



Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

Akureyri 17. maí 2017

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga – 439. mál

Almennt um frumvarpið.

Um er að ræða breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sem unnin var samhliða frumvarpi að lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar þjónustuþarfir. Þegar fyrir lá að ekki náðist samstaða, í vinnuhópi sem vann að frumvarpsdrögum, um að sameina í ein félagsþjónustulög ramma fyrir almenna og sértæka félagsþjónustu þótti nauðsynlegt að laga félagsþjónustulögin að nútímanum varðandi þjónustuna sjálfa og opinbera stjórnsýslu á þessu sviði. Áður hefur af hálfu Akureyrarbæjar komið fram sú skoðun að rétt sé að sameina þessi lög í ein heildstæð lög um félagsþjónustu fyrir alla hópa samfélagsins og er sú skoðun ítrekuð hér.

Segja má að frumvarpið feli í sér ákveðna réttarbót og styðji við faglega framþróun í félagsþjónustu á landinu. Meðal annars eru ýmis nýmæli lögfest sem ber að fagna. Hins vegar verður að benda á að einn kafli frumvarpsins var alveg skilin eftir en það er fjárhagsaðstodin. Það er orðið mjög brýnt að endurskoða ákvæðin um fjárhagsaðstodina enda eru þau barn síns tíma. Tekið er undir tillögu Sambands íslenskra sveitarfélaga sem leggur til ákvæði til bráðabirgða varðandi málið.

Helstu áhyggjur Akureyrarbæja snúa að auknum kostnaði sveitarfélaganna án þess að gert hafi verið ráð fyrir því í kostnaðarmati. Það er þess vegna brýnt að fylgst verði gaumgæfilega með kostnaðarþróuninni vaxandi þær nýjungar eða breyttu áherslur sem felast í þessu frumvarpi og að öllum líkindum munu leiða til kostnaðarauka. Því er heilshugar tekið undir tillögu Sambandsins um samráðsnefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar við félagsþjónustu.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins.

4. gr. (1. mgr.) verður 18. gr.

Bent skal á að orðalagið „menntuðu starfsfólki í félagsráðgjöf“ getur verið villandi og vísað til þess að ekki sé verið að fara fram á starfsleyfi í félagsráðgjöf. Sérstakleg í ljósi þess að mun fleiri útskrifast með BA próf í félagsráðgjöf en fá starfsheitið félagsráðgjafi eftir MA nám. Þá ætti ekki að þurfa að bæta við sem hefur reynslu og getu til að takast á við verkefni samkvæmt lögum þessum.

5. gr. e liður sem verður 25. gr.

Ákvæði um akstursþjónustu við fatlaða voru færð úr sérlögum fyrir fatlaða yfir í almennu lögin. Það hefði því átt að vera eðlilegt að opna akstursþjónustuna fyrir alla þá sem á henni þurfa að halda en skv. frumvarpinu er það ekki gert og er það miður.

Virðingarfyllt

f.h. Akureyrarbæjar
Guðrún Sigurðardóttir sviðsstjóri

Skrifstofa Alþingis
B/t velferðarnefndar Alþingis
Alþingishúsið við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. maí 2017.

Efni: Umsögn Félagsráðgjafafélags Íslands vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, þingskjal 572, 439. mál.

Félagsráðgjafafélag Íslands (FÍ) þakkar tækifærið til að gera umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og fagnar félagið því að löggin séu tekin til endurskoðunar. FÍ hefur beðið þessa lagafrumvarps með mikilli eftirvæntingu en félagið hefur á undanförunum 10 árum átt samtöl við félagsmálaráðherra og/eða heilbrigðisráðherra á hverjum tíma til þess að ræða um mikilvægi þess að lögvernda störf félagsráðgjafa í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga til þess að tryggja gæði þjónustunnar. Það eru ýmis jákvæð atriði í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum en FÍ saknar þess að sjá ekki meiri áherslu á hvaða sýn og stefnu marka eigi í félagsþjónustu sveitarfélaga, nú rúmum 25 árum eftir að rammalöggjöfin var upphaflega sett.

Félagsráðgjafar veiti félagsráðgjöf – hæfi starfsmanna

Félagsráðgjafafélag Íslands saknar þess að ekki sé lengra gengið í 18. grein laganna um félagslega ráðgjöf. Félagið hefur lagt áherslu á að störf félagsráðgjafa verði lögvernduð í áratugi og hefur félagið fundað með ráðherrum um efnið 2006, 2008, 2014 og nú síðast með félags- og jafnréttismálaráðherra í mars 2017. Telur FÍ mjög brýnt að störf félagsráðgjafa verði lögvernduð til að tryggja faglega þjónustu í sveitarfélögunum, einkum í félagsþjónustu og barnavernd. Menntun félagsráðgjafa undirbýr þá sérstaklega til að sinna störfum á þessum vettvangi og eru félagsráðgjafar eina fagstéttin sem hefur félagsmálalöggjöf og meðferð barnaverndarmála sem skyldufög í námi sínu auk þess sem þeir fá bæði fræðilega þekkingu og klíníska þjálfun í vinnuaðferðum félagsráðgjafa, sækja námskeið um viðtalstækni, vinnu með börnum og unglingum, hópavinnu, samfélagsvinnu, fjölskylduvinnu og meðferð. Félagið hefur ítrekað bent á að tryggja verði að sveitarfélögin hafi yfir að ráða fagfólki sem hefur menntun og færni til að takast á við margþætt verkefni félagsþjónustunnar og eru félagsráðgjafar sú stétt sem hefur mesta reynslu af því að vinna með skjólstæðingum félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi til breytinga á lögum um félagsþjónustu er lagt til að 18. grein laga um félagsþjónustu sveitarfélaga orðist svo:

Sveitarfélög skulu hafa á að skipa menntuðu starfsfólki í félagsráðgjöf sem hefur reynslu og getu til að takast á við verkefni samkvæmt lögum þessum.

Breytingatillaga FÍ:

Sveitarfélög skulu hafa á að skipa starfsfólki með löggild starfsréttindi í félagsráðgjöf sem hefur reynslu og getu til að takast á við verkefni samkvæmt lögum þessum.

Félagsráðgjafi er lögverndað starfsheiti og má enginn kalla sig félagsráðgjafa nema sá sem hefur til þess starfsleyfi frá Landlæknisembættinu. Greinin eins og tillagan felur í sér hefur því að mati FÍ verulega annmarka, þar sem sveitarfélög geta ráðið til sín starfsmenn með BA próf í félagsráðgjöf og talið það vera fullnægjandi menntun í félagsráðgjöf. BA próf í félagsráðgjöf er góður grunnur að starfsréttindanámi í félagsráðgjöf en starfsleyfið sjálft byggir á því námsefni og þjálfun sem er í MA námi til starfsréttinda. Því er brýnt að skerpa betur á orðalagi lagatextans þannig að það sé alveg skýrt að löggjafinn telji mikilvægt að ráða félagsráðgjafa með löggild starfsréttindi til starfa í félagsþjónustu sveitarfélaga. Nefna má á að á fjölmönnum morgunverðarfundi fagdeildar félagsráðgjafa í félagsþjónustu þann 11. maí sl. þar sem voru um 80 þátttakendur, var lagaákvæðinu mótmælt harðlega eins og það er orðað nú, þar sem það gerir ekki kröfu til sveitarfélaga að ráða skuli félagsráðgjafa til starfa.

Í frumvarpinu er einnig komið inn á að ráða skuli þroskaþjálfara, iðjuþjálfara og sálfræðinga þar sem þörf krefur. Þessar stéttir eru líkt og félagsráðgjafar með löggild starfsréttindi. Félagsráðgjafafélag Íslands tekur þetta til upp hér til samræmis við athugasemdir félagsins við frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir.

Aukinheldur beinir Félagsráðgjafafélag Íslands því til stjórnvalda að skoða hvort ekki sé þörf á að lögfesta að ákveðið hlutfall starfsmanna sveitarfélaga sé félagsráðgjafar annars vegar og þroskaþjálfar hins vegar. FÍ hefur kallað eftir því að ákveðin störf félagsráðgjafa skuli lögbundin þannig að tryggt sé að ákveðið hlutfall starfsmanna í félagsþjónustu séu félagsráðgjafar. Það eru ýmis fordæmi fyrir lögverndun starfa tiltekinna starfstétta í lögum: Leikskólakennarar fengu lögverndun sinna starfa með tilkomu laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 en í 9. gr. laganna er kveðið á um að lágmarki 2/3 hlutar stöðugilda við kennslu og umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla skuli teljast til stöðugilda leikskólakennara. Í sömu lögum er svipað ákvæði um grunnskóla sem segir að óheimilt er að ráða aðra en kennara til kennslu í grunnskólum en hægt er að sækja um undanþágu til undanþágunefndar um að lausráða starfsmenna til kennslustarfa til bráðabirgða í eitt ár.

Stuðningsþjónusta og samspil við frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir

Félagsráðgjafafélag Íslands fagnar breytingum á VII. Kafla laga um félagþjónustu sveitarfélaga sem nú ber fyrisögnina stuðningsþjónusta. Það er mikið framfaraskref að skerpa eigi á því hverjir eigi rétt á stuðningsþjónustu og hvernig þjónustu er um að

ræða. Einnig er fagnaðarefni að skilgreint sé í lögum að gera megi notendasamninga um þjónustuform og fyrirkomulag stuðnings. FÍ veltir því upp hvort sveitarfélögin hafi nægan mannafla með þekkingu á stuðningsþjónustu til þess að sinna breyttum áherslum sem felast í lagafrumvarpi þessu.

Heildarstefnumörkun og hugmyndafræði

Félagsráðgjafafélag Íslands telur að frumvarpsdrögin um félagsþjónustu sveitafélaga beri þess merki að gera eigi lagfæringar á einstaka greinum og köflum sem þarf að taka upp vegna breytinga á lögum um þjónustu við fatlað fólk og samfélagsþróunar án þess að hugað hafi verið að því hvaða sýn og stefnu lögum um félagsþjónustu er ætlað að marka til framtíðar. Er brýnt að mati FÍ að marka stefnu og sýn á skyldur sveitarfélaga til að veita félagsþjónustu til margvíslegra hópa notenda sem og að skilgreina skyldur sveitarfélaga þegar kemur að uppbyggingu sértækra úrræða fyrir ákveðna notendahópa, s.s. heimilislauða, áfengis- og vímuefnaneytendur, fólk með geðheilbrigðisvandamál sem fellur ekki undir lög um þjónustu við fatlað fólk og aðra þá hópa sem þurfa á félagslegri þjónustu að halda. Þá þarf að huga að samspili laganna við önnur lög, s.s. við lög um málefni aldraða og innflytjendalöggjöf en málefni innflytjenda eru ört vaxandi málaflokkur í félagsþjónustu sveitarfélaga. Það hefur verið til umræðu að samþætta lög um félagsþjónustu og lög um málefni fatlaðs fólks og saknar Félagsgjafafélag Íslands þess að skrefið var ekki stigið til fulls í þessari endurskoðunarvinnu.

Skilyrðing fjárhagsaðstoðar hefur verið til umræðu í nokkurn tíma og hafa verið lögð fram frumvörp á Alþingi þess efnis. Skortir hér heildarendurskoðun og hugmyndafræðilega sýn í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Jákvæðar breytingar má þó sjá í 1. grein laganna þar sem áhersla er lögð á valdeflingu, einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður. FÍ hefur lagt áherslu á í umsögnum sínum að orðalag laga um félagsþjónustu byggji í hvívetna á valdeflingu, virkni og hvatningu, rétti allra til að fá aðstoð til virkni og stuðning félagsráðgjafa og/eða annarra sérfræðinga eftir þörfum. FÍ fagnar því sérstaklega viðbót við 1. grein laganna þar sem lögð er áhersla á að skapa skilyrði til þess að hver og einn geti tekið virkan þátt í samfélaginu á eigin forsendum og þjónustan skuli miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður. Félagið hefði þó viljað sjá þessa áherslu tekna lengra í frumvarpsdrögunum. FÍ hefur lagt til að gerðar verði virkniáætlanir fyrir alla þá sem sækja um fjárhagsaðstoð og það væri ekki úr vegi að innleiða slíkar virkniáætlanir í allri félagsþjónustu sveitarfélaga sé það yfirlýst stefna að leggja áherslu á virkni og valdeflingu einstaklingsins í félagsþjónustu sveitarfélaga. FÍ leggur til að frumvarpsdrögin verði endurskoðuð með tilliti til heildrænnar stefnumörkunar í félagsþjónustu sveitarfélaga.

Félagsráðgjafafélag Íslands er reiðubúið að fylgja þessari umsögn eftir.

Virðingarfyllt

María Rúnarsdóttir, formaður

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga - 439. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 3. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint þingmál.

Í frumvarpinu eru ýmis nýmæli og verða hér settar fram athugasemdir, vangaveltur og síðast en ekki síst dregið fram það sem jákvætt má teljast. Stiklað verður á stóru.

Í frumvarpinu er áhersla á samráð við notendur. Hér er um mikilvægt og jákvætt nýmæli að ræða. Víða í sveitarfélögum eru nú starfandi notendaráð fatlaðs fólks og hefur svo verið í Hafnarfirði frá því 2012. Góð reynsla er komin á þetta samráð. Öldungaráð hefur verið starfandi í Hafnarfirði frá 2006 er er jafnframt afar góð reynsla af því starfi. Sveitarfélög leggja metnað í að virkja samráð við notendur en fjármagn þarf að vera fyrir hendi til að sinna því verkefni vel.

Í frumvarpinu er lagt til að þjónustupættir sem fram að þessu hafa verið nefndir félagsleg heimþjónusta og félagsleg liðveisla verði felldir undir nýja skilgreiningu sem er „stuðningsþjónusta“. Því ber að fagna að grunnþjónusta sveitarfélaga sé skilgreind og þarf faglegt matstæki einnig að liggja fyrir. Afar mikilvægt er einnig að aðkoma heilbrigðiskerfis að þjónustu við einstaklinga liggja fyrir. Grá svæði eru milli þeirrar þjónustu sem sveitarfélög bera ábyrgð á að veita annars vegar og hins vegar á milli þeirrar heilbrigðis- og öldrunarþjónustu sem lögum samkvæmt er á forræði ríkisins. Skoða þarf vel umönnunarpátt heilbrigðisþjónustu og þá sérstaklega gagnvart stöðu langveikra einstaklinga. Heimahjúkrun afmarkar sína heilbrigðisþjónustu inni á heimilum fólks við fáar kukkustundir á dag þótt fyrir liggja að þörfin fyrir sérhæfða umönnun sé mun meiri. Þekkt er mál frá Hafnarfirði þar sem heilbrigðiskerfið skilgreindi sig í raun að stærstum hluta frá þjónustunni. Um var að ræða langveikt barn sem þurfti nauðsynlega að komast heim til sín af sjúkrahúsi til þess að langdvöl á stofnun bitnaði ekki á tengslamyndun og félagsþroska. Þrátt fyrir að sannanlega sé um sérhæfða hjúkrunarþjónustu að ræða veitir heimahjúkrun mjög takmarkaða þjónustu.

Nauðsynlegt er að kostnaðarmat liggja fyrir hvað varðar stuðningsþjónustu. Ef ekki fylgir raunhæft fjármagn þeim kröfum sem settar eru fram verður ekki hægt að framfylgja lögbundinni þjónustu.

Í frumvarpinu segir að fatlað fólk skuli eiga kost á akstursþjónustu sem miðar að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur gegn viðráðanlegu gjaldi. Í dag er ferðþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu starfrækt á sama tíma og akstur almenningsvagna. Verði þetta ákvæði að lögum og fatlað fólk eigi kost á að fara allra sinna ferða á þeim tíma sem það velur þá er hér um verulegan kostnaðarauka að ræða. Þetta þarf að kostnaðarmeta.



Frumvarpið um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sem hér er til umfjöllunar er metnaðarfullt og lögð er áhersla á faglega nálgun. Sú áhersla nær ekki fram að ganga nema að undangengnu raunhæfu kostnaðarmati og því að fullnægjandi fjármagn liggja fyrir þannig að gerlegt verði að standa undir þeim kröfum sem fram eru settar.

Hafnarfjörður 15. maí 2017

Rannveig Einarsdóttir

Sviðsstjóri Fjölskylduþjónustu Hafnarfjarðar



Alþingi

Kirkjustræti
150 Reykjavík

Kópavogi, 17. maí 2017

1705440/001.01 SP

Efni: Umsögn Kópavogsbæjar um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir og frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, 438. og 439. mál.

Kópavogsbær hefur rýnt bæði frumvörpin og vegna skyldleika málanna er veitt sameiginleg umsögn um þau.

Kópavogsbær telur afar jákvætt að í báðum frumvörpunum sé fjallað um samráð við notendur. Í nýrri 8. gr. laga um félagsþjónustu er fjallað um samráð við notendur þjónustunnar bæði með árlegum fundum með hagsmunasamtökum sem og í gegnum sérstök notendaráð. Kópavogsbær leggur til að notendaráðin beri öll svipuð nöfn, t.d. samráðshópur vegna málefna fatlaðra, samráðshópur vegna málefna aldraðra og samráðshópur vegna málefna fátækra. Mikilvægt er að valdheimildir og umfjöllunarefni þessara hópa séu vel skilgreindar þannig að tími og fjármunir nýtist sem allra best.

Breytingar á ákvæðum félagsþjónustulaga um félagslega heimaþjónustu eru töluverðar og að mörgu leyti í takt við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á velferðarsviði Kópavogsbæjar. Þannig er stefnt að því að líta á alla stuðningsþjónustu með þeim augum að hún sé ætluð til að koma til móts við ákveðnar þarfir einstaklings eða fjölskyldu en ekki skilyrðislaus réttur allra umsækjenda. Nýju ákvæðin um stuðningsþjónustuna eru opin og skilgreining á þjónustunni víðari en í eldri lögum sbr. 25., 26. og 27. gr. enda geta margir og mismunandi hópar fólks verið í þörf fyrir slíkan stuðning. Kópavogsbær telur mikilvægt að það komi skýrt fram hvernig stuðningsþarfamatið eigi að fara fram, hvaða tæki verði nýtt og hvaða þættir skipti máli varðandi matið. Tekið er undir athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga varðandi það hve óljós útgjaldþróunin í stuðningsþjónustunni er og mikilvægt að gæta þess að tekjustofnar sveitarfélaganna standi undir aukum kostnaði við þjónustuna.

Samkvæmt báðum frumvörpum er lagt til að lámarks „grunn“ stuðningsþjónusta við fatlað fólk verði 40 til 60 tímar á mánuði áður en farið er að veita þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Hjá velferðarsviði Kópavogs munu þessi ákvæði kalla á endurskilgreiningu þjónustunnar þar sem sjaldnast er verið að veita meira en 20 tíma í svonefnda grunnþjónustu (heimaþjónusta og félagsleg liðveisla).



Stuðningur við langveik börn, sem þurfa á mikilli umönnun og hjúkrun að halda, hefur verið bitbein ríkis og sveitarfélaga síðastliðin ár. Í nýrri 6. gr. laga um félagsþjónustu er lagt til að ráðgjafar sveitarfélaganna taki að sér að annast mat á stuðningsþörfum langveikra barna. Slíkt er líklegt til að auka aðgengi þessara fjölskyldna að ráðgjöf og þar af leiðandi stuðningsþjónustu. Í Kópavogi er nú þegar verið að veita stuðningsþjónustu til notenda sem eru að takast á við sjúkdóma eða raskannir sem mætti jafna á við fötlun. Þessi hópur fer vaxandi hjá velferðarsviði Kópavogs og ljóst að fylgjast þarf vel með útgjaldaþróun þjónustunnar í tengslum við þessar lagabreytingar.

Kópavogsbær telur auknar heimildir til eftirlits með þjónustunni mikilvægar. Ef til vill væri sérstök óháð eftirlitsstofnun þó betur til þess fallin til að sinna þessu eftirliti en ráðuneytið sem slíkt.

Þá fagnar Kópavogsbær stofnun sérfræðiteymis um ráðgjöf vegna barna með miklar þroska- og geðraskanir sbr. 20 gr. laga um þjónustu við fatlað fólk. Kópavogsbær leggur áherslu á mikilvægi þess að ákvarðað sé á faglegan hátt hvort barn sé í þörf fyrir úrræði á grundvelli barnaverndarlaga, laga um þjónustu við fatlað fólk eða beggja. Það er mikilvægt að kostnaður sé ekki að færast yfir á sveitarfélögin sem var þar ekki fyrir lagabreytinguna.

Fjallað er um það í 3. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir að fatlaður einstaklingur eigi rétt á því að flytja milli sveitarfélaga og sækja um stuðningsþjónustu þar sem hann kys að búa. Kópavogsbær vekur athygli á því að þær aðstæður geta þó komið upp að ungmenni í mjög kostnaðarsömum úrræðum flytur á milli sveitarfélaga en foreldrar ætla ekki að flytjast með barni sínu. Við slíkar aðstæður þarf að gæta að sjálfstæði sveitarfélags til að ákveða hvaða leiðir er farið til að mæta stuðningsþörfum einstaklings.

Í kafla XII. í lögum um félagsþjónustu er fjallað um húsnæðismál. Þar er 47. gr. breytt töluvert frá fyrra horfi en í nýrri grein segir m.a. „Sveitarstjórn ákveður farveg fyrir meðferð umsókna um húsnæði á vegum hlutaðeigandi sveitarfélags sem ætlað er að vera heimili umsækjanda um lengri tíma.“ Kópavogsbær gerir athugasemd við orðalagið „um lengri tíma“. Félagslegt leiguhúsnæði eru gæði sem eru af skornum skammti og ættu að vera veitt sem tímabundin aðstoð við fólk í vanda en ekki varanleg lausn.

Virðingarfyllst,

Salvör Þórisdóttir
Lögfræðingur

Viðbótarumsögn Landssamtakanna Proskahjálpar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnarsýsla og húsnæðismál). (Þingskjal 572 — 439. mál).

22. ágúst 2018

Landssamtökin Proskahjálp vísa til umsagnar sinnar frá 12. maí sl. um ofangreint lagafrumvarp sem hefur verið send velferðarnefnd. Einnig vísast til umsagna samtakanna, frá 12. maí og 22. ágúst sl., um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Samtökin leggja ríka áherslu á að Alþingi samþykki frumvörpin svo skjótt sem verða má til að unnt sé að fara að undirbúa innleiðingu þeirra með markvissum hætti fyrir gildistöku þeirra 1. janúar nk.

Þá vilja samtökin áréttta eftirfarandi.

Mjög nauðsynlegt er að enginn vafi sé eða verði á því að sú framkvæmd og sú þjónusta sem mælt er fyrir um í frumvarpinu sé og verði nægilega fjármögnuð og að mjög skýrt verði hver ábyrgð ríkis og sveitarfélaga sé í því sambandi. Allt of oft hefur óljós ábyrgðar- og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga leitt til togstreitu og réttaróvissu sem hefur valdið töfum og dregið úr gæðum þjónsutunnar og hefur það bitnað mjög á fötluðu fólki sem á rétt til þjónustunnar og þarf nauðsynlega á henni að halda.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er framlagning þess liður í að innleiða samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Með vísan til þess sem og þess að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir: „Ríkisstjórnin mun styðja dyggilega við innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks“ vilja Landssamtökin Proskahjálp hvetja velferðarnefnd til að beita sér fyrir að **samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði tekinn í íslensk lög**, eins og gert var með Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna með lögum nr. 19/2013.

Með því að lögfesta samninginn verður mannréttindum fatlaðs fólks veitt aukin vernd og réttaröryggið eykst. Fatlaður einstaklingur getur þá borið ákvæði samningsins fyrir sig sem ótvíræða réttarreglu fyrir dómi eða stjórnvöldum. Lögfesting mun vekja jafnt almenning og þá sem fjalla um málefni fatlaðs fólks fyrir dómstólum, í stjórnarsýslu og við undirbúning að laga-setningu, til frekari vitundar um mannréttindi fatlaðs fólks og þá virðingu sem verður að ætlast til að þeim sé sýnd í réttarríki. Lögfesting samningsins um fatlað fólk mun og auka, á alþjóða-vettvangi, traust á virðingu íslenska ríkisins fyrir mannréttindum fatlaðs fólks.

Nýlegar niðurstöður dómstóla í málum, þar sem reynt hefur á mannréttindi fatlaðs fólks og þá vernd sem hún nýtur samkvæmt túlkun þeirra á íslenskum lögum, sýna svo ekki verður um villst að mjög mikil þörf er á að taka samninginn í lög svo skjótt sem verða má.

Þess má geta að fyrir síðustu alþingiskosningar kváðust stjórnmalaflokkar, sem nú hafa meirihluta þingmanna á bak við sig, telja rétt að taka samninginn í íslensk lög þegar Þroskahjálpar spurði þá um afstöðu þeirra til þess.

Þroskahjálpar vill einnig nota þetta tækifæri til að hvetja velferðarnefnd til að beita sér fyrir að staðið verði við **ályktun Alþingis varðandi fullgildingu valkvæðs viðauka við samning SP um réttindi fatlaðs fólks fyrir lok ársins 2017**. Þingsályktunin er frá 20. september 2016 og hljóðar svo:

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni fyrir Íslands hönd að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem undirritaður var af hálfu Íslands 30. mars 2007. Þá ályktar Alþingi að valkvæður viðauki við samninginn skuli einnig fullgiltur fyrir árslok 2017.

Viðaukinn felur í sér mjög mikilvægar réttarbætur fyrir fatlað fólk, annars vegar kvörtunarleið fyrir einstaklinga til nefndar á vegum Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og hins vegar leið fyrir nefndina til að rannsaka alvarleg eða kerfisbundin brot gegn samningnum, með samþykki viðkomandi aðildarríkis. Íslensk stjórnvöld undirrituðu valfrjálsa viðaukann við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks um leið og þau undirrituðu samninginn sjálfan árið 2007. Valfrjálsa bókunin mælir fyrir um kæruleið fyrir einstaklinga og hópa sem telja að íslensk stjórnvöld hafi ekki veitt þeim þann rétt sem þeim ber samkvæmt samningnum og hafa árangurslaust nýtt þau úrræði sem þeir hafa samkvæmt íslenskum lögum og stjórnkerfi til að ná því fram sem þeir telja sig eiga rétt á samkvæmt samningnum. Eftirlitnefndin getur óskað upplýsinga frá ríkjum og beint tilmælum til þeirra. Með því að fullgilda valfrjálsu bókunina verður virkara aðhald með ríkjum um að framfylgja samningnum, réttaröryggi fatlaðs fólks meira og mannréttindi þess betur varin. Þess má geta að yfir 90 ríki hafa nú þegar fullgilt viðaukann.

Lögfesting samnings SP um réttindi fatlaðs fólks og fullgilding valkvæðs viðauka við hann eru mjög mikilvægir liðir í markvissri og fullnægjandi innleiðingu samningsins hér á landi.

Landssamtökin Þroskahjálpar óska eftir að fá að koma á fund velferðarnefndar til að gera grein fyrir sjónamiðum sínum þegar nefndin tekur frumvarpið til meðferðar.

Virðingarfyllst,

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður Þroskahjálpar.

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri Þroskahjálpar.

Umsögn Landssamtakanna Proskahjálpar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál). (Þingskjal 572 — 439. mál).

12. maí 2017

Landssamtökin Proskahjálpi áttu fulltrúa í starfshóp sem félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í febrúar 2014 um endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samtökin lögðu í því starfi sérstaka áherslu á að réttindi sem tryggð eru í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem íslenska ríkið skrifaði undir árið 2007 og fullgilti 9 árum síðar, þ.e. haustið 2016 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja, yrðu tryggð í lögum. Í því sambandi er þó rétt að áréttast sérstaklega að þau réttindi sem sá mikilvægi mannréttindasamningur mælir fyrir um eru lágmarksréttindi. Samtökin telja óumdeilanlegt að allar aðstæður hér á landi séu þannig að stjórnvöld hljóti á mörgum sviðum að hafa að markmiði að veita fötluðu fólki enn betri vernd og meiri réttindi en þeim er skylt samkvæmt samningnum.

Proskahjálpi telur að ef frumvarp þetta verður að lögum eins og það liggur fyrir verði réttindi fatlaðs fólks mun betur tryggð í lögum en þau eru samkvæmt núgildandi lögum.

Samtökin vísa til þess sem fram kemur í umsögn þeirra um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Þá vilja þau draga eftirfarandi fram varðandi einstök ákvæði frumvarpsins.

3. gr. a. Yfirstjórn.

Proskahjálpi vísar til þess sem segir í umsögn samtakanna um um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir varðandi þörfina á skilvirku og óháðu eftirliti með að fatlað fólk njóti þeirrar þjónustu og þeirra réttinda sem það hefur samkvæmt lögum og mannréttindasamningum.

Samtökin telja til bóta að í lögum verði mælt fyrir um að ráðherra skuli leggja fram skýrslu á Alþingi um framkvæmd félagsþjónustu og leggur mikla áherslu á að Alþingi sinni vel eftirlitsskyldu sinni með því að réttindi og alveg sérstaklega mannréttindi fatlaðs fólks séu virt og varin alls staðar á landinu og án ómálefnalegar mismununar.

3. gr. f. Samráð við notendur.

Afar mikilvægt er að hlutaðeigandi stjórnvöld taki mjög alvarlega skyldu sína samkvæmt ákvæðinu til að veita þátttakendum í samráði nauðsynlegan stuðning og þjálfun til virkrar þátttöku í samráðinu og áréttast samtökin að slíkur stuðningur og þjálfun er forsenda þess að slíkt samráð verði framkvæmt á jafnræðisgrundvelli og geti orðið innihaldsríkt og gagnlegt, t.a.m. þegar um fólk með þroskahömlun er að ræða.

4. gr.

Þroskahjálþ telur ákvæði greinarinnar um fagþekkingu starfsfólk afar mikilvæga sem og skilyrði hvað varðar refsíðoma og sakavottorð og að mælt skuli vera fyrir um að þau nái einnig til undiverktaka.

Í þessu sambandi ítreka samtökin áhyggjur og efasemdir sem þau hafa um að fámenn sveitarfélög geti uppfyllt kröfur um nauðsynlega menntun og fagþekkingu starfsfólks og vísa til þess sem fram kemur í umsögn þeirra um frumvarp um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir varðandi breytingar á þjónustusvæðum.

5. gr. b.

Samtökin vilja hér sérstaklega áréttá mikilvægi þess að samkvæmt ákvæðinu skal þjónusta einnig veitt utan heimilis, m.a. til að stuðla að virkri þátttöku í samfélaginu.

5. gr. c.

Þá telja samtökin að í lögnum þurfi að skýra með óumdeilanlegum hætti mörk gagnvart lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir til að tryggt verði jafnræði og samræmi að því leyti við beitingu laganna. Eðlilegast sýnist að í lögnum verði mælt fyrir um tiltekinn fjöldi tíma í þjónustu á viku sem falli undir lög um félagsþjónustu en það sem fer ufmram þau mörk falli undir lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir.

Samtökin vilja einnig sérstaklega áréttá það, sem leiðir af jafnræðisreglu íslensks réttar, að fatlað fólk sem þarf á þjónustu að halda vegna fötlunar sinnar og fær þjónustu sem það á rétt á og þarf á að halda á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga á alls ekki og má alls ekki njóta á nokkurn hátt verri réttar eða síðri þjónustu en þeir sem fá þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Í því sambandi er rétt og nauðsynlegt að halda því vel til haga að tilgangur frumvarpsins er m.a. að leiða ákvæði samnings SP um réttindi fatlaðs fólks í lögina eins og beinlínis kemur fram í nafni frumvarpsins og þá er í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga kafli sem ber yfirskriftina *Þjónusta við fatlað fólk* (XI. kafli).

5. gr. d.

Þessi ákvæði þarf að skoða í samhengi við ákvæði varðandi notendastýrða persónulega aðstoð í 11. gr. og bráðabigðaákvæði I í frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir og vísar Þroskahjálþ til þess sem fram kemur í umsögn samtakanna um þær greinar frumvarpsins.

Með þessu ákvæði þessa frumvarps er verið að leiða í lög notendastýrða persónulega aðstoð við fatlað fólk með minni stuðningsþarfir en ákvæði frumvarps til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir ná til. Þetta er mikilvægt og í anda ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks til sjálfstæðs lífs og þeirrar hugmyndafræði sem liggur þar til grundvallar. Hér er gert ráð fyrir að starfsmaður sem veitir NPA-þjónustu geti verið starfsmaður sveitarfélagsins þó að notandinn stýri þjónustunni. Mikilvægt er að skoða hvort það fyrirkomulag geti ekki einnig átt við í einhverjum tilvikum sem NPA ákvæði hins frumvarpsins taka til og alveg sérstaklega þegar vilji notandans stendur til þess að hafa þann hátt á.

10. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að koma á og hafa formlegt samstarf og samráð við fatlað fólk. Þroskahjálpar telur þetta vera mikilvægt ákvæði og í samræmi við samráðsskyldur stjórnvalda samkvæmt samningi SP um réttindi fatlaðs fólks. Samtökin leggja einnig ríka áherslu á að sömu skyldur hljóta hér að hvíla á sveitarfélögum samkvæmt þessari grein og mælt er fyrir um í 3. gr. frumvarpsins til að tryggja þátttakendum í samráði og samstarfi nauðsynlegan stuðning til virkrar þátttöku í því og áréttu að slíkur stuðningur er forsenda þess að slíkt samráð verði framkvæmt á jafnræðisgrundvelli og geti orðið innihaldsríkt og gagnlegt, t.a.m. þegar um fólk með þroskahömlun er að ræða.

Ákvæði um fjárhagsaðstoð í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Landssamtökin Þroskahjálpar vekja athygli á því að í frumvarpinu er ekkert fjallað um ákvæði laganna varðandi fjárhagsaðstoð. Samtökin telja nauðsynlegt að þau ákvæði verði yfirfarin og endurskoðuð eftir þörfum, alveg sérstaklega í ljósi fyrirætlana stjórnvalda varðandi starfsgetumat, enda verður að gera ráð fyrir að það kunni að hafa áhrif hvað varðar rétt til örorkubóta, atvinnuleysisbóta og fjárhagsaðstoðar.

Landssamtökin þroskahjálpar áskilja sér rétt til að koma að frekari athugasemdum, tillögum og ábendingum varðandi frumvarpið á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f. h. Landssamtakanna Þroskahjálpar

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður

Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri

Frá MND félagi Íslands,

8. og 10. gr. Í frumvarpinu er talað um ÖLDUNGARÁÐ og SAMRÁÐSHÓP UM MÁLEFNI FATLAÐS FÓLKIS. Nú sat ég í svokölluðu svæðisráði fatlaðra í Reykjavík fyrir nokkrum árum, sem ég sagði mig úr af mörgum ástæðum. Ef þessir hópar eru nýtt nafn á þessu auma ráði sem var þá lýst mér ekkert á þetta. Þetta var aumasta sýndarmennsku samráð sem ég hef kynnst í opinberri stjórnsýslu í öllu mínu starfi. Gersamlega áhrifalaus kjaftasamkoma sem hafði engin tæki eða tól til að gera eitt eða neitt. Verkefni þessara hópa verður að skilgreina vel og sjá um að verklag leiði til einhvers annars en útgjalda. Reyndar má geta þess að þetta er eina nefndin sem ég hef fengið laun fyrir setu í og þeim smáaurum var mjög illa varið.

9. gr. segir: Sveitarfélagi er ekki skylt að veita þjónustu samkvæmt þessari grein á sjúkrahúsi eða öldrunarstofnun.

Hér tel ég gullið tækifæri fyrir sveitarfélög og ríki að koma á samkomulagi um gagkvæma virðingu fyrir fólki. Þessi grein orðist svo eða viðbótin:

Veiti sveitarfélag þjónustu inná sjúkrahúsi skal stofnunin greiða kostnað til sveitarfélagsins á sama hátt og sveitarfélag sem ekki tekur við fólki sem lokið hefur læknismeðferð á sjúkrahúsi, greiðir allan kostnað við dvöl þeirra einstaklinga þar.

8. gr.

2. mgr. 38. gr. laganna verður svohljóðandi:

Í hverju sveitarfélagi, eða í sveitarfélögum sem eiga samstarf um öldrunarmál og þjónustu við aldraða, skal starfa formlegur samráðsvettvangur er nefnist **öldungaráð**, þar sem fjallað er um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála. Í öldungaráði skulu að lágmarki sitja þrjár fulltrúar kosnir af sveitarstjórn að loknum sveitarstjórnarkosningum og þrjár fulltrúar tilnefndir af félagi eldri borgara, auk eins fulltrúa frá heilsugæslunni. Eigi tvö eða fleiri sveitarfélög samstarf um öldrunarþjónustu skulu viðkomandi sveitarfélög og félög eldri borgara á þjónustusvæðinu koma sér saman um samsetningu öldungaráðs.

9. gr.

Við 40. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sveitarfélagi er ekki skylt að veita þjónustu samkvæmt þessari grein á sjúkrahúsi eða öldrunarstofnun.

10. gr.

Við 42. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Í hverju sveitarfélagi, eða í sveitarfélögum sem eiga samstarf um þjónustu við fatlað fólk, skal starfa formlegur samráðsvettvangur er nefnist **samráðshópur um málefni fatlaðs fólks** þar sem fjallað er um þjónustu við fatlað fólk og framkvæmd og þróun þjónustunnar. Í samráðshópnum skulu að lágmarki sitja þrjár fulltrúar kosnir af sveitarstjórn að loknum sveitarstjórnarkosningum og þrjár fulltrúar tilnefndir af hagsmunasamtökum fatlaðs fólks. Eigi tvö eða fleiri sveitarfélög samstarf um þjónustu við fatlað fólk skulu viðkomandi sveitarfélög og hagsmunasamtök fatlaðs fólks á þjónustusvæðinu koma sér saman um samsetningu hópsins.

Með virðingu

Guðjón

Formaður MND félagsins

Alþingi
Velferðarnefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 22. maí 2017

Tilvísun: 2017050717BS/--

Persónuvernd vísar til beiðni velferðarnefndar Alþingis um umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga (þskj. 572, 439. mál á 146. löggjafarþingi). Þau ákvæði frumvarpsins, sem einkum varða vinnslu persónuupplýsinga, eru í tillögu 4. gr. þess að breytingu á 18. gr. laganna, sem og tillögu c-liðar 5. gr. þess að nýrri 27. gr. laganna. Í fyrrnefndu tillögunni er meðal annars fjallað um öflun upplýsinga úr sakaskrá við ráðningar í störf, sem og við samninga við verktaka og undirverktaka, á sviði félagsþjónustu. Er þá einkum um að ræða upplýsingar um kynferðisbrot. Í síðarnefndu tillögunni er meðal annars tekið fram að læknisvottorð skuli liggja fyrir áður en stuðningsþjónusta er veitt á grundvelli heilsufarsástæðna.

Framangreind ákvæði gefa ekki tilefni til efnislegra athugasemda. Þá eru ekki gerðar athugasemdir við frumvarpið að öðru leyti. Hins vegar er lögð á það áhersla að að við öflun upplýsinga um sakaferil vegna ráðninga í störf ber ávallt að gæta meðalhófs þannig að slíkra upplýsinga sé ekki aflað umfram það sem nauðsynlegt er. Verði frumvarpið að lögum á þetta við með sama hætti og endranær.

F.h. Persónuverndar,

Þórður Sveinsson

Gunnar Ingi Ágústsson



Alþingi
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2017
VEL2017050009.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál). Þingskjal 572 - 439. mál.

Visað er til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 3. maí 2017, þar sem frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 er sent Reykjavíkurborg til umsagnar.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur það jákvætt að fram sé komið frumvarp að breytingum á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem innleidd eru tiltekin ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem liður í fullgildingarferli Íslands á samningnum. Í frumvarpinu eru auk þess sett fram ýmis nýmæli sem fela í sér auknar kröfur til þjónustu sveitarfélaga. Þar sem hér er um að ræða viðamikið frumvarp sem fjallar um marga þjónustuþætti er frestur til að skila umsögn of skammur. Innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar starfa margir sérfræðingar með mikla reynslu af þjónustu við fatlað fólk og telja verður það mikilvægt að fá álit slíkra sérfræðinga á þeim breytingum sem innleiddar verða ef frumvarp þetta verður að lögum. Þá eru umsagnir til Alþingis jafnan lagðar fyrir borgarráð til kynningar en það reyndist eigi unnt vegna hins knappa tíma sem veittur er til að skila umsögn um frumvarpið.

Þá er jafnframt ljóst að verulegur kostnaðarauki verður af ákveðnum breytingum ef frumvarpið nær fram að ganga og því er lögð áhersla á samráð við Reykjavíkurborg hvað það varðar. Ljóst er að innleiðing á ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks mun verða til þess að gerðar verða meiri kröfur til þjónustunnar. Þá hefur þróun innan þjónustunnar eftir yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga verið sú að umsækjendum um þjónustu hefur fjölgað og gera verður ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram á næstu árum. Því er af hálfu Reykjavíkurborgar áskilinn réttur til að koma fram með ítarlegra kostnaðarmat á síðari stigum.

Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

2. gr. Skilgreiningar.

Lagt er til að 9. tl. 2. gr. nógildandi laga orðist svo:

„Vímuvarnir og aðstoð við einstaklinga með fíknivanda.“

3. gr. Yfirstjórn.

Í ákvæðinu er kveðið á um nýmæli þess efnis að ráðherra sé falið úrskurðarvald um lögmæti reglna sveitarfélaga. Í athugasemdum með ákvæðinu er þessu lýst svo að verið sé að útvíkka eftirlitshlutverk ráðherra. Ráðherra skuli skera úr ágreiningi um hvort reglur sveitarfélags eigi sér fullnægjandi lagastoð. Jafnframt er tekið fram að reglurnar þurfi að vera búið að véfengja eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar og að fyrir liggji rökstudd niðurstaða um ágreininginn.

Reglur stjórnsýsluréttarins gera ekki ráð fyrir að aðili geti véfengt einstök stjórnvaldsfyrirmæli í heild sinni, s.s. reglur stjórnvalds. Þess í stað reynir á form og efni slíkra stjórnvaldsfyrirmæla í gegnum stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli viðkomandi stjórnvaldsfyrirmæla. Þannig reynir á lagastoð einstakra ákvæða í stjórnvaldsfyrirmælum en ekki stjórnvaldsfyrirmælin í heild sinni. Með áformaðri lagabreytingu er því verið að víkja frá því sem tíðkast í stjórnsýslurétti. Því er ankannalegt að í athugasemdum við ákvæðið sé þess getið að til þess að ráðherra geti skorið úr um lagastoð reglna sveitarfélags þurfi fyrst að véfengja reglurnar samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar, sem eins og áður segir gerist ekki með umfjöllun um gildi reglna í heild sinni heldur reynir á einstök ákvæði þegar lögmæti stjórnvaldsákvörðunar er metið.

Þá vekur ákvæðið upp spurningar um hvernig einstök sveitarfélög og jafnvel Samband íslenskra sveitarfélaga eigi að bera sig að við að bera ágreining um úrskurð ráðherra undir dómstóla eins og kveðið er á um í ákvæðinu. Í fyrsta lagi er með öllu óljóst hvernig slíkri kröfugerð yrði komið að fyrir dómi. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verða dómstólar ekki krafðir álits um lögfræðileg efni nema að því leyti sem er nauðsynlegt til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli. Almennt eru mál höfðuð til úrlausnar um rétt eða skyldur aðila. Ein undantekning frá því eru svonefnd viðurkenningarmál sem heimilt er að höfða samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála en þar segir að hafi sóknaraðili lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands, geti hann leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnum. Augljóst er að spurning um lögmæti reglna sveitarfélags fellur ekki undir að vera krafa um rétt eða skyldu aðila. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki heldur krafist viðurkenningar á tilvist eða lögmæti þeirra í formi réttar eða skyldu. Eftir stendur þá að slík málshöfðun, sem kveðið er á um í ákvæðinu, felur í sér að verið er að leggja fyrir dóm lögspurningu sem gengur gegn 1. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála enda hafa dómstólar ekki talið á færi sínu að kveða á um gildi ákvæða reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla án tengsla við úrlausn tiltekins sakarefnis.

Í öðru lagi er einnig með öllu óljóst hver aðildin yrði í tilteknu máli en almennt verða aðilar ekki taldir eiga aðild að dómsmáli nema þeir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Vætanlega verður fallist á að einstök sveitarfélög hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um gildi eigin reglna með þeim fyrirvara þó að með öllu óljóst er hvernig slík krafa verður sett fram fyrir dómi, sbr. það sem áður er rakið. Hins vegar verður Samband íslenskra sveitarfélaga seint talið hafa lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um gildi reglna einstakra aðildarsveitarfélaga. Mótaðilann í slíku dómsmáli skortir hins vegar enda hefur Hæstiréttur ítrekað kveðið úr um að úrskurðaraðili á stjórnsýslustigi hefur ekki sjálfstæða hagsmuni af niðurstöðu máls og getur því ekki verið aðili að dómsmáli þar sem reynir á lögmæti þeirrar niðurstöðu. Samkvæmt reglum einkamálaréttarfaris um aðild ber að stefna þeim aðila, sem er aðili að þeirri ákvörðun sem bera á undir dómstóla. Þar sem ekki virðist vera þörf á að til staðar sé stjórnvaldsákvörðun í einstöku máli svo ráðherra kveði upp úrskurð heldur nægi ágreiningur um lögmæti tiltekinna reglna er alls óvíst að einhver aðili sé til staðar sem verði stefnt í slíku dómsmáli. Þá vekur athygli að aðeins er gert ráð fyrir að sveitarfélag eða Samband íslenskra sveitarfélaga geti borið úrskurð ráðherra undir dómstóla. Enga áþekka heimild er að finna til þess aðila sem kærði viðkomandi reglur. Hins vegar er vandséð hvernig úrskurður ráðherra þess efnis að reglur sveitarfélags

séu í samræmi við lög verði borinn undir dómstóla af kæranda. Afar ólíklegt er og gegn því sem tíðkast að hagsmunasamtök fatlaðs fólks yrðu talin hafa lögmæta hagsmuni af slíkri málsókn og ef engin er stjórnvaldsákvörðunin myndi enginn einstaklingur vera til staðar sem hefði þessa sömu lögmætu hagsmuni sem gerð er krafa um í dómsmáli.

Samkvæmt framansögðu gengur ákvæðið gegn reglum stjórnsluréttar og einkamálaréttarfars og er því ekki framkvæmanlegt. Telja verður eðlilegt að um þetta efni fari samkvæmt almennum reglum og venjum. Úrskurðaraðili á stjórnslustigi, hvort sem það er ráðherra eða sjálfstæður úrskurðaraðili á borð við úrskurðarnefnd velferðarmála kveði þannig úr um lögmæti einstakra stjórnvaldsákvæðana sveitarfélaga þar sem reyni bæði á form og efni ákvörðunarinnar. Hafi eitthvað vantað upp á slíkt í framkvæmdinni hingað til má kveða á um það í lögskýringargögnum, hvað falli undir slíka form- og efnisumfjöllun. Þá verður að telja farsælla að efla leiðbeiningarhlutverk ráðherra með sveitarfélögunum frekar en að halda sig við þau áform sem hér eru uppi. Jafnvel mætti kveða á um heimild ráðherra til inngrips í formi heimildar til að leita skýringa fyrir tiltekinni framkvæmd eða framkvæmdaleysi. Jafnvel geti verið tilefni til þess að veita ráðherra heimild, ef ríkar ástæður krefjast, til að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um að setja lögboðnar reglur ef það hefur vanrækt þá skyldu sína. Fyrirmynd að slíkri framkvæmd er m.a. að finna í 18. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki þar sem Mannvirkjastofnun eru veittar slíkar heimildir.

8. gr. Samráð við notendur.

Í lokamálslið 8. gr. segir „Tryggja skal þátttakendum stuðning og þjálfun til virkrar þátttöku í notendasamráði.“, Lagt er til að lokamálsliður 8. gr. orðist svo:

„Leitast skal við að veita þátttakendum stuðning og þjálfun til virkrar þátttöku í notendasamráði.“

Gera verður ráð fyrir því að kostnaðarauki fylgi þessum breytingum.

18. gr. Starfsfólk

Lagt er til að gerðar verði meiri kröfu til sveitarfélaga hvað varðar skipan menntaðs starfsfólks til að veita þjónustuna og er það nauðsynleg breyting. Í frumvarpinu kemur fram að sveitarfélög skuli hafa á að skipa menntuðu starfsfólki í félagsráðgjöf, sem hefur reynslu og getu til að takast á við verkefni samkvæmt lögum þessum. Þá eru taldar upp aðrar starfsstéttir sem ráða skal þegar þörf krefur en ekki er tekið fram að viðkomandi þurfi að hafa reynslu eða getu til að takast á við verkefnin. Félagsráðgjafi er lögverndað starfsheiti sem veitt er þeim einstaklingum sem lokið hafa meistaranámi í faginu. Þegar talað er um „menntað starfsfólk í félagsráðgjöf“ er unnt að skilja ákvæðið svo að einungis sé nóg að viðkomandi starfsmaður hafi lokið BA-prófi í faginu en slíkur starfsmaður hefur ekki réttindi til að kallast félagsráðgjafi. Lagt er til að fyrsti málsliður 1. mgr. 18.gr. hljóði svo :

„Sveitarfélög skulu hafa á að skipa félagsráðgjöfum til að starfa að verkefnum samkvæmt lögum þessum“

Jafnframt eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 18. gr. en þar kemur fram að óheimilt sé að ráða í störf sem unnin eru í þágu þjónustu samkvæmt lögunum þá sem hafa hlotið refsíðoma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Þar sem um viðkvæma þjónustu er að ræða og einnig oft einstaklinga í bágrri stöðu leggur velferðarsvið Reykjavíkurborgar til að einnig verði óheimilt að ráða til starfa einstaklinga sem hlotið hafa refsíðoma skv. XXIII. kafla almennra hegningarlaga (manndráp og líkamsmeiðingar).

Nýr kafli um stuðningsþjónustu:

26.gr: Skyldur sveitarfélaga.

Í 2. mgr. 26. gr. kemur fram að sveitarfélagi sé ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum svo sem sjúkrahúsi og öldrunarstofnunum. Í þessu sambandi verður að liggja fyrir um hvaða stofnanir geti verið að ræða þegar vísað er til sjúkrahúsa og öldrunarstofnana. Hér getur einnig verið um að ræða stofnanir og heimili sem t.d. eru sjálfseignarstofnanir eða þar sem reksturinn er á vegum félagasamtaka. Í slíkum tilfellum er því, eftir atvikum, ekki um að ræða þjónustustofnanir sem reknar er á grundvelli laga, eins og fram kemur í greinargerð.

27. gr: Mat á stuðningsþörfum.

Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er lagt til að síðari málsliður 1. mgr. orðist svo:
„Heimilt að óska eftir læknisvottorði þegar um heilsufarsástæður er að ræða.“

28. gr. Notendasamningar.

Lagðar eru til breytingar þar sem meðal annars kemur fram að *„notandi fái að stýra sjálfur þjónustu við sig þó að þeir sem aðstoði hans séu starfsmenn sveitarfélags“*. Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar eru gerðar alvarlegar athugasemdir við þetta ákvæði. Vinnuréttarlegt umhverfi hjá sveitarfélögum er ekki með sama hætti og á almennum vinnumarkaði þar sem sveitarfélög eru bundin af stjórnarsýslulögum við val á starfsmönnum, ráðningu þeirra, uppsögn og fleiri atriði sem varða réttindi starfsmanna. Sama á við hvað varðar boðvald stjórnenda yfir starfsmönnum. Fram kemur í frumvarpinu að notendasamningur feli í sér að notandi stjórnir því hver veiti aðstoðina og ljóst er því að slíkt fyrirkomulag er ósamrýmanlegt þeim ramma sem sveitarfélögum er settur varðandi starfsmannamál. Mælst er til að ákvæði þetta verði felld úr frumvarpinu.

29. gr. Akstursþjónusta.

Sú rýmkun sem hér er lögð til á rétti fatlaðs fólks kallar á mikla kostnaðaraukningu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að skerpt sé á réttindum samkvæmt ákvæðinu í samræmi við 20. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks en þar kemur eftirfarandi fram:

„Aðildarríkin skulu gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt, m.a. með því: a) að greiða fyrir því að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem, og þegar, því hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi.“

Fram kemur í samningnum að tryggja skuli þennan rétt með þeim hætti sem tilgreindur er í ákvæði frumvarpsins en hins vegar kemur jafnframt fram í 20 gr. samningsins að það skuli gera **eftir því sem frekast er unnt**. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur að ákvæði það sem lagt er til gangi of langt og sé óframkvæmanlegt að haga rekstri þjónustunnar þannig að vel sé að staðið og að nýting fjármagns sé skynsamleg.

2.mgr. 32. gr: Langveik börn.

Sveitarfélögum er hér falið nýtt verkefni, þ.e. að annast mat á umönnunarþörf langveikra barna. Hér eru um að ræða breytingu sem felur í sér kostnaðarauka.

47. gr. Húsnæði á vegum sveitarfélaga.

Lagt til að fyrsti málsliður 47. gr. hljóði svo:

„Sveitarstjórn skal setja reglur um meðferð umsókna um húsnæði á vegum sveitarfélagsins.“

XIII. kafli : Aðstoð við einstaklinga með fíknivanda og vímuvarnir.

Þá leggur velferðarsvið til að fyrirsögn XIII. kafla verði í samræmi við athugasemd velferðarsviðs varðandi 2. tl. 9. gr. og því svohljóðandi:

„Vímuvarnir og aðstoð við einstaklinga með fíknivanda“

Þá er lögð á það áhersla að sjónarmið um skaðaminnkandi nálgun og valdeflingu einstaklingsins verði tekin upp í þennan kafla.

Aðrar athugasemdir:

Leiðbeiningar.

Að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er réttara að nota hugtakið „leiðbeiningar“ fremur en „leiðbeinandi reglur“ þegar ráðherra er falið að setja nánari fyrirmæli, önnur en reglugerðir.

15. gr. nógildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar mælist eindregið til að gerðar verði breytingar á 15. gr. nógildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þar séu ekki lagðar til breytingar á ákvæðum laganna sem varða fjárhagsaðstoð heldur sé stefnt að því að nýr starfshópur verði skipaður sérstaklega til að skoða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og samspil hennar við önnur framfærslutryggingakerfi. Ákvæði um fjárhagsaðstoð er að finna í VI kafla nógildandi laga en í IV. kafla laganna er að finna almenn ákvæði um rétt til félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga. Undir þann kafla fellur 15. gr. en í 1. mgr. 15. gr. laga kemur fram að erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skuli í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skuli veitt af dvalarsveitarfélagi í samráði við ráðuneytið enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu og hefur það verið gert með *reglum nr. 203/2016 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.* (fskj. nr. 2).

Í 2. mgr. 15. gr. kemur fram að ríkissjóður skuli endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í eftirfarandi tilvikum:

- a. Aðstoð vegna erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr.
- b. Aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12.-13. gr. laganna, sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.

Þó að lögin hafi almennt staðist ágætlega tímans tönn þá er veruleikinn hvað varðar málefni útlendinga allt annar en hann var árið 1991. Túlkun velferðarráðuneytisins á endurgreiðslu ríkissjóðs samkvæmt 15. gr. hefur verið sú að einungis sé heimilt að greiða sveitarfélagi beinan útlagðan kostnað

en ekki fyrir vinnu starfsmanna sveitarfélagsins. Því fer hins vegar fjarri að aðstoð til útlendinga í þeim aðstæðum sem framangreindar reglur ná yfir, felist aðeins í því að útvega gistiheimili og greiða framfærslukostnað og ferðakostnað. Um er að ræða ýmis konar aðstoð við einstaklinga í erfiðum aðstæðum enda kemur það skýrt fram í skilgreiningu 2. gr. framangreindra reglna á sérstökum tilvikum, að um mjög viðkvæma hópa er að ræða. Undanfarið hefur þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða átt í viðræðum við ráðuneytið um þetta málefni og liggur fyrir ítarleg samantekt þjónustumiðstöðvarinnar á þeim verkefnum sem sinna þarf vegna þessa hóps (fskj. nr.3) og á grundvelli hennar var farið fram á að ráðuneytið tæki afstöðu til beiðni um greiðslu vegna vinnu starfsmanna í þessum málum. Svar ráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2017 (fskj.nr. 4), var á þá leið að ekki sé að finna ákvæði í lögum sem heimila ráðuneytinu að greiða sveitarfélögum sérstaklega fyrir umsýslukostnað vegna þessara mála. Í svarinu er vísað til þess að til standi að endurskoða VI. kafla laganna sem fjallar um fjárhagsaðstoð og að þá verði IV. kafli laganna jafnframt endurskoðaður.

Að mati velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er það því löngu orðið tímabært að 15.gr. laganna verði endurskoðuð með hliðsjón af breyttum aðstæðum í samfélaginu. Af þessu tilefni er einnig rétt að fram komi nauðsyn þess að þjónusta við útlendinga sé skoðuð í víðara samhengi en nú er gert og eru sveitarfélög lykilaðilar í því sambandi.

Gildistaka laganna.

Ef frumvarp þetta og frumvarp um lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir verða að lögum, er ljóst að sveitarfélög þurfa að aðlaga reglur sínar að nýjum lagaramma. Því er mikilvægt að lögin taki ekki gildi við birtingu heldur verði veittur nægilega langur frestur fyrir sveitarfélög til að breyta reglum um þjónustuna og gera aðrar viðeigandi ráðstafanir þar að lú tandi.

Ljóst er að ef frumvarpið verður að lögum mun það hafa í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir sveitarfélög. Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er gerður fyrirvari við það mat á kostnaðaráhrifum þess sem fram kemur í 6. lið greinargerðar með frumvarpinu og tekið er undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvað það varðar

Að lokum er ítrekuð nauðsyn þess að vel takist til við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu enda er hér um að ræða sameiginlega hagsmuni þeirra einstaklinga sem þjónustunnar eiga að njóta og sveitarfélaganna sem veita eiga þjónustuna. Til að svo megi verða þarf að ætla verkefninu nægan tíma svo að unnt sé að hafa samráð við framangreinda aðila varðandi þau álitæfni sem til umfjöllunar eru.

Virðingarfyllst,

f.h. velferðarsviðs Reykjavíkurborgar,



Helga Jóna Benediktsdóttir,
lögfræðingur

Fylgiskjöl:

1. Umsögn skrifstofu fjármála og rekstrar um kostnaðaráhrif frumvarpsins.
2. Reglur nr. 203/2016 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.
3. Samantekt þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða frá maí 2016.
4. Bréf velferðarráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2017.

Afrit:

Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur



Reykjavíkurborg
Velferðarsvið

Umsýslukostnaður vegna þjónustu þjónustumiðstöðvar Miðborgar og Hlíða við erlenda ríkisborgara án lögheimilis á Íslandi

Samantekt maí 2016

Tekið saman af Hinrik Fjeldsted, sérfræðingi reksturs og fjármála, og Sigurrósu
Ragnarsdóttur, félagsráðgjafa

Inngangur

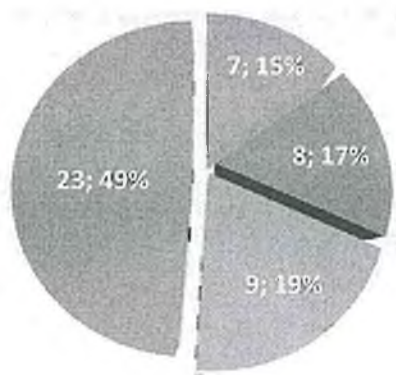
Í þessari skýrslu munu undirrituð greina frá vinnslu mála erlendra ríkisborgara sem vísað er til Þjónustumiðstöðvar Miðborgar og Hlíða, hér eftir nefnd ÞMH. Um er að ræða erlenda ríkisborgara með vísan í reglur um aðstoð við erlenda ríkisborgara í sérstökum aðstæðum nr. 203/2016 og byggir á a-lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Skýrslunni er ætlað að varpa ljósi á umfang málaflokksins, fjölda erlendra ríkisborgara sem koma á ÞMH vegna sérstakra aðstæðna eða telja sig vera í sérstökum aðstæðum. Í henni er að finna tölulegar upplýsingar um fjölda þeirra sem koma á ÞMH og leita eftir aðstoð. Við vinnslu skýrslunnar var notast við tölfræðilegar upplýsingar úr gagnagrunni Velferðarsviðs, svonefndum Útlendingagrunni.

Í upphafi skýrslunnar verður gert grein fyrir uppruna þeirra erlendu ríkisborgara sem leita aðstoðar á ÞMH. Þar á eftir verður farið yfir ástæður þess að hópurinn leitar eftir aðstoð og að lokum hvaða verklag og umfang liggur að baki vinnslu mála hjá ÞMH. Umtalsverð fjölgun hefur orðið á erlendum ríkisborgurum sem leita aðstoðar á ÞMH vegna sérstakra aðstæðna á sl. 2 árum. Frá 2015 hafa tveir til þrír starfsmenn komið að verkefnum þessa málaflokks, auk starfsfólks þjónustuskála, og er umfang hans orðið töluvert. Þess ber einnig að geta að með auknu umfangi hefur verklag og skráning samskipta verið bætt. Bætt skráning starfsmanna hefur að mati undirritaðra skilað sér í betri upplýsingagjöf og skýrari ferli mála en nauðsynlegt er að vinnsla þessara mála sé bæði sýnileg og rekjanleg.

Tölfræðilegar upplýsingar um uppruna

Eins og sjá má á skífuriti að neðan koma flestir frá Evrópu. Alls eru þetta 47 einstaklingar sem leitað hafa til ÞMH það sem af er árið 2016. Þar af eru 5 fjölskyldur með samanlagt 11 börn. Flestir einstaklingarnir voru ríkisborgarar Makidóníu. Skýring á þeim fjölda eru einstaklingar sem drógu umsókn sína um alþjóðlega vernd til baka. Þar með lauk þjónustu Útlendingastofnunar og þeim var vísað á ÞMH sem útlendingar í sérstökum aðstæðum. Með fjölgun hælisleitenda má reikna með frekari fjölgun einstaklinga í svipuðum aðstæðum.

Fjöldi eftir landsvæðum 2016



Evrópa		Ameríka		Asía	
Rússland	1	Bandaríkin	5	Srí Lanka	3
Albanía	1	Venesúela	1	Maldíveyjar	1
Georgía	1	Perú	1	Kína	1
Makedónía	10			Sýrland	3
Lettland	2			Líbanon	1
Litháen	1				
Noregur	1				
Grænland	1	Afrika			
Pólland	1	Líbía	1		
Holland	1	Marokkó	1		
Þýskaland	1	Nígería	2		
Rúmenía	2	Erítrea	1		
		Senegal	3		

Ástæður umsókna

Ástæður umsókna eru margvíslegar en sem dæmi má nefna einstaklinga sem bíða dóms hér á landi og eru þar af leiðandi í farbanni. Einnig er um að ræða einstaklinga sem eru að ljúka dómi vegna afbrota hér á landi og þurfa aðstoð þar til brottvísun kemur til framkvæmda. Einnig má nefna aðstæður einstaklinga sem fengið hafa synjun á dvalarleyfi, dregið umsóknir um vernd til baka hjá Útlendingastofnun og bíða frávísunar frá Íslandi. Alþjóðadeild lögreglunnar sér um framkvæmd brottvísunar eða frávísunar að beiðni Útlendingastofnunar.

Umsóknum frá einstaklingum sem fengið hafa dvalarleyfi og vernd hér á landi hefur einnig fjölgað verulega þar sem sá tími sem tekur að fá kennitölu getur verið óhóflega langur. Á meðan beðið er eftir útgáfu kennitölu, og þeim réttindum og aðgangi að stofnunum samfélagsins sem í því felst, getur þurft að sækja um aðstoð fyrir einstaklinga eins og um útlendinga í sérstökum aðstæðum væri að ræða.

Verklag við móttöku og afgreiðslu mála

1. Móttaka og þjónusta

Einstaklingar og/eða fjölskyldur hafa samband símleiðis eða koma í þjónustuskála ÞMH. Þeim er vísað á ÞMH t.d. af eftirfarandi aðilum: lögreglu, lögmönnum, sendiráðum, Rauða Krossi Íslands og Útlendingastofnun.

2. Fyrsta viðtal á ÞMH

- a) Oftast stutt viðtal til að taka stöðu viðkomandi m.t.t. hvort um sé að ræða útlending í sérstökum aðstæðum eða ekki.
- b) Oft kemur viðkomandi nokkrum sinnum áður en ástæða þykir til að senda umsókn til velferðarráðuneytis. Þetta á einkum við ríkisborgara frá ríkjum EES.

3. Túlkur pantaður

4. Annað viðtal með túlki – vinnsla máls:

- c) Farið er yfir: stöðu einstaklings, ástæður komu viðkomandi, hvernig viðkomandi kom til landsins, hver keypti farseðlana/ferðina, hvers vegna viðkomandi sé í sérstökum aðstæðum/neyð. Einnig eru gögn afrituð, t.d. vegabréf og farseðlar.
- d) Aflað er upplýsinga t.d. frá Útlendingastofnun, lögreglu, lögfræðingi, sendiráði/konsúl, sjúkrastofnunum og fl.
- e) Umsókn send til ráðuneytis – fer eftir stöðu viðkomandi hvað sótt er um:
 - Aðstoð við heimferð – flugfar og flugrúta
 - Framfærsla – útreiknuð miðað við dagafjölda
 - Gistikostnaður – leitast við að finna ódýrasta viðunandi kostinn
- f) Svar frá ráðuneyti
 - Ef já þá:
 - Peningapöntun
 - Senda inn ósk um pening til borgarbókhalds
 - Útbúa kvittunarblað
 - Gisting pöntuð – samskipti við söluaðila
 - Viðkomandi kallaður inn í annað viðtal
 - Upplýst um stöðu
 - Afhending peninga og gagna – einstaklingur kvittar fyrir
- g) Eftirfylgni í málum
 - Endurteknar komur á ÞMH til frekari ráðgjafar og stuðnings.
 - Samstarf við barnavernd eftir þörfum.
 - Samskipti við ýmsar stofnanir, s.s. sjúkrastofnanir.

- Í mörgum málum þarf að sækja um aftur til velferðarráðuneytis, jafnvel á nokkra daga fresti ef viðkomandi er í farbanni.

6. Skráning í grunn og umsýsla

Töluverð vinna fer í skráningar og umsýslu eftir að mál hefst og á meðan mál er í vinnslu á PMH. Um er að ræða skráningu allra upplýsinga er varðandi umsóknir og kostnað í Útlendingagrunn og skönnun pappírsgagna.

7. Fjármálaumsjón og bókhald

Samtekt er gerð úr Útlendingagrunni fyrir reikningagerð til ráðuneytisins. Hér er um nokkra daga vinnu í lok árs og svo umsýsla og eftirfylgni með greiðslum og meðhöndlun reikninga, bókhald ofl.

Aðgerðir	klst	Mínútur
Móttaka og þjónusta í afgreiðslu	0,40	24
Fyrsta viðtal	0,67	40
Panta túlk og annað viðtal	1,17	70
Vinnsla málsins	1,50	90
Svar frá ráðnueyt	1,33	80
Eftirfylgni málsins	2,33	140
Mál og skráningar ofl	1,67	100
Bókhald uppgjör og eftirfylgni greiðslna	0,80	48

Tafla 1 Sýnir klukkustundir og mínútur við verklag og móttöku erl. ríkisborgara

Í *töflu 1* er sýndur hversu mikill tími í mínútum og klukkustundum er á hvern þátt við móttöku og afgreiðslu mála.

Gagnagrunnur úrtak

Við samantekt voru tekin öll skráð samskipti úr Útlendingagrunni. Þar sést að umfang samskipta er meira það sem af er árinu 2016, heldur en allt árið 2015. Það sýnir að sú aukning sem hefur verið í þessum málaflokki er áframhaldandi. Skráð samskipti í Útlendingagrunn fyrir árið 2014 voru 119.

	2015	2016
Tímabil	nóv -ágúst	nóv-maí
Skráð samskipti	261	299
Fjöldi daga í úrtaki	365	255
Fjöldi samskipta á mánuðir	21,75	35,67
Fjöldi einstaklinga	41	47
meðalfjöldi einstaklinga á mánuði	3,42	5,61
Meðalfjöldi samskipta pr einst á mánuði	4,78	4,78

Tafla 2 Tölur úr útlendingagrunni meðalfjöldi samskipta

Fjöldi einstaklinga var deilt með fjölda daga*30,42 sem er fjöldi daga í mánuði til að fá meðalfjölda einstaklinga á mánuði.

Til þess að finna fjölda samskipta á mánuði eru skráð samskipti 299/255 margfaldað með fjölda daga í mánuði * 30,42 sem gerir 35,67 að meðaltali. Meðalfjöldi samskipta á hvern einstakling er notað til þess að finna út hversu margar klst. fara í að sinna þeim einstaklingum. Rauðu tölurnar í *töflu 2* eru notað sem margeldi til að finna út klst. á mánuði í afgreiðslu mála. Þær klukkustundir eru síðan það sem við notum til að reikna út stöðugildi (*sjá fylgiskjal 1 og töflu 3*).

Texti	Tími alls	
	2015	2016
Móttaka og þjónusta í afgreiðslu	16,40	18,80
Fyrsta viðtal	3,19	3,19
Panta túlk og annað viðtal	5,58	5,58
Vinnsla málsins	7,17	7,17
Svar frá ráðnueit	6,37	6,38
Eftirfylgni málsins	11,15	11,16
Mál og skráningar ofl	36,25	59,45
Bókhald uppgjör og eftirfylgni greiðslna	32,80	37,60
Fjöldi klst alls	118,90	149,32
Samstal stöðugildi	68,60	86,15%

Tafla 3 Sýnir útreiknaðar klst á mánuði fyrir hvern einstakan lið umsýslunar.

Þessi fjöldi klst. sýnir að um aukningu er að ræða á milli ára í fjölda vinnustunda sem fer í þessa vinnu á hverjum mánuði. Miðað við þessar forsendur þá er um að ræða 86,15% stöðugildi það sem af er árinu 2016. Miðað árið 2015 er það 68,6% stöðugildi. Aukning í klst. er 25,5% ef við skoðum aðeins fjölda klst á mánuði á milli ára.

