

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarráð
Sendandi: Regína Ásvaldsdóttir, sviðsstjóri

Efni: Umsögn vegna tillögu áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins um útvíkkun á TINNU verkefninu – R19030309

Forsaga

Á fundi borgarráðs 28. mars 2019 lagði áheyrnarfulltúi Flokks fólksins fram svohljóðandi tillögu um útvíkkun á TINNU verkefninu:

Lagt er til að Reykjavíkurborg leiti leiða til að hefja starfsemi TINNU verkefnisins, sem er á vegum þjónustumiðstöðvar Breiðholts í fleiri hverfum borgarinnar. Tinnu verkefnið hefur hjálpað einstæðum foreldrum til betra lífs og tekist að ná upp virkni einstaklinganna sem farið hafa í gegnum það ferli. Ekki einvörðungu hefur tekist að styrkja sjálfa foreldrana í þátttöku í samfélaginu heldur einnig í umgengni við börnin sín og jafnframt að börnin sjálf öðlast meiri lífsgæði í uppeldi sínu. Verkefnið er einstakt sem sýnir og sannar svo ekki verði um villst að aðstoð sem þessi styrkir ekki bara einstaklingana sem taka þátt í því heldur samfélagið í heild. Verkefni sem þetta sparar jafnframt opinbert fé þegar til lengri tíma er litið. TINNA er verkefni á vegum velferðarsviðs með styrk frá velferðarráðuneytinu og var tekin ákvörðun um að hefja tilraun með TINNU í Breiðholtinu. Hvetur því Flokkur fólksins borgaryfirvöld til að leita leiða á næstu misserum að útvíkka hugmyndafræði TINNA og koma því á laggirnar í fleiri hverfum borgarinnar og þá í samvinnu við þjónustumiðstöðvar annarra hverfa“.

Umsögn

TINNA er tilraunaverkefni velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og velferðarráðuneytis. Markmið úrræðisins er að styðja unga einstæða foreldra sem hafa nýtt sér fjárhagsaðstoð til framfærslu. Felst það m.a. í því að veita einstæðum foreldrum og börnum þeirra þjónustu ólíkra aðila, auk virkni, fræðslu, menntun eða þátttöku á vinnumarkaði í þeim tilgangi að auka lífsgæði foreldra og barna þeirra. Markmiðið er að börn fátækra foreldra festist ekki í viðjum fátæktar. Úrræðið byggir á rannsóknum sem varpa ljósi á samfélagslegan vanda og skilgreina hóp sem hefur þörf fyrir aðstoð og inngríp til að draga úr neikvæðum afleiðingum fátæktar meðal einstæðra foreldra. Hugmyndafræði TINNU byggir á sterkum fræðilegum grunni með vísan í félagsauð, félagslega útilokun og félagsleg tengsl.

Upphaf verkefnisins má rekja til ársins 2012, en þá birtust tvær skýrslur Rannsóknastofnunar í barna- og fjölskylduvernd (RBF) sem voru unnar fyrir velferðarsvið Reykjavíkur; „Fjárhagsaðstæður reykvískra barnafjölskyldna“ og „Aðstæður reykvískra foreldra: Félagslegt tengslanet, tómstundir og almennt heilsufar barna“.

Í greininni „Jaðarstaða foreldra - velferð barna“ (2015) er svo að finna fyrstu drög að tillögu að heildstæðu úrræði með heitinu TINNA.

Í ágúst 2015 lagði Velferðarvaktin til við félags- og húsnæðimálaráðherra að farið yrði af stað með tilraunaverkefnið og í lok janúar 2016 undirrituðu velferðarráðuneytið og velferðarsvið Reykjavíkurborgar samkomulag um TINNU verkefnið. Með undirritun þessa samkomulags veitti velferðarráðuneytið fjárframlag kr.10.000.000 fyrir árið 2016 og sömu upphæð árið 2017 til að framkvæma tilraunaverkefnið til hagsbóta fyrir unga einstæða foreldra sem fá fjárhagsaðstoð og börn þeirra. Gert var ráð fyrir að árin 2016 og 2017 yrðu a.m.k. 15-20 einstæðum foreldrum vísað í verkefnið á ári hverju. Við undirritun nýs samkomulags 6. nóvember 2017 á milli aðila veitti velferðarráðuneyti áframhaldandi stuðning við verkefnið með fjárframlagi að upphæð kr. 20.000.000. Gert var ráð fyrir að 35-40 einstæðum foreldrum yrði vísað í úrræðið á árunum 2018 og 2019 og að horft yrði til þess að einstæðir foreldrar sem fengju greiddan örorkulífeyri gætu einnig tekið þátt í verkefninu. Kostnaður velferðarsviðs hefur verið rúmur helmingur á móti velferðarráðuneytinu frá upphafi. Í báðum samningum kemur fram að framkvæmd verkefnisins byggji á útgefinni kröfulýsingu um þjónustu og rekstur verkefnisins sem unnin var af velferðarsviði Reykjavíkurborgar.

Tilraunaverkefnið TINNA í Breiðholti

TINNA tók til starfa í maí 2016 og er staðsett í Fjölskyldumiðstöðinni Gerðubergi í Breiðholti sem ein af starfseiningum þjónustumiðstöðvar Breiðholts. Þjónustumiðstöðvar á vegum velferðarsviðs eru starfræktar í fimm hverfum borgarinnar. Starfsemi TINNU felur í sér fjölþættan stuðning við notendur með aðferðum sem margar hverjar eru studdar rannsóknum (t.d. HAM, PMTO, virkni, nám og vinna). Markviss málstjórn starfsmanna TINNU er sýnileg í öllu starfi úrræðisins og felur m.a. í sér samstarf, mat, áætlun, stuðning, ráðgjöf, eftirfylgni og að vera málsvari notenda. Rík áhersla er á þéttan stuðning við foreldra og börn þeirra með góðu aðgengi að starfsmönnum úrræðisins sem nýta fjölbreyttar leiðir í eftirfylgni.

Í upphafi voru 2,5 stöðugildi sem var fjölgað í 3,5 árið 2018 með auknum fjölda þátttakenda. Tafla eitt sýnir stöðugildi í TINNU 2016-2018. Faglegur stjórnandi hefur unnið með einstaka einstaklingsmál en alla jafna er ekki gert ráð fyrir að hann gegni starfi málstjóra. Fjöldi notenda er 14 á hvert heilt stöðugildi málstjóra í maí 2018. Til samanburðar er algengt að félagsráðgjafi á þjónustumiðstöðvum sé skráður málstjóri hjá um 70 til 80 manns.

Tafla 1. Fjöldi notenda á stöðugildi 2016-2018

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------|------|------|------|
| Fjöldi stöðugilda | 2,5 | 2,5 | 3,5 |
| Fjöldi skráðra notenda | 20 | 22 | 35 |
| Notendur per 100% stöðugilda | 8 | 8,8 | 10 |

Í upphafi starfseminnar í maí 2016 voru 20 mæður skráðar í úrræðið. Að meðaltali höfðu þær þegið fjárhagaðstoð til framfærslu í 54,9 mánuði, styst í 8 mánuði en lengst í 89 mánuði. Í lok ársins 2018 voru 38 mæður með samtals 63 börn. Á tímabilinu 2016-2018 voru innritaðar samtals 51 móðir og 79 börn þeirra.

Í árslok 2018 höfðu 18 þátttakendur lokið eða hætt í úrræðinu. Í töflu tvö kemur fram að níu höfðu farið í vinnu, ein í lánshæft nám og fjórar á örorkubætur. Fjórar hafa hætt án útskriftar, ein þeirra mætti aldrei, tvær fluttu út á land og ein erlendis.

Tafla 2. Útskrifaðir/hættu og hvert fóru 2016-2018

| Ár | Vinna | Nám | Örorka | Hætt | Samtals |
|---------|-------|-----|--------|------|---------|
| 2016 | 1 | | | 2 | 3 |
| 2017 | 2 | | 2 | 1 | 5 |
| 2018 | 6 | 1 | 2 | 1 | 10 |
| Samtals | 9 | 1 | 4 | 4 | 18 |

Stöðugleiki þátttakenda í húsnæðismálum hefur aukist með auknu aðgengi þeirra að húsnæði hjá Félagsbústöðum. Hlutfall þeirra sem búa í húsnæði Félagsbústaða hækkaði úr 50% árið 2016 í 75% árið 2018 og hlutfall þeirra sem leigja á almennum leigumarkaði lækkaði úr 30% árið 2016 í 10% árið 2018. Í mörgum tilfellum er mikið óöryggi sem fylgir því að foreldrar í TINNU búi í húsnæði á almennum leigumarkaði sérstaklega vegna þess hversu hátt leiguverð er og lágar tekjur mæðranna.

Úttekt á verkefninu meðal fyrsta hóps þátttakenda (20 mæður) sýnir að þær meta líðan sína og barna sinna betri eftir að þátttaka hófst. Auk þess jókst virkni barna í íþróttum og tómstundum úr 32% í 72% skólaárið 2016-2017.

Þátttakendur eiga það sameiginlegt að hafa verið lengi án virkrar þátttöku í vinnu eða námi áður en til þátttöku í úrræðinu kemur. Það krefst þess að starfsmenn veiti þéttan stuðning og hvatningu til að mæta í þá dagskrá sem liggur fyrir hverju sinni. Ástundun fyrsta hópsins var frá 45% í 69% á önn fyrir hópinn í heild, mætingarhlutfall var ekki vaxandi yfir tímabilið, heldur breytilegt.

Bakgrunnur umræddra 20 mæðra er afar ólíkur en flestir þátttakendur upplifðu að fjárhagsstaða fjölskyldu hefði verið verri en hjá meðalfjölskyldu í æsku, og enn fleiri upplifðu að hún væri verri en hjá meðalfjölskyldu í dag. Enginn telur fjölskyldu sína vera betur stæða en meðal fjölskyldu í dag, en í æsku upplifðu þrír þátttakendur að þeirra fjölskylda hefði verið yfir meðallagi hvað varðar fjárhagsstöðu.

Þörf fyrir TINNU í öðrum borgarhlutum

Þegar tilraunaverkefnið hafði verið starfrækt í rúmt hálf ár var ljóst að það lofaði góðu. Í desember 2016 var eftirfarandi tillaga því samþykkt samhljóða í velferðarráði:

Velferðarráð felur velferðarsviði að leita leiða til að útfæra þjónustu þannig að hægt verði að koma enn betur til móts við fátækar barnafjölskyldur. Byggt verði á grunni sem nú þegar er unnið eftir þar á meðal ramma sem settur er fram í tilraunverkefninu TINNU, þjónustu sem boðið er upp á í Breiðholti, þar sem veitt er fjölbætt þverfagleg þjónusta ólíkra aðila innan félags-, heilbrigðis- og menntakerfis auk virkni og atvinnumiðlunar.

Velferðarráð leggur áherslu á að þjónustan sé veitt í nærumhverfi fjölskyldna. Óskað er eftir að lögð verði fram aðgerðaáætlun frá hverri þjónustumiðstöð sem liggi fyrir þann 1. mars 2017 þannig að hægt sé að taka tillit til lýðfræði og aðstæðna á hverju þjónustusvæði. Við þá vinnu verði haft samráð við önnur hluteigandi svið sem þjónusta barnafjölskyldur. Efni bókunarinnar var áréttað í áherslum og forgangsöröðun ráðsins 2018 þar sem from kom að áhersla væri lögð á að „vinna að innleiðingu verkefnisins TINNA eða sambærilegum verkefnum í hverfum borgarinnar“.

Í kjölfar bókunar velferðarráðs 2016 urðu til vísar að úrræðinu TINNU á öllum þjónustumiðstöðvum og fengu þau ýmis nöfn, s.s. Lotta í Árbæ og Morgunsól í Vesturbæ, Miðborg og Hlíðum en úrræðunum fylgdu hvorki aukin stöðugildi ráðgjafa né annað fjármagn þannig að ekki var hægt að viðhafa sama verklag og í TINNU í Breiðholti til að ná árangri. Ljóst er að ef að það á að setja sömu markmið og eru sett í verkefninu TINNU í Breiðholti er nauðsynlegt að innleiða verkefnið með þeim ramma sem um það gildir og því fjármagni.

Nauðsynlegt er að halda áfram samstarfi við velferðarráðuneytið til að tryggja áframhaldandi starf TINNU í Breiðholti og útvíkka verkefnið í önnur hverfi borgarinnar. Kostnaður við verkefnið í Breiðholti er um 44,5 mkr. á ári, þar af er annar rekstrarkostnaður kr. 10.034.461 með talið kostnaður vegna húsnæðis og tólmstunda barna. Flestir þátttakendur í TINNU njóta áfram fjárhagsaðstoðar til framfærslu kr. 201.268 kr. á mánuði frá Reykjavíkurborg. Frá upphafi hefur mæðrunum boðist þátttaka í Kvennasmiðju og Grettistaki sem fá þá endurhæfingarlífeyri frá Tryggingarstofnun Ríkisins. Árið 2016 voru þrjár mæður með endurhæfingarlífeyri, árið 2017 átta, árið 2018 átta mæður og þrettán sem af er árinu 2019.

Ljóst er að kostnaður við innleiðingu í öll 5 þjónustuhverfi borgarinnar getur orðið talsverður. Við greiningu á þörf í þjónustuumdæmum borgarinnar má sjá að í Vesturbæ, Miðborg og Hlíðum ásamt Laugardal og Háaleiti er fjöldi einstæðra foreldra með fjárhagsaðstoð svipaður að umfangi og í Breiðholti á meðan í Grafarvogi og Árbæ er minni fjöldi. Í töflu 8 og 9 hefur kostnaður verið tekinn saman miðað við fjölda stöðugilda ráðgjafa og má ætla að stærri þjónustusvæðin þurfi fleiri stöðugildi og kosti um 44,5 mkr á meðan hin kosti um 37 mkr.

Því er skynsamlegt að innleiðing í önnur hverfi gerist í skrefum og byggi á ákveðinni forgangsöröðun.

Tölfræði velferðarsviðs skipt niður á þjónustumiðstöðvar sýnir að árið 2018 voru samtals 384 einstæðir foreldrar á einhverju tímabili með fjárhagsaðstoð til framfærslu. Af þeim voru 169 yngri en 30 ára, þar af 11 19 ára og yngri, 74 20-24 ára og 84 25-29 ára.

Tafla 3. Einstæðir foreldrar með fjárhagsaðstoð til framfærslu 2018

| Þjónustumiðstöð | Samtals |
|------------------------------|---------|
| Vesturbær, Miðborg og Hlíðar | 93 |
| Laugardalur og Háaleiti | 93 |
| Breiðholt | 92 |
| Árbær og Grafarholt | 59 |
| Grafarvogur og Kjalarnes | 47 |
| Samtals | 384 |

Tafla 4. Einstæðir foreldrar með fjárhagsaðstoð til framfærslu eftir aldri 2018

| Aldur | Fjöldi |
|-----------------|--------|
| 19 ára og yngri | 11 |
| 20-24 ára | 74 |
| 25-29 ára | 84 |
| 30-39 ára | 139 |
| 40-49 ára | 62 |
| 50-59 ára | 13 |
| 60 ára og eldri | 1 |
| Samtals | 384 |

Samtals voru 172 einstæðir foreldrar með fjárhagsaðstoð til framfærslu í febrúar 2019 þar af 162 konur og 10 karlar sem allir voru 30 ára og eldri. Töflur 5 og 6 sýna að sex einstæðir foreldrar eru 19 ára og yngri og dreifast á allar þjónustumiðstöðvar. Þrír þeirra höfðu verið með aðstoð í 1-3 mánuði og aðrir þrír í 4-6 mánuði. Fjöldi 30 ára og yngri eru 84 sem dreifist þannig að flestir eru í Breiðholti þar á eftir hjá þjónustumiðstöðinni í Vesturbæ, Miðborg og Hlíðum, Laugardal og Háaleiti, Grafarvogi og Kjalarnesi og fæstir í Árbæ og Grafarholti.

Það má leiða líkur að því að hagkvæmt sé að byrja á öðru TINNU úrræði til viðbótar við það sem er í Breiðholti og að það verði staðsett miðsvæðis í borginni og geti þjónað fleiri en einni þjónustumiðstöð þar sem fjöldi einstæðra foreldra undir 30 ára er innan við 20 í öllum hverfum nema í Breiðholti. Flestir einstæðra foreldra sem eru yngri en 30 ára í Breiðholti eru nú þegar í TINNU.

Tafla 5. Fjöldi einstæðra foreldra með fjárhagsaðstoð til framfærslu í febrúar 2019, skipt eftir þjónustumiðstöð og fjölda mánaða

| Þjónustumiðstöð | 1-3 mán | 4-6 mán | 7-11 mán | 12 mán ofl. | Samtals |
|------------------------------|------------|------------|-------------|----------------|---------|
| Vesturbær, Miðborg og Hlíðar | 13 | 12 | 10 | 11 | 46 |
| Laugardalur og Háaleiti | 8 | 4 | 9 | 14 | 35 |
| Breiðholt | 9 | 10 | 8 | 24 | 51 |
| Árbær og Grafarholt | 8 | 4 | 5 | 7 | 24 |
| Grafarvogur og Kjalarnes | 2 | 2 | 5 | 7 | 16 |
| Samtals | 40 | 32 | 37 | 63 | 172 |

Tafla 6. Fjöldi einstæðra foreldra með fjárhagsaðstoð til framfærslu í febrúar 2019, skipt eftir þjónustumiðstöð og aldri

| Þjónustumiðstöð | 19 ára og yngri | 20-24 ára | 25-29 ára | 30-39 ára | 40-49 ára | 50-59 ára | Samtals |
|-----------------------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Vesturbær, Miðborg og Hlíðar | 1 | 6 | 12 | 19 | 8 | 0 | 46 |
| Laugardalur, Háaleiti og Bústaðir | 1 | 7 | 9 | 9 | 6 | 3 | 35 |
| Breiðholt | 1 | 15 | 9 | 18 | 7 | 1 | 51 |
| Árbær og Grafarholt | 1 | 5 | 3 | 10 | 3 | 2 | 24 |
| Grafarvogur og Kjalarnes | 2 | 3 | 9 | 1 | 1 | 0 | 16 |
| Samtals | 6 | 36 | 42 | 57 | 25 | 6 | 172 |

Tafla 7. Fjöldi einstæðra foreldra með fjárhagsaðstoð til framfærslu í febrúar 2019, skipt eftir fjölda mánaða og aldri

| Fjöldi mánaða | 19 ára og yngri | 20-24 ára | 25-29 ára | 30-39 ára | 40-49 ára | 50-59 ára | Samtals |
|------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 1-3 mán | 3 | 13 | 8 | 10 | 6 | 0 | 40 |
| 4-6 mán | 3 | 5 | 9 | 9 | 6 | 0 | 32 |
| 7-11 mán | 0 | 7 | 11 | 15 | 3 | 1 | 37 |
| 12 mán eða meira | 0 | 11 | 14 | 23 | 10 | 5 | 63 |
| Samtals | 6 | 36 | 42 | 57 | 25 | 6 | 172 |

Kostnaðaráætlun

Áætlaður kostnaður á ári fyrir nýtt TINNU úrræði er sett fram í töflu 8 ef miðað er við 20 foreldra og 2,5 stg. félagsráðgjafa. Í upphafi starfsemi TINNU var samningur við velferðarráðuneytið um 20 einstæða foreldra og börn þeirra, en með endurnýjun samningins fyrir árin 2018 og 2019 tók samningurinn til aukins fjölda foreldra eða allt að 40. Í töflu 9 kemur fram áætlun miðað við 35-40 foreldra og 3,5 stg. félagsráðgjafa og í báðum tilfellum er gert ráð fyrir faglegum stjórnanda/verkefnastjóra í fullu starfi.

Tafla 8. Kostnaðaráætlun miðað við 20 foreldra og 2,5 stg. félagsráðgjafa

| Kostnaðarþættir | Upphæð |
|--------------------------|------------|
| Launakostnaður | 25.508.540 |
| Annar rekstrar kostnaður | 7.596.244* |
| Samtals | 37.104.784 |

*Tómstundir barna þ.m.t.

Tafla 9. Kostnaðaráætlun miðað við 35-40 foreldra og 3,5 stg. félagsráðgjafa

| Kostnaðarþættir | Upphæð |
|--------------------------|-------------|
| Launakostnaður | 30.384.975 |
| Annar rekstrar kostnaður | 10.034.461* |
| Samtals | 44.419.436 |

*Tómstundir barna þ.m.t.

Niðurstaða:

Lagt er til að verkefnið TINNA haldi áfram í Breiðholti og verði innleitt í skrefum í önnur hverfi borgarinnar byggt á forgangsröðun þannig að byrjað verði á foreldrum 30 ára og yngri í þjónustuumdæmi Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða og yngstu foreldrunum í öðrum hverfum boðin þátttaka.