

Til: Samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga - Jónsmessunefndar

Frá: Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um skýra verka- og ábyrgðarskiptingu í opinberri þjónustu

Dags.: 16. janúar 2019

Efni: Tillaga um fyrirkomulag talmeinaþjónustu við skólabörn

Tillaga

Núverandi fyrirkomulagi á talmeinaþjónustu við skólabörn verði breytt með það að markmiði að skapa öflugri og skilvirkari talmeinaþjónustu sem veitt er í nærsamfélagi barnsins.

Talmeinaþjónusta verði þannig skilgreind sem hluti af skólaþjónustu í skilningi laga um leik- og grunnskóla. Skólaskrifstofum sveitarfélaga verði falin ábyrgð á að skipuleggja þjónustuna hver fyrir sig (eða í samstarfi sín á milli). Lögð verði áhersla á að nýta tæknilausnir og fjarþjónustu, þannig að meðferð geti fram í nærumhverfi barns innan skóla. Samráðsnefndin telur að breytingin geti haft í för með sér jákvæð kostnaðaráhrif.

Nánari útfærsla

Tillagan er gerð skv. 3. tölul. í erindisbréfi samráðsnefndar og felur í sér breytt inntak samhliða breyttu fyrirkomulagi þjónustu og starfsemi. Að mati samstarfsnefndar felur tillagan ekki í sér lagabreytingar (skv. 2. tölul.) að svo stöddu, heldur er um að ræða eftirfarandi breytingar í sex liðum (a-f) sem gera má innan gildandi lagaramma:

- a. Talmeinaþjónusta verði skilgreind sem hluti af skólaþjónustu í skilningi laga um leik- og grunnskóla. Skólaskrifstofum sveitarfélaga (30 talsins) verði falin ábyrgð á að skipuleggja þjónustuna hver fyrir sig (eða í samstarfi sín á milli þar sem það hentar). Við skipulag þjónustunnar verði lögð áhersla á að nýta tæknilausnir, m.a. fjarþjónustu í gegnum Tröppu, þannig að meðferð geti fram í nærumhverfi barns innan skóla en að ferðum verði haldið í lágmarki.
- b. Fjármögnun þjónustunnar verði tryggð með samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um verka- og kostnaðarskipti, þar sem m.a. er horft til núverandi útgjalda Sjúkratrygginga Íslands og sveitarfélaga af talmeinaþjónustu við börn. Þetta verkaskiptasamkomulag myndi leysa af hólmi eldra samkomulag dags. 8. maí 2014.
- c. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fái fjárveitingu til þess að veita skólaskrifstofum framlög vegna talmeinaþjónustu. Við úthlutun framlaga verði höfð hliðsjón af fyrirkomulagi varðandi fjármögnun á þjónustu vegna sérþarfa fatlaðra nemenda. Tekið verði tillit til þess í reglum sjóðsins að öllum skólum ber að veita nemendum tiltekna grunnþjónustu. Sú talmeinaþjónusta sem framlög eru veitt til kemur til viðbótar þessari grunnþjónustu. Krafa sé gerð til sveitarfélaga um að gera grein fyrir því að framlögum hafi verið ráðstafað til þjónustu.
- d. Heilbrigðisráðherra nýti heimild skv. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu, til þess að fela sveitarfélögum - skv. samningi - að tryggja aðgengi skólabarna að þjónustu talmeinafræðinga. Þessir heilbrigðisstarfsmenn fái aðstöðu í skólum skv. 4. gr. reglugerðar nr. 584/2010, um skólaþjónustu. Sveitarfélög hafi jafnframt heimild - í

umboði heilbrigðisráðherra - til þess að semja við framhaldsskóla um talmeinaþjónustu á því skólastigi.

- e. Sveitarfélög eigi skv. samningi við heilbrigðisráðherra val um hvort aðgengi að þjónustu sé tryggt með því (1) að ráða talmeinafræðing til starfa, (2) gera verktökusamning við sjálfstætt starfandi talmeinafræðing eða (3) blöndu af þessu tvennu.
- f. Embætti landlæknis hafi eftirlit með þjónustunni á grundvelli laga og tilkynninga sveitarfélaga skv. 26. gr. laga nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu. Farið verði í gegnum kröfur til þjónustunnar og þær einfaldaðar m.a. með hliðsjón af þeirri reynslu sem fékkst með verkefni hjá Skólabjónustu Rangárvalla og V-Skaftafellssýslu á árunum 2015-2017.

Breytt fyrirkomulag skv. liðum a-f verði ákveðið til þriggja ára, þar sem þriðja árið verði nýtt til ákvarðanatöku um framhaldið. Fyrri tvö árin á tímabilinu verði nýtt til þess að greina árangur af breytingunni skv. fyrirákveðnum mælikvörðum sem einnig kallar á á að upphafsstaða verði kortlögð. Ef niðurstöður greiningar eru jákvæðar verði mótuð tillaga um að talmeinaþjónusta við börn á leik- og grunnskólaaldri verði til frambúðar verkefni sveitarfélaga, skv. lögum um leik- og grunnskóla. Jafnframt verði tekin afstaða til þess að talmeinaþjónusta verði skilgreind sem lögskyld verkefni sveitarfélaga á grundvelli laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

Samráðsnefndin telur að breytingin geti haft í för með sér jákvæð kostnaðaráhrif, þ.e. að hægt verði að mæta þörfum þeirra barn sem hér eiga hlut að máli, og fjölskyldna þeirra, með betra þjónustustigi en lægri opinberum útgjöldum en er í dag.

Þá eigi breytingin einnig að geta verið til hagsbóta fjölskyldum barna með því að fækka ferðum á sérstakar starfsstöðvar heilbrigðisstarfsmanna og tengdum frátöfum foreldra úr launavinnu. Snemmtækari viðbrögð við tal- og málþroskaröskun en ella væri ættu einnig að geta dregið úr tímafjölda í þjálfun/meðferð og dregið úr þeirri eindregnu þróun átt hefur sér stað í átt til stöðugar aukningar í umfangi þjónustunnar.

Samþætting þjónustunnar í nærumhverfi barnsins ætti því að geta skilað fjárhagslegum ávinningi samhliða möguleikum á aukinni samnýtingu (m.a. aðstaða í skólum, ferðir og að greining fari fram samhliða fyrstu meðferð / þjálfun).

Greinargerð

Verka- og ábyrgðarskipting í talmeinaþjónustu við skólabörn hefur lengi verið til umfjöllunar. Fyrir yfirfærsluna á rekstri grunnskólans árið 1996 voru uppi álitaefni um ábyrgðarskil á milli menntamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis. Ekki var leyst úr þessum skilum samhliða yfirfærslunni og með henni urðu til ný álitaefni um verkaskipti ríkis og sveitarfélaga.

Álitaefnum fjölgaði með gerð rammasamnings milli Sjúkratrygginga Íslands og talmeinafræðinga dags. 2. febrúar 2010. Var í þeim samningi gengið út frá því að sveitarfélög byðu upp á þjónustu talmeinafræðinga í a.m.k. 18 tíma í tilviki hvers skólabarns sem þyrfti meðferð við stami, tosi, tafsi eða sértækum mál- og talþroskaröskunum.

Með samkomulagi, dags. 8. maí 2014, milli velferðarráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga náðist ákveðin niðurstaða um verka- og ábyrgðarskiptingu. Í þessu samkomulagi er gengið út frá því að skiptingin byggðist ekki á tilteknum tímafjölda heldur væri litið til alvarleika fráviks. Vægari frávik væru þannig á ábyrgð sveitarfélaga en þau alvarlegri, sem kalla á þjálfun er telst læknisfræðilega nauðsynleg, væru á ábyrgð velferðarráðuneytis.

Með rammasamningi milli Sjúkratrygginga Íslands og sveitarfélaga eða stofnana þeirra um fyrirkomulag þjónustunnar, dags. 13. maí 2015 sköpuðust möguleikar á því að sveitarfélög tækju að sér að sinna allri talmeinaþjónustu við börn. Þessir möguleikar voru prófaðir til reynslu hjá Skólaþjónustu Rangárvalla og V-Skaftafellssýslu. Reynsluverkefnið rann sitt skeið á enda í upphafi árs 2017. Rammasamningurinn hefur ekki verið endurnýjaður.

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um skýra verka- og ábyrgðarskiptingu í opinberri fjallaði um talmeinaþjónustu við skólabörn á fimm fundum árið 2018. Við þessa umfjöllun var m.a. horft til þess að vilji stjórnvalda stendur til þess að tryggja börnum heildstæða og samhæfða þjónustu, sbr. yfirlýsingu dags. 7. september 2018.

Með setningu nýrra heildarlaga um leik- og grunnskóla árið 2008 voru tekin upp mun opnari viðmið en áður varðandi hlutverk sérfræðiþjónustu skóla. Jafnframt var lögð sú lína að sveitarfélög ákveði fyrirkomulag sérfræðiþjónustu. Sérstaklega var tilgreint við setningu nýju laganna árið 2008 „að sveitarfélög skuli stuðla að því að sérfræðiþjónustan fari sem mest fram innan grunnskóla. Hér er ekki síst átt við að nemendur fái stuðning, ráðgjöf og þjálfun innan grunnskóla en þurfi ekki að sækja slíkt út fyrir veggi skólans, nema nauðsyn beri til. Hér er einnig átt við að sveitarfélög skuli stuðla að því að ýmis þjálfun fari fram innan grunnskóla hjá sérfræðingum sem ekki eru starfsmenn sveitarfélaga en hér er m.a. átt við iðjuþjálfun, talþjálfun og sjúkraþjálfun sem ýmsir nemendur þurfa reglulega.“ Úr [grg. með frumvarpi](#) sem varð að lögum nr. 9/2008, um grunnskóla. [undirstrikun samráðsnefndar].

Með lagabreytingum árið 2016 var hugtakið „skólaþjónusta“ tekið upp í lög um leik- og grunnskóla í stað hugtaksins „sérfræðiþjónusta skóla“ sem áður var notað. Inntak þjónustunnar er þó óbreytt.

Að lokinni umfjöllun sinni telur nefndin sýnt að núverandi fyrirkomulag á talmeinaþjónustu við skólabörn sé í senn óskilvirkt og útgjaldafrekt. Þá virðist skipan mála í dag líkleg til þess að koma niður á notendum, þ.e. bæði börnunum sjálfum og fjölskyldum þeirra.

Helstu einkenni núverandi fyrirkomulags:

- Til staðar eru óþarfa þröskuldar í aðgengi að þjónustu, m.a. út frá takmörkunum á því að veita meðferð í nærumhverfi barnsins, þ.e. innan skólans. Samkvæmt rammasamningi SÍ og sveitarfélaga var heimilt að veita meðferð í nærumhverfi í „sérstökum tilfellum“.
- Svo virðist sem núverandi fyrirkomulag feli í sér kerfislæga hvata til að meta frávík á þann hátt að þau kalli á þjálfun og meðferð sem telst læknisfræðilega nauðsynleg.
- Núverandi fyrirkomulag verkar letjandi gagnvart snemmtækri íhlutun þegar grunur er um að meðferð við frávíki / þjálfun teljist læknisfræðilega nauðsynleg í skilningi ramma-samnings. Afleiðing af þessu kann að vera sú að bjargir í skólanum séu ekki nýttar sem skyldi.
- Fjöldi barna sem fellur undir viðmið SÍ tífaldaðist frá 2008 til 2016. Meðaltal meðferðartíma pr. barn voru 10,6 árið 2008. Árið 2016 var meðaltalið nær óbreytt: 10,7 tímar sem komu í hlut hvers barns. Í talmeinaþjónustu eru 96% meðferðartíma vegna barna.
- Heildarkostnaður vegna talmeinaþjónustu var tæplega 262 m.kr. árið 2017 og hafði hækkað um 206% frá árinu 2014. Hlutdeild SÍ í þessum kostnaði óx úr því að vera 78% árið 2014 í 92% árið 2017. Fjárhæð greidd af SÍ var rúmlega 241 m.kr. árið 2017 og hafði vaxið um 38% frá árinu 2016.
- Stjórnsýsla á grundvelli laga um sjúkratryggingar er afar þung í vöfum og veldur ýmsum vanda í verkaskiptingu SÍ og sveitarfélaga. Rammasamningur dags. 13. maí 2015 gerði

miklar, einhliða kröfur til sveitarfélaga. Þessar kröfur eru of strangar og íþyngjandi og taka ekki tillit til lögákveðins hlutverks sveitarfélaga við að starfrækja sérfræðiþjónustu innan leik- og grunnskóla.

- Nefndin telur vísbendingar um að sveitarfélög, einkum þau smæstu og dreifbýlustu, hafi átt í erfiðleikum með að standa undir þeirri ábyrgðarskiptingu sem fram kemur í samkomulagi dags. 8. maí 2014. Eðlilegt sé að bjóða þessum sveitarfélögum aðstoð við að skipuleggja og veita þjónustu, samhliða því að höfðað er til skyldna þeirra gagnvart nemendum.

Í erindisbréfi segir að samráðsnefndin skuli, við greiningu og tillögugerð, einkum horfa til þess að verkaskipting stuðli að því að opinberri þjónustu og starfsemi sé skipað með árangursríkum hætti og að óskýr verkaskipting komi ekki niður á notendum.

Athugun nefndarinnar á álitæfnum um óskýra verka- og kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga lýkur almennt með því að nefndin sendir rökstudda tillögu til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sbr. 3. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 (Jónsmessunefndar).

Hvað niðurstöður varðar getur nefndin:

1. Lagt fram tillögur að því hvernig verkaskiptingu skuli háttáð innan gildandi lagaramma.
2. Lagt fram tillögur að breyttri verkaskiptingu.
3. Lagt fram tillögur um breytingum á inntaki og fyrirkomulagi þjónustu og starfsemi í því skyni að stuðla að skýrari ábyrgð og bættum árangri.

Fylgigögn

- Minnisblað Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 13. júní 2018 um talmeinaþjónustu við börn - greinargerð um ábyrgðarskil ríkis og sveitarfélaga
- Samkomulag, dags. 8. maí 2014, milli velferðarráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um skiptingu ábyrgðar vegna talmeinaþjónustu við börn með framburðarfrávik, málþroskafrávik og stam
- Rammasamningur milli Sjúkratrygginga Íslands og sveitarfélaga eða stofnana þeirra um talmeinaþjónustu
- Þingsályktun nr. 14/141, um málefni barna og ungmenna með tal- og málþroskaröskun, samþykkt á Alþingi 24. janúar 2013
- Viljayfirlýsing dags. 7. september 2018 um aukið samstarf í þágu barna
- *Talmeinafræðingar hjá ríki og sveitarfélögum* - kynning Björns Þráins Þórðarsonar, fyrrverandi framkvæmdastjóra fræðslusviðs Mosfellsbæjar og Helga Viborg, sérfræðings hjá skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar
- *Kostnaður við talþjálfun 2010 til 2017* - talnaefni frá Sjúkratryggingum Íslands
- *Tillaga að framtíðarskipulagi þjónustu við fólk með heyrnarskerðingu og talmein* - skýrsla starfshóps heilbrigðisráðherra dags. í desember 2017
- Útdráttur úr óbirtri skýrslu starfshóps sem mennta- og menningarmálaráðherra skipaði á grundvelli þingsályktunar nr. 14/141, um málefni barna og ungmenna með tal- og málþroskaröskun