



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 26. janúar 2021

2101055SA TP
Málalykill: 00.63

Efni: Frumvörp til laga um Barna- og fjölskyldustofu (BFS) og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) - 355. og 356. mál 151. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 17. desember sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreind tvö frumvörp.

Almennt

Frumvörpin tvö eru hluti af áformum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (sbr. meginfrumvarp þess efnis á 354. máli). Sambandið tekur heils hugar undir markmið þessara áforma sem lúta að því að fylgjast með velferð og farsæld barna, meta þörf fyrir þjónustu og bregðast við á skilvirkan hátt með samfelldri og samþættri þjónustu. Augljóst er að umtalsverðar breytingar á stofnanaskipan eru forsenda þess að þau markmið náist sem að er stefnt.

Rétt er að rifja upp að fyrirkomulag stjórnsýslu og eftirlits á sviði félagsþjónustu og barnaverndar hefur verið til opinberrar umfjöllunar um að minnsta kosti 10 ára skeið. Sveitarfélögin eiga mikla aðkomu að þessari umræðu enda um að ræða þjónustu sem er að stærstum hluta veitt á grundvelli lögbundinnar ábyrgðar sveitarfélaga eða framkvæmd með verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Veigamesti áfanginn í þeirri vinnu sem fram hefur farið kemur fram í skýrslu nefndar félags- og húsnæðismálaráðherra frá maí 2016.¹ Mjög almenn sátt var um niðurstöður þeirrar skýrslu meðal sveitarfélaga og kalla þau eindregið eftir að ekki dragist lengur að hrinda nauðsynlegum tillögum í framkvæmd.

Ákveðinnar tregðu hefur hins vegar gætt gagnvart því að framfylgja tillögum í skýrslunni m.a. hvað varðar aðskilnað þjónustu og eftirlits. Þá hefur verið unnið að því að efla og útvíkka félagslega velferðarþjónustu, en sumir þeirra áfanga hafa ekki náð fram að ganga, sbr. frumvarp um nýja þjónustustofnun á grunni Greiningar- og ráðgjafarstöðvar (GRR) sem lagt var fram á 144. lþ.

Þá er nokkur galli við frumvörpin, eins og þau liggja fyrir að, ekki skuli sett fram skilmerkilegt yfirlit um ólík verkefni sbr. viðauka I við skýrsluna frá maí 2016. Sambandið telur rétt að félagsmálaráðuneytið taki saman slíkt yfirlit sem þar sem einnig verði skilgreint hvernig samspil verkefna verður á milli nýrra stofnana og GRR og einnig þeirra nýju stjórnsýslueininga sem rætt er um að starfi á vettvangi landshlutanna innan barnaverndar. Sérstaklega áriðandi er að fyrir liggji með skýrum hætti hvort forræði á uppbyggingu gagnagrunna liggji hjá BFS eða GEV.

¹ <https://bit.ly/38PJmOt>

Nánar um flokkun verkefna

Í tilvitnaðri skýrslu var farið vel í gegnum þau ólíku verkefni sem um ræðir en þau skipast á þrjár meginstoðir:

I. Þjónustuverkefni: Undir þessa stoð falla margskonar úrræði (t.d. MST og PMT). Í vinnunni hefur verið vísað til þess að bjóða eigi notendum upp á „verkfærakistu“ og opinberum aðilum upp á leiðbeiningar um bestu nálgun („best practice“) í vinnu með skjólstæðingum.

Hvað þessa stoð varðar leggur sambandið megináherslu á skýra verkaskiptingu og að öll úrræði sem snúa að meðferð séu að meginstefnu á forræði ríkisins. Minnt er á að viðræður er enn í gangi um stigskiptingu þjónustu og álitamál um kostnaðarábyrgð, einkum gagnvart þyngstu tilvikunum.

II. Stjórnsýsluverkefni: Undir þessa stoð falla leyfisveitingar, útgáfa gæðaviðmiða og auk þess rekstur gagnagrunna og samantekt á tölfræði.

Hvað þessa stoð varðar leggur sambandið megináherslu á samhæfingu og viðleitni til þess að fækka gráum svæðum. Setja þarf mikinn kraft í innleiðingu rafrænnar stjórnsýslu á vettvangi félagsþjónustu.

III. Eftirlitsverkefni: Undir þessa stoð falla úttektir, rannsóknir og aðrar aðgerðir sem miða að því að tryggja að lögbundnar lágmarkskröfur séu uppfylltar. Verkefnin eru rækt út frá réttaröryggi notenda og með aðhaldi gagnvart þeim aðilum sem veita þjónustu.

Hvað þessa stoð varðar leggur sambandið megináherslu á að allt eftirlit með velferðarþjónustu sé umbótamiðað og forvirkt.

Einhver skörun verður á milli ofangreindra stoða en mjög miklu skiptir að hlutverkaskipting sé skýr. Meðal annars þarf að vera alveg skýrt hvort eftirlitsstofnun er að framfylgja lögbundnum lágmarkskröfum til þjónustu eða gefa leiðbeiningar um æskilegt þjónustustig.

Afstaða sambandsins er að ganga beri út frá því að meginstefnu til að allt eftirlit (verkefni skv. III. stoð) og flest stjórnsýsluverkefni (skv. II. stoð) verði að breyttum lögum á forræði GEV. Þjónusta (verkefni skv. I. stoð) verði fyrst og fremst á forræði BFS en mögulega megi einnig samþætta einhver lítil stjórnsýsluverkefni við þjónustuna, sé það talið hentugt.

Sambandið tekur hins vegar ekki undir þau sjónarmið að veigamikil stjórnsýsluverkefni eins og leyfisveitingar til fósturforeldra eigi að vera hjá BFS. Lagst er gegn tillögu Barnaverndarstofu þess efnis.

Framtíðarsýn

Fyrirliggjandi frumvörp tengjast samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Áhrif þess birtast m.a. í því að gert er ráð fyrir að lögbundið hlutverk nýrrar BFS afmarkist mjög skýrlega við verkefni sem snúa að börnum.

Sambandið styður út af fyrir sig að miðlægur stuðningur við börn (sbr. áður nefnd verkfærakista) verði í forgangi þegar nýr stofnun er sett á laggirnar. Nauðsynlegt er

þó að víkka hlutverkslýsinguna, sbr. tillögur sem gerðar eru hér á eftir um viðbætur við 1. og 2. gr. frumvarps um BFS.

Þess er jafnframt farið á leit að í nefndaráliti velferðarnefndar verði tekin afstaða til þess hvernig ætlunin er - til framtíðar - að fylgja eftir tillögunum frá 2016. Þessi eftirfylgni snýr að miðlægum stuðningi við velferðarþjónustu sveitarfélaga m.a. hvað varðar:

- Úrræði til þess að mæta geðrænum vanda eftir að komið er á fullorðinsár.
- Verkfærakista til þess að vinna gegn einmanaleika og félagsleg einangrun.
- Leiðbeiningar um samspil fjárhagsaðstoðar og annarra opinberra framfærslukerfa.

Þá er minnt á að tillögurnar frá 2016 lutu einnig að verkefnum Fjölmenningsseturs og réttindagæslu fatlaðs fólks sem hvor tveggja eru í óvissu eins og sakir standa.

Fjárhagsmálefni

Eins og fram kemur í umsögn sambandsins um sjálft samþættingarfrumvarpið (mál nr. 354) er mjög margt óljóst um útfærslu og fjármögnun verkefna. Af þeirri ástæðu er skynsamlegt að gert verði sérstakt samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um verka- og kostnaðarskiptingu. Lagt er til að sérstakur stýrihópur verði settur á laggirnar til þess að fylgja eftir innleiðingu á breytingum.

Meðal þeirra atriða sem hér um ræðir er hvernig eftirtalin þjónusta og úrræði skiptast á milli ríkis og sveitarfélaga:

- Þjónustumiðstöðvar sem starfa á landsvísu.
- Sérhæfð úrræði fyrir börn sem glíma við fjölþættan vanda.
- Önnur sérhæfð þjónusta, svo sem meðferðarúrræði utan stofnana fyrir börn.

Í fyrirliggjandi frumvarpi um BFS er farin sú leið að þessi verkefni séu ekki hluti af lögbundnu hlutverki nýrrar stofnunar og gjaldtökuheimild sett inn í nýja 7. gr. barnaverndarlaga sem fella mun kostnaðinn af þessari þjónustu og úrræðum á sveitarfélögin.

Sambandið fer fram á að það sé alveg skýrt frá hendi löggjafans að rekstur úrræða af hálfu BFS sé ekki valkvætt verkefni þeirrar stofnunar heldur starfsemi sem leiði beint af lögbundnu hlutverki hennar.

Þá er bagalegt að heildarmyndin liggi ekki fyrir m.a. um samspil þeirra verkefna sem falin verða nýrri BFS og þeirra úrræða sem núgildandi lög gera ráð fyrir, einkum úrræði á grundvelli 21. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Tillögur um efni einstakra greina frumvarps um BFS:

Um 1. og 2. gr.:

Eins og frumvarpið liggur fyrir Alþingi er gert ráð fyrir að lögbundið hlutverk nýrrar stofnunar einskorðist við þá þjónustu sem veitt er börnum.

Með vísan ofangreindrar umfjöllunar leggur sambandið til að 2. mgr. 1. gr. orðist svo (viðbætur undirstrikaðar):

Barna- og fjölskyldustofa starfar á grundvelli laga þessara og sinnir verkefnum sem tengjast þjónustu í þágu barna og fjölskyldna þeirra á grundvelli eftirtalinna laga:

Þá hljóði 1. mgr. 2. gr. svo:

Markmið Barna- og fjölskyldustofu er að vinna að velferð barna og fjölskyldna þeirra.

Við 2. mgr. 2. gr. bætist nýr málslíður svohljóðandi:

Þá skal stofnunin hafa samvinnu við sveitarfélög um verkefni á sviði félagsþjónustu sbr. m.a. 62. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Um 8. gr.:

Frumvarpið gerir ráð fyrir að í nýrri 7. gr. barnaverndarlaga verði fjallað um verkefni BFS. Sambandið leggur til þær breytingar á umræddri grein sem auðkenndar eru hér að neðan:

Barna- og fjölskyldustofa.

Barna- og fjölskyldustofa starfar samkvæmt þeim lögum sem um stofuna gilda og fer með verkefni ríkisins eins og nánar er mælt fyrir um í lögum.

Verkefni Barna- og fjölskyldustofu eru m.a. að:

- a. vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu, m.a. með því að stuðla að samþættingu barnaverndarstarfs og annarrar þjónustu í þágu barna,
- b. veita barnaverndarnefndum leiðbeiningar og ráðgjöf um framkvæmd barnaverndarlaga og vinnslu einstakra mála,
- c. stuðla að því að vinnsla barnaverndarmála sé í samræmi við lög, reglugerðir og leiðbeiningar,
- d. veita barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum skv. XII. kafla,
- e. fara með yfirstjórn heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá til að séu tiltæk skv. XIII. kafla og hlutast til um að slík heimili og stofnanir verði sett á fót,
- f. hafa yfirumsjón með vistun barna á heimilum og stofnunum, sbr. e-lið,
- g. fara með yfirstjórn barnahúsa og hlutast til um að þau verði sett á fót eftir því sem þörf krefur.

Barna- og fjölskyldustofu verður jafnframt falið, í samræmi við lögbundið meginhlutverk sitt, að:

- a. reka sérstakar þjónustumiðstöðvar eða verkefni í því skyni að treysta þverfaglegt samstarf, eflingu og samhæfingu stofnana við meðferð mála á sviði barnaverndar eða þjónustu við börn,

- b. reka sérhæfð úrræði fyrir börn sem glíma við fjölþættan vanda í samstarfi við önnur yfirvöld, t.d. á sviði fötlunar- eða félags- eða heilbrigðisþjónustu,
- c. bjóða barnaverndarnefndum aðra sérhæfða þjónustu, svo sem úrræði utan stofnana á sviði meðferðar fyrir börn, sem hefur það að markmiði að auðvelda nefndunum að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

~~Heimilt er að taka gjöld fyrir þau sérstöku verkefni sem Barna- og fjölskyldustofa sinnir skv. 3. mgr. eftir því sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Gjaldið skal aldrei vera hærra en nemur kostnaði við rekstur þjónustumiðstöðvar eða þeirrar sértæku þjónustu sem um ræðir, þ.m.t. kostnaður vegna launa og þjálfunar starfsfólks svo og önnur útgjöld sem sannanlega hljótask af þjónustunni.~~

Tillögur um efni einstakra greina frumvarps um GEV:

Um 11. gr.:

Í 11. gr. komi ný mgr. sem verði 2. mgr.:

Sveitarfélög skulu hafa eftirlit með framkvæmd samninga sem þau gera um að lögbundin þjónusta sveitarfélaga sé veitt af rekstrarleyfishafa. Þetta eftirlit skal teljast vera hluti af innra eftirliti sveitarfélaga og byggjast á beinum ákvæðum í samningum og kröfulýsingum sem teljast vera hluti af samningum.

Ný 23. gr.:

23. gr.

Samráð við sveitarfélög.

Stjórnvaldsfyrirmæli um tilhögun gæðaviðmiða og eftirlits skv. þessum lögum og þeim lögum sem tilgreind eru í 2. mgr. 1. gr. skulu sett að undangengnu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Samráð skal miða að því að leiða í ljós hvaða áhrif stjórnvaldsfyrirmæli, og breytingar á þeim, hafa gagnvart stjórnsýslu og fjárhag sveitarfélaga.

Við undirbúning og útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla sbr. 1. mgr. skal gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna og verkefni sem þau með höndum sem stjórnvöld.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri