



Alþingi  
Erindi nr. P 139/619  
komudagur 2. 12. 2010

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. félags- og tryggingamálanefndar

Reykjavík 2. desember 2010

Austurstræti 8 – 10  
150 REYKJAVÍK

0712408SA TP  
Málalykill: 236

### Efni: Frv. til laga um breyt. á lögum um málefni fatlaðra – 256. mál 139. lþ.

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis, dags. 25. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint þingmál.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið, er það flutt til þess að hrinda í framkvæmd heildarsamkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu á málefnum fatlaðra. Samkomulagið var undirritað þann 23. nóvember sl. og felur í sér að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á þjónustu við fatlað fólk flytjist frá ríki til sveitarfélaga þann 1. janúar 2011. Frá því tímamarki munu sveitarfélögin bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar, að því marki sem einstakir hlutar hennar eru ekki undanskildir við yfirfærsluna.

Samkomulagið tíundar þá átta þjónustubætti sem sveitarfélögin taka við og fyrir liggur í skýringum við frumvarpið að nokkur verkefni verða áfram á verksviði ríkisins. Einkum er þar um að ræða Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, umönnunargreiðslur samkvæmt lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, greiðslur samkvæmt lögum nr. 22/2006, um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, styrkir vegna bifreiðakaupa sem forsjármenn fatlaðra barna eiga rétt á samkvæmt lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, og niðurfelling bifreiðagjalda samkvæmt lögum um bifreiðagjald og kostnaður vegna ferða fatlaðs fólks frá landsbyggðinni til Reykjavíkur þegar um er að ræða nauðsynlegar ferðir að tilhlutan lækna.

Velferðarráðherra mun fara með yfirstjórn málefna fatlaðs fólks og ber hann ábyrgð á opinberri stefnumótun í málaflokknum. Þessi stefnumótun skal gerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga. Velferðarráðuneyti og stofnanir á starfssviði þess munu bera ábyrgð á eftirliti með málaflokknum í heild, réttindagæslu fatlaðs fólks og hafa umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða í samvinnu við sveitarfélögin.

### Almennt um frumvarpið

Sveitarfélögin í landinu, og sambandið fyrir þeirra hönd, fagna því mjög að náðst hafi heildarsamkomulag um yfirfærsluna. Lögð er áhersla á að fyrirliggjandi frumvarp, og önnur þingmál vegna yfirfærslunnar, eru flutt gagngert í því skyni að samkomulagið komist til framkvæmda. Sambandið óskar eftir því að félags- og tryggingamálanefnd hafi þetta samhengi í huga við umfjöllun sína um frumvarpið.



Jafnframt skal tekið fram, að frumvarpið hefði að ósekju mátt vera fyrir á ferðinni. Er miður að þingmenn og umsagnaraðilar fái ekki betra svigrúm til þess að fara yfir málið. Á móti skal á það bent, að allt þetta ár hefur verið unnið sleitulaust að málinu á vettvangi verkefnisstjórnar og fagnefnda sem undir hana heyra. Málið hefur því fengið afar ítarlega skoðun og umræðu og vert er að undirstrika að um þær niðurstöður samningsgerðarinnar, sem fram koma í ofangreindu frumvarpi, ríkir full sátt og eindrægni milli fulltrúa ríkis, sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks.

Af þessari ástæðu ætti að takast að ljúka þinglegri meðferð málsins í tæka tíð fyrir áramót og vonast sambandið til þess að allir aðilar leggi sitt af mörkum til þess að það gangi eftir.

Það var lyklatríði í því að samkomulag náðist, að mælt yrði fyrir um endurmat yfirfærslunnar og að framvinda verkefnisins yrði vöktuð með reglulegum hætti fram til 2014. Forsendur samkomulagsins byggja þannig á þremur skilgreindum römmum: lagaramma, fjárhagsramma og faglegum ramma. Sambandið mun, fyrir hönd sveitarfélaganna, fylgjast með framvindunni og greina hvort þróunin stefni út fyrir þessa ramma.

Samkvæmt ákvæðum samkomulagsins getur það falið í sér verulega röskun á forsendum þess ef farið er út fyrir þessa ramma. Sem dæmi má taka að breytt löggjöf í málaflokknum getur þýtt verulega röskun ef þar eru settar inn nýjar lögbundnar skyldur á sveitarfélögin, t.d. um aðgengismál. Veruleg röskun á fjárhagsramma myndi t.d. liggja fyrir ef kostnaður vegna biðlista fer umfram þær 200 mkr. sem ætlaðar eru til þess á árinu 2012. Veruleg röskun á faglegum ramma gæti komið fram verði fyrirkomulagi mats og greininga breytt á tímabilinu.

### **Stefnumörkun til framtíðar**

Enda þótt fyrirliggjandi þingmál feli fyrst og fremst í sér aðlögun á gildandi lagaramma m.t.t. yfirfærslunnar, hefur frumvarpið að geyma ýmis atriði sem varða stefnumörkun til framtíðar í málaflokknum. Auk þess sem löggjafinn kemur að málum á þessu stigi, liggur og fyrir að opinber stefnumörkun stjórnvalda mun koma til kasta þingsins þegar þar að kemur, hvort sem stefnumörkunin verður á formi þingsályktunartillagna eða frumvarpa til innleiðingar á tilteknum þáttum, m.a. um réttindagæslu fatlaðs fólks, eins og boðað er í ákvæði til bráðabirgða (XI) með frumvarpinu.

Ástæða er til þess að nefna tvö atriði sérstaklega varðandi þá stefnumörkunarvinnu sem stendur fyrir dyrum á komandi misserum:

#### *1. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks*

Ljóst er að víðtæk sátt er um að íslensk stjórnvöld fullgildi þennan samning og að hann verði innleiddur í íslenskan rétt. Þá hefur verkefnisstjórn um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarmála ályktað að á næsta löggjafarþingi verði lagt fram frumvarp um að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði lögfestur í heilu lagi.

Sveitarfélögin hafa ekki mótað afstöðu til þess hvernig innleiða eigi samninginn en á vegum sambandsins hefur farið fram skoðun á mismunandi



leiðum. Getur sambandið fyrir sitt leyti tekið undir að sú leið að lögfesta samninginn í heilu lagi hafi tvímælalaust marga kosti í för með sér og gefi tækifæri á að móta lagarammann með nýjum og heildstæðum hætti.

Áréttu ber hins vegar að forsenda þess að innleiðingin verði farsæl er að samstaða náist milli allra hlutaðeigandi aðila um þær aðgerðaráætlanir sem samþykktar verða í kjölfar innleiðingar. Þar vill sambandið nefna sérstaklega áætlanir um úrbætur í aðgengismálum sem eru vissulega brýnt, en um leið kostnaðarsamt verkefni. Þegar slík áætlun verður gerð er óhjákvæmilegt að litið verði til þess almenna hlutverks sem Framkvæmdasjóður fatlaðra hefur gegnt fram að þessu en nokkur óvissa ríkir nú um með niðurlagningu sjóðsins, sbr. 27. gr. frv.

Jafnframt er athygli vakin á ummælum í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frv. þar sem fram kemur að sé fyrirsjáanlegt að fullnusta samnings SP geti aukið útgjöld umtalsvert, muni það verða tekið til athugunar í endurskoðun forsendna yfirfærslunnar.

## *2. Sérstakt verkefni um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar*

Af hálfu hagsmunasamtaka notenda velferðarþjónustu hefur mikil áhersla verið lögð á að notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) verði til framtíðar eitt meginform þjónustu við þá hópa sem þurfa aðstoð til þess að geta lifað sjálfstæðu lífi. Er þá í raun vísað til þess að þörfin fyrir aðstoð eigi að ráða för fremur en flokkun í hópa á borð við fatlaða, öryrkja eða aldraða.

Stjórnvöld hafa tekið undir þessa nálgun eins og fram kemur í ákvæði til bráðabirgða (IV) með frv. Viðurkennt er hins vegar að innleiðing NPA mun óhjákvæmilega hafa kostnaðarauka í för með sér og hafa stjórnvöld af þeirri ástæðu gengið út frá því að sérstaklega þurfi að áætla fé til þessa verkefnis. Er það gert með nánar tilgreindum hætti í heildarsamkomulagi ríkis og sveitarfélaga.

Sveitarfélögin munu, í gegnum fulltrúa sína í stjórn verkefnisins, fylgjast vel með því hvernig þetta þjónustuform þróast. Meðal þess sem vinnan þarf að beinast að er greining á því hvernig tryggja megi samlegð og hagkvæmni. Innleiðing NPA felur í sér veigamikla skipulagsbreytingu og mikilvægt er að koma í veg fyrir að tvö þjónustukerfi verði rekin samhliða til frambúðar. Í þessu sambandi þarf að skoða sérstaklega hlutverk þjónustuávisana.

## **Skýr verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga**

Eitt meginmarkmið yfirfærslunnar er að einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Af hálfu sambandsins var lögð rík áhersla á þetta markmið við samningsgerðina og að öll ákvæði bæði í heildarsamkomulagi og frumvörpum séu skýr og bjóði ekki upp á að til verði „grá svæði“ í samskiptum ríkisstofnana og sveitarfélaga.

Telja verður að þessi markmið muni nást að flestu leyti. Þó ber að nefna að ekki náðist að ljúka atvinnumálum fatlaðra með skýrum hætti við samningsgerðina. Er því ráðgert að sérstakur starfshópur fái það verkefni fram eftir ári 2011 að fjalla um framtíðarverkaskiptingu milli Vinnuálastofnunar og sveitarfélaga á þessu sviði. Áhersluatriði sambandsins í því sambandi er að



fatlað fólk, njóti þeirra kosta sem felast í samþættingu við nærþjónustuna, hvort sem litið er til atvinnumála eða annarra málefna. Þá er áriðandi, út frá jafnræðissjónarmiðum, að úrræði og ráðgjöf séu fyrst og fremst veitt á grundvelli metinnar þarfar fyrir stuðning. Þá er eðlilegt að notandi geti sótt um þjónustu og að ráðgjöf og framkvæmd mats fari fram á sama stað.

Hér er um allviðkvæmt verkefni að ræða sem mikilvægt er að vinna í góðu samráði við hlutaðeigandi þjónustuaðila, en þeir hafa með sér samtökin Hlutverk. Ekki er hins vegar af hálfu sambandsins gerð athugasemd við orðalag 17. – 20. gr. frv.

### **Athugasemdir við einstakar greinar frv.**

Fulltrúar sambandsins tóku virkan þátt í undirbúningi frumvarpsins og gerir samkvæmt því ekki umtalsverðar efnislegar athugasemdir við einstakar greinar. Rétt er hins vegar að halda til haga nokkrum atriðum:

#### Um 3. gr.

Viðmið þessarar greinar um stærð þjónustusvæða mótaðist við samningsgerðina en jafnframt liggur fyrir að tiltekin sveitarfélög hafa óskað eftir undanþágu frá viðmiðinu. Þessum tilvikum er lýst í skýringum með ákvæðinu en af hálfu sambandsins er gert ráð fyrir því að ráðherra muni fallast á undanþágubeiðnirnar þegar frumvarpið hefur verið afgreitt. Samkvæmt því munu þjónustusvæðin verða 15 talsins.

#### Um 4. gr.

Sveitarfélögin eru um þessar mundir að ljúka við margvísleg formsatriði sem snúa að stofnun þjónustusvæðanna og er ljóst að sá undirbúningur mun klárast í tæka tíð. Reiknað er með að félags- og tryggingamálaráðuneytið muni hafa fengið í hendur fyrir áramót lögformleg stofnskjöl þjónustusvæðanna, þar sem greint er frá ýmsum atriðum sem varða eftirlit og umsjón, t.d. að tekið verði upp verklag um meðferð persónuupplýsinga innan þjónustusvæðis og fleiri atriði af þeim toga.

Stofnskjöl þessi munu í flestum tilvikum fylgja þjónustu- og samstarfssamningum milli sveitarfélaga. Allmörg svæði hafa þegar gengið frá slíkum samningum og má nefna Suðurland og Vesturland í því sambandi. Athygli félags- og tryggingamálanefndar er vakin á því að í samningum á þeim svæðum er sérstaklega tekið fram að þjónusta innan svæðisins sé veitt á jafnræðisgrundvelli og að ákvarðanir um veitingu hennar byggji á mati á þjónustubörf. Er mælt fyrir um það að sá sem metinn er í mestri þörf fyrir búsetuþjónustu á sambýlum eða þjónustu- og íbúðakjörnum skuli að öllu jöfnu hafa forgang að slíkri þjónustu, óháð búsetu.

Ennfremur ber að nefna að samstarfi verður komið á milli þjónustusvæða. Veigamikill þáttur í því er samningur sem öll sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu undirrituðu þann 12. nóvember sl., þar sem þau taka upp víðtækt samstarf um þjónustu. Samningnum er ætlað að stuðla að því að höfuðborgarsvæðið frá Kjós og suður í Straum verði eitt samræmt notendasvæði og tryggi víðtækan rétt fatlaðs fólks án tillits til búsetu innan svæðisins, þótt formlega sé um fimm þjónustusvæði að ræða.



#### Um 7. gr.

Láðst hefur að taka fram í b-lið 7. gr. frv. (verður ný 6. gr. a) að samningur við starfsleyfishafa geti verið tímabundinn og uppsegjanlegur. Nauðsynlegt er að ákvæðið sé afdráttarlaust í þessu efni.

Jafnframt skal tekið fram að það mun fyrirsjáanlega einungis verða í undantekningartilvikum, sem sveitarfélög feli starfsleyfishafa að annast verkefni sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga. Framsal af þessum toga krefst lagastoðar og er því lagt til að orðalag b-liðarins verði með þessum hætti enda er það í þágu réttaröryggis notenda.

#### Um 9. gr.

Enda þótt gildandi lög taki til málefna fatlaðra í heild er ljóst að þau hafa hvað mesta þýðingu er kemur að búsetumálum.

Eins og fram kemur í niðurlagi greinarinnar er áfram gengið út frá því að til staðar sé reglugerð um búsetu- og húsnæðismál fatlaðs fólks. Í samræmi við það hlutverk sem sveitarfélögin hafa með höndum frá áramótum er mælt fyrir um að þessar reglur verði settar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Rætt hefur verið um að félags- og tryggingamálaráðherra setji nýju reglugerðina samhliða gildistöku laganna um komandi áramót.

Rétt er að hafa hér í huga að gildandi reglugerð nr. 296/2002, um búsetu fatlaðra með síðari breytingum, sækir stoð sína í almenna reglugerðarheimild 55. gr. laga nr. 59/1992. Þar sem gengið er út frá því að sú almenna heimild falli niður, sbr. 32. gr. frv., þarf að mæla sérstaklega fyrir um setningu reglugerðar sem verði ytri ramminn um húsnæðisúrræði og þá félagslegu þjónustu sem gerir fötluðu fólki kleift að búa á eigin heimili. Eldri búsetureglugerð mun þannig falla úr gildi með lögfestingu frumvarpsins, enda er sú reglugerð í ýmsu tilliti algerlega úrelt, t.d. hafa leigufjárhæðir vegna sambýla ekki hækkað frá árinu 2002, þrátt fyrir að heimilt hafi verið að láta leiguna fylgja vísitölu.

Enda þótt þessar breytingar eigi sér stað munu leigufjárhæðir í gildandi húsaleigusamningum ekki hækka um áramótin. Gert er ráð fyrir að hefja aðlögun þeirra samninga að reglum um félagslegt leiguhúsnæði í viðkomandi sveitarfélagi með ákvæðum í nýju reglugerðinni. Er samkomulag um það milli sambandsins og ráðuneytisins að áfram verði unnið að því á árinu 2011 að yfirfara og endurmeta leigukjör til að tryggja betra samræmi og jafnræði. Niðurstaða þeirrar vinnu ræðst ekki síst af stöðu og þróun húsaleigubótakerfisins, en þau mál eru eins og kunnugt er til umfjöllunar m.a. í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Á undanförunum árum hafa þeir aðilar, sem helst koma að félagslegum búsetumálum, lagt áherslu á að greint verði skýrlega á milli rekstrar húsnæðis og þeirrar þjónustu sem notandinn fær. Sambandið lýsir ánægju með að frv. skuli svara þessari áherslu en ákvæði þess fela í sér möguleika á tvenns konar réttarsambandi fyrir notanda.

Annars vegar getur notandi gert samning um afnot af tilteknu húsnæðisúrræði, þar sem skilgreind er stærð í fermetrum og önnur slík atriði



sem varða rekstur húsnæðisins. Gengið er út frá því að þessi samningur sé alltaf gerður í samræmi við húsaleigulög.

Hins vegar er gerður samningur um þá þjónustu sem notandi fær. Sú þjónusta er byggð á mati á þörf fyrir aðstoð.

Sátt ríkir um þessa nálgun og hefur húsnæðisnefnd, sem starfar á vegum ÖBÍ með þátttöku fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og félags- og tryggingaráðuneytis, nýlega náð saman um tillögur í þessu efni þar sem m.a. segir:

*Að í húsnæðismálum fatlaðra og öryrkja verði greint skýrlega á milli rekstrar húsnæðis og þess félagslega stuðnings og þjónustu sem notandi fær. Ávallt verði gerður leigusamningur um úthlutað húsnæðisúrræði. Leigukjör byggist á opinberum viðmiðum sem gangi út frá því að rekstraraðili geti fjármagnað og rekið húsnæði með sjálfbærum hætti.*

Skýrsla nefndarinnar verður send félags- og tryggingamálanefnd Alþingis um leið og gerð hennar er lokið.

Í skýrslunni verður jafnframt fjallað um samspil almennra húsaleigubóta og annarra úrræða og gerð skýr tillaga um að réttur til opinbers húsnæðisstuðnings verði óháður eignarhaldi húsnæðis eða búsetuformi. Stefna beri að samræmdu fyrirkomulagi á fjárveitingum til opinbers húsnæðisstuðnings sem leitt geti til þess að vaxtabætur, húsaleigubætur og sérstakar húsaleigubætur verði sameinaðar í eitt og sama kerfið.

Ljóst er að slík ráðstöfun myndi tryggja mun betur en er í dag jafnræði milli einstakra hópa fatlaðra. Félags- og tryggingamálanefnd er hvött til þess að skoða sérstaklega framtíðarskipan þessara mála og mikilvægi opinbers húsnæðisstuðnings.

#### Um 16. gr.

Vísað er til þess í nokkrum ákvæðum frv. að velferðarráðherra gefi út leiðbeiningar, sem sveitarfélögin geti byggt á þegar þau setja sér reglur um einstaka þætti í framkvæmd þjónustu við fatlað fólk.

Það athugast að samhengi leiðbeininga ráðuneytis og reglna sveitarfélaga er sett fram með öðrum hætti í 16. gr. frv. en á öðrum stöðum, þ.e. 14. gr., 24. gr. og 32. gr. frv. Sambandinu er ekki ljóst hvernig á því misræmi stendur.

Á vinnslustigi frv. gerðu fulltrúar sambandsins ekki athugasemd við að inn í frumvarpið yrðu tekin ákvæði sem stuðlað gætu - með jákvæðum hætti - að samræmi og jafnræði í framkvæmd þjónustunnar. Sú leið sem farin er í frv. er þekkt, m.a. úr framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, þar sem ráðuneytið hefur gefið út leiðbeiningar um reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð, sbr. 21. gr. þeirra laga, í góðri samvinnu við sveitarfélögin og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi.

Sambandið taldi það lýsa þessari leið best að í frv. yrði rætt um útgáfu leiðbeininga þar sem regluhugtakið er yfirleitt tengt því sem lögræðin nefnir réttarheimildir. Ágætar skýringar með ákvæðinu í greinargerð taka hins vegar



af nánast allan vafa um stöðu þessarar útgáfu af hálfu ráðuneytisins og er ljóst að þar er einungis um lágmarksviðmið að ræða. Ekki er því gerð bein athugasemd við orðalag þeirra greina sem vísa til leiðbeininga ráðuneytisins, en æskilegt væri að fram kæmi í 32. gr. frv. að útgáfa leiðbeininga ráðuneytisins fari fram í samvinnu við Samband Íslenskra sveitarfélaga og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi.

#### Um 28. gr.

Tilvísun í a-lið 28. gr. til þess „sem leiðir af öðrum lögum“ er útlistuð nánar í skýringum með ákvæðinu. Þessi atriði eru rakin í inngangi þessarar umsagnar og vísast til þess. Að ýmsu leyti hefði verið heppilegra að þessar tilvísanir væru teknar upp í lagaákvæðið sjálft en af hálfu sambandsins er ekki þó ekki farið fram á slíka breytingu.

Áréttað er að í heildarsamkomulagi ríkis og sveitarfélaga, sem frv. er ætlað að útfæra, eru þeir þjónustubættir taldir upp sem sveitarfélögin taka við, auk þess sem lagabreytingar eru tilgreindar með tæmandi hætti. Ekki á því að geta komið upp vafi um það hvaða þjónustubættir tilheyri hvoru stjórnarsýslustigi fyrir sig eftir áramót.

#### Um 30. gr.

Sambandið fagnar því að sjá mælt skýrlega fyrir um það í þessu ákvæði að dæmdir afbrotamenn starfi ekki í nærþjónustu við fatlaða. Gerðar hafa verið tillögur um hliðstæð ákvæði við endurskoðun á öðrum lögum (t.d. barnaverndarlögum) og er í fyllsta máta eðlilegt að slík ákvæði séu tekin hér upp, þótt tillaga þar að lútandi hafi ekki verið meðal þeirra sem nefnd um réttindagæslu fatlaðs fólks skilaði á sínum tíma.

#### Um ákvæði til bráðabirgða

Þau ákvæði til bráðabirgða sem gerð er tillaga um að bætist við lögin, eru öll í samræmi við heildarsamkomulag ríkis og sveitarfélaga. Sambandið mælir því eindregið með því að þessi ákvæði hljóti afgreiðslu eins og lagt er til.

#### **Aðrar athugasemdir**

Í c-lið 24. gr. frv. mun tilvísunin vera til 1. – 3. tölul. 9. gr. Með sama hætti mun tilvísunin í c-lið 26. gr. frv. eiga að vera til 1. mgr. 9. gr. Þá athugast að tilvísun í 1. mgr. 26. gr. gildandi laga til 30. gr. þarf að breytast og verða til 19. gr. (vernduð vinna).

Af hálfu sambandsins er tekið undir að lögin verði endurútfærin, sbr. 2. mgr. 35. gr.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri