SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 15. maí 2017

1705004SA GB/TÞ
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 náin 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 SÞ 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 útgjaldaþróun 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 fyrirliggjandi frumvarp (ásamt frumvarpi á þingmáli nr. 438) vísaði til þess í skilabréfi sínu dags. 14. október 2016 að brýn 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 hálft ár hafi liðið bólar lítið á viðbrögðum. Tillagan er nefnd í almennum athugasemdum fyrirliggjandi 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 fjárhagsaðstoðarkaflans 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 lögunum verði svohljóðandi:

> *Endurskoða skal IV. kafla laga þessara (um fjárhagsaðstoð) og skal þeirri vinnu vera lokið í tæka tíð til þess að leggja megi 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 lögin 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.

Áríðandi 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.

Stjórnsýsla

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 þjónustuþættir sem fram að þessu hafa verið nefndir félagsleg heimaþjónusta og félagsleg (almenn) liðveisla verði felldir undir nýja skilgreiningu sem er „stuðningsþjónusta".

Í breytingunni felst að þessir þjónustuþættir, einkum félagsleg heimaþjónusta, 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 þættir 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 tímapunkti 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 aldraðra 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 liggi 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 fyrirliggjandi 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 útgjaldaauka 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 bútum.

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 aksturs-þjónustu fatlaðs fólks er að gera þeim, sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar, kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómstunda.*
>
> *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. Sveitarstjórnum 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 almenningssamgöngur á viðkomandi svæði.

6. gr.:

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

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

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

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

Greinargerð Sambands íslenskra sveitarfélaga

til velferðarnefndar Alþingis

Maí 2017

Inngangur

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

Tilefni 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, samþykktri af Alþingi þann 20. september 2016 (samningurinn er hér eftir nefndur Sáttmáli SÞ).

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 náin 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 SÞ 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 SÞ 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 hærra 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 tilheigingu enda felst enginn ávinningur í því fyrir heildarhagsmuni 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 almannafjár 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 grárra svæða í velferðarþjónustunni getur þannig beinlínis dregið úr útgjaldaþrýstingi samhliða því að tryggja betri þjónustu.

Fyrirliggjandi frumvörp

Að mati sambandsins er mjög áríðandi að stuðla að sátt milli opinberra aðila og notenda um það hvernig væntingum notenda er svarað. Líta má svo á að ákvæði fyrirliggjandi 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 SÞ og framkvæmdaáætlun í málaflokknum 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 tímapunkti: 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 fyrirliggjandi 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 tímapunkti 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 hærra 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 SÞ
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 SÞ
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 SÞ

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. *Frístundaþjónusta við fatlaða nemendur*

Lýsing á breytingu: Þjónustan verður lögbundið 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.) Almennt fyrirkomulag 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% bætast 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 SÞ, 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 SÞ, 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 tvíverknaði 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:	Óvíst 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

	Þjónustuþáttur	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 hækkun 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 jafnvægi en hlutdeild ríkisins er í dag ca. 18%
5.	Úrræði fyrir börn með fjölþættan 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.**	