



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 25. janúar 2021

2101061SA KB  
Málalykill: oo.63

### **Efni: Umsögn um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, mál nr. 354.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 17. desember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, mál nr. 354.

Líkt og fram kemur í frumvarpinu er meginmarkmið þess 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. Þannig miða ákvæði frumvarpsins að því að formfesta samstarf um veitingu þjónustu í þágu farsældar barna og skapa skilyrði til að unnt sé að bregðast fyrir við tilteknum aðstæðum eða erfiðleikum í lífi barns með viðeigandi stuðningi þegar þörf þykir.

### **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. Vert er þó að hafa þann almenna fyrirvara að innleiðing þessara breytinga verður krefjandi verkefni og kallar á mikla samhæfingu. Nauðsynlegt er að því verkefni verði sinnt markvisst á næstu árum.

### **Athugasemdir sambandsins við einstök atriði frumvarpsins**

Sambandið hefur átt gott samstarf við félagsmálaráðuneytið við undirbúning frumvarpsins sem ber að þakka. Tekið hefur verið tillit til athugasemda sambandsins að hluta en eftir standa þó nokkur atriði sem sambandið telur rétt að vekja athygli á.

#### *Gildissvið frumvarpsins*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að samþætting þjónustu fari fram á grundvelli beiðni frá foreldrum og/eða barni. Þannig gerir frumvarpið ráð fyrir að engin vinnsla persónuupplýsinga fari fram nema fyrir liggja ósk foreldra og/eða barns um þjónustu og samþykki fyrir vinnslu persónuupplýsinga. Lögð var áhersla á að fara þá leið sem felur í sér samvinnu við foreldra og sem minnst inngríp í friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Þessi leið skapar þó ákveðna hættu á því að börn sem raunverulega þurfa samþætta þjónustu fái hana ekki þar sem foreldrar eru ekki tilbúnir að samþykkja samþættingu. Einnig hvetur þessi nálgun til þess að barnaverndarkerfið verði aðskilið frá annarri þjónustu er börn og fjölskyldur njóta en sambandið hefur hingað til talið nauðsynlegt að brjóta niður múra milli félagsþjónustu og barnaverndar í stað þess að festa þá frekar í sessi. Því telur sambandið afar mikilvægt að fylgst verði vel með virkni frumvarpsins og málið endurskoðað ef í ljós kemur að börn eru að falla á milli kerfa vegna kröfu um að ósk um samþætta þjónustu verði að koma frá foreldrum sem og samþykki fyrir vinnslu persónuupplýsinga milli kerfa.

#### *Tengiliðir og málstjórar*

Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um að öll börn og foreldrar skuli hafa aðgang að tengilið 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. Þá er í 20. gr. frumvarpsins kveðið á um málstjóra sem skipaður er ef barn hefur þörf fyrir 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.

Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. skal ráðherra setja reglugerð um tengiliði þar sem m.a. koma fram frekari hæfnisskilyrði og menntunarkröfur sem gera á til tengiliða. Þá er í skýringum með greininni tekið fram að ráðherra geti sett reglugerð um fleiri þætti

er varða tengiliði t.d. um hversu mörg börn hver tengiliður getur þjónustað. Að sama skapi segir í 4. mgr. 20. gr. að ráðherra skuli setja reglugerð um málstjóra þar sem m.a. komi fram hvaða menntunarkröfur eru gerðar til málstjóra. Þá er í skýringum með greininni tekið fram að ráðherra geti sett reglugerð um fleiri þætti er varða málstjóra t.d. um hversu mörg börn hver málstjóri getur þjónustað.

Sambandið telur afar brýnt að sveitarfélögum og stofnunum þeirra verði veitt mikið svigrúm til að ákvarða hver skuli gegna hlutverki tengiliðar og málstjóra. Skipulag á starfsmannahaldi og samsetning starfsmannahópsins er afar mismunandi milli stofnana og sveitarfélaga og brýnt að sveitarfélögin hafi gott svigrúm til útfærslu m.a. svo að hægt sé að nýta fjármuni sem best. Hlutverk tengiliðar er t.d. 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 menntunar á ákveðnu sviði eða tiltekinnar háskólagráðu. Það getur 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. Þó að gert sé ráð fyrir að þekking málstjóra þurfi að vera yfirgripsmikil þá verður ekki séð að nauðsynlegt sé að binda í reglugerð hvaða menntun málstjóri þarf að hafa enda má almennt gera ráð fyrir því að starfsmenn félagsþjónustunnar hafi nauðsynlega þekkingu og reynslu til að sinna þessu hlutverki. Í 18. og 21. gr. er að finna ákvæði um hlutverk tengiliða og málstjóra og ekki verður séð að bráð þörf sé á reglugerð fyrir frekari útfærslu á hlutverki þeirra. Leiðbeiningar og námskeið fyrir þá starfsmenn sem gegna þessum hlutverkum eru hins vegar mikilvægir liðir í innleiðingu lagabreytinganna. Þá leggst sambandið alfarið gegn því að ráðherra geti ákveðið í reglugerð hversu mörg börn tengiliður eða málstjóri geti þjónustað. Það getur hæglega orðið til þess að hleypa upp kostnaði við verkefnið að ástæðulausu enda getur þyngd og umfang mála verið afar misjöfn sem og aðstæður í tilviki hvers barns. Rétt er að treysta sveitarfélögunum til að skipuleggja störf tengiliða og málstjóra eins og hentar best á hverjum stað.

***Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að annað hvort verði reglugerðarheimildir ráðherra samkvæmt 5. mgr. 17. gr. og 4. mgr. 20. gr. frv. felldar niður og inn fari þess í stað ákvæði um setningu leiðbeininga EÐA að reglugerðarheimildirnar verð einskorðaðar við að útfæra hlutverk tengiliða og málstjóra en ekki menntunarkröfur og fjölda mála.***

Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. og 1. mgr. 21. gr. skulu tengiliðir og málstjórar hafa hagsmuni barnsins að leiðarljósi. Að mati sambandsins er ástæða til að hnykkja á því að tengiliðir og málstjórar séu málsvarar barna.

***Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að 1. másl. 1. mgr. 18. gr. og 1. másl. 21. gr. orðist svo: Tengiliður/málstjóri er málsvari barns við samþættingu þjónustu og hefur hagsmuni þess að leiðarljósi við störf sín.***

## Fjármögnun og innleiðing

Ljóst er að frumvarpið felur í sér aukin verkefni hjá bæði ríki og sveitarfélögum sem kallar á sérstaka fjármögnun. Niðurstaða kostnaðarmats í frumvarpinu er sú að viðbótarútgjöld hins opinbera vegna heildarbreytinganna geti numið á bilinu 1.360 til 1.802 m.kr. árlega fyrstu árin eftir gildistöku laganna auk innleiðingarkostnaðar. Þar af sé kostnaður sveitarfélaga á bilinu 662 til 1.104 m.kr.

Samkvæmt gildandi fjármálaáætlun hefur Alþingi samþykkt að veita 1,9 ma.kr. til verkefnisins á ári næstu árin. Þar af er gert ráð fyrir að 1,1 ma.kr. á ári renni til sveitarfélaganna.

Þrátt fyrir framangreint er ennþá margt óljóst um framtíðarfjármögnun verkefnisins auk þess sem vilmörk eru rúm. Í greinargerð segir m.a.:

„Gera verður þann fyrirvara að áætlanir um viðbótarkostnað sveitarfélaga eru óvissu háðar, svo sem hvað varðar það hve hratt þessi innleiðing muni ganga fyrir sig og áhrif nýrra verkefna frumvarpsins á þau verkefni sem þegar eru unnin við þjónustu í þágu barna. Þá gæti kostnaður orðið lægri með breyttri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna innan núverandi kerfa þannig að ekki komi til jafn mikillar fjölgunar stöðugilda. Vegna þessa er gert ráð fyrir að áætlanir um umfang verkefnisins verði yfirfarnar af hálfu fulltrúa ríkis og sveitarfélaga í tengslum við vinnslu fjármálaáætlunar og fjárlaga.“

og

„Vegna óvissu sem er um kostnað vegna frumvarpsins og ávinning þess til skemmri tíma er lagt til að ráðstöfun fjármuna í jöfnunarsjóð verði bundin við innleiðingartímabilið en að því loknu fari fram endurmat verkefnisins með tilliti til fjárþarfa sveitarfélaga. Til að styðja við það er gert ráð fyrir að samhliða innleiðingu frumvarpsins verði settir skýrir árangursmælikvarðar og gert reglulegt árangursmat með endurmati á fjármagnspörf í lok innleiðingartímabilsins árið 2024. Árlegur kostnaður við þjónustuna verði skráður með samræmdum hætti og verkefnið gert upp árlega.“

Þá segir í 3. mgr. 27. gr. frumvarpsins að framlög til einstakra sveitarfélaga skuli ekki vera hærrí en umframkostnaður sveitarfélagsins af framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna að frádregnum ávinningi sem sveitarfélagið fær af þeim. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um útreikning framlaga til einstakra sveitarfélaga. Nær heimildin meðal annars til að setja reglur um forgangsröðun og mögulega ráðstöfun umframfjármagns.

Að mati sambandsins er 27. gr. frumvarpsins mjög óljós og vafi á því hvort að hún uppfylli þær kröfur sem leiða má af 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um lögfestingu tekjustofna sveitarfélaga og skýrleika þeirra þar sem útfærsla hennar verður alfarið í reglugerð. Mikilvægt er að taka af allan vafa um það að sveitarfélögunum verði

tryggt fjármagn til framtíðar til að standa undir kostnaði við þau nýju verkefni sem leiða af frumvarpinu.

Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að settir verði árangursmælikvarðar og reglulegt árangursmat framkvæmt. Að mati sambandsins er það skynsamleg nálgun en bent er á að sá veikleiki er á kerfinu í dag að lítið er um mælingar á því hvort stuðningur skili tilætluðum árangri. Hér þarf því að þróa nýtt verklag og nýja mælikvarða sem getur verið bæði tímafrekt og flókið. Mikilvægt er að vandað verði til verka við gerð slíkra mælikvarða og að t.d. verði innbyggðir í þá hvatar til umbóta- og þróunarstarfs. Þar sem mælikvarðarnir eiga að hafa áhrif á fjármögnun er einnig afar mikilvægt að sveitarfélög hafi beina aðkomu að þróun þeirra og að leitast verði við að tryggja gagnsæi.

Þegar um stór ný verkefni er að ræða er eðlilegt að erfitt sé að kostnaðarmeta þau fullkomlega til lengri tíma. Þess vegna er skiljanlegt að gert sé ráð fyrir ákveðnu endurmati þegar komin er reynsla á verkefnið. Það gerir það hins vegar að verkum að erfitt er fyrir sveitarfélögin að átta sig á hvort fullnægjandi fjármagn kemur til með að fylgja verkefninu til framtíðar. Þá liggur ekki fyrir hvernig fjármunum verður skipt milli sveitarfélaga. Að sama skapi er afar óljóst hvernig meta á ávinning af verkefninu enda gera greiningar ráð fyrir að það geti tekið mörg ár að ná fram raunverulegum fjárhagslegum ávinningi. Þá gera greiningar einnig ráð fyrir því að fjárhagslegur ávinningur ríkisins vegi þyngra en ávinningur sveitarfélaga.

***Til að tryggja að sem best sátt verði um meginlínur varðandi fjárhagslega hlið málsins telur sambandið skynsamlegt að gert verði sérstakt samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um verka- og kostnaðarskiptingu. Í slíku samkomulagi væri m.a. ástæða til að kveða á um hvort fjármunir sem renna til sveitarfélaga fari í gegnum jöfnunarsjóð eða verði úthlutað með öðrum hætti. Einnig er mikilvægt að þegar í upphafi verði mótað samræmt kerfi til að halda utan um skráningu útgjalda vegna innleiðingar laga á grundvelli frumvarpsins, bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Reynslan sýnir að það er nánast vonlaust verkefni að ná niðurstöðu um fagleg og fjárhagsleg áhrif svo umfangsmikilla kerfisbreytinga nema samræmis hafi verið gætt í skráningu þegar frá upphafi.***

Við svo viðamiklar breytingar eins og boðaðar eru í frumvarpinu er afar mikilvægt að eftirfylgni við innleiðingu verði skýr og markviss en að mati sambandsins hefur oft skort á slíka eftirfylgni. Ljóst er að fjölmörg verkefni á eftir að vinna s.s. skipulag þeirrar stefnumótunar sem kveðið er á um í frumvarpinu, stigskiptingu þjónustu, mótun árangursmælikvarða og mat á ávinningi sem og aðra þætti er lúta að fjármögnun. Í bráðabirgðaákvæði við frumvarpið er tekið fram að ráðherra beri ábyrgð á því að viðeigandi ráðstafanir séu gerðar til að undirbúa gildistöku laganna og styðja við innleiðingu þeirra. Í því felst meðal annars að stýra aðgerðum við innleiðingu í samstarfi við aðra viðkomandi ráðherra og sveitarfélög.

*Með vísan til framangreinds og þess að um mjög mikla hagsmuni fyrir sveitarfélögin er að ræða leggur sambandið til að skýrt verði kveðið á um það í bráðabirgðaákvæði að stofnaður verði formlegur stýrihópur til að fylgja innleiðingu eftir þar sem fulltrúar sambandsins eiga sæti. Þannig verði aðkoma sveitarfélaga að innleiðingu tryggð. Jafnframt verði kveðið skýrt á um aðkomu sambandsins að endurmati á fjárþörf og útdeilingu fjármuna. Einnig getur komið til álita að samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um skýra verka- og ábyrgðarskiptingu í opinberri þjónustu hafi hlutverki að gegna við innleiðingu laganna og vöktun.*

### Lokaorð

Eins og fram hefur komið er sambandið fylgjandi markmiðum frumvarpsins. Margt er þó ennþá óljóst um útfærslu verkefna, fjármögnun og innleiðingu en lykilatriði er að virk samvinna náist þvert á ráðuneyti og þvert á stjórnsýslustig.

Sambandið leggur höfuðáherslu á að sveitarfélögunum verði treyst og játað mikið svigrúm til að skipuleggja hin nýju verkefni eins og best hentar á hverjum stað. Að sama skapi verði tryggt að verkefnunum fylgi nauðsynlegt fjármagn.

Að því virtu að brugðist verði við tillögum sambandsins að breytingum styður sambandið að frumvarpið verði samþykkt sem lög frá Alþingi.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri