



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Nefndarsvið Alþingis  
B.t. velferðarnefndar

Reykjavík 24. mars 2021

2011057SA KB  
Málalykill: 00.64

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, 561. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 8. mars sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

### Almennt

Frumvarpið er hluti af heildstæðri endurskoðun á lagaumhverfi um málefni barna sem hefur það markmið að bæta snemmtækan stuðning við börn og samvinnu þeirra sem veita börnum og fjölskyldum þjónustu. Með frumvarpinu er lögð til breyting á heiti stofnunarinnar og skilgreiningar laganna eru uppfærðar til samræmis við nýja löggjöf og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Lagðar eru til breytingar sem tengjast auknu samstarfi og samþættingu þjónustu í þágu barna og fyrirkomulagi frumgreininga. Þá eru þeir hópar sem njóta þjónustu stofnunarinnar skilgreindir betur og skyldur stofnunarinnar gagnvart þeim skýrðar sem og skyldur hennar gagnvart þjónustuveitendum. Tillögur til breytinga í fyrirbyggjandi drögum eru langflestar nauðsynlegar og telur sambandið að þær þjóni í grunninn jákvæðum tilgangi.

Eins og fram kemur í skýringum með frumvarpinu komu á fyrri stigum frumvarpsvinnunnar fram athugasemdir við það að lögbundið hlutverk stofnunarinnar væri ekki útvíkkað þannig að henni beri að þjónusta fötluð ungmenni á aldrinum 18-24 ára. Sú útvíkkun sé nú til skoðunar í ráðuneytinu. Áform í þessa veru voru uppi á sínum tíma (2014-2015) en runnu út í sandinn. Því bagalega ástandi er því viðhaldið að ungt, fatlað fólk sem er að taka skref í átt til sjálfstæðrar tilveru eigi ekki lögbundinn aðgang að þjónustu stofnunarinnar einkum á sviði ráðgjafar. Vinna ber markvisst gegn því að rof verði í stuðningi í kringum tvítugsaldurinn og tryggja samfellu á milli þjónustukerfa. Mikilvægt er að þeir sem ákvarða opinberan stuðning hafi skilning á einstaklingsbundnum aðstæðum og að skrifræði leiði ekki til ónauðsynlegra krafna, t.d. að fatlað ungmenni þurfi að fara í gegnum endurhæfingu til þess að geta sótt um líffeyrisgreiðslur sér til framfærslu. Að mati sambandsins þarf því að leggja áherslu á að klára þessa skoðun innan ráðuneytisins sem fyrst og gera bragarbót í þjónustu við þennan aldurshóp, um það hljóta allir að vera sammála.

Þá er óhjákvæmilegt að leggja þunga áherslu á að tryggja beri stofnuninni þá fjármuni sem lögbundin verkefni hennar kalla á. Viðvarandi aðhaldskrafa á fjárveitingum til þjónustu hefur verulega neikvæð áhrif, fyrst og fremst fyrir notendur en einnig fyrir önnur þjónustukerfi. Niðurskurður ýtir ævinlega undir tilhneigingu til þess að skilgreina lögbundin verkefni og ábyrgð þrengra en efni standa til. Af þeirri ástæðu er mikilvægt og jákvætt að mati sambandsins að samráð

við sveitarfélögin skuli tryggt áður en reglur um inntak þjónustu (greiningar og langtímaeftirfylgd) eru settar eða þeim er breytt, sbr. 3. og 8. gr. frumvarpsins.

### **Athugasemdir sambandsins**

#### **Hlutverk stofnunarinnar og fjármögnun lögbundinna verkefna**

Sambandið leggur mikla áherslu á mikilvægi þess að stofnunin hafi ráðgjafarhlutverkið í forgrunni og veiti sveitarfélögum um allt land víðtæka ráðgjöf og stuðning. Afar brýnt er að sveitarfélögin geti sótt sérhæfða ráðgjöf og stuðning í flóknum einstaklingsmálum til stofnunarinnar og að sú miðlæga þjónusta verði skilgreind sem hluti af verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Jafnframt þarf að fara í gegnum kostnaðarhlið þessarar verkaskiptingar og taka afstöðu til þess hvort eðlilegt sé að stofnunin taki gjald fyrir lögbundna þjónustu sína, sem innheimt er beint af sveitarfélögunum eða í gegnum jöfnunarsjóð.

Í því samhengi bendir sambandið á að samkvæmt h. lið 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Greiningar- og ráðgjafarstöð sé heimilt að taka að sér mat á stuðningsþörf fatlaðs fólks í einstaka sveitarfélögum og þjónustusvæðum á grundvelli samnings við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga gegn greiðslu. Að mati sambandsins ætti slíkt mat að vera lögbundið hlutverk stofnunarinnar sem væri fjármagnað af fjárlögum eins og önnur lögbundin verkefni hennar. Þannig mætti taka af skarið um stjórnsýslulega stöðu mats á stuðningsþörfum og fækka gráum svæðum milli ríkis og sveitarfélaga.

*Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að við 4. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: „Mat á stuðningsþörfum fatlaðs fólks í einstökum sveitarfélögum og þjónustusvæðum” eða, ef ekki er vilji til að fella matið undir verkefni sem fjármögnuð eru af fjárlögum,: “Mat á stuðningsþörfum fatlaðs fólks í einstökum sveitarfélögum og þjónustusvæðum á grundvelli samnings við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga gegn greiðslu.” Þannig verði að lágmarki alveg skýrt að um lögbundið verkefni sé að ræða en ekki eingöngu heimild fyrir stofnunina til að taka verkefnið að sér.*

Samkvæmt b. lið 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að setja gjaldskrá til að standa straum af kostnaði við námskeiðahald, útgáfu fræðsluefnis og faglega aðstoð og ráðgjöf til stjórnvalda og annarra þjónustuveitenda, sbr. 5. og 6. tölul. 4. gr. Gjaldtaka af þessu tagi er til þess fallin að viðhalda gráum svæðum í þjónustunni og fyrirkomulagið kann að skarast á við starfsemi annarra aðila, sem veitt geta hliðstæða ráðgjöf. Þá ítrekar sambandið það sjónarmið að lögbundin verkefni stofnunarinnar eigi að fjármagna af fjárlögum en ekki með gjaldtöku af þjónustuþegum.

*Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að b. liður. 10. gr. um heimild ráðherra til að setja gjaldskrá falli út úr frumvarpinu.*

#### **Heiti stofnunarinnar**

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að heiti stofnunarinnar breytist þannig að orðið „ríkisins“ falli brott og þannig gert ráð fyrir að stofnunin heiti Greiningar- og ráðgjafarstöð. Í úttekt Evrópumíðstöðvar um skóla án aðgreiningar á framkvæmd opinberrar menntastefnu frá 2017 er eindregið hvatt til þess að hverfa frá áherslu á

greiningar á börnum og leggja þess í stað áherslu á snemmtækan stuðning og þverfaglega aðkomu á fyrri stigum. Þá leggur sambandið mikla áherslu á að ráðgjafarhlutverkið verði í forgrunni eins og rakið er hér að framan.

*Til að undirstrika betur ráðgjafarhlutverkið leggur sambandið til að heiti stofnunarinnar verði breytt í „Ráðgjafar- og greiningarstöð.“*

### **Stigskipting þjónustu**

Í frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (354. mál) er gert ráð fyrir að skilgreina skuli alla farsældarþjónustu með tilliti til þess hvaða stigi hún tilheyrir. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er hins vegar ekki að finna neina efnislega umfjöllun um stigskiptingu þeirrar þjónustu sem er ætlað að veita til framtíðar. Einungis kemur fram að gert sé ráð fyrir að þjónustan sé skilgreind á þjónustustig með reglugerðum.

