

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarráð

Sendandi: Regína Ásvaldsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs

Efni: Minnisblað unnið af Kristjönu Gunnarsdóttur, skrifstofustjóra á velferðarsviði

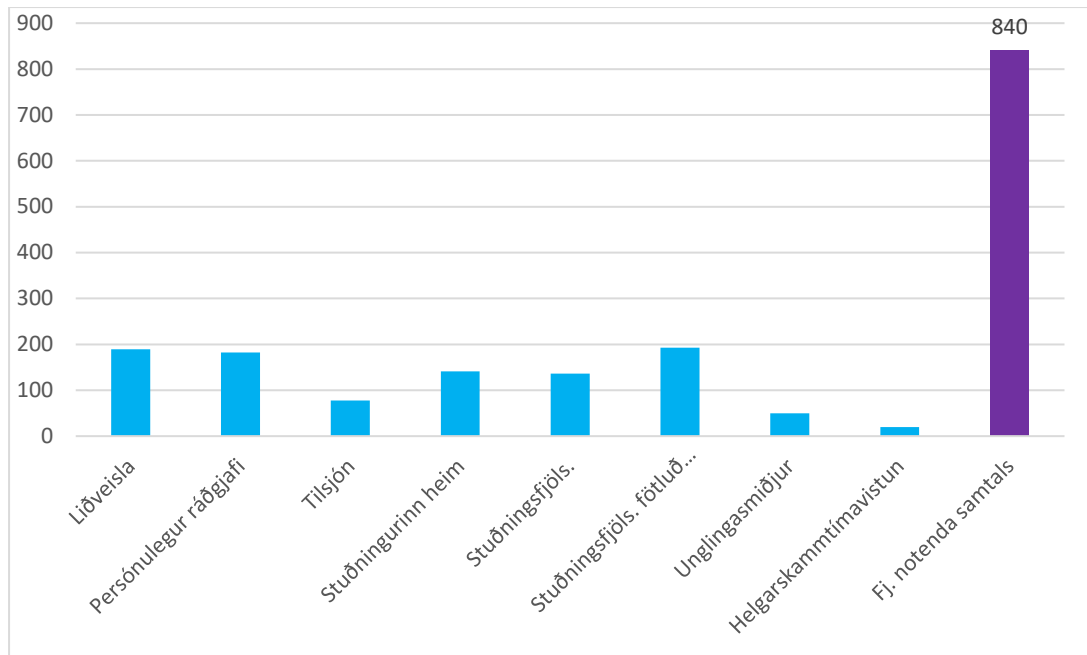
Forsaga:

Á fundi Borgarstjórnar 2. október 2018 samþykkti borgarstjórn að fela velferðarsviði að hefja undirbúning að **nýrri starfsemi** sem haldi utan um stuðningsþjónustu og taki til þeirrar auknu þjónustuþarfar sem leiðir af lögum um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 37/2018 með síðari breytingum og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 ásamt því að skoða hvort stuðningsþjónusta á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002 eigi að tilheyra nýrri starfsemi.

Tillögur að útfærslu ásamt kostnaðarmati yrðu lagðar fyrir velferðarráð og borgarráð eigi síðar en 1. desember 2018. Í greinargerð með tillögunni kemur fram að stuðningsþjónusta er lögbundin þjónusta en engu að síður eru fjölmargir einstaklingar á bið eftir þessari tegund þjónustu þar sem eftirspurn eftir þjónustunni er langt umfram fjárheimildir til að mæta henni. Samkvæmt fjárveitingu fyrir árið 2019 er gert ráð fyrir tæplega einum milljarði í stuðningsþjónustuna. Samningar vegna NPA eða notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar koma til viðbótar kostnaði vegna stuðningsþjónustunnar.

Greinargerð:

Í framlagðri tillögu velferðarsviðs að undirbúningi nýrrar starfsemi er stefnt að því að í fyrsta áfanga verði horft til þjónustu við öll börn og barnafjölskyldur og komið verði á fót **Samstarfsneti** um þá þjónustu. Um er að ræða Samstarfsnet yfir þá þjónustu sem áður hefur verið kölluð stuðningsþjónusta (persónuleg ráðgjöf, liðveisla, tilsjón og stuðningsfjölskyldur) sem og þjónustu sem lítur að foreldrafærninámskeiðum (t.d. PMT), námskeiðum fyrir börn, Stuðningnum heim (Uppeldisráðgjöf heim), Unglingasmiðjum og helgarskammtímavistun, þar sem sú þjónusta er eðlislík þeirri þjónustu sem nefnd hefur verið stuðningsþjónusta. Helsta ástæðan fyrir því að horft er til barna og barnafjölskyldna í þessum fyrsta áfanga er áhersla á mikilvægi snemmtækrar íhlutunar.



Mynd 1 Veitt stuðningsþjónusta vegna barna og barnafjölskylda árið 2017 skv. tölum málaskráar.

Árið 2017 voru notendur ofangreindrar þjónustu samtals 840. Miðað við tölur á tímabilinu janúar til september 2018 verður fjöldinn svipaður fyrir árið 2018. Á biðlista 1. desember 2018 voru 403, þá höfðu 78 beðið innan við þrjá mánuði sem má teljast eðlilegur vinnslutími en 325 höfðu beðið lengur en þrjá mánuði.

Í tillöggunni felst að þjónusta við börn og barnafjölskyldur verði skipulögð, veitt og þróuð frá einni starfseiningu sem vinnur þvert á borgina og í nánu samstarfi við þjónustumiðstöðvar og barnavernd. Lögð verði áhersla á samræmda þjónustu en þó sveigjanlega sem geti mætt ólíkum þörfum borgarbúa, að jafnræði að þjónustunni verði tryggt og aðkoma fagmenntaðs starfsfólks verið aukin.

Undirbúningur:

Í ársbyrjun 2018 vann Naskur ehf. stöðumat á stuðningsþjónustu velferðarsviðs og í október sama ár var kynnt úttekt RR ráðgjafar og Capacent ehf. um skipulag barnaverndarstarfs í Reykjavík. Í helstu niðurstöðum hjá Naski kom fram að það væru langir biðlistar eftir stuðningsþjónustu, bæði væru þeir á biðlista sem hafa verið metnir til ákveðins tímafjölda og fá enga þjónustu og þeir sem eru með þjónustu en eru á bið eftir hámarki þess þjónustutíma sem þeir eru metnir til. Ennfremur kom fram að starfsfólk þjónustumiðstöðva eyði miklum tíma í að finna rétt starfsfólk til að sinna einstaklingsþjónustu við fatlaða einstaklinga. Þar að leiðandi er mjög mikil umsýsla á öllum þjónustumiðstöðvum vegna fjölda starfsmanna í tímavinnu. Helstu tækifæri til umbóta voru að mati ráðgjafa Nasks að nýta tæknina betur í stuðningsþjónustunni, útbúa nýjar reglur fyrir þjónustuna og tryggja samræmt mat, búa til aðlaðandi starfsumhverfi fyrir þá sem vinna við stuðningsþjónustu og gera stuðningsþjónustuna að bundnum lið. Ennfremur kom fram mikilvægi þess að halda í ákveðið frumkvæði sem væri á þjónustumiðstöðvunum við að móta þjónustuna og nýta þær stofnanir og starfsemi sem eru í nærumhverfinu til samstarfs. Í niðurstöðum RR ráðgjafar og Capacent sem voru kynntar síðastliðið haust kom fram að það væri mjög brýnt að setja á laggirnar miðlæga starfsemi til að halda utan um og þróa stuðningsþjónustu sem bæði

þjónustumiðstöðvar og Barnavernd gætu leitað til. Haldnar voru fjölmennar vinnustofur með starfsfólki við gerð tillagna í báðum tilvikum

Undirbúningur að tillögum um stofnun Samstarfsnetsins hefur tekið mið af fyrirnefndum úttektum og þann 17. desember 2018 var haldinn fjölmennur samráðsfundur um þjónustu við börn og barnafjölskyldur. Til fundarins voru boðaðir fulltrúar allra þjónustumiðstöðva, barnaverndar, helstu samstarfsaðila og hagsmunasamtaka. Á fundinn mættu um 80 manns þar sem m.a. var unnin SVÓT og PESTLE greining á framlögðum drögum að tillögum vinnuhópsins.

Í töflu má sjá helstu niðurstöður SVÓT greininga en fram kom að helsti ávinningur yrði aukin yfirsýn yfir þjónustuþarfir, jafnræði í veitingu þjónustunnar og aukin fagmenntun og sérhæfing starfsfólks. Helstu ábendingar samráðsfundarins lutu að áskorunum um að tryggja samstarf og tengsl við þjónustumiðstöðvar og nærumhverfið og að nægjanlegt fjármagn yrði tryggt til að auka gæði þjónustunnar.

Tafla 1: SVÓT greining

Styrkleikar	Veikleikar
<ul style="list-style-type: none"> • Aukin yfirsýn yfir þjónustuþarfir • Jafnræði í þjónustu á milli barna – sama þjónusta alls staðar • Samræmd gæðaviðmið og árangursmat • Betri nýting fjármuna • Þjónusta sett uppá "hærra plan" • Fleiri fá þjónustu - biðlistar stytast • Meiri sveigjanleik • Aukin fagmenntun starfsfólks - sérhæfing • Áhersla á starfsfólk, ráðningar, handleiðslu og stuðning • Starfsfólk í herra starfshlutfalli 	<ul style="list-style-type: none"> • Tengslarof við starfsmenn þjónustumiðstöðva. • Fjarlægð frá frá samstarfsaðilum og nærumhverfi • Flóknara að nýta úrræði í nærumhverfi, staðarþekking nýtist ekki eins vel • Hugsanlega minni viðbragðsflýtir í þjónustu • Dregur úr þverfaglegu samstarfi innan þjónustumiðstöðva • Starfsmenn þurfa að fara langar vegalengdir til að veita þjónustu • Aukin yfirbygging á kostnað fjármagns í grasrótina
Ógnanir	Tækifæri
<ul style="list-style-type: none"> • Pólítískar áherslur breytast í kosningum • Skortur á fjármagni • Viðhorf starfsmanna til breytinga • Menntunarþáttur starfsmanna, laun þarf að hækka • Annað stuðningskerfi hjá skóla- og frístundasviði • Þyrfti gott tæki til að skilgreina "þarfir" • Aukið flækjustig 	<ul style="list-style-type: none"> • Auðveldara að auka samræmingu á milli sviða (velferðarsviðs og skóla- og frístundasviðs) • Betri nýting á fjármagni þegar „síló“ verða brotin niður • Sama þjónusta um alla borg – jafnræði • Samræmd aukin fræðsla fyrir stuðningsaðila – áhersla á fagmennsku. Betri þjónusta aukin fagmennska

Samstarfsnet um þjónustu við börn og barnafjölskyldur:

Samstarfsnet um þjónustu við börn og barnafjölskyldur er þjónustueining á vegum velferðasviðs með stefnumarkandi hlutverk og því mikilvægt að það eigi gjöfult samstarf við alla þá sem koma að þjónustu við börn og barnafjölskyldur í borginni og landinu öllu.

Samstarfsnetið byggi á hreyfanlegri verkefnastjórnun (*Agile Projects Management*) þar sem hver starfsmaður beri ábyrgð á fleiri verkefnum og eigi í samstarfi við önnur teymi sem stjórnad er af mismunandi leiðtogum. Þetta er einn mikilvægasti þátturinn í því að fá þá virkni sem nauðsynleg er til að hugmyndafræði Samstarfsnetsins nái tilgangi sínum. Þannig spinnist vefir netsins og virkji **samsköpunarkraft** (co-creation) allra. Þjónustumiðstöðvar ásamt nærumhverfi og barnavernd þurfa því að verða nánir samstarfsaðilar enda verður Samstarfsnetið eitt af mikilvægustu verkfærum þjónustumiðstöðva í þeirri áherslu að veita faglega gæðþjónustu til barna og fjölskyldna þeirra.

Hlutverk Samstarfsnetsins er að:

- tryggja jafnræði barna og barnafjölskyldna í borginni að þjónustu í samræmi við lög og reglugerðir, áherslur velferðarráðs og samfélagslegra þarfa hverju sinni
- innleiða gagnreyndar aðferðir ásamt því að þróa vinnuferla og gæðaviðmið
- tryggja nægjanlegt framboð af hæfu starfsfólki og þekkingu þess.

Framkvæmdastjóri Samstarfsnetsins yrði hluti af framkvæmdastjórn velferðasviðs. Mikilvægt er að huga vel að breytingarstjórnun þannig að þessi eining nái að tileinka sér nýtt vinnulag sem byggir á teymisvinnu og upplýsingamiðlun. Það kom skýrt fram á samráðsfundinum þann 17. desember 2018 að þetta yrði stærsta áskorun Samstarfsnetsins. Því þarf að velja aðila sem eru sterkir hvað varðar breytingastjórnun og nýskapandi hugsun og veita þeim það umboð sem nauðsynlegt er.

Mannauður:

Ráðningasamband samkvæmt skráningu mannaútsdeildar velferðarsviðs var við 414 einstaklinga vegna stuðningsþjónustu á árinu 2018. Að meðaltali 242 starfsmenn á mánuði í 56 stöðugildum. Áætlað er að af þeim sinni um 163 starfsmenn stuðningsþjónustu fyrir börn og barnafjölskyldur mánaðarlega, að meðaltali í um 39 stöðugildum (m.stg. 24% starfshlutfall). Auk þess sinna um 20 starfsmenn í 7,5 stöðugildum öðrum þjónustubáttum sem lagt er til að flytjist með. Þannig yrðu það **190 starfsmenn í 48 stöðugildum** sem lagt er til að flytjist yfir í Samstarfsnetið.

Markmiði er að Samstarfsnetið setji sér skýr markmið um að fjölga hlutfalli fagmenntaðra starfsmanna verulega á kostnað fjölda starfsmanna. Td. að í lok árs 2020 verði hærra hlutfall fagmenntaðra og færri starfsmenn þannig að meðaltals stöðugildið fari úr 24% í 40-50%. Það hagræði sem næst með færri og hagnýtari ráðningum mun nýtast í að fjölga fagfólki.

Tillagan gerir ráð fyrir samstarfi fleiri starfseininga og mikilli áherslu á rafræna ferla

Fjármögnun:

Tillaga er um tilfærslu fjárheimilda við fjármögnun nýrrar starfseiningar. Þetta setur verkefninu ákveðnar skorður þar sem oft tekur tíma að ná fram tilætlaðri samlegð í

þjónustu og þeim árangri sem stefnt er að. Áætlað er að kostnaður vegna undirbúnings Samstarfsnetsins m.v. gefnar forsendur verði því 19,6 mkr. á árinu 2019 og fjármagnað með tilfærslu frá þeim starfseiningum sem að njóta þjónustu netsins. Þannig er gert ráð fyrir að 759 mkr. verði tilfærsla skilgreindra þjónustuliða sbr. töflu 1 árið 2020. Sótt verði um sérstakt fjármagn fyrir húsnæði, stjórnun, þjálfun starfsfólks og rafvæðingu ferla í fjárhagsáætlunargerð fyrir árið 2020 og fimm ára áætlun.

Gert er ráð fyrir að Samstarfsnetið hefji starfsemi á haustmánuðum 2019 og áætlaður árlegur kostnaður verði 802 mkr. Þessu til viðbótar verði framlag skrifstofa á velferðasviði verulegt bæði árin sérstaklega á skrifstofu fjármála og reksturs og skrifstofu mannauðsþjónustu þar sem ekki er gert ráð fyrir stöðugildi vegna rekstar innan Samstarfsnetsins.

Áfangar Samstarfsnetsins:

1. áfangi - 2019

Samstarfsnetið hefji formlega starfsemi með áætluðum starfsmannafjölda, 190 starfsmönnum í samtals 48 stöðugildum á haustmánuðum 2019. Ráðið verði í stöðu framkvæmdastjóra sem hefji störf eigi síðar en 1. maí næstkomandi. Framkvæmdastjóri gerir tillögu að skipulagi starfseminnar í nánú samráði við stjórnendur þjónustumiðstöðva og Barnaverndar út frá þeim markmiðum sem sett eru með stofnun Samstarfsnetsins.

2. áfangi - 2021

Samstarfsnetið nái einnig yfir þjónustu til einstaklinga eldri en 18 ára. Þannig bætist við sá hluti sem var aðskilinn áður vegna liðveislu auk frekari liðveislu og annarrar stoðþjónustu. Með þeirri framkvæmd gefst frekar færi á að ná fram hámarkssamnýtingu starfa og fjármagns. Í öðrum áfanga þarf að liggja fyrir mat á því hvort úrræði sem lúta að dvöl/vistunum barna utan heimilis, hvort sem er á grundvelli barnaverndarlaga, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga eða laga um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, ættu að tilheyra Samstarfsneti. Meðal annars þarf að horfa til heimilda innan barnaverndarlaga sem og að útfæra kostnaðaráætlun.

Árangursmælikvarðar:

Mikilvægt er að sífellt sé verið að meta og mæla gæði þess sem fram fer. Hér eru aðeins nefndir helstu mælikvarðar. Mótun og eftirfylgni með framkvæmd þeirra verður eitt af hlutverkum Samstarfsnetsins.

Mannauður (innri mælikvarðar)

- starfsmannavelta og starfshlutfall
- starfsánægja og hollusta
- hlutfall til fræðslumála

Þjónusta til notenda (ytri mælikvarðar)

- fjöldi og lengd á biðlista

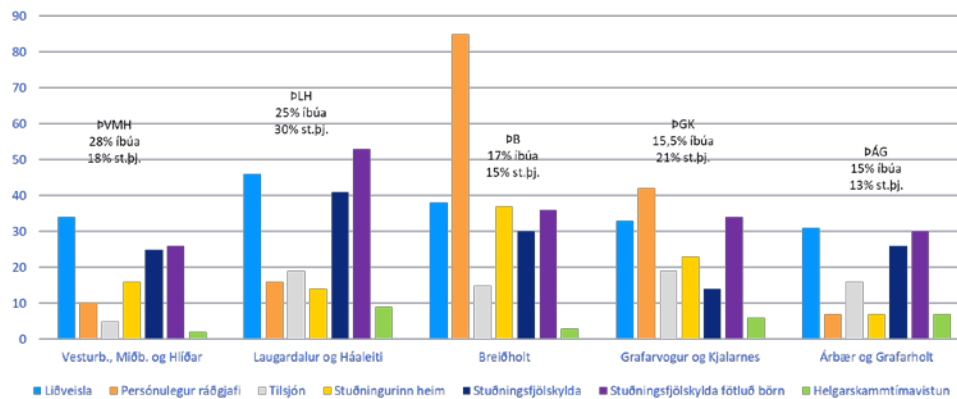
Árangur þjónustunnar (ytri mælikvarðar)

- símat á úrræðum
- ánægjukannanir barna og barnafjölskyldna
- líðan barna í Reykjavík

Tölur úr málskrá VEL:

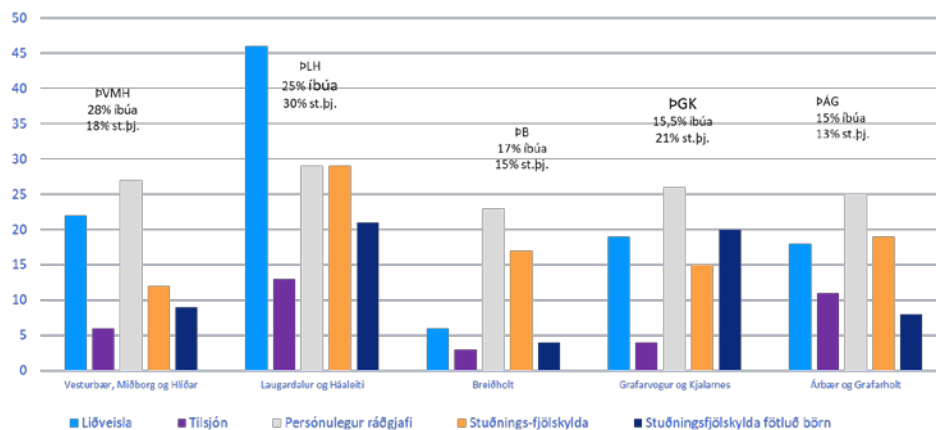
Ein af áskorunum við að meta ýmsa þjónustuþætti á vegum þjónustumiðstöðvanna er breytileiki bæði í skráningu, rekstri og þjónustuáherslum. Að þessu þarf að huga þegar verið er að bera saman tölfræði úr málaskrá o.fl.

Mynd 2 sýnir veitta þjónustu vegna barna og barnafjölskyldna janúar til september 2018 skipt eftir þjónustumiðstöðvum. Á mynd kemur fram hlutfall íbúa í Reykjavík sem búa á þjónustusvæðinu og hlutfall fjármagns þjónustumiðstöðva af áætluðu fjármagni til stuðningsþjónustu.



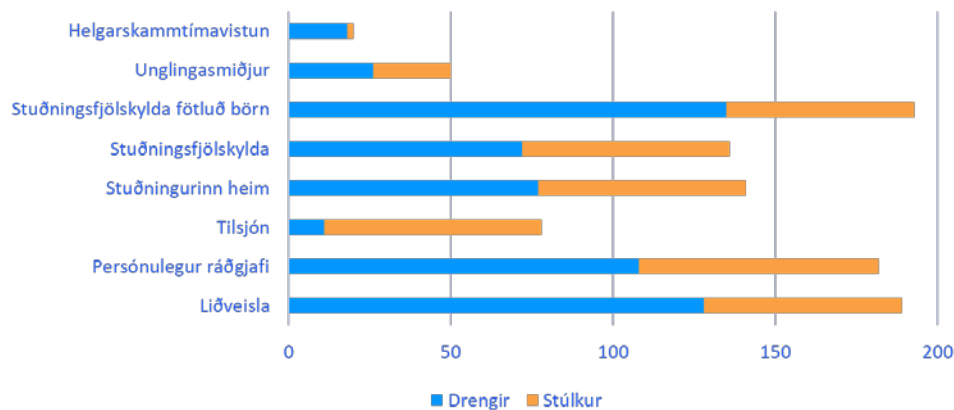
Mynd 2: Veit þjónusta jan. - sept. 2018 skipt eftir þjónustumiðstöðvum.

Biðlistar fyrir börn og barnafjölskyldur 1. desember 2018 skipt eftir þjónustumiðstöðvum, en samtals voru 402 á biðlista, þar af 325 sem höfðu verið lengur er þrjá mánuðu á bið.



Mynd 3 Fjöldi á biðlista eftir þjónustumiðstöðvum.

Á mynd 4 er sýnd skipting veittrar þjónustu til barna og barnafjölskyldna árið 2017 út frá kyni en samtals voru það 804 börn og fjölskyldur þeirra sem fengu þjónustu.



Mynd 4. Veitt þjónusta á grundvelli kyns

Niðurstaða:

Í dag er stuðningsþjónusta á grundvelli barnaverndarlaga, þ.e. tilsjón, persónuleg ráðgjöf og stuðningsfjölskyldur veitt til barnaverndar frá þjónustumiðstöðvum. Gert er ráð fyrir að sú þjónusta færist til Samstarfsnetsins. Hópurinn taldi að önnur stuðningsúrræði á grundvelli barnaverndarlaga, s.s. heimili fyrir börn eigi að haldast óbreytt. Í öðrum áfanga mætti liggja fyrir mat á því hvort úrræði sem lúta að dvöl barna utan heimilis hvort sem er á grundvelli barnaverndarlaga, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga eða laga um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, ættu að tilheyra Samstarfsneti.

Með breytingum á framkvæmd stuðningsþjónustu er áætlað að hægt verði að tryggja aukið jafnræði notenda, þjónustan verði betur sniðin að þörfum borgarbúa, hægt sé að mæta eftirspurn betur og að gæðamat og árangursmat fái meira vægi en áður. Hægt verður að ráða fagfólk í fleiri stöður og herra starfshlutfall og tækifæri til að veita starfsmanninum aukinn stuðning. Samhliða þessum breytingum verður unnið að nýjum reglum um þjónustu fyrir börn og nýjum verkferlum um breytt mat á þjónustuþörfum. Unnið verður að frekari greiningu á ferli beiðna um þjónustu og vinnuferli ráðgjafar. Mikilvægt er að þær breytingar sem gerðar eru á þjónustunni séu í takt við þær samfélagsbreytingar sem hafa átt sér stað og að í forgangi sé að einfalda aðgengi foreldra að þjónustu og upplýsingum. Það krefst m.a. breytinga á hugtakanotkun þannig að foreldrar þurfi ekki að kunna á þau hugtakaheiti sem birtast í lögum heldur nægi að segja hvaða þjónustu þau telji fjölskylduna þarfnast.

Mikil tækifæri eru í öflugu samstarfi þjónustumiðstöðva og barnaverndar við Samstarfsnetið eins og kemur fram í greinargerðinni. Einnig er horft til samstarfs við skóla- og frístundasviðs en þeim voru kynntar hugmyndir að framkvæmd nýrrar starfsemi. Þar kom fram mikill vilji til að sviðin vinni saman að því að greina hvaða samþættingarmöguleikar kunni að vera til staðar í þjónustu við börn og barnafjölskyldur. Þá er ekki síður mikilvægt samstarf við aðra aðila, svo sem heilbrigðisþjónustu og löggæslu sem og notendur og hagsmunasamtök.