

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla, með síðari breytingum
(heilsugæsla í framhaldsskólum).

Flm.: Katrín Jakobsdóttir, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, Brynhildur Pétursdóttir,
Lilja Rafney Magnúsdóttir, Róbert Marshall, Helgi Hrafn Gunnarsson,
Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Páll Valur Björnsson.

1. gr.

Við 1. mgr. 36. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Samkomulagið feli m.a. í sér að sérfræðingur á heilbrigðissviði (hjúkrunarfræðingur, læknir eða sálfræðingur) veiti nemendum endurgjaldslaust heilbrigðisþjónustu á skólastað með reglubundnum hætti og fer um skólaheilsugæsluna eftir gildandi lögum um heilbrigðisþjónustu.

2. gr.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2017.

Greinargerð.

Fyrirliggjandi þingmál lagði fyrsti flutningsmaður fyrir 144. löggjafarþing (100. mál) ásamt fimm þingmönnum öðrum. Ekki var mælt fyrir málinu á 144. löggjafarþingi og er það því endurflutt með þeirri breytingu að nú er gert ráð fyrir því að heilbrigðisþjónusta í skóla geti einnig falið í þjónustu sálfræðings auk hjúkrunarfræðings og læknis.

Greinargerðin sem hér fer á eftir fylgdi málinu upphaflega og er birt óbreytt því enda þótt nýtt skólaár sé hafið frá því að hún var samin hafa ekki orðið slíkar breytingar á skólastarfi að tölur eða tilvísanir séu ekki marktækar lengur.

„Breytingin sem hér er lögð til á lögum um framhaldsskóla felur það í sér að skylt verður að veita nemendum framhaldsskólanna endurgjaldslausa heilbrigðisþjónustu á skólastað. Nái lagabreytingin fram að ganga verða framhaldsskólanemar jafnsettir grunnskólanemum með tilliti til aðgengis að heilbrigðisþjónustu á skólastað, en eins og málum er nú háttáð er ekki skylt að veita framhaldsskólanemum slíka þjónustu og langt frá því allir í þeirra hópi sem hennar njóta. Gert er ráð fyrir að skólastjórnendur hafi eftir sem áður samráð og samstarf við nærliggjandi heilsugæslustöð um heilbrigðisþjónustu þá sem veitt verður á skólastað eins og löggin um framhaldsskóla áskilja um heilbrigðisþjónustuna sem nú er veitt framhaldsskólanemum á vegum skólans.

Tilfni frumvarpsins.

Í rannsókn á aðgengi að heilbrigðisþjónustu hér á landi, sem gerð var haustið 1998 á vegum Háskóla Íslands og landlæknisembættisins, komu fram skýrar vísbendingar um að ungt fólk á aldrinum 18–24 ára notfærði sér heilbrigðisþjónustu í minna mæli en efni stóðu til og átti það bæði við um heilbrigðisþjónustu vegna sjúkleika og fyrirbyggjandi heilbrigðisþjónustu. Stafaði þetta sumpart af fjárhagsástæðum en átti sér einnig aðrar orsakir sem

tengdar voru stöðu og högum ungmennanna. Í skýrslu sem byggðist á niðurstöðum fyrrnefndrar rannsóknar var bent á þá augljósu úrbótaleið að miðla heilbrigðisþjónustu til ungs fólks gegnum framhalds- og háskóla landsins,¹ enda er mjög hátt hlutfall ungmenna hvers árgangs við nám í menntastofnunum af þessu tagi, sbr. rit Hagstofu Íslands, *Skólamáal*, 27. janúar 2012, og töflu stofnunarinnar á vefsvæði hennar: Skólasókn eftir kyni, aldri og landsvæðum 1999–2012.

Ekkert bendir til þess að grundvallarbreytingar hafi orðið á tengslum ungs fólks við heilbrigðisþjónustuna í landinu frá því að fyrrnefnd athugun var gerð árið 1998. Starfshópur sem skipaður var haustið 2010 af Álfheiði Ingadóttur, þáverandi heilbrigðisráðherra, til að leita leiða til úrbóta á heilbrigðisþjónustu og heilbrigði ungs fólks á aldrinum 14–23 ára, lýsti í skýrslu um störf sín áformum um að efla skólaheilsugæslu í framhaldsskólum sem væri „mjög brotakennd“.² Áttu þau orð við heilsugæslu framhaldsskólanna eins og hún var árið 2007 og munu þau ekki eiga síður við nú. Umrætt ár voru skólahjúkrunarfræðingar að störfum í 5 af 21 framhaldsskóla á höfuðborgarsvæðinu og stefndi Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins þá að því að innleiða „heilsuvernd og heilsueflingu í framhaldsskólunum á höfuðborgarsvæðinu“³ en eftir efnahagshrunið haustið 2008 viku þau áform til hliðar fyrir samdráttar- og niðurskurðarráðstöfunum. Heilsuefling hefur þó farið fram í mörgum framhaldsskólum undanfarið þar sem 31 skóli hefur gerst þátttakandi í verkefninu „Heilsueflandi framhaldsskóli“ sem er samstarfsvettvangur framhaldsskólanna, landlæknisembættisins, mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis og Sambands íslenskra framhaldsskólanna.⁴ Gagnsemi starfsins sem þetta verkefni felur í sér er ótvíræð en kemur ekki í stað reglubundinnar alhliða heilbrigðisþjónustu á skólastað.

Haustið 2011 lágu fyrir tillögur að bættri þjónustu Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins við fólk á framhaldsskólaaldri sem framkvæmdastjórn Heilsugæslunnar hafði látið gera.⁵ Fram kom að í fjórum af 16 framhaldsskólum á höfuðborgarsvæðinu annaðist starfslíð Heilsugæslunnar heilsuvernd með reglubundinni viðveru og í öðrum fjórum voru einhver tengsl við nálæga heilsugæslustöð. Í 9 af 19 framhaldsskólum á landsbyggðinni var einhver heilsugæsla í boði á skólastað og fræðsla veitt af hálfu starfsmanna heilsugæslunnar. Framlag Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins til heilsugæslu framhaldsskólanema á starfssvæði hennar hefur rýrnað umtalsvert síðan 2011 og er Menntaskólinn í Reykjavík nú eini framhaldsskólinn á þessu svæði sem býður nemendum þjónustu Heilsugæslunnar, en hjúkrunarfræðingur er í 60% starfi við skólann. Menntaskólinn við Hamrahlíð greiddi áður fyrir 37% stöðu hjúkrunarfræðings Heilsugæslunnar í skólanum og um skeið naut Menntaskólinn í Kópavogi fjár-

¹ Rúnar Vilhjálmsson, Ólafur Ólafsson, Jóhann Ág. Sigurðsson, Tryggvi Þór Herbertsson: *Aðgangur að heilbrigðisþjónustu á Íslandi*. Landlæknisembættið. Reykjavík 2001, bls. 5–7.

² *Bætt heilbrigðisþjónusta og heilbrigði ungs fólks á aldrinum 14–23 ára*. Skýrsla starfshóps velferðarráðherra. Reykjavík 2011, bls. 6.

³ Þórunn Ólafsdóttir, Ragnheiður Ósk Erlendsdóttir: „Fjórasta þarf betur í heilsu ungs fólks“, mbl.is. Sótt 28. ágúst 2014 af: <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1162284/>.

⁴ „Heilsueflandi framhaldsskóli“. Sótt 28. ágúst 2014 af: http://www.landlaeknir.is/heilsa-og-lidan/verkefni/item12345/Heilsueflandi_framhaldsskoli/.

⁵ Margrét Héðinsdóttir, Guðrún Hreinsdóttir, Jóhann Ágúst Sigurðsson, Ólafur Stefánsson, Ragnheiður Ósk Erlendsdóttir: „Heilsugæsla fólks á framhaldsskólaaldri. Tillögur að bættri þjónustu Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins við fólk á framhaldsskólaaldri.“ Þróunarstofa, 2011.

framlags frá samtökum Soroptimista til að halda úti 30% stöðu hjúkrunarfræðings við skólann.⁶

Athugun starfshóps Þróunarstofu frá 2011 benti til þess að fólk á framhaldsskólaaldri leiti oft til heilsugæslustöðva á höfuðborgarsvæðinu með heilsufarsvandamál sín og voru komur eldri nema tíðari en hinna yngri. Mat starfshópsins var að betra aðgengi að heilsugæslu og fleiri úrræði í þjónustu heilsugæslunnar við ungmenni í framhaldsskólum gætu leitt til þess að tekið yrði fyrr og betur á ýmsum heilsufarsvandamálum þeirra en nú er gert. Lagði hópurn inn fram ítarlegar tillögur í þá veru sem m.a. fela það í sér að boðið verði upp á heilsugæslu-móttöku í framhaldsskólunum.⁷

Umfang, kostnaður og ávinningur.

Samkvæmt skrá á vefsvæði mennta- og menningarmálaráðuneytis eru nú starfræktir 34 framhaldsskólar í landinu og skráðir nemendur þeirra eru 29.271.⁸ Af þeim skólum eru 15 á höfuðborgarsvæðinu en hinir 19 eru víðs vegar um landið og er nemendafjöldi skólanna mjög mismunandi. Þegar gerðar voru áætlanir um innleiðingu skólaheilsugæslu í framhaldsskólum á höfuðborgarsvæðinu árið 2007 var gert ráð fyrir að 1.000 nemendur væru að baki heilu stöðugildi hjúkrunarfræðings í skólaheilsugæslu.⁹ Miðað við þetta hlutfall er þörf fyrir 29 stöðugildi til að annast heilsugæslu framhaldsskólanema eins og fjöldi þeirra er nú. Að sjálf-sögðu yrði ekki um að ræða ný störf nema að hluta til þar sem heilsugæsla í framhaldsskólum mundi léttu álagi af heilsugæslustöðvum.

Samkvæmt mati Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins er kostnaður vegna stöðu hjúkrunarfræðings í framhaldsskóla nú um 6.520.000 kr. á ári og yrði kostnaður við 29 stöður þá 189.080.000 kr. Skal áréttað að þessi útgjöld falla að langmestu leyti á hina almennu heilsugæslu í landinu nú þegar.

Víða um lönd, og ekki síst á Norðurlöndum, er skólaheilsugæsla í framhaldsskólum grunnþáttur í heilbrigðisþjónustu með sama hætti og hin almenna heilsugæsla og þykir sjálfsgöð og mikilvæg. Almenn markmið með starfsemi skólaheilsugæslu – og ávinningur þegar þau nást – eru að stuðla að bættu heilsufari framhaldsskólanema í bráð og lengd, bæta þannig lífsgæði þeirra og styrkja hag samfélagsins. Framhaldsskólanemar njóta heilsugæslunnar við að fá bót meina sinna á skólastað og einnig ráðleggingar um heilsusamlega lífshætti sem ættu að skila þeim betra heilsufari síðar á lífsleiðinni. Má ætla að þetta heilsugæslustarf verði til þess að draga úr útgjöldum þeirra sem í hlut eiga síðar meir og bæta lífsgæði þeirra. Skólaheilsugæsla felur þannig í sér fjárhagslegan og heilsufarslegan ávinning til lengri tíma.

Heilsugæsla í framhaldsskólum á Íslandi ætti að falla undir grunnþjónustu og verður ávallt að vera undir það búin að takast á við aðsteðjandi verkefni á heilsufarssviði sem kunna að vera breytileg frá einum tíma til annars. Heilsugæsla á skólastað gefur kost á því að miða heilsugæsluþjónustuna við sérstakar þarfir ungmenna sem tengjast aldri þeirra, lífsháttum og

⁶ Minnisblað frá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, september 2014.

⁷ Margrét Héðinsdóttir, Guðrún Hreinsdóttir, Jóhann Ágúst Sigurðsson, Ólafur Stefánsson, Ragnheiður Ósk Erlendsdóttir: „Heilsugæsla fólks á framhaldsskólaaldri. Tillögur að bættri þjónustu Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins við fólk á framhaldsskólaaldri.“ Þróunarstofa, bls. 11–14.

⁸ Vefsvæði mennta- og menningarmálaráðuneytis. Skrá um framhaldsskóla. Sótt 9. september 2014 af: <http://www.menntamalaraduneyti.is/stofnanir?kd=ollstfn=gsrod=heitifg=47tm=isl>.

⁹ Þórunn Ólafsdóttir, Íris Jónsdóttir, Ragnheiður Ósk Erlendsdóttir: „Innleiðing skólaheilsugæslu í framhaldsskólum á svæði Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Aðgerðaráætlun.“ Reykjavík 2007, bls. 4.

félagsstöðu. Þar ætti að fást mikilvæg þekking og reynsla sem nýta má til að takast á við sérstök heilbrigðis- og lífsstílsvandamál ungmenna og fyrirbyggja önnur.

Endurgjaldslaus heilbrigðisþjónusta í framhaldsskólum ætti að veita ungmennum greiða leið að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu sem miðast við þarfir þeirra. Fátt er betur til þess fallið en einmitt þetta til að auka jöfnuð í aðgengi að heilbrigðisþjónustu og ná til ólíkra hópa ungmenna. Með tilliti til þess er mikilvægt að miða skólaheilsugæsluna við þá fjölbreytni sem ríkir í nemendahópnum þannig að enginn fari þangað erindisleysu.

Í lýðræðissamfélagi ætti það að þykja sjálfsgagt mál að stuðla að jöfnu aðgengi að mikilvægri grunnþjónustu með samfélagslegum aðgerðum. Þetta frumvarp er lagt fram í von um að þau viðhorf ráði för í íslensku samfélagi.

Fyrri umfjöllun á vettvangi Alþingis.

Heilsugæsla í framhaldsskólum hefur nokkrum sinnum komið til umfjöllunar á vettvangi Alþingis á undanförunum árum. Eru þingmál og umræður í þingsal og á ýmsum sviðum samfélagsins til marks um að víða er kallað eftir breytingum og úrbótum á heilsugæslu framhaldsskólanema, en ekki hafa stjórnvöld komið til móts við óskir um heilsugæslu í framhaldsskólum hingað til.

Á 122. löggjafarþingi lagði Hjálmar Árnason fram fyrirspurn til heilbrigðisráðherra um heilsugæslu í skólum og innti m.a. eftir áformum um skipulagða heilsugæslu innan framhaldsskólanna (449. mál). Í svari heilbrigðisráðherra kom fram að heilsuvernd væri sinnt innan nokkurra framhaldsskóla, en alls ekki allra, og hefði þessi þáttur heilsuverndar ekki verið skipulagður í heild sinni né samræmdur af heilbrigðisyfirvöldum. Lýsti svar ráðherra þeirri stöðu sem enn er uppi og ekki var getið um nein breytingaráform.

Ásta Möller o.fl. fluttu tillögu til þingsályktunar um skipun nefndar til að gera tillögur um tilhögun skipulagðrar heilsuverndar fyrir ungt fólk á 126. löggjafarþingi (91. mál), m.a. með tilliti til þess að ekki færi fram skipulögð heilsugæsla í öllum framhaldsskólum. Enda þótt tillagan nyti atbeina þingmanna úr fjórum stjórnmalahreyfingum, sem ýmist skipuðu stjórnarlið eða stjórnarandstöðu, og þar væri bent á veigamiklar forsendur fyrir því að innleiða samræmda heilsugæslu í framhaldsskólana varð hún ekki útrædd og á sömu lund fór þegar tillagan var lögð fram ári síðar, á 127. löggjafarþingi (37. mál).

Á 130. löggjafarþingi beindi Ásta Möller fyrirspurn til munnlegs svars til heilbrigðisráðherra um það hvernig undirbúningi fyrir skipulagða heilsugæslu ungmenna í framhaldsskólum miðaði (239. mál). Í svari heilbrigðisráðherra kom fram að í byrjun ársins 2004 var skólaheilsugæsla „af einhverju tagi“ starfrækt í 14 framhaldsskólum af 23 sem haft var samband við. Svar ráðherrans bar það og með sér að ekki voru uppi áform um að færa heilsugæslu inn í framhaldsskólana um allt land.

Álfheiður Ingadóttir innti velferðarráðherra á 140. löggjafarþingi eftir upplýsingum um tilhögun heilsugæslu í hverjum og einum framhaldsskóla landsins (789. mál). Í skriflegu svari ráðherrans kom fram að þótt sá grunnþáttur, sem tengsl heilsugæslu í framhaldsskólum við hina almennu heilsugæslu landsins myndar, væri sameiginlegur þáttur í framkvæmd heilsugæslu í þessum skólum, þá reyndist framkvæmdin ærið mismunandi og þjónustan einnig, bæði að efni og inntaki. Enn fremur kom fram í svari velferðarráðherra að ekki væru uppi áform um að gera úrbætur á heilsugæslu nemenda í framhaldsskólum með breytingum á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, eða lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007.

Í drögum velferðarráðuneytisins að heilbrigðisáætlun til ársins 2020¹⁰ er ekki lýst áformum um að innleiða heilsugæslu á skólastað í framhaldsskólum en talið æskilegt að fjölga heilsugæslustöðvum með sérstaka móttöku fyrir fólk á aldrinum 14–23 ára þar sem þjónustan væri sérstaklega sniðin að þörfum þess. Er í því sambandi vísað til þingsályktunar um bættu heilbrigðisþjónustu og heilbrigði ungs fólks, nr. 27/140, sem samþykkt var 12. maí 2012 að tillögu velferðarnefndar og inniheldur ákvæði í þá veru.

Umfjöllun á Alþingi um heilsugæslumál í framhaldsskólum hefur því öðru fremur ein-kennst af að stjórnámálemenn úr ýmsum flokkum hafa lýst áhyggjum sínum af því að heilsugæsla ungmenna í framhaldsskólum sé ekki í nógu góðu horfi og hvatt til úrbóta. Forsvarsmenn málaflokksins í stjórnslunni – ráðherrarnir – hafa að sínu leyti haft uppi svipaðan málflutning án tillits til flokkstengsla. Látið er í veðri vaka að skilningur ríki á því að gera þurfi breytingar sem tryggja framhaldsskólanemum tryggari og betri heilsugæslu en þeir njóta, en hingað til hafa þó ekki verið gerðar neinar breytingar í þá átt að færa heilsugæsluna inn í framhaldsskólana með það að markmiði að tryggja framhaldsskólanemum góða þjónustu á þessu sviði og jafna hlut þeirra þannig að búseta eða val á skóla stýri því ekki hvort nemum standi góð heilsugæsla til boða. Mál er að stíga það skref.“

¹⁰ Velferðarstefna. Heilbrigðisáætlun til ársins 2020 [drög]. Velferðarráðuneytið. Reykjavík 2012. Sótt 2. september 2014 af: http://www.velferðarraduneyti.is/media/frettatengt2012/Drog_ad_heilbrigdisaaetlun.pdf