



Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík, 23. júní 2020
(VEL2020010028)

Efni: Umsögn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, drög að frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og drög að frumvarpi til laga um Barna- og fjölskyldustofu.

Vísað er til máls nr. 106/2020 í samráðsgátt er varðar drög að frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, drög að frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála og drög að frumvarpi til laga um Barna- og fjölskyldustofu.

Að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er með fyrirhugaðri lagasetningu stigið jákvætt skref í þeirri vegferð sem felst í að bæta þjónustu á sviði velferðarmála. Óskað er eftir að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri varðandi framangreind drög að frumvörpum.

I. Drög að frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur markmið frumvarpsins vera mjög jákvætt, þ.e. að renna stoðum undir þá samþættingu í þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra sem nauðsynleg er til að bregðast við þeim fjölbreytilegu þörfum sem fyrir hendi eru á þeim vettvangi. Hins vegar er rétt að fram komi að hætta kann að verða á að með samspili laga og reglugerða verði umhverfi málaflokksins gert of flókið og að það vinni þannig gegn tilgangi samþættingunnar. Í sumum tilfellum færi betur á því að setja ákveðin viðmið í stað bindandi ákvæða með reglugerðum.

Í frumvarpinu er lögð mikil áhersla á rétt foreldra til að taka ákvarðanir varðandi samþættingu þjónustu fyrir börn þeirra. Af því tilefni vill velferðarsvið Reykjavíkurborgar vísa til athugasemda þar að lútandi í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þar kemur m.a. fram að verði frumvarpið óbreytt að lögum verði samþætting og miðlun persónuupplýsinga ekki lengur heimil. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að miðlun persónuupplýsinga sé ekki heimil nema með samþykki foreldra og ráða má af greinargerðinni að neikvæð afstaða foreldra geti leitt til þess að mál verði tilkynnt á grundvelli barnaverndarlaga. Slíkt fyrirkomulag er í andstöðu við þá hugmyndafræði sem lögð er til grundvallar í þjónustu af hálfu Reykjavíkurborgar við börn og foreldra þeirra og sú staða sem upp gæti komið ef það verður að veruleika yrði mjög alvarleg. Mikilvægt er að fækka fremur þeim málum sem unnin eru á grundvelli barnaverndarlaga með því að nýta betur þær heimildir sem felast í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og ganga út á snemmtækan stuðning. Þá þarf að gæta að því að ekki verði lagðir of miklir kraftar og fjármagn í samræmingu á milli kerfa á kostnað beinnar þjónustu við börn og fjölskyldur.

Rétt væri að ganga út frá því að samþætting sé lagaskylda, óháð óskum foreldra. Því er lögð áhersla á að unnið verði vandlega úr viðeigandi ákvæðum og greinargerð í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Um 5. gr. Svæðisbundin farsældarráð barna. Fram kemur í frumvarpinu að setja skuli á fót svæðisbundin farsældarráð barna sem gera skuli svæðisbundna stefnu og framkvæmdaáætlun. Umdæmin verði ákveðin með reglugerð og þar muni sitja fulltrúar þjónustuveitenda samkvæmt ákvörðun sveitarstjórna ásamt fulltrúum frá öðrum þjónustuveitendum. Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er lagt til að það verði valkvætt fyrir sveitarfélög að taka þátt í slíkum ráðum. Ljóst er að aðstæður í sveitarfélögum eru mismunandi og að það hefur víða gefist vel að sveitarfélög hafi samvinnu um að stofna sjálf slíkan vettvang.

Um 9.-12. gr. Stigskipting.

Nýmæli er í íslenski löggjöf að stigskipta félagslegri þjónustu með þeim hætti sem hér er gert. Fram kemur í 9. gr. að sé ekki mælt fyrir um flokkun þjónustu í lögum skuli ráðherrar viðkomandi málaflokks setja reglugerðir, eftir atvikum í samráði við sveitarfélög. Nauðsynlegt er að ætíð verði haft samráð við sveitarfélög og að í reglugerðunum verði nákvæmlega skilgreint hvaða þjónusta tilheyri hvaða stigi.

Í greinargerð með 9. gr. 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 greinargerð. Tilhneiging getur orðið til að stofnanir skilgreini sig frá hlutverki sínu og einblíni á að tilheyra einu þjónustustigi.

Betur færi á að færa hluta texta úr greinargerð inn í lagatextann þar sem um flókið úrlausnarefni er að ræða.

Um 15. gr: Upplýsingar um að þörfum barns sé ekki mætt.

Fram kemur að þeim aðilum sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barns sé heimilt að skrá nauðsynlegar upplýsingar um aðstæður barns. Af hálfu velferðarsviðs er ekki talið rétt að viðkomandi aðilar, t.d. íþróttafélög, haldi skrá yfir upplýsingar. Markmiði laganna er fullnægt ef slíkir aðilar miðla upplýsingum til réttra aðila.

Um 17.- 19. gr. Tengiliður.

Um er að ræða nýtt hlutverk sem verður í höndum heilsugæslu, skólakerfis og félagsþjónustu. Hlutverk tengiliða er að upplýsa foreldra og fylgja eftir skipulagi á fyrsta stigs þjónustu. Því er ljóst að ekki er nauðsynlegt að gera sömu menntunarkröfur til þeirra og til málstjóra sem hafa það hlutverk m.a. að veita ráðgjöf, bera ábyrgð á gerð stuðningaáætlunar og fylgja því eftir að þjónusta sé veitt.

Um 20.-21. gr. Málstjórar.

Fram kemur að skipa skuli málstjóra ef barn hafi þörf á frekari þjónustu en veitt er á fyrsta stigi. Á velferðarsviði Reykjavíkurborgar hafa starfað málstjórar undanfarin ár og hefur slíkt fyrirkomulag gefið góða raun.

Þar sem hlutverk tengiliðar og málstjóra verður nýr þáttur í lögboðinni þjónustu af hálfu sveitarfélaga er mikilvægt að horft sé til þess við mat á áhrifum frumvarpsins enda ljóst að því fyrirkomulagi mun fylgja mikill kostnaður.

Að lokum er af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar gerð athugasemd við heiti frumvarpsins þar sem orðið *farsæld* hefur komið í stað orðsins *velferð* sem notað var á fyrri stigum í vinnu

við frumvarpsdrögin. Ákveðinn blæbrigðamunur er á orðunum og út frá efni frumvarpsins er að mati velferðarsviðs réttara að nota orðið velferð þar sem orðið farsæld felur í sér að viðkomandi verði gæfusamur. Stjórnvöldum ber að tryggja velferð íbúa en það er ekki á valdi stjórnvalda að tryggja þeim farsæld. Góð þjónusta á sviði velferðarmála ætti að auka möguleika einstaklinga á að skapa sér farsæld í lífinu. Fram hefur komið að af hálfu menntamálayfirvalda sé talið að orðið farsæld nái betur yfir þjónustu er varðar skólagöngu barna heldur en orðið velferð. Betur færi á því að útvíkka skilgreiningu á orðinu velferð þar sem ljóst er að þjónusta á vegum skólanna er gífurlega mikilvægur þáttur í lífi barns.

II. Drög að frumvarpi til laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er það jákvætt að sett séu lög um sérstaka stofnun á sviði gæða og eftirlits á sviði velferðarmála til að tryggja að þjónusta sem veitt er á þeim grundvelli sé traust og örugg.

Um 3. gr: Fram kemur í 1. mgr. 3. gr. að sú þjónusta sem lúti eftirliti stofnunarinnar sé m.a. í samræmi við ákvæði leiðbeininga. Ljóst er að leiðbeiningar eru í eðli sínu ekki bindandi á sama hátt og lög, reglugerðir, reglur og samningar og því ekki rétt að gera þær kröfur að þjónustan sé í samræmi við þær.

II.kafli: Jákvætt er að sett séu ítarleg ákvæði um rekstrarleyfi. Bent er á að ákjósanlegt væri að birta skrá á vef stofnunarinnar yfir þá aðila sem hafa fengið útgefið rekstrarleyfi.

Um 13. gr: Þar kemur m.a. fram að stofnunin taki við ábendingum um að þjónusta sveitarfélags sé ekki í samræmi við ákvæði samninga. Koma verður fram að um sé að ræða samninga sem fela í sér að einkaaðili annist lögboðna þjónustu en ekki aðra samninga.

Um 15. gr: Þar er m.a. kveðið á um óboðaðar vettvangsathuganir. Í því sambandi er lögð áhersla á að útfærsla þess fyrirkomulags verði í samráði við hagsmunasamtök notenda þjónustunnar og með hliðsjón af sjónarmiðum er varða friðhelgi einkalífs. Þá er bent á að hér er um að ræða skörun við 6. gr. laga um réttindagæslu fatlaðs fólks nr. 88/2011 þar sem er að finna ákvæði er varða fortakslausa skyldu allra til að tilkynna til réttindagæslumanns ef þeir hafa ástæðu til að ætla að brotið sé á rétti fatlaðs einstaklings. Fara þarf ítarlega yfir ákvæði frumvarpsins með hliðsjón af lögum um réttindagæslu fatlað fólks og sjónarmiðum um friðhelgi einkalífs.

Í 2. mgr. 18. gr. vantar í enda setningar orðin : „*kunnugt um áminninguna*“.

Um 20. gr: Fjallað er um heimild til að beita dagsektum. Lagt er til að bætt verði inn í greinina að aðila sem ákvörðun um dagsektir beinist að skuli gefinn kostur á að koma að skriflegum andmælum innan hæfilegs frests áður en ákvörðun er tekin og að ákvörðunina skuli tilkynna bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að án ástæðulausra tafa.

Um 21. gr. Fram kemur að um stjórnsýslukæru fari samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga .

Í greinargerð með 20. gr. kemur fram að ákvarðanir samkvæmt lögum þessum geti jafnframt verið þess eðlis að þær falli utan ramma stjórnáætlunanna. Rétt væri að tilgreina það einnig í lagatextanum að ákveðnar ákvarðanir séu kærarlegar til ráðherra.

Í drögum að frumvarpinu kemur ekkert fram um þá skörun sem orðið getur á milli nýrra laga og laga um réttindagæslu fatlaðs fólks nr. 88/2011. Mikilvægt er að skýrt sé hvert hlutverk réttindagæslumanna verði ef frumvarpið verður að lögum. Þá þarf að vera skýrt hver verkaskiptingin verður hvað varðar móttöku kvartana.

Þá er mikilvægt er að tryggja að öllu leyti að samræmi sé á milli eldri og yngri laga svo að ekki verði um skörun að ræða. Sem dæmi má nefna ákvæði 19. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 en þar er fjallað um þjónustuteymi og einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir. Þar kemur fram að þegar fatlað barn hefur þörf fyrir sérhæfða og mikla þjónustu margra þjónustukerfa skuli viðkomandi aðilar mynda þverfaglegt þjónustuteymi undir forystu félagsþjónustunnar eða skóla sem hefur það hlutverk að útfæra þjónustu við barnið, hafa samráð um þjónustuna og tryggja samfellu og gæði hennar

Hvað varðar breytingar á öðrum lögum er eftirfarandi tekið fram:

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 6. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 þar sem fram kemur að úrskurðarnefnd velferðarmála meti að nýju alla þætti kærumáls. Með þessu er verið að útvíkka hlutverk nefndarinnar sem er óæskilegt og til þess valdið að skapa óvissu.

Lagt er til að sú breyting verði gerð á 9. gr. laganna að sveitarfélagi verði gert skylt að tilkynna stofnuninni um samninga sem gerðir eru á grundvelli 9. gr. Að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er hér um að ræða of víðtækt ákvæði með óljósum tilgangi og sem hamla mun skilvirkni.

Sú breyting er lögð til á 45. gr. að ráðherra geti sett reglugerð um framkvæmd stuðnings samkvæmt 2. og 3. mgr. í stað leiðbeininga. Af því tilefni vill velferðarsvið Reykjavíkurborgar koma á framfæri athugasemd er lýtur almennt að heimildum ráðherra til að setja reglugerðir um þjónustu sem byggð er á rammalögum. Með því að fela ráðherra víðtækar heimildir til setningar reglugerða verður að telja að með því sé gengið á sjálfstjórnarrétt 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. Þá beri að hafa í huga að sveitarfélögum ber að veita þessa þjónustu af þeim tekjustofnum sem ákveðnir eru með lögum og er þar með búið að marka ákveðinn ramma sem sveitarfélögum er skylt að vinna innan.

II. Drög að frumvarpi til laga um Barna- og fjölskyldustofu.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur það mjög jákvætt skref að setja á fót sérstaka stofnun, Barna- og fjölskyldustofu, sem hefur það hlutverk að veita ráðgjöf og fræðslu til þeirra sem veita þjónustu í þágu barna. Með því að flytja eftirlit með þjónustunni til nýrrar Gæða- og

eftirlitsstofnunar velferðarmála er stigið mikilvægt skref í að einfalda stjórnsýslu á sviði barnaverndarmála enda er mikilvægt að sama stofnun sinni ekki eftirliti og ráðgjöf.

Í 9. gr. frumvarpsins koma fram þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002. Nýtt ákvæði 7. gr. barnaverndarlaga um Barna- og fjölskyldustofu mun verða mun ítarlegra heldur en ákvæðin sem koma fram í 3. gr. frumvarpsins um stofnunina. Betur færi á að hafa ítarlegri ákvæði í sérlögum um stofnunina.

Í e-lið 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að eitt af verkefnum nýrrar stofnunar muni verða uppbygging og yfirstjórn heimila, stofnana og sérhæfðra úrræða fyrir börn. Í greinargerð kemur fram að ákvæðið gefi möguleika á því að stofnunin standi að frekari uppbyggingu úrræða ef svo ber undir. Í því sambandi er lögð á það rík áhersla af hálfu velferðarsviðs að horft verði til uppbyggingar úrræða fyrir börn með samþættar geð- og þroskaraskanir sem þarfnast umfangsmikils stuðnings og meðferðar á sviði heilbrigðisþjónustu til lengri tíma.

Í breytingum sem lagðar eru til varðandi 7. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 kemur fram að Barna- og fjölskyldustofu verði heimilt að taka gjald fyrir sérstök verkefni, s.s. það að reka sérhæfð úrræði fyrir börn. Af hálfu velferðarsviðs er gerð athugasemd við það ákvæði sem er mjög óljóst og þarfnast nánari útfærslu. Í þeim tilfellum er hér um ræðir er heilbrigðisþjónusta stór hluti þjónustunnar og svo veigamikilið atriði ætti að vera tilgreint í lagatexta. Óljóst er hvað þjónusta verði til staðar en mjög mikilvægt er að að þarfir fyrir hana verði uppfylltar af hálfu ríkisins.

Að lokum tekur velferðarsvið Reykjavíkurborgar sérstaklega undir athugasemdir við öll frumvarpsdrögin sem sendar voru af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Ef frekari upplýsinga er óskað af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar verða þær góðfúslega veittar.

Virðingarfyllst,

f.h. velferðarsviðs Reykjavíkurborgar



Helga Jóna Benediktsdóttir,
lögfræðingur