Sambandið gerir tvær athugasemdir við þessa ráðagerð. Annars vegar gera meginreglur stjórnsýsluréttar kröfu um að heimildarlög opinberrar stofnunar hafi að geyma skýra línu um inntak þeirra reglugerða sem settar eru á grundvelli laganna og varða réttindi einstaklinga. Þar sem stigskipting hefur bein áhrif á inntak þeirrar þjónustu sem veitt er einstaklingum getur reglugerð um það efni ekki talist vera fyrirmæli um innri verkaskiptingu milli stjórnsýslustiga. Minnt er á að dómstólar hafa ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að reglugerðir á sviði almannatrygginga hafi skort nauðsynlega lagastoð einmitt af þeirri ástæðu að um of rúmt framsal væri að ræða frá löggjafanum til framkvæmdavaldsins.

Hins vegar telur sambandið að það geti viðhaldið eða skapað ný grá svæði í verkaskiptingu milli opinberra aðila ef hægt er að breyta inntaki stigskiptingar með reglugerð.

*Af þessum ástæðum er þess farið á leit að velferðarnefnd láti vinna tillögu að því hvornig leggja megi meginlínu í lögnum um stigskiptingu þjónustu. Sambandið leggur mikla áherslu á að tillagan endurspegli að Greiningar- og ráðgjafarstöð sé ekki einungis þriðja stigs þjónustustofnun heldur gegni einnig virku lögbundnu hlutverki við ráðgjöf á öðru stigi þjónustu og jafnvel gagnvart fyrsta stigi þjónustu (grunnþjónustu) þar sem við á.*

### **Landshlutateymi**

Ekki er kveðið á um tengingu stofnunarinnar við landshlutateymi í frumvarpinu en kveðið er á um það í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks (liður G3) að festa eigi þau í sessi. Í byggðaáætlun 2018-2024 er einnig mælt til þess að komið verði á fót þverfaglegum landshlutateymum (A4) til að styrkja heildstæða þjónustu á sviði heilbrigðis-, félags- og menntamála og er vinna hafin við það verkefni. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að í gildandi lögum sé kveðið á um skyldu Greiningar- og ráðgjafarstöðvar til að þjóna landinu öllu og að starfsemi landshlutateyma, sem hafa það einkum að markmiði að færa þjónustu Greiningar- og ráðgjafarstöðvar nær heimabyggð, rúmist innan ákvæða gildandi laga og frumvarpsins. Ekki sé því þörf á að leggja til sérstaka lagastoð fyrir starfsemi landshlutateyma í frumvarpinu. Að mati sambandsins er í þessu samhengi ekki fullnægjandi að vísa til þess að í markmiðsákvæði laganna sé tiltekið að stofnunin

skulu þjóna landinu öllu heldur sé nauðsynlegt að kveða sérstaklega á skyldu Greiningar- og ráðgjafarstöðvar til þátttöku í landshlutateymum. Þróunarverkefni um slíkt teymi með aðkomu GRR er nú í gangi á Suðurlandi í samræmi við framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til 2021 og mikilvægt að festa það vinnulag í sessi í lögum um stofnunina.

*Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að við 4. gr. laganna bætist nýr töluliður svohljóðandi: „Þátttaka í þverfaglegum landshlutateymum til að styrkja heildstæða þjónustu á sviði heilbrigðis-, félags- og menntamála.“*

#### **Að lokum**

Að lokum vill sambandið ítreka mikilvægi þess að stofnunin hafi ráðgjafarhlutverkið í forgrunni og veiti sveitarfélögum um allt land víðtæka ráðgjöf og stuðning án þess að krefjast endurgjalds fyrir lögbundna þjónustu. Slík ráðgjöf og stuðningur, hvort sem er í einfaldari málum eða fjölþættum, tryggir íbúum samræmda og góða þjónustu óháð búsetu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri