

# Landssamtökin Þroskahjálp

## Tilfærsla sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga – útfærslur og leiðir

### Samþykkt á fundi stjórnar og borið undir formannafund 13. mars 2010

Ávinningur af tilflutningi sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga.

1. Einn ábyrgðaraðili sér um framkvæmd þjónustunnar.
2. Þjónustan er nærþjónusta eins og almennt gerist um félagsþjónustu
3. Framkvæmd þjónustu og eftirlit er aðskilið.
4. Stuðlar að samskipan þar sem fatlað fólk fær félagsþjónustu frá sömu aðilum og aðrir íbúar.

Tillaga:

1. Sveitarfélög yfirtaki þjónustuna 1.1.2011.
2. Ríki, sveitarfélög og hagsmunaaðilar geri með sér samkomulag um að halda viðræðum um þróun félagsþjónustu við fatlaða áfram.
3. Stefnt sé að samkomulagi um framtíðarfyrirkomulag og eftirlit með þessari þjónustu þar með talið réttindagæslu fyrir 1.janúar 2012.
4. Jafnframt þeirri vinnu færi fram mat á kostnaði við bætta þjónustu.
5. Með slíku vinnulagi yrði endurskoðun samnings ríkis og sveitarfélaga árið 2014 ekki síður fagleg úttekt en fjárhagsleg.

Forsaga:

Með lögum um aðstoð við þroskahefta frá árinu 1979 var hafin uppbygging á úrræðum fyrir fólk með þroskahömlun vítt og breytt um landið.

Að margra mati var með lögum þessum stigið eitt stærsta framfaraskref fyrir þennan þjóðfélagshóp sem stigið hefur verið á Íslandi. Gert var ráð fyrir nokkrum áhrifum heimamanna á stjórn og uppbyggingu málaflokksins í gegnum svokölluð svæðisráð þó fjármagn kæmi allt úr ríkissjóði. Með tilurð laga um málefni fatlaðra 1984 og breytingum á þeim lögum síðar urðu áhrif heimamanna minni en samhliða var farið að ræða um að færa afmörkuð verkefni og/eða flest málavæði laganna yfir til sveitarfélaga. Árið 1992 var sett inn í lög um málefni fatlaðra eftirfarandi ákvæði um hlutverk svæðisráða „Að hafa frumkvæði að aukinni ábyrgð sveitarfélaga í málefnum fatlaðra“ ( 6.gr 5. liður). Jafnframt var í þeim lögum svohljóðandi ákvæði: „Svæðisráð skal eiga frumkvæði að því að unnið sé að samningum milli ríkis og sveitarfélaga um það að sveitarfélögin annist þjónustu við fatlaða að hluta til eða að öllu leyti“ (13.grein).

Í ákvæðum til bráðabirgða þessara laga er síðan ákvæði um endurskoðun laganna innan fjögurra ára „með hliðsjón af endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga“ og jafnframt kemur fram að „Félagsmálaráðherra skal eftir gildistöku þessara laga gera ráðstafanir til að undirbúa yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga og skipa verkefnastjórn/stjórnir í því skyni. Við undirbúninginn skal huga að réttindagæslu fatlaðra.“

Landssamtökin Þroskahjálp ályktuðu og settu inn í sína stefnuskrá árið 1992 eftirfarandi: „samtökin telja að stefna beri að því á allra næstu árum að ábyrgð á þjónustu við fatlaða færist frá ríki til sveitarfélaga“ . Jafnframt að „treysta beri lög um félagsþjónustu sveitarfélaga eins og frekast er unnt og efla eigi sveitarfélögin til að gera þau færari um að taka að sér aukin félagsleg verkefni.“

Um miðjan tíunda áratug síðustu aldar var síðan ráðgert að meirihluti fatlaðra sem nyti þjónustu skv. lögum um málefni fatlaðra fengi þá þjónustu frá sínu sveitarfélagi með samningi ríkis og sveitarfélaga um „tilrauna sveitarfélög.“ Minna varð þó úr þessari tilfærslu en efni stóðu til þar sem ekki náðist samkomulag á milli ríkis og Reykjavíkurborgar um fjármagn þannig að Reykjavíkurborg féll frá fyrri ákvörðun um yfirtöku. Sveitarfélög eins og Vestmannaeyjar, Hornafjörður, Akureyri (fyrir sveitarfélög við Eyjafjörð) og sveitarfélög í Þingeyjarsýslum sameiginlega tóku hinsvegar yfir þessa þjónustu á þessum tíma. Síðar tóku sveitarfélög á Norðurlandi vestra yfir þessa þjónustu og stofnuðu til þess byggðasamlag.

Eins og fram kom hér að ofan var nokkur hugur í mönnum á tíunda áratug síðustu aldar og var stefnan tekin á að færa ákvæði laga um málefni fatlaðra að langmestu leyti inn í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Frumvarp um slíkt var lagt fram á Alþingi af þáverandi félagsmálaráðherra eftir ítarlega vinnu en dregið til bak á vordögum 2001 vegna deilna ráðherra og sveitarfélaga um fjármál og afgreiðslu laga um tekjustofna. Einnig hafði Öryrkjabandalag Íslands þá skipt um skoðun og varaði nú við slíkum tilflutningi.

Í kjölfar þessa varð nokkurt hlé á þessari umræðu eða allar götur til ársins 2007. Það ár kom fram stefnumörkun í verkefnaskiptingu ríkis og sveitarfélaga þar sem sú sértæka félagsþjónusta við fatlaða sem fellur undir lög um málefni fatlaðra var talin framtíðarverkefni sveitarfélaga. Í framhaldinu voru skipaðar viðræðunefndir um framkvæmdina. Þann 13. mars 2009 undirrituðu síðan ráðherrar félags-, sveitarstjórna- og fjármála auk formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga viljayfirlýsingu um flutning þjónustunnar yfir til sveitarfélaga frá og með 1. janúar 2011.

## **Lög um málefni fatlaðra.**

Núverandi lög um málefni fatlaðra eru að stofni til frá 1983 með endurskoðun árin 1992 og minniháttar lagfæringum frá árinu 1996. Margt í hugmyndafræði þeirra má þó rekja til laganna um aðstoð við þroskahefta frá árinu 1979. Það má halda því fram með rökum að heiti laganna sé rangt þar sem fráleitt sé að þau fjalli um öll málefni fatlaðra og ekki heldur um alla þá sem oft eru taldir í hópi fatlaðra. Í lögnum sjálfum er í 2. grein gerð grein fyrir því hverjir eigi rétt á þjónustu skv lögnum. Í þriðja kafla laganna er síðan í 7. grein eftirfarandi ákvæði: „Fatlaðir skulu eiga rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Ávallt skal leitast við að veita fötluðum þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar, heilbrigðis og félagsþjónustu.“ Slík lög hafa stundum verið kölluð plús (+) lög. Í reynd hefur, hvað varðar stór þjónustusvið eins og búsetuþjónustu, verið óljóst hvernig þessi sameiginlega ábyrgð og

réttindi, annarsvegar eftir almennum lögum ( t.d. lögum um félagsþjónustu) og hinsvegar sértækum plús lögum, eigi að virka. Reyndin virðist hafa orðið að annaðhvort eigi einstaklingar rétt skv. lögum um málefni fatlaðra ( þeir sem þurfa mikla þjónustu ) eða félagsþjónustulögum ( þeir sem þurfa litla þjónustu). Undantekning frá þessu er svokölluð sjálfstæð búseta ( þeir sem þurfa miðlungs þjónustu). Með þessu fyrirkomulagi er hætta á að þjónustumagnið verði það bitbein sem ríki og sveitarfélög takist á um til að losna við að bera kostnað af þjónustu.

### **Flutningur á sértækri félagsþjónustu skv. lögum um málefni fatlaðra til sveitarfélaga.**

Aðferðafræði við tilfærslu verkefna virðist vera nokkur önnur núna en áætlað var um aldamótin. Nú er gert ráð fyrir að lög um málefni fatlaðra leggist ekki af við yfirfærsluna heldur verði þeim breytt til samræmis við nýjar áherslur og framkvæmd og síðan stefnt að því að leggja þau af innan nokkurra ára og færa inn í ný félagsþjónustulög. Þá er skilyrt að sveitarfélög sameinist um 7- 8 þúsund manna þjónustusvæði til að auðvelda tilfærslu á fjármagni. Nýlega voru umræður á Alþingi um fyrirhugaðan flutning og þar voru menn nokkuð sammála um að félagsþjónusta við fatlað fólk ætti betur heima hjá sveitarfélögum en ríki eins og önnur félagsþjónusta. Enn og aftur komu þó upp efasemdarraddir um hvernig standa ætti að flutningi fjármagns og tekjustofna.

Í raun er fyrirhuguð aðgerð við að flytja ábyrgð og framkvæmd allrar félagslegrar þjónustu, einnig við mikið fatlaða einstaklinga, til sveitarfélaga á Íslandi 2011 líkust því fyrirkomulagi sem hefur verið um langt árabil í Svíþjóð. Svíar hafa viðhaldið sérlögum um þjónustu við fatlað fólk sem eru réttindalög en sveitarfélög eru gerð ábyrg fyrir framkvæmd þeirra. Almennt er talið að þjónusta við fatlað fólk í Svíþjóð sé með því besta sem gerist í heiminum. Systursamtök Landssamtakanna Þroskahjálpar þar í landi ( F.U.B ) telja að skynsamlegast sé að viðhalda núverandi fyrirkomulagi til að tryggja hagsmuni notenda sem best.

Hérlendis hefur umræðan verið í þá veru að það fyrirkomulag að viðhalda sérlögum, þ.e. lögum um málefni fatlaðra, sé til bráðabirgða og því sé ekki réttlætlegt að gera á þeim nema lágmarks breytingar og síðar muni þau verða hluti af félagsþjónustulögum. Landssamtökin Þroskahjálpar hafa verið þeirra sömu skoðunar en vilja ekki útiloka að fyrirkomulag Svía geti gagnast Íslendingum bæði í bráð og lengd. Þannig yrði sérlögum viðhaldið sem réttindalögum og sveitarfélögum landsins falið að veita þjónustu í samræmi við þau. Eftirlit með þjónustunni yrði síðan á ábyrgð ríkisins.

### **Lög um stuðning og þjónustu við fatlað fólk í Svíþjóð.**

#### **LSS**

Í Svíþjóð er löng hefð fyrir sérlögum um þjónustu við fólk með þroskahömlun, eða allt frá árinu 1944. Núverandi lög eru frá árinu 1993. Lögin heita „Lög um stuðning og þjónustu við suma hópa fatlaðra“ ( Lag um stöd och service til vissa funktionshindrade ) og eru oftast skammstöfuð LSS. Lögin eru keimlík íslensku lögnum um málefni fatlaða. Markmiðsgrein

þeirra (5.gr) er t.d. nánast efnislega eins og markmiðsgrein íslensku laganna. Sænsku lögini eru plús lög eins og þau íslensku, þ.e.a.s fólk á full réttindi í öðrum og almennari lögum (4. gr, sjá einnig 7.gr). Samkvæmt LSS eru sveitarfélög ábyrg fyrir að veita því fatlaða fólki sem heyrir undir lögini alla þjónustu að undanskilinni sérhæfðri ráðgjöf og stuðningi við einstaklinga með miklar og viðvarandi fatlanir. Slík ráðgjöf er á ábyrgð s.k. landsþinga (svæða). Margt í lögum þessum er til fyrirmyndar. Sem dæmi má nefna að tilgreint er hvernig eftirliti með framkvæmd þeirra, upplýsingaskyldu og ráðgjöf til sveitarfélaga skuli vera háttáð. Því hlutverki gegnir Socialstyrelsen, þar til gerð sjálfstæð stofnun sem er nokkurs konar Landlækniseimbætti í félagsmálum. Einnig eru í þeim ákvæði sem heimila notendum að fara fram á að fá einstaklingsbundnar áætlanir um þá þjónustu sem einstaklingum skal standa til boða (10.gr).

Í LSS - lögnum er líka að finna þær skyldur sveitarfélaga að standa undir kostnaði af persónulegri aðstoð að svo miklu leiti sem slíkt sé ekki gert skv. LASS- lögnum (9.gr 2.tl.) Hér er m.a. átt við fyrstu 20 þjónustutímuna sem einstaklingur fær og einnig virðist umsýslukostnaður fyrir þá sem velja aðra atvinnurekendur en sveitarfélögin vera á ábyrgð sveitarfélaga. Einnig er að finna í 11. gr. heimild til sveitarfélaga til að greiða til annars en notanda persónustýrðar aðstoðar eigi hann sannanlega í erfiðleikum eða hafi ekki rétt til að taka sjálfur við greiðslum (t.d. börn). Með þessu móti er einstaklingum tryggður möguleiki á að nýta sér slíka þjónustu óháð fötlun og aðstæðum.

## LASS

Samhliða LSS voru sett „Lög um ráðningu aðstoðarmanna“, (Lag om assistansersättning) oftast kölluð LASS - lögini. Notendahópurinn er sá sami og í LSS- lögnum en í þessum lögum er fjallað um hvernig staðið skuli að því að veita einstaklingum heimild til að ráða sér sitt eigið aðstoðarfólk. Skilyrði er að viðkomandi þurfi persónulegan aðstoðarmann í meira en 20 tíma á viku og búi hvorki á stofnun né á sambylí (gruppboðad). Sótt er um til Tryggingastofnunar sem sér um greiðslur. Rétturinn til ráðningar aðstoðarmanna miðast við þarfir hvers einstaklings og reiknast sem ákveðinn tímafjöldi á viku, mánuði eða allt að einu ári. Rétturinn er tekinn til endurskoðunar á tveggja ára fresti og einnig ef ástæða er til að ætla að aðstæður viðkomandi hafi breyst þannig að það hafi áhrif á aðstoðarþörf hans.

## Ávinningur af „sænsku leiðinni“ við núverandi aðstæður á Íslandi

1. Farið verði í að endurskoða lög um málefni fatlaðra með það í huga að lögini geti staðið um nokkra framtíð. Þá yrði betur hugað að ýmsum efnisatriðum en ef endurskoðun laganna er álitin skammtíma aðgerð. Endurskoðun laganna tæki tillit til ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
2. Réttindi eru betur tryggð en í heimildarlöggjöf eins og félagsþjónustulögum.
3. Auðveldara verður að bjóða uppá sérúrræði sem henta fötluðu fólki sérstaklega s.s. notendastýrða persónulega aðstoð, NPA
4. Auðveldara verður að koma við eftirliti með framkvæmd laganna.
5. Ef til vill er auðveldara að semja um fjármagn sem fylgja á með frá ríki til sveitarfélaga.
6. Framkvæmd og eftirlit með þjónustunni er á hendi ólíkra stjórnsýslustiga.

Ókostir „sænsku leiðarinnar“

1. Ennþá verða til sérlög sem gilda um ákveðinn þjóðfélagshóp
2. Erfiðara verður að koma við ýmissi samþættingu við almenna félagsþjónustu
3. Minna sjálfræði sveitarfélaga ?

**Landssamtökin Þroskahjálpar telja rétt að skoða það gaumgæfilega hvort ekki sé skynsamlegt að fara sömu leið og Svíar og búa til kerfi sem styðst við sértæk lög sem séu réttindalög. Sveitarfélögum sé falin framkvæmd þeirra og ríkinu eftirlitsskylda. Því eigi að fara í efnislega endurskoðun á lögum um málefni fatlaða með það að markmiði að löggin gætu staðið til lengri tíma. Þegar og ef síðar meir þyki rétt að fella þau lög að félagsþjónustulögum sé það sjálfstæð ákvörðun.**

#### **Endurskoðun laga um málefni fatlaða, verkefni:**

Nauðsynlegt er að endurskoða lög um málefni fatlaðra m.t.t. ákvæða Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sbr. skýrslu nefndar um fullgildingu samningsins. Þá er ekki síður mikilvægt að aðlaga löggin að breyttum viðhorfum til fötlunar og stöðu fatlaðs fólks í samfélaginu.

Lagfæra þarf einnig núgildandi lög m.t.t. breytinga á rekstraraðilum þjónustu og breytinga á stjórnsýslustigi. Þá þarf að breyta um áherslur, færa þau til nútímans og bæta inn í löggin nauðsynlegum þjónustupáttum .

Dæmi um slíkt er t.d.:

- . þjónusta að loknum skóladegi fyrir 10 til 20 ára ungmenni
- . fyrirkomulag á notendastýrðri persónulegri aðstoð
- . ákvæði um eftirlit með sumardvölum
- . skilgreining á því hvaða hluti af dagþjónustu heyrir undir lög um málefni fatlaðra vilji menn breyta núverandi lögum
- . ákvæði um eða tilvísanir í nýtt fyrirkomulag réttindagæslu

#### **Viðfangsefni til úrlausnar:**

Fyrirséð er að þá mánuði sem eftir er til áramóta þarf að nota mjög vel. Þau úrlausnarefni sem þarf að takast á við eru bæði praktísk og hugmyndafræðileg.

Hvað varðar þau praktísku þá liggur í augum uppi að fjármál og tekjustofnar eru þar ofarlega á dagskrá. Einnig húsnæðismál og hvernig mynda á þau 7- 8000 manna þjónustusvæði sem gert er ráð fyrir og þróa fyrirkomulag þjónustu innan þeirra. Þá er brýnt að skilgreina og „verðleggja“ biðlista eftir þjónustu og greiða fyrir útrýmingu þeirra.

Hugmyndafræðilegu úrlausnarefnin eru m.a. fullgilding samnings S.P. um réttindi fatlaðs fólks. Að mati Landssamtakanna Þroskahjálpar er ekki hægt að fullgilda samninginn nema gera ákveðnar breytingar á félagsþjónustu við fatlað fólk. Þær breytingar verða að liggja fyrir við tilfærslu þjónustunnar yfir til sveitarfélaganna. Af sömu ástæðu verður að liggja fyrir hvernig eftirliti með þjónustunni á að vera háttað, bæði á gæðum hennar og að ekki verði brotið á mannréttindum þjónustuþega. Brýnt er að sett verði lög um réttindagæslu.

Nauðsynlegt er einnig að fræða starfsfólk sveitarfélaga um verkefni það sem þeirra býður og ríkjandi hugmyndafræði í málefnum fatlaðs fólks. Þá þarf að fræða fatlað fólk og aðstandendur um tilgang og fyrirkomulag breytinganna.

### **Niðurstaða.**

Eins og fram hefur komið eru fyrirbyggjandi verkefni ærin og umræður um hvernig þau verði sem best leyst stutt á veg komnar. Líklegt er að boðlegar úrlausnir til framtíðar liggi ekki fyrir nú um áramót. Að mati Landssamtakanna Þroskahjálpar er því skynsamlegt að :

- 1. Sveitarfélög yfirtaki þjónustuna nú um áramót.**
- 2. Ríki, sveitarfélög og hagsmunaaðilar geri með sér samkomulag um að halda viðræðum um þróun félagsþjónustu við fatlaða áfram.**
- 3. Stefnt sé að samkomulagi um framtíðarfyrirkomulag og eftirlit með þessari þjónustu fyrir 1.janúar 2012.**
- 4. Jafnframt þeirri vinnu færi fram mat á kostnaði við þjónustuna.**
- 5. Með slíku vinnulagi yrði endurskoðun samnings ríkis og sveitarfélaga árið 2014 ekki síður fagleg úttekt en fjárhagsleg.**