



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti
Síðumúla 24
108 Reykjavík

Reykjavík 23. nóvember 2023

2311023SA FHS
Málalykill: oo.64

Efni: Landsáætlun um innleiðingu samnings SP um réttindi fatlaðs fólks - óskað umsagnar

I. Inngangur

Vísað er til tilkynningar félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins í samráðsgátt stjórnvalda, sem birt var þann 9. nóvember 2023 (230/2023). Í tilkynningunni er fjallað um landsáætlun um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Markmið landsáætlunar er að fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slík réttindi og frelsi og að auka virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn þess.

Grunnur vinnu við landsáætlun byggir á vinnu 11 vinnuhópa sem störfuðu með verkefnisstjórn um gerð landsáætlunar. Samband íslenskra sveitarfélaga var með fulltrúa í öllum vinnuhópum og kom að vinnu við áætlanagerðina.

Landsáætlun felur í sér 57 aðgerðir sem eiga að koma í framkvæmd ákvæðum samnings SP um réttindi fatlaðs fólks.

II. Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga

II.1 Almennt um landsáætlun

Samband íslenskra sveitarfélaga fagnar því að fyrirliggjandi tillaga til þingsályktunar sé komin fram og telur hana framfaraskref hvað varðar réttindabaráttu fatlaðs fólks. Mikil og góð vinna hefur farið fram í öllum vinnuhópum sem sambandið tók þátt í að forma og móta ásamt stjórnvöldum og öðrum hagsmunaaðilum. Jákvætt er að tekin sé saman heildstæð aðgerðaáætlun með skýrri ábyrgðarskiptingu milli ráðuneyta.

Sambandið telur jákvætt að tengja aðgerðir við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og jafnframt að ganga eigi lengra til þess að virða mannréttindi fatlaðs fólks, s.s. með lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Frá því sveitarfélög tóku við málaflokki fatlaðs fólks hafa þau lagt áherslu á að veita eins góða þjónustu og unnt er til fólks í sínu nærumhverfi. Miðað við reglubundnar kannanir þá hefur fatlað fólk verið ánægðara með þjónustu sveitarfélaga heldur en fyrra fyrirkomulagið þar sem ríkið sinnti þjónustunni.

Fyrirliggjandi þingsályktun er jákvætt skref í því að uppfylla eitt af markmiðum Sambands íslenskra sveitarfélaga, en fram kemur í stefnumörkun sambandsins:

- 4.4 Unnin verði heildarstefna um málefni fatlaðs fólks með forgangsraðaðri og fjármagnaðri aðgerðaáætlun. Sérstök áhersla

verði lögð á að stytta biðlista eftir búsetuúrræðum og tryggja samfellu í þjónustu þegar fatlaður einstaklingur nær fullorðinsaldri.

Landsáætlun er ætlað að verða hluti af heildstæðri stefnumótun í þjónustu við fatlað fólk og vonar sambandið að þetta sé eingöngu fyrsta skrefið í þá átt. Taka ber þó fram að ekki er fjallað ítarlega um fjármögnun þeirra úrræða sem um ræðir að öðru leyti en því að tekið er fram að gert sé ráð fyrir að fjárheimildir hvers ráðuneytis fyrir sig sem ábyrgð ber á viðkomandi aðgerð standi undir fjármögnun viðkomandi aðgerðar. Þá kemur fram að „sumar aðgerðir“ verði kostnaðarmetnar samhliða vinnu að framkvæmd þeirra, s.s. við undirbúning frumvarpa eða við mótun tillagna í einstökum málaflokkum. Sambandið telur afar mikilvægt að faglegar greiningar á kostnaði liggja fyrir hvað allar aðgerðir varðar, sérstaklega þær er snúa að sveitarfélögunum og aukinni þjónustu sem þau eigi að veita.

Afar stór hluti aðgerðaáætlunar byggir á því að kortleggja og greina stöðuna og setja á fót starfshópa/vinnuhópa í því skyni. Stofna á að minnsta kosti 13 vinnuhópa sem sambandið á aðild að (B4, B8, B9, B10, C3, C5, C7, D7, E2, E3, E6, E7, E11, E12), sambandið er tilgreint sem samstarfsaðili í 19 aðgerðum (A1, A2, A3, A7, A12, A14, B1, B3, B6, B7, B9, C1, C3, C4, E1, E2, E4, E7, E12) og sveitarfélög nefnd samstarfaðilar í 16 aðgerðum (A3, A4, A9, A11, B4, B7, B8, C5, C6, C7, D7, D8, D9, D10, D11, E11). Taka ber fram að um bæði tíma- og mannaflsreka vinnu er að ræða. Mikilvægt er að greina í hverju vinnuframlag sambandsins og sveitarfélaga skuli vera fólgið í hverju tilviki fyrir sig. Ekki sé sjálfgefið að unnt sé að manna starfshópa og sinna samráði eingöngu með þeim mannauði sem til staðar er hjá sambandinu í dag eða einstökum sveitarfélögum enda er þetta málaflokkur sem hefur verið undirfjármagnaður til fjölda ára hjá sveitarfélögum eins og kunnugt er. Er því mikilvægt að umfang vinnu hvers hóps fyrir sig sé skýrlega skilgreint í erindisbréfum starfshópa svo sambandið og sveitarfélög geti metið forsendur þátttöku í slíkum hópum.

II.2 Fjármögnun málaflokksins

Óhjákvæmilegt er að nefna í tengslum við fyrirbyggjandi landsáætlun að enn hafa ríki og sveitarfélög ekki náð saman hvað varðar kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, en halli á málaflokksnum gagnvart sveitarfélögum er á bilinu 14-15 milljarðar miðað við þær tölulegu greiningar sem til staðar eru. Nauðsynlegt er að ljúka samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga hvað varðar fjármögnun á málaflokki þessum, svo kraftar starfsfólks bæði ríkis og sveitarfélaga nýtist til þess að bæta þjónustu til notenda málaflokksins. Telur Samband íslenskra sveitarfélaga að áður en farið er í aðgerðir á grundvelli landsáætlunar, en gera má ráð fyrir að heildarkostnaður þeirra aðgerða geti numið hundruðum milljóna, þá sé meira forgangsmál að sú þjónusta sem í boði er í dag fyrir fatlað fólk sé fjármögnuð að fullu. Ný verkefni eru góðra gjalda verð en samstarfsvilji sveitarfélaganna til þátttöku í þeim verður ekki jafn mikill þegar setja á nýjar og meira íþyngjandi skyldur á sveitarfélögin án þess að leyst hafi verið úr þeirri deilu sem verið hefur um fjármögnun málaflokksins síðastliðin ár.

Við þetta tækifæri vill sambandið jafnframt benda á að með lögfestingu samnings SP um réttindi fatlaðs fólks, eru líkur til þess að fatlaðir einstaklingar muni geta byggt ríkari rétt á ákvæðum samningsins, sem og úrlausnum dómstóla ESB og

Mannréttindadómstóls Evrópu. Allar líkur eru því á að með lögfestingu samningsins muni þessi þjónusta verða enn umfangsmeiri og enn dýrari. Ekkert heildstætt kostnaðarmat hefur verið gert hvað varðar lögfestingu samningsins, en yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar hefur verið að lögfesta samninginn á yfirstandandi þingi ? og lýsir sambandið yfir verulegum áhyggjum yfir því hvað erfiðlega hefur gengið að ná saman um raunhæfa og eðlilega fjármögnun þessa viðamikla og mikilvæga málaflokks.

II.3 Um einstakar aðgerðir

Samband íslenskra sveitarfélaga telur fjölda aðgerða hafa jákvæð markmið sem geti aukið og bætt þjónustu til fatlaðs fólks á öllum stigum mannlífs. Er sambandið sérstaklega ánægt með einstakar aðgerðir sem kallað hefur verið eftir undanfarin ár, s.s. varðandi sértæka geðheilbrigðisþjónustu fyrir fatlað fólk, markmið um aukna samvinnu milli mismunandi stjórnvalda og stofnana sem koma að málaflokknum, s.s. samþættingu félags- og heilbrigðisþjónustu. Þrátt fyrir það er nauðsynlegt að gera athugasemdir við einstakar aðgerðir. Að stórum hluta eru gerðar athugasemdir við að eingöngu í ákveðnum hluta aðgerða eigi að vinna kostnaðarmat á tillögum hópa þrátt fyrir að fyrirsjáanlegt sé að tillögur varði breytingu eða aukningu á þjónustu gagnvart fötluðu fólki. Samband íslenskra sveitarfélaga telur nauðsynlegt að kostnaðarmeta allar aðgerðir sem varða þjónustu sveitarfélaga og að í einhverjum tilfellum þurfi að gera kostnaðar- og ábatagreiningar. Með slíku vinnulagi verði komið í veg fyrir deilur stjórnvalda og sveitarfélaga um kostnað síðar meir. Vitund verður að vera til staðar um kostnað þeirra tillagna sem lagðar eru fram í starfi þeirra hópa sem stofnaðir verða. Við gerð landsáætlunar og í starfi þeirra vinnuhópa sem starfandi voru við landsáætlun var ákveðið að ekki yrði fjallað um kostnað sérstaklega heldur ætti að gera það í tengslum við framkvæmd einstakra aðgerða. Mikilvægt er að staðið verði við þau fyrirheit og það verði meginregla að allar aðgerðir séu kostnaðarmetnar af viðkomandi hóp. Að öðrum kosti er verið að búa til falskar væntingar notenda um verulega aukna þjónustu þegar raunin er að afla þarf fjármagns til þess að hrinda verkefninu í framkvæmd. Verður fjallað hér að aftan nánar um einstakar aðgerðir.

B.4 Gildandi laga- og reglugerðarumhverfi verði greint m.t.t. til aðgengis fyrir öll

Í aðgerð B.4 í landsáætlun á að stofna vinnuhóp sem er falið að kortleggja og greina laga- og reglugerðarumhverfi m.t.t. aðgengis fyrir öll og heimilda eftirlitsstofnana til beitingu viðurlaga. Leggja á fram tillögur að breytingum hvað varðar kvörtunarleiðir og afgreiðslutíma.

Í þessu sambandi er afar mikilvægt að hluti verkefna vinnuhópsins verði vinnsla kostnaðarmats vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum hvað þetta varðar. Miðað við vinnu aðgengisfulltrúa sveitarfélaga er ljóst að ef gera á stífari kröfur til aðgengis fyrir alla að stofnunum sveitarfélaga gæti kostnaður við breytingar alls húsnæðis numið hundruðum milljóna eða milljarða á landsvísu.

Aðgerð B.7 - Hlutverk, umboð og fjöldi aðgengisfulltrúa verði skýrð

Í aðgerð B.7 í landsáætlun er fjallað um hlutverk, umboð og fjölda aðgengisfulltrúa. Fram kemur að í þessari aðgerð skuli ríki í samráði við sveitarfélög skilgreina hlutverk og umboð aðgengisfulltrúa í byggingarreglugerð auk þess sem setja eigi markmið um að hvert sveitarfélag og þjónustusvæði sem hefur fleiri en 1.000 íbúa skipi aðgengisfulltrúa. Hann eigi að meta aðgengi fatlaðs fólks að þjónustu ríkis og sveitarfélaga og komi með tillögur að úrbótum og annist auk þess fræðslu gagnvart tilteknum markhópum.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur starf aðgengisfulltrúa sveitarfélaga afar mikilvægt. Gert var átak í aðgengismálum sveitarfélaga með átaki þáverandi Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og þáverandi félags og barnamálaráðuneytis. Í atakinu fólst úthlutun á fjármunum til sveitarfélaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélaga til þess að bæta úr aðgengismálum í sínu sveitarfélagi. Samhliða því voru opinberir aðilar hvattir til þess að skipa aðgengisfulltrúa og hefur stór hluti sveitarfélaga skipað aðgengisfulltrúa. Miðað við orðalag aðgerðarinnar virðist eiga að veita aðgengisfulltrúa stærri og lögformlegri sess hjá öllum sveitarfélögum og veita honum einhvers konar valdheimildir gagnvart sveitarfélögum. Samband íslenskra sveitarfélaga telur nauðsynlegt að ræða þessa fyrirætlun vel og greina kostnað. Auk þess þurfi að fara afar varlega í að veita slíkum aðila valdheimildir með einhverjum hætti sem gangi framur ákvörðunum sveitarfélagsins sem um ræðir og þeirri forgangsröðun á nýtingu fjármagns sem liggur fyrir í viðkomandi sveitarfélagi. Áskilur sambandið sér rétt til þess að fjalla mun ítarlegar um hlutverk aðgengisfulltrúa og skyldur sveitarfélaga til skipunar aðgengisfulltrúa komi fram tillögur til breytinga á lögum eða reglugerðum hvað þetta málefni varðar.

C.3. Fatlað fólk eigi kost á húsnæði við hæfi.

Í aðgerð C3 felst að skipa eigi starfshóp sem falið verði að kortleggja og koma með tillögur að úrbótum hvað varðar húsnæðisöryggi fatlaðs fólks. Áhersla eigi að vera á sjálfsákvörðunarrétt einstaklinga um búsetuform og lagðar fram tillögur að leiðum til að draga úr íþyngjandi húsnæðiskostnaði.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur mikilvægt að gera úrbætur hvað varðar húsnæðiskosti fatlaðs fólks. Fyrir liggur þó að skyldur hvað varðar húsnæði fyrir fatlað fólk hvíla að stórum hluta á sveitarfélögum í gegnum félagslegt íbúðakerfi hvers sveitarfélags fyrir sig. Í erindisbréfi starfshópsins er afar mikilvægt að hluti verkefna starfshópsins verði að kostnaðarmeta hvaða áhrif tillögur starfshópsins hafi á sveitarfélög. Tillögurnar þurfi að vera þannig úr garði gerðar að ef gera eigi meira íþyngjandi kröfur á sveitarfélög til þess að bjóða upp á fjölbreyttara úrval búsetukosta þurfi jafnframt að leggja til hvernig skuli fjármagna þær breytingar.

C.5 Greining á forsendum og möguleikum á að þjónusta og fjármagn fylgi einstaklingi

Í aðgerð C.5 í landsáætlun er gert ráð fyrir stofnun verkefnishóps sem eigi að vinna að greiningu á því hvað myndi þurfa til svo þjónusta og fjármagn geti fylgt einstaklingi, en sé ekki bundin við tiltekinn stað eða stofnun. Hópurinn verði bæði skipaður einstaklingum sem nýta þjónustu og þeim sem veita hana.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur nauðsynlegt að samþætta þessa vinnu við yfirstandandi vinnu um framtíð þjónustu sem byggir á notendastýrðri persónulegri aðstoð. Samþætta þarf þá kosti sem til staðar eru til þess að veita fötluðum einstaklingum þjónustu. Fyrir liggur að heimild er til gerðar notendasamninga við fatlað fólk í ákveðnum tilvikum, sbr. ákvæði 10. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að huga að hlutverki heilbrigðisþjónustu gagnvart fötluðu fólki og hvort hægt sé að byggja upp heildstætt kerfi þjónustu milli sveitarfélaga og heilbrigðisþjónustu í viðkomandi sveitarfélagi. Ekki hefur verið nægilega þétt samstarf milli þessara eininga í þjónustu við fatlað fólk hingað til og ætti það að vera einn þáttur í verkefni hópsins, sem mögulega má samþætta við aðgerð E.7. Sambandið lýsir yfir ánægju með að skýrlega komi fram í landsáætlun að hópurinn skuli vinna kostnaðar- og ábatagreiningu í tengslum við vinnu starfshópsins.

C.7 Réttur fatlaðs fólks til að njóta fjölskyldulífs verði tryggður

Í aðgerð C.7 í landsáætlun er fjallað um að tryggja skuli að viðeigandi stuðningur standi til boða til að gera fötluðu fólki kleift að njóta réttar síns til fjölskyldulífs. Stofna á samráðshóp ráðuneytis, sambandsins og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks þar sem mótaðar verði leiðbeiningar, þar sem m.a. verði horft til þess hvernig þjónustubörf er metin, hvaða þjónusta standi til boða og hvort horft sé til fjölskylduaðstæðna.

Sambandið telur þessa aðgerð mikilvæga og vera í samræmi við anda samnings SP um réttindi fatlaðs fólks. Þrátt fyrir það er afar fyrirsjáanlegt að út úr vinnu starfshópsins gætu komið niðurstöður sem fela í sér aukna þjónustu og aukinn kostnað sveitarfélaga. Grundvallaratriði er að samráðshópurinn hafi það sem skýrt verkefni að kostnaðarmeta þær breytingar sem lagðar eru til með sannreyndum hætti. Ekki sé nægilegt að stofna samráðshóp sem hafi það að markmiði að leggja fram tillögur sem miði að verulega aukinni þjónustu án þess að kostnaðarmat fylgi vinnu starfshópsins og það sé í forgrunni í hverju skrefi að kostnaðarvitund sé til staðar um hverja tillögu starfshópsins.

D.10 Aukið samstarf Vinnumálastofnunar og aðgreindra vinnustaða/virkniúrræða

Í aðgerð D.10 í landsáætlun er lagt til að aukið samstarf verði milli Vinnumálastofnunar og aðila sem reka vinnu- og virkniúrræði fyrir fatlað fólk. Þá sé markmið um að einstaklingar sem starfi á aðgreindum vinnustöðum fái aukin tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að aukið samstarf sé afar mikilvægt. Er það enda eitt af stefnumiðum sambandsins að auka atvinnuþátttöku fatlaðs fólks:

- 4.6 Sambandið vinni aðgerðaáætlun um breytingu virkniúrræða/aðgreindra vinnustaða yfir í atvinnuþátttöku fatlaðs fólks.

Fagnar sambandið því þessari aðgerð í landsáætlun.

E.2 Leiðbeiningar til sveitarfélaga um akstursþjónustu fatlaðs fólks verði endurskoðaðar


Í aðgerð E.2 í landsáætlun kemur fram að stofnaður verði vinnuhópur sem endurskoði gildandi leiðbeiningar um akstursþjónustu m.t.t. hugmyndafræðinnar um aðgengi fyrir öll. Samband íslenskra sveitarfélaga telur mikilvægt að við mat á þjónustupörf þá sé nauðsynlegt að misjafnar heimildir til akstursþjónustu séu til staðar eftir því hvort viðkomandi aðili sé búsettur í miklu dreifbýli eða þéttbýli. Sveitarfélög hafa litið svo á að þau veiti fötluðu fólki sambærilega aksturþjónustu og þau veita öðrum íbúum en tryggi að hinn fatlaði geti sótt nauðsynlega þjónustu, nám og vinnu. Einstaklingar, þ.m.t. fatlað fólk, velur sér búsetu og ekki er hægt að gera ráð fyrir því að þjónusta við fatlaða sé með nákvæmlega sama hætti í miklu dreifbýli og þegar fatlaður einstaklingur býr í þéttbýli með þéttriðnu neti almenningsgangna. Ef gera á breytingar á því fyrirkomulagi sem viðhaft hefur verið er nauðsynlegt að vinnuhópurinn vinni kostnaðarmat á slíkum breytingum, enda er um verulega kostnaðarsama þjónustu að ræða hjá sveitarfélögum, sérstaklega ef útvíkka á akstursþjónustu, t.d. vegna menningarviðburða að kvöldi til, með tilheyrandi þörf á auknum mannafla og dýrari þjónustu.

III. Niðurlag

Samband íslenskra sveitarfélaga telur fyrirbyggjandi landsáætlun gagnlega stefnumörkun sem vinna megi að á næstu árum. Mikilvægt er þó að ljúka viðræðum um núverandi fjármögnun málaflokksins og skýra hvernig fjármögnun verði háttað til framtíðar. Bindur sambandið vonir við að landsáætlun sé eingöngu eitt þeirra skrefa sem ríkið muni stíga til þess að þjónusta við þennan hóp verði í samræmi við þau lönd sem við berum okkur saman við. Væntir sambandið góðs samstarfs við ráðuneytið á komandi misserum um framkvæmd einstakra aðgerða í landsáætlun.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediktsdóttir
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs