

Alþingi
Nefndarsvið

150 REYKJAVÍK

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, 151 löggjafarþing 2020 -2021. Þingskjal 440 – 354. mál

Vísað er til beiðni nefndasviðs Alþingis sem barst Reykjavíkurborg þann 17. desember 2020 varðandi umsögn um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (hér eftir „frumvarpið“).

Almennt

Af hálfu Reykjavíkurborgar er markmiðum lagafrumvarpsins fagnað og að mati Reykjavíkurborgar er með fyrirhugaðri lagasetningu stigið stórt skref í þá átt að bæta þjónustu og stuðla að farsæld barna á Íslandi. Markmið frumvarpsins eru göfug, þ.e. að renna stoðum undir samþættingu á þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra sem nauðsynleg er til að bregðast við fjölbreytilegum þörfum þeirra. Áhersla skal vera á að veita snemmtækan stuðning og forvarnir fyrir börn og fjölskyldur þeirra í nærumhverfi sínu. Á hinn bóginn hefur Reykjavíkurborg verulegar efasemdir um að frumvarpið tryggi sveitarfélögum fjármögnum til rækslu þeirra lögbundnu verkefna sem áformað er að leggja á herðar sveitarfélaga til frambúðar með frumvarpinu enda er það mat Reykjavíkurborgar að verkefnið muni leiða til verulega aukinna útgjalda sveitarfélaga.

Stigskipting þjónustu

Í III. kafla frumvarpsins er lagt til að farsældarþjónusta skuli skilgreind með tilliti til þess hvaða stigi hún tilheyrir. Nýmæli er í íslenskri löggjöf að stigskipta þjónustu með þeim hætti sem hér er gert og fram kemur í 10. gr. til 12. gr. frumvarpsins. Fram kemur í 9. gr. frumvarpsins að sé ekki mælt fyrir um flokkun þjónustu í lögum skuli ráðherra viðkomandi málaflokks setja reglugerðir, eftir atvikum að höfðu samráði við sveitarfélög. Í ákvæðum 10. gr. til 12. gr. frumvarpsins er þannig ekki að finna nákvæmar skilgreiningar á því hvaða þjónusta falli undir hvaða stig. Á orðalagi ákvæðisins er heldur ekki ljóst hvort að stigskipting þjónustu muni eiga sér stað með lagasetningu sem breyti ákvæðum gildandi laga eða reglugerð. Af þessu tilefni er því komið á framfæri að hugað verði að heimildum ráðherra til setningar reglugerðar og löggjafinn hugi að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga eins og hann birtist í 78. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem fram kemur að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Því færi hugsanlega betur á að sveitarfélögum verði fengið með fyrirhuguðum lögum svigrúm við úfærslu samþættingar í stað fyrirmæla í reglugerð eða í lögum.

Þá í samhengi við framangreint er nauðsynlegt að ætíð verði haft samráð við sveitarfélög við setningu reglugerða eða breytinga á lögum og tekið tillit til ólíkrar stærðar þeirra og aðstæðna í reglugerðunum þar sem lagður verður grunnur að þeirri þjónustu sem mun felast í samþættingunni.

Í athugasemd við 9. gr. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að stofnanir tilheyri ekki endilega tilteknu þjónustustigi heldur verði að greina eðli þeirrar þjónustu sem stofnun veitir. Mikilvægt er að slíkt komi skýrt fram í lagatexta en ekki einungis í texta greinargerðar. Hætta er á að skipting eftir

þjónustustigi ýti undir tilhneigingu stofnana í þá átt að þær skilgreini sig frá hlutverki sínu og einblíni á að tilheyra einu þjónustustigi fremur en að veita þjónustu þvert á þjónustustig.

Í því samhengi þarf að gæta þess að flokkun á þjónustu leiði ekki til þess að réttur barna til þjónustu samkvæmt lögum skerðist. Afdráttarlaus flokkun á þjónustu sem þessi getur skapað þá hættu að barn fái hugsanlega ekki viðeigandi þjónustu þar sem að mati þjónustuveitanda falli það ekki í viðeigandi flokk til að fá þjónustuna. Slíkt yrði tæplega í samræmi við markmið laganna og þarf því að huga sérstaklega að þessu atriði.

Þjónustuboð til fjölskyldna

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að valin sé sú almenna leið að úrræði frumvarpsins feli í sér þjónustuboð til fjölskyldna sem er að öllu leyti valkvæð. Að mati Reykjavíkurborgar getur sú leið sem lögð er til í frumvarpinu leitt til þess að börn sem þurfi á samþættri þjónustu að halda fari á mis við hana ef foreldrar og/eða barnið telja hennar ekki þörf þrátt fyrir mat fagfólks um hið gagnstæða. Ekki er að því vikið hvernig mæta eigi þörfum barna sem þjónustan myndi gagnast en hennar er ekki óskað af hálfu barns eða foreldra. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að mælt sé skýrlega fyrir um í ákvæðum frumvarpsins hvaða afleiðingar höfnun á þjónustu hafi í för með sér svo að ljóst sé í hvaða farveg þjónustuaðilum beri að setja málefni barns sem svo er statt um. Slíkt ákvæði væri í samræmi við það markmið frumvarpsins að stuðla að farsæld barna og tryggja aðgang þeirra að þjónustu, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Hlutverk tengiliða og málstjóra

Í 17. gr. til 19. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk tengiliða en þar er um að ræða nýtt lögbundið hlutverk sem almennt verður í höndum heilsugæslu, heilbrigðisstofnunar, leik-, grunn eða framhaldsskóla eftir aldri barns eða ef framangreint á ekki við um barnið þá gegni starfsmaður félagsþjónustu sveitarfélags hlutverkinu. Hlutverk tengiliða er aðallega að upplýsa foreldra og fylgja eftir skipulagi á fyrsta stigi þjónustu eftir því sem mælt er fyrir um í 17. gr. til 19. gr. frumvarpsins. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins er tengiliður barns frá fæðingu og þar til barn hefur nám í leik- eða grunnskóla starfsmaður heilsugæslustöðvar eða heilbrigðisstofnunar í heilbrigðisumdæmi barns. Þegar barn hefur nám í leik-, grunn- eða framhaldsskóla er tengiliður starfsmaður skólans þar sem barn er við nám. Á ákvæðinu er því ljóst að mest muni mæða á sveitarfélögum vegna vinnu tengiliða þar sem börn verja stærstum hluta æsku sinnar í leik- og grunnskólum á vegum sveitarfélaga.

Þegar kemur að börnum á leik- og grunnskólaaldri er fyrsta stigs þjónusta samkvæmt 10. gr. frumvarpsins almenn þjónusta fyrir öll börn sem framkvæmd er í almennu skóla- og frístundastarfi. Tengiliður þarf því að gjörþekkja skólaumhverfi bæði leik- og grunnskóla, þ.e. öll sérkennslu og stuðningsúrræði sem foreldrum stendur til boða innan skólans og frístundastarfsins og helstu almenn stuðningskerfi og stoðfélög í samfélaginu. Almennt má gera ráð fyrir að sú þekking sé til staðar hjá kennurum, námsráðgjöfum og stjórnendum í leik- og grunnskólum enda eru þau sérfræðingar í kennslu barna og hafa mestu þekkingu á skólastarfi.

Í ljósi þess og þar sem hlutverk tengiliðar og málstjóra verður nýr þáttur í lögboðinni þjónustu af hálfu sveitarfélaga og sjálfstætt rekinna leik- og grunnskóla telur Reykjavíkurborg mikilvægt að horft sé til þessara staðreynda við mat á áhrifum frumvarpsins enda ljóst að með því fyrirkomulagi mun fylgja umtalsverður kostnaður fyrir sveitarfélög. Um nánari umfjöllun um það atriði er vísað til umfjöllunar um fjárhagslega áhrif frumvarpsins. Einnig verður að horfa til þess að í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að tengiliður sé í nærumhverfi barnsins og því má telja að þó svo að málefni barns færist yfir til málstjóra frá tengiliði þá muni tengiliður þrátt fyrir það áfram vera fyrsta tenging þjónustuveitanda við foreldra/barn, enda sérþekking tengiliðar e.t.v. meiri er lítur að þáttum eins og menntun og umönnun hvers barns fyrir sig.

Þá er brýnt að sveitarfélögum verði veitt svigrúm til að ákvarða hver skuli gegna hlutverki tengiliða

og málstjóra í sinni starfsemi á hverjum stað. Reykjavíkurborg telur rétt að reglugerðarheimildir ráðherra samkvæmt 5. mgr. 17. gr. og 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins verði fjarlægðar og þess í stað verði ákvæði um gerð leiðbeininga af hálfu ráðherra. Ef sá kostur er ekki fýsilegur þá verði framangreindar reglugerðarheimildir einskorðaðar við útfærslu á hlutverkum tengiliða og málstjóra en fjalli ekki t.d. um menntunarkröfur þeirra og fjölda barna sem hver tengiliður getur þjónustað. Rétt er að treysta sveitarfélögunum til að skipuleggja störf tengiliða og málstjóra eins og best hentar á hverjum stað.

Áhrif á fjárhag sveitarfélaga

Ljóst er að með ákvæðum frumvarpsins er verið að leggja auknar skyldur á herðar sveitarfélaga við rækslu nýs lögbundins verkefnis. Fyrirhugað verkefni, verði það að lögum, mun verða umfangsmikið og kostnaðarsamt fyrir sveitarfélög og því nauðsynlegt að tryggja sveitarfélögum fjármögnun þess með nýjum tekjustofnum til frambúðar. Þá má benda á að ráðherra er ætlaðar samkvæmt frumvarpinu reglugerðarheimildir sem geta aukið enn frekar kostnað sveitarfélaga, allt eftir því hvernig ráðherra útfærir verkefni sveitarfélaganna samkvæmt lögunum hverju sinni. Óhætt er að segja að verulegur vafi ríki um kostnað sveitarfélaga og ætlað hagræði fyrir sveitarfélög sem frumvarpið eigi að hafa í för með sér fyrir rekstur sveitarfélaga. Því er að mati Reykjavíkurborgar framtíðarfjármögnun til sveitarfélaga vegna verkefnisins algerlega ótrygg og hætta á því að sveitarfélög muni sitja upp með kostnaðarauka til frambúðar vegna rækslu verkefnisins án nýrra tekjustofna til að mæta þeim kostnaði. Þannig segir í lið 6.1. *áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélaga* í greinargerð með frumvarpinu að hagræði verði af stigskiptingu þjónustu þar sem efling á fyrsta stigs þjónustu muni draga úr álagi á öðru og þriðja stigs þjónustu þar sem úrræðin eru samkvæmt því sem fullyrt er í greinargerð með frumvarpi dýrari og öll úrlausn þeirra flóknari. Jafnframt muni verkefnið leiða til betri nýtingar starfskrafta starfsmanna með markvissri þjónustu og skýrari verkaskiptingu þvert á kerfi. Engin vissa er fyrir því að fyrirætlað hagræði sveitarfélaga náist við það eitt fyrsta stigs þjónusta verði eflid.

Eftirfarandi eru þeir þættir sem að Reykjavíkurborg telur að muni meðal annars stofna til aukins kostnaðar miðað við fyrirliggjandi upplýsingar:

a) Kostnaður vegna tengiliða

Samkvæmt kostnaðarmati sem lagt er til grundvallar og var kynnt sveitarfélögum vegna tengiliða er gert ráð fyrir að kostnaður sé nú þegar að stofni til fjármagnaður í rekstri sveitarfélaga. Reykjavíkurborg er því ósammála og telur rétt að vekja athygli á að um það atriði ríki mikil óvissa. Þannig segir í lið 6.1. *áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélaga* í greinargerð með frumvarpinu að hagræði verði af stigskiptingu þjónustu þar sem efling á fyrsta stigs þjónustu muni draga úr álagi á öðru og þriðja stigs þjónustu þar sem úrræðin eru samkvæmt því sem fullyrt er í greinargerð með frumvarpi dýrari og öll úrlausn þeirra flóknari. Jafnframt muni verkefnið leiða til betri nýtingar starfskrafta starfsmanna með markvissri þjónustu og skýrari verkaskiptingu þvert á kerfi. Engin vissa er fyrir því að fyrirætlað hagræði sveitarfélaga náist við það eitt fyrsta stigs þjónusta verði eflid.

Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er gert ráð fyrir að verulegur hluti vinnuframlags tengiliða komi frá núverandi starfsmönnum leik- og grunnskóla. Sú forsenda er háð verulegri óvissu og meta þarf og greina hvort starfsmenn leik- og grunnskóla hafi yfirhöfuð svigrúm til að bæta við sig verkefnum miðað við gildandi starfslýsingar og stöðugildi. Í greiningu ráðgjafa er gert ráð fyrir að hvert stöðugildi muni kosta um tíu milljónir króna. Staðhæfing um kostnað hvers stöðugildis þarf að byggja á menntunar- og þekkingarkröfum til tengiliða. Þar sem það og svigrúm núverandi starfsmanna til að bæta við sig verkefnum liggur ekki ljóst fyrir er ómögulegt að greina ætlaðan kostnað við stöðugildi eða fullyrða þar um.

b) Kostnaður vegna málstjóra

Samkvæmt kostnaðarmati ráðgjafa ráðuneytisins sem var falið að meta annars vegar fjárhagsleg

hagræn áhrif frumvarpsins og hins vegar að meta áhrif þess á fjárhag sveitarfélaga er gert ráð fyrir að 72% kostnaðar sveitarfélaga vegna málstjóra sé nú þegar fjármagnað í rekstri sveitarfélaga. Reykjavíkurborg er þessu ósammála og telur að um þetta atriði ríki mikil óvissa.

Þannig segir í 20 gr. frumvarpsins að sveitarfélög skuli skipa málstjóra og í 21 gr. þess er fjallað um hlutverk málstjóra sem er að leiða sambættingu þjónustu í þágu farsældar barns sem hefur þörf fyrir annars eða þriðja stigs þjónustu til samræmis við nánari skilgreiningu í ákvæðinu. Í ljósi þess má gera ráð fyrir að fjölgun málstjóra auki þrýsting á viðbótarþjónustu sveitarfélaga til barna umfram það sem nú er. Þá er í 22. gr. er jafnframt kveðið á um að málstjóri stofni stuðningsteymi sem mun leiða til aukins kostnaðar vegna þeirra barna sem ekki fá sambærilega þjónustu í dag frá sveitarfélögum. Ekki er að sjá að í kostnaðarmati sé tekið nægilegt tillit til þessara atriða.

c) Kostnaður vegna verkefna þjónustuveitenda

Í 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldur þjónustuveitenda en undir hugtakið þjónustuveitendur falla meðal annars leikskólar, grunnskólar, frístundaheimili, félagsmiðstöðvar, félagsþjónusta og barnavernd. Af lestri ákvæðisins má sjá að framangreindum aðilum verða falin ný og aukin verkefni og er með öllu er óljóst hver kostnaðaraukinn verður fyrir sveitarfélög vegna hinna nýju verkefna eða að gert sé nægilega ráð fyrir þeim kostnaði sveitarfélaga.

d) Kostnaður vegna aukinna framlaga til sjálfstætt rekinna leik- og grunnskóla

Í Reykjavík eru starfræktir 6 sjálfstætt reknir grunnskólar með þjónustusamning við Reykjavíkurborg. Framlag sveitarfélagsins skal nema að lágmarki 75% af vegnu meðaltali heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt árlegum útreikningi Hagstofu Íslands. Þá hafa fjórir skólanna gert samning um greiðslu framlags til þeirra vegna reksturs frístundaheimila þeirra.

Jafnframt eru í Reykjavík 17 sjálfstætt reknir leikskóla sem njóta framlags sem byggt er meðal annars á áætluðum heildarkostnaði borgarrekinnna leikskóla. Það verkefni er frumvarpið leggur m.a. á herðar sjálfstætt rekinna skóla mun hafa í för með sér hækkun á rekstrarkostnaði þeirra.

Hækkun á rekstarkostnaði leik- og grunnskóla borgarinnar leiðir væntanlega til þess að grundvöllur greiðslna til sjálfstætt rekinna skóla hækkar sem hefur í för með sér aukin útgjöld Reykjavíkurborgar. Í frumvarpinu er ekki ljóst hvort að tekið sé tillit til kostnaðarauka sveitarfélaga vegna þjónustusamninga við sjálfstætt rekna leik- og grunnskóla.

e) Kostnaður vegna svæðisbundinna farsældarráða

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins skulu sveitarfélög stofna svæðisbundin farsældarráð sem er ætlað að vera vettvangur fyrir svæðisbundið samráð um farsæld barna. Þar skulu m.a. eiga sæti fulltrúar svæðisbundinna þjónustuveitenda á vegum sveitarfélaga.

Svæðisbundin farsældarráð munu krefjast töluverðs vinnuframlags frá starfsmönnum sveitarfélaga enda eru lagðar ríkar skyldur á svæðisbundin farsældarráð um gerð áætlana og forgangsröðun aðgerða og að sveitarfélög vinni skýrslur um framvindu slíkra áætlana, sbr. 2. mgr. og 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Slíkt aukið vinnuframlag þurfa sveitarfélög að greiða fyrir. Miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir er ekki hægt að áætla þann aukna kostnað en hann gæti orðið verulegur miðað við þau markmið og verkefni er ráðunum er ætlað samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Árangursmælikvarðar

Í greinargerð með frumvarpinu undir lið 6.1 *Áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélga* ga kemur fram að samhliða frumvarpinu verði settir fram skýrir árangursmælikvarðar og að gert verði reglulegt

árangursmat. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að umræddir mælikvarðar liggi fyrir í ákvæðum laganna svo hægt verði að gera breytingar á skipulagi á þjónustu við börn innan Reykjavíkurborgar sem og öðrum sveitarfélögum áður en lögin taka gildi verði þau samþykkt. Jafnframt er nauðsynlegt að gera ráð fyrir fjármagni til að leysa verkefni sem tengjast breytingum á tölvukerfum vegna hins nýja verkefnis.

Heildaráhrif

Ef frumvarp þetta verður að lögum er gert ráð fyrir að um verði að ræða miklar framfarir í þjónustu við börn. Ljóst er að ef samþætting ber árangur muni það leiða til meiri samfellu og þess að börn fái fyrir þjónustu. Því má gera ráð fyrir að veitt þjónusta verði umfangsmeiri en áður og þar af leiðandi kostnaðarsamari fyrir sveitarfélög.

Því verður ekki unnt að horfa einungis til þess kostnaðar sveitarfélaga sem beinlínis stofnast vegna nýrra verkefna þeirra samkvæmt ákvæðum frumvarpsins meðal annars með tilkomu tengiliða og málsstjóra og stofnunar farsældarráða. Einnig þarf að gera ráð fyrir þeim viðbótarkostnaði og afleiddu áhrifum sem skapast vegna aukinna þjónustu við börn á vegum sveitarfélaga vegna ákvæða frumvarpsins. Slík þjónusta krefst mikils og sérhæfðs mannafla auk nauðsynlegrar aðstoðar fjölskyldna barna til að tryggja farsæld þeirra. Því er af hálfu Reykjavíkurborgar lögð áhersla á nauðsyn ítarlegrar kostnaðargreiningu varðandi þá aukningu á þjónustu sveitarfélaga sem óhjákvæmilega mun myndast ef samþætting þjónustunnar verði að veruleika og að sveitarfélögum verði tryggð full fjármögnun á því til frambúðar svo hægt sé að raungera markmið frumvarpsins. Slík kostnaðargreining þarf að liggja fyrir áður en frumvarpið verður að lögum svo að tryggja megi fjármögnun hinna nýju verkefna sveitarfélaga og afleiddan viðbótarkostnað áður en frumvarpið verður að lögum.

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga til bráðabirgða

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. 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. Samband íslenskra sveitarfélaga áætla að kostnaðarauki sveitarfélaganna nemi á bilinu 662 til 1.104 m. kr á ári. Eins og áður var rakið bendir allt til þess að kostnaður sveitarfélaga við verkefnið sé bæði háður mikilli óvissu og verulega vanmetinn. Reykjavíkurborg minnir á að ráðherra ber samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ábyrgð á að kostnaðarmat sé gert á fjárhagslegum áhrifum lagafrumvarpa á fjárhag sveitarfélaga. Slíkt mat verður eðli málsins samkvæmt að greina frá öllum fyrirsjáanlegum fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög að teknu tilliti til óvissupátta en ekki einungis beinum fjárhagslegum áhrifum. Eins og áður hefur komið fram þá telur Reykjavíkurborg þörf á frekari rýni á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins vegna þess að fjármögnun sveitarfélaga af hinum nýju fyrirhuguðu verkefnum er ótrygg.

Rétt er að benda á að í 27. gr. frumvarpsins er lagt til að fjármögnun kostnaðarauka sveitarfélaga sem leiðir af frumvarpinu skuli gerð með því að bæta við nýju bráðabirgðaákvæði við lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Samkvæmt ákvæðinu skal við tekjur Jöfnunarsjóðs, samkvæmt 8. gr. a laga nr. 4/1995, á árunum 2022–2024 bætist árlegt framlag úr ríkissjóði sem skal, þrátt fyrir 9. gr. laganna, ráðstafa með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga til að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna. Samkvæmt ákvæðinu skulu framlög til einstakra sveitarfélaga ekki vera hærri en umframkostnaður sveitarfélagsins af framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna að frádregnum ávinningi sem sveitarfélagið fær af þeim. Í lokamálsgrein ákvæðisins segir svo að nánar skuli kveðið á um útreikning framlaga samkvæmt þessari grein í reglugerð. Í ákvæðinu er ekki gert ráð fyrir fjárhagslegum framlögum til sveitarfélaga vegna verkefnisins nema á innleiðingartímabilinu árin 2022–2024. Að því loknu þurfa sveitarfélög að fjármagna kostnaðarauka úr sjóðum án sérstakra tekna eða framlaga til fjármögnunar kostnaðarins. Engin víska er um hagræði sveitarfélaga af þeirri samþættingu og breytingu sem frumvarpinu er ætlað

að ná fram og því er veruleg áhætta fólgin í frumvarpinu fyrir sveitarfélög m.t.t. aukins kostnaðar til lengri og skemmri tíma í ljósi óvissu um að áætlun um ávinning muni rætast. Með vísan til þess og að fram kemur að veruleg óvissa sé um kostnað og ávinning frumvarpsins er lögð áhersla á að íslenska ríkið skuldbindi sig með lagaákvæði til þess að láta fara fram uppgjör ár hvert á kostnaði sveitarfélaga þar sem sveitarfélögum verði greiddur umframkostnaður við rækslu verkefna frumvarpsins sem og að íslenska ríkið ábyrgist að tryggja sveitarfélögum tekjustofna til rækslu verkefnanna, óháð því hvaða leið til fjármögnunar þeirra verði fyrir valinu.

Því leggst Reykjavíkurborgar eindregið gegn fyrirhugaðri leið til fjármögnunar samkvæmt 27. gr. frumvarpsins og í ljósi biturrar reynslu sveitarfélaga af fjármögnun verkefna með framlögum úr Jöfnunarsjóði við yfirfærslu þeirra frá íslenska ríkinu til sveitarfélaga, sbr. yfirfærslu rekstrar grunnskóla og mikils og vaxandi hallarekstrar á þjónustu við fatlað fólk. Reykjavíkurborg leggur þess í stað til að 27. gr. frumvarpsins verði endurskoðuð og gerir þá tillögu að verkefnið verði fjármagnað til sveitarfélaga með gerð þjónustusamninga, líkt og nánar verður rakið.

Þar sem hvorki beinn eða afleiddur kostnaður sveitarfélaga við rækslu hins nýja verkefnis liggur fyrir né ætlað hagræði af því fyrir sveitarfélög, leggur Reykjavíkurborg til að í stað þess að fjármunum verði úthlutað til sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð verði gerðir þjónustusamningar við sérhvert sveitarfélag með skýrum ákvæðum um þjónustuhlutverk (þjónustulýsingu) byggt á þjónustuþörf barna í hlutaðeigandi sveitarfélagi og greiðslum fyrir rækslu þess til sveitarfélaga úr ríkissjóði. Með því er betur tryggt að verkefni frumvarpsins séu hverju sinni fullfjármögnuð. Má í því samhengi nefna góða reynslu af þjónustusamningi um heimahjúkrun milli Reykjavíkurborgar og ríkisins. Í slíkum samningum þarf að tryggja sveitarfélögum rétt til endurskoðunar samnings ef í ljós kemur að fjármögnun stendur ekki undir auknum kostnaði sveitarfélags vegna rækslu verkefna frumvarpsins.

Jafnframt að ráðherra leggi fram skýra lýsingu á þjónustukröfum til hvers sveitarfélags og meti á þeim grunni kostnaðaráhrif frumvarps á sérhvert sveitarfélag. Í því sambandi verður að gera þá kröfu til ráðherra að hann skilgreini hvernig íslenska ríkið hyggist mæta kostnaðaraukningu hvers sveitarfélags. Sveitarfélag verður þannig að hafa raunhæfan möguleika á að knýja á um leiðréttingu mála sinna ef sýnt hefur verið fram á að fjármögnun verkefnisins stendur ekki undir kostnaði við rækslu þess. Þannig mætti t.d. mæla fyrir um að ef ekki náist samkomulag milli sveitarfélags og ráðherra að til sé staðar nefnd eða með öðrum hætti hægt að kalla til hlutlausan aðila til að skera úr um ágreininginn.

Reykjavíkurborg telur þó engu að síður rétt að benda á annmarka á 27. gr. frumvarpsins líkt og það er orðað. Þannig er í ákvæði 27. gr. frumvarpsins aðeins mælt fyrir um framlög til „*einstakra sveitarfélaga*“ en ekki allra. Engin viðmið er að finna í ákvæðinu um hvenær „*einstakt sveitarfélag*“ eigi rétt á framlaginu eða hvernig beri að reikna framlög út og úthluta til sveitarfélaga. Einungis segir að framlög til „*einstakra sveitarfélaga*“ skuli ekki vera hærri en „*umframkostnaður*“ sveitarfélagsins við framkvæmd laganna að frádregnum ávinningi sem sveitarfélagið fær „*af þeim*“ og að nánari útfærsla muni eiga sér stað í reglugerð. Þessi framsetning skapar hlutaðeigandi sveitarfélögum mikla og óásættanlega óvissu um fjármögnun þessa nýju verkefna.

Í greinargerð með frumvarpi segir í athugasemd við 27. gr. að af þessu leiði að forsendur úthlutunar fjármagns sé að kostnaður og ávinningur verkefnisins verði skráður sérstaklega og með samræmdum hætti hjá sveitarfélögum. Engar nánari skilgreiningar er að finna í ákvæðum laganna eða greinargerð um hvað sé átt við um kostnað og ávinning, þ.e. hvað teljist til kostnaðar af framkvæmd laganna og hvað sé ávinningur af framkvæmd þeirra. Hugtök þessi þarf að skilgreina og þau þurfa að liggja skýrt fyrir í ákvæði laganna, sérstaklega í ljósi þess að skráningunni er ætlað að vera samræmd á milli sveitarfélaga. Vegna þessa er áréttað mikilvægi þess að árangursmælikvarðar liggi fyrir í ákvæði laganna.

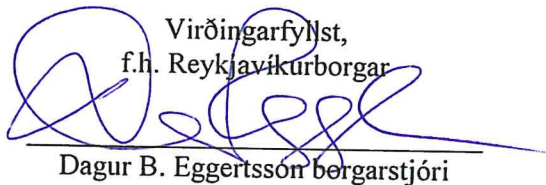
Samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944 skulu tekjustofnar

sveitarfélaga ákveðin með lögum. Ákvæðið felur þannig í sér lagaáskilnaðarreglu sem veitir sveitarfélögum vernd gagnvart öðrum handhöfum framkvæmdavalds. Framlag það sem lagt er til í greinargerð með frumvarpi laganna mun teljast til lögbundinna tekjustofna sveitarfélaga, sbr. einnig b. lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 4/1995. Um framlagið þarf því að fjalla um í lögum og í því samhengi þarf 27. gr. frumvarpsins að vera skýr og fyrirsjáanleg um forsendur fyrir úthlutun framlagsins. Því er það ófrávíkjanleg krafa Reykjavíkurborgar, eigi að fara á þessa leið, í samræmi við áður greint ákvæði stjórnarskrár, að mæla skal fyrir um í skýru og ótvíræðu lagaákvæði um það hvernig beri að reikna framlög einstakra sveitarfélaga út og að framlögin standi undir raunkostnaði hlutaðeigandi sveitarfélaga.

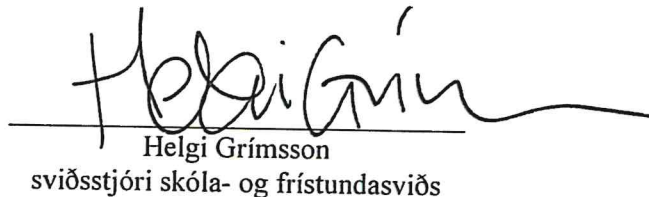
Þá er af hálfu Reykjavíkurborgar lagt til að gildistaka laganna verði ekki fyrir en viðeigandi reglugerðir og/eða leiðbeiningar auk árangursmælikvarða liggi fyrir og sveitarfélögum hafi gefist nægilegt svigrúm til skipulagningar fyrir innleiðingu verkefnisins. Í því samhengi að tryggt verði að í innleiðingarteymi því sem getið er um í greinargerð með frumvarpinu í ákvæði til bráðabirgða verði fulltrúar félagsmálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis landlæknis og sambands sveitarfélaga. Jafnframt er nauðsynlegt að sveitarfélögin njóti viðeigandi fag- og fjárstuðnings ríkisins við innleiðingu verkefnisins og að sá stuðningur verði tryggður samkvæmt ákvæðum fyrirhugaðra laga.

Ef frekari upplýsinga er óskað verða þær góðfúslega veittar. Jafnframt óskar Reykjavíkurborg eftir því að fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að koma fyrir velferðarnefnd og gera betur grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.

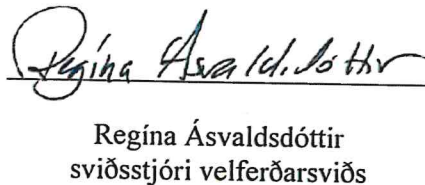
Virðingarfyllst,
f.h. Reykjavíkurborgar



Dagur B. Eggertsson borgarstjóri



Helgi Grímsson
sviðsstjóri skóla- og frístundasviðs



Regína Ásvaldsdóttir
sviðsstjóri velferðarsviðs



Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs