

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða

1. gr. Tilfærsla þjónustu.

Þjónusta sem ríkið veitir fötluðum samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaða, færirst til sveitarfélaga þann 1. janúar 2011. Sveitarfélög og þjónustusvæði á vegum þeirra taka þá við ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar, óháð því hvort hún hefur verið veitt af ríki, sveitarfélögum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum aðilum, með þeim réttindum og skyldum sem henni tengjast.

Þeir þjónustubættir sem sveitarfélög taka við eru:

- a. Sambýli.
- b. Áfangastaðir.
- c. Frekari liðveisla við íbúa í þjónustu- og íbúðakjörnum og í sjálfstæðri búsetu.
- d. Hæfingarstöðvar og dagvistarstofnanir.
- e. Verndaðir vinnustaðir og atvinna með stuðningi.
- f. Heimili fyrir börn.
- g. Skammtímvistanir.
- h. Stuðningsfjölskyldur.
- i. Ráðgjöf og önnur stuðningsþjónusta við fatlaða og fjölskyldur þeirra.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. munu Hringsjá – náms- og starfsendurhæfing, Tölvumiðstöð fatlaðra, Múlalundur, Blindravinnustofan og Vinnustaðir ÖBÍ áfram vera á ábyrgð félags- og tryggingamálaráðuneytis og stofnana þess.

Samningsaðilar munu vinna að framtíðarverkaskiptingu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar á sviði atvinnumála fatlaðra, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðaðgerðir.

2. gr. Markmið.

Markmið tilfærslu þjónustu við fatlaða eru að:

- a. bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum,
- b. stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga,
- c. tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga,
- d. tryggja góða nýtingu fjármuna,
- e. styrkja sveitarstjórnarstigið og
- f. einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

3. gr.
Lagabreytingar

Eftirfarandi breytingar á lögum eru forsenda tilfærslu á þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga:

- a. Breytingar á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaða, sem felur í sér að framkvæmd þjónustunnar færist frá ríki til sveitarfélaga. Drög að lagafrumvarpi eru í viðauka 1.
- b. Breytingar á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.
- c. Breytingar á lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.
- d. Breytingar á lögum nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna.
- e. Lagabreytingar vegna tilfærslu fasteigna.

Stefnt er að endurskoðun á lagaramma málaflokksins í samræmi við ákvæði viðauka 2.

4. gr.
Þjónustusvæði.

Þjónustusvæði um rekstur þjónustu við fatlaða skulu að lágmarki hafa 8.000 íbúa og skulu þau mótast með samkomulagi og samstarfssamningi sveitarfélaga.

Sveitarfélög sem mynda þjónustusvæði bera sameiginlega ábyrgð á veitingu og fjármögnun þjónustu innan þess.

Í samstarfssamningi um myndun þjónustusvæðis skal kveða á um form og skipulag þjónustu, meðal annars um stjórnskipulag þjónustusvæðisins, rekstraraðila þjónustu, sem eru eftir atvikum sveitarfélög, byggðasamlög eða sjálfstæðir aðilar, gerð og inntak þjónustusamninga og fjármögnun þjónustunnar innan svæðisins.

Félags- og tryggingamálaráðherra getur tekið ákvarðanir um mörk þjónustusvæða náist ekki samkomulag milli sveitarfélaga. Í þessu sambandi er ráðherra í undantekningartilfellum heimilt að veita undanþágu frá viðmiði um 8.000 íbúa á grundvelli landfræðilegra aðstæðna. Til að hljóta undanþágu verður sveitarfélag að sýna fram að það hafi faglega og fjárhagslega getu til að veita alhliða þjónustu og að óraunhæft sé fyrir það að vera hluti af þjónustusvæði vegna fjarlægðar eða erfiðra samgangna.

Leiðbeiningar um myndun þjónustusvæða er að finna í viðauka 3.

5. gr.
Fjárhagsrammi.

Samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða mun útsvarshlutfall sveitarfélaga hækka um 1,2% (prósentustig) gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Að auki verða veitt framlög á fjárlögum vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins, notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, biðlista eftir þjónustu og breytingakostnaðar.

Fjárhæðir og nánari útfærsla á fjárhagsramma tilfærslunnar koma fram í samkomulagi, dagsettu 6. júlí 2010, í viðauka 4. Þó skulu árleg framlög skv. 5. lið samkomulagsins (framlög vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins) breytast úr 780 m.kr. í 855 m.kr., sbr. meðfylgjandi sundurliðun. Einnig skal fjárhæð breytingakostnaðar árið 2012 hækka úr 120 m.kr. í 395 m.kr. og koma til greiðslu í janúar það ár og fjárhæð breytingakostnaðar árið 2013 hækka úr 40 m.kr. í 215 m.kr. og koma til greiðslu í janúar það ár.

Framkvæmt verður tryggingafræðilegt mat á árlegum mismuni áfallinna skuldbindinga og greiddra iðgjalda vegna starfsmanna sem aðild eiga að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR). Skal fjárhæð sem nemur fyrirsjáanlegum árlegum mismuni bætast við árlegt framlag vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins, til að vega á móti skuldbindingum sem sveitarfélög taka við skv. 2. mgr. 9. gr.

Framlög ríkisins til sveitarfélaga vegna lengdrar viðveru grunn- og framhaldsskólanema eru hluti fjárhagsramma samningsins og munu sveitarfélög sinna þessu verkefni með sambærilegum hætti og á undanförunum árum.

Lagt verður fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, þar sem lagðar verða til breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga í samræmi við samkomulagið. Drög að því lagafrumvarpi eru í viðauka 5.

Framlög vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins samkvæmt samkomulagi 6. júlí 2010	780
Múlalundur	-24
Blindravinnustofan	-21
Vinnustaðir ÖBÍ	-19
Svæðisráð og trúnaðarmenn	-12
Tillaga um viðbótarverkefni og launabreytingar í fjárlögum 2011	152
Framlög vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins eftir leiðréttingar	855
Liðir til lækkunar samtals	-77
Liðir til hækkunar samtals	152

**6. gr.
Jöfnunaraðgerðir.**

Til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga renna 0,95% af útsvarsstofni sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða. Framlög á fjárlögum, sbr. 5. gr., skulu einnig renna til sérdeildarinnar.

Sett verða ákvæði í reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga um úthlutun framlaga úr sérdeildinni sem skulu tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna mismunandi fjölda fatlaðra íbúa og ólíkra þjónustuparfa þeirra. Heimilt er að ákveða sérstakt aðlögunartímabil þar sem framlög byggja að hluta eða öllu leyti á framreiknuðum rekstrarkostnaði ársins 2010. Nánari lýsingu á jöfnunarkerfinu er að finna í viðauka 6.

Sett verða í reglugerð samkvæmt tillögum stýrihóps, sbr. 12. gr., sérstök ákvæði um ráðstöfun framlaga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, biðlista eftir þjónustu og breytingakostnaðar. Af framlögum vegna breytingakostnaðar skal meðal annars greiddur kostnaður vegna stýrihóps, sbr. 12. gr., samræmds mats á þjónustupörf á landsvísu og kostnaður Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna samhæfingar tengdri tilfærslunni.

Heimilt er að ákveða í reglugerð að sveitarfélög geti í sérstökum tilfellum fengið framlög vegna stofnkostnaðar fasteigna, enda hafi viðkomandi sveitarfélög sýnt fram á að þau beri óeðlilega háan kostnað vegna fasteigna.

**7. gr.
Fasteignir.**

Fasteignir í eigu ríkisins sem nýttar eru í þjónustu við fatlaða renna til sérstaks fasteignasjóðs í umsjón Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Hið sama gildir um önnur réttindi og skyldur ríkisins tengd fasteignum málaflokksins. Við stofnsetningu fasteignasjóðsins skal Framkvæmdasjóður fatlaðra lagður niður og tekur fasteignasjóðurinn yfir eignir, réttindi og skyldur sjóðsins.

Í starfsemi fasteignasjóðsins skal tryggja sem jafnasta aðstöðu sveitarfélaga vegna fasteignamála þjónustu við fatlaða. Tekjur fasteignasjóðsins umfram gjöld renna til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og skulu nýttar til jöfnunar vegna þjónustu við fatlaða samkvæmt nánari ákvörðun í reglugerð, sbr. 6. gr.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra setur, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, reglugerð um starfsemi fasteignasjóðsins. Í reglugerðinni skal kveðið á um rekstrarform og

stjórnun, leigu og sölu fasteigna og heimildir til að fela öðrum aðilum umsýslu og daglegan rekstur fasteigna.

Einstakar fasteignir skulu leigðar þeim sveitarfélögum sem bera ábyrgð á þeirri þjónustu sem veitt er af þeim. Sveitarfélög skulu jafnframt eiga kost á að kaupa viðkomandi fasteignir. Þá geta sveitarfélög tilnefnt rekstraraðila þjónustu, rekstraraðila félagslegs húsnæðis eða íbúa sem kaupendur viðkomandi fasteigna.

Miðað skal við að árlegt leiguverð fasteigna sem sveitarfélög greiða verði 8,5% af fasteignamati. Á gildistíma sammingsins er þó heimilt að ákveða lægra leiguverð uns jöfnunarfyrikomulag, sbr. 2. mgr. 6. gr., er að fullu komið til framkvæmda að mati stýrihóps skv. 12. gr.

Við sölu fasteigna til sveitarfélaga eða aðila sem þau tilnefna er kaupanda heimilt að greiða kaupverð með skuldabréfi með veði í viðkomandi fasteign. Kjör og skilmálar skuldabréfa skulu vera sambærileg við lán Íbúðalánasjóðs til félagslegra leiguíbúða en þó skulu vextir vera 2%.

Fasteignir sem sveitarfélög telja ekki þörf fyrir vegna þjónustu við fatlaða skulu seldar á frjálsum markaði og andvirði þeirra ráðstafað til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Fasteignir sem ekki hafa verið seldar fyrir árslok 2014 skulu seldar á frjálsum markaði og andvirði þeirra ráðstafað til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

8. gr.

Starfsmenn.

Starfsmenn ríkisins sem starfa í þjónustueiningum í málaflokki fatlaðra, sbr. a–g-liði 2. mgr. 1. gr., verða við tilfærsluna starfsmenn sveitarfélaga. Um tilfærslu þessara starfsmanna fer samkvæmt lögum nr. 72/2002, um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum.

Störf starfsmanna í yfirstjórn svæðisskrifstofa málefna fatlaðra verða lögð niður. Sveitarfélög munu leitast við að bjóða starfsmönnum skrifstofanna í umsýslu og ráðgjöf störf.

Aðilar samkomulagsins munu hafa með sér nána samvinnu og upplýsingamiðlun um þróun starfsmannamála og launakostnaðar hjá sveitarfélögum vegna tilfærslunnar, sbr. viðauka 7.

9. gr.

Lífeyrissjóðsmál.

Starfsmenn sem eiga aðild að A-deild LSR, sbr. lög nr. 1/1997, munu fá aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga. Þó geta starfsmenn sem þess óska haldið aðild að A-deild LSR með samþykki viðkomandi sveitarfélags. Starfsmenn sem eiga aðild að Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga munu eiga aðild að þeim lífeyrissjóði áfram í samræmi við lög nr. 2/1997, um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga.

Starfsmenn sem aðild eiga að B-deild LSR munu halda þeirri aðild. Sveitarfélög taka á sig skuldbindingar launagreiðenda frá aðilaskiptum og til viðbótar iðgjaldi launagreiðenda, sbr. 23. gr. laga nr. 1/1997, munu launagreiðendur greiða sérstakt iðgjald til B-deildar LSR til að standa undir mismun á áföllnum skuldbindingum hvers árs og greiddum iðgjöldum.

Fjármálaráðherra mun leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, í samræmi við ákvæði þessarar greinar. Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins eru í viðauka 7.

10. gr.

Réttur til þjónustu og þróun hennar.

Réttur fatlaðra til þjónustu er tryggður með margvíslegum hætti eins og fjallað er um í viðauka 7 og er meðal annars gert ráð fyrir þróun þjónustustaðla og eflingu innra og ytra eftirlits með faglegri starfsemi og gæðum.

Efnt verður til sérstaks samstarfsverkefnis um notendastýrða persónulega aðstoð, sbr. viðauka 8, og skal reynslan af því verkefni nýtt við endurskoðun lagarammans, sbr. 3. gr.

Gerðar verða breytingar á reglugerð um búsetu fatlaðra.

Haustið 2010 verður gerð ítarleg könnun á fjölda og þjónustupörf fatlaðra. Í því sambandi verður leitað eftir upplýsingum um biðlista sem nýttar verða til að meta kostnað vegna hans.

Framkvæmt verður samræmt mat á þörf fyrir þjónustu sem meðal annars verður nýtt í þágu jöfnunaraðgerða, sbr. 6. gr. Haft verður samráð við hagsmunasamtök fatlaðra og Samband íslenskra sveitarfélaga um framkvæmd matsins.

11. gr.

Faglegt og fjárhagslegt mat.

Árið 2014 skal fara fram sameiginlegt mat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar og skal undirbúningur matsins hefjast árið 2013. Mat á faglegum árangri skal byggjast á markmiðum tilfærslunnar, sbr. 2. gr.

Ef í ljós kemur veruleg röskun á forsendum tilfærslunnar skulu teknar upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um nauðsynlega leiðréttingu. Við mat á fjárhagslegum þáttum skal meðal annars horft til forsendna og aðferða við kostnaðarmat, sbr. viðauka 10. Sveitarfélög skulu halda kostnaði vegna þjónustu við fatlaða aðgreindum þannig að unnt verði að leggja mat á kostnaðarþróun þjónustunnar.

Miðað er við að mat á fjárhagslegum forsendum verði framkvæmt með þeim hætti að það nýtist til ákvörðunar um útsvarstofn árið 2014, sbr. ákvæði 13. liðar samkomulags ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða.

Í viðauka 11 koma fram þau viðmið sem lögð skulu til grundvallar fjárhagslegu endurmati.

12. gr.

Stýrihópur.

Stýrihópur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðra hefur umsjón með framkvæmd tilfærslunnar. Í því sambandi skal stýrihópurinn meðal annars:

- a. vinna áætlanir og annast eftirfylgni þeirra,
- b. veita sveitarfélögum aðstoð,
- c. fjalla um vafamál og ágreining sem upp kann að koma og gera tillögur að úrlausn,
- d. vinna að útfærslu jöfnunaraðgerða og fasteignamála í samstarfi við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga,
- e. hafa umsjón með samræmdu mati á þjónustupörf fatlaðra á landsvísu,
- f. vinna að bættu eftirliti með þjónustu við fatlaða og umbótum á réttindagæslu fatlaðra,
- g. vinna greiningu og tillögur í því skyni að auka gagnsæi húsnæðiskostnaðar og tryggja jafnræði í húsaleigugreiðslum fatlaðra og leggja fram áfangaskipta áætlun um framkvæmd,
- h. vinna að framtíðarfyrirkomulagi atvinnumála fatlaðra,
- i. leggja reglubundið mat á framkvæmd og árangur tilfærslunnar,
- j. gera tillögur um breytingar á tilhögun tilfærslunnar eftir því sem þörf er á og
- k. hafa umsjón með mati, sbr. 11. gr.

Stýrihópurinn er skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra og skal samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra tilnefna einn fulltrúa, fjármálaráðherra einn fulltrúa, Samband íslenskra sveitarfélaga þrjá fulltrúa og hagsmunasamtök fatlaðra tvo fulltrúa. Félags- og tryggingamálaráðherra skipar formann án tilnefningar.

Kostnaður vegna starfa stýrihópsins, greiningar og ráðgjafar á vegum hans, sem og kostnaður við mat, sbr. 11. gr., greiðist af framlögum sem renna til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna breytingakostnaðar.

Reykjavík 23. nóvember 2010

Fyrir hönd ríkisins,

Fyrir hönd sveitarfélaga,

Guðbjartur Hannesson
félags- og tryggingamálaráðherra

Halldór Halldórsson
formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga

Steingrímur J. Sigfússon
fjármálaráðherra

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga

Ögmundur Jónasson
samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

Viðaukar

Viðauki 1:	Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um málefni fatlaðra	8
Viðauki 2:	Próun lagaramma málaflokks fatlaðra	33
Viðauki 3:	Undirbúningur sveitarfélaga og myndun þjónustusvæða	36
	1. Undirbúningsverkefni	36
	2. Þjónustusvæði	36
	3. Tilgangur þjónustusvæða.....	37
	4. Verkaskipting við myndun þjónustusvæða.....	37
	5. Form þjónustu	38
	5.1 Eigin þjónusta sveitarfélags	39
	5.2 Þjónustusamningur við leiðandi sveitarfélag.....	39
	5.3 Byggðasamlag.....	40
	6. Megineinkenni þjónustuforma.....	41
	7. Fjármögnun þjónustusvæðis	43
	8. Skipting þjónustueininga á sveitarfélög og þjónustusvæði	44
	9. Möguleg ákvæði samninga um þjónustusvæði	44
	10. Ákvæði sveitarstjórnarlaga um byggðasamlög	45
Viðauki 4:	Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma	46
Viðauki 5:	Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga	48
Viðauki 6:	Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða	50
Viðauki 7:	Starfsmannamál	54
Viðauki 8:	Réttur fatlaðra til þjónustu eftir tilfærslu hennar til sveitarfélaga	58
Viðauki 9:	Samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð	61
Viðauki 10:	Kostnaðarmat	65
	Greinargerð um kostnaðarmat	66
	1. Inngangur	66
	2. Þjónustupættir yfirfærslu.....	66
	3. Söfnun upplýsinga frá veitendum þjónustu	67
	4. Heildarkostnaður	68
	5. Fjöldi þjónustuþega	70
	6. Greining kostnaðar á einstakling	72
	7. Kostnaður á einstakling	76
	8. Tekjutilfærsla og jöfnunaraðgerðir	77
Viðauki 11:	Fjárhagsleg óvissuatriði við kostnaðarmat	81
	1. Fjöldi og þjónustupörf fatlaðra.....	81
	1.1 Þjónustupörf fatlaðra.....	81
	1.2 Tíðni fatlana.....	81
	1.3 Fjöldi fatlaðra	82
	1.4 Biðlisti.....	82
	2. Próun þjónustunnar	82
	2.1 Samþætting þjónustu	82
	2.2 Breytingar á þjónustunni.....	83
	2.3 Nærþjónustuáhrif.....	83
	2.4 Jafnræði til þjónustu	84
	2.5 Hagræðingarmöguleikar.....	84
	3. Húsnæðiskostnaður	84
	4. Launabreytingar	85
	5. Breytingakostnaður	85
	6. Próun tekjustofna	85
	7. Samantekt	85

Viðauki 1: Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um málefni fatlaðra

Lagt fyrir ríkisstjórn 9. Nóvember 2010.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

2. mgr. 1. gr. laganna orðast svo:

Við framkvæmd laganna skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá skulu stjórnvöld tryggja heildarsamtökum fatlaðra og aðildarfélögum þeirra áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni fatlaðra.

2. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Velferðarráðherra fer með yfirstjórn málefna fatlaðra samkvæmt lögum þessum. Ráðherra ber ábyrgð á opinberri stefnumótun í málefnum fatlaðra sem skal gerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Enn fremur hefur ráðherra eftirlit með framkvæmd laganna, þar á meðal að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila samkvæmt lögum þessum sé í samræmi við markmið laganna, reglugerða og reglna settum samkvæmt þeim og að réttindi fatlaðra séu virt. Markmið eftirlitsins er jafnframt að safna og miðla upplýsingum til að tryggja samræmda þjónustu við fatlaða. Skal ráðherra gera tillögur til sveitarfélaga um úrbætur á þjónustu þar sem þess er þörf og stuðla að samræmingu hennar. Enn fremur skal ráðherra hafa umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um eftirlit skv. 2. mgr. í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, þar á meðal um framkvæmd eftirlitsins og upplýsingaskyldu sveitarfélaga.

3. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlaða, þar með talið gæðum þjónustunnar, sem og kostnaði vegna hennar samkvæmt lögum þessum nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Enn fremur skulu sveitarfélögin hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, þar á meðal með framkvæmd samninga sem sveitarfélögin gera við rekstrar- eða þjónustuaðila um framkvæmd þjónustunnar, sbr. 9. gr.

Landinu skal skipt í þjónustusvæði þannig að á hverju þjónustusvæði séu að lágmarki 8.000 íbúar. Fámennari sveitarfélög skulu hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlaða samkvæmt 1. mgr. og bera þau þá sameiginlega ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar sem og kostnaði vegna hennar nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Sveitarfélögum er hafa samvinnu um skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlaða á einu þjónustusvæði er heimilt að fela einu þeirra skipulag og

framkvæmd þjónustunnar og tekur það þá ákvarðanir um þjónustuna fyrir hönd annarra sveitarfélaga á svæðinu. Jafnframt er þeim heimilt að fela skipulag og framkvæmd þjónustunnar sérstökum lögaðila sem þau eiga aðild að, svo sem byggðasamlagi.

Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá íbúafjölda skv. 2. mgr. á grundvelli landfræðilegra aðstæðna, enda hafi viðkomandi sveitarfélag/sveitarfélög sýnt fram á getu til að veita þjónustu í samræmi við ákvæði laga þessara.

Náist ekki samkomulag milli sveitarfélaga um að mynda þjónustusvæði skv. 2. mgr. getur ráðherra, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, tekið ákvarðanir um stærð eða mörk þjónustusvæða og eru þær ákvarðanir bindandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélög.

4. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

Sveitarfélag þar sem hinn fatlaði á lögheimili tekur ákvarðanir um þjónustu við hann samkvæmt lögum þessum nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Sveitarfélag sem hefur samvinnu við önnur sveitarfélög um myndun þjónustusvæðis getur falið öðru sveitarfélagi eða sérstökum lögaðila að taka ákvarðanir um þjónustu við hinn fatlaða fyrir hönd sína.

Umsókn um þjónustu á grundvelli laganna, þar á meðal um þjónustu á stofnunum skv. 1.–3. tölul. 2. mgr. 12. gr. og um húsnæðisúrræði skv. 1. mgr. 13. gr. skulu sendar viðkomandi sveitarfélagi skv. 1. mgr. eða þeim lögaðila sem annast framkvæmd þjónustunnar á hlutaðeigandi þjónustusvæði þegar það á við. Umsókn er gild þegar hinn fatlaði, forsjármaður eða lögráðamaður hans stendur að henni.

Sveitarfélög skulu starfrækja teymi fagfólks sem meta heildstætt þörf hins fatlaða fyrir þjónustu og hvernig koma megi til móts við óskir hans. Teymin skulu hafa samráð við hinn fatlaða við mat sitt og skal matið byggt á viðurkenndum matsaðferðum. Þegar óskir hins fatlaða lúta að þjónustu sem rekin er af öðrum en sveitarfélögum þarf að koma til samþykkis rekstraraðila áður en ákvarðanir eru teknar um að hlutaðeigandi þjónusta sé veitt hinum fatlaða. Enn fremur skal hafa samráð við hinn fatlaða og væntanlegt sambylisfólk hans áður en tekin er ákvörðun um þjónustu á grundvelli 13. gr. laganna.

5. gr.

Ný grein, 6. gr., bætist við lögin, svohljóðandi, og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Hinum fatlaða er heimilt að kæra stjórnvaldsákvarðanir um þjónustu sem teknar eru á grundvelli laga þessara til úrskurðarnefndar um félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. XVII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála fjallar um málsmeðferð, rétt til þjónustu og hvort þjónustan er í samræmi við lög þessi, reglugerða eða reglna hlutaðeigandi sveitarfélags sem settar eru á grundvelli laganna.

Kærufrestur er fjórar vikur frá því að tilkynning barst um ákvörðunina. Kæra telst fram komin innan kærufrests ef bréf sem hefur hana að geyma hefur borist úrskurðarnefndinni eða verið afhent pósthjónustu áður en fresturinn er liðinn.

Stjórnsýslukæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

Um málsmeðferð fer samkvæmt XVII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum, og stjórnsýslulögum, með síðari breytingum.

6. gr.

6. gr., sem verður 7. gr., orðast svo:

Skipulag sérhvers þjónustusvæðis skal koma fram í sérstöku stofnskjali þar sem fram kemur meðal annars hvaða sveitarfélag eða sveitarfélög standa að þjónustu við fatlaða á svæðinu, hvernig skipulagi á samvinnu sveitarfélaganna skuli háttað, svo sem hvert

sveitarfélaganna annast skipulag og framkvæmd þjónustunnar eða hvort sérstakur lögaðili, svo sem byggðasamlag, hafi verið falið að annast skipulag og framkvæmd þjónustunnar fyrir hönd sveitarfélaganna, gerð og inntak samninga og upplýsingar um þá rekstrar- eða þjónustuaðila sem samið hefur verið um framkvæmd þjónustu á svæðinu. Einnig skal koma fram hvernig innra eftirliti sveitarfélaga, þar á meðal með framkvæmd samninga skv. 9. gr., skuli háttáð.

Sveitarfélög sem hafa samvinnu við önnur sveitarfélög við að mynda eitt þjónustusvæði, sbr. 2. mgr. 4. gr., skulu jafnframt gera með sér samstarfssamning um skipulag, framkvæmd og fjármögnun þjónustu við fatlaða innan þjónustusvæðisins. Samningurinn öðlast ekki gildi fyrir en hann hefur fengið staðfestingu hlutaðeigandi sveitarstjórna sem standa að þjónustusvæðinu. Í samningnum skal koma fram að sveitarfélögin bera sameiginlega ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar, þar á meðal gæðum hennar, og skal samningurinn kveða nánar á um form og skipulag þjónustunnar. Jafnframt skal koma fram hvernig stjórnýslu málefna fatlaðra innan sveitarfélaganna skuli háttáð, þar á meðal skal samningurinn fjalla um, þegar það á við, samkomulag sveitarfélaganna um hvert sveitarfélaganna annist skipulag og framkvæmd þjónustunnar eða að sérstakur lögaðili annist þjónustuna fyrir hönd þeirra.

Sveitarfélög skulu senda velferðarráðuneyti afrit af stofnskjali og upplýsa ráðuneytið um þær breytingar sem kunna síðar að verða gerðar á stofnskjalinu.

7. gr.

Ný grein, 8. gr., bætist við lögin, svohljóðandi, og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði er heimilt að veita starfsleyfi til handa félagasamtökum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum einkaaðilum sem vilja hefja eða taka við rekstri þjónustustofnunar skv. 12. gr. eða húsnæðisúrræði skv. 1. mgr. 13. gr. á þjónustusvæði þeirra.

Hafi leyfisveitandi skv. 1. mgr. falið einu sveitarfélagi eða sérstökum lögaðila, svo sem byggðasamlagi, að skipuleggja og veita þjónustu við fatlaða er honum heimilt að fela þeim leyfisveitinguna skv. 1. mgr.

Leyfisveitanda er heimilt að afturkalla starfsleyfi sem veitt hefur verið skv. 1. mgr. þegar rekstrar- eða þjónustuaðilinn hefur ekki sinnt kröfum um úrbætur innan tiltekinna tímamarka eða rekstrinum er verulega ábótavant að mati leyfisveitanda. Um afturköllun gilda ákvæði stjórnýslulaga og meginreglur stjórnýsluréttarins.

8. gr.

Ný grein, 9. gr., bætist við lögin, svohljóðandi, og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Þegar sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði veita starfsleyfi skv. 8. gr. skal gerður samningur við þjónustu- eða rekstraraðilann þar sem mælt er ítarlega fyrir um skyldur beggja aðila og hvernig eftirliti skuli háttáð. Enn fremur skal tekið fram í samningnum að stjórnýslulög sem og meginreglur stjórnýsluréttar gildi um þá stjórnýslu sem þjónustu- eða rekstraraðili tekur að sér að annast á grundvelli samningsins.

Þjónustu- og rekstraraðili sem starfar á grundvelli samnings sem gerður hefur verið skv. 1. mgr. skal árlega skila viðsemjanda sínum ásamt velferðarráðuneyti og Ríkisendurskoðun ársreikningi undirrituðum af löggiltum endurskoðanda ásamt skýrslu um starfsemi liðins árs.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna, sem verður 12. gr.:

- a. 4. tölul. 2. mgr. fellur brott og breytast töluliðir til samræmis.
- b. 3. mgr. orðast svo:

Sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem starfa saman á þjónustusvæði er heimilt að bæta við þjónustustofnunum, sameina þær eða fella niður starfsemi þeirra.

c. 4. mgr. orðast svo:

Félagasamtök, sjálfseignarstofnun eða annar einkaaðili sem vill hefja eða taka við rekstri þjónustustofnunar skal afla leyfis skv. 8. gr. frá hlutaðeigandi sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem standa saman að því þjónustusvæði þar sem stofnunin er staðsett.

10. gr.

10. gr. laganna, sem verður 13. gr. laganna, orðast svo:

Fatlaðir skulu eiga kost á þeirri félagslegu þjónustu sem gerir þeim kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þeirra og óskir eftir því sem kostur er.

Sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði skulu tryggja að framboð á húsnæðisúrræðum skv. 1. mgr. sé til staðar jafnframt því að veita þjónustu skv. 1. mgr.

Félagasamtök, sjálfseignarstofnun eða annar einkaaðili sem vill starfrækja húsnæðisúrræði eða þjónustu skv. 1. mgr. skal afla leyfis skv. 8. gr. frá hlutaðeigandi sveitarfélagi eða sveitarfélögum er standa saman að því þjónustusvæði þar sem húsnæðisúrræðið er staðsett.

Húsnæðisúrræði fatlaðra samkvæmt lögum þessum skulu vera í íbúðabyggð, sbr. skipulagslög. Jafnframt skulu húsnæðisúrræðin staðsett í nálægð við almenna og opinbera þjónustu sé þess nokkur kostur.

Sveitarfélag gerir húsaleigusamning við hinn fatlaða sem býr í húsnæðisúrræði í samræmi við ákvæði húsaleigulaga og innheimtir húsaleigu á grundvelli þess samnings.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um húsnæðisúrræði samkvæmt ákvæði þessu í samráði við Sambandi íslenskra sveitarfélaga, þar á meðal hvernig ákveða skuli fjárhæð húsaleigu í húsnæðisúrræðum og breytingar á þeirri fjárhæð, um rekstur heimilissjóða og greiðslur til þeirra og nánar um skipulag húsnæðisúrræða.

11. gr.

11.–16. gr. falla brott ásamt fyrirsögnunum „**VII. kafli. Framkvæmd þjónustunnar.**“ og „**VIII. kafli. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.**“ og breytist greinaröðun og kaflanúmer samkvæmt því.

12. gr.

Í stað orðanna „17. gr.“ í 18. gr. laganna, sem verður 15. gr., kemur: 14. gr.

13. gr.

Í stað orðanna „eða á sérhæfðum deildum, sbr. lög um leikskóla, nr. 48/1991“ í 19. gr. laganna, sem verður 16. gr., kemur: sbr. lög um leikskóla.

14. gr.

20. gr. fellur brott og breytist greinaröðun samkvæmt því.

15. gr.

Í stað orðanna „Um þjónustu þessa fer samkvæmt reglugerð.“ í 21. gr. laganna, sem verður 17. gr., kemur: Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um framkvæmd þjónustunnar á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra

16. gr.

Síðari málsliður 25. gr. laganna, sem verður 21. gr., fellur brott.

17. gr.

Í stað orðanna „30. gr.“ í 1. mgr. 26. gr. laganna, sem verður 22. gr., kemur: 26. gr.

18. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 27. gr., sem verður 23. gr., kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um framkvæmd þjónustunnar á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja sér nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis, svo sem skilyrði sem uppfylla þarf til að njóta aðstoðarinnar og viðmiðunarreglur um fjárhæð styrkja.

19. gr.

28. gr. laganna, sem verður 24. gr., orðast svo:

Vinumálastofnun annast framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða fyrir fatlaða samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir og greiðist kostnaður vegna vinnumarkaðsaðgerða úr ríkissjóði.

20. gr.

Við 29. gr. laganna, sem verður 25. gr., bætist við ný málsgrein, svohljóðandi: Kostnaður vegna sérstakrar liðveislu á vinnustað greiðist úr ríkissjóði.

21. gr.

Við 30. gr. laganna, sem verður 26. gr., bætist við ný málsgrein, svohljóðandi: Kostnaður vegna verndaðrar vinnu skv. 1. mgr. greiðist úr ríkissjóði.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna, sem verður 27. gr.:

- a. Í stað orðsins „Félagsmálaráðuneytið“ kemur: Vinnumálastofnun.
- b. Í stað orðsins „samtök“ kemur: heildarsamtök.

23. gr.

Síðari málsliður 32. gr. laganna, sem verður 28. gr., fellur brott.

24. gr.

Ákvæði 33. gr. laganna ásamt fyrirsögninni „**XIII. kafli. Húsnæðismál**“ fellur brott, og breytist greinaröðun og kaflanúmer samkvæmt því.

25. gr.

34. gr. laganna, sem verður 29. gr., orðast svo:

Sveitarfélög skulu sinna ferlimálum fatlaðra með skipulögðum hætti, meðal annars með gerð áætlana um endurbætur á aðgengi opinberra bygginga og þjónustustofnana í samræmi við ákvæði mannvirkjalaga og skipulagslaga sem og reglugerða settum á grundvelli þeirra.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna, sem verður 30. gr.:

- a. Á eftir orðinu „almenningsfarartæki“ í 1. mgr. kemur: vegna fötlunar.
- b. Orðin „Sveitarfélög setja reglur um rekstur ferðaþjónustu fatlaðra.“ í 1. mgr. falla brott.
- c. Í stað „1.–4. tölul. 9. gr.“ í 2. mgr. kemur: 1.–3. tölul. 12. gr.

d. Við ákvæðið bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um rekstur ferðaþjónustu fatlaðra á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir ferðaþjónustu fatlaðra samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja.

27. gr.

Fyrri málsliður 36. gr. laganna, sem verður 31. gr., fellur brott.

28. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna, sem verður 32. gr.:

a. Í stað „3.–6. tölul. 10. gr.“ í 1. mgr. kemur: 1. mgr. 13. gr.

b. Í stað orðanna „skulu svæðisráð skipa sérstakan trúnaðarmann fatlaðra á hverju svæði“ í 1. mgr. kemur: skal ráðherra skipa trúnaðarmenn fatlaðra að fengnum tillögum heildarsamtaka fatlaðra. Skilyrði er að trúnaðarmenn hafi þekkingu og reynslu á málefnum fatlaðra.

c. Í stað orðanna „metur trúnaðarmaður hvort málið skuli lagt fyrir svæðisráð“ í 3. mgr. kemur: aðstoðar trúnaðarmaður hinn fatlaða við að kæra málið til úrskurðarnefndar um félagsþjónustu og húsnæðismála þegar það á við, sbr. 3. mgr. 5. gr., og metur hvort hann tilkynni um málið til velferðarráðuneytis.

d. Í stað „3.–6. tölul. 10. gr.“ í 4. mgr. kemur: 1. mgr. 13. gr.

e. Í stað orðanna „metur trúnaðarmaður hvort málið skuli lagt fyrir svæðisráð“ í 4. mgr. kemur: aðstoðar trúnaðarmaður hinn fatlaða við að kæra málið til úrskurðarnefndar um félagsþjónustu og húsnæðismála þegar það á við, sbr. 3. mgr. 5. gr., og metur hvort hann tilkynni um málið til velferðarráðuneytis.

f. Fyrri málsliður 5. mgr. fellur brott.

g. Tvær nýjar málsgreinar bætast við ákvæðið, svohljóðandi:

Kostnaður vegna trúnaðarmanna fatlaðra greiðist úr ríkissjóði.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um trúnaðarmenn fatlaðra, svo sem um fjölda þeirra.

29. gr.

Ákvæði 38.–40. gr. laganna falla brott ásamt fyrirsögninni „**XVI. kafli. Framkvæmdasjóður fatlaðra.**“ og breytist greinaröðun og kaflanúmer samkvæmt því.

30. gr.

Ákvæði 41. gr. laganna, sem verður 33. gr., orðast svo og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Sveitarfélög skulu fjármagna þjónustu við fatlaða og annan rekstrarkostnað samkvæmt lögum þessum að því leyti sem ekki er annað tekið fram eða leiðir af öðrum lögum. Jafnframt skulu sveitarfélög standa að uppbyggingu á þjónustustofnunum fyrir fatlaða með framlögum til stofnkostnaðar eftir því sem nauðsyn krefur.

Sveitarfélög skulu árlega gera fjárhagsáætlanir um útgjöld til málefna fatlaðra í samræmi við þá þjónustu sem þeim ber að veita á grundvelli þessara laga.

Velferðarráðuneyti er heimilt að óska eftir því að sveitarfélög sendi ráðuneytinu fjárhagsáætlanir sínar skv. 2. mgr.

31. gr.

Ákvæði 42. gr. laganna, sem verður 34. gr., orðast svo og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Tekjur, sem falla til vegna atvinnustarfsemi þjónustu- eða rekstraraðila sem nýtur framlaga frá sveitarfélögum eða úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, vegna framkvæmdar á þjónustu á grundvelli laga þessara skulu renna til greiðslu rekstrarkostnaðar starfseminnar. Opinber fjárframlög skulu taka mið af þessum tekjum og er umræddum aðilum skylt að veita allar þær bókhaldsupplýsingar sem þörf er á til þess að staðreyna megi tekjur og rekstrarkostnað.

32. gr.

Ákvæði 43. gr. laganna, sem verður 35. gr., orðast svo og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Óheimilt er að ráða í störf hjá sveitarfélögum, þ.m.t. byggðasamlögum, ríki eða einkaaðilum sem unnin eru í þágu þjónustu við fatlaða, hvort sem þjónustan er veitt á heimili hins fatlaða, á öðrum heimilum eða stofnunum, þá sem hafa hlotið refsídóma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Hafi umsækjandi verið dæmdur til refsingar fyrir brot á öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga skal meta áhrif þess á hæfni viðkomandi til að gegna því starfi sem um ræðir, meðal annars að teknu tilliti til eðlis starfsins og alvarleika brotsins.

Stjórnendur hjá sveitarfélögum, ríki eða einkaaðilum sem fara með þjónustu við fatlaða eiga rétt til upplýsinga úr sakaskrá um það hvort tiltekinn umsækjandi um starf á þeirra vegum, hefur hlotið dóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga eða annarra ákvæða sömu laga að fengnu samþykki hans.

33. gr.

Ákvæði 44.–53. gr. laganna falla brott ásamt millifyrirsögnunum „*Stofnkostnaður*.“ og „*Rekstur*.“ í XVII. kafla.

34. gr.

Ákvæði 55. gr. laganna, sem verður 37. gr., orðast svo og breytist greinaröðun samkvæmt því:

Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um framkvæmd þjónustu á grundvelli laga þessara. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli laga þessara og leiðbeinandi reglna ráðherra. Reglur sveitarstjórna skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

35. gr.

Ákvæði IV til bráðabirgða orðast svo:

Sérstöku samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðra skal komið á um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Markmið verkefnisins er að prófa leiðir til að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð við fatlaða með markvissum og árangursríkum hætti. Miða skal við að þjónustan verði skipulögð á forsendum notandans og undir verkstjórn hans um leið og hún verði sem heildstæðust milli ólíkra þjónustukerfa.

Ráðherra skal skipa sjö manna verkefnisstjórn til að leiða samstarfsverkefnið um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalagið skulu tilnefna sinn fulltrúann hvor og Samband íslenskra sveitarfélaga þrjá. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður. Varamenn í verkefnisstjórn skulu vera jafnmargir aðalmönnum og skipaðir með sama hætti.

Hlutverk verkefnisstjórnar er að móta ramma um fyrirkomulag notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar við fatlaða. Í því skyni munu sveitarfélög í samráði við verkefnisstjórnina leitast við að bjóða fötluðum notendastýrða persónulega þjónustu til reynslu í tiltekinn tíma. Við mat á því hverjum eða hvaða hópi fatlaðra skuli boðin slík þjónusta skal gæta jafnræðis.

Sveitarfélögum er heimilt að verðmeta einstaka þjónustuþætti í gjaldskrá. Sveitarfélög skulu síðan gera notendasamninga um notendastýrða persónulega aðstoð við hvern notanda eða aðila sem kemur fram fyrir hönd þeirra þar sem fram kemur hvaða þjónustu hlutaðeigandi þarf á að halda í daglegu lífi og verðmat þjónustunnar. Sveitarfélögum er heimilt að ráðstafa þeim fjármunum sem svara til kostnaðar vegna þjónustu hvers notanda sem veitt er á grundvelli notendasamnings um notendastýrða persónulega þjónustu til notandans með þeim hætti sem ákveðið er í notendasamningnum milli aðila.

Faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefninu skal fara fram fyrir árslok 2014 en þá skal verkefninu formlega vera lokið. Enn fremur skal ráðherra eigi síðar en í árslok 2014 leggja fram frumvarp til laga þar sem lagt verður til að lögfest verði að persónuleg notendastýrð aðstoð verði sem eitt meginform þjónustu við fatlaða og skal efni frumvarpsins meðal annars taka mið af reynslu af framkvæmd samstarfsverkefnisins.

36. gr.

Við lögina bætast átta ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (V.)

Þrátt fyrir 3. mgr. 25. gr. og 2. mgr. 26. gr. skal kostnaður sem til fellur vegna sérstakrar liðveislu á vinnustað og verndaðrar vinnu á árinu 2011 skiptast milli ríkis og sveitarfélaga í samræmi við samkomulag þeirra á milli og fram kemur í 1. gr. samnings þeirra um yfirfærslu þjónustu við fólks með fötlun frá ríki til sveitarfélaga.

b. (VI.)

Velferðarráðherra skal skipa átta manna samráðsnefnd um málefni fatlaðra. Fjármálaráðherra, innanríkisráðherra, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands skulu tilnefna einn fulltrúa hver og Samband íslenskra sveitarfélaga skal tilnefna þrjú fulltrúa. Velferðarráðherra skipar einn án tilnefningar og skal hann vera formaður samráðsnefndarinnar. Skipun samráðsnefndarinnar skal gilda til 31. desember 2014.

Samráðsnefndin skal vera velferðarráðherra og sveitarfélögum til ráðgjafar um málefni fatlaðra, hafa umsjón með framkvæmd á yfirfærslu þjónustu við fatlaða, gera tillögur um breytingar á tilhögun yfirfærslunnar eftir því sem ástæða er til, stýra endurmati yfirfærslunnar og fjalla um vafamál og álítaefni sem upp kunna að koma. Velferðarráðherra er heimilt að fela nefndinni frekari verkefni í tengslum við yfirfærslu þjónustunnar.

Sérdeild Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skal greiða kostnað vegna starfa samráðsnefndarinnar.

c. (VII.)

Framkvæmdasjóður fatlaðra skal lagður niður 1. janúar 2011 en frá þeim tíma tekur fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. lög nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum, við réttindum og skyldum sjóðsins í tengslum við fasteignir sem nýttar eru í þágu þjónustu við fatlaðar við yfirfærsluna. Enn fremur er stjórnarnefnd um málefni fatlaðra lögð niður frá sama tíma.

d. (VIII.)

Svæðisskrifstofur um málefni fatlaðra er starfa á grundvelli 12. gr. laganna skulu lagðar niður 1. janúar 2011. Öll störf í yfirstjórn, umsýslu og ráðgjöf svæðisskrifstofanna eru lögð

niður frá sama tíma. Um réttindi starfsmanna svæðisskrifstofanna gilda lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

e. (IX.)

Frá 1. janúar 2011 flytjast öll störf á þjónustustofnunum eða í tengslum við búsetuúrræði sem ríkið rekur á grundvelli 9. og 10. gr. laganna frá ríki til hlutaðeigandi sveitarfélaga sem taka við rekstri stofnana eða búsetuúrræða við tilfærslu þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga. Um réttindi og skyldur starfsmanna til starfa hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum fer eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum, samþykktum sveitarfélaga og laga nr. 72/2002, um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, eins og á við hverju sinni.

f. (X.)

Svæðisráðin skv. 6. gr. laganna skulu lögð niður 1. janúar 2011.

g. (XI.)

Ráðherra skal leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk eigi síðar en í lok árs 2011 þar sem meðal annars eru lögð til ákvæði um réttindagæslumenn fyrir fólk með fötlun, persónulega talsmenn og aðrar nauðsynlegar aðgerðir til að draga úr nauðung við fólk með fötlun.

h. (XII.)

Lög þessi skal endurskoða í heild sinni fyrir árslok 2014 meðal annars með hliðsjón af endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og heildarsamtök fatlaðra. Við þá endurskoðun skal taka mið af meginreglum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hafi það ekki þegar verið gert.

37. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2011.

A t h u g a s e m d i r v i ð l a g a f r u m v a r p þ e t t a.

Ríkisstjórn Íslands og sveitarfélögin hafa gert með sér samkomulag um að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun flytjist frá ríki til sveitarfélaga en samkomulagið miðar að því að yfirfærslan eigi sér stað þann 1. janúar 2011. Frumvarp þetta er lagt fram í því skyni að samkomulagið komist í framkvæmd. Þær breytingar sem lagðar eru til á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, með síðari breytingum, miða nánast eingöngu að því að ná þeim markmiðum að framkvæmdin á opinberri þjónustu við fólk með fötlun flytjist frá ríki til sveitarfélaga. Því er efnisbreytingum haldið í lágmarki en eðli málsins samkvæmt eru lagðar til töluverðar breytingar á stjórnslu innan málaflokksins.

Flutningur málefna fólks með fötlun frá ríki til sveitarfélaga hefur lengi verið til umræðu. Árið 1996 samþykkti Alþingi breytingu á gildandi lögum um málefni fatlaðra þar sem lögfest var með ákvæði til bráðabirgða að félagsmálaráðherra væri falið að undirbúa yfirfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga. Í kjölfarið skipaði félagsmálaráðherra nefndir til þess að undirbúa málið. Afrakstur þeirrar vinnu voru meðal annars ítarlegar upplýsingar um faglega stöðu þjónustu við fólk með fötlun sem og tillögur að mati á kostnaði við þjónustuna og fjármögnun hennar á vegum sveitarfélaga. Þrátt fyrir vandaðan undirbúning tókst ekki samkomulag um yfirfærsluna milli ríkis og sveitarfélaga og var verkefnið lagt til hliðar á vordögum árið 2000.

Ákvörðun um að hefja að nýju vinnu við undirbúning að yfirfærslu þjónustu við fólk með fötlun frá ríki til sveitarfélag var tekin á samráðsfundi þessara aðila sem haldinn var 16. febrúar 2007. Frumkvæði að málinu kom frá fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þáverandi félagsmálaráðherra skipaði í apríl 2007 sérstaka verkefnisstjórn til þess að stýra vinnunni. Verkefnisstjórnin er skipuð fulltrúum þeirra ráðuneyta sem koma að málaflokknum ásamt fulltrúum sveitarfélaganna og heildarsamtaka fólks með fötlun. Frá því verkefnið hófst hafa nokkrar breytingar verði gerðar á skipan verkefnisstjórnarinnar en þar sitja nú: Einar Njálsson, sérfræðingur í félags- og tryggingamálaráðuneyti, formaður, Gerður Aagot Árnadóttir, tilnefnd af Landssamtökunum Þroskahjálp, Gréta Sjöfn Guðmundsdóttir, tilnefnd af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Guðmundur Magnússon, tilnefndur af Öryrkjabandalagi Íslands, Hlynur Hreinsson, tilnefndur af fjármálaráðuneyti, Lúðvík Geirsson, Sigrún Björk Jakobsdóttir og Stella K. Víðisdóttir, öll tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Einar Jón Ólafsson, tilnefndur af heilbrigðisráðuneytinu, og Þór G. Þórarinsson frá félags- og tryggingamálaráðuneyti, skipaður án tilnefningar. Með verkefnisstjórn störfuðu fagnefndir eftir því sem talið var þurfa hverju sinni.

Ljóst er að gildandi lög um málefni fatlaðra eru að stofni til komin nokkuð til ára sinna. Það er því álit margra að rök séu til að endurskoða lög in í heild sinni. Ástæða þess að ekki var ráðist í heildarendurskoðun á lögnum samhliða yfirfærslu málaflokksins er sú að talið var mjög erfitt að ráðast í stórfelldar breytingar á innihaldi og framkvæmd þjónustunnar á sama tíma og leitast var við að ná með heildstæðum hætti yfir þau verkefni sem flytjast ættu til sveitarfélaga við yfirfærsluna. Með frumvarpi þessu er því jafnframt lagt til í ákvæði til bráðabirgða að vinna við heildarendurskoðun á lögnum hefjist þegar árið 2011 en gert er ráð fyrir að endurskoðuninni ljúki fyrir árslok 2014. Meðal annars er lagt til að litið verði sérstaklega til efnis samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fólks með fötlun. Jafnframt er lagt til að endurskoðunin verði gerð með hliðsjón af heildarendurskoðun á lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum, sbr. ákvæði III til bráðabirgða við lög in um málefni fatlaðra. Engu síður er gert ráð fyrir að þegar hefjist undirbúningur að smíði frumvarps er fjallar nánar um réttindagæslu fólks með fötlun og er miðað við að velferðarráðherra leggi fram frumvarp þess efnis á Alþingi eigi síðar en í árslok 2011, sbr. g-lið 36. gr. frumvarps þessa. Við smíði frumvarpsins verður haft samráð við heildarsamtök fólks með fötlun en gert er ráð fyrir að réttindagæsla fólks með fötlun verði áfram verkefni ríkisins. Rétt er að nefna að við gerð þessa frumvarps var ákveðið að notast áfram við orðin „málefni fatlaðra“ og „fatlaður“ þegar átt er við málefni fólks með fötlun og fólk með fötlun þar sem framangreind orð eru notuð í gildandi lögum. Er gert ráð fyrir að þessari orðnotkun verði breytt við endurskoðun laganna.

Ríkisstjórnin og Samband íslenskra sveitarfélaga undirrituðu 13. mars 2009 viljayfirlýsingu um tilfærslu þjónustu við fólk með fötlun frá ríki til sveitarfélaga. Meginmarkmið tilfærslunnar er að stuðla að samþættingu félagslegrar þjónustu við íbúa sveitarfélaganna og stuðla þannig að heildstæðari og um leið bættri þjónustu við einstaklingana sem þurfa á þjónustunni að halda í daglegu lífi. Þykja sveitarfélögin að mörgu leyti betur í stakk búin en ríkið til að laga félagslega þjónustu að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum fólks. Standa vonir til að félagsþjónusta sveitarfélaga eflist samhliða því að sveitarfélögin sinni skipulagi og framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun.

Gert er ráð fyrir að velferðarráðherra fari með yfirstjórn málefna fólks með fötlun þegar nýtt velferðarráðuneyti tekur til starfa 1. janúar 2011, sbr. lög nr. 121/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum, og beri ábyrgð á stefnumótun innan málaflokksins. Áhersla er lögð á mikilvægi þess að stefnumótunin verði unnin í náinni samvinnu með sveitarfélögum sem fara þá með framkvæmdina sem og fjármögnun þjónustunnar. Þá eru ekki lagðar til breytingar á aðkomu heildarsamtaka fólks með fötlun að slíkri vinnu.

Ríkisstjórnin og Samband íslenskra sveitarfélaga undirrituðu 6. júlí 2010 samkomulag um fjárhagsramma yfirfærslunnar. Markmið samkomulagsins er að færa ábyrgð á fjármögnun þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga og tryggja sveitarfélögum sanngjarnan fjárhagsramma í því skyni. Til að tryggja að sveitarfélögin séu í stakk búin að taka við þjónustu við fólk með fötlun mun samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum, samhliða frumvarpi þessu. Þar er lagt til að útsvarshlutfall sveitarfélaga hækki um 1,2% sem svarar til lækkunar á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Enn fremur er gert ráð fyrir í frumvarpi til fjárlaga að ríkissjóður leggi til framlög sem ætlað er að nýta í þróun á notendastýrðri persónulegri aðstoð, til að eyða biðlista eftir þjónustu við fólk með fötlun sem og hugsanlegan viðbótarkostnað sem fellur til vegna tilfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga. Í frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga er jafnframt gert ráð fyrir að sérstök deild við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði sett á laggirnar. Til sérdeildarinnar renna 80% af tekjuauka sveitarfélaga vegna breytinga á útsvarshlutfalli ásamt tekjum fasteignasjóðs innan Jöfnunarsjóðsins og eingreiðslu sem ákveðin er með fjárlögum vegna yfirfærslunnar. Hlutverk sérdeildarinnar er að tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga endurspegli kostnaðarmun vegna ólíks fjölda fatlaðra íbúa og mismunandi þjónustubarfa þeirra. Þá er lagt til að stofnað verði sérstakur fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðsins til þess að annast umsýslu fasteigna í eigu ríkisins sem nýttar eru í þjónustu við fólk með fötlun við yfirfærsluna. Sjóðnum er því ætlað taka við réttindum og skyldum Framkvæmdasjóðs fatlaðra að því er varðar umsýslu fasteigna en gert er ráð fyrir að Framkvæmdasjóðurinn verði lagður niður frá sama tíma, sbr. c-lið 36. gr. frumvarps þessa.

Verkefnisstjórnin hefur unnið skipulega að undirbúningi yfirfærslu málaflokksins og látið taka saman töluvert af talnaefni og öðrum gögnum um þjónustu við fólk með fötlun. Gögnum var safnað kerfisbundið frá ýmsum aðilum, meðal annars frá félags- og tryggingamálaráðuneytinu, svæðisskrifstofum í málefnum fatlaðra og sveitarfélögum sem samið hafa við ríkið um þjónustu við fólk með fötlun. Verkefnisstjórnin hefur jafnframt haft aðgang að ítarlegum gögnum og skýrslum sem meðal annars voru unnar á tímabilinu 1998–2000 vegna fyrri áætlana um yfirfærslu málaflokksins sem meðal annars hefur nýst við að meta þróun þjónustunnar síðastliðin tíu ár. Þessi sjálfstæða gagnaöflun verkefnisstjórnarinnar er sá faglegi og fjárhagslegi grunnur sem er nauðsynlegur svo yfirfærslan geti orðið árangursrík Samkomulagið milli ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fólk með fötlun er sett fram með heildstæðum hætti þar sem byggt er á framangreindum grunni en jafnframt er að finna ítarefni tengt einstökum greinum samkomulagsins í tölusetnum viðaukum við samkomulagið. Þar á meðal er fjallað um hvernig réttur fólks með fötlun til þjónustu er tryggður og skilgreint nýtt samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð. Fjallað er um mat á biðlista og ítarlega fjallað um innleiðingu á nýju þjónustumati sem er grundvöllur jöfnunarkerfis milli þjónustuveitenda. Einnig er fjallað um starfsmannamál, meðferð fasteigna og sérstakan stýrihóp sveitarfélaga, heildarsamtök fólks með fötlun og ríkisins sem mun hafa umsjón með framkvæmd tilfærslunnar, sbr. einnig b-lið 36. gr. frumvarps þessa. Enn fremur er fjallað um eftirlit með þjónustunni og faglegt og fjárhagslegt endurmat á árangri tilfærslunnar.

Helstu breytingar frumvarpsins eru eftirfarandi:

- a) Miðað verður við að notendur þjónustu við fólk með fötlun sækji um hana hjá því sveitarfélagi þar sem þeir eiga lögheimili en það sveitarfélag tekur ákvörðun um þjónustuna.
- b) Lagt er til að landinu verði skipt upp í þjónustusvæði þannig að á hverju þjónustusvæði séu að lágmarki 8.000 íbúar en mikilvægt er að hvert svæði hafi yfir að ráða fjölbreyttum þjónustuúrræðum og nauðsynlegri fagþekkingu í málaflokknunum. Miðað er því við að sveitarfélög með færri en 8.000 íbúa komi á samvinnu sín á milli um skipulag og

- c) Lagt er til að sveitarfélög sameinist um að starfrækja matsteymi, skipuð fagfólki, er hafa það hlutverk að meta með samræmdum hætti þjónustupörf þeirra einstaklinga sem þurfa á þjónustu að halda og undirbyggja stjórnvaldsákvæðanir um þá þjónustu sem veitt er.
- d) Áhersla er lögð á mikilvægi þess að stjórnvaldsákvæðanir sveitarfélaga á grundvelli laganna verði unnt að kæra til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. XVII. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum. Þar með er unnt að kæra stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um málefni fatlaðra til sömu úrskurðarnefndarinnar sem kann að fela í sér ákveðið hagræði fyrir þá einstaklinga sem nýta sér þjónustu sveitarfélaganna á grundvelli beggja laganna.
- e) Samhliða því að sveitarfélögin taki yfir opinbera þjónustu við fólk með fötlun frá ríkinu 1. janúar 2011 er lagt til að svæðisskrifstofur í málefnum fatlaðra, svæðisráð í málefnum fatlaðra, Framkvæmdasjóður fatlaðra og stjórnarnefnd um málefni fatlaðra verði lögð niður frá sama tíma. Velferðarráðuneytið mun taka að sér eftirlit með framkvæmd laganna fyrst um sinn en stefnt er að því að setja á laggirnar almenna eftirlitsstofnun sem hafi það hlutverk að sinna gæðaeftirliti með félagslegri þjónustu. Tilgangurinn er að hafa eftirlit með að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila samkvæmt lögnum sé í samræmi við markmið laganna, reglugerða og reglna settum samkvæmt þeim og að réttindi fólks með fötlun séu virt. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra skipi trúnaðarmenn fólks með fötlun sem ætlað er að hafa sambærilegt hlutverk og þeir hafa innan gildandi kerfis. Hins vegar er lagt til að sveitarfélögin taki við því hlutverki svæðisskrifstofa að sjá um skipulag og framkvæmd þjónustunnar. Enn fremur taka sveitarfélög við rekstri þjónustustofnana og búsetuúrræða sem ríkið hefur áður rekið á grundvelli 9. og 10. gr. laganna þannig að starfsemin haldi áfram. Verður starfsfólki þjónustustofnana og búsetuúrræða boðin áfram sömu störf. Þá er sveitarfélögunum gert að hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, þar á meðal með framkvæmd samninga sem þau gera við rekstrar- eða þjónustuaðila um framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun.
- f) Það nýmæli er lagt til að samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð verði hafið með það að markmiði að prófa leiðir til að taka upp slíka aðstoð við fólk með fötlun með marvissum og árangursríkum hætti, sbr. 35. gr. frumvarps þessa. Notendastýrð persónuleg aðstoð snýst um að einstaklingar sem þurfa aðstoð í daglegu lífi sínu stjórni því sjálfir hvers konar stoðþjónustu þeir njóta, hvar og hvernig hún er veitt og af hverjum. Það er þó háð tilteknum fjárhags- og tímaramma sem byggir á mati á þjónustupörf viðkomandi notanda. Sveitarfélögin hafa fullan hug á að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð og telja mikilvægt að unnið verði skipulega að því markmiði í samráði við hagsmunaaðila. Má líta á þessa tilhögun sem fyrsta skrefið í þá átt að innleiða notendastýrða persónulega aðstoð sem eitt meginform þjónustu við fólk með fötlun í samræmi við þingsályktun um sama efni sem Alþingi samþykkti á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 641 — 354. mál.
- g) Gert er ráð fyrir að skýrt verði kveðið á um bann við því að ráða fólk til starfa við þjónustu samkvæmt lögnum sem hlotið hefur refsidóma vegna brota á kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga. Enn fremur þykir þýðingarmikið að heimilt verði að meta sérstaklega áhrif þess að einstaklingur hafi brotið gegn öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga á hæfi hlutaðeigandi til að sinna þjónustustörfum í þágu fólks

- h) Lagt er til að á árinu 2014 skuli fara fram sameiginlegt endurmat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar og skal undirbúningur matsins þegar hefjast árið 2013. Aðilar skulu taka upp viðræður sín á milli leiði matið í ljós verulega röskun á forsendum yfirfærslunnar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lögð er til sú breyting að tekið verði skýrar fram en áður að tekið skuli mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir við framkvæmd laganna og er þar sérstaklega vísað til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þáverandi félagsmálaráðherra undirritaði samninginn fyrir hönd íslenskra stjórnvalda 30. mars 2007 og stendur yfir vinna að undirbúningi fyrir fullgildingu samningsins en jafnframt stefna stjórnvöld að því að leggja til við Alþingi að samningurinn verði lögfestur í heild sinni.

Um 2. gr.

Gert er ráð fyrir að málefni fólks með fötlun falli undir málefnasvið velferðarráðuneytis eftir sameiningu félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis sem tekur gildi 1. janúar 2011, sbr. lög nr. 121/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum. Er lagt til að ráðherra beri áfram ábyrgð á opinberri stefnumótun í málefnum fólks með fötlun þrátt fyrir að framkvæmdin færist til sveitarfélaganna. Engu síður er talið mjög mikilvægt að slík stefnumótun sé gerð í náinni samvinnu við sveitarfélögin sem er ætlað að bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar við fólk með fötlun sem og fjármögnun hennar, sbr. 3. gr. frumvarps þessa. Enn fremur er gert ráð fyrir að heildarsamtök fólks með fötlun og aðildarfélög þeirra hafi eftir sem áður áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni fólks með fötlun, sbr. 1. gr. frumvarps þessa, en ekki eru lagðar til breytingar á lögum að þessu leyti.

Lagt er til að velferðarráðherra fari með eftirlit með framkvæmd laganna í fyrstu en stefnt er að því síðar að fela sérstakri stofnun gæðaeftirlit með allri félagslegri þjónustu sem sveitarfélög veita í því skyni að tryggja gæði þjónustunnar. Er í því sambandi meðal annars gert ráð fyrir að ráðherra hafi umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga. Tilgangur þessa er að hafa eftirlit með að þjónustan sé í samræmi við markmið laganna, reglugerða og reglna settum samkvæmt þeim og að réttindi fólks með fötlun séu virt. Gert er ráð fyrir að sérfræðingur á málefnum fólks með fötlun í ráðuneytinu verði falið að annast eftirlitið. Mun sérfræðingurinn kalla eftir upplýsingum frá sveitarfélagunum og fylgja því eftir að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila á grundvelli laganna sé í samræmi við markmið þeirra. Einnig mun sérfræðingurinn starfa með trúnaðarmönnum fólks með fötlun eftir því sem við á hverju sinni. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin annist innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar en í því felst meðal annars að sveitarfélögin hafi eftirlit með framkvæmd þeirra samninga sem þau gera við rekstrar- og þjónustuaðila um framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun skv. 8. gr. frumvarps þessa, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Er gert ráð fyrir í 7. gr. frumvarpsins að sveitarfélögum verði gert heimilt að afturkalla starfsleyfi sem þau hafa áður veitt rekstrar- eða þjónustuaðila hafi sá síðarnefndi ekki sinnt kröfum um úrbætur innan tiltekinna tímamarka eða rekstrinum sé verulega ábótavant að mati sveitarfélagsins.

Um 3. gr.

Ákvæðið er í samræmi við samning ríkisstjórnarinnar og sveitarfélaga um yfirfærslu málefna fólks með fötlun frá ríki til sveitarfélaga. Mælt er fyrir um að sveitarfélögin beri ábyrgð á skipulagi, framkvæmd og kostnaði vegna þjónustu við fólk með fötlun nema annað sé tekið fram eða leiðir af öðrum lögum. Í því sambandi má nefna að Vinnumálastofnun mun annast framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða sem fólki með fötlun stendur til boða á grundvelli laga nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, sbr. 19.-21. gr. frumvarps þessa, sbr. þó einnig a-lið 36. gr. frumvarps þessa. Þar á meðal er atvinna með stuðningi og verndaðir vinnustaðir sem verða því áfram á verksviði ríkisins og greiðist kostnaður vegna þeirra úr ríkissjóði. Þá verða eftirtalin verkefni áfram á verksviði ríkisins: Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, sbr. lög nr. 83/2003, Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, sbr. lög nr. 160/2008, umönnunargreiðslur samkvæmt lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, með síðari breytingum, greiðslur samkvæmt lögum nr. 22/2006, um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, með síðari breytingum, styrkir vegna bifreiðakaupa sem forsjármenn barna með fötlun eiga rétt á samkvæmt lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, með síðari breytingum og niðurfelling bifreiðagjalda samkvæmt lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, með síðari breytingum, kostnaður vegna ferða fólks með fötlun frá landsbyggðinni til Reykjavíkur þegar um er að ræða nauðsynlegar ferðir að tilhlutan lækna, svo sem til greiningar, eftirlits og endurhæfingar samkvæmt reglum þar um og fullorðinsfræðsla fólks með fötlun sem starfrækt er á grundvelli samnings milli Fjölmenntar og mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Lagt er til að landinu verði skipt í þjónustusvæði þannig að á hverju þjónustusvæði séu að lágmarki 8.000 íbúar. Er því gert ráð fyrir að sveitarfélög með færri en 8.000 íbúa hafi samvinnu við önnur sveitarfélög um skipulag og framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun þar sem ekki var talið rekstrarlega hagkvæmt fyrir fámennari sveitarfélög að standa ein að þjónustunni þannig að gæði væru nægilega tryggð. Tilgangur þjónustusvæða er því að tryggja að þeir sem veiti þjónustuna hafi faglega og fjárhagslega getu til að sinna verkefninu. Enn fremur standa vonir til að einstök þjónustusvæði geti stuðlað að almennri eflingu félagsþjónustu sveitarfélaga en mikilvægt er að þjónustusvæðin hafi yfir að ráða fjölbreyttum þjónustuúrræðum og nauðsynlegri sérþekkingu í málaflokknum til þess að geta sinnt verkefninu. Faglegur viðbúnaður þarf að vera til staðar svo unnt sé að mæta þeim þjónustupörfum sem fyrir hendi eru með tiltölulega skömmum fyrirvara, svo sem vegna fæðingar barns með fötlun eða flutnings einstaklings með fötlun inn á svæðið. Enn fremur er með þessu skipulagi leitast við að takmarka áhættu vegna sveiflna í fjölda og þjónustuþarfa fólks með fötlun.

Áhersla er lögð á að þegar sveitarfélög hafa með sér samvinnu sín á milli bera þau sameiginlega ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar sem og fjármögnun hennar. Þegar sveitarfélög hafa samvinnu sín á milli við að mynda eitt þjónustusvæði er eðlilegt að þau geti ákveðið að fela einu sveitarfélagi ákvörðunarvaldið um veitingu þjónustu á grundvelli laganna fyrir hönd annarra sveitarfélaga á svæðinu. Það sveitarfélag sem væri falið ákvörðunarvaldið yrði þá leiðandi sveitarfélag á hlutaðeigandi þjónustusvæði. Enn fremur er gert ráð fyrir að sveitarfélögum sem hafa samvinnu sín á milli um framkvæmd þjónustunnar á grundvelli laganna sé heimilt að fela skipulag og framkvæmd þjónustunnar sérstökum lögaðila sem þau eiga aðild að. Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir að aðrar leiðir en þær sem nefndar eru verði farnar í samvinnu sveitarfélaga enda rúmist þær innan ramma gildandi sveitarstjórnarlaga. Hvaða leið sem farin verður bera sveitarfélögin eftir sem áður sameiginlega ábyrgð á framkvæmd þjónustunnar sem og fjármögnun hennar.

Ljóst er að í ákveðnum tilvikum er það erfiðleikum bundið að mynda þjónustusvæði með 8.000 eða fleiri íbúa í samræmi við 2. mgr. ákvæðis þessa í ljósi landfræðilegra aðstæðna. Í því sambandi má nefna níu sveitarfélög innan Fjórðungssambands Vestfirðinga, sveitarfélagið

Hornafjörð, Norðurþing og Vestmannaeyjabær. Er því gert ráð fyrir að ráðherra velferðarmála sé heimilt að veita undanþágu frá skilyrðinu um íbúafjölda á þjónustusvæði á grundvelli landfræðilegra aðstæðna enda hafi viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög sýnt fram á getu til að veita þjónustu í samræmi við ákvæði laganna. Þá er gert ráð fyrir að til þess geti komið að sveitarfélög nái ekki samkomulagi sín á milli um myndun þjónustusvæðis og er þá lagt til að velferðarráðherra sé heimilt að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga að taka ákvarðanir um stærð eða mörk þjónustusvæða. Þær ákvarðanir yrðu bindandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélög.

Um 4. gr.

Gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu að lögheimili einstaklinga með fötlun ráði því hvaða sveitarfélag skuli veita þeim þjónustu á grundvelli laganna. Þannig fellur það í hlut þess sveitarfélags þar sem einstaklingur með fötlun á lögheimili að taka ákvarðanir um rétt hlutaðeigandi til þjónustunnar sem og einnig eftir atvikum um nánari útfærslu þjónustunnar. Er því skýrt til hvaða sveitarfélags sá er þarf á þjónustu að halda á grundvelli laganna skuli leita og er gert ráð fyrir að hann skili sæki um þjónustuna í því sveitarfélagi. Enn fremur er gert ráð fyrir að sveitarfélög starfræki matsteymi þar sem í eiga sæti sérfræðingar sem hafa nauðsynlega fagþekkingu og starfa á vegum sveitarfélaganna eða eftir atvikum lögaðila, svo sem byggðasamlags, sem annast þjónustuna fyrir hönd þeirra. Er gert ráð fyrir að fleiri en eitt þjónustusvæði geti sameinast um slíkt matsteymi þannig að nauðsynleg fagþekking sé betur tryggð og ákveðin samræming sé í mati á þjónustustörf milli þjónustusvæða. Einnig geta sveitarfélögin komið sér saman um að sama matsteymið meti þörf einstaklinga fyrir félagslega þjónustu sem veitt er á vegum sveitarfélaga á grundvelli annarra laga, svo sem laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum. Er teymunum ætlað að meta heildstætt þörf þeirra sem þurfa á þeirri þjónustu að halda sem veitt er á grundvelli laganna og þá einnig hvernig koma megi til móts við óskir þeirra. Er gert ráð fyrir að teymin hafi samráð við einstaklingana við matið. Ástæða þykir að taka fram í þessu sambandi að ákvarðanir sveitarfélaga um rétt einstaklinga til tiltekinnar þjónustu sem byggjast á slíku mati teljast til stjórnvaldsákvarðana í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993, með síðari breytingum. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða synjanir um tiltekna þjónustu. Niðurstöður matsins verða því ekki taldar til stjórnvaldsákvarðana í skilningi stjórnsýslulaga en sveitarfélögum ber að taka ákvörðun á grundvelli þeirra. Láti sveitarfélag hjá líða að taka ákvörðun á grundvelli niðurstöðu matsteymis er hinum fatlaða heimilt að kæra þann drátt til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. 5. gr. frumvarps þessa. Jafnframt taka stjórnsýslulögin ekki til þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera en þar er meðal annars átt við þjónustu við fólk með fötlun. Sem dæmi má nefna að ákvörðun þess efnis að einstaklingur með fötlun skuli njóta frekari liðveislu telst vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga en hvernig þjónustan er nánar útfærð telst þjónustustarfsemi. Engu síður verður að líta til þess hvers eðlis ákvörðun er en ekki eingöngu til þess hver tekur hana og hvers efnis hún er.

Um 5. gr.

Lagt er til að stjórnvaldsákvarðanir, þ.e. ákvarðanir um réttindi og skyldur fólks með fötlun í tengslum við veitingu þjónustu sem teknar eru á grundvelli laganna, verði unnt að kæra til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála. Úrskurðarnefndin starfar á grundvelli XVII. kafla laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum, og er eingöngu verið að leggja til að verksvið nefndarinnar verði breytt þannig að nefndinni beri jafnframt að úrskurða á grundvelli laga um málefni fatlaðra. Þar með er heimilt að kæra stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um málefni fatlaðra til sömu úrskurðarnefndarinnar sem getur falið í sér ákveðið hagræði fyrir þá einstaklinga sem þurfa að óska eftir þjónustu sveitarfélaganna sem

veitt er á grundvelli beggja laganna. Lagt er til að nefndin fjalli um málsmeðferð, rétt til þjónustu og hvort þjónustan er í samræmi við lög þessi, reglugerðir eða reglur hlutaðeigandi sveitarfélags sem settar eru á grundvelli laganna. Lagt er til að kærufrestur verði fjórar vikur sem er í samræmi við kærufrest sem veittur er á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Enn fremur er tekið fram að stjórnarsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvarðana um þjónustu. Þetta er í samræmi við 29. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, með síðari breytingum. Jafnframt er miðað við að úrskurðarnefndinni sé engu síður heimilt á grundvelli 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar þar sem ástæður mæla með því. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að stuðla að betra réttaröryggi fyrir fólk með fötlun þar sem þær kæruleiðir sem fyrir hendi hafa verið innan stjórnarsýslunnar hafa þótt óskýrar. Hefur meðal annars ríkt ákveðin óvissa um hvaða stjórnvaldsákvarðanir sem teknar hafa verið á grundvelli laganna hafi verið unnt að fá endurskoðaðar á æðra stjórnarsýslustigi. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um 4. gr. frumvarps þessa.

Um 6. gr.

Miðað er við að skipulag sérhvers þjónustusvæðis skv. 3. gr. frumvarps þessa komi fram í sérstöku stofnskjali. Á það við hvort sem eitt sveitarfélag stendur að þjónustusvæði eða nokkur sveitarfélög. Ástæðan er sú að mikilvægt þykir að fram komi á einum stað hvernig skipulagi og framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun skuli háttáð, þar á meðal gerð og inntak samninga sem í gildi eru innan svæðisins, sbr. 8. gr. frumvarps þessa, sem og hvort og þá hvaða rekstrar- og þjónustuaðilar eru starfandi á viðkomandi svæði. Enn fremur er gert ráð fyrir að fram komi hvernig innra eftirliti sveitarfélaga skv. 3. gr. frumvarps þessa skuli háttáð. Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin sendi velferðarráðuneyti afrit af stofnskjöllum og upplýsi ráðuneytið jafnframt um þær breytingar sem kunna síðar að verða gerðar á skjalinu.

Þá er gert ráð fyrir að sveitarfélög sem sameinast um að mynda þjónustusvæði geri með sér samstarfssamning um skipulag, framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar við fólk með fötlun innan þjónustusvæðisins. Í því skyni er unnt að hafa stofnskjalið skv. 1. mgr. ákvæðisins sem fylgisskjal með slíkum samstarfssamningi svo forðast megi endurtekingar á sömu atriðunum eftir því sem við á hverju sinni. Miðað er við að slíkir samningar öðlist ekki gildi fyrr en þeir hafi fengið staðfestingu hlutaðeigandi sveitarstjórna sem standa að þjónustusvæðinu í ljósi þess að sveitarstjórnir fara með stjórn sveitarfélaganna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998, með síðari breytingum, en þar á meðal fara sveitarstjórnirnar með ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna þeirra, sbr. 9. gr. þeirra laga.

Um 7. gr.

Ákvæði þetta er efnislega samhljóða 14. gr. laganna. Ekki eru lagðar til breytingar aðrar en þær að það fellur í hlut sveitarfélaganna að veita slík starfsleyfi í stað félags- og tryggingamálaráðherra til handa félagasamtökum, sjálfseignarstofnunum og eftir atvikum öðrum einkaaðilum sem vilja hefja eða taka við rekstri þjónustustofnana eða húsnæðisúrræða á grundvelli laganna. Er jafnframt lagt til að tekið verði fram í lögum að sveitarfélögum sé heimilt að afturkalla starfsleyfi sem veitt er á grundvelli ákvæðisins þegar rekstrar- eða þjónustuaðilinn hefur ekki sinnt þeim kröfum sem til hans eru gerðar varðandi úrbætur innan tiltekinnna tímamarka eða rekstrinum sé verulega ábótavant að mati fagaðila sveitarfélagsins. Að öðru leyti gilda stjórnarsýslulög sem og óskráðar meginreglur stjórnarsýsluréttarins um afturköllun stjórnvaldsákvarðana.

Um 8 gr.

Mikilvægt þykir að samhliða veitingu starfsleyfa skv. 7. gr. frumvarps þessa verði jafnframt gerðir samningar við þjónustu- og rekstraraðila þar sem mælt verði ítarlega fyrir um skyldur beggja aðila og hvernig eftirliti með framkvæmd samningsins skuli háttáð. Enn

fremur þykir mikilvægt að samningsaðilar komi sér saman um áætlaðan rekstrarkostnað og hvernig hann skuli metinn. Þá er gert ráð fyrir að þjónustu- og rekstraraðili sem gerður hefur verið þjónustusamningur við á grundvelli ákvæðis þessa skili til hlutadeigandi sveitarfélags eða sveitarfélaga sem eru viðsemjendur þjónustu- og rekstraraðila ásamt því að senda velferðarráðuneyti og Ríkisendurskoðun árlega ársreikning undirrituðum af löggiltum endurskoðanda ásamt skýrslu um starfsemi liðins árs. Ákvæði 3. mgr. er efnislega samhljóða 53. gr. laganna.

Um 9. gr.

Lagðar eru til breytingar á 9. gr. laganna sem verða að teljast nauðsynlegar í ljósi þess að sveitarfélögin taka við framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun á grundvelli laganna. Enn fremur er lagt til að ekki verði gert ráð fyrir að sérstök leikfangasöfn verði starfrækt enda heyra slík söfn þegar sögunni til. Mun þetta því ekki hafa áhrif á þá þjónustu sem veitt er á grundvelli laganna. Ákvæði 9. gr. laganna verður að 12. gr.

Um 10. gr.

Í ákvæði þessu eru lagðar til breytingar á 10. gr. laganna, sem verður að 14. gr., og fjallar um búsetu fólks með fötlun. Er þar gert ráð fyrir að fólk með fötlun skuli eiga kost á þjónustu og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þeirra og óskir eftir því sem kostur er. Í því sambandi er átt við að fólk með fötlun eigi bæði rétt á tilteknum húsnæðisúrræðum sem í boði eru á vegum sveitarfélaganna sem og þeirri félagslegu þjónustu sem gerir þeim kleift að búa á eigin heimili. Enn fremur er sveitarfélögum gert að tryggja að framboð á húsnæðisúrræðum sé til staðar jafnframt því að veita þjónustuna. Þá er gert ráð fyrir að þeir sem óska eftir að starfrækja húsnæðisúrræði eða þjónustu samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins sækji um starfsleyfi til hlutadeigandi sveitarfélags skv. 7. gr. frumvarps þessa en því fylgir jafnframt að gera skuli samning skv. 8. gr. frumvarpsins. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að einstök húsnæðisúrræði verði sérstaklega talin upp í lögunum eins og verið hefur í 10. gr. laganna. Í stað þess er gert ráð fyrir að húsnæðisúrræði fyrir fólk með fötlun mótist í samræmi við þarfir notenda sem og aðstæður á þjónustusvæðinu. Enn fremur er lagt til að húsnæðisúrræði sem ætlað er fólki með fötlun séu staðsett í nálægð við almenna og opinbera þjónustu sé þess nokkur kostur. Tilgangur þessa er að tiltölulega auðvelt sé fyrir fólkið að nálgast til dæmis búðarkjarna og þá opinberu þjónustu sem það þarf að sækja. Þá er gert ráð fyrir að fólk með fötlun sem nýtir sér þau húsnæðisúrræði sem í boði eru greiði mánaðarlega húsaleigu eins og verið hefur. Þykir því mikilvægt að tekið sé fram í lögum sveitarfélögin geri húsaleigusamninga við fólk með fötlun og innheimta húsaleigu á grundvelli slíkra samninga. Miðað er við að húsaleigusamningarnir séu í samræmi við ákvæði gildandi húsaleigulaga. Jafnframt er gert ráð fyrir að velferðarráðherra sé heimilt að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð, þar á meðal hvernig ákveða skuli fjárhæð húsaleigu í húsnæðisúrræðum og breytingar á þeirri fjárhæð.

Um 11. gr.

Lagt er til að ákvæði 11.–15. gr. laganna verði felld brott sem og einnig fyrirsagnir við VII. kafla og VIII. kafla laganna. Lagt er til í 2. mgr. 4. gr. frumvarps þessa að umsókn um þjónustu laganna, þar á meðal um þjónustu á stofnunum og húsnæðisúrræði, skuli sendar viðkomandi sveitarfélagi eða þeim lögaðila sem annast framkvæmd þjónustunnar á hlutadeigandi þjónustusvæði en því ákvæði er meðal annars ætlað að koma í stað 11. gr. laganna. Lagt er til að svæðisskrifstofur um málefni fatlaðra verði lagðar niður í ljósi þess að sveitarfélögin taka við þjónustunni á grundvelli laganna og taka þar með við hlutverki svæðisskrifstofanna. Gert er ráð fyrir að 6. og 7. gr. frumvarps þessa komi í stað 13. og 14. gr. laganna og er vísað til athugasemda við þau ákvæði að því er þau atriði varða. Þá er lagt til að

svæðisráðin verði lögð niður en ráðuneyti velferðarmála fari með eftirlit með framkvæmd sveitarfélaga á efni laganna samkvæmt 2. gr. frumvarps þessa og er vísað til athugasemda við það ákvæði.

Um 12. gr.

Lögð er til að gerð verði breyting á tilvísun til númers á ákvæði laganna í ljósi þeirra breytinga sem verður á greinaröðuninni sem lagðar eru til í frumvarpi þessu.

Um 13. gr.

Lagt er til að breyting verði gerð á orðalagi 19. gr. laganna, sem verður 16. gr., til samræmis við orðalag laga nr. 90/2008, um leikskóla. Í lögum um leikskóla er ekki vikið að sérhæfðum deildum og ljóst er að ekki er gert ráð fyrir slíkum deildum á leikskólum. Þess í stað er gert ráð fyrir rýmum fyrir sérfræðipjónustu vegna barna með sérþarfir, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um leikskóla.

Um 14. gr.

Í ljósi þess að engin leikfangasöfn eru starfrækt er lagt til að 20. gr. laganna falli brott.

Um 15. gr.

Gert er ráð fyrir að sveitarstjórnnum verði gert heimilt að setja reglur um þjónustu stuðningsfjölskyldna á grundvelli ákvæðisins í stað ráðherra áður. Er þetta í samræmi við ákvæði 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins um að sveitarfélög beri ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun. Engu síður er gert ráð fyrir að velferðarráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur um framkvæmd þjónustunnar sem sveitarstjórnir taka þá mið af við smíði sinna reglna.

Um 16. gr.

Lagt er til að síðari málsliður 25. gr. laganna, sem verður 21. gr., og fjallar um hlutverk svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra falli brott enda gerir frumvarp þetta ráð fyrir að svæðisskrifstofurnar verði lagðar niður og sveitarfélögin taki við hlutverki þeirra að þessu leyti.

Um 17. gr.

Lögð er til að gerð verði breyting á tilvísun til númers á ákvæði laganna í ljósi þeirra breytinga sem verður á greinaröðuninni sem lagðar eru til í frumvarpi þessu.

Um 18. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 27. gr. laganna, sem verður 23. gr., eru í samræmi við þá tilhögun að færa framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun frá ríki til sveitarfélaga. Þar af leiðandi er lagt til að 2. mgr. ákvæðisins verði felld brott en gert er ráð fyrir að sveitarfélögin taki ákvörðun um félagslega hæfingu og endurhæfingu, sbr. 4. gr. frumvarps þessa, í ljósi þess að lagt er til að svæðisskrifstofur um málefni fatlaðra verði lagðar niður með frumvarpi þessu. Þá er jafnframt lagt til að sveitarstjórnir setji sér reglur um framkvæmd ákvæðisins í stað ráðherra áður.

Um 19. gr.

Vinnumiðlun var flutt frá sveitarfélögum til ríkisins á árinu 1997, sbr. þágildandi lög nr. 13/1997, um vinnumarkaðsaðgerðir, og hefur Vinnumálastofnun síðan annast framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða. Meðal þeirra vinnumarkaðsúræða sem stofnuninni er ætlað að veita er atvinnutengd endurhæfing einstakra hópa en þar undir falla úrræði eins og atvinna með

stuðningi og verndaðir vinnustaðir, sbr. f-lið 12. gr. laga nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir. Þess ber að geta að félags- og tryggingamálaráðherra mun skipa starfshóp til að fara yfir og skilgreina hvað telst vera atvinnutengd endurhæfing einstakra hópa í skilningi laga um vinnumarkaðsaðgerðir. Í starfshópnum munu eiga sæti fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og heildarsamtökum fólks með fötlun auk fulltrúa ráðuneytisins og Vinnumálastofnunar. Er áætlað að starfshópurinn skili skýrslu til ráðherra eigi síðar en í lok árs 2011. Í ljósi þessa er lagt til að vísað verði til gildandi laga um vinnumarkaðsaðgerðir í ákvæði þessu sem ætlað er að fjalla um vinnumarkaðsaðgerðir fyrir fólk með fötlun en Vinnumálastofnun annast framkvæmd þeirra laga. Er því áfram gert ráð fyrir að atvinnumál fólks með fötlun verði verkefni ríkisins, sbr. þó a-lið 36. gr. frumvarps þessa þar sem gert er ráð fyrir að sveitarfélög annist þessa þjónustu á árinu 2011 samkvæmt nánara samkomulagi milli ríkisstjórnarinnar og sveitarfélaga.

Um 20. gr.

Lagt er til að tekið verði fram að kostnaður vegna sérstakrar liðveislu á vinnustað skv. 29. gr. laganna, sem verður 25. gr., verði greidd úr ríkissjóði eins og verið hefur enda gert ráð fyrir að atvinnumál fólks með fötlun verði áfram verkefni ríkisins, sbr. þó a-lið 36. gr. frumvarps þessa.

Um 21. gr.

Lagt er til að tekið verði fram að kostnaður vegna verndaðrar vinnu skv. 30. gr. laganna, sem verður 26. gr., verði greidd úr ríkissjóði eins og verið hefur enda gert ráð fyrir að atvinnumál fólks með fötlun verði áfram verkefni ríkisins, sbr. þó a-lið 36. gr. frumvarps þessa.

Um 22. gr.

Samkvæmt lögum nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, er Vinnumálastofnun ætlað að fylgjast með aðstæðum á innlendum vinnumarkaði sem og að gefa út skýrslu þar sem fram koma upplýsingar um atvinnuleysi, atvinnuhorfur og mannaflapörf innan tiltekinnna starfsgreina. Enn fremur gefur stofnunin út aðrar skýrslur eða miðlar upplýsingum í sambandi við einstök atriði sem varða aðstæður á vinnumarkaði. Þykir því eðlilegra að Vinnumálastofnun hafi það hlutverk í 32. gr. laganna, sem verður 27. gr., að kanna stöðu fólks með fötlun á vinnumarkaði í stað ráðuneytisins áður.

Um 23. gr.

Lagt er til að síðari málsliður 32. gr. laganna, sem verður 28. gr., falli brott í ljósi þess að lagt er til að svæðisráðin verði lögð niður með frumvarpi þessu. Félags- og tryggingamálaráðherra stefnir að því að leggja fram frumvarp á 139. löggjafarþingi veturinn 2010–2011 sem ætlað er að innleiða efni tilskipunar nr. 78/2000, sem hefur að geyma meginreglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi, þar á meðal að hvers konar mismunun, hvort sem er bein eða óbein, á grundvelli trúar eða trúarskoðana, fötlunar/örorku, aldurs eða kynhneigðar á vinnumarkaði verði gerð óheimil. Í tilskipuninni er meðal annars gert ráð fyrir að ákveðnu ferli verði komið á innan stjórnarsýslunnar sem gert er ráð fyrir að fólk með fötlun geti nýtt sér telji það á sér brotið á vinnumarkaði.

Um 24. gr.

Lagt er til að ákvæði 33. gr. laganna ásamt kaflanúmeri og fyrirsögninni „**XIII. kafli. Húsnæðismál.**“ verði fellt brott í ljósi þess að sveitarfélögin taka við öllum húsnæðisúrræðum á grundvelli laganna en gert er ráð fyrir að ákvæði 10. gr. frumvarps þessa

eigi við um öll þau húsnæðisúrræði sem í boði eru á vegum sveitarfélaganna á grundvelli laganna. Breytist greinaröðun og kaflanúmer samkvæmt því.

Um 25. gr.

Ákvæði þetta felur ekki í sér efnislega breytingu á ferlimálum fólks með fötlun. Ekki þykir ástæða til að taka sérstaklega fram að sveitarstjórnnum sé heimilt að skipa samstarfsnefndir um ferlimál fólks með fötlun í ljósi þess að sveitarfélögin fara með framkvæmd laganna. Verður að líta svo á að sveitarfélögum sé heimilt að skipa þær nefndir sem þau vilja að fjalli um þá þjónustu við fólk með fötlun sem þeim er ætlað að veita á grundvelli laganna. Ekki er gert ráð fyrir að sveitarfélög standi straum af kostnaði vegna aðgengis opinberra bygginga og þjónustustofnana sem eru í eigu ríkisins, sbr. einnig athugasemdir við 30. gr. frumvarps þessa.

Um 26. gr.

Lagt er til að skýrt verði í 35. gr. laganna, sem verður 30. gr., að ferðapjónusta fólks með fötlun eigi eingöngu við um þá sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar sinnar. Ekki er um efnislega breytingu að ræða á framkvæmd þjónustunnar. Þá er lagt til að tekið verði fram að velferðarráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um ferðapjónustu fólks með fötlun. Slíkar reglur eru eingöngu til leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin við smíði þeirra eigin reglna sem þeim er heimilt að setja um framkvæmd þjónustunnar. Enn fremur er gert ráð fyrir að sveitarfélögum verði gert heimilt að innheimta þjónustugjöld sem ætlað er að standa að hluta undir kostnaði við ferðapjónustu sem veitt er hinum fatlaða á grundvelli ákvæðis þessa. Í ljósi þess að þjónustugjöld eru í eðli sínu íþyngjandi fyrir gjaldandann verða þjónustugjöld almennt ekki innheimt nema að fyrir þeim sé skýr lagaheimild frá löggjafanum. Á þetta sérstaklega við þegar um lögmaelta þjónustustarfsemi er að ræða. Enn fremur skulu sveitarfélögin setja sér gjaldskrá áður en gjöld eru innheimt á grundvelli ákvæðis þessa.

Um 27. gr.

Í ljósi þess að lagt er til að svæðisráðin verði lögð niður með frumvarpi þessu er jafnframt lagt til að fyrri málsliður 36. gr. laganna, sem verður 31. gr., falli brott. Engu síður er áfram gert ráð fyrir að starfsmenn sem sinna þjónustu við fólk með fötlun og starfa á stofnunum fyrir fólk með fötlun standi vörð um hagsmuni þess og gæti þess að réttindi þess séu virt.

Um 28. gr.

Lagt er til að áfram verði skipaðir trúnaðarmenn fólks með fötlun sem ætlað er að treysta réttindi fólks með fötlun á heimilum sem rekin eru á vegum sveitarfélaga eða einkaaðila á sviði einkalífs og meðferðar fjármuna þeirra. Er því ekki gert ráð fyrir breyttu hlutverki trúnaðarmanna en gert er ráð fyrir að velferðarráðherra komi til með að skipa þá í stað svæðisráða áður að fengnum tillögum frá heildarsamtökum fatlaðra. Jafnframt er lagt til að þeir sem gegna störfum trúnaðarmanna hafi þekkingu og reynslu á málefnum fólks með fötlun. Þá er gert ráð fyrir að trúnaðarmaður aðstoði hinn fatlaða við að kæra málið til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála á grundvelli 5. gr. frumvarps þessa þegar það á við og jafnframt meti hvort ástæða sé til að hann tilkynni um málið til velferðarráðuneytis. Áfram er gert ráð fyrir að kostnaður vegna trúnaðarmanna greiðist úr ríkissjóði.

Um 29. gr.

Gert er ráð fyrir að ákvæði 38.–40. gr. laganna ásamt kaflafyrirsögn við XVI. kafla laganna verði felld brott í ljósi þess að lagt er til að Framkvæmdasjóður fatlaðra verði lagður niður, sbr. c-lið 36. gr. frumvarps þessa. Gert er ráð fyrir að sérstakur fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga taki við hlutverki Framkvæmdasjóðs fatlaðra að því er varðar umsýslu fasteigna sem eru nýttar í þágu þjónustu við fólk með fötlun 1. janúar 2011 þegar yfirfærsla þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga mun eiga sér stað. Er nánar fjallað um hlutverk fasteignasjóðsins í frumvarpi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum, sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Er nánar vísað til athugasemda við það frumvarp. Að því er varðar það hlutverk Framkvæmdasjóðsins er kemur fram í 5. tölul. 40. gr. laganna um að heimilt sé að verja allt að 10% af ráðstöfunarfé sjóðsins til lagfæringa á aðgengi opinberra bygginga er gert ráð fyrir að opinberar stofnanir í eigu ríkisins sjái sjálfar um að tryggja aðgengi fólks með fötlun að þeirri þjónustu sem þeim er ætlað að veita. Jafnframt er miðað við að sveitarfélögin leggi til framlög til stofnkostnaður við byggingar sem ætlað er að nýta í þágu þjónustu við fólk með fötlun ef nauðsyn krefur en ekki verða um að ræða framlög af hálfu ríkisins eins og verið hefur af hálfu Framkvæmdasjóð fatlaðra

Um 30. gr.

Sveitarfélögum er gert að fjármagna þjónustu við fólk með fötlun sem veitt er á grundvelli laganna sem og annan rekstrarkostnað sem til fellur á grundvelli laganna. Þá er miðað við að sveitarfélög standi að uppbyggingu á þjónustustofnunum fyrir fólk með fötlun eftir því sem þörf krefur en samkvæmt 9. gr. frumvarps þessa er sveitarfélögum heimilt að bæta við þjónustustofnunum, sameina þær eða fella niður starfsemi þeirra. Er því miðað við að sveitarfélögin leggi til framlög til stofnkostnaður ef nauðsyn krefur en ekki verða um að ræða framlög af hálfu ríkisins eins og verið hefur í gegnum Framkvæmdasjóð fatlaðra enda lagt til með frumvarpi þessu að sjóðurinn verði lagður niður. Enn fremur er gert ráð fyrir að viðhaldskostnaður við fasteignir falli undir annan rekstrarkostnað sem til fellur. Að öðru leyti vísað til almennra athugasemda við frumvarp þetta sem og athugasemda við 29. gr. frumvarpsins.

Talið er mikilvægt að tekið sé sérstaklega fram í lögum að sveitarfélög skuli gera árlega fjárhagsáætlanir um útgjöld til málefna fólks með fötlun í samræmi við þá þjónustu sem þeim ber að veita á grundvelli laganna sem og einnig þá tekjustofna sem lög gera ráð fyrir að standi straum af þjónustunni. Ekki þykir ástæða til að sveitarfélögin sendi sjálfkrafa velferðarráðuneyti sem eftirlitsaðila með framkvæmd laganna fjárhagsáætlanir sínar en engu síður þykir mikilvægt að velferðarráðuneyti sé heimilt að kalla eftir slíkum áætlunum svo unnt sé að meta til dæmis það heildarfjármagn sem sveitarfélögin leggja til í málefni fólks með fötlun og þá einnig hvort nægilega sé vel staðið að málum á einstökum þjónustusvæðum.

Um 31. gr.

Ástæða þykir til að skýrt sé tekið fram að hafi þjónustu- eða rekstraraðili tekjur sem falla til vegna atvinnustarfsemi hans umfram framlög sem renna til starfseminnar frá sveitarfélögum eða úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna framkvæmdar á þjónustu við fólk með fötlun á grundvelli laganna skulu tekjurnar renna til greiðslu rekstrarkostnaðar af starfseminni. Dæmi um slíkar tekjur getur verið söluhagnaður af handverki sem selt er á vegum atvinnustarfseminnar sem fólk með fötlun hefur unnið að. Eðlilegt þykir að opinber fjárfrelög taki mið af þeim tekjum og jafnframt að hlutaðeigandi þjónustu- og rekstraraðili sé gert að veita allar þær bókhaldsupplýsingar sem þörf er á svo unnt sé að staðreyna tekjur og rekstrarkostnað.

Um 32. gr.

Ákvæðið felur í sér að unnt sé að grípa til ráðstafana í því skyni að vernda fólk með fötlun gegn hættum sem kunna að stafa frá dæmdum kynferðisbrotamönnum. Rannsóknir sýna að nokkur hluti kynferðisbrotamanna er líklegur til að endurtaka brot sín. Þykir því mikilvægt að óheimilt verði að ráða til starfa í þágu þjónustu við fólk með fötlun þá sem hafa hlotið refsisdóm fyrir brot gegn ákvæðum kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Enn fremur þykir þýðingarmikið að heimilt sé að meta sérstaklega áhrif þess að einstaklingur hafi brotið gegn öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga á hæfi hlutaðeigandi til að sinna þjónustustörfum í þágu fólks með fötlun. Þar má nefna sem dæmi brot á ákvæðum XXVI. kafla laganna um auðgunarbrot. Í því skyni að ganga úr skugga um þetta er lagt til að nánar tilgreindir aðilar geti fengið upplýsingar úr sakaskrá um það hvort tiltekinn einstaklingur sem hefur sótt um starf á þeirra vegum hafi gerst sekur um brot á ákvæðum kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga sem og annarra ákvæða laganna. Eingöngu er lagt til að þessir aðilar geti fengið þessar upplýsingar um þennan tiltekna einstakling að fengnu samþykki hans. Þannig er ekki gerð krafa um að sakavottorð verði alltaf lagt fram með umsókn um störf í þágu fólks með fötlun sem gæti gert umsóknarferlið flóknara en þörf væri á heldur tryggja að þeir sem ráða í störfin hafi aðgang að slíkum upplýsingum þegar tilefni gefst til.

Um 33. gr.

Ákvæði XVII. kafla laganna falla brott þar sem málaefni fólks með fötlun flyst frá ríki til sveitarfélaga og á það einnig við um fjármögnun þjónustunnar. Ákvæði 30.–31. gr. frumvarps þessa fjalla um fjármögnun þjónustunnar hjá sveitarfélögum og koma í stað ákvæða 41. og 42. gr. laganna en önnur ákvæði kaflans falla brott.

Um 34. gr.

Þýðingarmikið kann að vera fyrir sveitarstjórnir að geta sett sér reglur um einstaka þjónustuþætti sem fjallað er um í lögnum í því skyni meðal annars að stuðla að aukinni skilvirkni í framkvæmd laganna sem og tryggja jafnræði þeirra sem þjónustunnar njóta. Engu síður þykir mikilvægt að ráðherra hafi heimildir til að gefa út leiðbeinandi reglur um einstaka þjónustuþætti en markmið slíkra leiðbeinandi reglna er einkum að tryggja samræmi í þjónustu við fólk með fötlun milli þjónustusvæða og þar með á landsvísu. Slíkar reglur eru ekki formlega birtar í Stjórnartíðindum en verða aðgengilegar sveitarstjórnnum sem og almenningi til dæmis á heimasíðu ráðuneytisins. Enn fremur þarf ráðuneytið að gæta þess að upplýsa sveitarfélögin um þær breytingar sem ráðherra kann að gera á leiðbeinandi reglur sem hafi þegar verið gerðar. Þessar reglur eru ekki bindandi fyrir sveitarfélögin heldur eingöngu til leiðbeiningar en mælt er til þess að sveitarstjórnir hafi hliðsjón af efni þeirra við setningu eigin reglna um framkvæmd þjónustu við fólk með fötlun. Reglur sveitarstjórnar skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Um 35. gr.

Notendastýrð persónuleg aðstoð snýst um að einstaklingar sem þurfa aðstoð í daglegu lífi sínu stjórni því sjálfir hvers konar stoðþjónustu þeir njóta, hvar og hvernig hún er veitt og af hverjum. Markmiðið er að fólk með fötlun geti notið sjálfstæðis í lífi sínu til jafns á við ófatlað fólk. Engu síður er það ávallt háð tilteknum fjárhags- og tímaramma sem veltur á mati um þjónustuþörf viðkomandi. Alþingi samþykkti á 138. löggjafarþingi þingsályktun um notendastýrða persónulega aðstoð (þskj. 641 — 354. mál) þar sem félags- og tryggingamálaráðherra var falið að koma á fót notendastýrðri persónulegri aðstoð við fólk með fötlun með það að markmiði að fólkið geti almennt notið sjálfstæðis í lífi sínu til jafns við ófatlað fólk. Var ráðherra gert að leggja fram tillögu að útfærslu á þjónustunni ásamt

frumvarpi til nauðsynlegra lagabreytinga á haustþingi 2010. Enn fremur gerir samkomulag ríkisstjórnar Íslands og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fólk með fötlun frá ríki til sveitarfélaga ráð fyrir að komið verði á laggirnar sérstöku samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð, sbr. viðauka 9. Þar kemur meðal annars fram að sveitarfélögin hafi fullan hug á að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð og telja þau mikilvægt að unnið verði skipulega að því markmiði í samráði við heildarsamtök fólks með fötlun. Í samkomulaginu er meðal annars lagt til að lögfest verði í ákvæði til bráðabirgða að sett verði á laggirnar sérstakt samstarfsverkefni um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar sem lýtur stjórn verkefnisstjórnar þar sem í eiga sæti fulltrúar ríkisins, sveitarfélaganna og notenda. Lagt er til að fulltrúar heildarsamtaka fólks með fötlun verði fulltrúar notenda í verkefninu.

Má því segja að þetta sé fyrsta skrefið í þá átt að innleiða notendastýrða persónulega aðstoð sem eitt meginform þjónustu við fólk með fötlun um leið og farið er eftir þeim tilmælum sem koma fram í viðauka 9 við fyrrgreint samkomulag um tilfærslu þjónustu við fólk með fötlun frá ríki til sveitarfélaga. Ljóst er að verkefnið er umfangsmikið og þótti því betra að leggja það upp með þeim hætti sem gert er í ákvæði þessu en gert er ráð fyrir að velferðarráðherra leggi fram frumvarp eigi síðar en í árslok 2014 þar sem framangreint markmið kemur fram.

Markmið verkefnisins er að prófa leiðir til að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð við fólk með fötlun með markvissum og árangursríkum hætti. Mikilvægt er að sú þróun sé unnin í nánú samstarfi við notendurna sjálfa og er því við það miðað að náðið samstarf verði við miðstöð á vegum fólks með fötlun um notendastýrða persónulega aðstoð. Meðal annars er gert ráð fyrir að sveitarfélögin verðmeti einstaka þjónustuþætti í gjaldskrá. Er það lagt til í því skyni að unnt sé að auka gagnsæi á verðmat þeirrar þjónustu sem í boði er. Þá er um að ræða gjaldskrá í þeim skilningi að notandinn greiðir fyrir þjónustuna samkvæmt henni en sveitarfélagið leggur notandanum það fé til á grundvelli notendasamnings þeirra á milli. Ekki þykir því nauðsynlegt að tilgreina nákvæmlega hvaða þjónusta sveitarfélögum er heimilt að setja fram í gjaldskrá þar sem ekki er um að ræða þjónustugjöld í hefðbundnum skilningi þar sem notandinn þarf sjálfur að greiða gjöldin af framfærslufé sínu. Síðan er við það miðað að gerður verði sérstakur notendasamningur milli sveitarfélagsins og notandans eða aðila sem kemur fram fyrir hönd hans þar sem sú þjónusta sem hlutaðeigandi þarf á að halda í daglegu lífi er tilgreind og verðmetin. Þá er sveitarfélaginu heimilt að ráðstafa því fé sem svarar til kostnaðar vegna þeirrar þjónustu sem fram kemur í notendasamningi aðila til hlutaðeigandi með þeim hætti sem ákveðinn er í þjónustusamningnum.

Um 36. gr.

(a).

Lagt er til að kostnaður sem til fellur vegna sérstakrar liðveislu á vinnustað skv. 29. gr. laganna, sem verður 25. gr., og verndaðrar vinnu skv. 30. gr. laganna, sem verður 26. gr., á árinu 2011 skiptist milli ríkis og sveitarfélaga í samræmi við nánara samkomulag þeirra á milli og fram kemur í samningi þeirra um yfirfærslu þjónustu við fólk með fötlun frá ríki til sveitarfélaga. Í samkomulagi ríkisstjórnarinnar og sveitarfélaganna kemur fram að sérstök liðveisla á vinnustað og vernduð vinna séu meðal þeirra þjónustuþátta sem sveitarfélögin taka við 1. janúar 2011. Engu síður gerir samkomulagið ráð fyrir að Hring sjá – náms og starfsendurhæfing, Tölvumiðstöð fólks með fötlun, Múlalundur, Blindravinnustofan og Vinnustaðir Öryrkjabandalags Íslands verði á málefnasviði velferðarráðuneytis sem tekur við verkefnum félags- og tryggingamálaráðuneytis á sama tíma. Jafnframt er tekið fram að samningsaðilar muni vinna að framtíðarverkaskiptingu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar á sviði atvinnumála fólks með fötlun en markmiðið er að atvinnumál fólks með fötlun verði á málefnasviði Vinnumálastofnunar, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir. Skal

jafnframt fjalla um tilfærslu fjármagns vegna sérstakrar liðveiðslu og verndaðrar vinnu til Vinnumálastofnunar. Er því gert ráð fyrir að félags- og tryggingamálaráðherra skipi starfshóp vegna þessa verkefnis. Frumvarp þetta gerir ráð fyrir að vinnunni verði lokið eigi síðar en í árslok 2011 en að öðru leyti er vísað til athugasemda við 19. gr. frumvarps þessa.

(b).

Lagt er til að velferðarráðherra skipi sérstaka samráðsnefnd um málefni fólks með fötlun sem ætlað er að vera ráðherra og sveitarfélögum til ráðgjafar um málefni fatlaðra. Einnig er lagt til að nefndin hafi umsjón með framkvæmd á yfirfærslu þjónustu við fólk með fötlun ásamt því að gera tillögur um breytingar á tilhögun yfirfærslunnar eftir því sem ástæða þykir til. Gert er ráð fyrir að nefndin starfi fram til þess að mati á yfirfærslu málaflokksins verður lokið eða til loka árs 2014.

(c).

Lagt er til að Framkvæmdasjóður fatlaðra verði lagður niður frá gildistöku laganna 1. janúar 2011 og gert ráð fyrir að fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga taki við réttindum og skyldum sjóðsins, sbr. frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum. Hið sama gildir um stjórnarnefnd um málefni fatlaðra. Að öðru leyti er vísað til almennra athugasemda og við 29. gr. frumvarps þessa.

(d).

Gert er ráð fyrir að svæðisskrifstofur þær sem starfa á grundvelli 12. gr. laganna verði lagðar niður 1. janúar 2011 er sveitarfélögin verða veitendur þjónustu við fólk með fötlun. Öll störf starfsmanna svæðisskrifstofanna í yfirstjórn, umsýslu og ráðgjöf verða þá lögð niður frá sama tíma. Þá munu sveitarfélögin leitast við að bjóða starfsmönnum svæðisskrifstofanna sem áður störfuðu við umsýslu og ráðgjöf störf. Um réttindi starfsmanna, svo sem rétt til uppsagna og biðlauna, gilda lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

(e).

Gert er ráð fyrir að öll störf innan þjónustueininga sem ríkið rekur á grundvelli 9. og 10. gr. laganna, hvort sem störfin eru stofnanabundin eða í tengslum við búsetuþjónustu, flytjist yfir til hlutaðeigandi sveitarfélaga sem taka við rekstri þjónustueininganna frá og með 1. janúar 2011. Þau sveitarfélög þar sem þessar þjónustueiningar eru staðsettar munu taka við rekstri þeirra og bjóða starfsmönnum áframhaldandi störf við þjónustu. Munu starfsmennirnir þá verða starfsmenn sveitarfélaganna eða eftir atvikum þess lögaðila sem annast þjónustuna fyrir hönd sveitarfélagsins. Um réttindi og skyldur starfsmanna til starfa hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum fer eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, með síðari breytingum, samþykktum sveitarfélaga um starfsmannahald, og laga nr. 72/2002, um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, eins og á við hverju sinni.

(f).

Lagt er til að svæðisráðin sem starfa á grundvelli 6. gr. laganna verði lögð niður 1. janúar 2011 en miðað er við að velferðarráðuneyti muni taka við hlutverki þeirra eftir því sem við á.

(g).

Áhersla er lögð á mikilvægi þess að farið verði markvisst yfir réttindagæslumál fólks með fötlun áður en löggin um málefni fatlaðra verði endurskoðuð í heild sinni. Er því lagt til að velferðarráðherra verði falið að leggja fram frumvarp til sérlaga um réttindagæslu fólks með fötlun eigi síðar en fyrir árslok 2011. Þar yrðu meðal annars lagðar til leiðir að nýju fyrirkomulagi um réttindagæslu fólks með fötlun, þar á meðal um réttindagæslumenn og persónulega talsmenn fyrir fólk með fötlun og nauðsynlegar aðgerðir til að draga úr nauðung við fólk með fötlun.

(h).

Mikilvægt þykir að lögin verði endurskoðuð enda gildandi lög nokkuð komin til ára sinna. Hins vegar þykir betra að bíða með endurskoðun laganna þangað til ákveðin reynsla er komin á þjónustu sveitarfélaganna við fólk með fötlun sem og notendastýrða persónulega aðstoð við fólk með fötlun með þeim hætti sem lagt er til með a-lið ákvæðis þessa áður en ráðist yrði í heildarendurskoðun laganna. Er því lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á lögnum innan fjögurra ára.

Um 37. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Viðauki 2: Þróun lagaramma málaflokks fatlaðra

Samkvæmt viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga er ráðgert að tilfærsla verkefna verði framkvæmd á grundvelli núgildandi laga um málefni fatlaðra. Jafnframt verði stefnt að samþættingu löggjafar með afnámi sérlaga þegar reynsla er komin á að sveitarfélög annist alla félagsþjónustu við fatlaða.

Augljóst er að tilfærsla þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga kallar á breytingar á lagaramma málaflokksins en margvísleg önnur rök eru fyrir því að hann verði endurskoðaður:

1. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á þjónustu við fatlaða frá því að núgildandi lög voru sett og eðlilegt er að færa löggjöfina að núverandi skipan og áherslum þjónustunnar.
2. Breyta verður lögum vegna fullgildingar Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sbr. álit nefndar um fullgildinguna samningsins.
3. Móta þarf lagaramma um ný og sveigjanlegri þjónustuform og þá sérstaklega notendastýrða persónulega aðstoð.
4. Bæta þarf réttindagæslu fatlaðra og móta ný lagaákvæði á því sviði.
5. Styrkja þarf gæðapróun og eftirlit með velferðarþjónustu og móta viðeigandi laga- og stofnanaramma á því sviði.

Við þróun lagaramma í málaflokki fatlaðra þarf að taka afstöðu til nokkurra grundvallaratriða:

1. Ber að leggja áherslu á samþættingu eða sérgreiningu lagaákvæða sem gilda um fatlað fólk?
2. Á að móta þjónustuna með rammaákvæðum eða á að skilgreina réttindi til ákveðinna tegunda þjónustu nákvæmlega?
3. Með hvaða hætti á að móta jafnvægi milli sveigjanleika þjónustuaðila til að ákveða áherslur annars vegar og réttinda fatlaðs fólks til tiltekinnar þjónustu hins vegar?
4. Á að stefna að heildarlöggjöf sem tekur til flestra þátta sem varðar fatlað fólk eða ber að setja lagaákvæði í ólík sérlög?

Þeir valkostir sem þessi grundvallaratriði fela í sér hafa allir kostir og galla og því ekki augljóst hvaða leiðir eigi að velja við þróun lagarammans. Við undirbúning tilfærslu þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga hefur verið lögð áhersla á nokkur meginatriði við endurskoðun lagarammans:

1. Fyrri reynsla af undirbúningi tilfærslu þjónustu við fatlaða sýnir að erfitt getur verið að breyta efnisákvæðum laga og skipta um ábyrgðaraðila þjónustu á sama tíma. Þegar lagarammi breytist getur verið erfitt að afmarka hvaða þjónustu er verið að færa og því erfitt að ná utan um viðfangsefni, umfang og kostnað. Þar að auki er það almenn reynsla við breytingastjórnun að æskilegt sé að lágmarka óvissu með því að takmarka breytingar við þær sem eru algjörlega nauðsynlegar.
2. Gengið hefur verið út frá því að lagaákvæði um þjónustu við fatlaða verði felld inn í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Rökin fyrir þessu byggja fyrst og fremst á því sjónarmiði, að þar sem ætlunin er að samþætta félagslega þjónustu við fatlaða almennri félagsþjónustu, beri einnig að samþætta lögin.
3. Gengið hefur verið út frá því að sveitarfélögin hafi ríkt sjálfræði um framkvæmd þjónustunnar. Í lögum verði fyrst og fremst kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að veita viðeigandi þjónustu sem byggir á faglegu mati á þörfum einstaklingsins. Áhersla

á sjálfræði sveitarfélaga vísar til þess hvernig sveitarfélög framkvæma þjónustuna en ekki til þess hvort þau veita hana. Sjálfræði um framkvæmd dregur því að engu leyti úr þjónustuskuldum sveitarfélaga.

4. Heiti laga um málefni fatlaðra er misvísandi að því leyti að þau eru ekki heildarlög, heldur fjalla fyrst og fremst um sérhæfða félagsþjónustu við fatlað fólk. Ákvæði um réttindagæslu eru ekki almenn heldur snúa fyrst og fremst að þeim þáttum hennar sem tengist þjónustunni sem lögin kveða á um. Því hefur verið lögð áhersla á að ekki sé verið að færa ábyrgð á málaflokki fatlaðra milli stjórnsýslustiga heldur einungis sérhæfða félagsþjónustu.

Nefnd um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks leggur til að samningurinn verði fullgiltur með breytingum á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast hagsmunum fatlaðs fólks. Flestar tillögur um breytingar tengjast mannréttindum fatlaðra. Nefndin leggur til ýmsar breytingar á lögum um málefni fatlaðra og að heiti laganna verði breytt í lög um réttindi fatlaðs fólks. Nefndin telur það forsendu þess að Ísland uppfylli skilyrði sem lögð eru á þau ríki sem fullgilda samninginn að ráðist verði í heildarendurskoðun á lögum um málefni fatlaðra.

Ljóst er að löggjöf um málaflokk fatlaðra eða réttindi fatlaðs fólks nær til fjölmargra laga og sviða samfélagsins. Eðlilegt er að slík lög séu almenn og tengist ekki sérhæfðri félagsþjónustu við fatlaða fremur en að þau verði tengd sérstaklega við menntun fatlaðra eða heilbrigðisþjónustu. Út frá þessu sjónarmiði er ekki skynsamlegt að breyta núverandi lögum um málefni fatlaðra í lög um réttindi fatlaðra eins og nefndin leggur til.

Í ljósi þess að hugmyndir nefndarinnar og þær forsendur sem unnið hefur verið út frá við undirbúning tilfærslu þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga, falla ekki að öllu leyti saman, hefur þeirri hugmynd verið varpað fram að rétt væri að byrja á því að lögfesta Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í heild sinni og breyta öðrum lagaákvæðum á síðari stigum. Í þessu sambandi var ákveðið að leita álits Brynhildar G. Flóvenz dósents við lagadeild Háskóla Íslands en undir hennar sérsvið falla meðal annars réttindi fatlaðra og félagsmálaréttur. Niðurstaða Brynhildar er að sú leið að lögfesta samninginn í heilu lagi hafi tvímælalaust marga kosti í för með sér og gefi tækifæri á að móta lagaramman með nýjum og heildstæðum hætti. Tekið er undir þessi sjónarmið og stefnt að mótun nýs lagaramma í eftirtöldum áföngum:

1. Á næsta þingi verði lagt fram frumvarp um að Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði lögfestur í heilu lagi.
2. Á næsta þingi verði lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um málefni fatlaðra sem felur í sér þær breytingar sem nauðsynlegar eru vegna tilfærslu þjónustunnar til sveitarfélaga. Stjórnsýslulegt eftirlit og kærungögleikar verða í sama farvegi og nú gildir um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þá verður samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð lögfest sem ákvæði til bráðabirgða.
3. Hafin verði undirbúningur að samningu lagafrumvarps um réttindi fatlaðs fólks. Frumvarpið taki til almennra réttinda en ekki sérstaklega til fyrirkomulags félagsþjónustu við fatlaða. Sérstök áhersla verði lögð á réttindagæslu fatlaðra en núverandi ákvæði um réttindagæslu gildi þar til lög um réttindi fatlaðs fólks verða samþykkt.
4. Samhliða verði unnið að mótun lagafrumvarps um gæðapróun og eftirlit með velferðarþjónustu og mótun viðeigandi stofnanaramma á því sviði.

5. Stýrihópur ríkis og sveitarfélaga sem ætlað er að hafa umsjón með framkvæmd tilfærslunnar, meti með reglubundum hætti þörf á lagabreytingum vegna hennar.
6. Í tengslum við mat á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar verði lagðar fram tillögur um löggjöf um félagsþjónustu við fatlaða. Þar verði meðal annars metið hvort ákvæði um sérhæfða þjónustu skuli samþætt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða hvort sett skuli sérstök lög um slíka þjónustu. Endurskoðun laganna feli meðal annars í sér að sett verði heildstæð lagaákvæði um notendastýrða persónulega aðstoð.

Viðauki 3: Undirbúningur sveitarfélaga og myndun þjónustusvæða

Samkvæmt viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga er stefnt að tilfærslu þjónustu við fatlaða í ársbyrjun 2011.¹ Vandaður undirbúningur sveitarfélaga er lykilþáttur í því að vel takist til við tilfærslu þjónustunnar. Tímaáætlun viljayfirlýsingarinnar gerir ráð fyrir að árið 2010 verði megin undirbúningsár sveitarfélaga en mörg þeirra hafa nú þegar hafið undirbúninginn með ýmsum hætti.

Verkefnisstjórn um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarmála hefur tekið saman eftirfarandi upplýsingar sem ætlað er að aðstoða sveitarfélögin við undirbúning þess að taka við málefnum fatlaðra og er sérstök áhersla lögð á myndun þjónustusvæða. Tilgangurinn er að gefa yfirlit yfir helstu þætti sem huga þarf að og skapa grunn fyrir umræður um framtíðarskipulag þjónustunnar. Á vegum verkefnisstjórnar er unnið að kostnaðarmati og greiningu á aðferðum til jöfnunar milli sveitarfélaga og svæða.

1. Undirbúningsverkefni

Í upphafi er mikilvægt fyrir sveitarfélögin að huga að stefnumótun og tengslamyndun:

1. Sveitarfélög sem reka félagsþjónustu (ein og sér eða sameiginlega) geta hafið innri stefnumótun um uppbyggingu félagsþjónustunnar. Í þessu felst m.a. að horfa til tækifæra og möguleika á að bæta þjónustu, t.d. með því að sníða hana í auknu mæli að þörfum notenda. Móta þarf stefnu um með hvaða hætti eigi að samþætta þjónustu við fatlaða annarri félagsþjónustu. Hugsanlega þarf að huga að því að þróa faglega og rekstrarlega hæfni starfsmanna.
2. Sveitarfélögin geta unnið að því að efla tengsl sín við viðkomandi svæðisskrifstofur um málefni fatlaðra og kynna sér starfsemina. Með því móti fá þau betri yfirsýn yfir skipulag þjónustunnar, þarfir þeirra sem hennar njóta og viðhorf starfsmanna. Sveitarfélög og viðkomandi svæðisskrifstofa þurfa að huga að því hvaða upplýsingar þarf að taka saman um þá þjónustu sem íbúum er veitt. Hugsa þarf að því hvort það séu sérstakar aðstæður í þjónustunni sem taka þarf sérstakt tillit til við tilflutninginn, t.d. sérhæfð þjónusta sem beinist að fleiri en einu sveitarfélagi eða svæðum.
3. Sveitarfélögin þurfa að huga að því, t.d. á vettvangi landshlutasamtakanna, með hvaða hætti þau vilja standa að myndun þjónustusvæða. Mögulegt er að skipa sérstaka starfshópa til að kanna valkosti og vinna tillögur um þjónustusvæði. Einnig þarf að móta hugmyndir um með hvaða hætti á að skipuleggja þjónustuna innan hvers svæðis (byggðasamlag, þjónustusamningar o.s.frv.). Eðlilegt er að þessi vinna verði unnin í samráði við svæðisskrifstofur um málefni fatlaðra og fulltrúa notenda eftir því sem kostur er.

2. Þjónustusvæði

Í viðauka 1 með viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga segir um þjónustusvæði:

¹ Viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga. Undirrituð af fulltrúum ríkis og sveitarfélaga 13. mars 2009.

Þjónustusvæði verða mynduð um rekstur þjónustu og er miðað við að þau hafi að lágmarki um átta þúsund íbúa. Ráðherra getur þó í undantekningartilfellum veitt undanþágu frá þessu viðmiði á grundvelli landfræðilegra aðstæðna, enda hafi viðkomandi sveitarfélög sýnt fram á getu til að veita alhliða þjónustu.

Þjónustusvæði mótast með samkomulagi sveitarfélaga en ríkið getur tekið ákvarðanir um mörk þeirra náist ekki samkomulag. Þjónusta innan svæðisins getur verið veitt af einstökum sveitarfélögum, byggðasamlagi eða með öðru formlegu samstarfi sveitarfélaga.

3. Tilgangur þjónustusvæða

Tilgangur þjónustusvæða er að tryggja að veitendur þjónustu séu faglega og fjárhagslega sjálfbærir. Að auki má segja að þjónustusvæði geti stuðlað að almennri eflingu félagsþjónustu. Til að sveitarfélög eða þjónustusvæði teljist sjálfbær þarf að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

1. Að veitendur þjónustu búi yfir fjölbreyttum þjónustuúrræðum og nauðsynlegri sérþekkingu í málaflokknum.
2. Að til staðar sé faglegur viðbúnaður til að mæta þjónustubörfum með tiltölulega stuttum fyrirvara, t.d. vegna fæðingar fatlaðs barns eða flutning fatlaðs einstaklings inn á svæðið.
3. Að áhætta vegna sveiflna í fjölda og þjónustubörf fatlaðra sé lágörkuð.
4. Að hægt sé að beita skynsamlegum jöfnunaraðgerðum til að tryggja fjármuni í samræmi við þjónustubörf.
5. Að sveitarfélög, sem hafa lítil sem engin útgjöld vegna þjónustu við fatlaða, hagnist ekki á tilfærslu málaflokksins á kostnað sveitarfélaga sem bera munu meiri útgjöld.

Leggja verður áherslu á að jafnvel þó að sveitarfélag með tiltölulega fáa íbúa geti við núverandi aðstæður uppfyllt fyrsta skilyrðið að mestu leyti, þá þýðir það ekki að það geti uppfyllt hin skilyrðin. Þar sem jöfnunarkerfið, sem komið verður á samhliða yfirfærslunni, mun byggja á almennum jöfnunaraðgerðum getur afleiðingin verið sú að fámennt sveitarfélag fái ekki nægilega fjármuni til að reka þá þjónustu sem því ber að veita.

Jafnframt tekur fámennt sveitarfélag umtalsverða áhættu á að þjónustan verði ekki faglega og fjárhagslega sjálfbær, breytist forsendur skyndilega. Má í þessu sambandi nefna að þjónusta við einn mikið fatlaðan einstakling getur kallað á nýtt og kostnaðarsamt þjónustuúrræði. Þó að jöfnunarkerfið muni væntanlega bæta viðkomandi sveitarfélagi aukinn kostnað að mestu, tekur tíma að uppfæra forsendur jöfnunarkerfisins, þannig að sveitarfélagið gæti þurft að bera aukinn kostnað að fullu í eitt til tvö ár.

4. Verkaskipting við myndun þjónustusvæða

Hlutverk sveitarfélaga við undirbúning að myndun þjónustusvæða eru einkum:

1. Þróun eigin félagsþjónustu þannig að hún sé vel í stakk búinn til að taka við auknum verkefnum.
2. Myndun tengsla við svæðisskrifstofur, þannig að sveitarfélögin öðlist innsýn í starfsemi þeirra.

3. Myndun þjónustusvæða.
4. Ákvörðun um form þjónustusvæðisins.
5. Stjórnunarleg, fjárhagsleg og fagleg uppbygging þjónustusvæðisins.

Hlutverk verkefnisstjórnar ríkis og sveitarfélaga við undirbúning að myndun þjónustusvæða eru einkum:

1. Ráðgjöf við sveitarfélög um myndum þjónustusvæða, val á þjónustuforni og uppbyggingu þess.
2. Samantekt upplýsinga um þjónustu, starfsmannahald og fjármál hvers svæðis.

Hlutverk svæðisskrifstofa við undirbúning að myndun þjónustusvæða eru einkum:

1. Myndun tengsla við sveitarfélög, þannig að sveitarfélögin öðlist innsýn í starfsemi svæðisskrifstofa.
2. Samantekt upplýsinga um starfsemi í einstökum sveitarfélögum og þjónustusvæðum.

Hlutverk félags- og tryggingamálaráðuneytis við undirbúning að myndun þjónustusvæða eru einkum:

1. Ráðgjöf og aðstoð við sveitarfélög.
2. Ákvarðanir um hvort og hvernig skuli veita undanþágu frá reglunni um átta þúsund íbúa þjónustusvæði, berist umsóknir um slíkt.
3. Ákvarðanir um mörk þjónustusvæða náist ekki samkomulag um þau.

Hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga við undirbúning að myndun þjónustusvæða eru einkum:

1. Ráðgjöf og aðstoð við sveitarfélög.
2. Hagsmunagæsla sveitarfélaga varðandi ákvarðanir um mörk þjónustusvæða, þurfi til þess að koma.

5. Form þjónustu

Sveitarfélög þurfa að hefja undirbúning að myndun a.m.k. átta þúsund íbúa þjónustusvæða um rekstur þjónustu við fatlaða. Mikilvægt er að sveitarfélögin skilgreini þjónustusvæði sem fyrst og ákveði þjónustufornið. Gert er ráð fyrir því að þjónustusvæði verði mynduð með samningi viðkomandi sveitarfélaga, sbr. kafla 10 hér að aftan.

Gert er ráð fyrir að ríkið ákveði mörk þjónustusvæða ef sveitarfélög ná ekki samkomulagi. Gera verður ráð fyrir því að ef til slíkrar ákvörðunar þarf að koma, verði tekið mið af því að þjónustusvæðin endurspegli byggða-, atvinnu- og þjónustumynstur á viðkomandi svæði sem og annað samstarf sveitarfélaga.

Mikilvægt er að sveitarfélög ákveði sem fyrst með hvaða hætti þau hyggjast sinna þjónustu við fatlaða. Hafa ber í huga að eitt af markmiðum tilfærslunnar er að samþætta og samhæfa alla félagsþjónustu sveitarfélaga. Sveitarfélögin geta valið um mismunandi leiðir:

1. Eigin þjónusta sveitarfélags.
2. Þjónustusamningur við leiðandi sveitarfélag.
3. Byggðasamlag með miðlæga þjónustu.
4. Byggðasamlag með dreifðri þjónustu.

5.1 Eigin þjónusta sveitarfélags

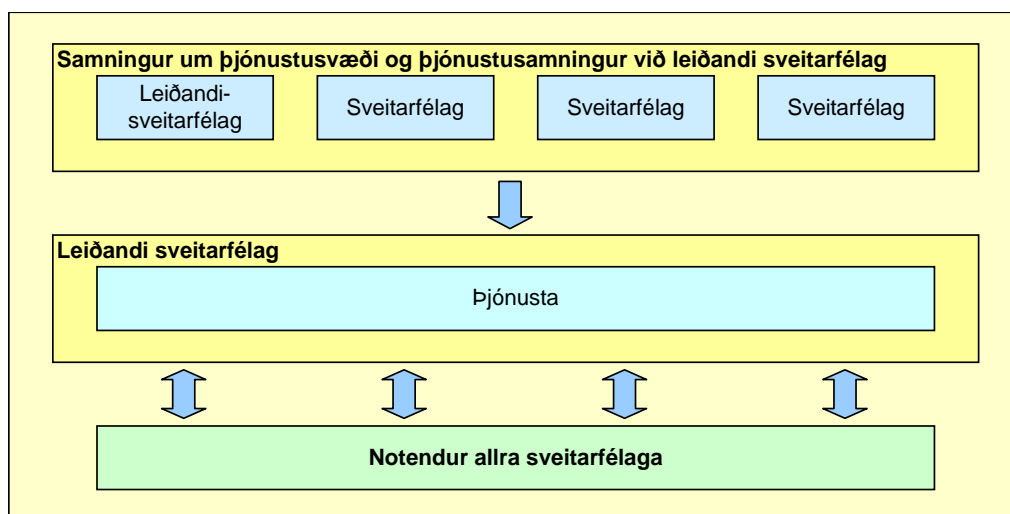
Þetta þjónustuform felur í sér að sveitarfélag er „sjálfbært“ í veitingu þjónustu. Þetta þýðir í grundvallaratriðum að sveitarfélag hafi að lágmarki átta þúsund íbúa og geti þar með tekið við málaflokki fatlaðra án samstarfs við önnur sveitarfélög. Þó verður að hafa í huga að mögulegt er að minni sveitarfélög í nágrenninu vilji og þurfi að fá slíkt sveitarfélag til samstarfs við sig. Einnig er mögulegt að sveitarfélag sem hefur fleiri en átta þúsund íbúa velji að vera aðilar að stærra þjónustusvæði. Það ætti að vera tiltölulega auðvelt fyrir „sjálfbært“ sveitarfélag að samþætta alla þjónustu við fatlaða íbúa við almenna félagsþjónustu.

Akureyrarbær er dæmi um þetta þjónustuform en sveitarfélagið hefur í rúman áratug haft þá sérstöðu að hafa umsjón með málefnum fatlaðra, heilsugæslu og öldrunarþjónustu á grundvelli þjónustusamnings við ríkið. Þá hefur sveitarfélagið jafnframt unnið markvisst að þróun þjónustunnar og samþættingu þessara þátta við almenna þjónustu sveitarfélagsins.

5.2 Þjónustusamningur við leiðandi sveitarfélag

Þjónustusamningur milli sveitarfélaga felur í sér að eitt sveitarfélag (hér nefnt leiðandi sveitarfélag) veitir íbúum í öðru sveitarfélagi (hugsanlega einnig byggðasamlagi tveggja eða fleiri sveitarfélaga) þjónustu samkvæmt samningi þar um, sbr. mynd 1.

Mynd 1. Þjónustusvæði þar sem eitt sveitarfélag veitir öðrum þjónustu.



Sveitarfélög á tilteknu svæði gera með sér samning um sameiginlegt þjónustusvæði. Í samningnum felst meðal annars að eitt sveitarfélag er leiðandi og veitir íbúum annarra sveitarfélaga (oftast fámennari) þjónustu. Þau sveitarfélög sem kaupa þjónustu af öðrum koma ekki að framkvæmd hennar með beinum hætti og takmarkast áhrif þeirra á rekstur og stjórn

málaflokksins við ákvæði þjónustusamnings. Allir íbúar þjónustusvæðisins njóta sambærilegrar þjónustu.

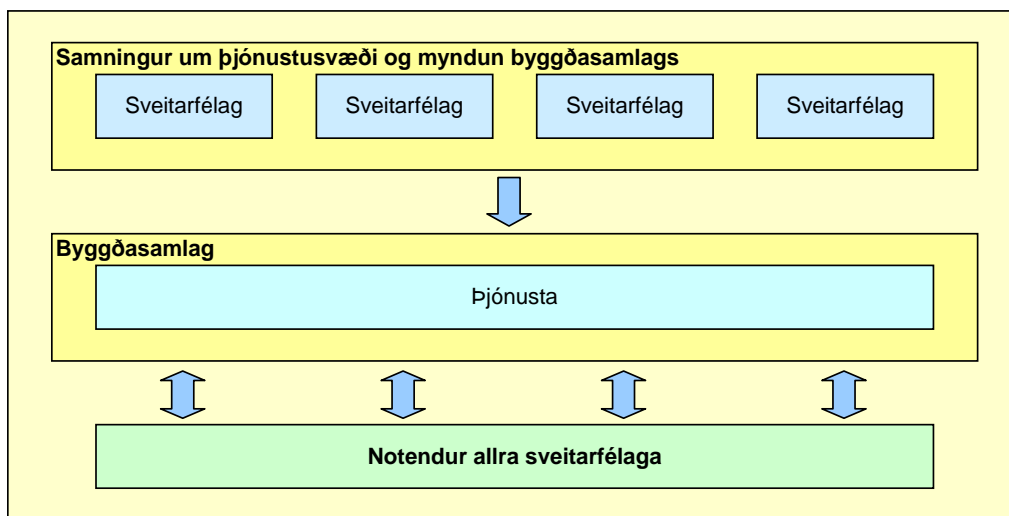
Dæmi um sveitarfélög sem veita nágrannasveitarfélögum sínum þjónustu á forsendum þjónustusamninga eru Akureyrarbær og Norðurþing. Raunar gera þau það á grundvelli samnings við ríkið og ekki samkvæmt samningi við sveitarfélögin.

5.3 Byggðasamlag

Sveitarfélög geta stofnað með sér byggðasamlag um rekstur og framkvæmd varanlegra samvinnuverkefna. Um tvenns konar útfærslur byggðasamlaga getur hér verið um að ræða. Annars vegar miðlæg þjónusta (sbr. mynd 2) þar sem byggðasamlag annast og framkvæmir þjónustuna. Hins vegar dreifð þjónusta (sbr. mynd 3) þar sem byggðasamlagið gerir þjónustusamninga við aðildarsveitarfélög og felur þeim að veita íbúum sínum þjónustu.

Byggðasamlag með miðlægri þjónustu getur falið það í sér að núverandi verkefni félagsþjónustu sveitarfélaga, ásamt þjónustu við fatlaða (auk þjónustu við aldraða eftir að sveitarfélögin taka við þeim málaflokki), verði leyst með heildstæðum og samþættum hætti. Þetta fyrirkomulag er að hluta áþekkt því að eitt sveitarfélag annist eigin þjónustu nema að hér er byggðasamlagið í hlutverki sveitarfélagsins. Stjórn byggðasamlags er ábyrgðaraðili þjónustunnar í samræmi við samning milli sveitarfélaga og hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd þjónustunnar.

Mynd 2. Þjónustusvæði með miðlægri þjónustu byggðasamlags.

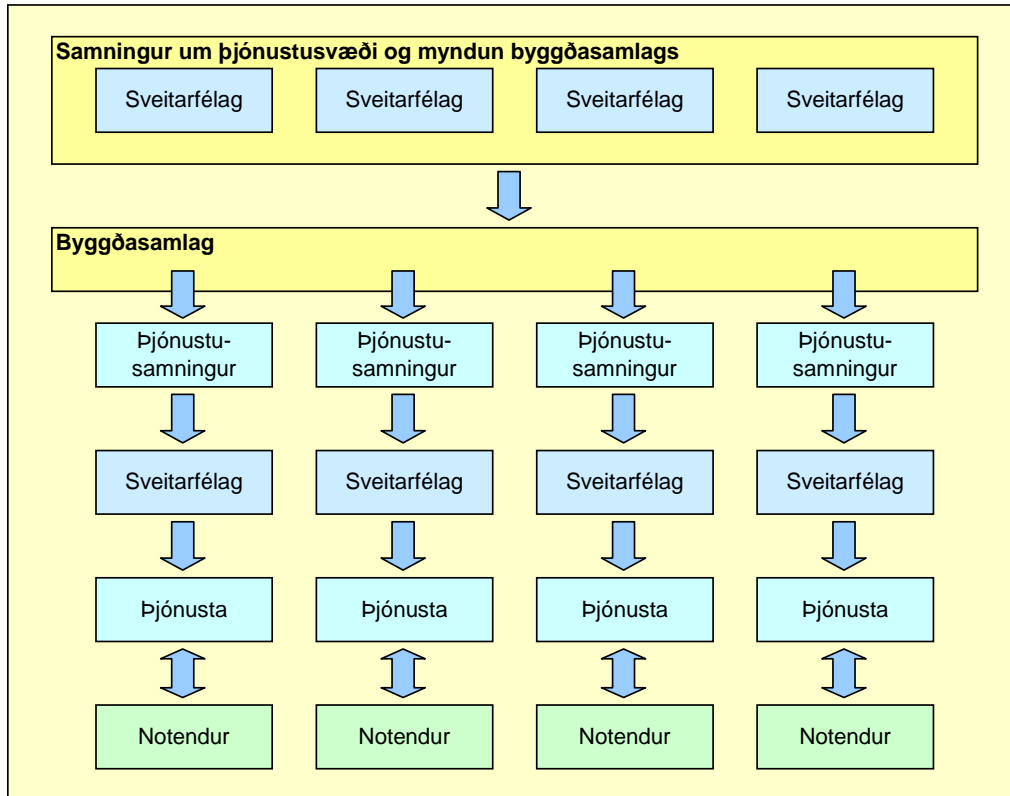


Byggðasamlag með dreifðri þjónustu felur einnig í sér að sveitarfélög gera samning um þjónustusvæði og myndun byggðasamlags. Hins vegar takmarkast hlutverk byggðasamlagsins við gerð og eftirfylgni þjónustusamninga við aðildarsveitarfélög sem sjá þá um að veita íbúum sínum þjónustu. Stjórn byggðasamlagsins er ábyrgðaraðili samningsins um þjónustusvæðið og hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd hans.

Þjónusta við fatlaða á Norðurlandi vestra er dæmi um þetta líkan en Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) hafa undanfarin áratug rekið byggðasamlag um málefni fatlaðra á grundvelli þjónustusamnings við félags- og tryggingamálaráðuneytið.

Frámkvæmdin er með þeim hætti að stjórn SSNV um málefni fatlaðra felur fjórum þjónustusvæðum (þremur sveitarfélögum og einu byggðasamlagi) að annast þjónustu við fatlaða. Ábyrgð á framkvæmd þjónustunnar er að langmestu leyti hjá félagsþjónustu hvers svæðis, en stjórn byggðasamlagsins er ábyrgðaraðili þjónustusamningsins gagnvart ríkinu, ráðstafar fjármunum á grundvelli hans og hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd.

Mynd 3. Þjónustusvæði með dreifðri þjónustu byggðasamlags.



6. Megineinkenni þjónustuforma

Megineinkenni þjónustuformanna eru tekin saman í töflu 1 og mat á kostum þeirra og göllum er sýnt í töflu 2. Eins og sjá má eru þjónustuförmin um margt ólíkt og mikilvægt að sveitarfélög á hverju svæði fyrir sig meti það með ítarlegum hætti hvaða form henta best.

Þegar litið er til kosta og galla, sjá töflu 2, er ljóst að eigin rekstur sveitarfélags hefur mikla kosti fram yfir hin formin. Hins vegar er það form aðeins raunhæfur kostur fyrir fá sveitarfélög. Svo virðist sem byggðasamlög hafi ákveðna kosti fram yfir það að fela leiðandi sveitarfélagi að annast þjónustuna. Það er að mörgu leyti einfaldast að byggðasamlagið annist alla þjónustu. Hins vegar er það spurning hvort það sé framtíðarlausn að fela stofnanaformi sem aðeins lýtur óbeinni lýðræðislegri stjórn svo mikilvæga nærþjónustu.

Tafla 1. Megineinkenni þjónustuforma.

Einkenni þjónustuforms	Eigin þjónusta sveitarfélags	Þjónustusamningur við leiðandi sveitarfélag	Byggðasamlag, miðlæg þjónusta	Byggðasamlag, dreifð þjónusta
1. Samningur um myndun þjónustusvæðis		✓	✓	✓
2. Sveitarfélag veitir þjónustu	✓	✓		✓
3. Byggðasamlag veitir þjónustu			✓	
4. Miðlæg þjónusta innan þjónustusvæðis	✓	✓	✓	
5. Dreifð þjónusta innan þjónustusvæðis				✓
6. Þjónustusamningur milli sveitarfélaga		✓		✓
7. Bein aðkoma sveitarfélaga að framkvæmd	✓			✓
8. Allir íbúar njóta sambærilegrar þjónustu	✓	✓	✓	?
9. Samþætting félagsþjónustu	✓	?	?	✓
10. Þörf fyrir innri jöfnun		?		✓

Tafla 2. Kostir og gallar þjónustuforma

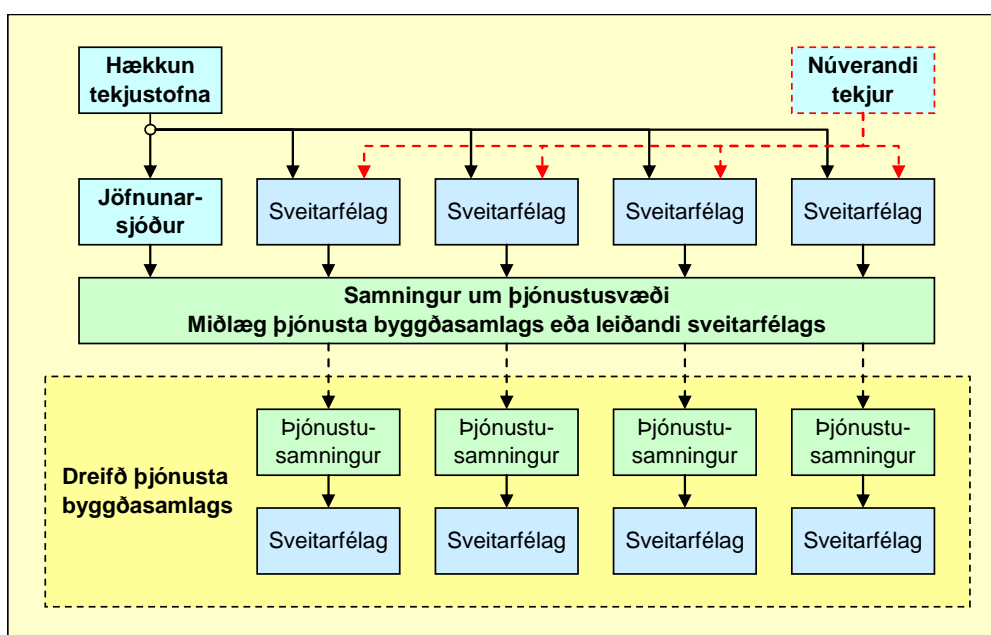
Valkostur	Kostir	Gallar
Eigin rekstur sveitarfélags	<ul style="list-style-type: none"> • Heildstæð þjónusta á einni hendi. • Mikil fagþekking. • Skýr ábyrgð á framkvæmd þjónustu. • Samþætting félagsþjónustu tiltölulega auðveld. • Allir íbúar njóta sömu þjónustu. • Innri jöfnunaraðgerðir óþarfar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aðeins valkostur fyrir þau sjö sveitarfélög sem hafa fleiri en átta þúsund íbúa. • Ákveðin hætta á múrum milli sveitarfélaga á suðvesturlandi.
Þjónustusamningur við leiðandi sveitarfélag	<ul style="list-style-type: none"> • Heildstæð þjónusta á einni hendi. • Mikil fagþekking. • Líklegt að þjónustusvæði endurspegli almennt þjónustumynstur á svæðinu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sveitarfélög sem kaupa þjónustu hafa takmörkuð áhrif á hana. • Framsal valds og hætta á því að ábyrgð verði óljós. • Takmörkuð samþætting félagsþjónustu utan leiðandi sveitarfélags.
Byggðasamlag, miðlæg þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> • Heildstæð þjónusta á einni hendi. • Mikil fagþekking. • Samþætting félagsþjónustu möguleg ef byggðasamlag annast alla félagsþjónustu. • Allir íbúar njóta sömu þjónustu. • Innri jöfnunaraðgerðir óþarfar. • Líklegt að þjónustusvæði endurspegli almennt þjónustumynstur á svæðinu. • Stuðlar að auknu samstarfi sveitarfélaga. 	<ul style="list-style-type: none"> • Framsal valds og hætta á því að ábyrgð verði óljós. • Samþætting við skólaþjónustu erfið.

Valkostur	Kostir	Gallar
Byggðasamlag, dreifð þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> Vissir möguleikar til að hvert sveitarfélag geti mótað eigin áherslur. Bein stjórn sveitarfélaga á framkvæmd þjónustu. Samþætting félagsþjónustu tiltölulega auðveld. Líklegt að þjónustusvæði endurspegli almennt þjónustumynstur á svæðinu. Sérfræðiþekking í nærumhverfi. 	<ul style="list-style-type: none"> Framsal valds og hætta á því að ábyrgð verði óljós. Dreifð fagþekking. Jafnræði í þjónustu ekki tryggt innan svæðis. Þörf á innri jöfnunaraðgerðum.

7. Fjármögnun þjónustusvæðis

Eitt lykilviðfangsefni við mótn þjónustusvæðis er að ákveða með hvaða hætti starfsemin verður fjármögnuð. Á mynd 4 er sýnt dæmi um mögulegt fyrirkomulag fjármögnunar.

Mynd 4. Mögulegt fyrirkomulag fjármögnunar



Ljóst er að verulegur hluti fjármagns vegna þjónustu við fatlaða verður að renna um Jöfnunarsjóð og er eðlilegt að fjármagn úr Jöfnunarsjóði renni beint til þess aðila sem veitir þjónustuna. Að auki þurfa sveitarfélög að láta beinan tekjuauka vegna tilfærslunnar renna til veitanda þjónustu. Ef byggðasamlagi eða leiðandi sveitarfélagi er einnig falið að veita almenna félagsþjónustu verða sveitarfélög að fjármagna það af núverandi tekjum.

Á myndinni er einnig sýndur sá möguleiki að byggðasamlag geri þjónustusamning við einstök sveitarfélög og rennur fjármagnið þá í gegn um byggðasamlagið til þeirra sveitarfélaga sem standa fyrir dreifðri þjónustu við fatlaða.

Óháð því hvaða aðferðir eru notaðar við fjármögnun þjónustunnar þarf hún að vera sem almennust, þannig að einstök sveitarfélög þurfi ekki að greiða fyrir þjónustu samkvæmt reikningi eða greiða fyrir einstaka kostnaðarliði eftirá.

8. Skipting þjónustueininga á sveitarfélög og þjónustusvæði

Þegar að þjónustusvæði hafa verið mynduð þarf að taka ákvarðanir um hvaða sveitarfélag eða þjónustusvæði taka við ólíkum þjónustuþáttum svæðisskrifstofa eftir því sem við á (sambýlum, þjónustuíbúðum, áfangastöðum, hæfingarstöðvum, skammtí mavistunum o.s.frv.). Slíkar ákvarðanir byggja á eftirfarandi megin sjónarmiðum:

1. Sveitarfélag eða þjónustusvæði tekur við öllum þjónustueiningum ríkisins sem staðsettar eru innan marka þess.
2. Sveitarfélag eða þjónustusvæði tekur yfir þjónustusamninga vegna allra þjónustueininga sem reknar eru á vegum sjálfstæða aðila (sjálfseignarstofnana, félagasamtaka og einstaklinga) innan marka þess.
3. Sveitarfélag eða þjónustusvæði bera fjárhagslega ábyrgð á þjónustu við alla þá einstaklinga sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu eða á þjónustusvæðinu, óháð því hvar hún er veitt eða hver veitir hana.
4. Fatlaðir eiga lögheimili þar sem þeir búa og ábyrgð á þjónustu færast milli sveitarfélaga og þjónustusvæða þegar fatlaður einstaklingur flytur.

Upp geta komið árekstrar milli þessara megin sjónarmiða ef einstaklingur sækir þjónustu utan lögheimilissveitarfélags eða þjónustusvæðis. Þetta getur t.d. gilt um þjónustu hæfingarstöðva og skammtí mavistana. Í slíkum tilfellum geta sveitarfélög og þjónustusvæði sameinast um rekstur viðkomandi þjónustueininga eða samið um greiðslur til þess sveitarfélags sem veitir þjónustuna.

Svipuð sjónarmið geta gilt um yfirstjórnar- og ráðgjafarþátt svæðisskrifstofa. Það er mikilvægt að tryggja að þekking og reynsla færast með málaflokknum en ekki er í öllum tilfellum augljóst hvaða sveitarfélög eða þjónustusvæði eigi að taka við tilteknum starfsþáttum yfirstjórnar og ráðgjafar. Þetta gildir sérstaklega um Svæðisskrifstofu Reykjaness þar sem líklegt er að nokkur sveitarfélög og þjónustusvæði muni taka við starfsemi.

Samkvæmt viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga er ætlunin að vinna tillögur um með hvaða hætti sveitarfélögin yfirtaka réttindi og skyldur vegna þjónustusamninga við sjálfseignarstofnanir og aðra sjálfstæða aðila.

9. Möguleg ákvæði samninga um þjónustusvæði

Þegar sveitarfélög hafa ákveðið mörk þjónustusvæða þurfa þau að gera með sér formlegan samning. Þar þarf meðal annars að kveða á um:

1. Markmið samningsins.
2. Stjórnun.
3. Skipulag þjónustunnar.
4. Þjónustu- og gæðastig.

5. Markmið um árangur.
6. Hvernig notendur leita sér þjónustu.
7. Skiptingu kostnaðar og hvernig fjármögnun málaflokksins verður tryggð.
8. Hvernig eftirliti verði háttað.
9. Meðferð ágreiningsmála.
10. Stjórnsýsluleg ábyrgð á þjónustubáttum, hvíli hún ekki öll á einni hendi.
11. Gildistíma sammingsins.

10. Ákvæði sveitarstjórnarlaga um byggðasamlög

VIII. kafli sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 fjallar um samvinnu sveitarfélaga og þá fyrst og fremst byggðasamlög (82. – 85. gr.). Þar segir m.a. að sé um að ræða varanlegt samvinnuverkefni sveitarfélaga, svo sem rekstur skóla og heilbrigðisstofnana eða brunavarnir, geta sveitarfélög myndað byggðasamlag sem tekur að sér framkvæmd verkefnisins.

Samkvæmt lögunum skulu aðildarsveitarfélög gera með sér samning um byggðasamlag þar sem meðal annars eru ákvæði um stjórn samlagsins og kjör fulltrúa til hennar, fjölda þeirra, kjörtímabil, um varafulltrúa og annað sem máli skiptir í því sambandi. Þá skulu vera ákvæði um umboð stjórnar til að skuldbinda sveitarsjóði og í hvaða tilvikum þörf er staðfestingar sveitarstjórna á samþykktum sem gerðar eru í stjórn byggðasamlags. Sveitarsjóðir bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þeir eru aðilar að en innbyrðis skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu.

Viðauki 4: Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða

Fjármálaráðherra, félags- og tryggingamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, fyrir hönd ríkisins, og formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, eru, sbr. viljayfirlýsingu sömu aðila dags. 13. mars 2009 um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga, sammála um eftirfarandi fjárhagslegar forsendur tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga:

1. Markmið þessa samkomulags eru að færa ábyrgð á fjármögnun þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga og tryggja sveitarfélögum sanngjarnan fjárhagsramma sem tekur tillit til umfangs verkefna, brýnnar þarfar fyrir aðhald í opinberum rekstri og sameiginlegra áforma ríkis og sveitarfélaga um að bæta afkomu í hins opinbera og skapa þannig forsendur fyrir lækkun skulda.
2. Við ákvörðun fjárhagsrammans hefur verið tekið tillit til 5% hagræðingarkröfu sem og kostnaðarauka vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, biðlista og breytingakostnaðar.
3. Árið 2011 verða tekjur sveitarfélaga til að fjármagna þjónustu við fatlaða 10.700 m.kr.
4. Útsvarshlutfall sveitarfélaga verður hækkað um 1,2% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins og er hækkan tekna sveitarfélaga vegna þessa áætluð 9.670 m.kr.
5. Framlög á fjárlögum til að veða upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins eru áætluð 780 m.kr. á ári næstu þrjú árin, þ.e. 2011, 2012 og 2013.
6. Framlög á fjárlögum vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar verða 50 m.kr. árið 2011, 100 m.kr. árið 2012 og 150 m.kr. árið 2013.
7. Framlög á fjárlögum vegna biðlista eftir þjónustu verða 200 m.kr. árið 2012 og 400 m.kr. árið 2013.
8. Framlög á fjárlögum vegna breytingakostnaðar, tilfærslu, aðlögunar og útfærslu þjónustunnar verða 200 m.kr. árið 2011, 120 m.kr. árið 2012 og 40 m.kr. árið 2013.
9. Sundurliðun fjárhagsrammans er að finna í meðfylgjandi töflu.
10. Í tengslum við afgreiðslu fjárlaga 2011 skal endurskoða áætlun um tekjur sveitarfélaga, sbr. lið 4. Mismunur á endurskoðaðri áætlun og núverandi 9.670 m.kr. áætlun leiðir til hækkunar eða lækkunar á framlögum samkvæmt lið 5.
11. Framlög á fjárlögum renna til sérstakrar deildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða og greiðast með 12 jöfnum greiðslum ár hvert.
12. Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2010. Fjárhæðir samkvæmt liðum 5–8 taka verðlagsbreytingum fjárlaga, 85% vegna launa og 15% vegna annarra rekstrarþátta.
13. Stefnit er að því að útsvarshlutfall vegna þjónustu við fatlaða verði endurskoðað 2014 og að framlög á fjárlögum falli niður, þannig að þjónustan verði alfarið fjármögnuð með útsvari.
14. Verði verulegar breytingar á forsendum samkomulagsins um þróun útsvarsstofnsins munu aðilar þess taka upp viðræður um leiðréttingar á grundvelli markmiða samkomulagsins.
15. Samkomulagið er gert með fyrirvara um samþykki Alþingis á nauðsynlegum lagabreytingum sem og framlögum á fjárlögum, auk fyrirvara um ásættanlega lausn varðandi ófrágengin atriði, svo sem aðild starfsmanna að stéttarfélögum, meðferð fasteignamála og lífeyrisskuldbindingar.
16. Nú fer í hönd vinna við undirbúning nauðsynlegra lagabreytinga vegna yfirfærslunnar og gerð heildarsamnings við sveitarfélögin. Í samningnum verða skilgreind heildarmarkmið og forsendur yfirfærslunnar og tekið á útfærslu einstakra efnisþátta, svo sem stöðu og réttindum starfsmanna, fasteignamálum, gæðaeftirliti, jöfnunaraðgerðum og notendastýrðri persónulegri aðstoð. Auk opinberra aðila munu fulltrúar hagsmunasamtaka notenda og starfsmanna koma að þeirri vinnu.

Gert er ráð fyrir að heildarsamkomulag um yfirfærsluna liggi fyrir eigi síðar en um miðjan september næstkomandi.

Fjárhagsrammi tilfærslu þjónustu við fatlaða

Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi ársins 2010	2011	2012 ³	2013 ³
Hækkun útsvars	9.670	10.000	10.200
Framlög á fjárlögum:	1.030	1.200	1.370
- Þar af vegna notendastýrðrar perónulegrar aðstoðar	50	100	150
- Þar af vegna biðlista	0	200	400
- Þar af vegna breytingakostnaðar	200	120	40
- Þar af vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins	780	780	780
Heildartekjur sveitarfélaga	10.700	11.200	11.570
Áætlaður vöxtur vergrar landsframleiðslu ¹	3,2%	3,4%	2,1%
Áætlaður útsvarsstofn ²	806.086	833.493	850.996
Útsvarshlutfall	1,2%	1,2%	1,2%

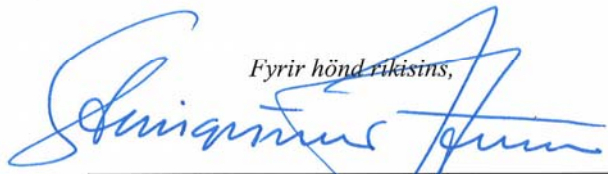
1. Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá 15. júní 2010.

2. Þróun útsvarsstofns er áætluð á grunni útsvarsstofns 2009 og spár um þróun vergrar landsframleiðslu.

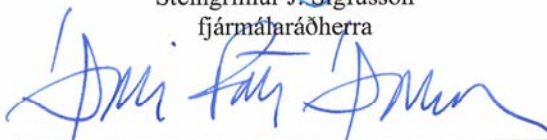
3. Fjárhæðir útsvarstekna og þar með heildartekna árin 2012-13 eru óvissar og byggja á spá.

Reykjavík 6. júlí 2010

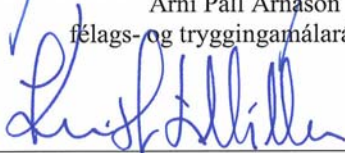
Fyrir hönd ríkisins,



Steingrímur J. Sigfússon
fjármálaráðherra

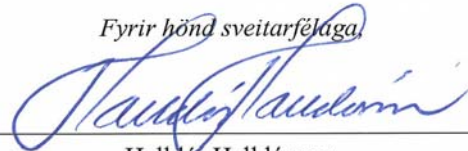


Árni Páll Árnason
félags- og tryggingamálaráðherra



Kristján L. Möller
samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

Fyrir hönd sveitarfélaga,



Halldór Halldórsson
formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri Sambands íslenskra
sveitarfélaga

Viðauki 5: Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga

Drög að frumvarp til laga

um breyting á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

IV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum.

21. gr.

C-liður 8. gr. laganna orðast svo: Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars ár hvert:

1. er nemi 0,77% til jöfnunar vegna reksturs grunnskóla,
2. er nemi 0,95% til jöfnunar vegna málefna fatlaðra.

Við skil á staðgreiðslu útsvars til sveitarfélaga samkvæmt lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, nr. 45/1987, skal jafnframt gera Jöfnunarsjóði sveitarfélaga skil á hlutdeild sjóðsins í staðgreiðslu útsvars, sundurliðað skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr.

22. gr.

Við 9. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Til greiðslu jöfnunarframlaga vegna þjónustu við fatlaða, sbr. 13. gr. a.

23. gr.

Í stað orðanna „a-, b- og c-lið 8. gr.“ í a-lið 10. gr. laganna kemur: a- og b-lið og 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 8. gr.

24. gr.

Í stað orðanna „Tekjum Jöfnunarsjóðs skv. c-lið 8. gr.“ í 1. mgr. 13. gr. laganna kemur: Tekjum Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla skv. 1. tölul. 1. mgr. c-liðar 8. gr.

25. gr.

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein, 13. gr. a, svohljóðandi:

Stofnuð skal sérstök deild innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðra. Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skv. 2. tölul. 1. mgr. c-liðar 8. gr. skulu renna í sérdeildina auk framlaga af fjárlögum vegna þjónustu við fatlaða.

Tekjum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðra skv. 2. tölul. 1. mgr. c-liðar 8. gr. að frádregnum kostnaði tengdum flutningi málaflokksins, að viðbættum beinum framlögum af fjárlögum, skal varið til jöfnunar vegna þjónustu við fatlaða með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Framlöggin skulu reiknuð á grundvelli fjölda einstaklinga og þjónustuparfa þeirra í hverju sveitarfélagi og á hverju þjónustusvæði og skal kveðið nánar á um útreikning þeirra í reglugerð, sbr. 18. gr. Í reglugerðinni skal leitast við að tryggja að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegli kostnaðarmun vegna ólíks fjölda fatlaðra íbúa. Í reglugerðinni skal jafnframt kveðið á um ráðstöfun framlaga vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, biðlista eftir þjónustu og breytingarkostnaðar.

Stofnaður skal sérstakur fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem annast fasteignir sem nýttar eru í þjónustu við fatlaða við yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Fasteignasjóðurinn fer með réttindi og skyldur er tengjast fasteignunum. Starfsemi fasteignasjóðsins skal miða að því að tryggja sem jafnasta aðstöðu sveitarfélaga vegna fasteigna sem nýttar eru í þjónustu við fatlaða. Í því skyni er fasteignasjóðnum heimilt að leigja sveitarfélögum og rekstrar- eða þjónustuaðilum fasteignir til afnota fyrir þjónustu við fatlaða. Enn fremur er fasteignasjóðnum heimilt

að selja sveitarfélögum, rekstrar- og þjónustuaðilum, rekstrarfélögum félagslegs húsnæðis eða íbúum fasteignir og semja um greiðslukjör. Þá er fasteignasjóðnum heimilt að selja fasteignir á frjálsum markaði hafi sveitarfélög ekki þörf fyrir að nýta þær. Söluandvirði fasteigna og aðrar tilfallandi tekjur fasteignasjóðsins umfram gjöld skulu renna til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. 1. mgr., og skulu þær nýttar til jöfnunar vegna þjónustu við fatlaða. Á sama hátt ber sérdeildin ábyrgð á rekstrarhalla fasteignasjóðsins, sé um slíkt að ræða. Ráðherra er heimilt með samþykki Sambands íslenskra sveitarfélaga að leggja fasteignasjóðinn niður og skal eignum hans ráðstafað til sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. 1. mgr.

Ráðherra setur í reglugerð nánari reglur um starfsemi fasteignasjóðsins að fenginni umsögn velferðarráðherra, Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, svo sem um nýtingu tekna fasteignasjóðsins til jöfnunar vegna þjónustu við fatlaða, hvernig leigufjárhæðir skulu ákveðnar, um rekstrarform, stjórnun, leigu og sölu fasteigna og heimildir sveitarfélaga til þess að fela öðrum aðilum rekstur fasteignanna.

26. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 23. gr. laganna:

- a. Í stað hlutfallstölunnar „13,28%“ kemur: 14,48%.
- b. Í stað hlutfallstölunnar „11,24%“ kemur: 12,44%.

27. gr.

Við lögina bætast þrjú ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (XI.)

Í fjárlögum skal tryggja sérstök framlög vegna tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga með eftirfarandi hætti:

- a. Framlög á árunum 2011, 2012 og 2013 til að veða upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins.
- b. Framlög á árunum 2011, 2012 og 2013 vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar.
- c. Framlög á árunum 2012 og 2013 vegna biðlista eftir þjónustu.
- d. Framlög á árunum 2011, 2012 og 2013 vegna breytingarkostnaðar, tilfærslu, aðlögunar og útfærslu þjónustunnar.

b. (XII.)

Fram til ársins 2014 eru sveitarfélög bundin af því að 0,25 prósentustig af þeirri hækkingu útsvars sem þeim er tryggð vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðra renni beint til þjónustu við fatlaða innan viðkomandi þjónustusvæða.

c. (XIII.)

Á árinu 2011 skulu greiðslur framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða taka mið af heimildarákvæði 6. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða hvað varðar sérstakt aðlögunartímabil þar sem beinar greiðslur til sveitarfélaga og þjónustusvæða byggjast að hluta til eða öllu leyti á framreiknuðum rekstrarkostnaði ársins 2010.

Viðauki 6: Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða

Ljóst er sveitarfélög geta ekki tekið við þjónustu við fatlaða nema að sett verði upp sérstakt jöfnunarkerfi sem tryggir að einstök sveitarfélög og þjónustusvæði fái tekjur til að standa undir kostnaði við þá þjónustu sem þau taka að sér. Þörf fyrir jöfnun vegna þjónustu við fatlaða er mikil. Tíðni einstaklinga sem þurfa á þjónustu að halda og þjónustuparfir þeirra eru mjög breytilegar af nokkrum ástæðum:

1. Tiltölulega margir fatlaðir búa í sveitarfélögum þar sem byggðar voru upp stórar þjónustueiningar (Sólborg, Skálatún, Sólheimar).
2. Fatlaðir flytja til staða þar sem þeir eiga kost á fjölbreyttri þjónustu (og þá ekki aðeins þjónustu svæðisskrifstofa).
3. Tiltölulega fáir einstaklingar þurfa á mikilli þjónustu að halda og því getur tilviljun valdið því að fatlaðir eru tiltölulega margir eða fáir í einstökum sveitarfélögum.

Ákvörðun um að þjónustusvæði skuli að lágmarki hafa átta þúsund íbúa auðveldar jöfnun en samt sem áður er þörf á umtalsverðum sértækum jöfnunaraðgerðum. Má í þessu sambandi nefna að á svæði með átta þúsund íbúa getur þjónustu vegna eins nýs einstaklings í þjónustu aukið heildarkostnað um allt að 10%. Ljóst er að erfitt væri fyrir þjónustusvæði að standa undir slíku án jöfnunaraðgerða.

Gera verður þær kröfur til jöfnunarkerfis vegna þjónustu við fatlaða að það:

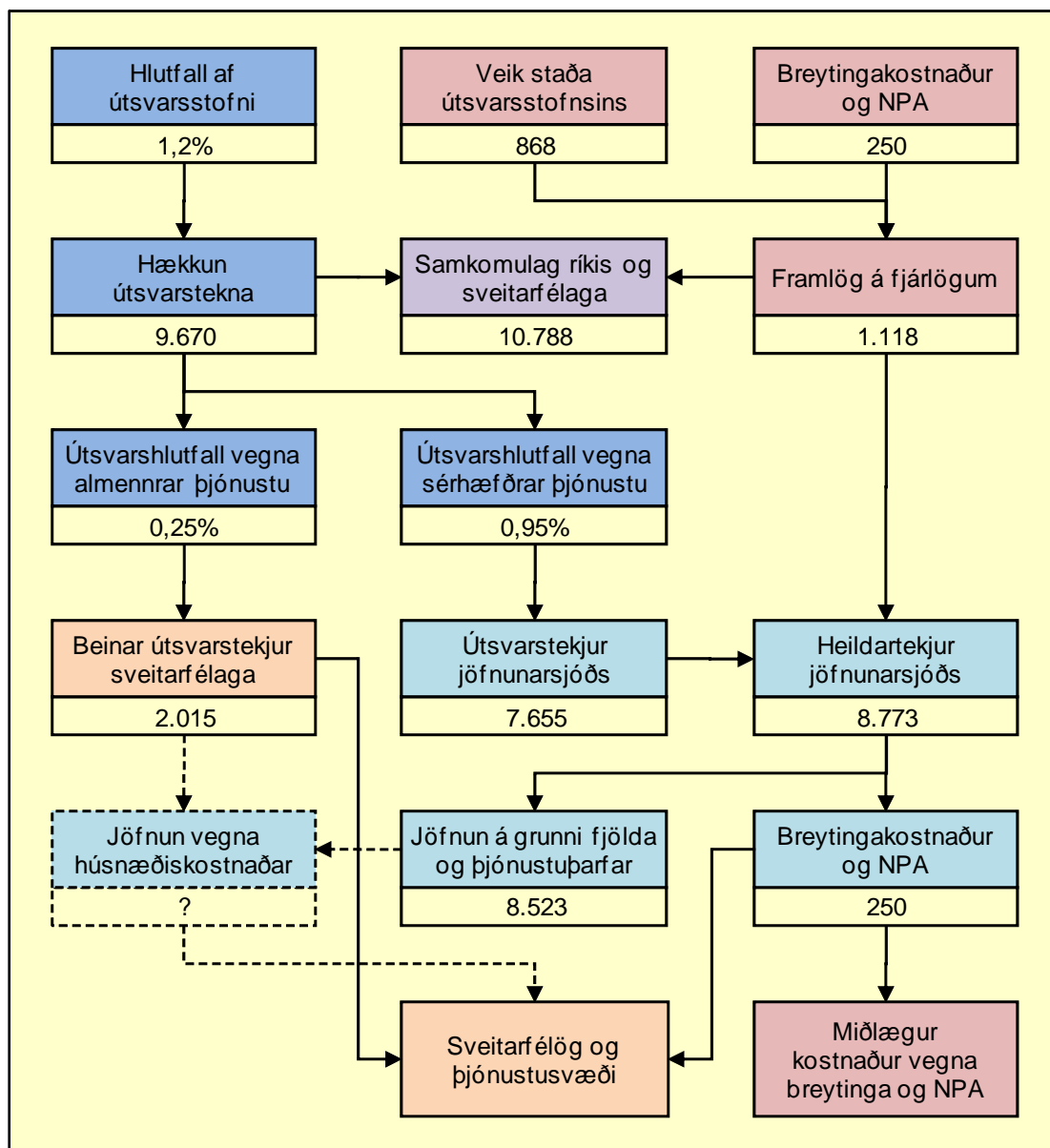
1. Tryggi að sveitarfélög og þjónustusvæði fái tekjur sem endurspeglar þjónustuparfir.
2. Sé hlutlaust hvað varðar útgjöld, þ.e. hvorki hvetji né letji sveitarfélög til að auka eða draga úr útgjöldum.
3. Hvetji til þess að þjónusta sé veitt með hagkvæmum hætti sem endurspeglar aðstæður og áherslu í hverju sveitarfélagi. Í þessu felst að jöfnunarkerfið hvorki verðlaunar þau sveitarfélög sem veita óhagkvæma þjónustu né refsar þeim sem veita hana með hagkvæmum hætti. Sveitarfélög fá framlög óháð því hvernig þau veita þjónustuna, t.d. sömu framlög hvort sem þjónusta er veitt í sambýlum eða sjálfstæðri búsetu.
4. Tryggi að fjármunir sé notaðir með réttum hætti, þ.e. til að veita fötluðum þjónustu.
5. Stuðli að samábyrgð sveitarfélaga innan þjónustusvæða.
6. Hvíli á hlutlægum og áreiðanlegum mælikvörðum.
7. Komi í veg fyrir að “samkeppni” um framlög með því að endurskilgreina starfsemi, víkka skilgreiningu á fötluðum o.s.frv.

Erfitt er að tryggja að jöfnunarkerfið uppfylli allar þessar kröfur að fullu en það ætti að vera unnt að ná þeim að mestu leyti.

Samkvæmt fyrirliggjandi kostnaðarmati renna um 80% af kostnaði málaflokksins til þjónustu við þá eitt þúsund einstaklinga sem hafa mestar þjónustuparfir. Þessi staðreynd hlýtur að vera lykilþáttur í mótun þjónustukerfisins. Vandað mat á þjónustupörfum þessa hóps og kostnaði við þjónustuna er því grundvöllur að jöfnunarkerfinu.

Hér verður meginþáttum jöfnunarkerfisins lýst. Gera verður þann fyrirvara við þessa lýsingu að það þarf að vera unnt að gera breytingar á einstökum þáttum í jöfnuninni til að bæta jöfnunina og laga hana að breyttum aðstæðum og þörfum.

Mynd 1. Yfirlit yfir fjármögnun og jöfnunaraðgerðir vegna þjónustu við fatlaða (m.kr.).

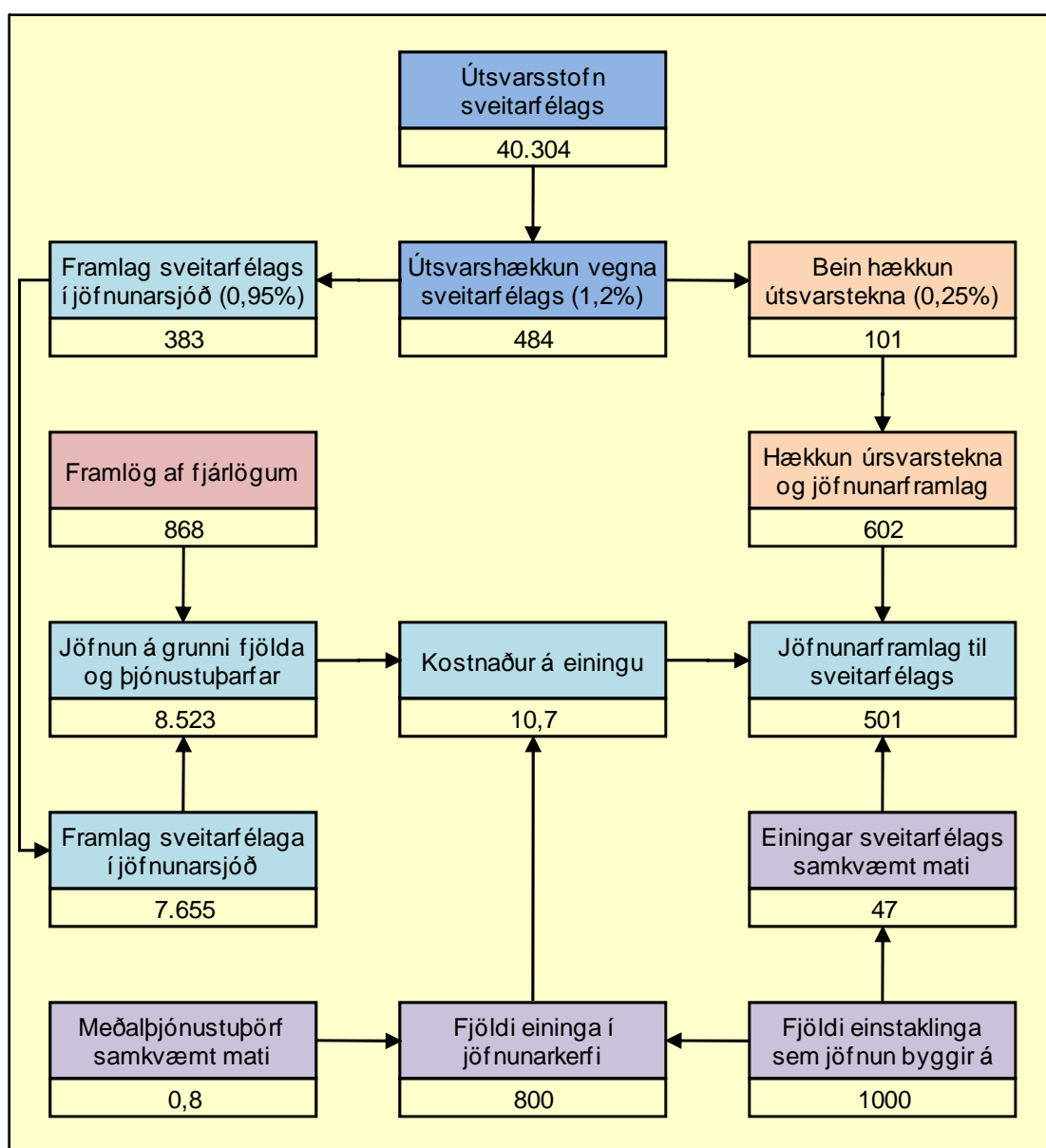


Meginþættir jöfnunarkerfisins sem sýndir eru á mynd 1, verða sem hér segir:

1. Samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga verður útsvarshlutfall sveitarfélaga hækkað um 1,2% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins.
2. Miðað við áætlaðan útsvarstofn 2011 eru tekjur vegna þessa áætlaðar 9.670 m.kr.
3. Að auki gerir samkomulagið ráð fyrir framlögum á fjárlögum. Árið 2011 eru þessi framlög 868 m.kr. vegna veikrar stöðu úrsvarstofnsins og 250 m.kr. vegna breytingakostnaðar og notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar eða 1.118 m.kr. samtals.
4. 0,95% útsvarshlutfall fer til þess að greiða þjónustu við þá einstaklinga hafa mestar þjónustuparfir og rennur í jöfnunarsjóð.
5. 0,25% útsvarshlutfall fer til að greiða aðra þjónustu og rennur beint til einstakra sveitarfélaga.
6. Framlög á fjárlögum renna í jöfnunarsjóð.

7. Mögulegt er að í jöfnunarsjóð renni greiðslur sveitarfélaga vegna húsnæðis en þeim er ætlað að jafna húsnæðiskostnað þeirra.
8. Jöfnunarframlögin renna til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða.
9. Jöfnunarframlög eru reiknuð á grundvelli fjölda og þjónustuþarfa einstaklinga í hverju sveitarfélagi eða þjónustusvæði fyrir sig. Þetta þýðir í raun að kostnaður sveitarfélaga vegna þjónustu þeirra sem þurfa á mikilli þjónustu að halda er að fullu fjármagnaður af jöfnunarkerfinu.
10. Beinar útsvarstekjur þeirra sveitarfélaga sem eiga aðild að þjónustusvæði renna til þjónustusvæðisins í samræmi við samning viðkomandi sveitarfélaga.
11. Settar verða sérstakar reglur um úthlutun framlaga vegna breytingakostnaðar og notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Hluti tekna jöfnunarsjóðs vegna þessara þátta mun verða notaður í miðlæg verkefni.

Mynd 2. Útfærsla á jöfnun milli sveitarfélaga og þjónustusvæða (m.kr.).



Nánari útfærsla á jöfnuninni og dæmi um áhrif hennar á ímyndað sveitarfélag er sýnt á mynd 2. Í útfærslunni er gert ráð fyrir að ákveðið verði að jöfnunin byggi á þjónustuþörfum þeirra

1.000 einstaklinga sem hafa mestar þjónustuparfir. Föst tala einstaklinga vinnur gegn hvata til að fjölga þeim sem metnir eru fatlaðir. Á myndinni er gert ráð fyrir að upplýsingar um þjónustuparfir þessara 1.000 einstaklinga séu umreiknuð í einingar sem séu grundvöllur jöfnunarinnar. Einnig er hægt að nota einingaverð miðað við ólíkar þjónustuparfir og er líklegt að sú aðferð sé nákvæmari.

Ekki er öruggt að framlög til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða sem byggja á hlutlægu mati á þjónustuþörfum endurspegli núverandi kostnað á einstökum svæðum. Gera verður ráð fyrir að framlög vegna biðlista munu fara langt í það að brúa þetta bil. Til að auðvelda aðlögun sveitarfélaga er nauðsynlegt að ný fjármögnun og jöfnun verði innleidd í áföngum á fjórum árum eins og sýnt er í töflu 1. Framreiknaður kostnaður byggist á kostnaðargreiningu einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða sem verður framkvæmdur þegar skipting landsins í þjónustusvæði yrði ljós.

Tafla 1. Dæmi um mögulega fjármögnun kostnaðar sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða fyrst árin eftir tilfærslu þjónustunnar.

Ár	Framreiknaður kostnaður 2010	Beinar útsvarstekjur sveitarfélaga	Jöfnun á grundvelli fjölda og þjónustuparfar
2011	75%	5%	20%
2012	50%	10%	40%
2013	25%	15%	60%
2014	0%	20%	80%

Viðauki 7: Starfsmannamál

Viðauki 7 um starfsmannamál felur í sér tvo þætti:

- a. Útfærslu á samvinnu og upplýsingamiðlun um þróun starfsmannamála og launakostnaðar hjá sveitarfélögum.
- b. Fyrirhugaðar lagabreytingar á sviði starfsmannamála.

A. Samvinna og upplýsingamiðlun um starfsmannamál og launamál

1. Aðilar samkomulagsins samþykkja að skipa nefnd þriggja fulltrúa til að meta áhrif kjarasamninga sveitarfélaga á launaþróun vegna starfsmanna sem flytjast frá ríki til sveitarfélaga og sinna þjónustu við fatlaða á grundvelli heildarsamkomulags um tilfærsluna.
2. Samhliða skal fara fram regluleg mæling á fjölda stöðugilda í málaflokknum og kostnaði vegna þeirra. Jafnframt skal nefndin fylgjast sérstaklega með launaþróun starfsmanna sveitarfélaga og stofnana þeirra sem taka laun samkvæmt kjarasamningum þar sem starfsmat er grundvöllur launasetningar.
3. Nefndina skipa þrír fulltrúar með sérþekkingu á kjaramálum, einn frá hvorum aðila og einn sem samningsaðilar koma sér saman um.
4. Nefndin skal hefja störf fyrir 15. desember 2010 og starfa þar til fjárhagslegt endurmat skv. 11. gr. heildarsamkomulagsins liggur fyrir.
5. Niðurstöður nefndarinnar skulu nýttar við fjárhagslegt endurmat skv. 11. gr. heildarsamkomulagsins.

B. Fyrirhugaðar lagabreytingar á sviði starfsmannamála

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 6. gr. laganna bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þeir starfsmenn sem eru félagar í SFR – stéttarfélagi í almannaþjónustu og gerast starfsmenn sveitarfélaga 1. janúar 2011 á grundvelli breytinga á lögum, nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, skulu eiga þess kost að vera áfram í sama stéttarfélagi sem fer þá með samningsumboð fyrir þeirra hönd við viðkomandi sveitarfélög.

Starfsmenn sem falla undir lög þessi og koma til starfa eftir 1. janúar 2011 skulu verða félagsmenn í hlutaðeigandi bæjarstarfsmannafélagi eða í öðru því félagi sem hefur samkvæmt lögum þessum ótakmarkað samningsumboð fyrir viðkomandi starfsmenn.

SFR – stéttarfélag í almannaþjónustu skal hafa tilkynnt viðkomandi sveitarfélagi fyrir 15. janúar 2011 fyrir hvaða starfsmenn það fer með samningsumboð gagnvart viðkomandi sveitarfélagi á grundvelli þessara laga.

SFR – stéttarfélag í almannaþjónustu skal því aðeins hafa samningsumboð gagnvart viðkomandi sveitarfélagi fyrir starfsmenn skv. 9. mgr. að tilkynningarskyldu hafi verið fullnægt skv. 11. mgr.

2. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Tilhögun skv. 6. gr. skal endurskoða samhliða endurmati á fjárhagslegum forsendum skv. samkomulagi milli félags- og tryggingamálaráðherra og fjármálaráðherra, f.h. ríkissjóðs, og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum.

3. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þeir starfsmenn ríkisins sem starfa í þjónustueiningum í málaflokki fatlaðs fólks og eiga aðild að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og eru í störfum sem flytjast til sveitarfélaga og halda þeim áfram, skulu eiga rétt til áframhaldandi aðildar að sjóðnum með óslitinni réttindaávinnslu meðan þeir gegna þar störfum.

Sveitarfélög taka á sig skuldbindingar launagreiðenda frá aðilaskiptum en ríkissjóður fram að þeim tíma. Til viðbótar iðgjaldi launagreiðenda skv. 23. gr. laganna munu

launagreiðendur greiða sérstakt iðgjald til B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins til að standa undir mismun á áföllnum skuldbindingum hvers árs og greiddum iðgjöldum.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Samkvæmt viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga frá 13. mars 2009 um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga voru aðilar sammála um að vinna að tilfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga og var stefnt að því að tilfærslan færi fram árið 2011. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar annars vegar á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og hins vegar á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins vegna þessa samkomulags ríkis og sveitarfélaga.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. þessa frumvarps er tekin upp sérregla um félagsaðild í takt við þá stefnu sem fylgt var við síðustu verkaskipti. Starfsmenn sem færast yfir til sveitarfélaga 1. janúar 2011 á grundvelli laga um breytingu á lögum, nr. 59/1992, um málefni fatlaðra geta samkvæmt því valið um hvort þeir verði áfram félagsmenn í SFR – stéttarfélagi í almannaðjónustu eða hvort þeir skipti um félag og gerast félagsmenn í hlutaðeigandi bæjarstarfsmannafélagi eða því félagi sem hefur lögum samkvæmt samningsumboð fyrir viðkomandi starfsmenn. Gert er ráð fyrir að þeir starfsmenn sem kjósa að vera áfram félagsmenn í SFR – stéttarfélagi í almannaðjónustu myndi eins konar sveitarfélagastarfsmannadeild innan þess. Fram kemur í lið 3 í ódagsettri yfirlýsingu sem SFR hefur gefið fjármálaráðherra að núverandi launakerfi sveitarfélaganna sé frábrugðið því launakerfi sem tíðkast hjá ríkinu almennt. Síðan segir „Vegna breytingar á rekstrarumhverfi almannaðjónustunnar gerir SFR-stéttarfélag ólíka kjarasamninga t.d. samninga við ríki, sjálfseignarstofnanir og hlutafélög með aðkomu Samtaka atvinnulífsins. Í tilfelli sveitarfélaganna er SFR vel meðvitað um að þau hafa notað starfsmat við launasetningu starfsmanna sinna. SFR sér því ekkert til fyrirstöðu að gera kjarasamninga við sveitarfélögin (launanevnd sveitarfélaga) á grunni starfsmats.“ Í samræmi við yfirlýsingu SFR er gert ráð fyrir því að kjarasamningar sveitarfélaga við SFR feli í sér launamyndunarkerfi sem byggi á starfsmati með sama hætti og nú gildir í kjarasamningum sveitarfélaga við ASÍ og BSRB félög.

Gengið er út frá því að öll ákvæði laganna gildi um þennan nýja viðsemjanda sveitarfélaganna eftir því sem við getur átt, þar á meðal ákvæði um takmörkun verkfallsréttar sveitarfélagastarfsmanna, tilkynningu vinnustöðvana, framkvæmd verkfalls o.s.frv. Í þessu felst því að einungis sveitarfélagastarfsmenn innan SFR – stéttarfélags í almannaðjónustu eiga atkvæðisrétt um kjarasamning félagsins við viðkomandi sveitarfélag og eiga rétt á að taka ákvörðun um boðun verkfalls gagnvart viðkomandi sveitarfélagi.

Hvað varðar starfsmenn sem eru ráðnir eftir 1. janúar 2011 er gert ráð fyrir að þeir hafi ekki þetta val og verði því félagsmenn í hlutaðeigandi bæjarstarfsmannafélagi eða því félagi sem hefur lögum samkvæmt ótakmarkað samningsumboð fyrir viðkomandi starfsmenn. Með

ótakmörkuðu samningsumboði er átt við þau félög sem til framtíðar litið fara með samningsumboð fyrir viðkomandi hóp. Þannig getur t.d. SFR- stéttarfélag í almannaþjónustu ekki talist vera með samningsumboð til framtíðar þar sem samningsumboð þess nær einungis til þeirra sem voru í því við yfirfærsluna, heldur eru það viðkomandi bæjarstarfsmannafélög.

um 2. gr.

Í ljósi þess að fyrirhugaðar eru frekari tilfærslur verkefna milli ríkis og sveitarfélaga er ljóst að breyta þarf fyrirkomulagi samningamála þannig að ekki komi upp álitæfni af því tagi í hvert skipti sem umræða um slíkar tilfærslur verkefna fer af stað. Vinna við undirbúning slíkra breytinga fór af stað en hefur legið niðri um skeið og er eðlilegt að settur verði aukinn kraftur í það starf með það m.a. að markmiði að einfalda tilfærslur verkefna milli ríkis og sveitarfélaga. Komist menn að sameiginlegri niðurstöðu sem leiði til breytinga á aðkomu stéttarfélaga að tilfærslu verkefna við aðstæður sem þessar er eðlilegt að sú tilhögun sem hér er byggt á sem og tilhögun við fyrri tilfærslur verkefna milli aðila verði endurskoðuð og er lagt til að það verði gert í tengslum við endurmat á fjárhagslegum forsendum samkomulagsins sem fara á fram árið 2014.

Um 3. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða vegna samkomulags félags- og tryggingamálaráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs við Samband íslenskra sveitarfélaga um flutning málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Samkvæmt samkomulaginu munu starfsmenn sem eiga aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins fá aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga. Þeir starfsmenn sem þess óska geta haldið aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins með samþykki viðkomandi sveitarfélags. Starfsmenn sem eiga aðild að Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga munu eiga aðild að þeim lífeyrissjóði áfram í samræmi við lög, nr. 2/1997, um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga. Starfsmenn sem aðild eiga að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins munu halda þeirri aðild og er nauðsynlegt að gera breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins svo að þeir fái haldið aðild sinni að B- deild sjóðsins.

Til að standa undir mismun á áföllnum skuldbindingum hvers árs og greiddum iðgjöldum munu launagreiðendur til viðbótar iðgjaldi launagreiðenda skv. 23. gr. laganna greiða sérstakt iðgjald til B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Sveitarfélög munu taka á sig skuldbindingar launagreiðenda frá aðilaskiptum en ríkissjóður fram að þeim.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Viðauki 8: Réttur fatlaðra til þjónustu eftir tilfærslu hennar til sveitarfélaga

Í tengslum við tilfærslu á þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga er nauðsynlegt að ákvarða þjónustuskyldur sveitarfélaga með skýrum hætti. Í því sambandi þarf m.a. að skoða hvort nægilega tryggilega sé gengið frá réttindum í lögum og með öðrum hætti.

Í lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra er að finna margvísleg ákvæði um réttindi fatlaðra til þjónustu:

2. gr. Sá á rétt á þjónustu samkvæmt lögum þessum sem er andlega eða líkamlega fatlaður og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum. Hér er átt við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum.

7. gr. Fatlaðir skulu eiga rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. ... Reynist þjónustuþörf hins fatlaða meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal hinn fatlaði fá þjónustu samkvæmt lögum þessum.

8. gr. Veita skal fötluðum þjónustu sem miðar að því að gera þeim kleift að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Stoðþjónustu þessa skal veita á hverju svæði með þeim hætti sem best hentar á hverjum stað. ...

9. gr. Starfrækja skal þjónustustofnanir fyrir fatlaða í því skyni að koma til móts við sértækar þarfir þeirra svo að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi.

10. gr. Fatlaðir skulu eiga kost á búsetu í samræmi við þarfir þeirra og óskir eftir því sem kostur er. ...

Þessi ákvæði munu skylda sveitarfélög til að veita þjónustu eins og þau hafa skyldað ríkið til þess.

Í viðauka 2 með *Viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga* segir:

Sveitarfélög hafa ríkt sjálfræði um framkvæmd þjónustu. Í lögum verður fyrst og fremst kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að veita viðeigandi þjónustu sem byggir á faglegu mati á þörfum einstaklingsins. Nýttir verða þjónustustaðlar sem þróaðir verða í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila.

Ákvæðið um sjálfræði sveitarfélaga vísar til þess hvernig þau framkvæma þjónustuna en ekki til þess hvort þau veita hana. Ákvæðið dregur því að engu leyti úr þjónustuskyldum sveitarfélaga. Orðalagið leggur áherslu á skyldu sveitarfélaga til að veita þjónustu og að ákvarðanir skuli byggja á faglegu mati á þörfum einstaklingsins. Óháð og samræmt mat á þjónustuþörf, mun styrkja þetta faglega mat og skapa gagnsæi um samhengi þjónustuþarfar og veittrar þjónustu.

Gert er ráð fyrir því að þjónustustaðlar verði nýttir til að stuðla að góðri þjónustu. Hugsanlegt er að staðlarnir verði meðal annars byggðir á ákvæðum þjónustusamninga ríkisins við sveitarfélög. Þar sem reikna má með að þjónusta sveitarfélaga verði fyrst um sinn í mjög áþekku horfi og hún er nú hjá ríkinu, er eðlilegt að staðlarnir verði þróaðir þegar sveitarfélög hafa fengið nokkra reynslu af að veita þjónustuna.

Í viðaukanum með viljayfirlýsingunni segir enn fremur:

Sveitarfélög munu vinna að því að bæta þjónustu við notendur með samþættingu félagsþjónustu og endurmótun hennar, þannig að hún falli sem best að aðstæðum á hverjum stað fyrir sig. Stjórnsýslulegt eftirlit og kærumböguleikar verða í sama farvegi og nú gildir um félagsþjónustu sveitarfélaga. Faglegt eftirlit og gæðaeftirlit byggir á innra eftirliti sveitarfélaga.

Eins og fram kemur er gert ráð fyrir að eftirlit og kærumböguleikar verði í sama farvegi og nú gildir um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga segir:

3. gr. Félagþjónusta sveitarfélaga heyrir undir félagsmálaráðuneyti sem hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu.

Ótvírætt er að félags- og tryggingamálaráðuneyti hefur fullar heimildir til að hafa eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu.

Um málskotsrétt samkvæmt lögum segir:

63. gr. Málsaðili getur skotið ákvörðun félagsmálanefndar til úrskurðarnefndar félagsþjónustu...

64. gr. Úrskurðarnefnd félagsþjónustu fjallar um eftirtalin atriði:

1. Málsmeðferð, ...
2. Rétt til aðstoðar, ...

Í málskotsréttinum er fólgin réttarbót fyrir fatlaða, því þeir hafa fram til þessa ekki getað skotið málum til óháðrar stjórnsýslunefndar.

Gert er ráð fyrir innra fag- og gæðaeftirliti sveitarfélaga. Verði sérstakri eftirlitsstofnun með velferðarþjónustu komið á fót, mun hún setja ramma um innra eftirlit og fylgjast með framkvæmd þess.

Í viðaukanum með viljayfirlýsingunni er mælt fyrir um aðferðir við jöfnun milli sveitarfélaga:

Jöfnunaraðferðum verður beitt til að tryggja að tekjuaukning endurspegli kostnaðarmun vegna ólíks fjölda fatlaðra íbúa í sveitarfélögum og mismunandi þjónustuþarfa.

Tillögur um útfærslu jöfnunar gera ráð fyrir að um 80% af fjármunum verði jafnað milli sveitarfélaga á grundvelli þjónustuþarfa þeirra sem teljast mest fatlaðir. Skilyrði þess að sveitarfélag geti fengið jöfnunarframlag vegna einstaklings er að hann njóti viðeigandi þjónustu (s.s. samkvæmt þjónustustaðli) eða að formleg og bindandi ákvörðun um slíka þjónustu hafi verið tekin. Sveitarfélag mun því hafa beina fjárhagslega hagsmuni af því að tryggja fötluðum fullnægjandi þjónustu. Þar að auki tryggir fyrirkomulagið búsetufrelsi fatlaðra með mun betri hætti en nú er gert í þjónustukerfi ríkisins.

Niðurstaða umfjöllunarinnar er að við tilfærsluna muni verða mjög gengið tryggilega frá rétti fatlaðra til þjónustu sveitarfélaga:

1. Ótvíræð ákvæði eru í lögum um málefni fatlaðra um rétt til þjónustu.
2. Óháð og samræmt mat á þjónustuþörf, mun styrkja faglegt mat og skapa gagnsæi um samhengi þjónustuþarfar og veittrar þjónustu.
3. Notkun þjónustustaðla mun hvetja sveitarfélög til að veita góða þjónustu.

4. Félags- og tryggingamálaráðuneyti mun hafa eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu.
5. Fatlaðir munu hafa málskotsrétt til úrskurðarnefndar félagsþjónustu.
6. Sveitarfélög munu nýta faglegt innra eftirlit.
7. Vætanleg eftirlitsstofnun velferðarþjónustu mun vakta þjónustuna.
8. Jöfnunarkerfið mun gefa sveitarfélögum beinan fjárhagslegan hvata til að veita fullnægjandi þjónustu.

Ljóst má vera að áætlanir um tilfærslu þjónustu við fatlaða hafa tekið fullt mið af réttindum fatlaðra og gera ráð fyrir ýmsum nýjungum sem munu styrkja rétt þeirra. Varað er við því að ganga lengra en nú er gert í að skilgreina réttindi fatlaðra í smáatriðum. Smáatriðastýring dregur úr möguleikum sveitarfélaga til að veita góða og einstaklingsmiðaða þjónustu.

Einhliða áhersla á réttindi fremur en þarfir einstaklingsins gengur gegn hugmyndafræði samþættingar, sem er ein meginforsenda tilfærslu þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga. Hætta er á því að of mikil áhersla verði lögð á aðföng þjónustunnar (t.d. fjölda þjónustutíma í viku), fremur en gæði og árangur (t.d. hvort sjálfstæði og bjargir einstaklingsins hafi aukist eða minnkað). Líklega má nýta þjónustumatið til að fylgjast með þróun þjónustunnar með tilliti til árangurs. Til dæmis mætti bera saman þróun þjónustuþarfar “sambærilegra” einstaklinga milli sveitarfélaga. Eftirlit með árangri er mun líklegra til að stuðla að framþróun þjónustunnar en smáatriðastýring og eftirlit með aðföngum.

Viðauki 9: Samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) er afsprengi hugmyndafræðinnar um sjálfstætt líf, „Independent living“ sem á rætur að rekja til Bandaríkjanna upp úr 1970 og varð fljótlega að alþjóðlegri hreyfingu. Notendastýrð persónuleg aðstoð snýst um að einstaklingar sem þurfa aðstoð í daglegu lífi sínu stjórni því sjálfir hvers konar stoðþjónustu þeir njóta, hvar og hvernig hún er veitt og af hverjum. Það er þó háð tilteknum fjárhags- og tímaramma sem veltur á mati um þjónustupörf viðkomandi. Markmiðið er að fatlað fólk geti notið sjálfstæðis í lífi sínu til jafns á við ófatlað fólk.

Hin Norðurlöndin hafa í auknum mæli tekið upp NPA. Í Svíþjóð hefur slík þjónusta verið í boði frá árinu 1984. Þar er þjónusta veitt óháð fötlun. Norðmenn hafa boðið upp á slíka þjónustu frá 1994 og var réttur til NPA óháð fötlun lögleiddur árið 2000. Í Danmörku átti afmarkaður hópur fatlaðs fólks, f.o.f. hreyfihamlað fólk, rétt til slíkrar þjónustu fram til ársins 2009 þegar réttur til NPA var lögleiddur óháð fötlun. Danir hafa horft til fordæmis Svíþjóðar og Noregs við þróun þjónustunnar. Framkvæmd þjónustunnar má útfæra á mismunandi hátt:

1. Fjármagn fer til notandans sem ræður sitt aðstoðarfólk sjálfur, heldur utan um starfsmannahald og stýrir starfsemi.
2. Notandinn felur aðila, s.s. samvinnufélagi eða einkafyrirtæki að halda utan um starfsmannahald og umsýslu í samvinnu við notandann. Starfsemin er skipulögð í samráði við notandann og á hans forsendum.
3. Notandinn felur sveitarfélagi að halda utan um starfsmannahald og umsýslu í samvinnu við notandann. Starfsemin er skipulögð í samráði við notandann og á hans forsendum.

Danir hafa fram að þessu f.o.f. nýtt sér leið 1 en skoða nú frekari útfærslur í ljósi breiðari notendahóps. Í Noregi hefur framkvæmdin f.o.f. verið í höndum samvinnufélags í eigu notenda (ULOPA) eða sveitarfélaganna. Í Svíþjóð eru allar þessar leiðir notaðar og þar hafa menn mesta reynslu af slíkri þjónustu á Norðurlöndunum.

Á hinum Norðurlöndunum er sú aðstoð sem fatlað fólk þarf á að halda að langmestu eða öllu leyti á ábyrgð sveitarfélaganna. Þar er því hægt um vik að samþætta þjónustupætti. Þegar rætt er um notendastýrða persónulega aðstoð í íslensku samhengi verður að taka tillit til þess að sú aðstoð sem fatlað fólk þarf á að halda er veitt af ólíkum aðilum. Með tilfærslu þjónustu við fatlaða verður stærsti hluti þjónustunnar í höndum sveitarfélaga en ákveðnir þættir þjónustunnar verða þó áfram á ábyrgð annarra aðila en sveitarfélaga.

Áhugi á notendastýrðri persónulegri aðstoð hefur aukist mjög á Íslandi undanfarin ár og sífellt ber meira á óskum um innleiðingu slíkrar þjónustu. Talsmenn hugmyndafræðinnar benda á að hún eigi sér ríka stoð í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Sérstaklega er þar vísað til 19. greinarinnar en þar segir að:

Ríkin, sem eru aðilar að samningi þessum, viðurkenna jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og rétt þess til að eiga valkosti til jafns við aðra og skulu gera árangursríkar og viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlað fólk megi njóta þessa réttar til fulls og stuðla að fullri þátttöku þess í samfélaginu án aðgreiningar, meðal annars með því að tryggja:

- a) fötluðu fólki tækifæri til þess að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra, og að því sé ekki gert að eiga heima þar sem tiltekið búsetuform ríkir,

...

Fyrir liggur álit nefndar félags- og tryggingamálaráðherra sem skipuð var í febrúar 2008 til að fjalla um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Meðal þess sem nefndin leggur til er að notendastýrð persónulega aðstoð verði lögfest hér á landi í því skyni að uppfylla ákvæði 19. greinar samningsins. Nefndin leggur til að félags- og tryggingamálaráðuneytið miði að því að í síðasta lagi árin 2015 til 2020 hafi allir fatlaðir einstaklingar val um sjálfstæða búsetu og gefist kostur á viðeigandi þjónustu.

Alþingi hefur samþykkt þingsályktunartillögu um notendastýrða persónulega aðstoð sem lögð var fram af fulltrúum allra stjórn málaflokkanna í janúar 2010. Í ályktuninni segir meðal annars:

Alþingi ályktar að fela félags- og tryggingamálaráðherra að koma á fót notendastýrðri persónulegri aðstoð við fatlað fólk á Íslandi með það að markmiði að fatlað fólk geti almennt notið sjálfstæðis í lífi sínu til jafns við ófatlað fólk. Ráðherra leggi fram tillögu að útfærslu á þjónustunni ásamt frumvarpi til nauðsynlegra lagabreytinga á haustþingi 2010.

Hagsmunasamtök fatlaðs fólks á Íslandi, s.s. Landssamtökin Þroskahjálp, Sjálfsbjörg-landssamtök fatlaðra og Öryrkjabandalag Íslands hafa undanfarin ár þrýst á um að notendastýrð persónuleg aðstoð verði tekin upp á Íslandi. Þá hafa orðið til hópar sem enn fremur hafa lagt áherslu á mikilvægi þessa:

- Samtök um sjálfstætt líf (SSL) eru stofnuð af hópi fatlaðs fólks en Sjálfsbjörg, ÖBÍ og Þroskahjálp hafa stutt við framtakið. Markmið félagsins er að valdefla og styðja fatlaða einstaklinga samkvæmt hugmyndafræði um sjálfstætt líf, efla lífsgæði fatlaðs fólks og vinna að rétti einstaklingsins til að hafa stjórn á eigin lífi. Félagið er hluti af hinni alþjóðlegu Independent Living hreyfingu, alþjóðlegri borgarahreyfingu fólks með fötlun.
- Grasrótarsamtökin Virkari velferð – sjálfstætt líf fyrir alla (ViVe) hafa lagt fram tillögur um breytingar á velferðarkerfinu í átt til sjálfstæðs lífs fatlaðs fólks utan stofnana. ViVe leggur áherslu á notendastýrða persónulega aðstoð við hvern einstakling sem þörf hefur á aðstoð við daglegar athafnir. Það felur í sér að hver og einn hefur vald yfir því hvar hann fær slíka aðstoð, hvenær og hver það er sem veitir hana.
- Þá hafa fatlaðir einstaklingar í vaxandi mæli kallað eftir slíkri þjónustu í eigin nafni.

Þau markmið sem koma fram í samningi Sameinuðu þjóðanna eru ákaflega mikilvæg og varða leiðina um þróun þjónustu við fatlað fólk. Hagsmunasamtök fatlaðs fólks á Íslandi og víða um heim telja að NPA sé sú aðferðafræði sem helst uppfyllir markmið Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Einnig er vert að hafa í huga að nú þegar er boðið upp á þjónustu sem tryggir fötluðu fólki umtalsvert sjálfstæði í formi sjálfstæðrar búsetu og að í takmörkuðum mæli hefur verið boðið upp á fyrirkomulag sem kalla má notendastýrða persónulega aðstoð og unnið að tilraunum á þessu sviði. Margir óvissuþættir eru um áhrif innleiðingar notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, bæði með tilliti til kostnaðar, húsnæðismála fatlaðs fólks og einnig áhrifa á það þjónustukerfi sem fyrir er.

Þrátt fyrir ýmsa óvissuþætti er enginn vafi á því að notendastýrð persónuleg aðstoð eykur sjálfstæði og lífsgæði fatlaðs fólks til mikilla muna. Það eitt að eiga þennan valkost skiptir

miklu máli. Því mun notendastýrð persónuleg aðstoð augljóslega verða einn af hornsteinum í þjónustu við fatlað fólk.

Sveitarfélögin hafa fullan hug á að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð og telja mikilvægt að unnið verði skipulega að því markmiði í samráði við hagsmunaaðila. Með þeim hætti er tryggt að tekin verði eins stór skref og unnt er, innan þess fjárhagsramma sem settur er samfara tilfærslu þjónustunnar til sveitarfélaga.

Lagt er til að lögfest verði samstarfsverkefni um innleiðingu notendastýrðar persónulegrar aðstoðar:

1. Verkefninu verði stjórnað af sameiginlegri verkefnisstjórn ríkis, sveitarfélaga og fulltrúa notenda.
2. Unnið verði í nánú samstarfi við miðstöð á vegum fatlaðs fólks um notendastýrða persónulega aðstoð.
3. Sveitarfélögum verði ekki skylt að taka ákvarðanir um aukningu kostnaðar umfram það sem forsendur tekjutilfærslu gera ráð fyrir. Þetta breytir því ekki að sveitarfélög munu bjóða upp á þjónustu við fleiri einstaklinga til að draga úr biðlistum í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga þar um. Einnig munu sveitarfélög taka tillit til þess að aukinn kostnaður vegna notendastýrðar persónulegrar aðstoðar getur dregið úr kostnaði annarsstaðar og skilað meiri árangri en hefðbundnari þjónusta. Tryggt verði að allir aðilar sem bera þjónustuskyldur taki þátt í fjármögnun þjónustunnar.
4. Faglegt og fjárhagslegt mat á verkefninu verði hluti heildarmats á tilfærslu þjónustu við fatlaða árið 2014.
5. Samstarfsverkefnið verði lögfest sem ákvæði til bráðabirgða í lögum um málefni fatlaða. Notendastýrð persónulega aðstoð verði í framhaldinu lögfest sem eitt meginform þjónustu við fatlað fólk og eigi síðar en að loknu heildarmati á tilfærslu þjónustu við fatlaða 2014. Með þessum móti verði náð því markmiði nefndar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um að í síðasta lagi árin 2015 til 2020 hafi allir fatlaðir einstaklingar val um sjálfstæða búsetu og gefist kostur á viðeigandi þjónustu. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að ólíklegt er að lögfesting ein og sér skili ávinningi fyrr en mótaður hefur verið rammi um fyrirkomulag þjónustunnar og reynsla fengist af framkvæmd hennar.

Lagt er til að settur verði rammi um notendastýrða persónulega aðstoð:

1. Sveitarfélög bjóði notendastýrða persónulega aðstoð og setji sér reglur og geri áætlanir þar um. Þar komi m.a. fram með hvaða hætti og í hvaða áföngum þjónustuformið verði innleitt.
2. Þjónustan verði skipulögð á forsendum notandans og undir verkstjórn hans.
3. Sveitarfélög munu vinna að því að einstaklingar í ólíkum þjónustuförum geti fengið notendastýrða persónulega aðstoð. Þó verði notendastýrð persónuleg aðstoð fyrst um sinn ekki veitt til einstaklinga í búsetueiningum þar sem þjónusta er veitt með reglubundinni viðveru starfsmanna.
4. Leitast verði við að samþætta þjónustu sem nú er veitt af sveitarfélögum, svæðisskrifstofum um málefni fatlaðra og heilbrigðiskerfinu þannig að notendastýrð persónulega aðstoð verði sem heildstæðust.
5. Notandi þjónustu velur starfsmenn sjálfur, óháð því hver fer með formlegt vinnuveitendahlutverk, enda uppfylli viðkomandi starfsmaður settar kröfur.

6. Kröfur til og ábyrgð sveitarfélaga, miðstöðvar og notenda á gæðum og öryggi þjónustu verði skilgreind. Sérstaklega verði vinnuveitendaábyrgð og verkstjórnarábyrgð skýrð.
7. Skilgreint verði með hvaða hætti haft verður eftirlit með notendastýrðri persónulegri aðstoð og verði í því sambandi horft til hugmynda um sérstaka gæða- og eftirlitsstofnun með velferðarþjónustu.
8. Fötludu fólki sem þarfnast aðstoðar við ákvarðanatöku í tengslum við notendastýrða persónulega aðstoð verði tryggð aðstoð til þess, t.d. með skipan persónulegs talsmanns.

Viðauki 10: Kostnaðarmat

Í tengslum við undirbúning að tilflutningi þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga var framkvæmt sérstakt kostnaðarmat. Matið byggir að mestu á upplýsingum frá 2008 og 2009. Niðurstöður matsins voru nýttar við gerð samkomulags ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslunnar en eðli máls samkvæmt er samkomulag annað en hlutlægt kostnaðarmat. Matið skapar hins vegar mikilvægar forsendur fyrir þær aðferðir sem nýttar hafa verið og nýta þarf vegna þess endurmats á fjárhagslegum forsendum sem framkvæmt verður árið 2014. Ýmis atriði sem eru til umræðu í greinargerðinni um kostnaðarmatið hafa verið útfærð nánar eftir gerð hennar og því er ekki víst að hún sé í samræmi við alla þætti samkomulagsins.

Til samanburðar við meðfylgjandi greinargerð er kostnaður vegna þjónustu við fatlaða árið 2010 auk áætlaðs biðlista sýndur í töflu 1.

Tafla 1. Kostnaður vegna þjónustu við fatlaða 2010.

Málefni fatlaðra	Fjárlög 2010
700 Málefni fatlaðra (safnliður)	343,9
701 Málefni fatlaðra, Reykjavík	3.218,6
702 Málefni fatlaðra, Reykjanesi	2.093,1
703 Málefni fatlaðra, Vesturlandi	345,9
704 Málefni fatlaðra, Vestfjörðum	228,9
705 Málefni fatlaðra, Norðurlandi vestra	401,9
706 Málefni fatlaðra, Norðurlandi eystra	1.117,9
707 Málefni fatlaðra, Austurlandi	367,0
708 Málefni fatlaðra, Suðurlandi	605,6
711 Styrktarfélagið Ás	746,6
720 Skálatúnshemilið, Mosfellsbæ	377,2
722 Sólheimar í Grímsnesi	274,9
750 Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	377,6
755 Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda og sjónskerta	292,3
795 Framkvæmdasjóður fatlaðra	379,6
Málefni fatlaðra samtals	11.171,0
750 Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	377,6
755 Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda og sjónskerta	292,3
Hringsjá - náms og starfsendurhæfing	35,3
Tölvumiðstöð fatlaðra	8,1
Svæðisráð og trúnaðarmenn	12,0
Múlalundur	23,7
Blindravinnustofan	21,4
Vinnustaðir ÖBÍ	19,4
Samtals liðir utan tilfærslu	789,8
Samtals liðir innan tilfærslu	10.381,2
Tillaga um viðbótarverkefni og launabreytingar í fjárlögum 2011	152,1
Framlag vegna greiðslu sveitarfélaga á lífeyrisskuldbindingum B-deildar LSR	
Kostnaður alls innan tilfærslu	10.533,3

Greinargerð um kostnaðarmat

1. Inngangur

Kostnaðarmat vegna þjónustu við fatlaða er margþætt. Fyrirhuguð yfirfærsla felur í sér áskoranir, því ekki er fullnægjandi að meta heildarkostnað heldur verður einnig að meta hvernig hann dreifist milli sveitarfélaga og þjónustusvæða. Kostnaðarmat og tengd verkefni fela í sér mat á kostnaði:

1. Vegna þjónustu og fyrirsjáanlegum breytingum á þjónustu.
2. Vegna húsnæðis.
3. Vegna einstaklinga með ólíkar þjónustuparfir.
4. Einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða sem er grundvöllur jöfnunaraðgerða.

Nýta verður ólíka aðferðafræði eftir því um hvaða þátt þess er að ræða. Í þessu sambandi verður að:

1. Afmarka og aðgreina kostnað vegna tilfærslunnar. Grunnkostnaðarmat byggir á fjárveitingum vegna núverandi þjónustu. Þessi kostnaður skiptist á svæðisskrifstofur, þjónustusamninga við sveitarfélög og þjónustusamninga eða framlög til sjálfseignarstofnana og félagasamtaka.
2. Leggja mat á núverandi biðlista. Þetta verkefni er vandasamt þar sem hægt er að skilgreina biðlista með margvíslegum hætti og erfitt getur verið að meta hvort upplýsingar um biðlista veiti ábyggilegar upplýsingar um framtíðarþróun kostnaðar. Má í þessu sambandi benda á að ekki er óeðlilegt að tiltekinn biðlisti sé í málaflokknum því eðli málsins samkvæmt getur verið erfitt að bregðast við og veita tiltekna þjónustu án fyrirvara.
3. Meta kostnað vegna húsnæðis með tvennum hætti, þ.e. sem árlegan stofnkostnað eða sem eignarhaldskostnað alls húsnæðis málaflokksins.
4. Leggja mat á hvort önnur kostnaðaraukning sé fyrirséð. Mögulegt er að teknar hafi verið ákvarðanir sem fela í sér aukningu kostnaðar sem ekki eru að fullu kominn fram.
5. Ákveða hvort taka skuli fleiri þætti inn í kostnaðarmatið, t.d. aukningu kostnaðar vegna nýjunga eða aukinnar þjónustu sem aðilar eru sammála um. Ekki er hægt að meta mögulegan kostnað fyrir en slíkar ákvarðanir hafa verið teknar. Ýmsir óvissuþættir geta hugsanlega verið grundvöllur afmarkaðs endurmats á fjárhagslegum forsendum yfirfærslunnar. Nefna má óvissu um verkaskiptingu heilbrigðis- og félagskerfa vegna einstaklinga sem eru á mörkum líkamlegs sjúkleika og fötlunar, barna með atferlistruflanir og hliðstæðra hópa. Ljóst er að tilfærsla þjónustu við þessa hópa getur aukið kostnað sveitarfélaga umfram það sem núverandi kostnaðarmat nær til.

2. Þjónustupættir yfirfærslu

Miðað við forsendur um heildstæða yfirfærslu og samþættingu ábyrgðar byggir kostnaðarmatið á eftirfarandi þjónustupáttum:

1. Ráðgjöf.
2. Stuðningsfjölskyldur.
3. Skammtí mavistun.

4. Leikfangasöfn (næstum óvirkt úrræði).
5. Heimili fyrir börn.
6. Hæfing.
7. Verndaðir vinnustaðir.
8. Sértek liðveisla (atvinna með stuðningi).
9. Frekari liðveisla.
10. Sambýli (þar með talin heimili rekin af einkaaðilum).
11. Vistheimili.
12. Áfangastaðir.

Ríkið mun áfram bera ábyrgð á yfirstjórn málaflokksins og eftirliti með framkvæmd þjónustu. Þá er einnig gert ráð fyrir að Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins verði áfram rekin af ríkinu enda er um að ræða starfsemi á landsvísi. Einnig geta verið rök fyrir aðskilnaði sérhæfðar greiningar og ákvörðunar um þjónustu. Auk ofangreindra viðfangsefna eru nokkrir þættir með takmarkað umfang sem ekki eru hluti kostnaðarmatsins. Má í þessu sambandi nefna starfsþjálfun fatlaðra og tölvumiðstöð fatlaðra.

3. Söfnun upplýsinga frá veitendum þjónustu

Kostnaðarmatið byggir meðal annars á viðamikilli söfnun upplýsinga frá veitendum þjónustu. Þjónustuaðilar voru beðnir um upplýsingar um eftirtalda þætti:

1. Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga skipt niður á sveitarfélög:
 - a. Fullorðnir í búsetuþjónustu (sambýli, áfangastaður, frekari liðveisla í þjónustu- eða íbúðarkjarna) skipt niður eftir þjónustupörf.²
 - b. Fullorðnir í frekari liðveislunni skipt niður eftir þjónustupörf.
 - c. Fullorðnir í bið eftir búsetuþjónustu eða frekari liðveislunni skipt niður eftir þjónustupörf.
 - d. Börn og unglingar skipt niður eftir flokki umönnunarbóta Tryggingastofnunar ríkisins.³
2. Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í einstökum búsetueiningum (sambýli, áfangastaður, frekari liðveisla í þjónustu- eða íbúðarkjarna), ásamt kostnaði viðkomandi eininga.
3. Fjöldi þjónustuþega og kostnað einstakra þjónustuþátta (sbr. upptalningu í umfjöllun um þjónustuþætti yfirfærslu).

Upplýsingar um fjölda fullorðinna í bið eftir búsetuþjónustu og frekari liðveislunni eru mikilvægar. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að biðlistar geta verið með ýmsum hætti:

1. Áætlanir um fjölda og fjölgun þjónustuþega. Í slíkum áætlunum kemur t.d. fram að tiltekin fjöldi einstaklinga muni þurfa á þjónustu að halda á næstu árum.
2. Opinn biðlisti tekur til allra sem hafa sótt um þjónustu hvort sem þeir þurfa á þjónustu að halda strax eða ekki og hvort sem þeir njóta annarrar þjónustu eða ekki.
3. Metinn biðlisti tekur til þeirra sem metnir hafa verið í þörf fyrir þjónustu og óska eftir henni innan eins árs, að frádregnum þeim þjónustuúrræðum sem losna vegna tilfærslu frá einu úrræði yfir í annað (nettó biðlisti).

² Þjónustupörf fullorðinna er skipt í sjö flokka samkvæmt mati svæðisskrifstofa og annarra þjónustuaðila. Flokkur 1 felur í sér minnsta þjónustupörf og flokkur 7 mesta.

³ Þjónustupörf barna og unglunga er byggð á mati Tryggingastofnunar ríkisins vegna umönnunarbóta. Flokkur 1 felur í sér mesta þjónustupörf en flokkur 5 minnsta.

4. Bráðabiðlisti sem telur einungis þá sem metnir hafa verið í þörf fyrir þjónustu, njóta ófullnægjandi þjónustu og hafa beðið lengur eftir þjónustu en ásættanlegt getur talist. Slíkur biðlisti verður að byggja á viðmiðum um ásættanlegan eða hámarks biðtíma.

Óskað var eftir að upplýsingar miðuðust við nettó biðlista (3. liður). Í þessu felst að biðlistinn tekur til allra þeirra uppfylla öll neðangreind skilyrði:

1. Hafa verið metnir í þörf fyrir þjónustu.
2. Hafa sent inn formlega umsókn um búsetuþjónustu eða frekari liðveislu.
3. Njóta óverulegrar þjónustu (heimaþjónusta og frekari liðveisla samtals minni en 10 tímar á viku).

Jafnframt var tekið fram að ekki skuli telja með á biðlista þá einstaklinga sem:

1. Ekki hafa náð 18 ára aldri.
2. Ekki hafa þörf fyrir eða óska ekki eftir þjónustu innan eins árs.
3. Óska eftir tilfærslu frá einu þjónustuvæði yfir á annað.
4. Óska eftir tilfærslu úr einu þjónustuúrræði yfir í annað.

4. Heildarkostnaður

Heildarkostnaður samkvæmt fjárlögum 2008 var eins og fram kemur í töflu 1 er 9.354 m.kr. Kostnaður utan yfirfærslu var 502 m.kr. (Greiningar- og ráðgjafarstöð auk smærri kostnaðarliða). Heildarkostnaður vegna yfirfærslu var því 8.851 m.kr. eða sem samsvarar 1,12% af áætluðum úrsvarsstofni sveitarfélaga 2008.

Tafla 1. Kostnaður (m.kr.) við þjónustu við fatlaða samkvæmt fjárlögum 2008 og 2009.

Fjárlagaliður	2008	2009
Málefni fatlaðra	599	383
Málefni fatlaðra, Reykjavík	2.425	3.044
Málefni fatlaðra, Reykjanesi	1.618	1.936
Málefni fatlaðra, Vesturlandi	270	335
Málefni fatlaðra, Vestfjörðum	184	220
Málefni fatlaðra, Norðurlandi vestra	337	388
Málefni fatlaðra, Norðurlandi eystra	899	1.078
Málefni fatlaðra, Austurlandi	295	350
Málefni fatlaðra, Suðurlandi	499	589
Styrktarfélag vangefinna	613	728
Skálatúnshemilið, Mosfellsbæ	320	365
Sólheimar í Grímsnesi	241	268
Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	382	410
Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blindu og sjónskerta	-	314
Framkvæmdasjóður fatlaðra	674	679
Samtals	9.354	11.088
Utan yfirfærslu	502	852
Kostnaður vegna yfirfærslu	8.851	10.236
Kostnaður vegna þjónustu (yfirfærsla án húsnæðis)	8.178	9.557

Heildarkostnaður samkvæmt fjárlögum 2009 er 11.088 m.kr. og eru 852 m.kr. utan yfirfærslu (Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blindu og sjónskerta hefur bæst við þennan lið). Heildarkostnaður vegna yfirfærslu er því 10.236 m.kr. Erfitt er að áætla hvað þessi kostnaður

samsvari mikill hækkun útsvarshlutfalls árið 2009 vegna hærri fjárveitinga og lækkandi útsvarstekna sveitarfélaga.

Kostnaður vegna framkvæmdasjóðs fatlaðra er áætlaður 674 m.kr. árið 2008. Þar af eru um 300 m.kr. vegna sérstaks átaks í málefnum geðfatlaðra. Kostnaður vegna yfirfærslu þjónustu er því 8.178. Samsvarandi kostnaður fyrir árið 2009 er 679 m.kr. vegna framkvæmdasjóðs fatlaðra og 9.557 m.kr. vegna þjónustu. Greining á kostnaði húsnæðis sem byggir á framreikningi kostnaðar frá árinu 1999, að teknu tilliti til fjölgunar fatlaðra, bendir til þess að árlegur eignarhaldskostnaður geti numið um 600 m.kr. eða nálægt árlegu framlagi til framkvæmdasjóðs fatlaðra.

Félagsmálaráðuneytið hefur gert áætlanir um þörf fyrir aukin rekstrarkostnað í málefnum fatlaðra. Áætlunin er sýnd í töflu 2.

Tafla 2. Áætlun um aukningu rekstrarkostnaðar (m.kr.) í málefnum fatlaðra 2008 – 2011 (verðlag 2008).

Kostnaðarliður yfirfærslu	2008	2009	2010	2011
Fjárveitingar vegna þjónustu	8.178	8.178	8.178	8.178
- Þar af vegna geðfatlaðra	175			
- Þar af vegna annarrar þjónustu	328			
Framkvæmdasjóður fatlaðra	674	599	299	299
- Þar af aukning vegna geðfatlaðra o.fl.	186			
Búsetuþjónusta		136	253	352
Dagþjónusta		34	63	88
Skammtíamavistun		27	45	63
Atvinna og hæfing		70	85	155
Frekari liðveisla		35	78	123
Stuðningsfjölskyldur		31	35	39
Lengd viðvera framhaldsskóli		20	20	20
Lengd viðvera grunnskóli		65	65	65
Átak í málefnum geðfatlaðra		251	449	449
Samtals	8.851	9.445	9.569	9.830
Aukning frá fyrra ári	690	594	124	261
Uppsöfnuð aukning	690	1.283	1.407	1.668

Gert er ráð fyrir talsverðri kostnaðaraukningu á tímabilinu eða samtals 1.668 m.kr. Þar af var kostnaðaraukning árið 2008 690 m.kr. Samkvæmt áætluninni var gert ráð fyrir að raun kostnaðaraukning yrði 594 m.kr. árið 2009. Raunaukning í fjárlögum 2009 er 749 m.kr. en hluti þessarar aukningar er utan yfirfærslu, þannig að raunaukning framlaga vegna þeirrar þjónustu sem færa á til sveitarfélaga er 405 m.kr. sem er nokkru minna en áætlunin gerir ráð fyrir.

Leitað var upplýsinga frá svæðisskrifstofum og öðrum veitendum þjónustu um hvernig framlög skiptast á ólíka þjónustubætti. Með þessum hætti þar hægt að reikna hlutfallslega skiptingu framlaga á fjárlögum milli þjónustubátta. Í töflu 3 hefur fjárframlögum 2008 og 2009 verið skipt milli þjónustubátta. Hlutföllin árið 2009 eru örlítið breytt vegna raunaukningar framlaga til tiltekinna þjónustubátta.

Kostnaður vegna búsetuþjónustu og frekari liðveislu fullorðinna er nærri tveir þriðju heildarkostnaðar. Heildarhluti þjónustu við fullorðna er um þrjú fjórðu. Kostnaður vegna þjónustu við börn er um 11%. Hlutfall yfirstjórnar af kostnaði við þjónustu er um 12%.

Tafla 3. Kostnaður þjónustupátta málefna fatlaðra (m.kr).

Þjónustupáttur	2008	Hlutfall	2009	Hlutfall
Sambýli / áfangastaður	4.480	54,8%	5.267	55,1%
Frekari liðveisla / þjónustu- íbúðarkjarni	407	5,0%	488	5,1%
Frekari liðveisla / sjálfstæð búseta	193	2,4%	232	2,4%
Heimili fyrir börn	271	3,3%	303	3,2%
Skammtíamavistun	495	6,1%	641	6,7%
Stuðningsfjölskyldur	121	1,5%	157	1,6%
Leikfangasafn	37	0,5%	41	0,4%
Hæfing/ iðja /dagvistun	862	10,5%	963	10,1%
Verndaður vinnustaður	353	4,3%	395	4,1%
Atvinna með stuðningi	78	1,0%	87	0,9%
Yfirstjórn og ráðgjöf	881	10,8%	984	10,3%
Samtals	8.178	100,0%	9.557	100,0%
Búsetuþjónustu og liðveisla fullorðinna	5.079	62,1%	5.986	62,6%
Dagþjónusta fullorðinna	1.294	15,8%	1.445	15,1%
Þjónusta við fullorðna samtals	6.373	77,9%	7.431	77,8%
Þjónusta við börn	924	11,3%	1.141	11,9%
Þjónusta samtals	7.296	89,2%	8.573	89,7%
Yfirstjórn og ráðgjöf	881	10,8%	984	10,3%
Alls	8.178	100,0%	9.557	100,0%
Hlutfall yfirstjórnar af þjónustu	12,1%		11,5%	

5. Fjöldi þjónustuþega

Auk mats á heildarkostnaði er nauðsynlegt er að meta umfang og kostnað þjónustu miðað við fjölda þjónustuþega. Þetta gefur færi á að meta kostnað vegna biðlista, auk þess sem upplýsingar um kostnað á einstakling eru grunnur að mati á þörf fyrir jöfnunaraðgerðir.

Til þess að þetta sé unnt þarf upplýsingar um fjölda þjónustuþega og metna þjónustuþörf þeirra. Einnig þarf að greina kostnað á einstakling eftir flokkum þjónustuþarfar. Í töflu 4 má sjá fjölda fullorðinna í búsetu og liðveislu annars vegar og á biðlista hins vegar. Einnig eru sýndar þær breytingar í fjölda sem hafa orðið á tímabilinu. Tekið skal fram að fullorðnir þjónustuþegar eru fleiri, en í töflunni eru þeir þjónustuþegar sem skýra stærstan hluta kostnaðar þjónustu við fullorðna.

Fullorðnir einstaklingar voru 1.085 árið 1999 en 1.256 árið 2008 og hefur þannig fjölgað um 171. Einstaklingum í þjónustu hefur fjölgað um 187 en einstaklingum á biðlistum hefur fækkað um 16. Landsmönnum hefur fjölgað 15% á tímabilinu og væri samsvarandi fjölgun 163 fullorðnir fatlaðir einstaklingar eða mjög nálægt þeirri fjölgun sem fram kemur í töflunni. Þó ekki sé gefið að fötluðum fjölgi í sama takti og landsmönnum almennt er þetta samt sem áður vísbending um að fjölgunin sé svipuð og búast megi við. Breyting á meðalþjónustuþörf (FL. 1-7) úr 4,5 í 4,7 getur vart talist marktæk.

Biðlistinn hefur breyst lítið á tímabilinu. Gera verður þann fyrirvara að ekki voru sömu aðferðir notaðar við söfnun upplýsinga, því unnin var sérstök biðlistaskýrsla sem tölurnar frá 1999 byggja á. Hægt er að túlka stöðugan fjölda með ólíkum hætti:

1. Að raunverulegur vandi vegna biðlista hafi lítið breyst á tímabilinu.
2. Að biðlistinn sé eðlilegur með tilliti til þess að ákveðinn fjöldi rýma losnar árlega og ekki eru allir þeir sem eru á listanum í bráðri þörf fyrir þjónustu.
3. Að skráning þeirra sem eru á biðlista byggji ekki á þeim skilyrðum um nettó biðlista sem gerðar voru við upplýsingasöfnunina.

Tafla 4. Fjöldi fullorðinna 1999 og 2008.

	1999			2008			Breytingar á fjölda		
	Búseta, liðveisla	Biðlisti	Samtals	Búseta, liðveisla	Biðlisti	Samtals	Búseta, liðveisla	Biðlisti	Samtals
Fl. 1	32	13	45	34	7	41	2	-6	-4
Fl. 2	101	23	124	71	28	99	-30	5	-25
Fl. 3	116	46	162	140	34	174	24	-12	12
Fl. 4	157	70	227	186	46	232	29	-24	5
Fl. 5	147	35	182	214	48	262	67	13	80
Fl. 6	166	15	181	210	21	231	44	6	50
Fl. 7	157	7	164	208	9	217	51	2	53
Fl. 1-7 ⁴	4,6	3,8	4,5	4,8	4,0	4,7			
Fjöldi	876	209	1.085	1.063	193	1.256	187	-16	171
Hlutfall	81%	19%	100%	85%	15%	100%			

Ekki er hægt að slá því föstu að hve miklu leyti þessar skýringar eigi við nema með frekari söfnun og greiningu upplýsinga.

Upplýsingar félags- og tryggingamálaráðuneytisins benda til þess að biðlistinn sé mun takamarkaðri. Samkvæmt þessum upplýsingum er heildarfjöldi þeirra sem sótt hafa um þjónustu 96 og þar af er áætlað að 56 óski eftir þjónustu innan tveggja ára. Greining á grunni mannfjöldabreytinga, miðað við að fötluðum fjölgi jafn mikið og hafi sömu dánartíðni og þjóðin í heild sinni, leiðir í ljós að um 30 nýir fullorðnir einstaklingar þurfi á þjónustu að halda á hverju ári. Samkvæmt þessu má búast við að um 60 einstaklingar þurfi á þjónustu að halda á næstu tveimur árum sem er svipuð tala og áætlaður biðlisti vegna næstu tveggja ára. Hins vegar má áætla að um 15 rými losni árlega vegna andláts og annarra ástæðna eða um 30 á næstu tveimur árum. Ef þessar upplýsingar um biðlistann eru réttar er ekkert sem bendir til þess að um sé að ræða biðlistavanda heldur er miklu fremur eðlilega lýðfræðilega þróun að ræða.

Tafla 5. Fjöldi fatlaðra barna og unglunga 1999 og 2008 með umönnunarmat og örorkulífeyri TR.

	Fjöldi 1999	Fjöldi 2008	Breytingar á fjölda
Fl. 1	66	85	19
Fl. 2	271	435	164
Fl. 3	385	602	217
Örorkulífeyrir	-	74	
Fl. 1-3 ⁵	2,4	2,3	
Samtals	722	1.196	474

⁴ Meðalþjónustubörf í flokkum 1-7.

⁵ Meðalflokkur umönnunarmats.

Í töflu 5. má sjá upplýsingar um fjölda fatlaðra barna og unglunga 1999 og 2008 með umönnunarmat og örorkulífeyri Tryggingastofnunar ríkisins.⁶ Árið 1999 er fjöldinn 722 en 1.196 árið 2008 sem er fjölgun um 474 eða 66%. Ólíklegt er að svo mikil aukning skýrist af raunverulegri fjölgun fatlaðra barna og unglunga. Sennilegt er að skýringa sé fremur að leita í aukinni þekkingu foreldra á réttindum og breyttum viðmiðum við mat.

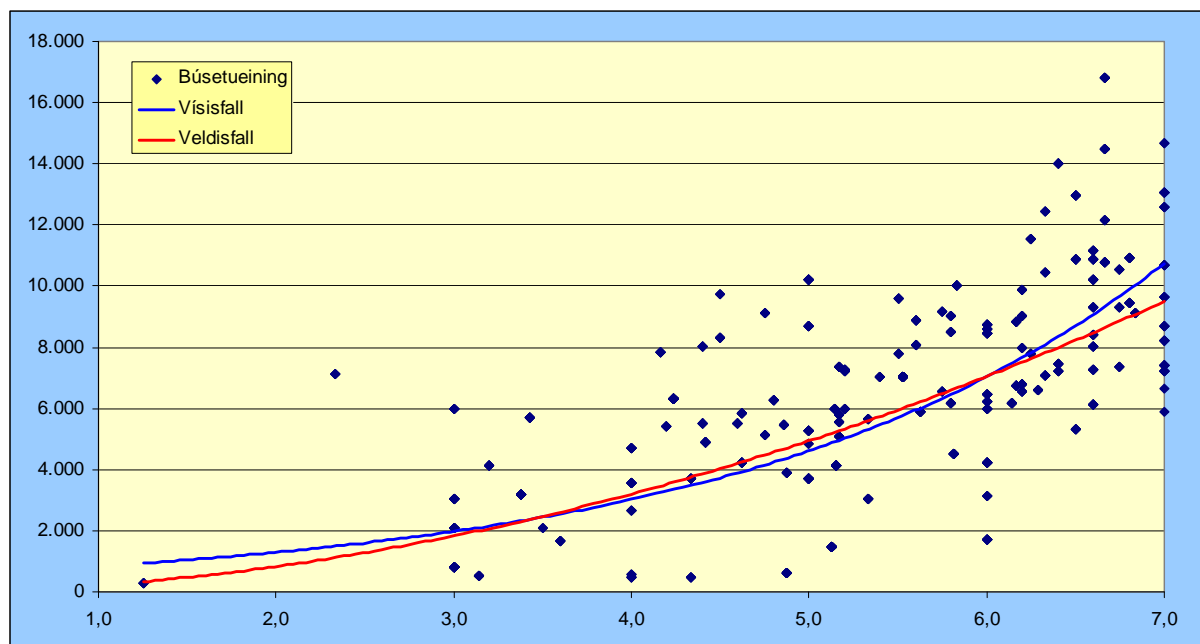
Fjöldi fatlaðra barna og unglunga samkvæmt upplýsingum svæðisskrifstofa er nokkuð hærri eða 1.465. Þessi munur getur skýrst af ónákvæmni í skráningu eða því að tekin séu með börn sem bíða mats.

6. Greining kostnaðar á einstakling

Gerð var sérstök greining á því hversu mikið það kosti að veita hverjum fullorðnum einstaklingi í þjónustuflokkunum sjö heildstæða þjónustu. Í þessu sambandi var safnað upplýsingum um fjölda og þjónustuþörf íbúa í einstökum búsetueiningum (sambýli, áfangastaður, frekari liðveisla í þjónustu- eða íbúðarkjarna), ásamt kostnaði viðkomandi eininga. Alls fengust upplýsingar um 126 búsetueiningar með 740 íbúum. Meðalstærð eininganna er um 6 íbúar, meðalþjónustuþyngd er 5,3⁷ og meðalkostnaður á íbúa um 6,4 m.kr.⁸ Lægsti kostnaður á íbúa er um 0,3 m.kr. og sá hæsti um 16,8 m.kr.

Heildarkostnaðurinn er um 4,7 miljarðar króna eða nærri 60% af heildarkostnaði við þjónustu ríkisins við fatlaða.

Mynd 1. Samhengi þjónustuþyngdar og kostnaðar á einstakling í búsetu (þús.kr.).



Notuð var tölfræðileg greining til að finna samhengi þjónustuþarfar og kostnaðar á einstakling. Samhengið er sýnt á mynd 1. Hver punktur á myndinni sýnir samhengi þjónustuþyngdar og kostnaðar vegna einnar búsetueiningar en í greiningunni er hver einstakur

⁶ Flokkum 4 og 5 er sleppt úr töflunni enda er um mjög fáa einstaklinga að ræða og kostnaður vegna þeirra vart mælanlegur.

⁷ Sem er nokkuð hærri en meðaltalið í töflu 2 sem er 4,7.

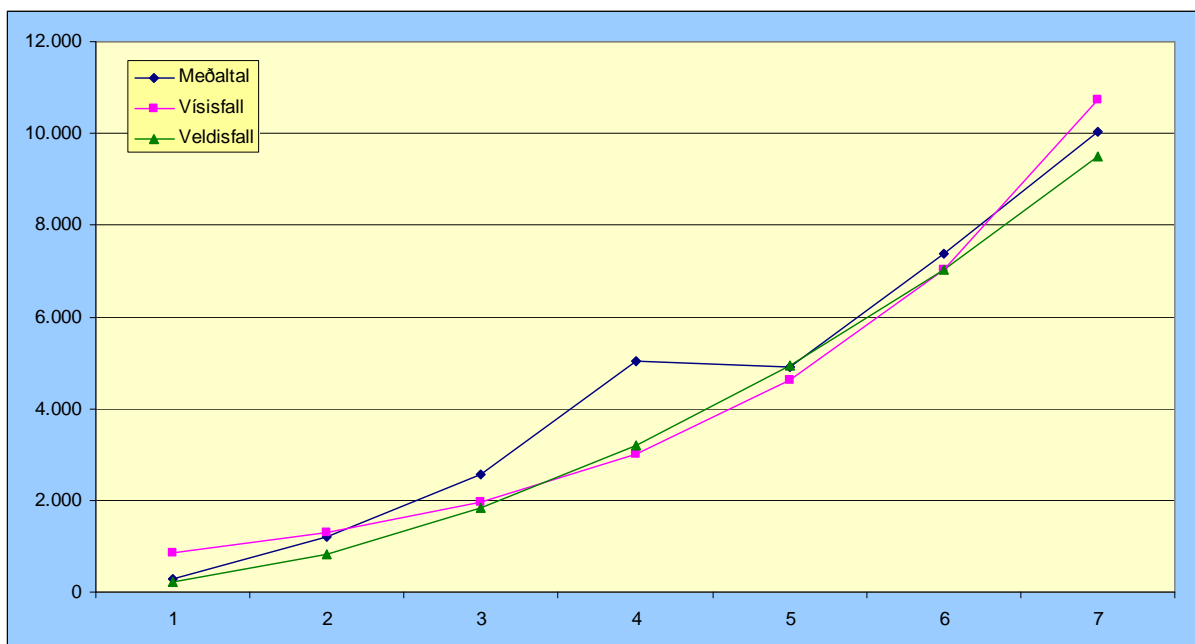
⁸ Allar upphæðir í sem nefndar eru í greiningunni eru á verðlagi ársins 2008.

Íbúi aðgreindur sérstaklega. Eins og sjá má á myndinni er greinilegt sambengi milli þjónustuþyngdar og kostnaðar en einnig er umtalsverður breytileiki í kostnaði innan hvers flokks. Nær engir íbúar eru í fyrsta og öðrum flokki þjónustuþyngdar og tiltölulega fáir í þeim þriðja.

Á myndinni eru fylgnilínur sem sýna sambengi þjónustuþyngdar og kostnaðar (hægt er að lýsa veldisfallinu með jöfnunni $y=215,96x^{1,9449}$ og vísisfallinu með jöfnunni $y=555,71e^{0,4232x}$). Fylgni milli þjónustuþyngdar og kostnaðar er mjög svipað hvort fallið sem er notað, þ.e. $R^2 = 0,4$ sem þýðir að þjónustuþyngd skýrir um 40% af kostnaði. Þar sem fylgnin er sambærileg hvor fallið sem er notað, er ekki hægt að segja að annað lýsi sambengi kostnaðar og þjónustuþyngdar betur en hitt.

Á mynd 2 eru sýndur meðalkostnaður í flokki ásamt þeim tveimur fylgilínum sem sýna sambengi þjónustuþyngdar og kostnaðar.⁹ Meðalkostnaður fylgir að mestu fylgnilínunum tveimur. Þó er áberandi að kostnaður í flokki 4 víkur talsvert frá línunum. Raunar er kostnaður í fjórða flokki örlítið hærri en í þeim fimmta sem ekki er eðlilegt, enda á þjónustuþyngd að lýsa umfangi og þar með kostnaði þeirrar þjónustu sem veitt er. Þetta gæti verið vísbending um skekkju í mati og að ekki sé gerður greinarmunur á þessum tveimur flokkum við matið. Því verður að telja að fylgnilínurnar lýsi eðlilegu sambengi þjónustuþyngdar og kostnaðar betur en meðaltalið. Þar sem ekki er hægt að segja að önnur línan skýri fylgnina betur en hin er valin sú leið að byggja kostnaðarmatið á meðaltali þeirra.

Mynd 2. Meðalkostnaður í flokki og fylgni þjónustuþyngdar og kostnaðar á einstakling (þús.kr.).



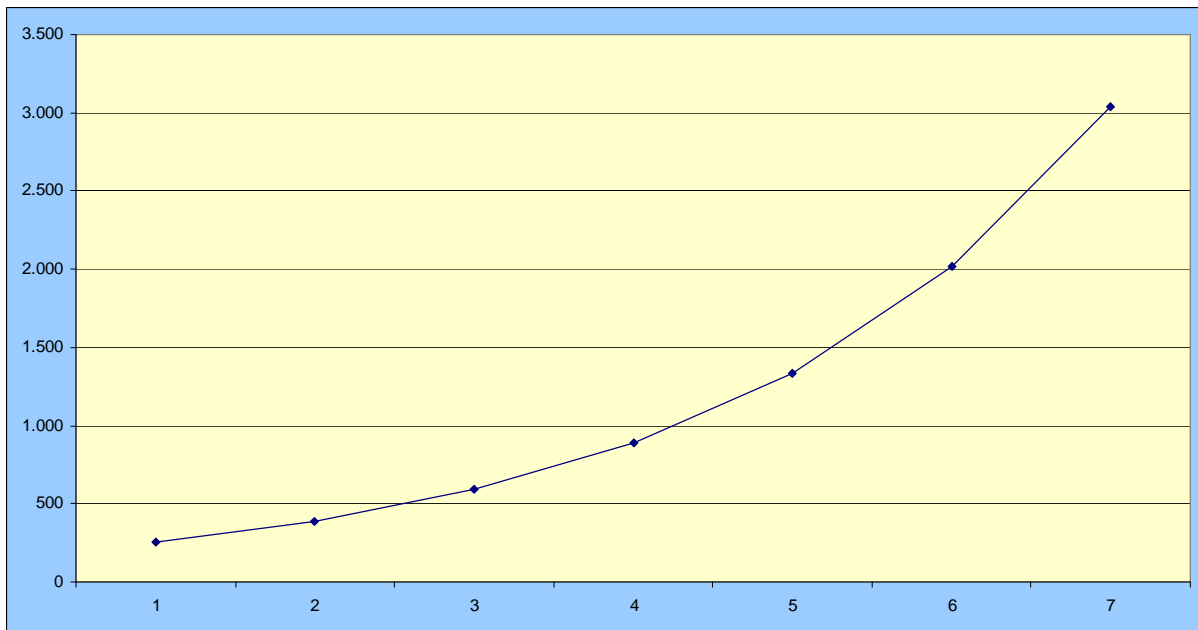
Þar sem þjónustuþyngd skýrir 40% af kostnaði eru 60% óskýrð, enda er breytileiki í kostnaði innan hvers flokks mikill. Nokkrar skýringar eru möguleikar á þessum breytileika:

1. Þjónustan er veitt í ólíkum búsetuúrræðum með ólíkan kostnað á einstakling.

⁹ Meðalkostnaður í flokki 2 hefur verið leiðréttur þar sem hann byggir aðeins á einni búsetueiningu með kostnað sem er nærri þrefaldur meðalkostnaður í þriðja flokki.

2. Umfang þjónustu getur verið ólíkt, t.d. getur verið umfang dagþjónustu utan búsetueiningar verið breytilegt.
3. Sumar búsetueiningar geta verið dýrar sökum fárra íbúa. Þetta gildir t.d. um hluta af einingum á landsbyggðinni.
4. Eins og nefnt hefur verið geta skekkjur verið í mati á þjónustuþyngd. Ef að þau gildi sem víkja meira en 50% frá meðaltali flokks eru hækkuð eða lækkuð um einn flokk hækkar fylgnin milli þjónustuþyngdar og kostnaðar upp í $R^2 = 0,7$ sem þýðir að þjónustuþyngd skýrir um 70% af kostnaði.
5. Að lokum getur breytileikin endurspeglad mismunandi hagkvæmni í rekstri ólíkra eininga. Ástæðan getur verið ólíkt kostnaðarstig eða slök nýting rýma.

Mynd 3. Samhengi þjónustuþyngdar og kostnaðar á einstakling í frekari liðveislu (þús.kr.).

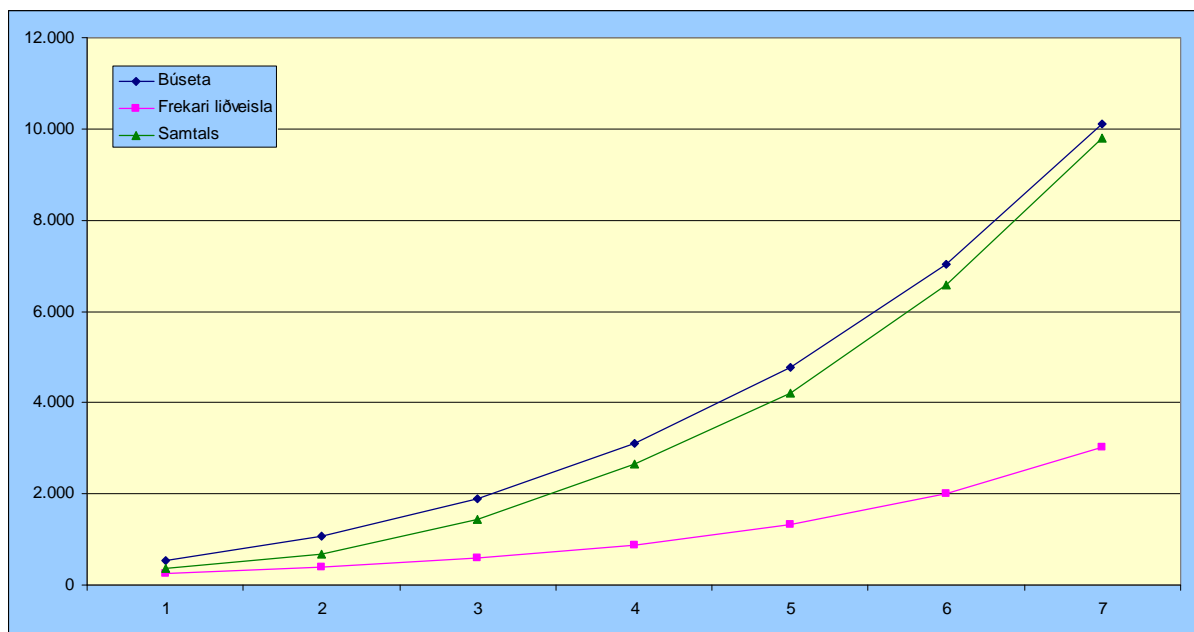


Kostnaður á einstakling með frekari liðveislu sem býr sjálfstætt og ekki í þjónustu- eða íbúðarkjarna er lægri en í kostnaður vegna annarra einstaklinga, þ.e. tæp ein m.kr. samanborið við 6,4 m.kr. í búsetueiningum. Þetta skýrist að hluta af minni þjónustuþyngd sem er 3,5 í frekari liðveislu en 5,5 í búsetu en einnig af ólíkum kostnaði þessara þjónustuúrræða.

Gerð var sérstök greining á samhengi kostnaðar og þjónustuþyngdar í frekari liðveislu og er niðurstaðan sýnd á mynd 3 (línunni er hægt að lýsa með jöfnunni $y = 172,16e^{0,4099x}$). Greiningin er ekki eins nákvæm og greiningin á búsetueiningunum en ætti þó að endurspeglar kostnaðarmun ólíkra þjónustuflokka.

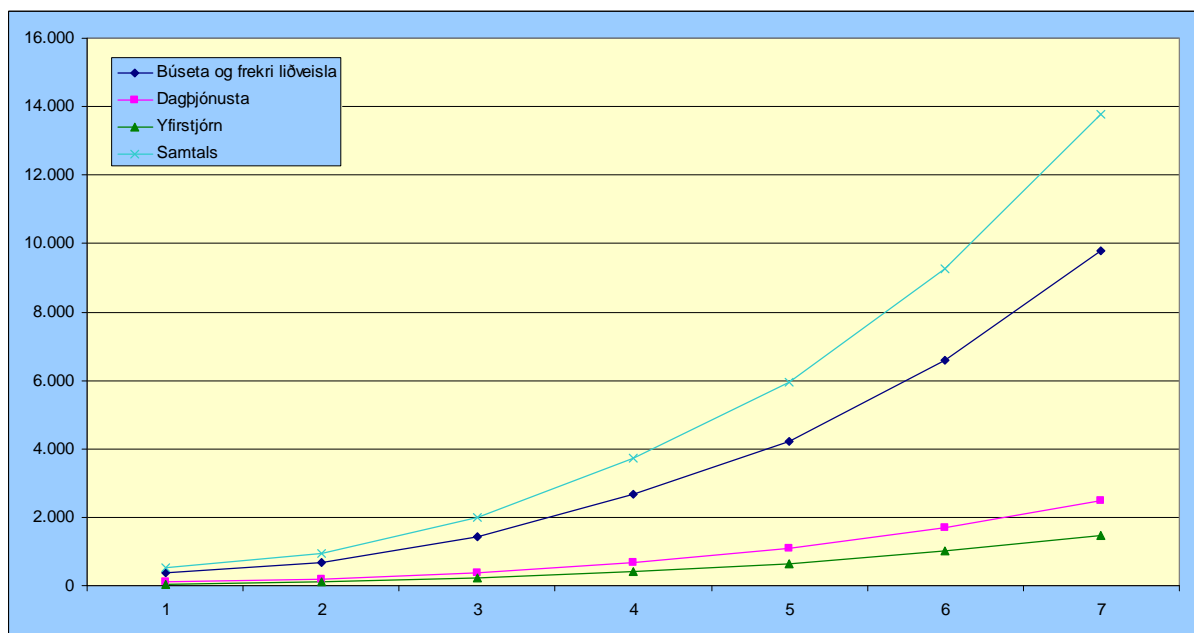
Á mynd 4 má sjá kostnað við búsetu og frekari liðveislu eftir þjónustuþyngd. Að meðaltali er kostnaður á einstakling í frekari liðveislu 30% af kostnaði við búsetu. Samanlagður kostnaður á einstakling við búsetu og frekari liðveislu er ekki mikið lægri en kostnaður á einstakling við búsetu. Þetta skýrist af því að einstaklingar í frekari liðveislu eru mun færri en í búsetu og að kostnaður við búsetu er 96% af heildarkostnaði þessara þátta.

Mynd 4. Kostnaður á einstakling við búsetu og frekari liðveislu eftir þjónustuþyngd (þús.kr).



Auk búsetuþjónustu og frekari liðveislu felst þjónusta við fullorðna í dagþjónustu af ýmsu tagi og ráðgjöf. Að auki verður að taka tillit til kostnaðar við yfirstjórn. Ekki eru forsendur til beins kostnaðarmats á þessum þjónustupáttum miðað við þjónustuþyngd. Því er farin sú leið að dreifa þessum kostnaðarpáttum í sama hlutfalli og kostnaði við búsetu og frekari liðveislu. Á mynd 5 er samsetning ólíkra kostnaðarpáttanna sýnd. Heildarkostnaður á einstakling er frá rúmri hálfri m.kr. í flokki 1 til tæplega 14 m.kr. í flokki 7. Eins og vænta má vega búseta og frekari liðveisla þyngst.

Mynd 5. Kostnaður á einstakling eftir þjónustupáttum og þjónustuþyngd (þús.kr.).

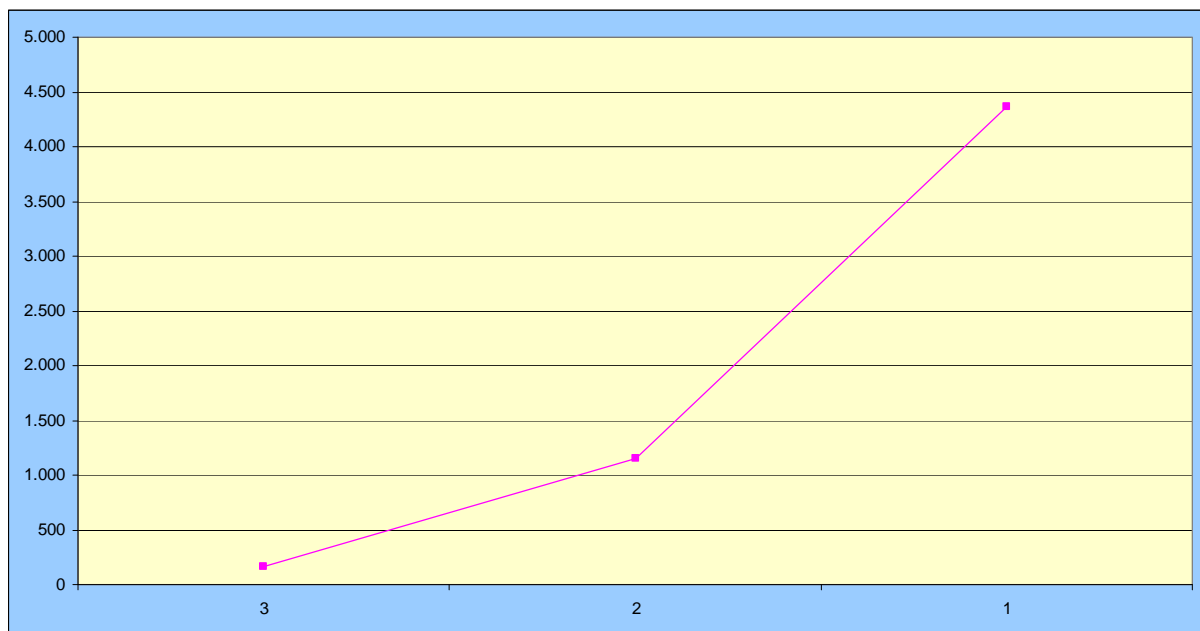


Mat á samhengi þjónustubarfar og kostnaðar er erfiðara vegna barna og unglunga en fyrir fullorðna. Ástæðan er sú að þjónustan byggir að mestu á stuðningi við fjölskyldur og fátítt er að börn og unglingar hafi búsetu utan heimilis. Þjónustan er því minna stöðluð en þjónusta við fullorðna og sérsniðin að þörfum og aðstæðum hvers og eins.

Þrátt fyrir þetta er hægt að nota óbeinar aðferðir við matið. Bæði er hægt að byggja á hlutfallslegum kostnaðarmun ólíkra flokka vegna umönnunarmats frá kostnaðarmatinu 1999 og með því að áætla hvernig kostnaður ólíkra þjónustubátta skiptast á flokkana. Niðurstöðurnar eru sýndar í mynd 6.

Mikill munur er á kostnaði ólíkra flokka enda er þjónusta við mjög fötluð börn og unglunga kostnaðarsöm. Munar þar mestu um heimili fyrir börn.

Mynd 6. Samhengi flokks umönnunarmats barna og unglunga og kostnaðar á einstakling (þús.kr.)



7. Kostnaður á einstakling

Í töflu 6 er að finna upplýsingar um heildarkostnað án húsnæðis vegna yfirfærslu þjónustu til sveitarfélaga miðað við einingakostnað og fjölda fatlaðra. Einingakostnaður þeirra sem er á biðlista er lægri en þeirra sem eru í fullri þjónustu enda byggir hann aðeins á einingakostnaði búsetuþjónustu. Heildarkostnaður vegna núverandi þjónustu um 8,2 miljarðar kr. og með biðlista um 8,8 miljarðar kr.

Við samsvarandi mat á kostnaði árið 2009 er eðlilegt að taka tillit til raunaukningar framlaga frá fyrra ári. Það er gert með því að áætla að um helmingur þeirra sem voru á biðlista á fyrra ári geti notið þjónustu árið 2009. Að auki er eðlilegt er að framreikna einingakostnað fyrir árið 2009 miðað við verðlagsuppfærslu fjárlaga. Niðurstöðurnar eru sýndar í töflu 7.

Tafla 6. Heildarkostnaður án húsnæðis 2008 vegna yfirfærslu þjónustu til sveitarfélaga miðað við einingakostnað og fjölda fatlaðra (þús.kr.).

Flokkur	Fjöldi			Einingakostnaður		Kostnaður		
	Í þjónustu	Biðlisti	Samtals	Þjónusta	Biðlisti	Í þjónustu	Biðlisti	Samtals
F 1	34	7	41	522	371	17.742	2.598	20.340
F 2	71	28	99	947	674	67.265	18.865	86.130
F 3	140	34	174	2.012	1.431	281.626	48.639	330.265
F 4	186	46	232	3.742	2.661	695.996	122.409	818.405
F 5	214	48	262	5.931	4.218	1.269.215	202.453	1.471.668
F 6	210	21	231	9.270	6.592	1.946.626	138.435	2.085.061
F 7	208	9	217	13.770	9.792	2.864.079	88.131	2.952.210
Fullorðnir	1.063	193	1.256			7.142.549	621.530	7.764.079
B 3	642		642	161		103.275		103.275
B 2	464		464	1.158		536.806		536.806
B 1	91		91	4.359		394.969		394.969
Börn	1.196		1.196			1.035.051		1.035.051
Alls	2.259	193	2.452			8.177.600	621.530	8.799.129

Tafla 6. Heildarkostnaður án húsnæðis 2009 vegna yfirfærslu þjónustu til sveitarfélaga miðað við einingakostnað og fjölda fatlaðra (þús.kr.).

Flokkur	Fjöldi			Einingakostnaður		Kostnaður		
	Í þjónustu	Biðlisti	Samtals	Þjónusta	Biðlisti	Í þjónustu	Biðlisti	Samtals
F 1	38	4	41	579	412	21.708	1.441	23.149
F 2	85	14	99	1.051	747	89.334	10.464	99.798
F 3	157	17	174	2.232	1.587	350.359	26.979	377.338
F 4	209	23	232	4.151	2.952	867.578	67.897	935.476
F 5	238	24	262	6.579	4.679	1.565.912	112.296	1.678.208
F 6	221	11	231	10.283	7.313	2.267.466	76.786	2.344.252
F 7	213	5	217	15.275	10.863	3.246.008	48.884	3.294.892
Fullorðnir	1.160	97	1.256			8.408.366	344.747	8.753.113
B 3	642		642	179		114.568		114.568
B 2	464		464	1.284		595.507		595.507
B 1	91		91	4.836		438.159		438.159
Börn	1.196		1.196			1.148.234		1.148.234
Alls	2.356	97	2.452			9.556.600	344.747	9.901.347

Kostnaður vegna þeirra sem eru í þjónustu er um 9,6 miljarðar. sem er um 17% hækkun frá fyrra ári. Þar af eru tæp 11% vegna verðlagsbreytinga og um 6% vegna raunaukningar. Kostnaður vegna biðlista er tæpar 350 m.kr. sem er lækkun um 45% frá fyrra ári enda mun biðlisti væntanlega minnka vegna raunaukningar framlaga á fjárlögum. Heildarkostnaður án húsnæðis er því áætlaður 9,9 miljarðar kr. sem er aukning um 13% eða um eða 2% raunaukning umfram styttingu biðlista, en það samsvarar áætlaðri fjölgun íbúa árið 2009.

8. Tekjutilfærsla og jöfnunaraðgerðir

Gerð var greining á ólíkum valkostum um tekjutilfærslu til sveitarfélaga og jöfnunaraðgerðum í því sambandi. Kostnaði var deilt niður á sveitarfélög á grundvelli fjölda fatlaðra, mats á umönnunarþyngd og einingakostnaði. Síðan var kannað hversu nálægt ólíkar aðferðir til fjármögnunar komust áætluðum kostnaði sveitarfélagana.

Hægt er að beita ólíkum aðferðum til að tekjutilfærslu vegna þjónustu við fatlaða og koma þær helstu fram í töflu 7. Eins og fram kemur í töflunni er samanlagður mismunur á tekjum og gjöldum verulegur. Sem dæmi má nefna að ef öll tekjutilfærslan ætti sér stað með hækkun úrsvarylutfalls myndi hluti sveitarfélaga vanta tekjur sem nemur 1.559 m.kr.¹⁰ en annar hluti sveitarfélaga fá tekjuafgang sem nemur sömu upphæð.

Tafla 7. Mismunur tekna og gjalda sveitarfélaga (neikvæður eða jákvæður) vegna þjónustu við fatlaða miðað við ólíkar aðferðir við tekjutilfærslu (m.kr.).

Fjármögnun á grunni:	Sveitar- félög	Þjónustu- svæði (18)	Þjónustu- svæði (11)
Útsvarstofns	1.559	1.208	1.096
Fjöldi íbúa	1.394	1.008	853
Fjöldi fatlaðra	765	607	480
Fjöldi mikið fatlaðra	595	367	319
Fjöldi miðlungs og mikið fatlaðra	434	307	252

Mismunurinn lækkar þegar miðað er við fjölda íbúa en ekki svo miklu að það mæli með þeirri aðferð. Mismunurinn minnkar fyrst verulega þegar miðað er við fjölda fatlaðra og þá einkum ef miðað er við fjölda miðlungs og mikið fatlaðra. Ef þjónustan er veitt í þjónustusvæðum í stað einstakra sveitarfélaga minnkar mismunurinn enn meir og nálgast það að vera ásættanlegur. Ekki er hægt að mæla með að öll tekjutilfærsla verði á grundvelli fjölda fatlaðra enda mynda það þýða að allar tekjur sveitarfélaga yrðu að renna í jöfnunarsjóð.

Það er í grundvallaratriðum æskilegt er að tekjutilfærsla til sveitarfélaga verði sem almennust, þ.e. sem mest í formi hækkunar útsvars og útsvarssvigrúms. Ástæðan er sú að slík fjármögnun samþættir faglega og fjárhagslega ábyrgð því sveitarfélögin fjármagna þjónustu af eigin tekjum. Útsvarstekjur eru að hluta háðar fjölda íbúa og eiga því að breytast í samræmi við breytingar á íbúafjölda og þar með óbeint á fjölda fatlaðra. Að auki dregur úr þörf fyrir að sérgreina fatlaða og meta þjónustuþörf þeirra.

Á mynd 7 er sýnt samhengi almennrar fjármögnunar og þarfar fyrir jöfnunaraðgerðir, þ.e. hvernig þörf fyrir jöfnunaraðgerðir eykst eftir því sem tekjutilfærslan byggir meir á útsvari.

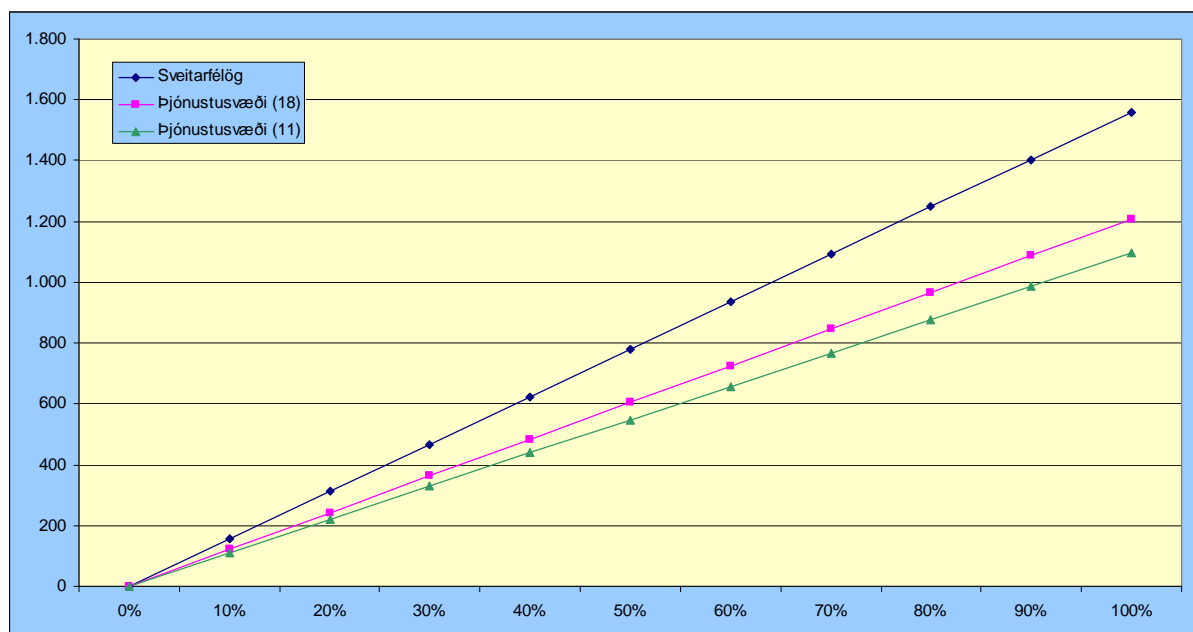
Ef fjármögnunin er algjörlega á grundvelli mats á þjónustuþörf (þ.e. hlutur útsvars 0%) ætti ekki að vera þörf fyrir jöfnunaraðgerðir. Þörfin fyrir jöfnunaraðgerðir eykst síðan stöðugt eftir því sem tekjutilfærslan byggir meira á útsvari og nemur tæpum 1,6 miljarði miðað við að hvert sveitarfélög fyrir sig annist þjónustuna. Ef þjónustan verður veitt af færri þjónustusvæðum minnkar þörf fyrir jöfnun niður í 1,1-1,2 miljarða eftir því hversu mörg þjónustusvæðin eru.

Myndin sýnir að hægt er að leita eftir ákveðnu jafnvægi milli beinnar hækkunar útsvarshlutfalls og jöfnunaraðgerða sem byggja á fjölda fatlaðra. Í töflu 8 kemur fram að hægt á að vera að ná ásættanlegri jöfnun með slíkum aðferðum.

Með því að tekjutilfærsla verði byggð á blandaðri aðferð þar sem byggt er á úrsvari og fjölda mikið fatlaðra (þjónustuflokkar fullorðinna 6-7) eða fjölda miðlungs og mikið fatlaðra (þjónustuflokkar fullorðinna 4-7) væri hægt að ná fram viðunandi jöfnun, þannig að mismunur tekna og gjalda færi niður í 250 – 500 m.kr. eftir því hvaða aðferð væri notuð.

¹⁰ Allar upphæðir sem nefndar eru í umfjöllun um tekjutilfærslu og jöfnunaraðgerðir eru á verðlagi ársins 2008.

Mynd 7. Samhengi almennrar fjármögnunar (útsvars) og þarfar fyrir jöfnunaraðgerðir (m.kr.).



Líklegt er að draga megi úr ofangreindum mismuni með bættri þjónustumati. Þannig eru vísbendingar um að fjöldi fatlaðra sé ofmetinn í hluta sveitarfélaga, enda hefur í ýmsum tilfellum orðið mjög mikil fjölgun fatlaðra frá árinu 1999. Má í þessu sambandi nefna að fullorðnum fötluðum einstaklingum hefur fjölgað um meira en 100% í 10 sveitarfélögum frá árinu 1999, að teknu tilliti til þróunar íbúafjölda. Í 17 sveitarfélögum hefur fötluðum börnum fjölgað frá 100% - 449%. Þó að þetta geti verið eðlilegt er líklegt að meginskýringin sé breytt mat og skráning.

Tafla 8. Mismunur tekna og gjalda sveitarfélaga (neikvæður eða jákvæður) vegna þjónustu við fatlaða miðað við blandaðar aðferðir við tekjutilfærslu (m.kr.).

Fjármögnun á grunni:	Sveitarfélög	Þjónustusvæði (18)	Þjónustusvæði (11)
Útsvarsstofns (42%), fjölda mikið fatlaðra (58%)	675	517	505
Útsvarsstofns (21%), fjölda miðlungs og mikið fatlaðra (79%)	414	302	244

Það vekur sérstaka athygli að fullorðnum fötluðum einstaklingum þar sem þjónusta er rekin af sveitarfélögum hefur fjölgað um 36% að teknu tilliti til breytinga á íbúafjölda en samsvarandi tala vegna reksturs svæðisskrifstofa er 5%. Fjölgun fatlaðra barna á svæðum rekin af sveitarfélögum er 80% að teknu tilliti til íbúafjölda en 41% þar sem þjónusta er í höndum svæðisskrifstofa.

Líklegt er að notkun á fjölda fatlaðra sem grundvallar jöfnunaraðgerða skapi þrýsting á að fleiri einstaklingar verði metnir fatlaðir og að þjónustuþörf þeirra verði metin sem hæst, enda stuðlar slíkt að hærri framlögum einstakra sveitarfélaga úr jöfnunarsjóði. Slík þróun myndi draga úr gæðum jöfnunarinnar og leiða til aukinnar sérgreiningar fatlaðra, sem varla getur talist æskilegt. Við þessu mætti bregðast með því að takmarka þann fjölda fatlaðra sem tekið er tillit til við jöfnunina. Þannig mætti ákveða að jöfnunin byggi á þeim 500 einstaklingum

sem teljast mest fatlaðir. Slíkt myndi skapa þrýsting á að bæta matið fremur en að fjölga þeim einstaklingum sem metnir eru.

Fyrirkomulag húsnæðismála hefur áhrif á þörf fyrir jöfnunaraðgerðir. Það myndi t.d. skapa umtalsverða þörf fyrir jöfnun að færa eignarhald húsnæðis ríkisins til viðkomandi sveitarfélaga eða þjónustusvæða. Ástæðan er sú að eignarhald er ólíkt eftir svæðum. Í sumum tilfellum á ríkið meginhluta húsnæðis en annarsstaðar er það í eign sjálfseignastofnana og einkaaðila. Tilfærsla eignarhalds til myndi því vera hagstæð sumum sveitarfélögum en ekki öðrum.

Með þessu má bregðast með ýmsum hætti. Húsnæðið gæti áfram verið eign ríkisins. Einnig væri hægt að stofna sameiginlegt fasteignafélag sveitarfélaga sem myndi leigja húsnæðið. Arðurinn myndi síðan renna til jöfnunar í málaflokknum. Að lokum mætti selja húsnæðið til sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana eða einkaaðila.

Viðauki 11: Fjárhagsleg óvissuatriði við kostnaðarmat

Ýmis álitaefni og óvissuatriði eru um ákvæði samnings ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu á þjónustu við fatlaða. Hér er fjallað um þau helstu og þá einkum þau sem snúa með einum eða öðrum hætti að fjárhagshlið samningsins. Þrjár leiðir eru til að bregðast við álitaefnum um fjárhagshlið samningsins:

1. Leitast við að bæta greiningu og kostnaðarmat þannig að óvissa verði lágmörkuð.
2. Setja skýr viðmið um álitaefni, þannig að þau geti myndað grunn að endurmati árið 2014.
3. Að forðast að leggja í greiningu eða skilgreiningu viðmiða vegna álitaefna sem líklegt er að hafi takmörkuð áhrif, nema þá til mjög langs tíma eða vega hvort annað upp. Þó geti afmarkaðir þættir verið hluti endurmats verði samningsaðilar sammála um það þegar þar að kemur.

1. Fjöldi og þjónustupörf fatlaðra

1.1 Þjónustupörf fatlaðra

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Aðferðafræði við mat á þjónustupörf fatlaðra ósamræmd og ófullkomin. 	<ul style="list-style-type: none"> Hætta á tilviljunarkenndum og kerfisbundnum skekkjum. Tilviljunarkenndar skekkjur eiga hvorki að leiða til ofmats eða vanmats kostnaðar. Kerfisbundin skekkja ætti fremur að leiða til ofmats kostnaðar (fremur hvatar til ofmats en vanmats). 	<ul style="list-style-type: none"> Bæta þarf mat á þjónustupörf og meta fjölda fatlaðra fyrir tilfærslu.

1.2 Tíðni fatlana

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Tíðni fatlana breytist vegna læknisfræðilegra, tækilegra, félagslegra og umhverfislegra þátta. 	<ul style="list-style-type: none"> Lækkuð tíðni hluta fatlana dregur úr kostnaði. Aukin tíðni hluta fatlana eykur kostnað. Bætt greining hefur áhrif á tíðnitölur. Þjóðfélagslegir þættir geta breytt viðmiðum um hverjir teljast fatlaðir. Ekki er víst að mat TR á fjölda fatlaðra barna endurspegli fjölda og tíðni í skilningi þjónustunnar. Ekki hægt að fullyrða hvort meiri hætta sé á ofmati eða vanmati kostnaðar. 	<ul style="list-style-type: none"> Óvissuþættir eru of margir til að hægt sé að mæla með nánari greiningu á tíðninni í tengslum við tilfærslu. Ólíklegt er að breytingar á tíðni hafi áhrif á kostnað fyrr en að 10-20 árum liðnum. Samanburður á tölum frá 1999 bendir ekki til auknar tíðni fullorðinna sem þurfa á búsetuþjónustu að halda. Meta þarf breytingar á fjölda og þjónustupörf fatlaðra yfir lengra árabil. Fylgjast þarf með fræðilegum rannsóknum á tíðni fatlana.

1.3 Fjöldi fatlaðra

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Óvissa um fjölda fatlaða. 	<ul style="list-style-type: none"> Mögulegt að fjöldi fatlaðra eldri árganga sé vanmetinn. Mögulegt að fjöldi fatlaðra sé ofmetinn vegna hvata til skráningar. Mögulegt að fjöldi fatlaðra sé ofmetinn vegna ónákvæmrar skráningar. Ekki hægt að fullyrða hvort meiri hætta sé á ofmati eða vanmati kostnaðar. 	<ul style="list-style-type: none"> Óvissan takmörkuð þar sem mat á kostnaði byggir fyrst og fremst á fjölda sem nýtur búsetuþjónustu. Bæta þarf mat á þjónustuþörf og meta fjölda fatlaðra fyrir tilfærslu. Meta þarf breytingar á fjölda og þjónustuþörf árið 2014.

1.4 Biðlisti

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Óvissa um fjölda fatlaðra á biðlistum. 	<ul style="list-style-type: none"> Óvissa vegna ósamræmis í skráningu biðlista. Óvissa vegna ólíkra skilgreininga á biðlista. Óvissa vegna breytinga á eftirspurn eftir þjónustu (t.d. dveljast börn lengur hjá foreldrum). Ekki öruggt að draga muni úr biðlista þó að sveitarfélög fái fjármagn til þess. Ekki hægt að fullyrða hvort meiri hætta sé á ofmati eða vanmati kostnaðar. 	<ul style="list-style-type: none"> Hægt að bæta upplýsingar um biðlista með samræmdri söfnun upplýsinga um alla sem taldir eru á biðlista og könnunar á óskum þeirra um þjónustu. Þetta felur í sér umtalsverða vinnu og kostnað. Bæta þarf mat á þjónustuþörf og meta fjölda fatlaðra fyrir tilfærslu. Meta þarf breytingar á fjölda og þjónustuþörf árið 2014.

2. Þróun þjónustunnar

2.1 Samþætting þjónustu

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Samþætting þjónustu þýðir að erfitt verður að aðgreina kostnað vegna þjónustu við fatlaða. Hvati til að endurskilgreina núverandi þjónustuþega sveitarfélaga sem fatlaða. 	<ul style="list-style-type: none"> Samþætting þjónustu ætti ein og sér að draga úr kostnaði en óljóst er hversu mikil lækkun kostnaðar gæti orðið. Hins vegar getur endurskilgreining þýtt að kostnaðurinn virðist aukast. 	<ul style="list-style-type: none"> Erfitt er að gera kröfur um bókhaldslegan aðskilnað þjónustu við fatlaða, enda gengur það gegn markmiðum um samþættingu þjónustu. Verði fjölgun þjónustuþega meiri en búast má við þarf að greina ástæðurnar, m.a. þarf að varpa ljósi á mat á þjónustuþörf og fyrri þjónustu þeirra einstaklinga sem bætast við hóp fatlaðra.

2.2 Breytingar á þjónustunni

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> • Þjónusta við fatlaða hefur tekið breytingum og mun áfram halda að gera það. • Óskir eru um aukið sjálfstæði og einstaklingsbundna þjónustu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auknar kröfur geta leitt til kostnaðarauka. • Þó þróun þjónustunnar geti aukið kostnað eru einnig mörg dæmi um að saman fari bætt og ódýrari þjónusta (aukið sjálfstæði eykur bjargir einstaklingsins). 	<ul style="list-style-type: none"> • Hugmyndir um þróun þjónustu eru rökrétt framhald af þróun undanfarinna áratuga og ekki þörf á sérstökum viðbrögðum vegna þess. • Æskilegt að stærri ákvarðanir um breytingar á þjónustu á landsvísi séu teknar í samráði ríkis og sveitarfélaga. • Taki löggjafinn ákvarðanir um bættu þjónustu er eðlilegt að ríkið bæti sveitarfélögum aukinn kostnað. • Taki sveitarfélög ákvarðanir um bættu þjónustu er eðlilegt að þau beri fjárhagslega ábyrgð á þeim.

2.3 Nærþjónustuáhrif

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> • Vegna nálægðar er erfiðara fyrir sveitarfélög að standa gegn óskum um aukna þjónustu. • Nálægðin gefur einnig færi á að nýta sveigjanlegar lausnir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nærþjónustuáhrif geta leitt til aukins kostnaðar en óljóst er hversu mikil aukningin gæti orðið. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnaðarmat vegna biðlista ætti að veða upp á móti þessum áhrifum, a.m.k. til skemmri tíma. • Nærþjónustuáhrif geta bæði byggt á málefnalegum og ómálefnalegum forsendum. • Kröfur til stærðar og fagmennsku þjónustusvæða ætti að draga úr ómálefnalegum kostnaðarauka. • Ekki hægt að horfa fram hjá því að aukinn kostnaður byggir á meðvituðum ákvörðunum sveitarfélaga. • Jákvæðir þættir nálægðar ættu að veða upp hættu á kostnaðaraukningu.

2.4 Jafnræði til þjónustu

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Erfitt getur verið að neita öðrum um sömu þjónustu og fatlaðir njóta. 	<ul style="list-style-type: none"> Kröfur um jafnræði gætu leitt til aukins kostnaðar en óljóst er hversu mikil aukningin gæti orðið. 	<ul style="list-style-type: none"> Þjónustuskyldur sveitarfélaga aukast í sjálfu sér ekki. Mikilvægt er að nálgast mál af þessu tagi með skipulegum hætti þannig að viðbrögð sveitarfélaga verði samræmd og ákveðin í samráði við ríkið. Ef aðilar ákveða að auka verði þjónustu vegna jafnræðissjónarmiða verði tekið tillit til þessa kostnaðarauka við endurmat 2014.

2.5 Hagræðingarmöguleikar

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Tilfærsla þjónustunnar til sveitarfélaga gefur færi á hagræðingu vegna aukinnar stærðar félagsþjónustu, einföldunar málsmeðferðar og þjónustu og meiri möguleika til að nýta hagkvæmstu þjónustuúrræði í hverju tilfalli fyrir sig. 	<ul style="list-style-type: none"> Hagræðing dregur úr kostnaði en óljós er hversu mikið. 	<ul style="list-style-type: none"> Hægt er að setja fram markmið um hagræðingu. Einnig þarf að taka tillit til hagræðingar ef kostnaðarauking vegna annarra þátta er metinn sértaklega (þróun þjónustunnar, nærþjónustuáhrif og jafnræði til þjónustu).

3. Húsnæðiskostnaður

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none"> Upplýsingar um raunkostnað vegna húsnæðis liggja ekki fyrir þar sem fjármögnun er fjölbreytt og tölur um árlegan rekstrarkostnað ósambærilegar. Vafi leikur á að jafnræði í leigugreiðslum ríki meðal fatlaðra. Dreifing húsnæðis í eigu ríkisins milli svæða er ójöfn. Sveitarfélögin bera nú þegar skyldur um að tryggja fötluðum húsnæði og greiða húsaleigubætur. Erfitt er að réttlæta mismunun í húsnæðisaðstoð við fatlaða og aðra öryrkja. 	<ul style="list-style-type: none"> Óvissa í kostnaði og áhrifum yfirtöku sveitarfélaga er umtalsverð. 	<ul style="list-style-type: none"> Greina þarf eignarhald húsnæðis, eignarhaldskostnað og núverandi rekstrarkostnað. Kanna þarf samspil húsnæðiskerfis fatlaðra við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, lög um húsaleigubætur og reglur um sérstakar húsaleigubætur. Taka þarf ákvarðanir um eignarhald og framtíðarreklarform húsnæðis sem nú er í eigu ríkisins.

4. Launabreytingar

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none">Mismunandi kjör starfsmanna ríkisins og sambærilegra starfsmanna sveitarfélaga getur kallað á leiðréttingu eða ýtt undir launaskrið.	<ul style="list-style-type: none">Greining sýnir að kjörin eru mjög sambærileg en ekki er hægt að útiloka að ólík launakerfi (starfsmat hjá sveitarfélögum og stofnanasamningar hjá ríki) geti í einstökum tilfellum leitt til ólíkra launa.	<ul style="list-style-type: none">Líta þarf til heildarkjara og koma í veg fyrir að allt misræmi einstakra kjarabátta verði leiðrétt til hækkunar.Fyrirséð að launaskrið verði mjög takmarkað á næstunni.Æskilegt er að fylgst verði sérstaklega með launaþróun sambærilegra starfa.

5. Breytingakostnaður

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none">Tilfærsla þjónustu við fatlaða felur í sér talsverðan breytingakostnað.	<ul style="list-style-type: none">Hægt á að vera að áætla kostnaðinn.	<ul style="list-style-type: none">Eðlilegt er að breytingakostnaður verði hluti kostnaðarmatsins.Verkefnisstjórn móti forgangsröðun um ráðstöfun fjármuna.

6. Þróun tekjustofna

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð
<ul style="list-style-type: none">Þeir tekjustofnar sem sveitarfélög fá til að fjármagna þjónustu við fatlaða geta þróast með öðrum hætti en kostnaður við að veita þjónustuna.	<ul style="list-style-type: none">Vegna efnahagsástandsins er óvissa mjög mikil um þessar mundir.Ljóst er að tekjur sveitarfélaga munu aukast meira en útgjöld þegar samdráttarskeiðinu líkur.	<ul style="list-style-type: none">Í grundvallaratriðum er eðlilegt að sveitarfélög beri nokkra áhættu vegna þróunar eigin tekjustofna.Í ljósi mikillar óvissu þarf mat á tekjustofnum að vera hluti endurmats 2014.

7. Samantekt

Unnið er að bættum aðferðum og frekari greiningu vegna þjónustuparfar fatlaðra, biðlista og húsnæðiskostnaðar.

Að teknu tilliti til þeirra óvissuatriða sem að ofan greinir verða eftirfarandi atriði lögð til grundvallar við endurmat á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga vegna tilfærslu á þjónustu við fatlaða árið 2014:

1. Fjöldi og þjónustupörf fatlaðra í búsetuþjónustu árin 2010 og 2014.
2. Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í búsetuþjónustu árið 2014 sem við tilfærslu naut þjónustu heilbrigðiskerfis og öldrunarstofnana.
3. Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í búsetuþjónustu árið 2014 sem hvorki nutu slíkar þjónustu 2010 né voru á biðlista eftir þjónustunni.
4. Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í búsetuþjónustu, sem voru 18 ára og yngri við tilfærsluna og höfðu ekki umönnunarmat þá þeim tíma.

5. Fjöldi og þjónustupörf þeirra sem eru á biðlista eftir búsetuþjónustu árin 2010 og 2014.
6. Fjöldi barna með umönnunarmat árin 2010 og 2014.
7. Fjöldi og tegundir nýrra þjónustuúrræða sem í boði verða við endurmatið og kostnaður þeirra.
8. Þróun einingakostnaðar vegna þeirra sem eru í búsetuþjónustu og mat á hugsanlegum breytingum hans.
9. Mat á breytingum á húsnæðisþörf og kostnaði vegna þeirra.
10. Mat á tekjustofnum sem sveitarfélög fá til að fjármagna þjónustu við fatlaða.

Tekið skal fram að matið árið 2014 er ekki bundið þessum fjárhagslegu óvissuþáttum heldur beinist það að áhrifum og árangri tilfærslu þjónustu við fatlaða í heild sinni.

Bætt greining fyrir tilfærslu	Skýr viðmið um endurmat	Engar sérstakar aðgerðir
• Þjónustupörf fatlaðra.		• Tíðni fatlana.
• Fjöldi fatlaðra.	• Fjöldi fatlaðra.	
• Biðlisti.	• Biðlisti.	
		• Samþætting þjónustu.
		• Breytingar á þjónustunni.
		• Nærþjónustuáhrif.
		• Jafnræði til þjónustu.
		• Hagræðingarmöguleikar.
• Húsnæðiskostnaður.		
		• Launabreytingar.
• Breytingakostnaður.		
	• Þróun tekjustofna.	