

Barna- og félagsmálaráðherra

Ásmundur Einar Daðason

Félagsmálaráðuneyti

Skógarhlíð 6

105 Reykjavík

Efni: Ábendingar um hlutverk ríkisins við samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna

Stjórnendur í velferðarþjónustu á höfuðborgarsvæðinu stofnuðu vinnuhóp til þess að fjalla um málefni barna með miklar og þungar stuðningsþarfir. Er hópurinn skilaði af sér greinargerð er fylgir með erindi þessu, var ljóst að til þess að ná almennri sátt um málaflokkinn færi best á því að leita til annarra stjórnenda í velferðarþjónustu um landið allt með það að markmiði að landsbyggðarsjónarmið kæmu inn í umræðuna svo hún næði yfir málaflokkinn í heild sinni. Því er erindi þetta og ákall um samkomulag ríkis og sveitarfélaga, lagt fram af hálfu allra félaga í samtökum stjórnenda í velferðarþjónustu á Íslandi.

Umræður um málefni barna með fjölpættan vanda hafa lengi velkst í kerfinu í samtali á milli stofnana ríkis og sveitarfélaga. Ágreiningur um hlutverk, ábyrgð, kostnaðarskiptingu og verklag er markaður af „gráum svæðum“ og óskýrri afmörkun á verkskiptingu. Að hluta til á þessi ágreiningur rætur sínar í breyttum starfsháttum ríkisins og þá einkum fækkun meðferðarúrræða Barnaverndarstofu, sem og færslu málaflokka frá ríki til sveitarfélaga án þess að nægilegt fjármagn hafi fylgt með. Af fenginni reynslu hafa sveitarfélögin áhyggjur af fjármögnun farsældarfrumvarpsins þar sem verulegur kostnaðarauki leggst á þau en sparnaður verður einkum þegar fram í sækir á 2. og 3. stigs þjónustuúrræðum, sem liggja frekar hjá ríki en sveitarfélögum. Með tilkomu nýs verklags og lagaramma í þjónustu við börn og barnafjölskyldur er það tímabært að skýra verkaskiptingu og skerpa á ákveðnu verklagi til hagræðis, svo markmiðum um samþættingu þjónustu í þágu barna verði náð.

Með vísan í 5. og 6. mgr. 7. gr. bvl. sem og 79. gr. sl. kemur skýrt fram að ráðuneytið og Barnaverndarstofa skuli veita börnum sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og meintra afbrota sem og að greina vanda barna sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð. Í 1. mgr. 88. gr. sl. segir að ríkið skuli bera kostnað sem hlýst af starfsemi á vegum Barnaverndarstofu, þar með talinn rekstur heimila og stofnana sem ríkinu ber að sjá um að séu tiltæk skv. 79. gr. laganna. Það er upplifun barnaverndarstarfsmanna að Barnaverndarstofa hafi skilgreint sig frá þessu hlutverki sínu með niðurlagningu meðferðarúrræða og með þröngri skilgreiningu á því hvaða börn eigi erindi inn á þau heimili sem stofan þó rekur enn, að Laugalandi og Lækjarkoti. Það gerist of oft að börnum er neitað um vistun á heimilunum sem og á meðferðardeild Stuðla sökum þess að sérfræðingar stofunnar telja börnin ekki vera með nægilega alvarlegan vímuefnavanda til þess að geta vistast með þeim börnum sem fyrir eru í úrræðunum. Þá er rætt um smitunaráhrif og slæm áhrif á viðkomandi börn. Raunin er því oft sú að viðkomandi börn fá ekki inn á viðeigandi meðferðarstofnun fyrr en vandi þeirra er orðinn þyngri og þau þá komin nær sjálfræðisaldri. Börnum með alvarlegan tilfinninga- og hegðunarvanda er þá vísað frá með sömu rökum. Erfitt er að fá faglega sterka og reynda fósturforeldra til þess að sinna vanda þessara barna. Reyndin er því oft að þessi börn hafa upplifað rötleysi sem lýsir sér í vistun á nokkrum fósturheimilum og seintækri þjónustu í samræmi við skilgreindan vanda og þjónustupörf. MST meðferð sem nýtist vel í mörgum málum, setur

Barnaverndarstofa sem forsendu þess að börn fái vistun utan heimilis. Reyndir barnaverndarstarfsmenn vita að stundum mun það úrræði ekki duga til, heldur aðeins seinka því að barnið fái viðeigandi þjónustu. Upplifun barnaverndarstarfsmanna er á stundum að sérfræðingar stofunnar hafi ekki alltaf skilning á því hversu vandasöm vinna það er að starfa á gólfinu í flóknum barnaverndarmálum og virðing a.m.k. sumra starfsmanna stofunnar fyrir sérfræðingum barnaverndar er á köflum ekki nægileg. Sérfræðingar stofunnar eru ekki meiri sérfræðingar en reyndir starfsmenn barnaverndar og mikilvægt að við breytt hlutverk stofunnar verði hugað sérstaklega að viðhorfi einstakra starfsmanna hennar með áherslu á þjónustuhlutverk og leiðsögn. Mikilvægt er að koma á trausti milli barnaverndarstarfsmanna annars vegar og hins vegar starfsmanna nýrrar stjórnsýslueiningar undir nafninu Barna- og fjölskyldustofa. Mikilvægt er að einfalda umsóknarferli meðferðarúrræða sem og að fjölga úrræðum verulega svo þau mæti þörfum allra barna sem glíma við fjölþættan og samsettan vanda.

Á stundum hefur Barnaverndarstofa bent á að barnaverndarnefndir skuli hafa á að skipa vistunarúrræðum skv. 84. gr. bvl. og sett ofan í við nefndir sem ekki gera það. Margar nefndir á landsbyggðinni hafa sjaldan þörf fyrir brýna vistun barna til skamms tíma. Samkomulag er þá oft við fósturforeldra á svæðinu um að leita megi til þeirra ef upp kemur tilvik um bráða vistunarþörf. Það er illa farið með almannafé að reka stofnun sem er reiðubúin að taka við börnum í neyðartilvikum þegar þau tilvik koma ekki upp nema með ára millibili. Engu að síður hafa þessi tilvik verið leyst þegar brýna nauðsyn ber til. Borið hefur á því að stofan hafi nefnt að vista beri börn með fjölþættan vanda í úrræði skv. 84. gr. laganna. Bent skal á að úrræði skv. greininni er hugsað til skamms tíma og ástand og hegðun ungmenna með fjölþættan vanda á stundum slík að ekki er forsvaranlegt að vista þau á almennu heimili s.s. hjá fósturforeldrum. Neyðarlendingin verður því gjarnan að þau eru vistuð í fangaklefa þar til hægt er að flytja þau á neyðarvistun Stuðla, stundum kefluð á höndum og fótum í fylgd lögreglu. Slíkt er ótækt og stríðir gegn barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Geðheilbrigðisþjónusta þarf að vera í boði um allt land fyrir börn og ungmenni og aðstaða á sjúkrahúsum til þess að taka við börnum í stjórnlausu ástandi. Bæta þarf meðferð við börn með fíknivanda og ekki forsvaranlegt að þeim sé neitað um geðlæknisþjónustu á grundvelli þess að þau séu í neyslu.

Að sama skapi eiga börn með fötlun rétt á þjónustu Barnaverndarstofu og barnaverndar. Í Skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá 2013 eru málefni barna með fjölþættan vanda einfölduð um of og ábyrgðinni varpað á sveitarfélögin undir því yfirsíni að flest þessara barna stríði við fötlun og eigi því rétt á þjónustu á grundvelli fötlunar. Því er jafnvel haldið fram að á stundum geti aðkoma barnaverndar leitt til þess að viðkomandi börn fá ekki þjónustu frá sérfræðingum sem best þekkja til málefna fatlaðra. Hið rétta er að hópur barna með flóknasta vandann hverju sinni er ekki einsleitur og þau glíma ekki öll við fötlun, a.m.k. ekki svo mikla að þau fái SIS mat og meðgjöf frá ríkinu með greiðslum frá Jöfnunarsjóði. Skv. 20. gr. laga nr. 38/2018 skal ráðuneytið skipa sérfræðingateymi vegna barna með fjölþættan vanda og barna sem vegna fötlunar sinnar þurfa annars konar og meiri þjónustu en unnt er að veita á heimili þeirra. Við yfirfærslu á málaflokki fatlaðra 2011 var ekki gert ráð fyrir búsetuúrræðum fatlaðra barna og ungmenna og ekki eru greidd húsnæðisframlög vegna þessa. skv. 21. gr. sl. er rætt um að ef til nauðungar þarf að koma þá fari það eftir lögum um réttindagæslu fatlaðra. Fátítt er að börn og ungmenni séu vistuð gegn vilja sínum á sérstöku meðferðarúrræði/heimili á grundvelli laga er varða fatlaða. Hefðin er að börn í slíkum aðstæðum séu vistuð skv. bvl. enda má gera ráð fyrir að börn í þannig aðstæðum þurfi stuðning barnaverndar. Þeir sem þekkja vel til í málaflokknum vita að þó börn með fjölþættan vanda séu sum með fötlun, þá er vandi þeirra oft flóknari og samsettari. Þegar horft er til þess að þörf þeirra fyrir úrræði eftir sjálfræðisaldur er augljós, þá halda lög um fatlaða þeim sjaldnast nauðungarvistuðum. Reyndin er að þessi ungmenni enda oft í óreglu og neyslu og kosta samfélagið mikla fjármuni í öðrum kerfum. Því er mikilvægt að horfa á vanda hvers barns fyrir sig og gefa börnum með fjölþættan vanda

völ á markvissri og faglegri meðferð sem byggir á heildarsýn og aðkomu allra þjónustukerfa. Ekki er ásættanlegt að varpa ábyrgðinni eingöngu á félagsþjónustu sveitarfélaga á grundvelli þess að viðkomandi sé fatlaður. Ríkið getur ekki skorast undan því að vinna að farsæld barna í teymum og með samræmdum hætti, frekar en aðrar þjónustueiningar á vegum sveitarfélaga. Hagfelldast væri að þjónustan væri á höndum ríkisins þar sem fagleg þekking og reynsla væri á einum stað og nýttist börnum með flókinn vanda.

Við tilkomu barna SIS mats var rætt um sérstaka flokka þar sem tekið væri tillit til sérstakra og óvenjulegra stuðningsþarfa, einnig vegna hegðunar. Börn með flókinn og fjölþættan vanda þurfa mörg mikinn stuðning í skólum og daglegu lífi. Ekki er hægt að segja að vandi þeirra sé eingöngu félagslegur. Heilbrigðisvandi barna á grundvelli geðrænna vandkvæða er van greindur og van meðhöndlaður. Horfa verður til þátttöku ríkisins í þjónustu við þessi börn í gegnum Jöfnunarsjóð í samræmi við þjónustupörf sem stundum er mjög mikil og kostnaðarsöm.

Langir biðlistar á Barna- og unglingageðdeild, Greiningar- og ráðgjafastöð og Þroska- og hegðunarstöð, ásamt skorti á úrræðum á vegum Barnaverndarstofu, gerir það að verkum að mikið óþarfa álag liggur á starfsmönnum barnaverndar og þjónustuveitendum á 1. og 2. stigi sem oft skortir úrræði til þess að sinna þörfum barna sem hafa þörf fyrir og eiga rétt á þjónustu af hálfu ríkisins. Þetta leiðir til óþarfa álags og kostnaðar hjá sveitarfélögum þar sem ríkið uppfyllir ekki skyldur sínar gagnvart veikustu börnum landsins. Til þess að ná markmiðum farsældarfrumvarpsins með snemmtækri íhlutun og ráðgjöf, þarf ríkið að uppfylla skyldur sínar gagnvart börnum í vanda og skapa skilyrði þess að sveitarfélög geti betur unnið að forvörnum og stuðningi við börn og fjölskyldur með minni vanda. Of mikill tími og fjármunir fara í alvarlegustu málun þar sem aðgengi að viðeigandi þjónustu er takmörkuð. Á meðan versnar vandi þessara barna sem leiðir til ófarsældar þeirra, oft um alla framtíð. Hagrænn ávinningur af því að forða barni frá því að verða ógæfumaður verður varla metinn til fjár.

Starfsmenn Barnaverndarstofu, BUGL ofl. hafa á stundum bent starfsmönnum barnaverndar á þjónustu Vinakots og Klettabæjar sem er sjálfstætt starfandi þjónustueining, tilkomin eftir fækkun meðferðarúrræða Barnaverndarstofu. Eins og bent er á í greinargerð stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu er kostnaður við vistun barna þar hár og deildar meiningar um gæði þjónustunnar. Viðhorf sveitarfélaga er líka litað af því að þetta er uppbót á þjónustu og meðferð sem ríkinu ber að veita og með þessu ráðslagi er ríkið að varpa frá sér ábyrgð og flytja kostnað á sveitarfélögin. Mikilvægt er að fyrir sé gripið inn í vanda þessara barna með sértækum úrræðum þar sem sérfræðingar hafa reynslu og getu til þess að sinna vanda þeirra. Það er óhagkvæmt að einstaka sveitarfélög komi á laggirnar litlum þjónustueiningum eða úrræðum til að sinna vanda þessara barna, oft fjarri þriðja stigs þjónustu sem flest er á höfuðborgarsvæðinu og takmörkuðum stuðningi heilbrigðis- og greiningar-/ráðgjafarþjónustu sem er á höndum ríkisins. Geðþjónusta er í skötulíki við börn og ungmenni, og nánast engin á landsbyggðinni. Meðferðardeild við BUGL hefur verið lokað og fólk utan af landi þarf að sækja þjónustu um langan veg með ærnum kostnaði og fyrirhöfn.

Efla þarf uppeldishæfni foreldra með markvissum hætti. Mælst er til þess að ríkið standi fyrir rafrænni fræðslu til foreldra á miðlægum grunni sem væri uppbyggður á svipaðan hátt og SES (samvinna eftir skilnað) verkefnið. Valdefla þarf foreldra í hlutverki sínu með markvissri fræðslu og rafrænum námskeiðum. Þeir foreldrar sem þurfa meiri stuðning gætu leitað hans hjá félagsþjónustu.

Í frumvarpi um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er lögð rík áhersla á að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Líta verður svo á að þetta eigi við um öll þjónustustig, ekki eingöngu 1. og 2. stigið, heldur líka 3. Stigs þjónustu sem ríkið veitir gjarnan. Ríkisstofnanir geta ekki vikið sér undan skyldu sinni að sitja í stuðningsteymum né að

veita þá þjónustu sem þeim ber að veita skv. lögum og sáttmálum um réttindi barna. Ef vel á að takast til við að innleiða farsældarlögin verður að bæta verulega í mönnun og þjónustu stofnana á vegum ríkisins og veita þjónustuna um allt land. Biðlistar verða að hverfa og börn að fá þjónustu í samræmi við þörf. Ljóst er að kostnaður við innleiðingu farsældarfrumvarpsins verður verulegur og leggst þungt á sveitarfélög. Ráðuneytið verður að sýna fram á að þeim kostnaði verði mætt af ríkinu, samhliða því að bæta þá þjónustu sem áður er vikið að í erindi þessu. Ella er vandséð hvernig háleitum og góðum markmiðum frumvarpsins verði náð.

7. maí 2021 á vorfundi samtaka stjórnenda í velferðarþjónustu á Íslandi.
með ósk um frekari umræður og úrbætur,