Umsýslukostnaður

Laun voru reiknuð út miðað við stöðugildi sem koma fram í *töflu* 3. Sett er upp 86,15% stöðugildi eins og umfangið er núna annars vegar og svo 100% stöðugildi, þar sem er fyrirsjáanleg aukning á þessari þjónustu út frá aukningu á málefnum hælisleitenda.

Hlutfall stg	86,15%		100%	
	Laun mán	Árslaun	Laun mán	Árslaun
Mánaðarlaun	439.326	5.271.917	509.955	6119.462
Yfirvinna	45.624	547.489	52.959	635.506
orlof	5.949	71.393	6.906	82.870
Fæðisfé	9.798	117.576	9.798	117.576
Samtals laun	500.697	6.008.369	579.617	6.955.410
Launatengd gjöld	115.160	1.381.925	133.312	1.599.744
Laun alls	615.858	7.390.294	712.929	8.555.154

Tafla 4 Sýnir stöðugildi útreiknað miðað við laun starfsmanns

Niðurstöður

Þessi samantekt er sett fram miðað við núverandi umfang og aukningu í þjónustu við erlenda ríkisborgara í sérstökum aðstæðum. Undirrituð hafa leitast við að sýna fram á sem réttasta stöðu í málafokknum en þrátt fyrir ítarlega samantekt er ljóst að ekki er allur umsýslukostnaður vegna þjónustunnar til tekinn. Í því ljósi er niðurstaðan sú að þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíðar óskar eftir að velferðarráðuneytið greiði fyrir 100% stöðugildi vegna verkefnisins.

Ef frekari upplýsinga er þörf verður því svarað við fyrsta tækifæri. Með fyrirfram þökk um jákvæða afgreiðslu.

Virðingarfyllst,

Hinrik Fjeldsted, sérfræðingur reksturs og fjármála
Sigurrós Ragnarsdóttir, félagsráðgjafi
Þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíðar

Fylgiskjal 1

2015	2016	klst	Mínútur	Texti	2015 Tími alls	2016 Tími alls
41	47	0,40	24	Móttaka og þjónusta í afgreiðslu	16,40	18,80
4,78	4,78	0,67	40	Fyrsta viðtal	3,19	3,19
4,78	4,78	1,17	70	Panta túlk og annað viðtal	5,58	5,58
4,78	4,78	1,50	90	Vinnsla málsins	7,17	7,17
4,78	4,78	1,33	80	Svar frá ráðnueit	6,37	6,38
4,78	4,78	2,33	140	Eftirfylgni málsins	11,15	11,16
21,75	35,67	1,67	100	Mál og skráningar ofl	36,25	59,45
41,00	47,00	0,80	48	Sigurrós	32,80	37,60
				Bókhald uppgjör og eftirfylgni greiðslna		
				Fjöldi klst alls	118,90	149,32
				Samstal stöðugildi á mánuði	68,60%	86,15%

Sé munur á uppsetningu texta hér að neðan og í PDF skjali gildir PDF skjalið.

№ 203/2016

Nr. 203/2016

8. febrúar 2016

REGLUR

um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.

I. KAFLI

Almenn atriði.

1. gr.

Hverjir eiga rétt á aðstoð.

Aðstoð samkvæmt reglum þessum er veitt erlendum ríkisborgurum utan EES sem eiga ekki lögheimili í landinu.

Aðstoðin er veitt í sérstökum tilvikum þegar fyrirsjáanlegt er að einstaklingur hefur ekki möguleika á að fara úr landi eða framfleyta sér hér á landi án aðstoðar íslenskra stjórnvalda.

Þegar kveðið er á um einstakling í reglum þessum á það jafnframt við um fjölskyldu hans, þ.e. maka, sambúðaraðila og börn, eftir því sem við á.

Dvalarsveitarfélag veitir aðstoð samkvæmt reglum þessum. Velferðarráðuneyti endurgreiðir sveitarfélaginu útlagðan kostnað.

2. gr.

Sérstök tilvik.

Aðstoð til brottfarar eða til dvalar á Íslandi er veitt í sérstökum tilvikum, sbr. 2. mgr. 1. gr., ef a.m.k. eitt af eftirfarandi atriðum á við:

1. Á tímabili frá því dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða dvalarleyfi flóttamanns hefur verið veitt þar til lögheimili hefur verið skráð og viðkomandi nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Útlendingastofnunar.
2. Veitt hefur verið dvalar- og atvinnuleyfi til bráðabirgða og einstaklingur getur ekki framfleytt sér án aðstoðar þar til launagreiðsla fer fram. Aðstoð við þessar aðstæður skal aldrei veitt lengur en í einn mánuð.
3. Vegna fjölskyldusameiningar á því tímabili frá því nánustu aðstandendur erlends ríkisborgara, sem hefur dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða eða stöðu flóttamanns, koma til landsins uns lögheimili hefur verið skráð.
4. Beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að viðkomandi fari úr landi komi til framkvæmda. Hér er meðal annars átt við fanga sem fengið hafa reynslulausn, en ekki liggur fyrir ákvörðun um að þeir yfirgefi landið.
5. Í gildi er úrskurður um farbann skv. 100. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 eða einstaklingur getur ekki yfirgefið landið vegna meðferðar sakamáls af öðrum ástæðum.
6. Umsókn um dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða dvalarleyfi sem flóttamaður hefur verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda. Einstaklingar í þessum aðstæðum geta verið ríkisfangslausir eða ríkisfang hefur ekki verið staðfest. Eftir atvikum er einstaklingum veitt dvalarleyfi og atvinnuleyfi til bráðabirgða.

7. Ófyrirsjáanleg áföll í lífi einstaklings hafi átt sér stað meðan á dvöl hans stóð og/eða barn/börnin eru með í för og fólkið getur ekki ferðast til heimalands af eigin rammleik.

3. gr.

Sérstök viðmið vegna fjárhagsaðstoðar samkvæmt reglum þessum.

Velferðarráðuneyti setur sérstök viðmið um fjárhagsaðstoð samkvæmt reglum þessum. Viðmiðin sem birt eru sem fylgiskjal með reglum þessum skulu endurskoðuð einu sinni á ári.

II. KAFLI

Skilyrði fyrir aðstoð til farar úr landi eða vegna dvalar.

4. gr.

För úr landi.

Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð fram að brottför úr landi og til fararinnar er að gengið hafi verið úr skugga um að einstaklingur geti hvorki framfleytt sér sjálfur né greitt fargjald. Jafnframt að hann fái ekki aðstoð til brottfarar frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, frá fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

5. gr.

Dvöl í landinu.

Sé för úr landi skv. 4. gr. ekki möguleg er greitt fyrir dvöl á Íslandi, enda séu aðstæður með þeim hætti að ekki sé annað fyrirsjáanlegt en að einstaklingur þurfi að dvelja á Íslandi um ákveðinn eða óákveðinn tíma. Jafnframt er skilyrði að fullkannað sé, innanlands sem utan, að einstaklingur getur ekki sjálfur framfleytt sér meðan á dvöl hans stendur hér á landi og ekki sé möguleiki á aðstoð frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

III. KAFLI

Aðstoð sem er endurgreidd.

6. gr.

Með aðstoð til brottfarar úr landi er átt við fjárhagsaðstoð til framfærslu, greiðslu fyrir húsnæði fram að brottför og greiðslu ferðakostnaðar frá landinu. Með ferðakostnaði er átt við heildarkostnað, þar með talið flugfargjald, ferð að brottfararstað og eftir atvikum nauðsynlega vasapeninga fyrir tilfallandi kostnaði meðan á ferðinni stendur.

Með aðstoð vegna dvalar í landinu er átt við fjárhagsaðstoð vegna framfærslu og greiðslu fyrir húsnæði, sbr. 3. gr.

Þjónusta túlka skal notuð þegar þörf krefur.

Kappkosta skal að halda ferða- og dvalarkostnaði samkvæmt ákvæði þessu í lágmarki.

IV. KAFLI

Málsmeðferð.

7. gr.

Upphaf máls.

Einstaklingur sækir um aðstoð hjá því sveitarfélagi þar sem hann dvelur. Málsmeðferð fer eftir lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnsýslulögum.

Við veitingu fjárhagsaðstoðar skal farið eftir viðmiðum velferðarráðuneytis, sbr. 3. gr.

8. gr.

Þörf á aðstoð metin.

Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags ákveður hvort aðstoð fellur undir reglur þessar og metur þörf á aðstoð, þar á meðal samkvæmt viðmiðum 3. gr. Áður en ákvörðun er tekin aflar félagsþjónustan upplýsinga um stöðu umsækjanda hjá Útlendingastofnun. Þá sér félagsþjónustan um að afla upplýsinga um viðkomandi einstakling hjá sendiráði eða ræðismanni ríkisfangslands og gengur úr skugga um að skilyrði 4. og 5. gr. séu uppfyllt.

9. gr.

Barnaþjölskyldur.

Þegar aðstoð er ákveðin skal sérstakt tillit tekið til barnaþjölskyldna. Leitað skal eftir álit og aðstoð barnaverndaryfirvalda eftir því sem við á í samræmi við barnaverndarlög, nr. 80/2002. Þegar börn eru ein á ferð skal ævinlega hafa samband við barnaverndaryfirvöld sem taka málið til meðferðar í samvinnu við Útlendingastofnun.

10. gr.

Samþykki velferðarráðuneytis.

Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags sækir um endurgreiðslu úr ríkissjóði til velferðarráðuneytis á þar til gerðu umsóknarformi. Aðstoð skal ekki veitt fyrr en samþykkið liggur fyrir. Í undantekningartilvikum þegar ekki er unnt að fá samþykki ráðuneytisins, svo sem vegna helgidaga, skal greiðsla engu að síður eiga sér stað, en þó aldrei fyrir lengri tíma en eina viku.

11. gr.

Framkvæmd heimferðar.

Félagsþjónustan afhendir viðkomandi einstaklingi farseðil og vasapeninga vegna fararinnar. Sé þörf á aðstoð lögreglu við förina veitir hún fylgd til flugvallar eða á annan brottfararstað.

12. gr.

Endurgreiðsla úr ríkissjóði.

Sveitarfélag skal senda velferðarráðuneyti yfirlit yfir útlagðan kostnað vegna einstaklinga sem reglur þessar taka til á þar til gerðu eyðublaði. Yfirlitið skal miðast við tímabilið frá 1. nóvember til 31. október hvert ár.

Þær greiðslur sem velferðarráðuneytið hefur samþykkt að endurgreiða, sbr. 10. gr., skulu greiddar félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags einu sinni á ári.

V. KAFLI

Gildistaka.

13. gr.

Reglur þessar, sem settar eru með stoð í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, taka þegar gildi.

Velferðarráðuneytinu, 8. febrúar 2016.

Eygló Harðardóttir
félags- og húsnæðismálaráðherra.

Bolli Þór Bollason.

Fylgiskjal.
(sjá PDF-skjal)

B deild - Útgáfud.: 4. mars 2016



Þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða
B.t. Sigbrúðar Erlu Arnardóttur framkvæmdastjóra
Laugavegur 77
101 Reykjavík

VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Skógarhlíð 6 105 Reykjavík
sími: 545 8100 bréfasími: 551 9165
postur@vel.is velferdarraduneyti.is

Reykjavík 7. febrúar 2017
Tilv.: VEL16050402/06.41.04

Vísað er til bréfs, dags. 21. desember sl., og fleiri samskipta milli velferðarráðuneytis og Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, um umsýslukostnað sveitarfélaga vegna þjónustu við erlenda ríkisborgar án lögheimilis á Íslandi. Nánar tiltekið snýst málið um að greiða Reykjavíkurborg sérstaka þóknun vegna vinnu sem til fellur við afgreiðslu fjárhagsaðstoðar og aðstoðar við heimferð erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili á Íslandi og eru í sérstökum aðstæðum sem skilgreindar eru í reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga í sérstökum tilvikum, nr. 203/2016, sem settar eru með stoð í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Í framhaldi af ítarlegri athugun á þessu máli hefur ráðuneytið komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé að finna ákvæði í lögum sem heimila ráðuneytinu að greiða sveitarfélögum sérstaklega fyrir umsýslukostnað vegna þessara mála. Einungis er að finna heimildir til að endurgreiða veitta fjárhagsaðstoð og annan beinan greiddan kostnað, en aðstoð skal veitt af sveitarfélagi að höfðu samráði við ráðuneytið.

Framundan er endurskoðun á VI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem fjallar um fjárhagsaðstoð og verður IV. kafli laganna einnig tekinn til endurskoðunar hvað varðar fjárhagsaðstoð. Mun ráðuneytið beina því til nefndarinnar sem falið verður þetta verkefni að taka framangreint viðfangsefni til sérstakrar athugunar.

Fyrir hönd félags- og jafnréttismálaráðherra


Bolli Þór Bollason


Ingibjörg Broddadóttir



Alþingi
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12 maí 2017
VEL2017050009

Efni: Umsögn um kostnaðaráhrif frumvarps til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 með síðari breytingum. Þingskjal 572 – 439. mál.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar gagnrýnir rýrt kostnaðarmat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga og telur það alls ekki fullnægjandi. Margar greinar frumvarpsins eru mjög opnar og óljósar sem bæði skapar mikla óvissu um þær viðbótarkröfur sem lagðar eru á sveitarfélögin með frumvarpinu og fjárhagsramma vegna þeirra. Án skýrs ramma um þjónustuna og skýrrar fjármögnunar af hálfu ríkisins er ljóst að kostnaður sveitarfélaga vegna frumvarpsins getur verið umtalsvert meiri en gert hefur verið ráð fyrir.

8. gr. Samráð við notendur

Eins og fram kemur í 8. gr. frumvarpsins eru lagðar töluverðar kröfur á Reykjavíkurborg hvað varðar stuðning og þjálfun til þátttöku í samráði við notendur. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur að auka kostnaður hljótist af þessu þó að ekki sé um beina greiðslu launa að ræða.

28. gr. Notendasamningar

Notendasamningur felur í sér að notandi fái sjálfur að stýra því hver veitir aðstoðina, hvenær hún er veitt og með hvað hætti þannig að best henti hverjum og einum. Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er gerð athugasemd hvað varðar það fyrirkomulag þegar notandi stýrir sjálfur þjónustu og aðstoðarmenn hans eru starfsmenn Reykjavíkurborgar. Slík tilvik munu fela í sér nauðsyn á að ráða fleiri starfsmenn og í því felst augljóslega aukinn kostnaður.

29. gr. Akstursþjónusta

Samkvæmt frumvarpinu skal fatlað fólk eiga kost á akstursþjónustu sem miðar að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur. Núverandi samningar um akstursþjónustu miðast við þjónustutíma almenningsvagna Strætó b.s. og viðmið um ferðaafjöldu tekur mið af þörfum hvers og eins. Hér er um mjög mikla rýmkun að ræða hvað varðar akstursþjónustu sem myndi þýða verulegan kostnaðarauka fyrir Reykjavíkurborg. Árlegur kostnaður Reykjavíkurborgar vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks miðað við núgildandi reglur nemur u.þ.b. 950 mkr á ári og fjöldi ferða um 280 þúsund á ári.

32. gr. Mat á umönnunarþörf

Hér er um flutning á verkefni frá ríki til Reykjavíkurborgar að ræða og ekki liggur fyrir kostnaðarmat á því. Í dag gerir Tryggingastofnun ríkisins mat á umönnunarþörf langveikra barna að fenginni tillögu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Verði af tilfærslu verkefnisins þarf fjármagn að fylgja frá ríkinu.

Ljóst er að þær skyldur sem lagðar eru á sveitarfélögin með fyrirliggjandi frumvarpi eru mjög opnar og óljósar. Lagðar eru auknar kröfur á herðar sveitarfélögunum hvað varðar þá þjónustu sem um ræðir og gera verður þá kröfu að unnið verði greinargott kostnaðarmat á fjárhagslegum áhrifum þeirra og að ríkið tryggji fulla fjármögnun þessara verkefna. Vísast að öðru leyti til umsagnar velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, 439. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. velferðarsviðs Reykjavíkurborgar,

Agnes S. Andrésdóttir,
skrifstofustjóri fjármála og rekstrar



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8 - 10
101 Reykjavík

Reykjavík 15. maí 2017

1705004SA GB/TP
Málalykill: 00.63

Efni: Frv. til laga um breyt. á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga - 439. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 3. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint þingmál.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi til nýrra heildarlaga um þjónustu við fatlað fólk (438. mál). Þá eru einnig nán tengsl við tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017-2021 (434. mál) sem og tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018-2022 (402. mál). Að baki liggur einnig að færa íslensk lög til samræmis við Sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks sem fullgiltur var af Íslands hálfu á síðastliðnu ári (865. mál 145. lþ.)

Öll ofangreind þingmál hafa verulega þýðingu fyrir starfsemi sveitarfélaga, fjárhag þeirra og stjórnsýslu. Mikilvægt er að greina áhrifin með skilmerkilegum hætti. Af þeirri ástæðu hefur hefur sambandið tekið saman greinargerð þar sem litið er heildstætt á útgjaldabróun félagsþjónustunnar. Þessi greinargerð er fylgiskjal með umsögnum sambandsins um þau þingmál sem nú eru til umfjöllunar á vettvangi velferðarnefndar Alþingis. Vísað er til greinargerðarinnar í umsögnum um þingmálin þar sem við á.

Endurskoðun reglna um fjárhagsaðstoð og skipan samráðsnefndar

Sá starfshópur sem samdi fyrirbyggjandi frumvarp (ásamt frumvarpi á þingmáli nr. 438) vísaði til þess í skilabréfi sínu dags. 14. október 2016 að brún þörf er á því að endurskoða reglur félagsþjónustulaga um fjárhagsaðstoð (IV. kafli). Lagt var til að sérstakur hópur yrði skipaður hið fyrsta vegna þessarar vinnu.

Þrátt fyrir að hálf tili hafi liðið bólar lítið á viðbrögðum. Tillagan er nefnd í almennum athugasemdum fyrirbyggjandi frumvarps. Þar er einnig getið um skipan samráðsnefndar sem velferðarráðuneyti og sambandið voru sammála um að setja á laggirnar til þess að fylgjast með þróun kostnaðar við félagsþjónustu næstu þrjú til fimm ár.

Sambandið leggur mikla áherslu á að þegar verði hafist handa við endurskoðun fjárhagsaðstoðarkafans og að áformuð samráðsnefnd fái lagastoð og skili niðurstöðum sínum inn á sameiginlegan vettvang ríkis og sveitarfélaga sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga. Því er lagt til að ákvæði til bráðabirgða með lögumum verði svohljóðandi:

Endurskoða skal IV. kafli laga þessara (um fjárhagsaðstoð) og skal þeirri vinnu vera lokið í tæka tíð til þess að leggja megj fram frumvarp á vorþingi 2018. Í vinnunni skal jafnframt tekin afstaða til þess hvenær tímabært teljist að ein lög um félagsþjónustu nái til allra íbúa og að sérlög um einstaka hópa verði felld úr gildi. Ennfremur skal setja á laggirnar samráðsnefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar við félagsþjónustu



(almenna og sértæka) til og með ársins 2021. Samráðsnefndin skal skila niðurstöðum sínum inn á sameiginlegan vettvang ríkis og sveitarfélaga sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.

Fagleg framþróun

Gildandi lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, voru ágætlega úr garði gerð á sínum tíma og hafa fengið uppfærslu að ýmsu leyti í takt við þá hröðu faglegu þróun sem átt hefur sér stað innan félagsþjónustunnar á síðastliðnum árum.

Enda þótt lögín hafi ekki verið tekin til heildarendurskoðunar að þessu sinni telur sambandið að með frumvarpinu séu stigin veigamikil áframhaldandi skref til þess að endurspegla og styðja stöðu félagsþjónustunnar.

Sérstaklega skal þar nefnd breyting á markmiðsákvæðum 1. gr. laganna sem ef til vill lætur lítið yfir sér en felur þó í sér nýja sýn á samskipti notenda og starfsmanna í félagsþjónustu.

Áriðandi er að unnið verði markvisst með tækifæri sem til verða með breyttum lögum og er þar sérstaklega horft til aðgerða skv. framkvæmdaáætlunum í málaflokkum, m.a. fjölskyldustefnu, barnavernd og málefnum fatlaðs fólks.

Stjórnarsýsla

Meginefni frumvarpsins snýr að skipulagi og hlutverki félagsþjónustunnar. Lagðar eru til breytingar skipulagi félagsþjónustu innan sveitarfélaga til samræmis við tiltölulega ný sveitarstjórnarlög (nr. 138/2011). Jafnframt eru gerðar tillögur um starfsleyfi og samninga við einkaaðila og eru þær í samræmi við tillögur í frumvarpi á máli nr. 438. Sama gildir um notendasamninga sem munu fá örugga lagastoð.

Fulltrúar sveitarfélaga hafa tekið þátt í að móta þessar tillögur og styður sambandið þær eindregið. Rétt er þó að geta þess að ekki er einhugur um þá tillögu að fela ráðherra að fjalla um ágreining sem upp kann að koma um það, hvort reglur sveitarfélags eigi sé nægjanlega lagastoð, sbr. einnig umfjöllun um 4. gr. frv. til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir (mál nr. 438).

Samráð við notendur

Í frumvarpinu er að finna ákvæði um samráð við notendur. Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að notendasamráð er í eðli sínu af tvennum toga:

Annars vegar er formlegt samráð við hagsmunasamtök notenda þar sem fjallað er um stefnumörkun og áætlanagerð.

Hins vegar er samtal sem eðlilegt er og nauðsynlegt að eigi sér stað milli notanda þjónustunnar og þeirra sem þjónustuna veita. Þetta síðarnefnda samtal er fyrst og fremst tengt við gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana (sbr. m.a. 12. gr. frumvarps á máli nr. 438) og má eftir atvikum útfæra sem samkomulag milli notanda og þjónustuaðila um þann stuðning sem notandinn fær.

Að mati sambandsins er fyrst og fremst ástæða til þess að tryggja lagastoð fyrir því fyrrnefnda, þ.e. formlegu samráði við hagsmunasamtök. Hingað til hefur vettvangur fyrir samráð af því tagi er reglubundnir fundir stjórnenda félagsþjónustunnar og fulltrúa hagsmunasamtaka. Þar sem þetta samráð hefur staðið lengst hefur það þróast yfir í



skipan ráða / nefnda, sbr. öldungaráð sem gefist hafa afar vel (sjá nánar í umfjöllun um einstakar greinar). Líklegt má telja að vettvangur fyrir samráð milli stjórnenda félagsþjónustu og fulltrúa annarra hópa þróist með svipuðum hætti.

Stuðningsþjónusta

Í frumvarpinu er lagt til að þjónustubættir sem fram að þessu hafa verið nefndir félagsleg heimþjónusta og félagsleg (almenn) liðveisla verði felldir undir nýja skilgreiningu sem er „stuðningsþjónusta“.

Í breytingunni felst að þessir þjónustubættir, einkum félagsleg heimþjónusta, verði ekki bundnir við heimili notanda heldur nái þjónustan til athafna daglegs lífs innan og utan heimilis. Jafnframt felst í þessu aukin áhersla á að rjúfa félagslega einangrun notenda sem almennri liðveislu hefur einkum verið ætlað að mæta.

Þeir bættir sem hér eru nefndir og felldir eru undir stuðningsþjónustu munu eftir sem áður teljast til grunnþjónustu sveitarfélaga, þ.e. standa þeim íbúum sveitarfélags til boða sem hafa þörf fyrir stuðning af þessum toga. Sú útvíkkun sem felst í nýrri skilgreiningu og breyttar áherslur varðandi rof á félagslegri einangrun munu hafa áhrif á það hvernig sveitarfélög veita þjónustuna en á þessum tímamarki er erfitt að sjá fyrir hvernig það muni gerast. Er það meginástæðan fyrir þeirri tillögu sem áður er rakin um skipan samráðsnefndar til þess að fylgjast með þróun kostnaðar við félagsþjónustu á komandi árum (til og með 2021).

Skil á milli félagsþjónustu og heilbrigðis/öldrunarþjónustu

Um leið og gerð er tillaga um útvíkkun á stuðningsþjónustu þarf að taka afstöðu til þess hvar mörk útvíkkaðrar þjónustu eigi að liggja gagnvart heilbrigðis- og öldrunarþjónustu. Í því efni er gert ráð fyrir að sveitarfélagi verði ekki skylt að veita stuðningsþjónustu skv. nýrri skilgreiningu, inni á stofnunum svo sem sjúkrahúsi eða öldrunarstofnun (sjá nánar umfjöllun um einstakar greinar).

Eins og rakið hefur verið eru ýmis grá svæði á milli þeirrar þjónustu sem sveitarfélög bera ábyrgð á að veita annars vegar og hins vegar á milli þeirrar heilbrigðis- og öldrunarþjónustu sem lögum samkvæmt er á forræði ríkisins. Í umsögn um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk (438. mál) er talið æskilegast að breytingar á lögum um málefni aldra séu gerðar samhliða breytingum á lögum um félagsþjónustu. Þau sjónarmið eru áréttuð hér.

Jafnframt þarf að skoða vandlega það sem nefnt er umönnunarþáttur heilbrigðisþjónustu og þá sérstaklega gagnvart stöðu langveikra einstaklinga. Gildandi skilgreiningar í heimahjúkrun afmarka heilbrigðisþjónustu inni inn á heimili fólks við fáar klukkustundir á dag enda þótt fyrir liggji að þörfin fyrir sérhæfða umönnun sé mun meiri. Nefna má hér sem dæmi sjúklinga í öndunarvélum og langveik börn sem nauðsynlega þurfa að komast heim til sín til þess að langdvalir á stofnun bitni ekki á tengslamyndun og félagsþroska.

Óraunhæft er - og faglega ekki verjandi - að ætla sveitarfélögum að sinna þessum umönnunarþætti heilbrigðisþjónustu að mestu leyti. Þegar endurskoðun skipan á stuðningsþjónustu tekur gildi, sbr. 26. frv. verður framkvæmdin að vera sú að langveikir einstaklingar geti treyst því að þörfum þeirra fyrir nauðsynlega heilbrigðisþjónustu inni á heimili sé mætt með öruggum hætti af heilbrigðismenntuðu starfsfólki.



Akstursþjónusta

Starfshópur sem samdi fyrirbyggjandi frumvarp (ásamt frumvarpi á þingmáli nr. 438) lagði til að ákvæði um akstursþjónustu, sem nú eru í lögum um málefni fatlaðs fólks, yrðu flutt í hin almennu félagsþjónustulög og jafnframt útvíkkuð þannig að þau tækju til akstursþjónustu við aldraða.

Fulltrúar sveitarfélaga féllust á þessa tillögu í starfshópnum á þeirri forsendu að útvíkkuð skylda sveitarfélaga fengi vandað kostnaðarmat sem fylgja myndi frumvarpinu þegar það kæmi til meðferðar á Alþingi.

Ráðuneytið gerði hins breytingu á tillögunni og taldi að því búnu að ekki væri þörf á kostnaðarmati þar sem ákvæðið væri samhljóða því sem áður var og því væri ekki um ræða nýja lagaskyldu fyrir sveitarfélögin. Með þeim rökum var frumvarpið lagt fyrir Alþingi án þess að kostnaðarmat fylgdi.

Að mati sambandsins er þessi aðferð ráðuneytisins ótæk. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun það gera ábyrgðarskil á milli sveitarfélaga og ríkis jafnvel óskýrari en er í dag. Gráu svæði sem er til staðar, m.a. vegna akstursþjónustu fyrir fólk í hjúkrunarrýmum, er viðhaldið. Sama gildir um misræmi í gjaldtöku sem felst í því að ferðaþjónusta fyrir aldraða er að öllu jöfnu dýrari fyrir notandann en ferðaþjónusta fyrir fatlað fólk.

Tekið skal skýrt fram að sambandið er hlynnt því að taka af skarið í þessu efni, útrýma gráu svæði og samræma þau kjör sem íbúar sveitarfélaganna búa við. Þrýstingur er á þessar breytingar eins og sjá má af þingmannafrumvarpi sem nú er til meðferðar hjá velferðarnefnd (mál nr. 223). Það gengur hins vegar ekki upp að ætla sveitarfélögunum að taka við auknum skyldum að þessu leyti án þess að farvegur sé til staðar að bæta þeim upp útgjaldauka sem af þessu hlýst.

Húsnæðismál

Tillögur um skyldur félagsþjónustu sveitarfélaga á sviði húsnæðismála tengjast náið þeirri framtíðarskipan húsnæðismála sem verið er að innleiða.

Einn stærsti áfanginn í þeirri innleiðingu gagnvart sveitarfélögunum, og verkaskiptum þeirra og ríkisins (einkum á vettvangi Íbúðalánasjóðs), fólst í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál sem lagt var fram á Alþingi á 145. löggjafarþingi er varð ekki útrætt.

Félags- og jafnréttismálaráðherra hefur boðað að frumvarp með hliðstæðu efni verði lagt fram (væntanlega til kynningar) nú á vorþingi. Sambandið kallar eindregið eftir því að svo verði gert þannig að ákvæði um skyldur sveitarfélaga í húsnæðismálum fái heildstæða umræðu. Óæskilegt er að sú umfjöllun sé í bótum.

Nánar um einstakar greinar frumvarpsins

3. gr. c (ný 5. gr.):

Hvað þessa grein varðar tekur sambandið fram að það leiðir af ákvæðum sveitarstjórnarlaga (37. gr.) að sveitarstjórn getur ákveðið að sameina nefndir. Ennfremur getur sveitarstjórn, með ákvæðum í samþykkt um stjórn viðkomandi



sveitarfélags, ákveðið verkaskiptingu á milli félagsmálanefndar og stjórnenda í félagsþjónustu ([42. gr.](#)) og falið starfsmönnum vald til fullnaðarafgreiðslu mála.

Sé slík heimild nýtt til (innra) framsals á ákvörðunarvaldi, skal sveitarstjórn hafa eftirlit með afgreiðslu mála sem heimildin nær til. Sveitarstjórn getur falið félagsmálanefnd að fara með þetta eftirlit og þannig að nefndin kalli þá eftir reglulegum skýrslum um ákvarðanir sem eru teknar á grundvelli hennar.

Þessi skipan hefur einnig áhrif á meðferð erinda þar sem farið er fram á að sveitarfélag endurskoði einstaklingsbundnar ákvarðanir um þjónustu notendum til handa, sbr. 3. mgr. nýrrar 6. gr. frumvarpsins.

Sambandið vekur einnig athygli á ákvæðum 4. mgr. nýrrar 5. gr. þar sem fram kemur að sveitarstjórn sem gert hefur samning við annað sveitarfélag um félagsþjónustu (það sveitarfélag myndi þá kallast „leiðandi sveitarfélag“) geti kosið áheyrnarfulltrúa í félagsmálanefnd leiðandi sveitarfélags. Þetta ákvæði gengur heldur lengra en almenna reglan í [2. mgr. 96. gr. sveitarstjórnarlaga](#) sem gerir ráð fyrir að um þetta þurfi að semja milli sveitarfélaganna.

3. gr. h (ný 10. gr.):

Gert er ráð fyrir að ráðuneytið gefi út starfsleyfi til rekstraraðila á sviði félagsþjónustu. Sambandið vísar til athugasemda í umsögn um frumvarp á máli nr. 438, en þær athugasemdir eiga einnig við um starfsleyfi fyrir almenna félagsþjónustu.

5. gr. b (ný 26. gr.):

Hér er meginákvæðið um framkvæmd útvíkkaðrar stuðningsþjónustu, sbr. almennar athugasemdir hér að framan.

Eins og fram kemur í greinargerð er reiknað með að viðmið um tímafjölda útvíkkaðrar stuðningsþjónustu verði á bilinu 10 - 15 tímar á viku. Ljóst er að slíkt viðmið mun hafa mismunandi mikil áhrif eftir sveitarfélögum. Kemur það væntanlega í hlut samráðsnefndar, sem óskað er eftir að verði skipuð, að greina hversu mikil þessi áhrif eru í framkvæmd.

Jafnframt er gengið út frá því að félags- og jafnréttismálaráðherra gefi út leiðbeiningar um framkvæmd stuðningsþjónustunnar. Útgáfa leiðbeininga af þessu tagi hefur reynst vel á vettvangi félagsþjónustunnar og styður sambandið tillöguna enda verði haft fullt samráð við það fyrir hönd sveitarfélaga, við undirbúning útgáfunnar.

5. gr. e (ný 29. gr.):

Með vísan til þess sem áður er rakið leggur sambandið til að orðalag 29. gr. verði efnislega óbreytt frá því sem nú er skv. 35. gr. laga nr. 59/1992, m.s.b. þó þannig að orðið „akstursþjónusta“ komi í stað „ferðaþjónusta“. Ný 29. gr. hljóði svo:

Sveitarfélög skulu gefa fötluðu fólki kost á akstursþjónustu. Markmið akstursþjónustu fatlaðs fólks er að gera þeim, sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar, kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tólmstunda.

Jafnframt skal fatlað fólk eiga rétt á þjónustu á vegum sveitarfélaga vegna aksturs á starfsstöðvar þar sem þjónusta er veitt fötluðu fólki.



Ráðherra gefur út leiðbeiningar fyrir sveitarfélögin um rekstur akstursþjónustu fyrir fatlað fólk á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnunum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeininga ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja og skal gjaldið þá taka mið af gjaldi fyrir almenningsamgöngur á viðkomandi svæði.

6. gr.:

Sambandið bendir á að hér er um að ræða nýtt verkefni í stjórnslu sveitarfélaga, þ.e. að meta umönnunarpörf langveikra barna. Gera ber hins vegar skýran greinarmun á stjórnslu og fjármögnun verkefnisins. Sú skipan verður óbreytt að ríkið standi straum af umönnunargreiðslum skv. lögum um félagslega aðstoð. Verkaskiptin ná því eingöngu til stjórnslunnar en ekki fjárhagslegra þátta.

8. gr.:

Hér er lagt til að skipan öldungaráða verði styrkt og að þau verði lögbundinn vettvangur fremur en heimilað samstarfsform eins og er í dag. Eins og rakið er í greinargerð er góð reynsla af skipun öldungaráða í sveitarfélögum. Sambandið styður tillöguna eindregið.

Samantekt

Fyrirliggjandi frumvörp, um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og um þjónustu við fatlað fólk, fela í sér ákveðna málamiðlun um það hvernig lögbundin starfsemi sveitarfélaga á þessu sviði mun þróast á komandi árum. Samband Íslenskra sveitarfélaga styður þessa málamiðlun og hvetur velferðarnefnd Alþingis til þess að framfylgja henni við rýni á þeim breytingum sem til greina kemur að gera við þinglega meðferð málsins.

Eins og rakið er að framan er farið fram á það af hálfu sambandsins að gerðar séu tvær breytingar á frumvarpinu í meðförum velferðarnefndar, annars vegar með ákvæði til bráðabirgða og hins vegar varðandi ákvæði um akstursþjónustu. Sambandið telur að þessar breytingar séu í samræmi við þá málamiðlun sem náðist á fyrri stigum í vinnunni.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Fskj.: Greinargerð um áhrif af innleiðingu nýrra reglna í félagsþjónustu á fjárhag og stjórnslu sveitarfélaga



Áhrif af innleiðingu nýrra reglna í félagsþjónustu á fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga

Greinargerð Sambands íslenskra sveitarfélaga
til velferðarnefndar Alþingis

Mái 2017

Inngangur

Í þessari greinargerð er fjallað um um áhrif af innleiðingu nýrra reglna í félagsþjónustu á fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga.

Tilfni greinargerðarinnar er að Alþingi fjallar nú um þingmál sem hafa munu veruleg áhrif á félagsþjónustu sveitarfélaga. Þar er vísað til:

- Breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga - stjórnarfrumvarp 439. mál
- Lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir - stjórnarfrumvarp 438. mál
- Stefna og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017-2021 - stjórnartillaga 434. mál

Ofangreind þingmál eru liður í innleiðingu Samnings Sameinuðuð þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem fullgiltur var af Íslands hálfu á grundvelli þingsályktunar nr. 61/145, samþykktari af Alþingi þann 20. september 2016 (samningurinn er hér eftir nefndur Sáttmáli SP).

Jafnframt hefur Alþingi til umfjöllunar fjármálaáætlun 2018-2022 (stjórnartillaga 402. mál) og tillögu um akstursþjónustu fyrir aldraða (þingmannafrumvarp 223. mál). Þá var á síðasta þingi samþykkt þingsályktun nr. 43/145 um sólarhringsmeðferð í öndunarvél á heimili sjúklinga.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur unnið umsagnir um ofangreind þingmál. Þar sem nánin efnisleg tengsl eru á milli málanna taldi sambandið rétt að taka jafnframt saman eftirfarandi greinargerð þar sem litið er heildstætt á áhrif af innleiðingu nýrra reglna í félagsþjónustu á fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga.

Bein og óbein áhrif

Í heildstæðu yfirliti felst m.a. að horft er bæði til beinna og óbeinna áhrifa sem þróun reglna og viðmiða í málaflokknum hefur í för með sér á sviði velferðarþjónustunnar. Lagabreytingar hafa almennt áhrif á beinar lagalegar skyldur ábyrgðaraðila þjónustunnar en innleiðing á Sáttmála SP og



framkvæmdaáætlunum í málaflokknum mótar væntingar notenda um þjónustustig og aðgengi að úrræðum.

Eins og kunnugt er var þjónusta við fatlað fólk færð frá ríki til sveitarfélaga þann 1. janúar 2011. Sú þróun hefur verið áberandi eftir yfirfærslu að notendum fjölgaði jafnt og þétt sem metnir voru með töluverðar stuðningsþarfir. Við endurmat yfirfærslunnar, sem kláraðist í desember 2015, kom fram að sjá hópur notenda, sem jöfnunarsjóður veitti framlög vegna, hafði vaxið úr 919 notendum árið 2011 í 1.395 manns í lok árs 2014. Hópurinn orðinn 40% stærri en upphaflega var gert ráð fyrir við yfirfærsluna (viðmiðið var að fjármagn í jöfnunarsjóði myndi standa undir þjónustu við þá 1.000 notendur sem á hverjum tíma hefðu mestu metnu stuðningsþarfirnar). Afleiðingin var m.a. sú að einingaverð framlaga pr. flokk í SIS-mati tók ekki verðlagsbreytingum og lækkaði meira að segja í krónutölu milli ára.

Stækkun hópsins var meginástæða fyrir þeirri viðbótarfjármögnun málaflokksins sem samið var um í desember 2015 og gildir á ársgrundvelli frá og með 2016. Jafnframt var horft til þess, að svo virtist sem þróunin væri búin að ná ákveðnu jafnvægi, a.m.k. tímabundið. Ljóst má vera að ef það gerist að nýju, sem átti sér stað 2012-2014, er sú hætta fyrir hendi að hið takmarkaða fjármagn sem jöfnunarsjóður hefur úr að spila dreifist á enn fleiri notendur og þannig lækki þjónustustig.

Á sama tíma hefur almennt mátt merkja að notendur hafi ríkar væntingar um stöðuga hækkun á þjónustustigi. Eins og áður segir er afstaða notenda studd af innleiðingu á Sáttmála SP og framkvæmdaáætlunum í málaflokknum, en sú fyrsta var samþykkt árið 2012 (þingsályktun nr. 43/140).

Sú þróun sem hér er rakin kemur fram gagnvart opinberum aðilum sem krafa um auknar fjárveitingar til málaflokksins - krafa sem jafnan er hærri og meiri en ráða má af lýðfræði eða breytingu hagstærða. Verði brugðist jákvætt við henni leiðir krafan til þess að herra hlutfalli opinberra útgjalda verði varið til þjónustu við fatlað fólk.

Önnur áhrif, einnig óbein, felast í því að ábyrgðaraðilar þjónustu bregðist við útgjaldaþrýstingi með því að vísa notendum annað. Þetta er eitt meginstefið í þeim „gráu svæðum“ innan velferðarþjónustunnar sem sambandið hefur vakið máls á í umræðu síðastliðinna ára. Afar mikilvægt er að vinna stöðugt gegn þessari tilheingingu enda felst enginn ávinningur í því fyrir heildarhagsmunum að stofnanir (m.a. á sviði heilbrigðisþjónustu, öldrunarþjónustu og barnaverndar) bregðist við útgjaldaþrýstingi með því að skilgreina sig frá ábyrgð og freista þess að ýta verkefnum yfir á aðra aðila, einkum sveitarfélög. Þvert á móti eru grá svæði af þessu tagi ávísun á slæma nýtingu almannaþjárfjár auk þess að bitna á notendum og réttmætum væntingum þeirra til þjónustu.

Skýrari ábyrgðar- og verkaskipting er til þess fallin að ná fram hagkvæmni og skilvirkni og hafa þannig jákvæð áhrif á fjárhag og stjórnsýslu hins opinbera. Eðlilegt er að ábatinn skili sér til notenda í formi betri og markvissari þjónustu og mæti þannig hluta af þeim kröfum sem notendur gera um inntak þjónustunnar. Fækkun grárna svæða í velferðarþjónustunni getur þannig beinlínis dregið úr útgjaldaþrýstingi samhliða því að tryggja betri þjónustu.



Fyrirliggjandi frumvörp

Að mati sambandsins er mjög áriðandi að stuðla að sátt milli opinberra aðila og notenda um það hvernig væntingum notenda er svarað. Líta má svo á að ákvæði fyrirbyggjandi frumvarps feli í sér ákveðna málamiðlun hvað varðar beinar lagalegar skyldur sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu. Þessi málamiðlun fór í gegnum kostnaðarmat eins og fram kemur í almennum athugasemdum (sbr. þingskjöl nr. 571 og 572). Sambandið gerði athugasemdir og fyrirvara við ákveðnar niðurstöður í þessu kostnaðarmati eins og rakið er hér á eftir. Þá var því einnig haldið til haga að áhrifin af almennri innleiðingu á Sáttmála SP og framkvæmdaáætlun í málafloknum væru óbein og mun duldari en þau sem beint má rekja til breyttra laga.

Þá var það einnig niðurstaða matsins að hluti af kostnaðaráhrifunum væri óljós á þessum tímamarki: útgjaldaþróun þjónustunnar væri óviss og því rétt að setja á laggirnar samráðsnefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar við þjónustuna næstu þrjú til fimm ár.

Í umsögnum sínum um fyrirbyggjandi frumvörp leggur sambandið megináherslu á skipun þessarar nefndar til þess að fylgjast með og vakta þróun kostnaðar við félagsþjónustu til og með ársins 2021. Lagt er til að ákvæði um skipan nefndinnar komi í ákvæði til bráðabirgða við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og að nefndin skili niðurstöðum sínum inn á sameiginlegan vettvang ríkis og sveitarfélaga sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.

Almenn þróun í þjónustu eða ný verkefni

Þegar áhrif af breytingum í velferðarþjónustu eru metin þarf jafnan að greina á milli þess hvort um er ræða ný verkefni eða almenna þróun í þjónustunni, sem eðlilegt er að eigi sér stað frá einum tíma til annars. Til þessarar almennu þróunar telst m.a. nýliðun og aðlögun á viðmiðum um mat á stuðningsþörfum notenda.

Til nýrra verkefna teljast hins vegar áhrif af breyttu verklagi í félagsþjónustu, sem leiða af breyttum eða nýjum lagaákvæðum. Sömuleiðis ef um er að ræða reynslu- eða tilraunaverkefni sem á einhverjum tímamarki verða talin orðin að grunnþjónustu sveitarfélaga.

Að mati sambandsins tekur kostnaðarmat skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga fyrst og fremst til þess síðarnefnda (nýrra verkefna) en fara þarf í gegnum greiningu á öllum tilvikum til þess að meta hvorum megin hryggjar þau lenda.

Áhrif á stjórnsýslu og áhrif á fjárhag

Að auki þarf jafnan að greina á milli þess hvort áhrif af breytingum séu á fjárhag sveitarfélaga eða stjórnsýslu þeirra. Þessi atriði er nátengd enda myndi verkefni sem kallar á aukinn mannafla í stjórnsýslu hafa mikla tilhneigingu til þess að koma fram í útgjöldum sveitarfélags og þar með fjárhag þess. Æskilegt er því að greina þessi atriði saman enda ljóst að sveitarfélög - eins og aðrir opinberir aðilar - hafa meira svigrúm til þess að mæta áhrifum á stjórnsýslu (með breyttu verklagi og aukinni skilvirkni) heldur en kröfum um hærri þjónustustig sem að öllu jöfnu hafa beinni áhrif á útgjöld.



Um yfirlitið

Í yfirlitinu hér að neðan eru þær 10 breytingar tilgreindar sem að mati sambandsins munu hafa mest áhrif gagnvart félagsþjónusta sveitarfélaga á komandi árum. Yfirlitið er því ekki tæmandi og ljóst að fleiri atriði geta komið inn við framkvæmdina, m.a. þannig að ný grá svæði verði til.

1. Stuðningsþjónusta

Lýsing á breytingu: Félagsleg heimaþjónusta og almenn liðveisla sameinuð og útvíkkuð og m.a. látin ná til stuðningsþjónustu við börn á heimilum sínum. Sett eru samræmd viðmið um fjölda stunda í þjónustu pr. notanda á viku (10-15 klst.)

Áhrif leiðir af: 25. - 26. gr. frv. (félagsþjónusta sveitarfélaga), 19. gr. Sáttmála SP

Áhrif á fjárhag: Aukin útgjöld samfara stækkun notendahóps. Viðmið um stundafjölda kunna að þrýsta upp heildarumfangi hjá sveitarfélögum sem í dag eru með fáa tíma.

Áhrif á stjórnsýslu: Gætu leitt til einhverrar samlegðar.

Samandregið: Þetta er nýmæli sem mun fyrirsjáanlega hafa útgjaldaauka hjá mörgum sveitarfélögum en umfangið er óvisst (verður vaktað).

2. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Lýsing á breytingu: Þjónustuformið lögfest þannig að jafnvægi verði náð eftir fimm ára innleiðingartíma (2022) þegar 172 samningar verði í gildi. Kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs á innleiðingartímabilinu er að nafni til óbreytt 25% en gerð er 15% hagræðingarkrafa til sveitarfélaga sem lækkar hlutdeildina.

Áhrif leiðir af: 11. gr. og ákvæði til brb. í frv. (þjónusta við fatlað fólk) og 19. gr. Sáttmála SP

Áhrif á fjárhag: Sveitarfélögin munu verða fyrir útgjaldaauka á innleiðingartímabilinu einkum vegna stórra samninga þar sem NPA kemur í stað hefðbundins þjónustuforms. Hér er vísað til sólarhringsþjónustu í búsetukjörnum: Þar lækkar ekki kostnaður við hefðbundna þjónustu (m.a. vegna næturvakta) samhliða því að gerður er NPA-samningur heldur eru útgjöld vegna NPA-samnings að verulegu leyti viðbót. Varðandi aðra, minni samninga liggur fyrir að mjög er þrýst á hækkun viðmiðunargjalds pr. NPA-stund sem auka mun útgjöld sveitarfélaga.

Áhrif á stjórnsýslu: Lítil.

Samandregið: Beinn útgjaldaauki sveitarfélaga mun að lágmarki verða sem nemur 15% hagræðingarkröfu ríkisins eða á bilinu 50-100 m.kr. á ári. Hækkun viðmiðunargjalds pr. NPA-stund um 20% mun auka útgjöld sveitarfélaga um 150-200 m.kr.

3. Sólarhringsmeðferð í öndunarvél á heimili sjúklinga

Lýsing á breytingu: Sveitarfélög veiti stuðningsþjónustu inni á heimili sjúklinga sem þurfa sólarhringsmeðferð í öndunarvél.

Áhrif leiðir af: Þingsályktun nr. 43/145, 8. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk), 28. gr. frv. (félagsþjónusta sveitarfélaga), 19. gr. Sáttmála SP



Áhrif á fjárhag: Tilraunaverkefni var starfrækt á árunum 2007 til 2010 um notendastýrða þjónustu vegna fjögurra einstaklinga sem þurfa á öndunarvélaþjónustu að halda vegna sjúkdóma eða slysa. Fjármunir vegna verkefnisins fluttust til sveitarfélaga með yfirfærslunni (76,2 m.kr. 2010 sem eru framreiknað til 2017 106,7 m.kr.) Talið er að 10–15 einstaklingar séu jafnan í þessum hópi auk þess sem viðmið hafa þróast um inntak þjónustu.

Áhrif á stjórnsýslu: Umtalsverð ef reiknað er með því að sveitarfélög geri og framkvæmi samninga um notendastýrða aðstoð við þennan hóp. Áhrifin lítil ef það er á forræði heilbrigðisþjónustu að gera slíka samninga.

Samandregið: Fjármagn er til staðar fyrir samningum um víðtæka stuðningsþjónustu við fjóra sjúklinga en viðbót þarf til að koma vegna stærri hóps, þ.e. allt að 100 m.kr. á ári ef hópurinn telur átta manns.

4. *Fristundaþjónusta við fatlaða nemendur*

Lýsing á breytingu: Þjónustan verður lögbindið verkefni sveitarfélaga. Fram að yfirfærslu var í gildi samkomulag um að ríki og sveitarfélög bæru til helminga kostnað við verkefnið á reynslutíma þess. Við yfirfærsluna fluttust 89 m.kr. yfir til jöfnunarsjóðs.

Áhrif leiðir af: 16. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk)

Áhrif á fjárhag: Fjöldi notenda þessarar þjónustu virðist vera í jafnvægi en inntak þjónustunnar hefur vaxið allmikið frá 2011 og hafa þau útgjöld sett umtalsverðan þrýsting á fjármögnun annarrar þjónustu við fatlað fólk. Viðbót þarf að endurspegla helmingshlutdeild ríkisins í þeirri þróun sem varð á tímabilinu frá 2010 til lögfestingar.

Áhrif á stjórnsýslu: Lítil.

Samandregið: Telja verður að viðbót upp á 50 - 100 m.kr. þurfi til þess að eðlilegri helmingshlutdeild ríkisins sé náð.

5. *Úrræði fyrir börn með fjölþættan vanda*

Lýsing á breytingu: Sett er lagastoð fyrir samstarfi milli ábyrgðaraðila þjónustu-, stuðnings- og meðferðarþátta sem saman mynda úrræði fyrir börn með fjölþættan vanda. Sveitarfélög fá heimild til þess að búa til búsetuúrræði fyrir börn sem ekki geta búið heima hjá sér.

Áhrif leiðir af: 20. og 21. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk), till. til þál. um fjármálaáætlun 2018 - 2022 (kafli 29)

Áhrif á fjárhag: Í dag leggja sveitarfélög verulega fjármuni í stuðning við þennan fámenna hóp barna eða á bilinu 500 - 700 m.kr. Áformað er að 500 m.kr. árleg fjárheimild, sem fjármálaáætlun gerir fyrir frá 2018 til og með 2022 standi straum af kostnaði við úrræði fyrir hópinn.

Áhrif á stjórnsýslu: Aukin skilvirkni og markvissara samstarf ábyrgðaraðila þjónustu léttir verkefnum af stjórnsýslu sveitarfélaga.



Samandregið: Breytingin ætti að draga úr úrgjaldaþrýstingi á sveitarfélög, annars vegar með skýrari skilum á milli ábyrgðaraðila og hins vegar með framlögum til þess að standa undir þeim stuðningi sem sveitarfélögin veita nú umfram skyldu.

6. *Atvinnumál fatlaðs fólks*

Lýsing á breytingu: Umsamin verkaskipting ríkis og sveitarfélaga á sviði atvinnumála fatlaðs fólks fær lagastoð ásamt því að gert er ráð fyrir að starfsmönnum í þjónustu við fatlað fólk hjá Vinnumálastofnun verði fjölgað úr 8 í 16 á næstu fjórum árum.

Áhrif leiðir af: 22.-25. gr. og 42. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk)

Áhrif á fjárhag: Að meginstefnu er um að ræða almenna þróun í þjónustu við fatlað fólk, sem tekjustofnum málaflokksins er ætlað að standa undir. Nýjar starfsstöðvar fyrir verndaða vinnu og hæfingu telst þó nýtt verkefni en fjármögnun var hluti af samkomulagi um að ljúka endurmati á yfirfærslunni.

Áhrif á stjórnsýslu: Umsamin verkaskipting ætti að leiða til skilvirkni og betri nýtingar starfskrafta í stjórnsýslu.

Samandregið: Nýjar reglur hafa áhrif en tekið hefur verið tillit til þeirra í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

7. *Húsnæðismál*

Lýsing á breytingu: Gerðar verði áætlanir um uppbyggingu nýrra úrræða næstu 3-5 ár sem m.a. leysi af hólmi ófullfullnægjandi eldra húsnæði (herbergjasambýli o.fl.) Almenn tækifæri fyrir komulag húsnæðisstuðnings (stofnframlög, húsnæðisbætur og viðbót frá viðkomandi sveitarfélaga) mæti þörfum fólks (fatlaðra, öryrkja og fleiri hópa) fyrir úrræði í húsnæðismálum. Sveitarfélög leggja til 12% stofnframlag vegna byggingar nýrra húsnæðisúrræða á móti 18% stofnframlagi ríkisins. Við 18% bætaskast 4% þegar byggð eru úrræði fyrir fatlaða, öryrkja og námsmenn.

Áhrif leiðir af: 12. gr. frv. (félagsþjónusta sveitarfélaga), 9. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk) aðgerðir F.4 og F.5 í tillögu (framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks)

Áhrif á fjárhag: Takmarkast af 12% stofnframlagi sveitarfélaga og húsnæðisstuðningi sem þau veita skv. almennum reglum. Þegar um er að ræða húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með mjög miklar/sértækar stuðningsþarfir (stofnkostnaður pr. íbúa á bilinu 45 - 60 m.kr.) hafa stofnframlög ÍLS hins vegar reynst mun lægri en þau 22% sem gert er ráð fyrir. Haldist það óbreytt munu sveitarfélögin verða fyrir verulegum fjárhagslegum áhrifum þegar og ef þau ákveða að byggja sértækustu úrræðin.

Áhrif á stjórnsýslu: Lítil.

Samandregið: Unnið er að samkomulagi milli Íbúðalánasjóðs og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um verkaskipti varðandi 22% stofnframlag í tilvikum þyngstu húsnæðisúrræða.



8. Akstursþjónusta

Lýsing á breytingu: Ákvæði um akstursþjónustu flutt í grunnþjónustulög og skerpt á skyldum þjónustuaðila almenningssamgangna. Tillögur eru uppi um að draga úr hlutdeild notenda í kostnaði og hækka þjónustustig.

Áhrif leiðir af: 29. gr. frv. (félagsþjónusta sveitarfélaga), 20. gr. Sáttmála SP, aðgerð A.6 í tillögu (framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks) og þingmannafrumvarp

Áhrif á fjárhag: Í kostnaðarmati á fyrri stigum var tillaga um að draga úr hlutdeild aldraðra í kostnaði við akstursþjónustu talin hafa í för með sér a.m.k. 61 m.kr. útgjaldaauka fyrir sveitarfélög á ársgrundvelli. Hækkun þjónustustigs með bættu aðgengi að almenningssamgöngum og viðmiðum um að fólk komist allra sinna ferða með þeim hætti sem, og þegar, því hentar, mun einnig þýða verulegan útgjaldaauka.

Áhrif á stjórnsýslu: Lítil.

Samandregið: Útvíkkun á akstursþjónustu, hærra þjónustustig og minni hlutdeild notenda mun þýða útgjaldaauka sveitarfélaga sem gæti verið af stærðargráðunni 100 m.kr. á ári.

9. Einstaklingsmiðað mat og gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana

Lýsing á breytingu: Aukin áhersla á aðferðafræði sem byggir á einstaklingsmiðuðu mati og gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana.

Áhrif leiðir af: 27. gr. frv. (félagsþjónusta sveitarfélaga), 12. og 19. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk), 19. gr. Sáttmála SP, aðgerðir F.1 og F.2 í tillögu (framkvæmdaáætlun)

Áhrif á fjárhag: Ætti að leiða til þess að stuðningur verði markvissari og veittur þeim notendum sem raunverulega þurfa á honum að halda. Dregið úr tvíverknadi í þjónustukerfum.

Áhrif á stjórnsýslu: Aðferðafræðin hefur verið innleidd í þjónustu við fatlað fólk en er upp að ákveðnu marki nýtt verkefni í grunnþjónustu. Mun kalla á einhverja fjölgun ráðgjafa og þeirra sem sinna hlutverki svokallaðra málstjóra í grunnþjónustu.

Samandregið: Övíst er að breytingin leiði til útgjaldaauka (verður vaktað).

10. Samspil félagsþjónustu og heilbrigðis/öldrunarþjónustu

Lýsing á breytingu: Sveitarfélagi verður ekki skylt að veita stuðningsþjónustu inni á stofnunum svo sem sjúkrahúsi eða öldrunarstofnun og staða 67 ára og eldri skilgreind gagnvart þjónustukerfi fatlaðs fólks

Áhrif leiðir af: 9. gr. frv. (félagsþjónusta sveitarfélaga) og 2. mgr. 3. gr. frv. (þjónusta við fatlað fólk)

Áhrif á fjárhag: Tillögurnar draga úr útgjaldaþrýstingi á sveitarfélögin.

Áhrif á stjórnsýslu: Gera meðferð mála skilvirkari.

Samandregið: Tillögum er ætlað að fækka gráum svæðum á milli félagsþjónustu sveitarfélaga og heilbrigðis/öldrunarþjónustu.

Samantekt

Í töflunni hér að neðan eru niðurstöður yfirlitsins dregnar saman hvað varðar áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélaga:



Samantekt á áhrifum af innleiðingu nýrra reglna í félagsþjónustu á fjárhag og stjórnsýslu sveitarfélaga

Þjónustubáttur	Útgjaldaauki ríkisins vegna ársins 2018		Útgjaldaauki sveitarfélaga vegna ársins 2018		Athugasemdir um útgjaldaauka
	Mat velferðarráðuneytis	Mat sambandsins	Mat velferðarráðuneytis	Mat sambandsins	
1. Stuðningsþjónusta			Óverulegur	Mögulega umtalsverður	Aðilar sammála um að skipa samráðsnefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar
2. NPA	73,9 m.kr. (m.v. 25% hlutdeild)	127,7 m.kr. (m.v. 30% hlutdeild)	Ekki metinn en reiknað með 15% hagræðingu	150 - 250 m.kr.	Sambandið telur að 15% hagræðing náist ekki og að hækkan NPA-stundar verði 10-15%
3. Sólarhringsmeðf. í öndunarvél	-	-	-	100 m.kr.	Miðað við að gerðir séu samningar um notendastýrða þjónustu við átta notendur (fjölgun í hópnum um fjóra)
4. Frístundaþjónusta við fatlaða nemendur	30 m.kr.	50 - 100 m.kr.	-	-	Miðað er við að kostnaður skiptist til helminga. Útgjöld í þjálfun en hlutdeild ríkisins er í dag ca. 18%
5. Útræði fyrir börn með fjölbættan vanda	150 m.kr.	500 m.kr.	-	-	Sambandið telur að full fjármögnun verkefnisins af hálfu ríkisins eigi að hefjast strax árið 2018
6. Atvinnumál fatlaðs fólks	20 m.kr.	20 m.kr.	-	-	Samkomulag um verkaskipti
7. Húsnæðismál	-	-	-	-	Háð niðurstöðu um verkaskipti milli Íbúðalánasjóðs og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga
8. Ferlimál	-	-	61 m.kr.	100 m.kr.	Miðað er við tillögur um útvíkkun akstursþjónustu fatlaðs fólks þannig að nú nái einnig til aldraðra
9. Einstaklingsmiðað mat og þjónustuáætlanir	-	-	-	-	Lagt er til að útgjaldaþróun verði vöktuð
10. Samspil félagsþjónustu og heilbrigðis/öldrunarþj.	-	-	-	-	Lagt er til að útgjaldaþróun verði vöktuð
Samtals vegna ársins 2018	273,9 m.kr.	697,7 - 747,7 m.kr	61 m.kr.	355 - 460 m.kr.	

146. löggjafarþing 2016–2017.
Þingskjal 572 — 439. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Umsögn frá Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra um Frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál). Frá félags- og jafnréttismálaráðherra.

10.5.2017
Valgerður Stefánsdóttir

5. gr.

Í VII. kafli laganna, sem hefur fyrirsögnina **Stuðningsþjónusta**, komi viðbót:

Sveitarfélag skal í samstarfi við ríkið veita sérhæfða þjónustu, fólki sem er með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu og hefur þörf fyrir leiðsagnartúlkun og túlkun í daglegu lífi.



Alþingi
nefndarsvið@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2017

Málefni: Umsagnir við frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir (438. mál) og frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (439. mál)
Vísað er til tölvupósta frá nefndarsviði Alþingis dagsettir 3. maí sl. þar sem Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu (hér eftir nefnt „SFV“) er gefinn kostur á umsögn um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, 438. mál, og frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (innleiðing samnings SP um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál), 439. mál.

Til hagræðingar og til að forðast endurteknningar, verður skilað inn einni sameiginlegri umsögn við þessi tvö lagafrumvörp.

SFV fagna því að farið var í endurskoðun á lögum um málefni fatlaðra og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem og innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Um er að ræða mjög mikilvæg verkefni, sem tímabært var að koma í framkvæmd. Mikilvægt er að tryggja grunnréttindi fatlaðra einstaklinga og rétt þeirra til fjölbreytilegrar þjónustu. Samtökin telja að frumvörpin sé að meginstefnu til skref í rétta átt á þessu sviði, en að þó séu ákveðin atriði sem skoða þurfi betur.

1. Skil milli öldrunarþjónustu og þjónustu á grundvelli laga um málefni fatlaðra

Fram kemur í greinargerðum beggja lagafrumvarpana að ætlunin sé að kveða skýrar á um línur milli þjónustu við aldraða og þjónustu við fatlaða. Virðist það annars vegar gert með þeim hætti að takmarka þjónustu við fatlaða með hliðsjón af aldurstakmörkum og hins vegar með því að kveða á um að sveitarfélögum sé ekki skylt að veita fötludum einstaklingum, sem dvelja á „öldrunarstofnunum“, neina þjónustu. Til að ná þessu markmiði eru lagðar til ákveðnar lagabreytingar og að sett verði ný lagaákvæði.

Samkvæmt frumvarpi um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga (5. gr.) mun 26. gr. laga nr. 40/1991 hljóma svo:

Skyldur sveitarfélaga.

Sveitarfélagi er skylt að sjá um stuðningsþjónustu til handa þeim sem búa á eigin heimilum og þurfa aðstoð vegna skertrar getu, fjölskylduaðstæðna, álags, veikinda eða fötlunar. Stuðningsþjónustu skal veita svæðisbundið með þeim hætti sem best hentar á hverjum stað. Aðstoð skal veitt fjölskyldum barna sem metin eru í þörf fyrir stuðning. Aðstoð skal veitt innan og utan heimilis samkvæmt reglum sem sveitarfélagið setur.



Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er sveitarfélagi ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum, svo sem sjúkrahúsi og öldrunarstofnun. Samvinna skal þó alltaf höfð við viðkomandi stofnun, sbr. 62. gr.

...

Samkvæmt 5. gr. sama lagafrumvarps mun VII. kafla laganna hafa fyrirsögnina „Stuðningsþjónusta“. Samkvæmt frumvarpinu mun 29. gr. laganna falla undir þann kafla og hljómar hún svo:

Akstursþjónusta.

Fatlað fólk skal eiga kost á akstursþjónustu sem miðar að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur gegn viðráðanlegu gjaldi. Markmið akstursþjónustu er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.

Jafnframt skal fatlað fólk eiga rétt á akstursþjónustu á vegum sveitarfélaga vegna aksturs á þjónustustofnanir og vegna annarrar þjónustu sem það nýtur samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir.

Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um rekstur akstursþjónustu á grundvelli þessa ákvæðis. Sveitarstjórnun er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja og skal gjaldið vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningsgöngur á viðkomandi svæði.

Núverandi lög nr. 40/1991 eru svohljóðandi:

■[40. gr.] *Sveitarstjórn skal sjá um að félagsþjónusta aldraðra sé fyrir hendi í sveitarfélaginu eftir þörfum. Hér er m.a. átt við heimaþjónustu, félagsráðgjöf og heimsendingu matar. Jafnframt skal tryggja öldruðum aðgang að félags- og tómsundastarfi við þeirra hæfi. Í því sambandi skal lögð sérstök áhersla á fræðslu og námskeiðahald um réttindi aldraðra og aðlögun að breyttum aðstæðum sem fylgja því að hætta þátttöku á vinnumarkaði.*

Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins bætist við 40. gr. laganna nýr málslíður, svohljóðandi:

Sveitarfélagi er ekki skylt að veita þjónustu samkvæmt þessari grein á sjúkrahúsi eða öldrunarstofnun.

Þá kemur ný 3. gr. inn í lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, en þar er kveðið á um að ef skerðing eða fötlun á sér stað eftir 67 ára aldur og „rekja má til öldrunar“ falli undir þjónustu sem veita skuli á grundvelli laga um málefni aldraðra.

SFV telur ofangreind lagaákvæði og breytingar vera varhugaverðar. Telja samtökin ekki hægt að samþykkja þær eins og þær eru settar fram eins og núna verður nánar skýrt.



SFV er almennt á móti því að réttindi einstaklinga séu skert á grundvelli búsetuforms þeirra. Einstaklingur á að halda réttindum sínum og sjálfræði sínu, óháð því hvort íbúðin sem hann býr í heitir þjónustuíbúð, öryggisíbúð eða hjúkrunarheimili. Stjórnvöld og helstu hagsmunasamtök aldraðra hafa tekið undir þetta sjónarmið, en það sjónarmið er einnig í samræmi við anda laga um málefni fatlaðra. Það að fatlaður einstaklingur missi réttindi sín við það eitt að flytjast á hjúkrunarheimili er í ósamræmi við þessa stefnu.

SFV telja ennfremur líklegt að þessi lagasetning leiði til skerðingar í þjónustu við fatlaða einstaklinga ef lagafrumvarpið verður samþykkt óbreytt. Stjórnvöld hafa tekið þá afstöðu undanfarin ár að afnema aldursskilyrði þegar verið er að veita einstaklingum pláss inn á „öldrunarstofnun“. Er staðan því sú að á mörgum slíkum stofnunum eru einstaklingar sem eru jafnvel undir sextugu og eru inni á hjúkrunarheimilum á grundvelli fötlunar af einhverju tagi, en ekki sökum aldurs. Þessir einstaklingar hafa að mörgu leyti aðrar þarfi heldur en almennir íbúar heimilanna og aðrar þarfir en hjúkrunarheimilið getur sinnt. Þessir einstaklingar vilja komast í bió, heim til aðstandenda á jólunum og njóta samveru með sínum jafningjum og jafnöldrum. Þessir einstaklingar búa inni á stofnuninni árum og jafnvel áratugum saman. Hin almenni íbúi hjúkrunarrýmis í dag er hins vegar í allt öðrum aðstæðum. Einstaklingur sem kemst inn í hjúkrunarrými í dag sökum öldrunar og afleiðinga sjúkdóma, er yfirleitt mjög veikur og dvelur þar í stuttan tíma. Hann nýtur þegar félagsskapar sinna jafningja í matsalnum, í sögustund og með slíkri afþreyingu sem er í boði innan veggja heimilisins. Allar kröfur til hjúkrunarheimila, skyldur þeirra og skipulag, miðast við þennan hefðbundna heimilismann, hinn aldraða einstakling. Í viðræðum hjúkrunarheimilanna við Sjúkratryggingar Íslands um gerð rammasamnings fyrir þjónustu hjúkrunarheimila, var gengið út frá þeirri þjónustu og er einungis greitt fyrir þá þjónustu.

Eins og fram kemur í úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 42/2016 eru í dag engin ákvæði í lögum nr. 59/1992 sem útiloka þá, sem eru eldri en 67 ára og með fötlun, til að njóta þeirrar þjónustu sem löggin kveða á um, svo sem liðveislu. Aldur hefur því einn og sér ekki úrslitaáhrif um rétt einstaklings til þjónustu ætlaðri fötluðu fólki. Kemur ennfremur fram í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að við ákvörðun um veitingu þjónustu við fatlað fólk þurfi m.a. að líta til þeirrar þarfar sem er fyrir þjónustuna. Það er ljóst að í mörgum tilfellum, jafnvel flestum, mun fatlaður einstaklingur sem býr inni á hjúkrunarheimili ekki þurfa neina viðbótarþjónustu. En nauðsynlegt er að hið persónubundna mat fari fram, svo hægt sé að grípa inn í hjá þeim einstaklingum sem þess þó þurfa. Annars munu þessir einstaklingar detta á milli kerfa.

Einnig er bent á að heimilismenn inni á hjúkrunarheimilum eru í sérstöku greiðslukerfi varðandi sína kostnaðarþátttöku. Kerfið vegur að fjárhagslegu sjálfræði heimilismanna að vissu leyti og hefur sætt talsverðri gagnrýni. Vegna þessa er í vinnslu tilraunaverkefni um breytt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku aldraðra í hjúkrunarrýmum o.frv. Afleiðing þessa kerfis er að heimilismaður á hjúkrunarheimili hefur í flestum tilfellum einungis litla fjármuni til ráðstöfunar sjálfur, svonefnda „vasapeninga“. Slíkir fjármunir munu duga fötluðum einstaklingi skammt ef hann þarf sjálfur að standa undir kostnaði við reglulegar ferðir út af heimilinu til að halda við samskiptum við sína jafnaldra og jafningja.



Það er í sjálfum sér sjálfstætt álitamál hvort ekki þurfi hreinlega að endurskoða frá grunni hvernig einstaklingar eru valdir inn á hjúkrunarheimili í dag. Samtökin telja í raun fulla þörf á slíkri endurskoðun. Einnig þarf að flýta endurskoðun á hinu umdeilda greiðsluþátttökukerfi sem er við lýði fyrir heimilismenn hjúkrunarheimila. En á meðan að kerfið er svona, þá er ekki forsvaranlegt að setja fatlaðan einstakling í þá stöðu að missa þessi réttindi sín við það eitt að flytjast inn á öldrunarstofnun.

Þá vilja samtökin einnig benda á að 67 ára gamall einstaklingur telst ekki mjög gamall í dag. Það sést t.d. skýrt á fyrirhuguðum hækkunum á lífeyrisaldri, sem og aukinni atvinnuþátttöku aldraðra. Tilefni gæti því verið til endurskoðunar á því aldursmarki í þessum lögum, sem og í lögum um málefni aldraða.

2. Almennt um ákvæði varðandi sjálfstæða rekstraraðila sem sinna þjónustu fyrir fatlaða

Í ofangreindum lögum eru að koma inn talsvert af ákvæðum varðandi framkvæmd þjónustu við fatlaða, eftirlit með henni o.fl. SFV telja rétt að benda sérstaklega á eftirfarandi ákvæði frumvarpanna.

- Viðsvegar í frumvarpi til laga um þjónustu við fólk með miklar stuðningsþarfir, sem og frumvarpi til breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er gert ráð fyrir samstarfi og sameiginlegri stefnumótun ýmissa aðila varðandi málefni fatlaðra. Hvergi er þar gert ráð fyrir aðkomu þjónustuaðila annarra en sveitarfélaga og er það miður. Rétt væri að gera ráð fyrir samráði við sjálfstæða rekstraraðila, að öðrum kosti er hætt við að sjónarmið þeirra komist ekki að í umræðunni.

Gerðar eru athugasemdir við eftirfarandi ákvæði frumvarps til laga um þjónustu fólks með miklar stuðningsþarfir (mál nr. 438):

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það sé sami aðilinn (sveitarfélag) sem beri ábyrgð á skipulagi þjónustu, framkvæmd þjónustu, fjármögnun þjónustu, sem og innra – og ytra eftirlit með gæðum þjónustunnar (eftirlit gagnvart framkvæmd sveitarfélagsins sjálfs á þjónustunni, sem og starfsemi þriðja aðila). Ákvæði 4. gr. varðandi yfirstjórn og eftirlit ráðherra er ekki nægilega skýrt og ekki að finna útfærslur á því hvernig því verður fyrirkomið og framfylgt. Telja verður nauðsynlegt að skýrar sé kveðið á um virkt eftirlit af hálfu þriðja aðila með rekstri þjónustunnar, hvort sem hún er veitt á vegum sveitarfélaga eða er á vegum þriðja aðila. Þá þarf að gera ráð fyrir fjármunum í slíkt eftirlit.
- Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sveitarfélagi sé heimilt að gera samninga við einkaaðila á þjónustusvæði sínu. Í því felst meiri takmörkun en er að finna í lögnum í dag, en einhver sveitarfélög (t.d. á höfuðborgarsvæðinu) eru með þjónustusamninga við einkaaðila sem staðsettur er utan sveitarfélagsins. Erfitt er að sjá hvaða rök standa til að



koma í veg fyrir slíka samningagerð. Slíkt ákvæði myndi setja gildandi samninga í uppnám og jafnvel hamla nauðsynlegri hagræðingu í þjónustu.

- Víða í lögnum er gerður greinarmunu á stöðu rekstraraðila eftir því hvort um er að ræða opinberan aðila (sveitarfélag) eða annan rekstraraðila. Samtökin telja slíka aðgreiningu ekki nauðsynlega og valda ójafnræði milli rekstraraðila. Telja SFV rétt að öllum rekstraraðilum yrði gert að sækja um starfsleyfi, sbr. 7. gr., hvort sem umrædd stofnun er sjálfseignarstofnun eða í eigu sveitarfélags. Þá er rétt að ákvæði 26. gr. laganna um fagmenntun starfsmanna nái til allra þjónustuveitenda, ekki bara starfsmanna sveitarfélaga (sama á við um 4. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga).
- Skýrari reglur þurfa að liggja fyrir í lögum um starfsleyfi, veitingu þess, skilyrði og sviptingu þess. Liggja þarf ljóst fyrir að jafnræðis verði gætt milli ólíkra rekstrarforma.
- Í IX. kafla laganna eru ákvæði um fjármögnun þjónustunnar. Í ákvæðin vantar þó farveg fyrir sjálfstæða rekstraraðila að sækja fé til stofnkostnaðar. Þá er að finna eftirfarandi ákvæði í 39. gr. laganna:

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.

Þessu ákvæði er mótmælt enda gengur það ansi langt inn á ráðstöfunar – og eignarrétt umræddra aðila. Staðreyndin er sú að sjálfstæðir rekstraraðilar eru oft (ekki alltaf) afgangsstærð hjá sveitarfélögnum sem þeir starfa í. Meiri áhersla er á uppbyggingu þeirrar þjónustu sem sveitarfélögin eru sjálf að þróa og framkvæma. Oft er því erfitt fyrir þessa rekstraraðila að fá fé til framkvæmda og þurfa þeir aðilar þá að grípa til þess að afla tekna sjálfir, fá gjafir og frijals framlög. Með þessu fyrirkomulagi sem hér er kveðið á um er rekstraraðilum gert ómögulegt að þróa starfsemina eða hreinlega viðhalda húsnæðiskosti sínum. Skiptir engu hvað þessa gagnrýni varðar þó svo ákvæðið sé þegar til staðar í núgildandi lögum.

Eins og fram kemur í ofangreindum athugasemdum eru mörg atriði sem þarf að skýra og skoða betur, áður en hægt yrði að fara í ofangreindar lagabreytingar. Telur SFV nauðsynlegt að taka tillit til ofangreindra atriða áður en hægt er að samþykkja umrædd frumvörp.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu

Eybjörg Hauksd.
Eybjörg H. Hauksdóttir lögfr.

Umsögn Samtaka um framfærsluréttindi vegna frumvarps til breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. þingskjal 572 – 439. mál.

Samtök um framfærsluréttindi fagna því að fyrirhugða sé að endurskoða lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Er það fyrir löngu tímabært, einkum vegna þeirrar réttaróvissu sem hefur ríkt um heimildir sveitarfélaga til að skerða og skilyrða fjárhagsstyrki til félagsþjónustuþega.

Samtökin fagna einkum breytingum á þriðju grein laganna sem kveða á um yfirstjórn ráðherra og að skjóta megi álitafnum um lögmæti reglna sveitarfélaga um fjárhagsstyrki og aðra félagsþjónustu til ráðherra. Er um mikla réttarbót út frá sjónarmiðum um réttaröryggi félagsþjónustuþega, þar sem engir dómar hafa fallið um lögmæti skerðinga og skilyrða fjárhagsstyrkja, þrátt fyrir að réttaróvissa hafi verið viðurkennd af Alþingi og stjórnvöldum nú um áratugi. Á skjölum Alþingis má sjá að sú réttaróvissa hefur verið rædd ítarlega í sölum Alþingis undanfarna áratugi, og liggur fyrir lögfræðialit Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að slíkar skerðingar og skilyrðingar séu beinlínis ólögmætar (skjöl meðfylgjandi). Er bagalegt til þess að vita að stjórnvöld og Alþingi hafi vitað af líklegu ólögmæti þessara skilyrða án þess að breyta lögum og leiðrétt þar með réttarbrotin. Er það að mati samtakanna áfellingdómur yfir störfum alþingismanna í ljósi þess að þiggjendur fjárhagsaðstoðar eru þeir sem sárast eiga um að binda í samfélaginu og búa við skerta getu og lítil efni til að leita réttar síns gagnvart stjórnvöldum.

Þrátt fyrir það frumvarp sem lagt hefur verið fram mun sú réttaróvissa halda áfram og er það gagnrýnivert að ekki sé tekið á álitamáli í framkvæmd fjárhagsaðstoðar sem ganga sýnilega gegn reglum stjórnsýsluréttarins. Verður hér minnst á nokkur atriði.

1. Í 1. mgr. 76. gr. Stjórnarskrárinnar er *jákvæð lagaáskilnaðarregla*, sem kveður svo á um að framfærslurétturinn skuli vera tryggður með lögum. Löggjafinn hefur þannig skyldu til að taka afstöðu til inntak réttarins og hversu langt stjórnvöld mega ganga til að skerða þau réttindi.

Réttaröryggissjónarmið krefjast þess af löggjafanum að hann taki afstöðu til þess hversu langt sveitarfélög mega ganga við að skerða lágmarksframfærslu. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga dregur ekki úr skýrleikakröfum slíkra lagaheimilda. Sveitarfélögin hafa því ekki fullt sjálfðæmi um að setja sér reglur um skerðingu fjárhagsaðstoðar séu lagaheimildir ekki nægilegar skýrar um hversu langt megi ganga auk þess sem þær þurfa að rúmast innan efnisreglna stjórnsýsluréttarins og mega ekki vera svo fastmótaðar að þær þoki í burtu einstaklingsbundnu mati.

Réttmætisreglan kveður svo á um að skipulag fjárhagsaðstoðar sé málefnalegt og tengist með beinum hætti jafnræðisreglunni. Er ekki hægt að sjá að málefnalegt sé að sveitarfélög sem bjóða íbúum sínum upp á sambærilegar aðstæður hafi gerólík viðmið um hver fjárhæð fjárhagsaðstoðar eigi að vera eða hve ströng skilyrði og skerðingar eigi að vera. Löggjafinn verður að taka skýrari afstöðu til þess hversu svigrúm sveitarfélaga eigi að vera mikið við að ákveða skilyrði, skerðingar og grunnfjárhæð fjárhagsaðstoðar og verður sú löggjöf að vera í samræmi við inntak 1. gr. 76. gr. Stjórnarskrárinnar. Ef lágmarksfjárhæð fjárhagsaðstoðar væri skilgreind í lögum væri komið í veg fyrir mismunun á meðal umsækjenda.

2. Ákvörðun félagsmálanefnda um að skerða eða synja beiðni um fjárhagsaðstoð sökum þess að umsækjandi sinnir ekki atvinnuleit eða hefur sagt upp starfi sínu án gildandi ástæðna flokkast sem íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun og krefst lagaáskilnaðarreglan að lagaheimild til slíkra ákvarðanna séu skýrar. Ef frumvarpið verður að veruleika, munu félagsþjónustulögin eftir sem áður ekki vera nægilega skýr hvað varðar slík skilyrði. Formlegt inntak framfærsluréttarins kveður svo á um að löggjafinn skuli taka afstöðu til þess hvaða rétt borgarar hafa til lágmarksframfærslu og ber jafnframt að sjá til þess að reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð séu almennar, aðgengilegar og

skýrar. Löggjafinn þarf að greina í lögum svigrúm stjórnvalda til að skerða réttinn og tryggja þannig að gætt sé meðalhófs í réttarframkvæmd.

3. Ákvörðun félagsmálanefnda um skerðingu eða synjun fjárhagsaðstoðar sökum þess að umsækjandi hafnar vinnu eða virkniúrræði flokkast sem stjórnsýsluviðurlög, og þarf sem slíkt ótvíræða stoð í lögum sbr. 69. gr. Stjórnarskrárinnar. Ef frumvarpið veður að veruleika verða eftir sem áður engar heimildir til slíkra viðurlaga.

4. Fjöldi sveitartfélaga hafa ekki birt reglur sínar um framkvæmd fjárhagsaðstoðar í B deild Stjórnartíðinda sem þeim ber að gera sbr. 1. mgr. 3. gr. Laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað. Þau sveitarfélög sem ekki hafa birt reglur sínar mega eki taka íþyngjandi ákvarðanir við framkvæmd fjárhagsaðstoðar, einkum með tilliti til *réttmætra væntinga* umsækjanda. Því hafa allar ákvarðanir um skerðingar eða synjanir á grundvelli óbirtra reglna verið ólögmætar.

Að framansögðu má ljóst vera að margar ákvarðanir sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð munu verða ólögmætar, þrátt fyrir að framlagt frumvarp verði að veruleika, og eru löggin eins og þau eru í dag, mikill áfelligdómur yfir störfum Alþingis, enda ber Alþingi að hafa löggjöf sinni í samræmi við stjórnarskrá, svo sem lagaáskilnaðarreglu 1. mgr. 76. gr. og 69. gr. Stjórnarskrárinnar.

Virðingarfyllst.

Gunnar Kristinn Þórðarson
Talsmaður stjórnar Samtaka um framfærsluréttindi.

Reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð

Greinargerð til stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga
og Samtaka félagsmálastjóra á Íslandi

Nóvember 2011

Inngangur

Í greinargerð þessari er fjallað um reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð.

Tilfni greinargerðarinnar er sú umræða sem fram hefur farið um þörf fyrir endurskoðun á ákvæðum laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, einkum með það fyrir augum að skapa öruggan grundvöll undir ákvarðanir um skilyrðingu fjárhagsaðstoðar.

Haustið 2009 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar o.fl.¹ Meðal tillagna í því frumvarpi var viðbót við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, svohljóðandi:

Sveitarstjórn er heimilt að setja reglur sem binda fjárhagsaðstoð viðkomandi sveitarfélags skilyrðum, svo sem um virkni, virka atvinnuleit eða þátttöku þeirra sem fá fjárhagsaðstoð í vinnumarkaðsaðgerðum, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, með síðari breytingum.

Þessi tillaga náði ekki fram að ganga þar sem félags- og tryggingamálanefnd Alþingis taldi ákvæðið hvorki nægilega vel ígrundað eða rökstutt og að það þarfnáðist frekari umfjöllunar.² Tók nefndin þar undir athugasemdir sem fram höfðu komið í umsögnum um frumvarpið. Borgarlögmaður hafði þannig bent á að stíga bæri varlega til jarðar þegar kæmi að rétti einstaklingsins til lágmarksframbærslu sem varinn væri af 76. gr. stjórnarskrárinnar (stjskr.). Saknaði Reykjavíkurborg þess að framkomin tillaga hefði að geyma takmarkanir um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða.³

Í umsögn sambandsins var bent á að framkomin tillaga gæti raskað jafnræði og samræmi í framkvæmd. Var þá m.a. litið til þess að lagasjónarmið sem tengjast atvinnulífi og vinnumarkaðsaðgerðum eru af nokkuð öðrum toga en þau sem einkum liggja til grundvallar félagsþjónustu sveitarfélaga. Minnt var á hlutverk fjárhagsaðstoðar væri einkum að vera öryggisnet til þrautavara, þ.e. tímabundið úrræði og neyðarráðstöfun til þess að forða þeim fjölskyldum frá örbirgð, sem ekki eiga neinna annarra kosta vól til þess að framfæra sig.⁴

Um svipað leyti og þessar tillögur um skilyrðingar voru til umræðu, var einnig verið að huga almennt að því hvernig ákvarða bæri grunnfjárhæðir í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Fram að þeim tíma hafði framkvæmdin verið sú að félags- og tryggingamálaráðuneytið gæfi út leiðbeiningar um uppfærslu grunnfjárhæða. Um gerð þessara leiðbeininga gildi m.a. samkomulag

¹ Sjá 273. mál 138. löggjafarþings og: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0314.html>.

² Sjá nefndarálit: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0443.html>.

³ Sjá: <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=273&dbnr=696&nefnd=ft>.

⁴ Sjá: <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=273&dbnr=663&nefnd=ft>.

sem ráðuneytið, sambandið og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi gerðu með sér í desember 2007, og sem fól í sér að ráðuneytið myndi árlega uppfæra grunnfjárhæð vegna fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga „í samræmi við hækkun neysluverðvísitölu“. Fór bréf ráðuneytisins út þann 15. desember 2009 í samræmi við þetta samkomulag, þar sem fram kom að grunnfjárhæðir hækkuðu sem næmi breytingu á gengi vísitölu neysluverðs frá nóvember 2008 og til nóvember 2009.

Velferðarráðuneytið⁵ (VFRN) gerði hins vegar einhliða breytingar á þessari framkvæmd í upphafi árs 2011. Þannig komu þau tilmæli fram í bréfi ráðherra, dags. 3. janúar 2011, sem sent var til allra sveitarstjórna, að sveitarfélög tryggi að einstaklingar hafi að lágmarki sambærilega fjárhæð og atvinnuleysisbætur til framfærslu á mánuði.⁶ Fram kom í bréfinu að fullar atvinnuleysisbætur næmu tæpum 150 þús. kr. á mánuði og var því ljóst að tilmæli ráðherrans fólu í sér hækkun um 19% í stað þeirrar 2,6% hækkunar neysluverðvísitölu sem hafði átt sér stað frá nóvember 2009 til nóvember 2010, og sem samkomulagið frá desember 2007 gerði ráð fyrir.

Í bréfi ráðherra var einnig vakin athygli á því að unnið væri að gerð neysluviðmiða sem m.a. tengdust lágmarksframfærslu. Umrædd neysluviðmið litu dagsins ljós í byrjun febrúar 2011 með framlagningu skýrslunnar *Íslensk neysluviðmið*.⁷ Voru helstu niðurstöður skýrslunnar (töflur A2 og A3) að skammtíamviðmið fyrir einstakling, án samgangna og húsnæðiskostnaðar, væri 68.035 kr. á mánuði, en að grunnviðmið fyrir einstakling, án samgangna og húsnæðiskostnaðar, væri 80.930 kr. á mánuði.⁸ Athyglisverðar eru einnig þær niðurstöður skýrslunnar (tafla F), sem sýna heildarútgjöld mismunandi fjölskyldugerða sem margfeldi af útgjöldum einstaklings. Þessir margfeldisstuðlar eru allfrábrugðnir þeim sem fram koma í gildandi leiðbeiningum um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, og hvort sem miðað er við að framfærsla barna sé talin með (leið A⁹) eða án framfærslu barna (leið B¹⁰). Í fylgiskjali 2 með greinargerðinni eru þessir stuðlar bornir saman.

Hag- og upplýsingasvið sambandsins hefur fylgst náið með þróun kostnaðar við fjárhagsaðstoð sveitarfélaga á síðustu misserum og með sérstöku tilliti til afleiðinga efnahagskreppunnar. Í fylgiskjali 3 með greinargerðinni má sjá meginatriði í þessari þróun en um ítarlegri upplýsingar er vísað til félagsþjónustuskýrslu sambandsins fyrir árið 2011.¹¹

Samandregið er ljóst að rekstrarútgjöld sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar (nettó) voru í jafnvægi á árunum 2006 – 2008 en hækkuðu síðan árið 2009 um 21% frá fyrra ári og aftur um 24% árið 2010 m.v. fyrra ár. Nemur útgjaldaaukningin u.þ.b. 1,2 ma.kr. á tímabilinu 2006 – 2010 á verðlagi síðasttalda ársins.

Allt bendir til þess að útgjaldapróunin hafi haldið áfram í sama takti á árinu 2011 og má þar taka mið af upplýsingum sem félagsmálaráð Akureyrarbæjar birti í ágúst sl., þess efnis að útgjöld

⁵ Velferðarráðuneytið tók til starfa 1. janúar 2011 og tók að megin stefnu til við verkefnum sem áður höfðu verið á forræði félags- og tryggingamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins. Breyting var jafnframt gerð á skrifstofuskipan, en samruni ráðuneyta átti í sjálfu sér ekki að breyta stefnumörkun í einstökum málaflokkum.

⁶ Sjá: <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/32518>.

⁷ Sjá: http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf. Reiknivél er enn fremur aðgengileg á vef velferðarráðuneytisins: <https://www.velferdarraduneyti.is/neysluvidmid/>.

⁸ Forsendur: barnlaus einstaklingur, eigið húsnæði með hitaveitu, búseta í höfuðborginni af dæmigerðri stærð.

⁹ http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skiol/Leidbeiningar_um_fjarhagsadstod_sveitarfelaga_leid_Ades09.pdf.

¹⁰ http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skiol/Leidbeiningar_um_fjarhagsadstod_sveitarfelaga_leid_Bdes09.pdf.

¹¹ Áætluð útgáfa er um miðjan nóvember.

vegna fjárhagsaðstoðar hefði verið 31% hærrí fyrstu sjö mánuði ársins, en fyrir samsvarandi tímabil árið áður.

Af þessari reifun á bakgrunnsupplýsingum má ljóst vera að efni og framsetning fjárhagsaðstoðarreglna hefur mikla þýðingu fyrir sveitarfélögin og hefur málið ítrekað verið rætt í félagsþjónustunefnd sambandsins og á sameiginlegum samráðsvettvangi þess og Samtaka félagsmálastjóra.

Stjórn sambandsins fjallaði einnig um málið á fundi sínum þann 27. maí 2011. Í framhaldi af þeirri umfjöllun var óformlegur starfshópur settur í að skoða fagleg og lögfræðileg atriði sem hafa þyrfti í huga við endurskoðun á fyrirkomulagi og framsetningu reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Fulltrúar frá eftirtöldum aðilum tóku sæti í hópnun:

- Frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar - Erla Björg Sigurðardóttir, félagsráðgjafi og verkefnastjóri rannsókna og þjónustumats og Helga Jóna Benediktsdóttir lögfræðingur
- Frá Samtökum félagsmálastjóra - María Kristjánsdóttir félagsmálastjóri Hveragerðisbæjar
- Frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga - Gyða Hjartardóttir félagsþjónustufulltrúi og Tryggvi Þórhallsson lögfræðingur.

Starfshópurinn skilar hér með greinargerð sinni ásamt eftirfarandi tillögum í þremur liðum:

I. Tillögur

- A. Gerð verði breyting á lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem veiti örugga lagastoð fyrir reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Með þessu sé leyst úr álitaefnum og réttaróvissu sem er til staðar í dag vegna óskýrra fyrirmæla, einkum í 21. gr. laganna. Jafnframt sé lagður skýr grundvöllur undir heimildir sveitarfélaga til þess að binda fjárhagsaðstoð skilyrðum. Kveðið sé þar á um takmarkanir um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða. Hugmynd að efni og framsetningu endurskoðaðrar 21. gr. er í fylgiskjali 1.
- B. Jafnframt komi inn í lögin ákvæði um útgáfu leiðbeininga, og vettvang fyrir samráð ráðuneytis, félagsmálastjóra sveitarfélaga og sambandsins. Á grundvelli þess ákvæðis verði gengið til endurskoðunar á gildandi leiðbeiningum. Stefnt verði að útgáfu skjals er veiti eins nákvæma leiðsögn og kostur er um þau atriði sem sveitarfélög þurfa að hafa í huga við setningu reglna um fjárhagsaðstoð. Í skjalinu verði sérstaklega fjallað um sjónarmið sem leggja megi til grundvallar matskenndum ákvörðunum um fjárhagsaðstoð til einstaklinga og fjölskyldna af ólíkum gerðum.
- C. Að gerðum lagabreytingum og útgefnum leiðbeiningum, taki sveitarfélög reglur sínar til endurskoðunar. Gengið verði út frá því að endurskoðaðar reglur hljóti birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Tímamörk endurskoðunar verði skv. bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 40/1991.

II. Framkvæmd félagsþjónustulaganna frá 1991 og til dagsins í dag

Á þeim tíma sem félagsþjónustulögin tóku gildi voru þau framsækin og höfðu að geyma mörg nýmæli um það hvernig kveðið væri á um opinbera þjónustu. Þau höfðu einnig í för með sér verulega aukið réttaröryggi notenda þjónustunnar. Rétt er að hafa í huga í því sambandi að lögin koma til sögunnar áður en stjórnsýslulög og upplýsingalög tóku gildi sem og flest önnur löggjöf á síðustu tveimur áratugum er sérstaklega hefur miðað að eflingu réttaröryggis og skilvirkni í opinberri þjónustu.

Almennt er sammæli um að félagsþjónustulögin hafa reynst vel og taka ber fram að ekki hefur oft komið fram brýnt tilefni til breytinga á efni þeirra. Fyrir utan aðlögun af lagatæknilegum ástæðum eða vegna breytinga á öðrum lögum, er í raun fyrst og fremst um eitt tilvik að ræða þar sem löggjafinn hefur lokið við endurskoðun á tilteknum efnisákvæðum laganna. Er þar vísað til laga nr. 34 frá 16. maí 1997, sem meðal annars breyttu efni 21. gr. laganna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.¹²

Á þessum rúmlega 20 ára gildistíma laganna hafa þó fleiri tilefni gefist til endurskoðunar, enda ráð fyrir því gert í upphafi að slík endurskoðun myndi fara fram innan fimm ára.¹³ Auk þeirrar viðbótar við 1. mgr. 21. gr. laganna, sem vikið er að í inngangi og ekki náði fram að ganga haustið 2009, ber sérstaklega að nefna heildarendurskoðun á lögunum sem fram fór á árunum 1997 – 2000 og leiddi til þess að frumvarp til nýrra heildarlaga var í tvígang lagt fram á Alþingi árið 2000, fyrst á 125. löggjafarþingi¹⁴ og aftur á því næsta¹⁵. Tilefnið var í bæði skiptin fyrirhugaður flutningur á þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga en þar sem þau áform náðu ekki fram að ganga urðu frumvörpin ekki að lögum.

Í tengslum við tilfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga um áramótin 2010 / 2011 var sérstaklega rætt hvort samhliða ætti að gera breytingar á félagsþjónustulögum. Varð niðurstaðan sú að yfirfærslan kallaði í sjálfu sér ekki á slíkar breytingar en ákveðið var að í tengslum við mat á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar árið 2014, yrðu lagðar fram tillögur um það hvort sérhæfð þjónusta við fatlað fólk skuli samþætt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða hvort sett skuli sérstök lög um slíka þjónustu.¹⁶

i) Framkvæmdin fram til seinustu missera

Félagsþjónustan er lögbundin og því skiptir máli að greina þá þætti sem mótað hafa framkvæmdina frá árinu 1991. Nefna má:

1. Þrátt fyrir víðtækt orðalag félagsþjónustulaganna hafa skyldur sveitarfélaga skv. ákvæðum laganna ekki verið skýrðar með þeim víðtæka hætti að þær tækju við hvar og hvenær sem skyldum annarra þjónustu- og stuðningsaðila sleppti.

¹² Sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=121&mnr=381>.

¹³ Sbr. ákvæði til bráðabirgða, sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html>.

¹⁴ Sjá: <http://www.althingi.is/altext/125/s/0681.html>.

¹⁵ Sjá: <http://www.althingi.is/altext/126/s/0267.html>.

¹⁶ Sjá 3. gr. heildarsamkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærsluna með nánari útfærslu í viðauka 2 við það: <http://www.samband.is/verkefning/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/samningur-um-yfirfaersluna/>.

Þessi skilningur hefur verið áréttaður af dómstólum.¹⁷

2. Valdheimildir sveitarfélaga hafa verið taldar ná til þess að ákvarða réttarstöðu og tilkall einstakra hópa til stuðnings. Hefur löggjafinn ekki talið sér heimilt að færa hópa af einu sviði þjónustukerfisins yfir til félagsþjónustunnar án þess að virða sjálfstæði sveitarfélaganna að þessu leyti.
3. Á gildistíma félagsþjónustulaganna hefur ekki mótast nein venja eða hefð um að gildissvið þeirra taki breytingum þegar nýjar stuðningsþarfir þróast eða verða til. Á hinn bóginn hafa sveitarfélög heimildir til þess samkvæmt lögnum að mæta þörfum umfram skyldu. Slíkar ráðstafanir umfram skyldu festa sig í sessi og þannig að á ákveðnu tímabili megi telja að til verði grunnþjónusta¹⁸ sem komi til viðbótar þeim kjarna lögbundinnar þjónustu sem er fyrir hendi. Sveitarfélög hafa ekki frjálssar hendur um að breyta eða taka af slíka grunnþjónustu, en þar sem þjónustan er ekki lögbundin er mögulegt að breyta inntaki þjónustu og lækka þjónustustig, enda sé gætt að eðlilegum aðlögunartíma og samráði við notendur í samræmi við meginreglur um breytta stjórnsýsluframkvæmd.
4. Eftir því sem best verður séð hefur úrskurðarnefnd um félagsþjónustu¹⁹ framkvæmt félagsþjónustulögin í samræmi við liði 1-3. Engin dæmi virðast vera um að úrskurðarnefndin hafi beitt „dynamískri“ lögskýringu, þ.e. að gildissvið reglna félagsþjónustulaganna hafi tekið breytingum í samræmi við nýjar stuðningsþarfir. Í úrlausnum sínum um mörk milli opinberra stuðnings- og bótakerfa hefur nefndin lagt til grundvallar viðmið sem kenna má við geiraábyrgð²⁰ þar sem leyst er úr ábyrgð hvers opinbers aðila fyrir sig á grundvelli beinna ákvæða í hlutaðeigandi heimildalögum, og þar sem eftir atvikum er beitt viðteknum lögskýringarleiðum. Nefndin virðist þó hafa lagt aukið vægi á skyldu félagsþjónustu til þess að kanna aðstæður í öllum málum, jafnvel þótt þau varði umsækjenda með möguleika á tryggri framfærslu frá öðrum opinberum aðilum, m.a. LÍN.
5. Frá setningu laganna um félagsþjónustu sveitarfélaga hefur verið litið á þau sem „rammalög“. Í því felst þó ekki að önnur lög um geiraábyrgð teljist „sérög“ gagnvart þeim lögum og þannig að lögskýringarsjónarmið um samspil (og samræmi) almennra laga og sérlaga eigi almennt við. Lausleg könnun á dómaframkvæmd styður þessa niðurstöðu²¹ en af henni leiðir

¹⁷ Dómur Hæstaréttar í fyrra öryrkjamálinu, sem er rakið í fylgiskjali 4 með greinargerðinni, er til marks um þetta þar sem segir um samspil félagsþjónustulaga og almannatryggingalaga: „Löggjafarvaldið hefur með lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar komið til móts við skyldur sínar um réttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að því er öryrkja varðar sérstaklega. Önnur lagaákvæði af þessum meiði, svo sem samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð og VI. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru hins vegar heimildarákvæði, en mæla ekki fyrir um rétt öryrkja.“ (úr atkvæði meirihluta Hæstaréttar).

¹⁸ Hugtakið grunnþjónusta hefur ekki fasta lögákvæðna merkingu. Um skilgreiningu þess að öðru leyti sjá: <http://www.velferdarraduneyti.is/media/utgafa2010/GreinargerðUmGrunnthonustuVelferdarvakt100109.pdf>.

¹⁹ Nú úrskurðarnefnd um félagsþjónustu og húsnæðismála sbr. ákvæði laga nr. 66/2010. Það veldur nokkrum erfiðleikum við greiningu á úrskurðarframkvæmd nefndarinnar, að úrlausnir hennar hafa til skamms tíma hvorki verið birtar né greint opinberlega frá þeim sem telja verður stefnumarkandi eða hafa þýðingu fyrir sveitarfélögin almennt. Ákveðið mun hafa verið að breyta þessu þannig að úrskurðir verði framvegis birtir, en nafnhreinsaðir og með úrfellingum sem tryggja persónuvernd. Sjá: http://www.rettarheimild.is/Felagsmala/U_felags_hus/.

²⁰ Hér er vísað til þess sem nefnt hefur verið „sektoransvar“ í rétti annarra Norðurlanda.

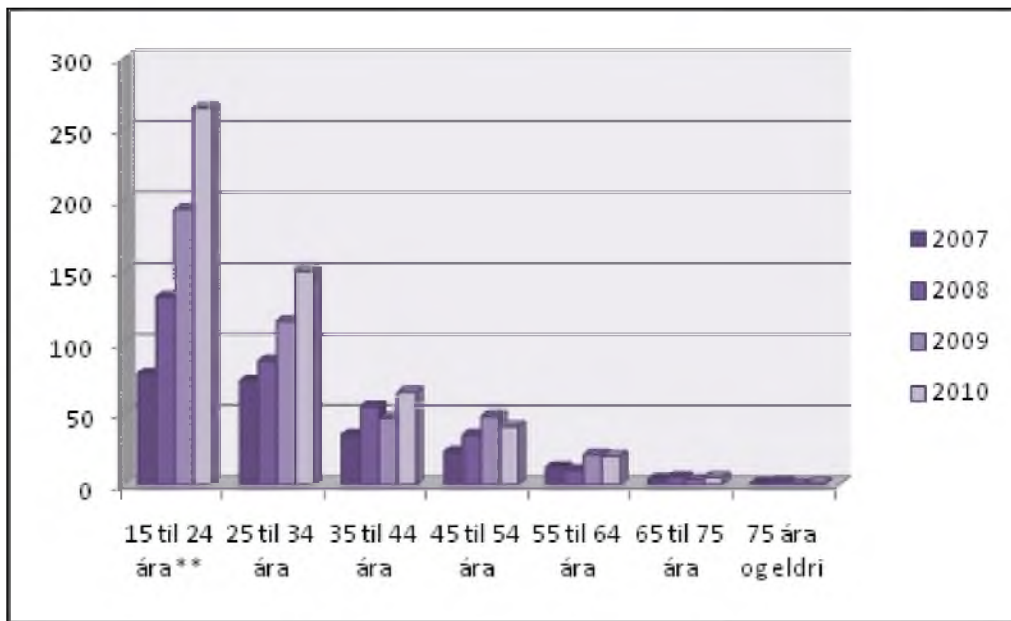
²¹ Um ábyrgð skv. félagsþjónustulögum og grunnskólalögum er t.d. fjallað í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 51/2005, sem fjallar um greiðslu ýmiss konar kostnaðar sem af því hlaut að móðir þurfti að halda annað heimili vegna skólagöngu dóttur sinnar í sérskóla í Reykjavík Sjá: <http://haestirettur.is/domar?nr=3539>.

m.a. að ekki sé hægt að gagnálykta frá ákvæði í heimildarlögum (sem kveður á um ábyrgð tiltekins aðila á þjónustu) á þann veg að tilvik verði þá í staðinn heimfært undir ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

ii) Breyttar aðstæður í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008

Kreppan hefur raskað verulega öllum forsendum fyrir framkvæmd félagsþjónustulaganna. Auk þeirra fjárhagslegu afleiðinga sem vikið er að í inngangi og hinnar augljósu staðreyndar að þeim sem njóta fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga hefur fjölgað verulega undanfarin misseri, liggur fyrir að stórkostlegar breytingar hafa einnig orðið í gerð og samsetningu þeirra hópa sem óska eftir fjárhagslegum stuðningi sveitarfélaga:

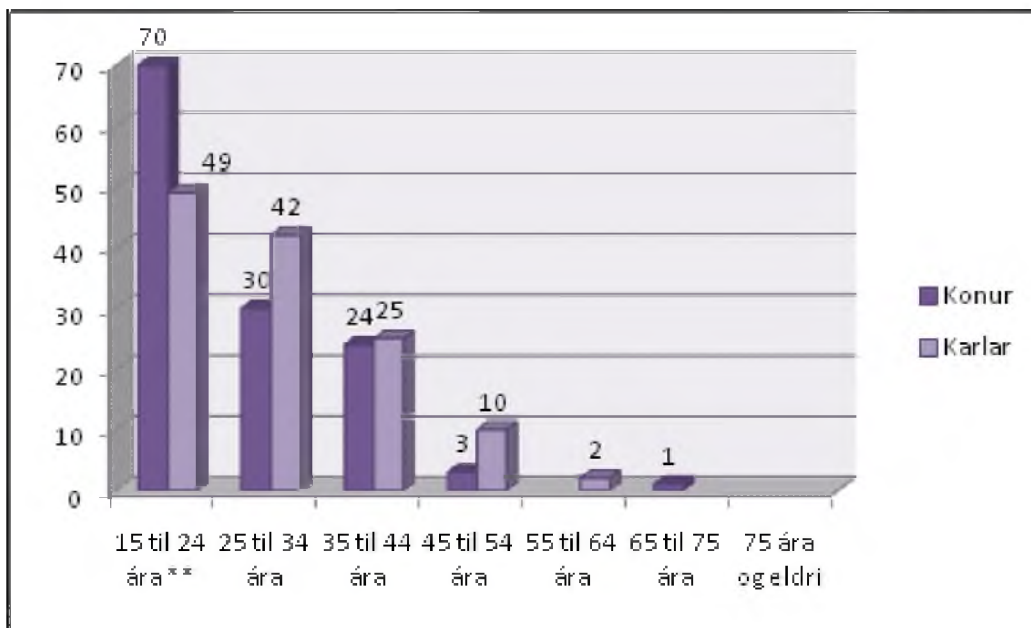
1. Á tímabilinu janúar 2008 - mars 2011 varð 100% fjölgun þeirra sem fengu fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg og var fjölgunin 130% í aldurshópnum 18-24 ára. Þá hefur veruleg fjölgun orðið hjá Reykjavíkurborg það sem af er þessu ári í hópi atvinnuleitenda án bótaréttar hjá AST eða um 33% ef miðað er við fyrstu fjóra mánuði ársins.
2. Í Hafnarfirði hefur þeim fjölskyldum sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá félagsþjónustu bæjarins fjölgað úr 226 árið 2007 í 547 á síðasta ári eða ríflega 140%. Fjölgunin hefur orðið mest meðal ungs fólks (yngra en 25 ára). Eins og sést á mynd 1 fjölgaði verulega í aldurshópnum 15-24 ára, eða um 239%.



Mynd 1. Aldursdreifing styrkþega (framfærsla og skólastyrkir) árin 2007 – 2010 hjá félagsþjónustunni í Hafnarfirði²²

²² Úr ársskýrslu: Þegar litið er á fjárhagsaðstoðarþega skipt eftir aldri kemur skelfileg mynd í ljós að sá aldur sem verst verður úti eftir efnahagshrunið er unga fólkið eins og sérst greinilega á þessari mynd. Aukningin er vitanlega í öllum aldursflokkum en stökkið er hjá yngsta aldurshópnum, þ.e. á aldrinum 15 til 24 ára. Réttur til fjárhagsaðstoðar er frá 18 ára aldri en heimilt er að veita undanþágu frá þeirri reglu ef viðkomandi er með barn á framfæri sínu. Árið 2010 og 2009 voru örfáir einstaklingar í þeirri stöðu sem skýrir aldursskipingu fyrsta stöpsuls. Sjá: <http://www.hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/upload/files/pdf/fjolskylda/arsskyrsla2010felags.pdf> bls. 35.

3. Í maí 2011 voru 38 einstaklingar undir 25 ára aldri án bótaréttar hjá VMST á fjárhagsaðstoð í Reykjanesbæ og var fjölgunin 176% í þessum yngsta aldurshópi .
4. Í Kópavogi er þróunin svipuð og hjá ofangreindum sveitarfélögum. Á árinu 2007 nutu 235 fjárhagsaðstoðar, en 555 á árinu 2010. Fjölgunin er því 136%. Meðal ungs fólks, yngra en 25 ára eru um 36 einstaklingar án bótaréttar, sem njóta fjárhagsaðstoðar en eru jafnframt taldir geta nýtt sér atvinnutengd úrræði. Hér eru aðeins taldir þeir einstaklingar sem eru ekki á námsaðstoð, í atvinnutengdum úrræðum, í félagslegum úrræðum eða með vottorð um óvinnufærni.
5. Athyglisvert er einnig að skoða kynjasamsetningu eins og sést á mynd 2 sem einnig er tekin upp úr ársskýrslu félagsþjónustunnar í Hafnarfirði fyrir árið 2010.



Mynd 2. Aldursskipting „nýrra“ fjárhagsaðstoðarþega hjá félagsþjónustunni í Hafnarfirði árið 2010 skipt eftir kyni²³

Enda þótt stjórnendur félagsþjónustunnar setji það edlilega innan gæsalappa þegar vísað er til „nýrra“ fjárhagsaðstoðarþega, er ótvírætt að með breyttum aðstæðum í kjölfar kreppunnar megi tala um að hópurinn sem í dag sækir um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sé öðruvísi að gerð, inntaki og samsetningu en sá hópur sem félagsþjónustan einkum sinnti fyrir hrun. Enda þótt ekki hafi farið fram nákvæmar rannsóknir á þessum mun verður að miða við að hægt sé að greina á milli þess hóps sem venjubundið var að sækta um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum (þ.á m. langtímanotendur fjárhagsaðstoðar vegna erfiðra fjölskyldu- og heimilisaðstæðna, vegna bágs heilsufarsástands og persónulegra vandkvæða sem viðkomandi hefur ekki reynst fær um að vinna úr). Þessi hópur verður í greinargerð þessari nefndur „gamli hópurinn“ til aðgreiningar frá hinum hópnum – „nýja hópnum“ – en til hans teljast þeir sem ætla verður að sækja um fjárhagsaðstoð um þessar mundir vegna gerbreyttra aðstæðna á vinnumarkaði og þess að umsækjendur hafa einungis öðlast mjög takmarkaðan bótarétt hjá Atvinnuleysistryggingasjóði. Til síðarnefnda hópsins teljast

²³ Sjá: <http://www.hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/upload/files/pdf/fjolskylda/arsskyrsla2010felags.pdf> bls. 36.

einnig þeir sem að óbreyttu munu missa bótarétt sinn hjá Atvinnuleysistryggingasjóði á næstu misserum.

iii) Ákvæði um skilyrðingar í nágildandi reglum sveitarfélaga

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar sendi í júlí sl. tilkynningu til starfsmanna sem annast afgreiðslu fjárhagsaðstoðar varðandi breytingar á verklagi með 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Greinin er svohljóðandi:

3.gr.

Lækkun grunnfjárhæðar

Hafi umsækjandi hafnað atvinnu eða sagt starfi sínu lausu án viðhlítandi skýringa eða hafnað starfsleitaraætlun, skal greiða hálfu grunnupphæð til framfærslu eins og er tilgreind í III. kafla reglna þessara þann mánuð sem hann hafnar vinnu, svo og mánuðinn þar á eftir.

Sama á við atvinnulausan umsækjanda sem ekki framvísar minnisblaði atvinnuleitanda, sbr. ákvæði 8. gr. reglna þessara, án viðhlítandi skýringa og umsækjanda sem hætt hefur þátttöku í átaksverkefni, nema veigamiklar ástæður sem fram koma við mat á aðstæðum umsækjanda mæli gegn því.

Í breyttu verklagi felst að bjóða skuli viðkomandi umsækjanda um fjárhagsaðstoð úrræði (átaksverkefni, starfsþjálfun, námskeið) sem standa að lágmarki yfir í 3-4 vikur og talin eru vera viðkomandi til hagsbóta, s.s. úrræði á vegum VMST eða Virknisjóðs borgarinnar. Mat á starfsgetu einstaklingsins þarf að liggja fyrir áður en ákveðið er að fara þessa leið og þá ber að líta til atriða eins og vinnusögu viðkomandi, líkamlegs og andlegs heilsufars og félagslegrar sögu. Ætlunin er að styðjast við mat sem Norðmenn hafa notað í þessum tilgangi og er stefnt að því að það verði tekið í notkun í nóvember 2011.

Verklagið nær til allra umsækjenda um fjárhagsaðstoð en sérstaka áherslu ber að leggja á virkni og viðbrögð gagnvart ungu fólki. Mikilvægt er að virða sjálfsákvörðunarrétt einstaklingsins og hafa ber að leiðarljósi valdeflingu hans. Notendasamráð skal viðhaft á þessum vettvangi eins og framast er unnt. Í þeim tilfellum sem skerðing/lækkun grunnfjárhæðar kemur til álita er mikilvægt að gæta jafnræðis og að ákvörðun byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Með túlkun á orðunum „veigamiklar ástæður“ í niðurlagi 3. gr. ber að styðjast við ákveðin leiðbeinandi viðmið sem varða m.a. andlegt og líkamlegt heilsufar, veikindi nákominna, veikindi barna, erfiðar félagslegar aðstæður, húsnæðisleysi og skyndileg áföll. Verklagið gildir líka þegar um er að ræða höfnun á því að taka þátt í úrræði sem stendur til boða.

Túlkun á orðinu „átaksverkefni“ í 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð hefur ætíð verið þröng. Framangreindar breytingar á verklagi taka hins vegar mið af niðurstöðu úrskurðar sem kveðinn var upp af úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála þann 22. febrúar 2011 þar sem staðfest var ákvörðun um skerðingu á fjárhagsaðstoð sem greidd var af hálfu Hafnarfjarðarbæjar. Kærandi hafði ekki mætt í starfsþjálfun en undanfari hennar var svokallað „súrefnisnámskeið“ á vegum Hafnarfjarðarbæjar og Vinnumálastofnunar en námskeiðið endar með starfsþjálfun á vinnustað sem valinn er í samráði við þátttakendur.

Þar sem framangreint verklag hefur verið við lýði í stuttan tíma hjá Reykjavíkurborg er erfitt að segja til um árangur af því enn sem komið er.

III. Nánar um faglega þætti sem huga þarf að varðandi skilyrðingu fjárhagsaðstoðar

Rannsóknir á Norðurlöndunum, Bandaríkjunum og víðar hafa sýnt að langtíma áhrif virkniúrræða fyrir einstaklinga sem notið hafa fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga þar sem skilyrðingum er beitt eru lítil. Komið hefur í ljós að hópurinn er óstöðugur á vinnumarkaði þrátt fyrir þátttöku í slíkum úrræðum. Virkniúrræði með eða án skilyrðinga bera árangur ef þau eru sniðin að þörfum þátttakenda. Sum úrræði virka alls ekki fyrir ákveðna hópa en virka betur fyrir aðra ef þau eru í samræmi við getu viðkomandi einstaklinga. Einstaklingsmiðuð og klæðskerasniðin úrræði byggja á samvinnu milli einstaklingsins og ráðgjafa sem miðast við að veita stuðning sem skilar sér í valdeflingu. Átt er við notendasamráð þar sem einstaklingurinn hefur áhrif á val á úrræði og ber jafnframt ábyrgð á virkniferlinu.

Þegar fjallað er um skilyrðingar á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er varasamt að beita þeim með sama hætti og gert er hjá VMST. Það ber að hafa í huga að um tvo ólíka hópa er að ræða hvað varðar líðan, starfsgetu og félagslegar aðstæður. Einstaklingar sem eiga rétt á atvinnuleysisbótum virðast betur staddir hvað þetta varðar sem birtist í ýmsum myndum. Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sem var framkvæmd haustið 2010 kemur fram að samkvæmt samanburði á könnun meðal almennings í Reykjavík var almenningur að meðaltali með hærra gildi á kvarða yfir líðan en fólk sem þáði fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Þetta bendir til að fólki á fjárhagsaðstoð líði verr en hinum almenna Reykvíkingi. Þá kom fram í viðtölum við einstaklinga sem þáðu fjárhagsaðstoð að sumir upplifðu sig sem annars flokks þegna samfélagsins vegna þeirrar stöðu sem þeir voru í. Lífið á fjárhagsaðstoð var því engin óskastaða. Niðurstöður nýsköpunarverkefna árið 2010 og 2011 sem fjalla um rannsóknir á líðan þeirra sem hafa notið fjárhagsaðstoðar og námstyrk hjá Reykjavíkurborg sýna að líðan þessa hóps er slæm og starfsgeta í samræmi við það.

Erlendar rannsóknir gefa tilefni til að huga beri nánar að heilsufari og starfsgetu þessa hóps áður en farið er að skerða framfærslu hans. Rannsókn á starfhæfni einstaklinga er varðar andlega heilsu, líkamlega verki, sálrænan styrk, félagslegt net og fjárhagslega stöðu sem hafa verið langtíma notendur fjárhagsaðstoðar í Noregi sýna að heilsufar þeirra er almennt slæmt og geta til vinnu og náms er slakari en almennt var talið. Norðmenn hafa út frá þessari þekkingu undanfarin ár endurskoðað innihald aðstoðar við þennan hóp. *Arbeids- og velferdsforvaltningen i Noregi* (NAV) hefur í nokkur ár unnið út frá sérstöku starfhæfnismati sem byggir á mati fagaðila hjá NAV í samvinnu við einstaklingana sjálfa á færni, líðan, aðstæðum og áhuga til að stunda vinnu. Sem dæmi má nefna er samstarf NAV við atvinnutengd úrræði sérsniðin að þörfum einstaklinganna út frá slíku mati.

Vitað er að nokkuð stór hluti af þeim sem eru notendur fjárhagsaðstoðar eiga við vímuefnavanda að stríða. Vandí þessa einstaklinga er margþættur og er þörf á langtíma fjölþættri og þéttri þjónustu við þennan hóp. Vímuefnasýki er þess eðlis að reikna má með bakföllum sem þarfnast þolinmæði. Í því sambandi er mikilvægt að hafa markvissa og góða samvinnu við meðferðaraðila. Það eru langtímasjónarmið sem þurfa að vera til viðmiðunar í útfærslum á virkniúrræðum fyrir þennan hóp og það krefst faglegra verkferla sem aftur krefst fjölda starfskrafta og tíma.

IV. Umræða undanfarinna mánuði

Umræða um endurskoðun félagsþjónustulaga, einkum ákvæði um fjárhagsaðstoð, er eðli málsins nokkuð viðkvæm, auk þess sem sjónarmið af ólíkum toga vegast þar mjög á. Þau atriði sem hafa verið hvað mest áberandi í umræðunni má draga saman með eftirfarandi hætti og heimfæra til ákveðinna aðila:

- **Stofnanir og aðilar vinnumarkaðar**

Hér er lögð áhersla á samspil félagsþjónustulaga og laga um vinnumarkaðsaðgerðir og að sambærilegar reglur um tímalengd skerðingar gildi um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og um atvinnuleysisbætur.²⁴ Aðilar á almennum vinnumarkaði vilja koma í veg fyrir að ábyrgð á „nýju hópunum“ sem hafa orðið hafa til eftir hrun lendi varanlega á Vinnuálastofnun (VMST) og Atvinnuleysistryggingasjóði (ATS). Þeir telja einnig að viðhalda beri þeirri skipan að úrræði á ábyrgð VMST séu háð því að viðkomandi eigi bótarétt í ATS. Skrifstofa velferðar og vinnumarkaðar í VFRN hefur tekið undir þetta viðhorf og kemur það fram í áherslu ráðuneytisins á að fjárveitingar til VMST vegna nýju hópana festist ekki inni í rekstrargrundvelli stofnunarinnar). Ennfremur að öll framlenging á bótatímabilum sé tilviksbundin og sett í bráðabirgðaákvæði. Ráðuneytið hefur síðan lagst gegn hugmyndum ASÍ og SA í þá veru að ábyrgð á vinnumarkaðsúrræðum færist að mestu frá ríki yfir til stéttarfélaga og atvinnurekenda.

- **Opinber framfærslukerfi**

Skrifstofa velferðarþjónustu í VFRN hefur einkum látið í ljós þau sjónarmið að fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sé í raun framfærslukerfi og eigi að bjóða upp á úrræði sem taki við þar sem öðrum bóta- og framfærslukerfum sleppir. Úrræðin eigi að vera fyrir alla. Þetta sjónarmið gerir í raun ekki greinarmun á „gömlu“ og „nýju“ hópunum. Þá er það hluti af þessu sjónarmiði að hafna beri öllum hugmyndum um skilyrðingar sem leitt geta til skerðingar. Ráðuneytið hefur á hinn bóginn talað mjög eindregið fyrir hækkun allra fjárhæða sem sveitarfélög veita til fjárhagsaðstoðar, enda megi rökstyðja að upphæðir skv. gildandi reglum séu of lágar og dugi ekki fyrir framfærslu.

- **Félagsþjónustan**

Starfsfólk félagsþjónustu sveitarfélaga hefur almennt ekki tekið undir þá afstöðu að fjárhagsaðstoð sé framfærslukerfi hliðsett öðrum opinberum framfærslukerfum. Þeirra sjónarmið byggir á því að fjárhagsaðstoðin sé öryggisnet til þrautavara, þ.e. tímabundið úrræði og neyðarráðstöfun til þess að forða þeim einstaklingum og fjölskyldum frá örbirgð, sem ekki eiga neinna annarra kosta vól til þess að eiga í sig og á. Þá hafa félagsmálastjórar lýst áhyggjum af því að auka samspil félagsþjónustulaga og laga um vinnumarkaðsaðgerðir, því

²⁴ Þessar reglur koma fram í XI. kafla laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og fela í sér að atvinnuleitendur með áunnin réttindi hjá ATS beri skylda til að þiggja vinnu eða boð um þátttöku í vinnumarkaðsúrræði. Hafni atvinnuleitandi á bótum vinnu eða úrræði falla bótageiðslur hans niður í tvo mánuði. Við ítrekaða höfnun að loknu því tímabili falla bótageiðslur niður í þrjá mánuði og við þriðju höfnun, að því tímabili loknu, falla bótageiðslur niður fyrir fullt og allt. Í þeim tilfellum þarf atvinnuleitandi að ávinna sér bótarétt á ný með atvinnuþátttöku. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2006054.html>.

erfitt geti verið fyrir starfsfólk félagsþjónustu að meta vinnufærni. Þá virðist starfsfólk félagsþjónustu almennt ekki vera sátt við að vinnumarkaðssjónarmið ráði því í raun hvort umsækjendur eigi rétt til fjárhagsaðstoðar eða ekki. Fremur eigi að leggja áherslu á faglegar forsendur sem leiddar verða af markmiðum og tilgangi félagsþjónustulaga. Að auki er sleginn sá varnagli að aukið vægi einstaklingsbundins mats muni þyngja málsmeðferð og valda viðbótarálagi á starfseminu, sem einungis sé hægt að mæta með meiri mannafla.

- **Sveitarstjórnarfolk, einkum í stærstu sveitarfélögum**

Kjörnir fulltrúar, einkum í stærstu sveitarfélögum, hafa kallað eftir breytingum til þess að bregðast við „nýju hópunum“. Þá hafa sveitarstjórnarmenn hvatt til aðgerða til þess að varna stjórnlausri fjölgun þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.²⁵ Stærstu sveitarfélögin eru raunar flest með ákvæði um skerðingar í sínum reglum og hafa beitt þeim, sbr. kafla II iii) hér að framan, en finna fyrir óvissu um hvort ákvæðin séu í raun framkvæmanleg og muni halda ef á þau reynir fyrir alvöru. Þá leggja sveitarfélög, einkum á höfuðborgarsvæðinu, mikla áherslu á að þróa valkvæð verkefni á borð við atvinnutorg, en telja jafnframt æskilegt að slík verkefni fái ákveðnari lagastoð. Reykjavíkurborg er leiðandi í þessu efni en hefur einnig þróað leiðir til þess að svara framfærslusjónarmiðinu með skilyrtri hækkun fjárhagsaðstoðar.

- **Samband íslenskra sveitarfélaga**

Sambandið fylgir markaðri stefnu í málefnum félagsþjónustu²⁶ og þar hefur megináherslan verið að lengja bótatímabil ATS í að lágmarki fjögur ár og helst fimm ár eins og var á árunum fyrir 2008. Sambandið vill einnig að lengingin verði með beinu efnisákvæði en ekki bráðabirgðaákvæði við lög um atvinnuleysistryggingar. Afstaða sambandsins er að stjórnvöld ríkisins hljóti fyrst og fremst að bera ábyrgð á „nýju hópunum“ sem til hafa orðið vegna breyttra aðstæðna á vinnumarkaði, a.m.k. þar til nýtt heildarskipulag hefur tekið gildi um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu. Stefna sambandsins er þar sú, að lög um félagsþjónustu nái til allra og þannig að samfella í nærþjónustu verði meginreglan fremur en aðgreind geiraábyrgð skv. mismunandi lögum. Endurskoðun á lagarammanum felur einnig í sér vandað mat á kostnaðaráhrifum vegna skyldna sem flytjast á milli aðila og þeirrar þjónustu sem nauðsynlegt að lögfesta til þess að eyða gráum svæðum í þjónustukerfinu.

Forsvarsmenn hagsmunasamtaka, og annarra þeirra sem eiga sitt undir opinberum bóta- og framfærslukerfum, hafa ekki lýst mótaðri afstöðu til endurskoðunar félagsþjónustulaga, að því er viðkemur ákvæðum um fjárhagsaðstoð en látið í ljós áhyggjur.²⁷ Ætla verður hins vegar að hagsmunasamtök muni lýsa afstöðu sinni með ákveðnari hætti ef fram kemur heildstæð tillaga í þessu efni.

²⁵ Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga vék að þessu í ræðu sinni á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga þann 13. október sl., sjá: <http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna/HalldorHalldorsson.pdf>.

²⁶ Sjá: <http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumorkun-2011-2014.pdf>.

²⁷ Sjá umsögn Öryrkjabandalags Íslands varðandi tillögu um viðbót við 21. gr. félagsþjónustulaganna, frá desember 2009: <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=273&dbnr=712&nefnd=ft>.

V. Nánar um lagagrundvöllinn

Í umfjöllun um lagagrundvöll ákvæða um skilyrðingar í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð þarf að leysa úr eftirfarandi álitaefnum, hvort sem spurningar varða heimildir skv. gildandi lögum eða útfærslu með breytingum á gildandi lögum.

1. Hvaða takmarkanir leiða af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar, og að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, varðandi svigrúm löggjafans til þess að fela sveitarfélögum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum?
2. Má félagsþjónusta sveitarfélaga leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir?
3. Hvaða kröfur gerir stjórnarskráin (76. gr. sbr. 65. gr.) til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum? Heimila þessi ákvæði að setja strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks?
4. Hvaða áhrif getur það haft ef óvissa er uppi um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um skilyrðingu eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum?

Lögfræði- og velferðarsvið Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur tekið saman álit þar sem leitað er svara við ofangreindum spurningum. Álitid er í fylgiskjali 4 en helstu niðurstöður þess eru sem hér segir:

Um 1. lið:

Verulegar takmarkanir eru á svigrúmi löggjafans til þess að fela sveitarfélögum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum. Að lágmarki verður lögákveðið skipulag fjárhagsaðstoðar, þar með talið um skilyrðingar, að vera fyrirsjáanlegt og ákveðið á málefnalegan hátt. Þá þurfa lög að mæla fyrir um samspil hinna tveggja stjórnskipulegu meginreglna sem liggja að baki 76. gr. stjkskr., þ.e. annars vegar reglunnar um efnisleg réttindi til handa hverjum einstaklingi (framfærslurétt) og hins vegar reglunnar um að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð.

Hvorki verður talið að gildandi lög hafi að geyma lögákveðið skipulag í ofangreindum skilningi né að þau kveði á um samspil umræddra meginreglna. Meðan svo er hlýtur að vera uppi ákveðin réttaróvissa um heimildir sveitarfélaga til skilyrðinga.

Á hinn bóginn leiðir ekki af 76. gr. stjkskr. að girt sé fyrir skipulag sem að einhverju leyti byggir á skilyrðingum en það skipulag verður þá að vera lögbundið og vega saman umræddar meginreglur.

Um 2. lið:

Meginreglan um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og meginreglan um málefnaleg valdmörk, leiða til sömu niðurstöðu, þ.e. að telja verði verulega hæpið að félagsþjónusta sveitarfélaga megi – að óbreyttum lögum – leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um

fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) þau sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir.

Komi til lagabreytinga er það í bestu samræmi við meginregluna um málefnaleg valdmörk að löggjafinn fjalli um bægni félagsþjónustu til þess að beita þeim sjónarmiðum sem fram koma í lögum um ATS og VMST og að þá sé jafnframt tekin afstaða til þess hvernig tryggt verði að starfsfólk félagsþjónustu hafi aðgang að þeirri þekkingu, reynslu og mannafla sem þörf er á til þess að taka ákvarðanir á slíkum grundvelli.

Um 3. lið:

Ljóst er að ákvæði stjórnarskrár, bæði framfærslureglur 76. gr. og jafnræðis- og samræmisreglur 65. gr., gera miklar kröfur til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og reglum sveitarstjórna.

Engin slík umfjöllun er í gildandi lögum og núverandi stjórnvaldsfyrirmæli eru greinilega mjög handahófskennd og ófullkomin.

Jafnræðisregla 65. gr. stj. skr. girðir í sjálfu sér ekki fyrir að setja megi strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks, enda sé það gert með hlutlægum og eðlilegum viðmiðum í settum lögum, þar sem byggt er á öllum þáttum meðalhófsreglu.

Um 4. lið:

Óvissa um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um fjárhagsaðstoð eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum kann að hafa þau áhrif að ákvörðun sveitarstjórnar verði talin ólögæt og haldin ógildingarannmarka. Þessir annmarkar geta lýst sér í því:

- að skyldubundið mat hafi ekki farið fram með réttum hætti,
- að framsal á reglusetningarvaldinu sé of vítt af hálfu löggjafans eða að meðferð þessa valds af hálfu sveitarstjórnar hafi ekki samrýmst tilteknum meginreglum og / eða
- að reglur sveitarstjórnar hafi ekki verið birtar með lögformlegum hætti.

Dómstólar endurmeta þau efnislegu réttindi til handa hverjum einstaklingi sem kennd eru við „framfærslurétt“. Reikna má með að ef dómstóll kemst að því að annmarki sé fyrir hendi skv. ofangreindu verði dómsorð um ógildingu rökstutt með því að ákvörðun sveitarstjórnar skorti lagastoð.

Fylgiskjal 1.

Hugmynd að efni og framsetningu nýrrar 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga:

Í stað núgildandi ákvæða 21. gr. komi:

Félagsþjónusta sveitarfélags metur þörf einstaklinga og fjölskyldna fyrir fjárhagsaðstoð. Matið skal byggjast á reglum sem sveitarstjórn hefur sett sbr. 2. mgr. og miða að því að efla viðkomandi til sjálfshjálpar sbr. 12. gr. laga þessara. Sé fjárhagsaðstoð veitt koma aðrar tekjur umsækjanda til frádráttar þannig að aðstoðin mæti því sem tímabundið vantar upp á svo grunnframfærsla sé tryggð með tilliti til brýnustu útgjalda fyrir einstaklinga og ólíkar fjölskyldugerðir.

Ráðherra gefur út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um veitingu fjárhagsaðstoðar skv. lögum þessum, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi. Sveitarstjórnir setja sér reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar á grundvelli laga þessara og leiðbeinandi reglna ráðherra.

Reglur sveitarstjórna skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Heimilt er að binda fjárhagsaðstoð tilteknum skilyrðum, enda sé fjallað um slíka skilyrðingu í reglum hlutadeigandi sveitarstjórnar. Sé skilyrðingu beitt verður hún að byggjast á mati og má ekki vera óhæfilega íþyngjandi fyrir umsækjanda eða takmarka sjálfsákvörðunarrétt hans með ósanngjörnum hætti. Ennfremur er heimilt að sundurliða fjárhagsaðstoð og láta skilyrði ná til tiltekinna þátta, einkum þeirra sem stuðlað geta að valdeflingu einstaklings.

Ákvörðun sem byggir á einhverjum þeirra skilyrða, sem tiltekin eru í reglum sveitarfélags, skal vera tímabundin innan eftirfarinna marka:

- a. Sé byggt á skilyrði með þeim hætti að tiltekinn þáttur fjárhagsaðstoðar sé greiddur skal ákvörðun lengst gilda til sex mánaða í senn. Heimilt er að taka nýja ákvörðun sama efnis að undangengnu mati.
- b. Sé byggt á skilyrði með þeim hætti að fjárhæð fjárhagsaðstoðar sæti skerðingu sé skilyrði ekki fullnægt, skal sú skerðing lengst gilda til tveggja mánaða. Ný ákvörðun sama efnis verður einungis tekin einu sinni, að undangengnu mati og þannig að heildartímalengd skerðingar verði þá fjórir mánuðir. Óheimilt er að ákveða ótímabundna eða varanlega skerðingu eða að fjárhæð mánaðarlegrar aðstoðar sé skert um meira en helming.
- c. Heimilt er að tímabinda aðstoð aftur í tímann sbr. 6. mgr.

Um framsal sveitarstjórna á valdi til fullnaðarafgreiðslu umsókna um fjárhagsaðstoð fer skv. sveitarstjórnarlögum og nánari ákvæðum í samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins.

Fjárhagsaðstoð er aldrei skylt að veita lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram.

Til skýringar:

Um 1. mgr.

Hér er áréttað það meginhlutverk fjárhagsaðstoðar sveitarfélags að vera öryggisnet til þrautavara, þ.e. tímabundið úrræði og neyðarráðstöfun til þess að forða þeim einstaklingum og fjölskyldum frá örbirgð, sem ekki eiga neinna annarra kosta vöð til þess að eiga í sig og á.

Aðrar tekjur sem falla til innan aðstoðartímabils hafa alla tíð komið til frádráttar áður en greiðslur sveitarfélaga eru ákveðnar. Það telst ekki til skerðingar eða skilyrðingar í skilningi 3. og 4. mgr. ef fjárhagsaðstoð er takmörkuð vegna þess að aðrar tekjur geta staðið að hluta undir grunnframfærslu einstaklings eða fjölskyldu, eins og sú grunnframfærsla er ákveðin af hverju sveitarfélagi fyrir sig, á grundvelli leiðbeinandi reglna, sbr. 2. mgr.

Til „brýnustu útgjalda“ í skilningi ákvæðisins telst einkum sá kostnaður sem hlutlægir og eðlilegir mælikvarðar gefa til kynna að óhjákvæmilega falli til svo hlutaðeigandi einstaklingur eða fjölskylda teljist hafa í sig og á. Slíka mælikvarða má m.a. sækja í grunn- og skammtíma viðmið sem reiknuð hafa verið út sem liður í verkefninu *Íslensk neysluviðmið*.

Húsnæðiskostnaður getur einnig talist til brýnustu útgjalda, en eðli málsins samkvæmt er mjög misjafnt hvað þar um er að ræða. Nýlega lögráða einstaklingur, búsettur í foreldrahúsum, ber til að mynda ekki sama húsnæðiskostnað og sá sem stundar sérnám utan heimabyggðar og þarf að standa straum af húsaleigu. Þá skiptir að sjálfsögðu einnig máli hvort hlutaðeigandi fjölskylda býr í eigin húsnæði eða í leiguhúsnæði. Eðlilegt er að fjárhagsaðstoð beinist sérstaklega að þeim sem þurfa að standa straum af leigugreiðslum að teknu tilliti til húsaleigubóta eða annars opinbers húsnæðisstuðnings. Fjárhagsaðstoð er hins vegar ekki ætlað að greiða af lánnum eða annari fjárfestingu umsækjanda í húsnæði.

Í gildandi reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð er með margvíslegum hætti tekið mið af mismunandi húsnæðiskostnaði. Þannig hefur Reykjavíkurborg mælt fyrir um að umsækjandi geti fengið greiðslur til viðbótar grunnfjárhæð, sýni hann fram á að hann beri húsnæðiskostnað að teknu tilliti til húsaleigubóta. Þá mun algengt að sveitarfélög kveði á um það í reglum sínum að einstaklingum sem búa hjá fjölskyldu eða öðrum nánnum ættingjum skuli að jafnaði reikna hálfu grunnfjárhæð aðstoðar, eða mismun á þeirri upphæð og tekjum þeirra. Öðrum einstaklingum, sem ekki hafa húsnæðiskostnað, skuli að jafnaði reikna 2/3 hluta af grunnfjárhæð. Sjá t.d. reglur félagsmálaráðs Akureyrarbæjar um fjárhagsaðstoð.

Um 2. mgr.

Lagt er til að gildandi fyrirkomulag á útgáfu leiðbeininga til sveitarfélaga verði fært í svipað horf og tekið var upp með nýjum lögum um málefni fatlaðs fólks, samhliða yfirfærslu þess málaflokks frá ríki til sveitarfélaga þann 1. janúar 2011. Ákvæði í þeim lögum hafa verið framkvæmd þannig að fullt samráð er haft við Samband íslenskra sveitarfélaga um gerð og útgáfu leiðbeininganna.

Að baki útgáfunni búa þau löggjafarsjónarmið að sveitarstjórnir hafi „hliðsjón“ af efni slíkra skjala við setningu eigin reglna um framkvæmd þjónustu. Samkvæmt lögskýringargögnum er á því byggt að þessi skjöl skuli gefin út en ekki birt eins og gildir um reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli. Það endurspeglar að skjölin hafi ekki að geyma „settan rétt“ í stjórnskipulegum eða réttarheimildafræðilegum skilningi, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 15/2005.

Við setningu nýrra laga um málefni fatlaðs fólks tók löggjafinn af öll tvímæli um að virða beri stjórnarskrárbundinn sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Fram kom að enginn vilji sé til þess að setja sveitarfélögunum bindandi reglur í þeim efnum sem leiðbeiningarnar snúa að. Þá er áréttað að sveitarfélög þurfi að hafa svigrúm til þess að þróa þjónustu sína samhliða því að nauðsynlegt samræmi sé tryggt í ljósi ólíkra þarfa og aðstæðna.

Um 3. mgr.

Í gildandi lögum er ekki kveðið á um það berum orðum að reglur sveitarfélags um fjárhagsaðstoð skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Almennt hefur þó verið gengið út frá því að slík birting fari fram, í það minnsta eftir að umboðsmaður Alþingis komst að niðurstöðu í þá veru með álit dags. 3. júlí 2003 (mál nr. 2625/1998).

Ekki hefur verið gerð úttekt á því hversu mörg sveitarfélög hafa birt reglur sínar um fjárhagsaðstoð í B-deild en einföld leit í rafrænu gagnasafni Stjórnartíðinda með efnisorðinu „fjárhagsaðstoð“ sýnir að frá og með árinu 2001 hafa 23 sveitarfélög af 76 birt reglur með því efni. Sama úttekt bendir til þess að einungis tvö sveitarfélög, Reykjavíkurborg og Hafnarfjarðarkaupstaður, hafi birt endurskoðaðar reglur á síðustu sex árum.

Rétt er að tekið sé af skarið um það með lögum að reglur sveitarstjórna um fjárhagsaðstoð skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda og að gefinn sé árs frestur fyrir sveitarfélög að birta endurskoðaðar reglur sínar með þeim hætti.

Um 4. mgr.

Lagt er til að í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga komi ákveðin lagastoð fyrir því að binda veitta fjárhagsaðstoð skilyrðum. Tekið er mið af hliðstæðu ákvæði í norskum lögum.

Um 5. mgr.

Hér er fjallað nánar um skilyrðingar, sem í grunninn geta verið af tvennum toga:

Í a-lið kemur fram að skilyrði varði tiltekinn þátt fjárhagsaðstoðar, sem sé greiddur meðan skilyrði er fullnægt. Þetta myndi t.d. geta átt við varðandi samgöngukostnað sem umsækjandi þarf að leggja í til þess að sækja nám eða atvinnutengd úrræði.

Ákvörðun af þessum toga er ekki íþyngjandi fyrir viðtakanda fjárhagsaðstoðar með sama hætti og ef skerðingu er beitt. Má frekar líta á slíka skilyrðingu þannig að sett sé mörk á þá ívilnun sem umsækjanda er boðin, í þeim tilgangi að efla hann og styrkja í virkni. Eru það rök fyrir því að slíka ákvörðun megi taka til sex mánaða í senn, t.d. þannig að viðtakandi aðstoðar fái vilyrði fyrir bilastyrk til þess að sækja nám um einnar annar skeið. Af sömu ástæðu þarf ekki að setja skorður við því að ný ákvörðun, sama efnis, taki við af hinni fyrri.

Í b-lið er gert ráð fyrir að binda megi fjárhagsaðstoð skilyrði á þann veg að fjárhæð fjárhagsaðstoðar sæti skerðingu sé skilyrði ekki fullnægt. Ljóst er að hér í öllum tilvikum um mjög íþyngjandi ákvörðun að ræða, sem einungis verður tekin að uppfylltum öllum meginreglum um málsmeðferð, form og efni stjórnvaldsákvæðana. Þá leiðir af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar að heimild löggjafans til framsals á ákvörðunarvaldi um slíka skerðingu sætir verulegum takmörkunum.

Í fyrsta lagi er áskilið að ákvörðun í einstökum tilvikum verði einungis byggð á reglum sem sveitarstjórn hefur sett með formbundnum hætti og birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. ákvæði 2. mgr. Með þeim hætti er grunnréttaröryggi tryggt auk þess sem öll almenn sjónarmið um túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla eru viðtakanda í vil.

Í öðru lagi er áskilið að skerðing megi lengst gilda til tveggja mánaða og að ný ákvörðun sama efnis verður einungis tekin einu sinni, að undangengnu mati og þannig að heildartímalengd skerðingar verði þá fjórir mánuðir. Óheimilt er því að ákveða ótímabundna eða varanlega skerðingu auk þess sem sú mikilvæga takmörkun er gerð að ekki megi skerða fjárhæð mánaðarlegrar aðstoðar um meira en helming. Síðast nefnda atriðið hefur verið í reglum sveitarfélaga og má sem dæmi nefna að í 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð hjá Hafnarfjarðarbæ kemur fram að hafi umsækjandi hafnað atvinnu eða sagt starfi sínu lausu án viðhlítandi skýringa sé heimilt að greiða honum allt að hálfri grunnfjárhæð framfærsluaðstoðar þann mánuðinn sem hann hafnar vinnu svo og mánuðinn þá á eftir.

Takmörkun á heildartímalengd skerðingar tekur til þess að ný ákvörðun sama efnis verði einungis tekin einu sinni. Það útilokar hins vegar ekki að breyttar forsendur í máli umsækjanda um fjárhagsaðstoð geti kallað á nýja málsmeðferð, m.a. með tilkomu úrræða af annarri tegund.

Í þriðja lagi er ljóst að skilyrði, sem sett eru og geta leitt til skerðingar, verða alltaf að vera fullkomlega málefnaleg og í nánu samhengi við þá þætti sem eru orsök þess að fyrir hendi er þörf fyrir aðstoð. Sjónarmið um virkni á vinnumarkaði koma hér einkum til skoðunar en alltaf háð því að mat og greining hafi sýnt fram á að viðtakandi aðstoðar sé fær um að taka þátt í námstengdum úrræðum, atvinnutengdum verkefnum, starfsþjálfun, eða starfsendurhæfingu.

Liggi hins vegar fyrir að hæfing viðkomandi muni þurfa að byggjast á sjónarmiðum um félagslega eða heilsutengda þætti, er ljóst að mun ólíklegri er að slík sjónarmið teljist fullkomlega málefnaleg með sama hætti og virkni á vinnumarkaði og þannig að skilyrði sé í nægjanlegu samhengi við orsök þess að aðstoðar er leitað.

Framkvæmd umliðinna ára tekur einnig af skarið um að félagsþjónusta sveitarfélaga hefur ekki beitt skilyrðingum gagnvart þeim hópum sem leita fjárhagsaðstoðar vegna viðvarandi félagslegra og heilsutengdra erfiðleika. Engin ástæða er til þess að ætla að breyting verði þar á. Fyrirliggjandi tillaga mun hins vegar einkum gera félagsþjónustu sveitarfélaga kleift að beita skilyrðingum í samhengi við þróun atvinnutengdra úrræða, á borð við atvinnutorg, sem unnið er að vegna gerbreyttra aðstæðna á vinnumarkaði. Lagabreytingin mun einnig tryggja að þótt byggt sé á atvinnutengdum sjónarmiðum, muni ákvörðun alltaf byggjast á greiningu og ráðgjöf félagsþjónustunnar og þannig sé tryggt að til staðar sé nauðsynlegt samræmi og jafnræði milli þeirra hópa sem missa rétt til atvinnuleysisbóta.

Leggja verður ríka áherslu á að í öllum tilvikum þar sem til greina getur komið að beita skilyrðingum um virkni á vinnumarkaði, verður að liggja fyrir áætlun um það hvernig hlutaðeigandi einstaklingur hyggst ná markmiðum sínum um virkni og atvinnutengda hæfingu. Vinnuálastofnun hefur þróað leiðir við gerð slíkra einstaklingsbundinna áætlana auk þess sem sú aðferðafræði hefur verið að ryðja sér til rúms á öðrum sviðum nærþjónustu. Mikilvægt er að þáttur þessara áætlana eflist og að aukið samstarf verði viðhæft um gerð þeirra.

Í c-lið er vísað til þeirrar reglu sem fram kemur í gildandi lögum en ekki er lagt til að breytingar verði á því viðmiði að aldrei sé skylt að veita fjárhagsaðstoð lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram. Takmörkun á því hversu langt aftur í tímann aðstoð er veitt á samsvörun við skilyrðingar, en fleiri atriði koma hér einnig til skoðunar, þar á meðal þau tilvik þegar fjárhagsaðstoð er veitt meðan verið að fjalla um rétt umsækjanda hjá almannatryggingum eða öðrum framfærslukerfum, þar sem bætur eru greiddar aftur í tímann. Eðlilegt er að

sveitarfélög veiti fjárhagsaðstoð við þessar aðstæður með því skilyrði að endurgreiðsla komi af útgreiddum bótum. Lagabreytinga er hins vegar þörf til þess að stjórnvöld almannatrygginga geti ráðstafað hluta af bótum með beinni endurgreiðslu.

Með sama hætti þurfa lög að taka af skarið um mörk milli félagsþjónustunnar og VMST þegar kemur að afgreiðslu umsókna um atvinnuleysisbætur aftur í tímann.

Fylgiskjal 2.

Samanburður stuðla um heildarútgjöld mismunandi fjölskyldugerða sem margfeldi af útgjöldum einstaklings

Framfærsla barna talin með (leið A)		
Fjölskyldustærð	Stuðull	Grunnfjárhæð
Einstaklingur	X 1	128.818 kr.
Tveggja manna fjölskylda	X 1,6	206.108 kr.
Þriggja manna fjölskylda	X 1,8	231.872 kr.
Fjögurra manna fjölskylda	X 2,0	257.635 kr.
Fimm manna fjölskylda	X 2,2	283.399 kr.

Framfærsla barna ekki talin með (leið B)		
Fjölskyldustærð	Stuðull	Grunnfjárhæð
Einstaklingur	X 1	128.818 kr.
Hjón/sambúðarfólk	X 1,6	206.108 kr.

Samkvæmt gildandi leiðbeiningum um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga:

Samkvæmt niðurstöðum í rannsókninni *Íslensk neyslviðmið*:

Skammtíamaviðmið (heildarútgjöld)		
Fjölskyldustærð	Stuðull	Neyslviðmið *
Einstaklingur	X 1	135.936 kr.
Tveir fullorðnir	X 1,42	193.029 kr.
- og eitt barn	X 1,70	231.091 kr.
- og tvö börn	X 2,04	277.309 kr.
- og þrjú börn	X 2,25	305.856 kr.
- og fjögur börn	X 2,55	346.637 kr.
- og fimm börn	X 2,68	364.308 kr.
Þrír fullorðnir	X 1,83	248.763 kr.
- og eitt barn	X 2,21	300.419 kr.
- og tvö börn	X 2,45	333.043 kr.
- og þrjú börn	X 2,79	379.261 kr.
- og fjögur börn	X 2,96	402.371 kr.
- og fimm börn	X 3,10	421.402 kr.

* Forsendur einstaklings: barnlaus, eigið húsnæði með hitaveitu, búseta í höfuðborginni af dæmigerðri stærð. Án samgangna.

Grunnviðmið (heildarútgjöld án húsnæðis)		
Fjölskyldustærð	Stuðull	Neyslviðmið **
Einstaklingur	X 1	86.530 kr.
Tveir fullorðnir	X 1,75	151.428 kr.
- og eitt barn	X 2,36	204.211 kr.
- og tvö börn	X 2,87	248.341 kr.
- og þrjú börn	X 3,29	284.684 kr.
- og fjögur börn	X 3,56	308.047 kr.
- og fimm börn	X 3,76	325.353 kr.
Þrír fullorðnir	X 2,51	217.190 kr.
- og eitt barn	X 3,11	269.108 kr.
- og tvö börn	X 3,63	314.104 kr.
- og þrjú börn	X 4,04	349.581 kr.
- og fjögur börn	X 4,31	372.944 kr.
- og fimm börn	X 4,52	391.116 kr.

** Forsendur einstaklings: barnlaus, búseta á höfuðborgarsvæðinu, án húsnæðis og samgangna

Fylgiskjal 3.

Úr skýrslu um félagsþjónustu sveitarfélaga 2011:

Heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar og meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á heimili 1997–2010

	Útgjöld í þús. króna	% breyting frá fyrra ári	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	% breyting frá fyrra ári
1997	1.909.926		86.469	
1998	1.635.579	-14%	75.890	-12%
1999	1.488.541	-9%	83.260	10%
2000	1.541.841	4%	81.717	-2%
2001	1.654.297	7%	88.474	8%
2002	2.208.762	34%	93.119	5%
2003	2.462.691	11%	97.029	4%
2004	2.377.152	-3%	100.095	3%
2005	2.120.060	-11%	104.200	4%
2006	1.879.483	-11%	97.748	-6%
2007	1.787.830	-5%	102.832	5%
2008	1.989.395	11%	102.090	-1%
2009	2.411.339	21%	96.481	-5%
2010	2.987.149	24%	101.342	5%
Breyting 97-10	1.077.223		14.873	
% breyting 97-10	56%		17%	

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. Skýring: Kostnaðartölur á verðlagi ársins 2010.

Heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar og meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á heimili 2007–2010 eftir landshlutum

	2007		2008		2009		2010		Breyting 2007-2010		% breyting 2007-2010	
	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.
Reykjavík	1.272.251	115.639	1.206.059	106.788	1.631.708	106.690	1.984.894	107.472	712.643	-8.167	56%	-7%
Höfuðborgarsvæn Rvk	222.356	100.116	477.567	137.350	408.496	93.306	516.528	97.238	294.172	-2.878	132%	-3%
Suðurnes	57.073	75.095	73.107	65.788	108.509	83.661	139.412	77.044	82.339	1.949	144%	3%
Vesturland	37.972	94.459	48.317	89.976	49.773	91.327	81.523	90.986	43.551	-3.473	115%	-4%
Vestfirðir	15.810	68.147	11.099	59.992	14.430	61.405	16.078	71.144	268	2.997	2%	4%
Noðurland vestra	14.787	77.014	11.367	71.045	16.643	74.298	24.392	67.944	9.605	-9.070	65%	-12%
Norðurland eystra	95.069	57.653	97.015	50.060	86.902	49.944	110.414	113.947	15.345	56.294	16%	98%
Austurland	22.121	81.929	20.165	90.426	17.307	68.406	26.090	79.062	3.969	-2.867	18%	-3%
Suðurland	50.392	76.584	44.698	78.281	77.570	75.531	87.817	79.437	37.425	2.853	74%	4%
Landið allt	1.787.830	746.634	1.989.395	749.706	2.411.339	704.568	2.987.148	784.274	1.199.318	37.640	67%	5%

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. Skýring: Kostnaðartölur á verðlagi ársins 2010.

Tafla 2.2.4C. Meðalfjöldi mánaða greitt á hverja fjölskyldu 1997 – 2010

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Meðalfjöldi mánaða greitt	3,9	4,5	4,1	4,1	3,8	4	4	4,2	4,2	4,2	4,1	3,9	4,2	4,3
% breyting frá fyrra ári		15%	-9%	0%	-7%	5%	0%	5%	0%	0%	-2%	-5%	8%	2%

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Fylgiskjal 4.

Álit um lagagrundvöll reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð.

Tillögurnar byggja að mínu mati á réttri lögfræðilegri greiningu, m.a. á skýringargögnum með lögnum frá 1991. Hér verður þó að hafa þann fyrirvara á að lögin eru komin til ára sinna og verða væntanlega einnig skýrð til samræmis við lög sem síðar eru tilkomin, m.a. stjórnskipunarlögin frá 1995.

Ég tel þó líklegt að ákvarðanir teknar á grundvelli reglna Hafnarfjarðarkaupstaðar (með áorðnum breytingum, sbr. og meðf.) muni standast dómstólaprófun verði látið á þær reyna. Ástæðurnar fyrir þeirri afstöðu eru:

1. Ákvarðanir um fjárhagsaðstoð byggja ævinlega á mati en fyrirbyggjandi tillögur gera ráð fyrir að grundvöllur matsins sé styrktur til muna og ferlið formgert með aðgreiningu á matsteymi og aðgerðateymi. Ósennilegt er að dómstólar muni fara djúpt í endurskoðun á jafn vel undirbyggðu mati eða beita viðsnúinni reglu í þá veru að stjórnvaldið verði að sýna fram á að matið sé forsvaranlegt.
2. Tillögurnar eru mótaðar skv. meðalhófsreglu og fyrirfram vart við því að búast að dómstóll muni ógilda ákvarðanir vegna þess að meðalhófs hafi ekki verið gætt. Þá eru heimildargreiðslur einnig inni í myndinni sem geta mildað áhrif ákvarðana. Rétt að lyfta þeim þætti sérstaklega í kynningu.
3. Flokkun úrræða (tilboð um vinnu, virkniúrræði, fjárhagsstuðningur) á sér stoð í markmiðum heimildarlaganna sbr. að ofan. Ég myndi halda að í grunninn verði ekki gerð athugasemd við þessa flokkun, fremur en aðgreiningu í biðaðstoð / vinnufærni o.s.frv. Af því leiðir einnig að fyrirkomulagið mætir kröfum um jafnræði og samræmi. Þá verður ekki séð að halda megi því fram með einhverjum þunga að fyrirkomulagið feli í sér beina eða óbeina mismunun.

Þessir punktar eru settir fram undir þeim formerkjum að ekki sé galli á málsmeðferð og undirbúningi ákvörðunar. Nauðsynlegt er að hafa mjög skýrt í huga að þær ákvarðanir sem hér um ræðir teljast til stjórnvaldsákvarðana og því ber að framfylgja stjórnarsýslulögum m.a. varðandi andmælarétt notanda. Allt skráð verklag félagsþjónustunnar verður að vera afar skýrt um slík atriði. Þá er rétt að hafa í huga að prófun sem umboðsmaður Alþingis gæti farið í, ef máli yrði skotið til hans með kvörtun, er mun strangari en sú sem dómstólar framkvæma. Ekki er ólíklegt að fyrirkomulagið uppskeri athugasemdir í áliti ef um það er að ræða og þegar fram líða stundir. Þar er hins vegar um álit að ræða og því auðveldara um vik að bregðast við en í þeirri sviðsmynd að dómstóll ógildi ákvarðanir. Enda þótt afstaðan sé að slík málalok séu ólíkleg er engan veginn loku fyrir það skotið og rétt að hafa hugfast að ógilding getur dregið verulegan dilk á eftir sér.

Um er að ræða breytingu á stjórnsýslufrákvæmd og gefa verður notendum eðlilegt svigrúm til þess að bregðast við henni. Þar er m.a. spurning um innleiðingu og kynningu.

Lykilatriði í nýju fyrirkomulagi er að úrræðateymi geti beitt mati á vinnufærni. Mikilvægt er að bæjarstjórn setji teyminu erindisbréf þar sem skýrt kemur fram að teymið hafi umboð til þess að leggja vinnutengd sjónarmið til grundvallar aðstoð sem veitt er. Fyrst og fremst ætti að vísa til þess að umboðið sé veitt skv. lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samstarf við VMST (sem fer með heimildir skv. lögum nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir) er viðhaft til þess að stuðla að því að úrræði gagnist notendum en að úrræði sem teymið veitir teljist hvorki til vinnumarkaðsaðgerða né –úrræða.

Tillaga skýrslunnar um breytingar á reglum Hafnarfjarðarkaupstaðar er hjálögð ásamt nokkrum viðbótum auk tilflutnings á atriðum úr 2. gr. í 1. gr. Geri einnig tillögu um aðeins aðra hugtakanotkun, sbr. meðf. skema. Breyttar reglur (einnig með breytingum sem samþykktar voru á fundi bæjarstjórnar 22. janúar 2014) þarf að birta í B-deild Stjórnartíðinda.

Með kveðju,

Tryggvi

Fylgiskjal 4.

Lagagrundvöllur reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð

3. nóvember 2011

1109018SA TP
Málalykill: 230

Í umfjöllun um lagagrundvöll ákvæða um skilyrðingar¹ í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð þarf að leysa úr eftirfarandi álítaefnum, hvort sem spurningar varðar heimildir skv. gildandi lögum eða útfærslu með breytingum á gildandi lögum.

1. Hvaða takmarkanir leiða af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar, og að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, varðandi svigrúm löggjafans til þess að fela sveitarfélögum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum?
2. Má félagsþjónusta sveitarfélaga leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir?
3. Hvaða kröfur gerir stjórnarskráin (76. gr. sbr. 65. gr.) til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum? Heimila þessi ákvæði að setja strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks?
4. Hvaða áhrif getur það haft ef óvissa er uppi um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um skilyrðingu eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum?

Um 1. lið:

Í 76. gr. stjórnarskrárinnar segir nú, með þeirri breytingu sem gerð var með 14. gr. stjórnskipunarlega nr. 97/1995:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Sá réttur til aðstoðar sem fjallað er um í tilvitnaðri 1. mgr. 76. gr. stjkskr. er nefndur „framfærsluréttur“ og er ljóst að um efnisleg réttindi til handa hverjum einstaklingi er að ræða. Enginn vafi er um að lög um félagsþjónustu sveitarfélaga falla undir tilvísunina í ákvæðinu² og þá einkum fyrirmæli þeirra laga um fjárhagsaðstoð sem óumdeilt er að eiga sérstaklega við um tilvik „örbirgðar“ í skilningi ákvæðisins.

¹ Hér er orðið *skilyrðing* notað í þeirri merkingu að framfærsluaðstoð sé veitt á grundvelli tiltekinna, afmarkaðra skilyrða og að framhald aðstoðar velti upp að vissu marki á því hvort skilyrði sé uppfyllt. Uppfyllt skilyrði getur annað hvort haft jákvæð eða neikvæð áhrif á framhald aðstoðar.

² Sjá: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2008), bls. 549.

Í samræmi við hefðbundna hlutverkaskiptingu löggjafans og dómstóla er ljóst - varðandi inntak framfærsluréttarins - að dómstólar eiga mat um það hvort löggjöf gangi of langt við að skerða eða takmarka réttindin. Jafnframt kemur í hlut dómstóla að leggja mat á það - upp að vissu marki - hvort fyrirkomulag réttindanna sé í samræmi við grunnreglur réttarríkisins. Varðandi það hvernig dómstólar framkvæma slíkt mat er einkum við niðurstöður svonefndra öryrkjamála að styðjast, þ.e. dóma Hæstaréttar í málinu nr. 125/2000 (fyrra öryrkjamálið)³ og í málinu nr. 549/2002, (síðara öryrkjamálið)⁴. Einnig liggur fyrir að skýringarsjónarmið um efni og inntak stjórnarskrárákvæðisins verða fremur sótt í umrædda dóma en lögskýringargögn tengd stjórnskipunarögum nr. 97/1995.

.... eftir fyrirfram gefnu skipulagi sem ákveðið sé á málefnalegan hátt“

Í fyrra öryrkjamálinu vék meirihluti Hæstiréttur sérstaklega að því að skýra skuli lög til samræmis við alþjóðasamninga, sem íslensk stjórnvöld hafa staðfest. Taldi rétturinn ljóst að skýra bæri 76. gr. stjkskr. á þann veg að skylt væri „að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefna[n]legan hátt.“ Þá var vísað til þess að samkvæmt 2. gr. stjkskr. hafi almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttað. Skipulag, sem löggjafinn ákveði, verði þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem felast í ákvæðum 76. gr.

Í þessu áliti er ekki ráðrúm til þess að fjalla ítarlega um hvað felist í tilvitnuðu efnisatriði dómsins. Af því má þó skýrlega ráða að veruleg takmörk séu á því hvernig löggjafinn megi ákvarða skipulag framfærsluadstoðar. Þannig verður að ganga út frá því að löggjafinn megi ekki framselja til stjórnvalda (þ.e. framkvæmdavaldsins) opna heimild til þess að ákvarða skipulagið. Þá er tilvísun réttarins til valdgreiningarreglu 2. gr. stjkskr. væntanlega ætlað að undirstrika réttaröryggi viðtakenda aðstoðar, með því að löggjafinn hlutist til um að framkvæmdin sé í senn stöðug og gegnsæ. Krafa til þess að skipulagið sé fyrirsjáanlegt (eða fyrirfram gefið) byggir síðan á sömu grunnsjónarmiðum og gilda innan stjórnarsýsluréttarins um að einstaklingar og fjölskyldur geti með nokkurri vissu treyst því að réttarstaða þeirra sé ljós.⁵

³ Sjá: <http://haestirettur.is/domar?nr=1104>.

⁴ Sjá: <http://haestirettur.is/domar?nr=2491>.

⁵ Í nýlegu áliti (mál nr. 6109/2010 frá 7. júní 2011) fjallaði umboðsmaður Alþingis um úthlutunarreglur LÍN. Benti hann á að „sú þróun [hefði] átt sér stað í stjórnarsýsluréttinum hér á landi og í nágrennalöndum að gerðar eru auknar kröfur til stjórnvalda um að gæta að réttaröryggi borgaranna og skapa traust.

Ákvarðanataka stjórnvalda í málefnum einstaklinga verður þannig að jafnaði að vera byggð á gegnsæjum, stöðugum og fyrirsjáanlegum reglum. Er með þessu lögð áhersla á að haga opinberri stjórnarsýslu með þeim hætti að borgararnir geti með nokkurri vissu treyst því að réttarstaða þeirra sé ljós.“ Málið snerist annars fyrst og fremst um breytingu á stjórnarsýsluframkvæmd en varðaði ekki lagastoð fyrir reglum.

Sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Kev=1390&skoda=mal>.

Í framhaldi af þessum atriðum er vert að reifa viðeigandi ákvæði félagsþjónustulaganna:

12. gr.

Sveitarfélag skal sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum.

Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

[...]

19. gr.

Skylt er hverjum manni að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára.

Sama rétt til fjárhagsaðstoðar og hjón hafa samkvæmt lögum þessum einnig tveir einstaklingar sem búa saman, enda hafi óvígð sambúð þeirra verið skráð í þjóðskrá í a.m.k. eitt ár áður en umsókn er lögð fram.⁶

Í 20. gr. kemur fram að um skyldur sveitarfélags til að veita fjárhagsaðstoð gildi almenn ákvæði um félagsþjónustu skv. IV. kafla.

Í 21. gr. segir síðan:⁷

Sveitarstjórn skal setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar, sbr. 2. mgr., að fengnum tillögum félagsmálanefndar.

Félagsmálanefnd metur þörf og ákveður fjárhagsaðstoð til einstaklinga í samræmi við reglur sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr.

Fjárhagsaðstoð er aldrei skylt að veita lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram.

Nú hafa dómur ekki gengið um skipulag skv. gildandi lögum um félagsþjónustu en hvernig sem á það verður litið, er erfitt að komast að þeirri niðurstöðu að ofangreind ákvæði uppfylli það að vera skráð fyrir mæli um lögákveðið skipulag sem sé fyrir sjáanlegt (eða fyrirfram gefið) og ákveðið á málefnalegan hátt.

Meginreglan um að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð

Í fræðilegri umfjöllun um öryrkjamálin hefur verið bent á að í þeim reyni á samspil nokkurra stjórnskipulegra meginreglna. Auk meginreglunnar um framfærslurétt (sem

⁶ Efni síðari málsgreinarinnar kom inn í lög in með 28. gr. laga nr. 65/2010.

⁷ Greinin fékk núverandi efni sitt með 7. gr. laga nr. 34/1997. Frumvarp sem flutt var haustið 2009 fól í sér viðbót við 2. mgr. en náði ekki fram að ganga.

er uppistaðan í 76. gr. stjkskr. og nefna mætti meginreglu A) þurfi einnig að skoða þá meginreglu að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð (meginregla B).⁸

Skilyrðing framfærsluadstoðar getur þjónað ýmsum tilgangi og yfirleitt myndu slík atriði hafa ótvíræða lögfræðilega þýðingu. Einkum ber að nefna að ef markmið skilyrðingar er að draga fram hvenær viðtakandi eigi að geta séð fyrir sér sjálfir, hljóti að þurfa að veða saman ofangreindar meginreglur. Eðli málsins samkvæmt gerir það einnig sérstakar kröfur ef skilyrðing er ætlað að vera einhvers konar refsikennnd viðurlög eða skila sértækum varnaðaráhrifum. Jafnframt kallar sú aðstaða á að greina hvenær það telst sannað að maður hafi hæfni til þess að standa undir kröfu um eigin framfærslu, einkum hversu langt verði gengið varðandi upplýsingaskyldu manns í þessum efnum.⁹

Telja verður að það leiði af stöðu umræddra meginreglna í stjórnarskrá, að kveða verði á um það með almennum hætti í lögum hvernig eigi að veða þær saman, að minnsta kosti að því marki sem slíku samspili er ætlað að hafa réttaráhrif.

Lög um félagsþjónustu eru hins vegar algerlega þögul um þetta atriði og hafa raunar verið túlkuð svo að þau geri ekki greinarmun á því af hvaða ástæðum einstaklingar og fjölskyldur geta staðið höllum fæti.¹⁰ Að óbreyttum lögum má því draga verulega í efa að núgildandi skipulag fjárhagsaðstoðar veiti sveitarfélögum neinar heimildir til skilyrðinga sem byggjast á því að viðtakandi eigi að geta séð fyrir sér sjálfur. Ákvæði 76. gr. stjkskr. girða hins vegar ekki fyrir skipulag sem að einhverju leyti byggir á skilyrðingum en það skipulag verður þá að vera lögbundið og veða saman meginreglur ákvæðisins. Einföld skilyrðing, sem byggir á því að skila jákvæðri niðurstöðu til viðtakanda aðstoðar myndi væntanlega einungis útheimta vísireglu í lögum en líklegt er að skilyrðing sem telst meira íþyngjandi þurfi ítarlegri útfærslu.

Niðurstaða

Verulegar takmarkanir eru á svigrúmi löggjafans til þess að fela sveitarfélögum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum. Að lágmarki verður lögákveðið skipulag fjárhagsaðstoðar, þar með talið um skilyrðingar, að vera

⁸ Ítarleg og góð umfjöllun um þetta samspil er í grein Dóru Guðmundsdóttur: „Stjórnarskrárbundnar meginreglur og stjórnarskrárvarin réttindi“ frá árinu 2006. Dóra fjallar einnig um samspilið við 65. gr. stjkskr. sem fjallað er um undir 3. lið hér að aftan.

⁹ Sjá: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2008), bls. 551.

¹⁰ Sjá m.a. mál nr. 5335/2008, sem umboðsmaður lauk með álitu. Málið varðaði rétt fanga til aðstoðar hjá félagsþjónustu Akueyrarbæjar með greiðslu tannlæknakostnaðar og styrk til kaupa á gleraugum. Í álitinu sagði umboðsmaður m.a. að meta hafi átt efnislega hvort og þá að hvaða marki fanganum hefði í reynd verið þörf á þeirri aðstoð sem hann sótti. Hefði þá eftir atvikum komið til greina að afla upplýsinga um það frá fangelsisvirkvöldum, þar sem fanginn afplánaði refsivist sína, hvort og þá að hvaða marki fanginn hefði átt rétt til aðstoðar á grundvelli reglna fangelsismálastofnunar og þá draga niðurstöðu þess efnis í matið. Sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Kev=1352&skoda=mal>.

fyrirsjáanlegt og ákveðið á málefnalegan hátt. Þá þurfa lög að mæla fyrir um samspil hinna tveggja stjórnskipulegu meginreglna sem liggja að baki 76. gr. stjkskr., þ.e. annars vegar reglunnar um efnisleg réttindi til handa hverjum einstaklingi (framfærslurétt) og hins vegar reglunnar um að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð.

Hvorki verður talið að gildandi lög hafi að geyma lögákveðið skipulag í ofangreindum skilningi né að þau kveði á um samspil umræddra meginreglna. Meðan svo er hlýtur að vera uppi ákveðin réttaróvissa um heimildir sveitarfélaga til skilyrðinga.

Á hinn bóginn leiðir ekki af 76. gr. stjkskr. að girt sé fyrir skipulag sem að einhverju leyti byggji á skilyrðingum en það skipulag verður þá að vera lögbundið og vega saman umræddar meginreglur.

Um 2. lið:

Þessi spurning varðar málefna svið félagsþjónustunnar og það hvort lög hafi lagt úrlausn málefna með þeim hætti undir stjórnvöld sem starfa á því sviði að þau séu bær til þess að taka ákvörðun á grundvelli vinnumarkaðssjónarmiða. Þegar leitað er svars reynir því á valdbærni og valdmörk en þau atriði sækja einkum stuðning til réttmætisreglu íslensks réttar samhlíða því að skírskota með ákveðnum hætti til lögmætisreglu stjórnsluréttarins.¹¹

Um eiginlegar valdheimildir er hins vegar fjallað í svari við spurningu undir 3 lið hér að aftan, þ.e. hvaða lögmæltu heimildir félagsþjónustan hafi til þess að taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna.

Meginreglur um verkaskiptingu milli stjórnvalda

Framfærsluréttur atvinnulausra einstaklinga á grundvelli 76. gr. stjkskr. varðar verkaskiptingu á milli stjórnvalda, þ.e. annars vegar VMST / ATS og hins vegar félagsþjónustu sveitarfélaga. Greiða þarf úr þessu með því að verkaskiptingin er óljós samkvæmt gildandi lögum (einkum varðandi það hvenær hið lögákveðna verkefni / málefni flyst milli stjórnvalda).

¹¹ Hliðstæðar reglur eru við lýði á öðrum Norðurlöndum, en réttarstaðan hér á landi á einkum nána samsvörun við Danmörku, þar sem framfylgt er svokölluðum aðgreiningarreglum (d. specialitetsprinciperne). Samkvæmt hinni skipulagslegu aðgreiningarreglu (d. organisatoriske specialitetsprincip) er stjórnvaldi óheimilt að leggja sjónarmið til grundvallar ákvörðunum sínum til að ná fram markmiði sem öðru stjórnvaldi ber að vinna að lögum samkvæmt. Samkvæmt efnislegu aðgreiningarreglunni (d. materielle specialitetsprincip) á stjórnvald að skilja á milli þeirra heimilda og markmiða sem starf þess miðar að þannig að það beiti ekki sjónarmiðum sem leiða af einni lagaheimild til þess að taka ákvarðanir á grundvelli annarrar og óskyldrar lagaheimildar. Sjá: Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret 2. udg.* (2002), bls. 132 – 138. Talið hefur verið að aðgreiningarreglur af þessum toga geti átt við hér á landi, sbr. bls. 27 – 28 í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu sem gefin var út forsætisráðuneytinu árið 1999, sjá: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf.

Þegar stjórnvöld ríkisins eiga í hlut er framfylgt þeirri meginreglu um verkaskiptingu, að hafi ekki verið tekin bein afstaða til þess í lögum hver fari með verkefnið sé það hlutadeigandi ráðherra að taka afstöðu til þess.¹² Ráðherra getur ákveðið að tvö stjórnvöld sem undir hann heyra fari með verkefni sameiginlega eða með tilteknum hætti. Þessi meginregla kemur m.a. skýrt fram í 3. mgr. 5. gr. laga um ATS sem felur í sér að ráðherra sé heimilt að ákveða aðra verkaskiptingu milli ATS og VMST en lögin greina.

Þessi meginregla gildir hins vegar ekki um verkaskiptingu milli stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga, enda fær hún vart samrýmst sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga og 78. gr. stj.skr. Rétt er að hafa í huga að eftir þá endurskoðun sveitarstjórnarlaga sem nýlokið er nú skýrt kveðið á um það að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga skuli ávallt taka mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.¹³ Í krafti þessara ákvæða verður að megin stefnu að ganga út frá því að lög verði að ákveða verkaskiptingu milli stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga, þar á meðal hvenær lögákveðið verkefni / málefni flyst milli stjórnvalda.

Meginreglan um málefnaleg valdmörk

Rætt er um málefnaleg valdmörk þegar stjórnvaldi eru fengin verkefni vegna þeirrar sérfræðimenntunar og reynslu sem starfsmenn þess búa yfir. Stundum eru þessi mörk ekki dregin með skýrum hætti á milli stjórnvalda og þannig að vafi leikur á hvaða stjórnvald er bætt til þess að taka ákvörðun í máli.¹⁴

Telja verður að vafi af þessum toga sé vissulega fyrir hendi og að það sé áleitinn spurning hvort lögákveðin sérfræðimenntun starfsmanna félagsþjónustu sveitarfélaga og reynsla sem safnast hefur upp við venjubundna framkvæmd félagsþjónustulaga frá 1991 uppfylli kröfur sem leiða af meginreglunni um málefnaleg valdmörk.

Sérstaklega er þar horft til þess að beiting sjónarmiða um virkni á vinnumarkaði er mjög sérhæfð og tímafrek.

Í öllu falli er ljóst að það er í bestu samræmi við meginregluna um málefnaleg valdmörk að löggjafinn fjalli um bægni félagsþjónustu til þess að beita þeim sjónarmiðum sem fram koma í lögum um ATS og VMST og að þá sé jafnframt tekin afstaða til þess hvernig tryggt verði að starfsfólk félagsþjónustu hafi aðgang að þeirri þekkingu, reynslu og mannafla sem þörf er á til þess að taka ákvarðanir á slíkum grundvelli.

¹² Sjá: Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“ (2005), bls. 452.

¹³ Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>. Lögin öðlast gildi þann 1. janúar nk.

¹⁴ Sjá: Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“ (2005), bls. 455.

Niðurstaða

Báðar þær meginreglur sem hér hafa verið raktar, þ.e. meginreglan um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og meginreglan um málefnaleg valdmörk, leiða til sömu niðurstöðu, þ.e. að telja verði verulega hæpið að félagsþjónusta sveitarfélaga megi – að óbreyttum lögum – leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) þau sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um Atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir.

Um 3. lið:

Þau atriði sem spurt er um undir liðum 1 og 2 hér að framan varða einkum skipulag og ytri ramma (valdmörk) í málefnum fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Jafnframt þarf hins vegar að leita svara við því hvernig stjórnarskrá og sett lög móti valdheimildir félagsþjónustunnar. Þessar valdheimildir afmarka svigrúm til þess að taka ákvarðanir um rétt og skyldu einstakra manna eða hópa með tilliti til ólíkra skilyrða og meginreglna um jafnræði og samræmi í framkvæmd.

Hlutlæg viðmið

Ekki verður séð að dómstólar hafi fjallað beint um það þegar sveitarfélög taka upp tiltekin viðmið í reglum sínum um fjárhagsaðstoð. Umboðsmaður Alþingis hefur hins vegar í einu álit¹⁵ komið inn á vægi slíkra viðmiða en fyrst og fremst út frá sjónarhorni reglunnar um skyldubundið mat:

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga og benti á að 2. mgr. 21. laga nr. 40/1991 fæli í sér lögbundna skyldu á hendur sveitarfélagi til að leggja mat á aðstæður einstaklinga sem sækja um fjárhagsaðstoð hverju sinni. Hins vegar væri ljóst að innan ramma ákvæðisins gætu sveitarfélög sett reglur um fjárhagsaðstoð um tiltekin hlutlæg viðmið enda væri gætt að því að slík viðmið útlöku ekki að öllu leyti að fram færi mat á þörfum þess einstaklings eða fjölskyldu sem í hlut ætti. Í framhaldinu rakti umboðsmaður ákvæði reglna félagsmálanefndar X um fjárhagsaðstoð og taldi ljóst, í ljósi orðalags þeirra, að ekki yrði séð að það hefði verið fortakslaust skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð að tekjur umsækjanda væru undir viðmiðunarmörkum þeirra, heldur hafði ákvörðun þar að lútandi verið matskennd.

Þetta álit svarar ekki öllum spurningum en af því má þó draga ákveðna ályktun um að sveitarfélög megi setja í reglur sínar um fjárhagsaðstoð tiltekin, hlutlæg viðmið og byggja á þeim viðmiðum við töku ákvarðana í einstökum málum.

Málefnaleg skilyrði

¹⁵ Mál umboðsmanns nr. 5106/2007 um synjun á fjárhagsaðstoð til greiðslu húsaleigu eða láns vegna kaupa á húsnæði. Sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Kev=1350&skoda=mal>.

Fræðimenn hafa talið að það skilyrði í lögum um atvinnuleysistryggingar teljist málefnalegt, að maður sé í virkri atvinnuleit til að njóta atvinnuleysistrygginga, sbr. 14. gr. laga nr. 54/2006. Er þá einnig litið til 76. gr. stj. skr. um að trygging ákvæðisins taki til allra sem þess þurfa, þ.e. áskilji að maður verði að hafa þörf fyrir framfærsluástoð.¹⁶

Minna hefur hins vegar verið fjallað um afleiðingar þess að skilyrðinu er ekki fullnægt, þ.e. þau tilvik þegar reynir á viðurlagaákvæði XI. kafla laganna, en þau viðurlög geta eins og kunnugt er falið í sér varanlega niðurfellingu atvinnuleysisbóta.¹⁷

Almennt verður að ganga út frá því að fyrst skilyrðið um virka vinnuleit telst málefnalegt sé löggjafanum út af fyrir sig heimilt að mæla fyrir um varanlega niðurfellingu atvinnuleysisbóta. Það flækir hins vegar málið nokkuð að óljóst er hvort löggjafanum sé þetta heimilt af þeirri ástæðu að einstaklingar sem verða fyrir varanlegri niðurfellingu atvinnuleysisbóta eigi þar með sjálfkrafa kost á framfærsluástoð sveitarfélaga á grundvelli laga um félagsþjónustu.

Eftir því sem séð verður hefur ekki verið leyst úr þessu spurningu fyrir dómstólum eða með álitum umboðsmanns Alþingis. Að svo stöddu er því ekki hægt að slá því föstu að samspil laga um atvinnuleysistryggingar og laga um félagsþjónustu, geri það að verkum að viðurlagaákvæði XI. kafla laga 54/2006 teljist uppfylla áskilnað 76. gr. stj. skr.

Á hinn bóginn er óhjákvæmilegt að benda á að gervöll framkvæmd félagsþjónustulaganna frá 1991 til dagsins í dag, sem og lögskýringaraðferðir, mæla gegn þeim skilningi að skyldur sveitarfélaga skv. ákvæðum þeirra taki við hvar og hvenær sem skyldum annarra aðstoðaraðila sleppir. Er raunar lítillaga komið inn á þetta atriði í dómi Hæstaréttar í fyrra öryrkjamálinu þar sem segir um samspil félagsþjónustulaga og almannatryggingalaga (úr atkvæði meirihlutans):

Löggjafarvaldið hefur með lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar komið til móts við skyldur sínar um réttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að því er öryrkja varðar sérstaklega. Önnur lagaákvæði af þessum meiði, svo sem samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð og VI. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru hins vegar heimildarákvæði, en mæla ekki fyrir um rétt öryrkja.

¹⁶ Sjá: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2008), bls. 550.

¹⁷ Í XI. kafla laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, segir að atvinnuleitendum með áunnin réttindi hjá ATS beri skylda til að þiggja vinnu eða boð um þátttöku í vinnumarkaðsúrræði. Hafni atvinnuleitandi á bótum vinnu eða úrræði falla bótagreiðslur hans niður í tvo mánuði. Við ítrekaða höfnun að loknu því tímabili falla bótagreiðslur niður í þrjá mánuði og við þriðju höfnun, að því tímabili loknu, falla bótagreiðslur niður fyrir fullt og allt. Í þeim tilfellum þarf atvinnuleitandi að ávinna sér bótarétt á ný með atvinnuþátttöku. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2006054.html>.

Þessi atriði hvetja því öll til þess að löggjafinn taki af skarið um samspil laga um atvinnuleysistryggingar og laga um félagsþjónustu svo tryggt sé að áskilnaður 76. gr. stjkskr. sé uppfylltur.

Jafnframt þurfa lög að ákveða hvernig tekið verði við hópnum sem þannig færast yfir frá VMST og AST en eins og fyrir greinir (undir 2. lið hér að framan) verður að telja verulega hæpið að félagsþjónusta sveitarfélaga megi – að óbreyttum lögum – leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) þau sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir.

Eins og rakið er undir 1. lið hér að framan ætti 76. gr. stjkskr. ekki að standa því í vegi að félagsþjónustulög mæli með almennum hætti fyrir um að skilyrði sem gera má kröfu um að séu uppfyllt svo einstaklingur teljist hafa þörf fyrir framfærsluástoð. Þótt þessi atriði skorti í núgildandi 21. gr. laganna koma þau fram í reglum ýmissa sveitarfélaga, m.a. skilyrði um vinnufærni, vímuefnaæðferð, skólasókn eða annað nám og þátttöku í margvíslegum virkniúrræðum. Samanburður á þessum fyrirmælum sýna hins vegar að þau eru mjög handahófskennd og ófullkomin í ýmsum atriðum. Þá er lítið samræmi á milli sveitarfélaga sem eru með ákvæði um skilyrðingar í reglum sínum.¹⁸

Tímalengd skilyrðingar

Með sama hætti og lög um atvinnuleysistryggingar svara því með ákveðnum hætti hvenær skilyrðingar eru málefnalegar, má einnig hafa hliðsjón af þeim lögum varðandi tímalengd settra skilyrða.

Almennt verður að ætla að tímalengd skilyrðingar, sambærileg þeirri sem lög um atvinnuleysistryggingar gerir ráð fyrir, standist gagnvart 76. gr. stjkskr. með þeirri undantekningu, sem fyrir er gerð, og varðar varanlega niðurfellingu atvinnuleysisbóta.

Hafa ber hins vegar í huga að engin umfjöllun er í gildandi félagsþjónustulögum um tímalengd skilyrðinga. Jafnframt er ljóst að þótt tímalengd settra skilyrða verði tekin upp í lög, verður félagsþjónustu ávallt skylt að leggja mat á þarfir þess einstaklings eða fjölskyldu sem í hlut á, eins og fram kemur í áður tilvitnuðu álitum umboðsmanns.

Er heimilt að setja og framfylgja strangari reglum um einn hóp en annan?

Í tengslum við dóma í öryrkjamálunum var töluvert mikið fjallað um hvaða áhrif jafnræðis- og samræmisreglur hefðu haft á niðurstöðuna. Var það einkum bein tilvísun meirihluta Hæstaréttar til 65. gr. stjórnarskrárinnar í fyrra málinu sem kveikti þær umræður, en þar sagði:

¹⁸ Hér er vikið að reglum um fjárhagsaðstoð sem sveitarfélög hafa birt í B-deild. Samkvæmt einfaldri leit í rafrænu gagnasafni Stjórnartíðinda með efnisorðinu „fjárhagsaðstoð“ hafa 23 sveitarfélög birt reglur með því efni frá og með árinu 2001. Listi yfir sveitarfélögin er aftast í álitinu.

Þegar litið er til skipulags réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum og þeirra afleiðinga, sem í raun geta af því leitt fyrir einstaklinga, verður þetta skipulag ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi, sem í framangreindu stjórnarskrárákvæði felast [þ.e. 76. gr.], á þann hátt að þeir fái notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrárinnar mælir þeim, svo sem það ákvæði verður skilið að íslenskum rétti, sbr. 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi, sem var fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979, (Stjórnartíðindi C nr. 10/1979) og 9. gr. fyrrnefnds alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Í síðara málinu var einnig vísað til 65. gr. en þá í reifun á meginforsendum fyrri dómsins.

Ekki eru efni til þess hér að fara ofan í umræðurnar en í þeim var víða komið við og m.a. ýjað að því að Hæstiréttur hefði með dómi sínum breytt inntaki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Var spurt hvort sérhver takmörkun á efnahagslegum og félagslegum réttindum gæti mögulega falið í sér brot á jafnræðisreglu.

Út frá meginlínunum í umfjöllun fræðimanna verður á hinn bóginn að miða við að tilvísun Hæstaréttar til umrædds stjórnarskrárákvæðis hafi verið ætlað að undirstrika það sem nefna má samræmisþátt 65. gr. fremur en staðfestingu á því að atvik í málinu hafi falið í sér sjálfstætt brot á jafnræðisreglu. Undir samræmisþátt í þessum skilningi má til dæmis fella skyldu stjórnvalda ríkja skv. alþjóðlegum mannréttindasamningum til þess að tryggja samfellu og að réttindaákvæði séu raunverulega virk í öllum hópum samfélagsins. Rétt er að hafa hugfast í þessu sambandi að í öryrkjamálinu reyndi á skerðingu framfærsluréttar sem var stórkostlega meira áberandi í hópi kvenna en karla.

Burtséð frá því hvort hér sé rétt lagt út af niðurstöðunni þá hafa eftir öryrkjamálin komið álit frá umboðsmanni Alþingis sem að sínu leyti benda til að jafnræðisregla 65. gr. stjkskr. girði í sjálfu sér ekki fyrir að setja megi strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks. Sérstaklega er hér vísað til álits í tveimur málum, nr. 4064/2004 og 4070/2004, sem umboðsmaður lauk þann 3. nóvember 2004.¹⁹

Í reifun álitsins var vikið að 2. mgr. 15. gr. þágildandi reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, þar sem kveðið væri á um að ungu atvinnulausu fólki, á aldrinum 18—24 ára, sem byggi hjá foreldri/foreldrum, sem hefðu tekjur á eða undir viðmiðunarmörkum skyldi reiknast ½ grunnfjárhæð á mánuði eða mismun á þeirri upphæð og eigin tekjum. Málin snertu umsókn ungmennis um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð sem hafði verið synjað vegna þessa ákvæðis:

¹⁹ Álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 4064/2004 og 4070/2004, sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1083&skoda=mal>.

Umboðsmaður gat þess að í skýringum Reykjavíkurborgar til hans í tilefni af kvörtun A hefði komið fram að við útfærslu reglnanna hefði verið horft til þess sem almennt tíðkast í samfélaginu og tækju þær mið af því að almennt njóti ungmenni stuðnings foreldra sinna eftir að lögbundinni framfærsluskyldu ljúki. Taldi umboðsmaður ekki unnt að útiloka að sveitarfélög geti lagt slík sjónarmið til grundvallar við útfærslu reglna um fjárhagsaðstoð ef jafnframt sé miðað við það að metið sé í hverju tilviki hvort sá sem sækir um slíka aðstoð njóti hagræðis af því að búa heima hjá foreldrum sínum og þá óháð aldri viðkomandi. Með því hins vegar að draga í reglunum skýra línu í þessu sambandi við tiltekin aldursmörk, þ.e. að skerða grunnupphæð aðstoðar hjá 18 til 24 ára ungmennum án þess að eldri einstaklingar sem búi við nákvæmlega sömu aðstæður sæti slíkri skerðingu, sé gerður ómálefnalegur greinarmunur á umsækjendum um fjárhagsaðstoð sem byggður sé á aldri þeirra en ekki mati á aðstæðum í hverju tilviki. Samkvæmt þessu taldi umboðsmaður að 2. mgr. 15. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, sbr. 2. mgr. 19. gr. núgildandi reglna, samrýmdist ekki ákvæðum laga nr. 40/1991 um fjárhagsaðstoð sem skýra yrði með hliðsjón af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Með vísan til þess var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu í máli A hefði ekki verið byggður á viðhlítandi lagagrundvelli.

Draga verður þá ályktun af álitinu að niðurstaða þess kynni að hafa orðið önnur ef settu lagaákvæði hefði verið til að dreifa, sem útfært hefði þau sjónarmið sem umfjöllunin laut að.

Meðalhóf

Nefna verður, áður en skilið er við þessa spurningu, að meðalhófssjónarmið eru mjög ráðandi um alla mótun á valdheimildum félagsþjónustunnar. Af þeirri ástæðu er einsýnt að sérhver útfærsla á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga; í lögum, reglum sveitarfélaga og í einstökum ákvörðunum verður að byggja á öllum þáttum meðalhófsreglu. Sérstök ástæða er til þess að nefna að allar ákvarðanir séu markhæfar í skilningi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Komi sú staða upp að íþyngjandi ákvarðanir á borð við skilyrðingu eða skerðingu, geti reynst marklausar eða vinna gegn settu marki, er þar um augljóst brot á meðalhófsreglu að ræða.

Niðurstaða

Ljóst er að ákvæði stjórnarskrár, bæði framfærslureglur 76. gr. og jafnræðis- og samræmisreglur 65. gr., gera miklar kröfur til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og reglum sveitarstjórna.

Engin slík umfjöllun er í gildandi lögum og núverandi stjórnvaldsfyrirmæli eru greinilega mjög handahófskennd og ófullkomin.

Jafnræðisregla 65. gr. stjkskr. girðir í sjálfu sér ekki fyrir að setja megi strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks, enda sé það gert með hlutlægum og eðlilegum viðmiðum í settum lögum, þar sem byggt er á öllum þáttum meðalhófsreglu.

Um 4. lið:

Í þessari greinargerð er ekki ráðrúm til þess að fara ítarlega yfir þær meginreglur sem koma til skoðunar þegar þeirri spurningu er svarað, hvaða áhrif það geti haft ef óvissa er uppi um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um skilyrðingu eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum.

Hafa verður hins vegar skýrt í huga að ákvörðun sem synjar eða takmarkar umtalsvert þau réttindi sem umsókn um fjárhagsaðstoð varðar, er verulega íþyngjandi fyrir viðtakanda. Ljóst er því að löggjafar- og lögskýringarsjónarmið gera ítrustu kröfur til þess, annars vegar hvernig reglur eru settar á grundvelli heimildar sem löggjafinn hefur veitt og felur í sér framsal á reglusetningarvaldi, og hins vegar hvernig slíkum reglum er beitt í einstökum tilvikum.

Um svigrúm sveitarfélaga til mats

Ekki liggur fyllilega ljóst fyrir hvernig úrskurðarnefnd um félagsþjónustu hefur leyst úr heimildum sveitarstjórna til þess að setja eigin reglum. Að því marki sem slík gögn eru aðgengileg má þó sjá að nefndin vísar gjarnan til þess að lög nr. 40/1991 veiti sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta sjálf miðað við aðstæður á hverjum stað hvers konar þjónustu þau vilja veita. Í samræmi við þetta, og ákvæði stjórnarskrárinnar um sjálfsstjórn sveitarfélaga, sé mat á þeirri nauðsyn að meginstefnu til lagt í hendur þeirrar sveitarstjórnar er þjónustuna veitir. Er afstaða nefndarinnar síðan dregin saman þannig:

Verður ekki við því mati hróflað af hálfu úrskurðarnefndar félagsþjónustu enda byggist það á lögmætum sjónarmiðum og sé í samræmi við lög að öðru leyti. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið, gagna málsins og þeirra upplýsinga sem fengust þegar málið var til vinnslu, er það mat úrskurðarnefndar félagsþjónustu að [umsækjandi] hafi á umræddum tíma ekki átt rétt á fjárhagsaðstoð.

Þessi tilvitnun er fengin úr álitum umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 5106/2007, sem eins og áður greinir varðar synjun á umsókn um fjárhagsaðstoð til greiðslu húsaleigu eða lán vegna kaupa á húsnæði. Málið varðar því ekki grunnframfærslu með sama hætti og aðstoð til þess að eiga í sig og á. Athyglisverð eru hins vegar ummæli umboðsmanns í álitinu þar sem hann segir:

Samkvæmt framansögðu er ljóst að sveitarfélögum er fengið verulegt svigrúm við framkvæmd þeirra skyldna sem þeim hafa verið lagðar á herðar með lögum nr. 40/1991. Þrátt fyrir það leiðir það af orðalagi ákvæða 12. gr. laga nr. 40/1991 og

tilgangi þeirra, sbr. einnig 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, að gera verður tilteknar lágmarkskröfur til sveitarfélaga um að þau komi með raunhæfum og virkum hætti til aðstoðar einstaklingum í því skyni að tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum og til þess að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf. Við nánari afmörkun á því hvort sveitarfélagið hafi uppfyllt þær lágmarkskröfur sem þarna koma fram verður að horfa heildstætt á viðkomandi mál og þá til þess hvort og þá hvaða ákvarðanir hafi verið teknar í málinu af hálfu félagsmálanefndar sveitarfélags, hvernig þær hafi samrýmst lögum og þeim reglum sem sveitarstjórn hefur sett á grundvelli 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991 og hvort þær ná markmiði sínu með því að mæta þörfum einstaklingsins til lágmarksframfærslu.

Í framhaldi af þessu tók umboðsmaður sérstaklega fram að „eins og atvikum væri háttað í málinu“ þyrfti ekki að taka almenna afstöðu til viðhorfa úrskurðarnefndarinnar um hvernig skilja beri hlutverk hennar að lögum, og var hann þar væntanlega einkum að vísa til þess að hvaða marki sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga kynni að takmarka úrskurðarvaldið. Umboðsmaður ítrekaði hins vegar að það leiddi af skýrum lagafyrirmælum um úrskurðarnefndina að henni bæri að taka afstöðu til þess hvort félagsmálanefnd í sveitarfélagi hafi við úrlausn beiðna um fjárhagsaðstoð, sbr. 2. mgr. 21. gr. sömu laga, gætt að því að haga mati sínu í samræmi við þær reglur sem sveitarfélagið hefur sjálf sett á grundvelli 1. mgr. 21. gr. Ef svo er ekki ber úrskurðarnefndinni að jafnaði að fella slíka ákvörðun úr gildi og gera hlutadeigandi félagsmálanefnd að fjalla að nýju um fyrirliggjandi beiðni í samræmi við viðkomandi reglur og þann skilning á reglunum sem fram kemur í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Fyrir er fjallað um meginregluna um skyldubundið mat og er vísað til þess.

Um framsal á heimild til setningar reglna

Á meðan ekki er til að dreifa dómafordæmum um ógildingu ákvarðana um fjárhagsaðstoð verður að slá þann varnagla að ekki liggur fyrir með óyggjandi hætti hvaða kröfu dómstólar muni gera til framsals löggjafans á heimild til handa sveitarstjórnnum að setja reglur um fjárhagsaðstoð.

Próun réttaröryggissjónarmiða bendir hins vegar eindregið til þess að dómstólar muni gera áþekkar kröfur í þessu efni og þegar álitaefni snúa að heimild löggjafans til þess að fela ráðuneytum að setja reglugerðir um stjórnarskrárvarin réttindi. Má segja, að gagnvart grunnreglum réttarríkisins eigi ekki að skipta máli til hvaða stjórnvalds heimild er framseld. Réttaröryggi borgarans eigi ekki að vera síðra þegar reglusetningarvaldið er falið sveitarstjórn en þegar stjórnvöld ríkisins eiga í hlut. Ákvæði 78. gr. stj.skr. um sveitarfélögin ráði þar ekki úrslitum, enda mæli það ekki fyrir um eiginlega vernd sjálfstjórnarréttarins, með sama hætti og mannréttindi njóta verndar sbr. einnig 65. gr. stj.skr.

Hafa má í huga að í títtnefndu öryrkjamáli, hinu fyrra, reyndi m.a. á það hvort reglugerð um skerðingu örorkulífeyris vegna tekna maka, hefði haft lagastöð fram til 31. desember 2008. Var það sameiginleg niðurstaða allra sem sátu í fjölskipuðum héraðsdómi og í Hæstarétti að reglugerðina hefði skort lagastöð.

Um birtingu reglna

Í gildandi lögum er ekki kveðið á um það berum orðum að reglur sveitarfélags um fjárhagsaðstoð skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Almennt hefur þó verið gengið út frá því að slík birting fari fram, í það minnsta eftir að umboðsmaður Alþingis komst að niðurstöðu í þá veru með álit dags. 3. júlí 2003.²⁰

Nú er það ekki skilyrði fyrir því að sveitarfélag geti tekið ákvörðun um fjárhagsaðstoð að reglur þess þar að lútandi hafi verið birtar með lögformlegum hætti. Hins vegar er ljóst að slíkum reglum verður ekki beitt með íþyngjandi hætti fyrir viðtakanda ákvörðunar enda segir skýrt í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, að fyrirmælum, er felast í reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis, megi ekki beita fyrir en birting í Stjórnartíðindum hefur farið fram.

Hafi birting ekki átt sér stað er allur vafi sem telja má að sé uppi um efni gildandi reglna aðstæður skýrður viðtakanda í hag. Má leiða að því líkur að í mörgum tilvikum megi véfengja ákvarðanir félagsþjónustu á grundvelli slíkra réttaröryggissjónarmiða, sérstaklega ef ákvörðun felur ekki í sér að komið sé að fullu til móts við umsókn eða réttmætar væntingar umsækjanda.

Augljóst er að það er bagalegt og í raun óásættanlegt fyrir sveitarfélögin og félagsþjónustu þeirra, að losarabragur sé á birtingu reglna. Sýnilega þarf þar að leggja í átak til úrbóta.

Ólögmati og ógilding

Eins og áður greinir endurmeta dómstólar þau efnislegu réttindi til handa hverjum einstaklingi sem kennd eru við „framfærslurétt“. Þegar um er að ræða ákvarðanir teknar af félagsþjónustu sveitarfélaga veltur niðurstaða málsins einnig úrlausn um ólögmati og eftir atvikum ógilding á grundvelli meginreglna stjórnsýsluréttar.

²⁰ Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2625/1998, sem átti rætur að rekja til þess að umboðsmaður hafði orðið þess áskynja, við athuganir á kvörtunum sem borist höfðu vegna framkvæmdar á félagsþjónustulögum, að tiltekin sveitarfélög höfðu ekki sett sér reglur um fjárhagsaðstoð í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laganna. Af því tilefni ákvað umboðsmaður að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort sveitarstjórnir hefðu almennt sett sér slíkar reglur og með hvaða hætti þær væru aðgengilegar íbúum viðkomandi sveitarfélaga. Sjá nánar álitnið og samskipti við ráðuneyti í framhaldi af því: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1026&skoda=mal>.

Vart er ástæða til þess að rekja þann úrlausnargrundvöll hér enda nægir að benda á að þau atriði sem tiltekin eru hér að ofan í svari við 4. lið, og raunar mörg önnur í umfjöllun um aðra liði, geta hæglega verið grundvöllur undir þá ályktun dómara að annmarki sé fyrir hendi á ákvörðun um framfærslurétt og hvort sem ákvörðunin varðar synjun, takmörkun, skilyrðingu eða aðra úrlausn á beiðni um fjárhagsaðstoð.

Það leiðir af eðli ákvörðunarinnar að lítið þarf til þess að annmarki verði staðreyndur og að öllu jöfnu myndi nánast sérhver annmarki verða talinn alvarlegur. Það hefur almennt líkurnar með sér að ef dómstóll kemst að því að slíkur annmarki sé fyrir hendi verði dómsorð um ólögmæti eða eftir atvikum ógildingu rökstutt með því að ákvörðun sveitarstjórnar skorti lagastoð.

Niðurstaða

Óvissa um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um fjárhagsaðstoð eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum kann að hafa þau áhrif að ákvörðun sveitarstjórnar verði talin ólögmæt og haldin ógildingarannmarka.

Þessir annmarkar geta lýst sér í því:

- að skyldubundið mat hafi ekki farið fram með réttum hætti,
- að framsal á reglusetningarvaldinu sé of vítt af hálfu löggjafans eða að meðferð þessa valds af hálfu sveitarstjórnar hafi ekki samrýmst tilteknum meginreglum og / eða
- að reglur sveitarstjórnar hafi ekki verið birtar með lögformlegum hætti.

Dómstólar endurmeta þau efnislegu réttindi til handa hverjum einstaklingi sem kennd eru við „framfærslurétt“. Reikna má með að ef dómstóll kemst að því að annmarki sé fyrir hendi skv. ofangreindu verði dómsorð um ógildingu rökstutt með því að ákvörðun sveitarstjórnar skorti lagastoð.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Tryggingastofnun
Laugavegi 114 | 105 Reykjavík
Sími 560 4400 | tr@tr.is | tr.is



nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 12. maí 2017

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál – Þingskjal 572 – 439. mál.

Vísað er til tölvubréfs dags. 3. maí 2017 þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar um ofangreint lagafrumvarp.

Í greinargerð þeirra er fylgir frumvarpinu kemur fram að endurskoðun laganna er hluti af stærra verkefni sem felur m.a. í sér endurskoðun á lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, sbr. bráðabirgða ákvæði í þeim lögum. Er m.a. horft til að fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og færslu ábyrgðar á þjónustu við fatlað fólks frá ríki til sveitarfélaga.

Tryggingastofnun hefur nokkrar athugasemdir við efni frumvarpsins.

Í d. lið 5. gr. frumvarpsins kemur fram lögfesting á notendasamningum sem geta m.a. tekið form beingreiðslusamnings við notanda þjónustunnar. Tryggingastofnun vill árétta að mikilvægt er að tryggt sé í þessum tilfellum að greiðslur þær sem notandi fær frá sveitarfélaginu hafi ekki áhrif á greiðslur Tryggingastofnunar.

Í 6. gr. frumvarpsins er ákvæði sem er nú að finna í 4. mgr. 5. gr. núgildandi laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, flutt í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Er það ákvæði að mestu leyti efnislega óbreytt fyrir utan að bætt er við að félagsþjónustunni sé heimilt að annast mat á umönnunarpörf langveikra barna. Myndi þá gilda sama reglan um fötluð og langveik börn að þessu leyti. Tryggingastofnun telur eðlilegt að farið sé með mál fatlaðra og langveikra barna á sambærilegan hátt og gerir ekki athugasemdir við þessar tillögu.

Að lokum vill Tryggingastofnun vekja athygli á því að í greinargerðinni sem fylgdi frumvarpinu, eru upplýsingar um að starfshópurinn, sem vann að frumvarpinu, hefði ekki lagt til neinar breytingar á þeim ákvæðum laganna sem varða fjárhagsaðstoð. Ástæðan var sú að taka þyrfti þann hluta til sérstakrar skoðunar og að þar þyrfti aðkomu annarra aðila en skipuðu starfshópurinn. Því hafi verið lagt til að skipaður yrði nýr starfshópur sérstaklega til að skoða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og samspil hennar við önnur framfærslutryggingakerfi, svo sem almannatryggingar og atvinnuleysisstryggingar.

Tryggingastofnun vill taka fram að stofnunin myndi fagna skipun slíks starfshóps og er reiðbúin að koma að störfum hans ef óskað er eftir því.

Virðingarfyllt,


Hermann Ólafsson staðgengill forstjóra Tryggingastofnunar

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál), 439. mál.

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis, dags. 3. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn umboðsmanns barna um ofangreint frumvarp.

Vegna anna hefur umboðsmaður barna ekki haft tök á því að fara með ítarlegum hætti yfir frumvarpið. Umboðsmaður barna vill þó lýsa yfir ánægju sinni með það að verið sé að endurskoða lög um félagsþjónustu sveitarfélaga með hliðsjón af nýlega fullgiltum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Umboðsmaður barna fagnar því að í frumvarpinu sé lagt til að notendaráð verði starfandi í öllum sveitarfélögum og að samráð verði haft við notendur félagsþjónustunnar við ákvarðanatöku. Þó er mikilvægt að tryggja að slíkt samráð verði ekki einungis til málamynda. Þá væri full ástæða til þess að ítreka sérstaklega í ákvæðinu að börn eigi að vera hluti af notendaráðinu, í samræmi við rétt þeirra samkvæmt 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. sbr. lög nr. 19/2013. Má í því sambandi benda á að í 8. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir sérstöku öldungaráði sem skuli vera formlegur samráðsvettvangur um þjónustu við aldraða og þróun öldrunarmála. Umboðsmaður barna veltir fyrir sér hvort ekki sé þörf á sambærilegu ráði þegar kemur að þjónustu við börn. Ljóst er að veruleg þörf er á að samræma betur þjónustu við börn í sveitarfélögum. Í frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar þjónustuþarfir er að finna ákvæði um samfellu í þjónustu við fötluð börn sem hafa þörf fyrir viðvarandi fjölþættum stuðningi. Umboðsmaður barna hefði hins vegar gjarnan viljað sjá almennt ákvæði um þjónustuteymi, ráðgjöf og samvinnu milli kerfa fyrir öll börn sem þurfa á þjónustu að halda.

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði laganna um forvarnarstarf í unglíngamálum, ráðgjöf og aðra þjónustu við unglíngfalli brott, m.a. með vísan í það að barnaverndarlög og æskulýðslög hafi leyst þessa skyldu sveitarfélaga af hólmi. Vissulega virðast þessi ákvæði ekki hafa verið nægilega virk í framkvæmd. Umboðsmaður barna hefði þó frekar viljað sjá aukna áherslu á ráðgjöf og þjónustu við börn og ungmenni. Barnavernd hefur mikilvægt hlutverk þegar aðstæður barna á heimili eru ekki nægilega góðar eða börn stefna eigin velferð í hættu. Það er hins vegar reynsla umboðsmanns að börn hafi takmarkað aðgengi að almennri ráðgjöf hjá barnavernd. Væri því jákvætt að mati umboðsmanns að kveða skýrt á um það í lögum að börn og ungmenni geti leitað eftir ráðgjöf hjá félagsþjónustu sveitarfélaga, án tillits til samþykkis foreldra.

Að lokum vill umboðsmaður barna leggja til að skylda sveitarfélaga til þess að bjóða upp á ókeypis fjölskylduráðgjöf verði áréttuð enn frekar í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þegar samskipti eru af einhverjum ástæðum erfið innan fjölskyldunnar getur það skapað mikla togstreitu í lífi barns og haft verulega neikvæð áhrif á líðan þess. Mörg af þeim erindum sem börn senda til umboðsmanns barna varða einmitt samskiptavanda innan fjölskyldunnar og í slíkum málum bendir umboðsmaður gjarnan á þann möguleika að fara í fjölskylduráðgjöf. Í sumum sveitarfélögum hefur verið í boði ókeypis fjölskylduráðgjöf en ekki öllum. Umboðsmaður barna hefur gagnrýnt þetta og bent á að börnum sé mismunað að þessu leyti eftir búsetu og efnahag foreldra.

Virðingarfyllt,
Margrét María Sigurðardóttir,
umboðsmaður barna

Efni:

***Umsögn velferðarsviðs Reykjavíkurborgar
um frumvarp til laga um breytingu á lögum
um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 407/1991
með síðari breytingum , 439. mál***

Á fundi borgarráðs þann 18. maí 2017 var lögð fram umsögn velferðarsviðs, dags. 12. maí 2017, um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 407/1991 með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýslu og húsnæðismál), 439. mál.

Borgarráð samþykkti erindið.

Helga Björk Laxdal
e.u.



Þroskaþjálfafélag Íslands

Reykjavík, 12. maí 2017

Velferðarnefnd Alþingis

Drög frumvarps til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 með síðari breytingum.

Umsögn Þroskaþjálfafélags Íslands

Breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga

Mun minni breytingar eru á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga en félagið vænti. Skortir á ákveðinni stefnumótun innan félagsþjónustunnar er áberandi og breytingar á þessum lögum gerðar svo þær samræmist frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með sértækar stuðningsþarfir. Þí telur mikla þörf á að lögin séu tekin upp í heild sinni til að vel fari þar sem upprunalegu lögin eru frá árinu 1991 og nógildandi hugmyndafræði skilar sér ekki í einu og öllu.

Samkvæmt drögum skal 18. gr. hljóða á eftirfarandi máta. *Félagsmálanefndir skulu hafa á að skipa menntuðu starfsfólki í félagsráðgjöf eða hliðstæðu sviði til þess að annast félagslega ráðgjöf.*

Þí leggur hins vegar til að breyta greininni á eftirfarandi máta; Félagsmálanefndir skulu hafa á að skipa starfsfólki með starfsleyfi í félagsráðgjöf sem hefur reynslu og getu til að takast á við fjölbreytt verkefni við fólk. Þar sem þörf krefur skal ráða þroskaþjálfra, sálfræðinga og iðjupjálfra með gildandi starfsleyfi til starfa.

Þetta gerum við þar sem teymisvinna innan félagsþjónustunnar er mikilvæg þar sem fjölbreytileiki samfélagsins þarf að endurspeglast í menntun fagfólks innan sveitarfélaga.

Þí harmar það að ekki sé sett skýrar fram en með orðunum stuðningsþjónustu sem einstaklingar eigi að fá sem þurfa vegna aðstæðna sinna. Nær hefði verið að orða NPA í þær greinar og sveitarfélögum gert skylda að veita slíka þjónustu til samræmis við gildandi hugmyndafræði. Tryggja þarf í þessu sem og svo mörgu öðru að fjármagn sé nægt til að sveitarfélög geta ekki farið frá þeirri ábyrgð að veita þjónustuna.

Þí vill hnykkja á að gæði þjónustunnar ræðst af skipulagi hennar, stýringu og framkvæmd. Þroskaþjálfar eru eina fagstéttin sem sérstaklega hefur menntað sig til þess að starfa með fólki með fötlun og hafa víðtæka og hagnýta þekkingu á sviði stefnumótunar, skipulags og framkvæmdar heildrænnar þjónustu og hins vegar einstaklingsmiðaða þjónustu, óháð aldri og aðstæðum fólks. Þroskaþjálfafélag Íslands telur að hlutfall fagmenntaðra starfsmanna haldist í hendur við gæði þjónustunnar sem verið er að veita.

Þroskaþjálfafélag Íslands áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir við velferðarnefnd.

Virðingarfyllt,
f. h. Þroskaþjálfafélags Íslands
Laufey Elísabet Gissurardóttir, formaður.
Anna Lilja Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri