að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana.

Í frumvarpinu er að finna nýtt hugtak „farsældarþjónusta“ sem er yfirheiti yfir þjónustu sem mælt er fyrir um í lögum að sé veitt á vegum ríkis og sveitarfélaga sem á þátt í að efla eða tryggja farsæld barns. Þjónusta samkvæmt frumvarpinu er þjónusta sem fer fram innan menntakerfisins, heilbrigðiskerfisins, félagsþjónustunnar og löggæslunnar. Hugtakið nær yfir m.a. alla þjónustu sem fer fram í leik-, grunn- og framhaldsskólum, frístundaheimilum og félagsmiðstöðvum, á heilsugæslu, heilbrigðisstofnunum og sjúkrahúsum, hjá félagsþjónustu, barnaverndarþjónustu sem og þjónustu við fötluð börn.

Gert er ráð fyrir nýjum samstarfsvettvangi, annars vegar farsældarráði barna og hins vegar svæðisbundnum farsældarráðum þar sem bæði eiga sæti fulltrúar sveitarfélaga og ríkis, til að leiða saman lykilaðila sem bera ábyrgð á farsæld barna og er þeim falið að vinna sameiginlega að mótun þverfaglegar stefnu og framkvæmdaáætlana.

Frumvarpið kveður á um að félags- og barnamálaráðherra beri ábyrgð á samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og að með sérlögum verði komið á fót tveimur nýjum ríkisstofnunum, Barna- og fjölskyldustofnun og Gæða- og eftirlitsstofnun.

Þá er kveðið á um samræmda mælikvarða til að lýsa stigskiptingu þjónustu í þágu farsældar barna og mælt fyrir um skyldu til að stigskipta allri farsældarþjónustu.

Lögð er rík áhersla á að börn og foreldrar hafi aðgang að samþættri þjónustu án hindrana og að virða rétt og skyldur foreldra við ákvarðanatöku um uppeldi barna sinna. Í því sambandi er kveðið á um að öll börn og foreldrar þeirra hafi aðgang að aðila sem að getur aðstoðað þau við að fá viðeigandi þjónustu án hindrana. Kveðið er á um tengilið, sem öll börn og foreldrar geta haft aðgang að, málstjóra sem er skipaður ef barn þarf aukna þjónustu og stuðningsteymi sem

málstjóri stofnar og samanstendur af fulltrúum þeirra þjónustuveitenda sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barns.

Almennt

Sambandið tekur heils hugar undir þau markmið sem sett eru fram í 1. gr. frumvarpsins þ.e. að fylgjast með velferð og farsæld barna, meta þörf fyrir þjónustu og bregðast við á skilvirkan hátt með samfelldri og samþættri þjónustu.

Í stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022 er að finna eftirfarandi:

„Sambandið hvetur til aukinnar samvinnu milli ríkis- og sveitarfélaga, og milli sveitarfélaga, um skóla-, félags- og heilbrigðisþjónustu með áherslu á snemmtæka íhlutun. Tryggja þarf að hagræðing í opinberum rekstri búi ekki til grá svæði í þjónustu við börn.

Sambandið beiti sér fyrir því að velferðarþjónusta í þágu einstakra notenda sé ætíð samfelld, heildstæð og veitt í nærumhverfi. Þessu markmiði verði náð með samvinnu hlutaðeigandi þjónustuaðila og markvissri viðleitni til að fækka gráum svæðum meðal annars með þverfaglegri teymisvinnu á öllum stigum.“

Þann 7. september 2018 skrifaði sambandið einnig undir viljayfirlýsingu um að afnema hindranir milli kerfa, bæta þjónustu í þágu barna og skapa barnvænt samfélag ásamt ráðherrum félags- og jafnréttismála, heilbrigðismála, mennta- og menningarmála, dómsmála og samgöngu- og sveitastjórnarmála.

Að mati sambandsins er því afar jákvætt að unnið sé að samþættingu á þjónustu fyrir börn þannig að mismunandi kerfi vinni betur saman og að kveðið sé á um stigskiptingu þjónustu í lögum. Mikilvægt er að horfa til framtíðar og sýna þolinmæði gagnvart því að það mun taka tíma fyrir væntan ávinning að koma fram að fullu.

Hugtakanotkun hefur verið töluvert í umræðunni í tengslum við hugtakið „farsæld“. Að mati sambandsins skiptir hugtakanotkun ekki höfuðmáli í þessu samhengi en mikilvægt sé þó að ný hugtök séu skýr og valdi ekki misskilningi. Mestu skiptir að markmið frumvarpsins nái fram að ganga og að sú umgjörð sem sett er upp til að ná þeim markmiðum sé skýr og skilvirk.

Samráðsfundur með félags- og fræðslumálastjórum

Þar sem frumvarpið snertir fjölbætta þjónustu hjá sveitarfélögum ákvað sambandið að efna til samráðsfundar með félags- og fræðslumálastjórum sveitarfélaganna enda mikilvægt að fá fram sjónarmið þeirra sem sinna umræddri þjónustu á vettvangi. Fundurinn var vel sóttur, og margar gagnlegar ábendingar komu fram en þær helstu voru eftirfarandi:

- Jákvætt að fá fram frumvarp sem þetta þar sem í því felst ákveðin viðurkenning á því að nauðsynlegt sé að vinna betur að samþættingu þjónustu.
- Ákveðin hætta á auknu flækjustigi og aukinni stjórnsýslu- og skriffinnskubyrði. Í því samhengi sé nauðsynlegt að veita sveitarfélögum svigrúm til að skipuleggja þjónustu og draga úr formlegum skyldum

svæðisbundinna farsældarráða. Leggja þurfi áherslu á að verja tíma og fjármunum í raunverulega samþættingu og aukin úrræði fyrir einstaklinga.

- Mikið rætt um persónuvernd og nauðsyn þess að heimildir til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga milli þjónustuveitenda séu skýrar.
- Afar mikilvægt að standa vel að innleiðingu bæði hvað varðar tíma og fjármuni.
- Nauðsynlegt að skilgreina betur í starfslýsingum þjónustuveitenda að þeir hafi svigrúm til að sinna verkefnum er varða samþættingu þjónustu. Þjónustuveitendur eru allir af vilja gerðir til að sinna vel þessum málum en hafa oft takmarkaðan tíma eða fjármuni.
- Stigskipting þjónustu er jákvætt skref en nauðsynlegt að skilgreina betur skiptingu milli stiga. T.d. nefnt hvort þjónusta barnaverndar teljist öll á þriðja stigi eða einnig á öðru stigi.
- Mikilvægt að barnaverndin sé ekki notuð sem grýla gagnvart fjölskyldum heldur sé hún einfaldlega eitt úrræði sem hægt er að nýta til aðstoðar.
- Nauðsynlegt að fjármagn fylgi innleiðingu og starfsemi bæði hjá stofnunum ríkisins og sveitarfélögum.

Sambandið hvetur til þess að hlustað sé á raddir þeirra sem sinna þjónustu í þágu farsældar barna enda sé það lykilatriði ef markmið frumvarpsins eiga að ná fram að ganga. Þá hefur sambandið nýtt ábendingar fundarmanna til vinnslu athugasemda í köflunum hér að aftan.

Mat á áhrifum

Í frumvarpinu er ekki að finna umfjöllun um mat á áhrifum þ.m.t. kostnaðaráhrifum. Sambandið hefur þó fengið kynningu á drögum að mati á áhrifum sem lögð er til grundvallar við eftirfarandi umfjöllun. Sambandið áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari ábendingum við mat á áhrifum þegar endanleg greining ráðuneytisins á áhrifum liggur fyrir. Í því sambandi minnir sambandið á 129. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 þar sem kveðið er á um skyldu ráðherra til að láta framkvæma mat á áhrifum tillagna á fjárhag sveitarfélaga og að þegar slíkt mat liggja fyrir skuli það lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar.

Ljóst er að það getur reynst snúið að leggja mat á áhrif þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu en að mati sambandsins er sú aðferðafræði sem lagt er upp með í fyrrgreindu mati ráðuneytisins vönduð og augljóst að lögð er áhersla á að vanda til verka við að ná utan um kostnað og fjárhagslegan ávinning til framtíðar.

Eins og fram kemur í mati ráðuneytisins á áhrifum þá eru áföll í barnæsku og afleiðingar þeirra sú aðferðafræði sem mest er notuð til að meta farsæld barna. Aukinn fjöldi áfalla í barnæsku leiði til áhættuhegðunar, andlegra vandamála, örorku og sjálfsvígstíllrauna síðar á lífsleiðinni. Afleiðingarnar valdi því bæði samfélagslegum kostnaði og auknum opinberum útgjöldum í heilbrigðis-, mennta- og félagslegum kerfum og skili sér einnig í lægri skatttekjum.

Þá kemur fram að miðað við evrópskar rannsóknir megi áætla að um 2.500 börn upplífi áfall á hverju ári hérlendis og að árlegur kostnaður samfélagsins vegna áfalla

í barnæsku geti numið um 80 ma. kr. Kostnaður hins opinbera komi þannig fram í formi útgjalda og tilfærslna auk lægri skatttekna. Áætlað er að viðbótarkostnaður hins opinbera vegna áfalla í barnæsku sé 100 milljarðar kr. á ári. Ekki liggur fyrir hvernig sá kostnaður skiptist milli ríkis og sveitarfélaga.

Samkvæmt greiningu ráðuneytisins þá skilar fækkun áfalla með forvörnum og snemmtækum stuðningi bestum árangri. Þá dragi seigla einnig úr neikvæðum afleiðingum áfalla síðar meir á lífsleiðinni. Jákvæðar upplifanir í æsku auki seiglu og getu einstaklinga til að takast á við áföll. Markmiðið er að betri farsældarþjónusta fyrir börn muni bæði fækka áföllum og auka seiglu barna. Breytingarnar muni fljótt skila ávinningi í skólakerfinu en yfir mun lengri tíma á vinnumarkaði. Börnum í erfiðleikum í skólakerfinu muni fækka strax á næsta áratug en áhrif á vinnumarkað og velferðarþjónustu komi hins vegar ekki fram að fullu fyrr en töluvert síðar þ.e. þegar fjöldi einstaklinga sem búið hefur við betri farsældarþjónustu sem börn hefur lokið námi og hafið þátttöku á vinnumarkaði.

Gert er ráð fyrir að áætlaður ávinningur hins opinbera muni nema um 1 milljarði kr. árið 2030 og 9 milljörðum kr. árið 2070.

Mat ráðuneytisins á áhrifum gerir ráð fyrir að launakostnaður opinberrar þjónusta í þágu farsældar barna nemi í dag um 250 ma. kr. á ári. Þar af nemi launakostnaður sveitarfélaga um 144 ma. kr. en þar er átt við starfsemi leik- og grunnskóla, félagsþjónustu sveitarfélaga og íþrótt- og tómstundarstarf. Gert er ráð fyrir að stærsti kostnaðaraukinn verði vegna aukins vinnuframlags þeirra sem veita farsældarþjónustu og að kostnaður við innleiðingu frumvarpsins verði um 1300 m. kr. á ári. Þar af verði kostnaður sveitarfélaga um 950 m. kr. Stærstu kostnaðarliðir eru metnir þeir að starfrækja tengiliði, málstjóra, stuðningsteymi og að gera og framfylgja stuðningsáætlunum. Þá er gert ráð fyrir auknum kostnaði í tenglum við íþrótt- og tómstundastarf. Á það skal bent að þó gera megí ráð fyrir að kostnaðaráhrif snerti fyrst og fremst launakostnað vegna ofangreindrar þjónustu má telja líklegt að þau snerti líka þætti er falla undir annan rekstrarkostnað. Nokkuð algengt er að sérfræðiþjónusta sé unnin að hluta í verktöku, ráðgjöf sé aðkeypt og að innleiðing kalli á aukið námskeiðahald og fræðslu. Því er eðlilegt að mat á kostnaðaráhrifum taki til alls rekstrarkostnaðar opinberrar þjónustu í þágu barna, en ekki einvörðungu launakostnaðar.

Niðurstaða úr greiningu ráðuneytisins er sú að samþætting þjónustu í þágu farsældar barna sé arðbær langtímafjárfesting sem flokkist með arðbærari verkefnum sem hið opinbera getur ráðist í. Sambandið tekur undir þá niðurstöðu og telur matið styðja mikilvægi þess að ráðist verði í aðgerðir til samþættingar. Hins vegar bendir sambandið á að gert er ráð fyrir að 2/3 af kostnaðinum við innleiðingu falli til hjá sveitarfélögum en fjárhagslegur ávinningur kemur að mestu fram hjá ríkinu í tengslum við lækkuð útgjöld í heilbrigðiskerfinu sem og lækkuðum örorkubótum og öðrum félagslegum bótum.

Til þess að frumvarpið geti náð markmiði sínu er því afar mikilvægt að sveitarfélögum verði tryggðir nauðsynlegir fjármunir til að innleiða og standa við þær skyldur sem lagðar eru á sveitarfélögin í frumvarpinu. Þá er mikilvægt að skoða leiðir til að draga úr kostnaði við innleiðingu og framkvæmd líkt og bent er á í þessari umsögn.

Sambætting sem valkvæð þjónusta

Í 1. gr. frumvarpsins segir að meginmarkmið laganna sé að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að sambættri þjónustu við hæfi án hindrana. Þegar frumvarpsdrögín eru lesin kemur þó í ljós að frumvarpið nær eingöngu yfir sambætta þjónustu þegar foreldrar óska eftir slíkri þjónustu sbr. 19. og 22. gr. Þar kemur fram að tengiliðir og málstjórar skuli eingöngu veita þjónustu við sambættingu ef foreldrar óska þess. Einnig kemur fram í greinargerð að miðlun persónuupplýsinga milli þjónustuaðila sé ekki heimil nema með samþykki foreldra. Er síðan gefið í skyn í greinargerðinni að vilji foreldrar ekki þjónustu málstjóra við sambættingu geti slík neikvæð afstaða leitt til þess að mál verði tilkynnt á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga.

Frumvarpið fjallar síðan ekkert um hvort eða hvernig eigi að vinna að sambættingu og vinnslu og miðlun persónuupplýsinga ef foreldrar óska ekki eftir sambættingu og eða veita ekki samþykki fyrir miðlun og vinnslu persónuupplýsinga. Ef niðurstaðan er sú að sambætting þjónustu sé valkvæð þjónusta fyrir foreldra þá er mikilvægt að skýrt komi fram í lögum hvernig eigi að bregðast við ef nauðsynlegt er, m.t.t. hagsmuna barns, að sambætta þjónustu en samþykki fékkst ekki. Ef barnaverndarnefnd á að vera notuð sem „grýla“ líkt og gefið er í skyn í greinargerðinni er mikilvægt að frumvarpið tryggji að við slíkar aðstæður megi nýta þjónustu tengiliða og málstjóra og miðla upplýsingum milli lögbundinna þjónustuaðila. Slík lagaheimild er ekki skýrt til staðar í núgildandi lagaumhverfi né er hana að finna í frumvarpsdrögum. Í raun og veru er krafan um samþykki að búa til tvöfalt kerfi utan um sambættingu þjónustu við börn með tilheyrandi flækjustigi.

Sambandið hvetur til þess að sambætting í þágu farsældar barna verði lagaskylda sbr. 1. gr. frumvarpsins en ekki valkvæð þjónusta eftir óskum foreldra. Slíkt fyrirkomulag getur bætt úr þeim veikleikum er finna má í frumvarpinu eins og það lítur út í dag svo ekki verður til tvískipt fyrirkomulag eftir því hvort óskað sé eftir sambættingu eða ekki. Einnig leysir það úr vandamálu er varða persónuvernd eins og nánar er rakið í kafla um vinnslu persónuupplýsinga.

Þá bendir sambandið á að samkvæmt barnasáttmála SP, sem lögfestur hefur verið hér á landi, skal það sem barni er fyrir bestu ávallt hafa forgang þegar gerðar eru ráðstafanir sem varða börn. Því eigi frekar að horfa til þess að barn eigi rétt á sambættri þjónustu ef það þarf á henni að halda frekar en að foreldrar eigi rétt á að óska eftir henni ef þeir svo kjósa.

Um vinnslu persónuupplýsinga

Sambandið hefur töluverðar áhyggjur af þeim ákvæðum er lúta að vinnslu persónuupplýsinga.

Í fyrsta lagi er skýrt í lögum um vinnslu persónuupplýsinga og persónuvernd að stjórnvöld geta almennt ekki byggt vinnslu persónuupplýsinga á samþykki heldur á slík heimild að koma fram í lögum (9. gr.). Hins vegar ef byggja á vinnslu persónuupplýsinga á samþykki þá ber samþykki að vera gefið af fúsum og frjálsum vilja þannig að um óþvingað samþykki sé að ræða (10. gr.). Það er langsótt að telja að um óþvingað samþykki sé að ræða ef neikvæð afstaða foreldra getur orðið til

Þess að barnaverndarmál er stofnað. Í þeim tilvikum er foreldrar eru með efasemdir um mikilvægi samþættingar og miðlunar persónuupplýsinga er lykilatriði að byggja upp traust og skilning á aðstæðum. Erfitt er að gera slíkt þegar barnaverndarnefnd er notuð sem „grýla“ til að þvinga fram samþykki. Mikilvægt er einnig að hafa í huga að þegar stjórnvöld vinna og miðla persónuupplýsingum á grundvelli lagaheimilda eru mun ríkari kröfur á stjórnvöld og háar sektarheimildir til staðar ef t.d. miðlun persónuupplýsinga fer fram úr meðalhófi laganna eða fræðsluskyldu ekki sinnt. Með því að krefjast samþykkis er í raun og veru verið að veikja stöðu foreldra og barna þar sem samþykki getur veitt víðtækari heimild til vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við umrædda þjónustu en ef eingöngu er unnið út frá lagaskyldu.

Í öðru lagi hafa sveitarfélög lagt á sig mikla vinnu síðustu ár við að samþætta þjónustu við börn og brjóta niður múra innan kerfisins. Það sem hefur þó helst komið í veg fyrir samþættingu eru hindranir er varða miðlun persónuupplýsinga milli þjónustuaðila. Í dag er t.d. lagaskylda og heimild fyrir vinnslu persónuupplýsinga innan skólaþjónustu og félagsþjónustu en það vantar skýrari miðlunarheimild þeirra á milli jafnvel þótt slík miðlun sé nauðsynleg til að veita lögbundna þjónustu á hvoru sviði. Sveitarfélög bundu vonir sínar við að frumvarp um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barns myndi útrýma slíkum hindrunum en í staðinn eru settar upp fleiri hindranir í formi kröfu um samþykki. Úr þessu þarf að greiða áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi.

Er því hvatt til þess að skoðað sé betur hvort þetta fyrirkomulag í frumvarpinu sé í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og að fenginn verði að borðinu sérfræðingur í persónuvernd.

Svæðisbundin farsældarráð barna

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um svæðisbundin farsældarráð barna. Gert er ráð fyrir að mörk svæðisbundinna ráða verði ákveðin í reglugerð. Það sé nauðsynlegt þar sem í ráðinu sitji fulltrúar bæði ríkis og sveitarfélaga. Ákvæðið gerir ráð fyrir að í ráðinu skuli sitja fulltrúar þjónustuveitenda frá félagsþjónustu, barnavernd og skólaþjónustu auk fulltrúa frá ungmennaráðum sveitarfélagsins. Þá er einnig gert ráð fyrir fulltrúum frá heilbrigðisþjónustunni og lögreglu sem og framhaldsskólum ef þeir starfa á svæðinu. Að auki getur sveitarfélag óskað eftir tilnefningum frá öðrum í ráðið t.d. notendaráðum og frjálsum félagasamtökum. Ljóst er að ef ráðin ná yfir stór svæði geta mörg sveitarfélög átt aðild að ráðinu og eiga þá öll að tilnefna fulltrúa frá fyrrgreindum þjónustuaðilum. Ráðin geta því orðið mjög fjölmenn og getur það hugsanlega reynst mikil áskorun fyrir víðfeðm og fjölmenn ráð að ná samstöðu um svæðisbundna stefnu og framkvæmdaáætlun.

Þá er í ákvæðinu ekki kveðið á um það hver ber ábyrgð á starfsemi ráðanna en í greinargerð segir að ábyrgð á starfsemi þeirra verði hjá sveitarfélögum. Það segir hins vegar ekkert um það hvernig á að skipta þeirri ábyrgð þegar mörg sveitarfélög eru aðilar að einu ráði. Þá er ekki tiltekið hver á að bera kostnað af starfsemi ráðanna en samkvæmt ákvæðinu eiga þau að setja sér stefnu og framkvæmdaáætlun og gefa árlega út skýrslu um eftirfylgni stefnu og framkvæmdaáætlunar og skila til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Gæða- og eftirlitsstofnun er heimilt að beita viðurlögum ef henni berast ekki gögn á

tilsettum tíma. Samkvæmt frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun er stofnuninni m.a. heimilt að beita dagsektum. Ef dagsektir eru lagðar á farsældarráð vaknar sú spurning hver á að greiða slíkar sektir enda eru þau samsett úr fulltrúum frá mörgum sveitarfélögum sem og stofnunum ríkisins.

Í ljósi framangreinds leggur sambandið til þá breytingu að svæðisbundnu farsældarráðin verði samráðsvettvangur þjónustuveitenda þar sem stefna og framkvæmdaáætlun farsældarráðs barna sbr. 4. gr. verði tekin til umfjöllunar. Þá geti ráðin komið sér saman um að taka sameiginlega fyrir ákveðna þætti er varða farsæld barna en að það verði háð ákvörðun ráðanna sjálfra. Þá verði felld út skyldan sem lögð er á ráðin til að gera svæðisbundna stefnu og framkvæmdaáætlun. Það getur verið flókið í framkvæmd og ætti að vera óþarft enda gert ráð fyrir að sveitarfélög og aðrir þjónustuveitendur vinni í samræmi við þá stefnu sem mörkuð er hjá farsældarráði barna. Mikilvægt er að tími og kraftar þjónustuveitenda geti farið í vinnu raunverulegra mála frekar en aukið verði á stjórnarsýslu- og skriffinskubyrði. Þá er mikilvægt að kveðið verði skýrt á um hver á að bera ábyrgð á starfsemi ráðanna. Einnig leggur sambandið til að við ákvörðun um mörk ráðanna verði horft til vinnu sem nú er í gangi á vegum forsætisráðuneytisins um svæðaskiptingu stjórnarsýslunnar.

Í greinargerð kemur fram að áréttað sé í frumvarpinu að engin heimild sé fyrir svæðisbundin farsældarráð barna til að vinna með persónuupplýsingar og er mjög gott að þetta komi jafn skýrt fram í greinargerðinni og raun er.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 1. gr. - Markmið

Í 1. gr. segir að meginmarkmið laganna sé að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana en önnur ákvæði frumvarpsins tala ávallt um foreldra sem þess óska. Fjallað er um þetta í sérstökum kafla hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar en skýrt þarf að koma fram hverjir geta óskað eftir samþættingu og hvernig samþætting eigi að fara fram ef foreldrar óska ekki eftir slíkri þjónustu.

Um 2. gr. – Orðskýringar

Sambandið leggur til að orðinu „námslegum“ verði bætt inn í upptalningu í c. lið 1. mgr. ákvæðisins til að undirstrika mikilvægi skólstarfs í farsæld barns.

Um 4. og 5. gr. – Farsældarráð barna og svæðisbundin farsældarráð barna.

Fjallað er um tillögur sambandsins hvað varðar farsældarráð barna og svæðisbundin farsældarráð barna í sérstökum kafla hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar.

Um 6. og 7. gr. – Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og Barna- og fjölskyldustofa.

Sambandið mun skila inn sérstakri umsögn um frumvarp til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og frumvarp til laga um Barna- og fjölskyldustofu og vísast til þeirrar umfjöllunar hvað varðar 6. og 7. gr. frumvarpsins. Þó er vakin athygli á því að í a. lið 6. gr. er talað um stuðning við samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og hvetur sambandið til þess að við upptalninguna sé bætt þróun

stafrænnar þjónustu en ljóst er að t.d. stöðluð eyðublöð munu í auknu mæli verða rafræn og stöðlunin vera sveigjanlegri þar sem reitum t.d. fjölgar og fækkar eftir svörum hvers og eins. Þá leggur sambandið mikla áherslu á að Barna- og fjölskyldustofu verði gert kleift að sinna vel því fræðslu-, þjálfunar- og stuðningshlutverki sem henni er falið gagnvart tengiliðum, málstjórum og stuðningsteymum.

Um 8. gr. – Vinnsla upplýsinga

Lagt er til að 8. gr. verði skipt upp í tvær greinar, önnur fjalli almennt um vinnslu upplýsinga og hin um vinnslu persónuupplýsinga. Ef greinin fjallar eingöngu um vinnslu persónuupplýsinga er lagt til að nafni greinarinnar verði breytt í „Vinnsla persónuupplýsinga“ Einnig er hvatt til þess að sérfræðingur í persónuvernd verði fenginn til að rýna frumvarpið. Líkt og kemur fram í sérstakri umfjöllun hér að framan hefur sambandið efasemdir um að miðlun persónuupplýsinga geti byggt á samþykki. Einnig er greinargerðin mikilvægt lögskýringargagn þegar ákvörðun er tekin um miðlun og vinnslu persónuupplýsinga og því er hvatt til þess að mun skýrar komi fram hvernig gögnum megi miðla og í hvaða tilgangi.

Einnig þykir rétt að benda á að greinin fjallar eingöngu um miðlun og vinnslu persónuupplýsinga til Barna- og fjölskyldustofu og Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála. Lagt er til að í 8. gr. bæti við málsgrein er heimilar miðlun persónuupplýsinga milli þjónustuveitenda svo lengi sem sú miðlun er forsenda fyrir því að þjónustuveitendur geti veitt lögbundna þjónustu. Slík heimild myndi fækka hindrunum er nú eru til staðar í kerfinu. Ítrekað er að lög um persónuvernd tryggja að meðalhófs sé gætt og ef það er ekki gert geta þjónustuveitendur þurft að sæta háum sektum.

Um III. kafla (9.-12 gr.) – Stigskipting þjónustu

Að mati sambandsins er jákvætt að kveðið sé á um stigskiptingu þjónustu í löggjöf og að í greinargerð með frumvarpinu séu tekin dæmi um hverskonar þjónusta tilheyrir hverju stigi. Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að viðkomandi ráðherrar flokki farsældarþjónustu á sínu málefnasviði eftir stigum og mikilvægt er að sú vinna hefjist sem fyrst í samráði við sveitarfélögin. Þá leggur sambandið til að orðin „eftir atvikum“ verði felld út úr 2. mgr. 9. gr. enda eðlilegt að ávallt sé haft samráð við sveitarfélög þegar verkefni lúta að þjónustu í þágu farsældar barna.

Að mati sambandsins þurfa þær breytingar sem stefnt er að í löggjafarstarfinu fyrst og fremst að miða að stóreflingu þeirrar starfsemi sem fram fer á 2. þjónustustigi. Þar þarf Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins (GRR) að koma inn með verulega aukið ráðgjafar- og samhæfingarhlutverk á landsvísu.

Þá er nauðsynlegt að skilgreina nánar, mögulega í reglugerð, hvar eftirfylgni af hálfu skólaþjónustu sveitarfélaga sleppir (sbr. III. kafla reglugerðar nr. 444/2016, um það efni) og við tekur meðferð, þjálfun og sérstök aðstoð. Af hálfu sveitarfélaga er lögð megináhersla á að öll heilbrigðismeðferð og veigameiri þjálfun við klínískum vanda er skv. gildandi lögum á forræði ríkisins.

Um 13. grein – Skyldur þjónustuveitenda

Að mati sambandsins mætti kveða fastar að orði en gert er í 2. mgr. hvað varðar samvinnu þjónustuveitenda en til að ná árangri þarf samvinnan að vera markviss og vel skipulögð.

Um 15. gr. – Upplýsingar um að þörfum barns sé ekki mætt

Í greininni kemur fram að þeim sem veitir almenna þjónustu sé heimilt að skrá nauðsynlegar upplýsingar um aðstæður barns. Sambandið telur ekki æskilegt að þeir sem veita almenna þjónustu fái heimild til að halda skrá um upplýsingar um aðstæður barns en eðlilegt er að þeir hafi heimild til að miðla slíkum upplýsingum til réttra aðila. Verði almennum aðilum veitt heimild til að halda skrá gætu t.d. íþróttafélög og önnur félagasamtök verið komin með mjög viðkvæmar persónuupplýsingar á skrá og aukna ábyrgð gagnvart persónuverndarlögum.

Því er lagt til að 15. gr. verði skipt upp í 1. og 2. mgr. þar sem í 1. mgr. er fjallað um ábyrgð þjónustuveitenda til að skrá nauðsynlegar upplýsingar og miðla til tengiliðar eða málstjóra þjónustu en í 2. mgr. verði fjallað um ábyrgð þeirra er veita almenna þjónustu til að koma ábendingum til tengiliða eða málstjóra. Markmiði ákvæðisins verður náð þrátt fyrir að almennir þjónustuveitendur sendi eingöngu ábendingar en haldi ekki skrá um aðstæðurnar.

Um 17. – 19. gr. – Tengiliður, hlutverk og samþætting fyrsta stigs þjónustu

Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um að öll börn og foreldrar skuli hafa aðgang að tengiliði í þjónustu í þágu farsældar barns eftir því sem þörf krefur. Hér er um nýtt hlutverk að ræða sem skiptist að mestu á milli heilsugæslu, skólakerfisins og að hluta til félagsþjónustunnar. Hér er um kostnaðarsama aðgerð að ræða en í því samhengi vísast til fyrri kafla um mat á áhrifum.

Í 2. mgr. segir að tengiliður skuli hafa viðeigandi þekkingu á þjónustu í þágu farsældar barns og skv. 3. mgr. skal ráðherra setja reglugerð um tengiliði þar sem m.a. koma fram frekari hæfnisskilyrði og menntunarkröfur sem gera á til tengiliða. Sambandið telur afar brýnt að þau skilyrði sem sett verða séu ekki of ströng og að sveitarfélögum og stofnunum þeirra, t.d. skólum, verði veitt mikið svigrúm til að ákvarða hver skuli gegna hlutverki tengiliðar. Skipulag á starfsmannahaldi og samsetningu starfsmannahópsins er afar mismunandi milli stofnana og sveitarfélaga og brýnt að hafa gott svigrúm m.a. til að hægt sé að nýta fjármuni sem best. Þá er hlutverk tengiliðar ekki að veita sérhæfða þjónustu heldur frekar að upplýsa, aðstoða og skipuleggja þjónustu á fyrsta stigi og því verður ekki séð að nauðsynlegt sé að krefjast t.d. menntunar á ákveðnu sviði eða tiltekinnar háskólagráðu. Það getur t.d. skipt meira máli að tengiliður sé einhver sem nýtur trausts og sé í tíðum samskiptum við börn og/eða foreldra fremur en að hann sé með tilgreinda menntun að baki. Nauðsynlegt er að umfjöllun í greinargerð endurspegli einnig þetta svigrúm.

Þá ber Barna- og fjölskyldustofu skv. 6. gr. að veita tengiliðum ráðgjöf og fræðslu svo að tryggt verði að þeir hafi þær upplýsingar sem þeir þurfa til að geta sinnt hlutverki sínu. Þá leggur sambandið til að kveðið sé á um að umrædd reglugerð sé

gerð í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga enda ljóst að tengiliðir verða að stórum hluta starfsmenn sveitarfélaga.

Í 19. gr. kemur fram að heimildir til vinnslu persónuupplýsinga virkjast ekki ef foreldrar óska ekki eftir þjónustu tengiliðar. Nánar er fjallað um þetta atriði hér að framan og er vísað til þeirrar umfjöllunar.

Um 20. – 21. gr. – Málstjóri og hlutverk hans.

Í 20. gr. frumvarpsins er kveðið á um málstjóra sem skipaður er ef barn hefur þörf á frekari þjónustu en veitt er á fyrsta stigi. Sveitarfélag skal velja málstjóra sem starfar við félagsþjónustu sveitarfélagsins eða á þeim sviðum sem þarfir barnsins liggja. Hér er um kostnaðarsama aðgerð að ræða en í því samhengi vísast til fyrri kafla um mat á áhrifum.

Í 2. mgr. segir að málstjóri skuli hafa viðeigandi þekkingu á þjónustu í þágu farsældar barns og skv. 3. mgr. skal ráðherra setja reglugerð um málstjóra þar sem m.a. koma fram frekari hæfnisskilyrði og menntunarkröfur sem gera á til málstjóra. Sambandið er sammála því að gera þurfi töluverðar kröfur til þekkingar málstjóra í þessum efnum en telur afar brýnt að þau skilyrði sem sett verða séu ekki of ströng og að sveitarfélögum veitt svigrúm til að skipuleggja umrædda þjónustu.

Þá leggur sambandið til að kveðið sé á um að umrædd reglugerð sé unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga enda ljóst að málstjórar eru alltaf starfsmenn sveitarfélaga.

Í 21. gr. er einnig fjallað um vinnslu persónuupplýsinga og hún eingöngu heimil ef foreldrar heimila slíkt og vísast í umfjöllun hér að framan um vankanta við slíkt fyrirkomulag.

Um 22. gr. – Stuðningsteymi og stuðningsáætlun

Í 22. gr. er kveðið á um að málstjóra beri að stofna stuðningsteymi þar sem sitja fulltrúar þjónustuveitanda sem veita barni þjónustu. Í þessu sambandi minnir sambandið á tilraunaverkefni sem nú er í gangi á vegum félagsmálaráðuneytisins um þverfagleg landshlutateymi sem ætlað er að styrkja og auka heildstæða þjónustu á sviði félags-, heilbrigðis- og menntamála en gera má ráð fyrir að hlutverk stuðningsteymis og þverfaglegs landshlutateymis skarist að einhverju leiti. Hvað varðar vinnslu persónuupplýsinga vísast til umfjöllunar að framan.

Lokaorð

Eins og fram hefur komið tekur sambandið heilshugar undir þau markmið sem að er stefnt í frumvarpinu. Hins vegar er forsenda þess að sambandið styðji málið að áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi liggja fyrir hvernig sveitarfélögin fái nýja og aukna fjármögnun til að standa undir kostnaði við innleiðingu og framkvæmd laga á grundvelli þess. Um er að ræða háar fjárhæðir á tímum tekjusamdráttar, þó framtíðarávinningurinn sé mikill. Jafnframt er nauðsynlegt að sníða ákveðna vankanta af frumvarpinu og leita leiða til að draga úr kostnaði af fyrirhugaðri lagasetningu eins og rakið er í athugasemdum hér að framan.

Í því samhengi leggur sambandið áherslu á að ekki sé stofnað til aukins kostnaðar við óþarflega flókna stjórnsýslu heldur vilji sveitarfélögin leggja fjármuni í að bæta þjónustu við börn. Er því lagt til að hlutverk svæðisbundinna farsældarráða verði endurskoðað. Þá er mikilvægt að sveitarfélög hafi svigrúm til útfærslu og því lagt til að þau skilyrði sem sett eru um menntun og starfshætti tengiliða og málstjóra verði ekki of ströng.

Lykilatriði er að frumvarpið veiti skýrar leiðbeiningar til þjónustuaðila um hvernig eigi að vinna að samþættingu í þágu hagsmuna barns óháð því hvort foreldrar óska eftir slíkri samþættingu eða ekki og mikilvægt að ákvæði um vinnslu persónuupplýsinga verði skoðuð í því samhengi. Sambandið er reiðubúið að koma í þá vinnu og hvetur til þess að þingmannanefndin fundi með sambandinu ásamt starfsfólki ráðuneytisins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

