

Frumvarp til laga

um félagsþjónustu sveitarfélaga.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

I. KAFLI

Markmið.

1. gr.

Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja félagslegt og fjárhagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpur og jöfnum rétti til lífsgæða.

Skal það gert með því að:

- a. bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti,
- b. tryggja þroskavænleg uppeldisskilyrði barna og ungmenna,
- c. veita aðstoð til sjálfstæðs lífs og virkrar þátttöku í samfélaginu,
- d. grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál.

Við framkvæmd félagsþjónustu skal þess gætt að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpur.

2. gr.

Til að ná fram markmiðum skv. 1. gr. skal félagsþjónusta við einstaklinga og fjölskyldur vera fjölbreytt. Stuðningur skal vera eftir þörfum og við hæfi hvers og eins.

Félagsþjónustan er annars vegar almenns eðlis, svo sem að standa vörð um rétt fólks og forvarnastarf, og hins vegar einstakir þjónustuþættir, sem eru:

5. Ráðgjöf.
6. Fjárhagsaðstoð.
7. Húsnæði og búseta.
8. Aðstoð til að koma til móts við sérstakar þjónustuþættir:
 - a. heimaþjónusta og liðveisla,
 - b. ferðaþjónusta,
 - c. skammtímadvöl; stuðningsfjölskyldur, skammtí mavistun, sumardvöl,
 - d. dagvist; iðja og þjálfun,
 - e. heimili fyrir fötluð börn,
 - f. tómstundastarf.
9. Önnur þjónusta eftir því sem sveitarfélög telja þörf á.

II. KAFLI

Ábyrgð og skyldur sveitarstjórna.

3. gr.

Sveitarfélög bera ábyrgð á félagsþjónustu innan sinna marka. Skulu þau með skipulagi á henni og viðbúnaði tryggja framgang markmiða skv. 1. gr. Þeim er skylt að veita félagsþjónustu, sbr. 2. gr., og framkvæma önnur þau verkefni sem lög þessi kveða á um.

III. KAFLI

Stjórn og skipulag.*Yfirstjórn.**Verkefni félagsmálaráðuneytis.*

4. gr.

Félagsþjónusta sveitarfélaga heyrir undir félagsmálaráðuneyti sem hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti þá þjónustu sem lög þessi og reglugerðir settar samkvæmt þeim kveða á um. Ráðuneytið skal fylgjast með því að íbúar í sveitarfélögum eigi kost á faglegri þjónustu samkvæmt lögum þessum við hæfi hvers og eins.

Sveitarfélög skulu gera ráðuneytinu árlega grein fyrir störfum félagsmálanefndar á sínum vegum samkvæmt nánari ákvörðun ráðuneytisins.

Auk verkefna skv. 1. mgr. eru helstu verkefni félagsmálaráðuneytisins að:

- a. setja reglugerðir eftir því sem fram kemur í lögum þessum,
- b. hafa frumkvæði að leiðbeiningum, upplýsingum og fræðslu til sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu,
- c. annast söfnun upplýsinga um framkvæmd félagsþjónustu hjá sveitarfélögum,
- d. stuðla að rannsóknum á sviði félagsþjónustu,
- e. leggja mat á hvort markmiðum félagsþjónustu hafi verið náð í einstökum sveitarfélögum, sbr. 4. mgr. 7. gr.

Komi til ágreinings milli einstakra sveitarstjórna um framkvæmd félagsþjónustu sker ráðuneytið úr.

Félagsmálanefndir.

5. gr.

Sveitarstjórn skal kjósa félagsmálanefnd eða félagsmálaráð, hér eftir nefnd félagsmálanefnd, sem fer með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í sveitarfélaginu, í umboði sveitarstjórnar, í samræmi við lög þessi, reglugerðir og reglur sem sveitarstjórn setur.

Sveitarstjórn ákvarðar fjölda nefndarmanna. Fari nefndin einnig með verkefni barnaverndarnefndar skulu fulltrúar vera fimm hið fæsta, sbr. barnaverndarlög.

Félagsmálanefnd tekur, í umboði sveitarstjórnar, ákvörðun um rétt manna til þjónustu samkvæmt lögum þessum og sér til þess að hún sé veitt á grundvelli mats á þjónustupörf.

Undirnefndir félagsmálanefnda.

6. gr.

Sveitarstjórn getur í sérstökum tilvikum skipað undirnefndir félagsmálanefndar. Hver undirnefnd skal skipuð a.m.k. þremur fulltrúum. Sveitarstjórn skal setja reglur um verksvið og starfshætti slíkra undirnefnda að fengnum tillögum félagsmálanefndar.

Undirnefnd fer með sérstök verkefni sem afmarkast við málaflokk eða ákveðinn hluta sveitarfélags. Heimilt er að fela undirnefnd ákvörðunarvald og ábyrgð sem félagsmálanefnd fer með samkvæmt lögum þessum og öðrum lagaákvæðum. Þó skal undirbúningur fjárhagsáætlunar og tillögugerð í sambandi við hana ætíð vera á ábyrgð félagsmálanefndar, svo og eftirlit með framkvæmd fjárhagsáætlunar.

Samvinna sveitarfélaga.

7. gr.

Þar sem markmiðum laga þessara verður ekki náð á annan hátt skulu sveitarfélög sameinast um þjónustuna.

Sveitarstjórnir geta ákveðið að vinna sameiginlega að félagsþjónustu eða einstökum verkefnum hennar með sérstöku samkomulagi eftir því sem henta þykir á hverjum stað.

Hafi sveitarfélög ákveðið að vinna saman að öllum verkefnum nefndarinnar samkvæmt sérstöku samkomulagi, sbr. 2. mgr., skulu viðkomandi sveitarfélög skipa sameiginlega félagsmálanefnd. Tekur sú nefnd þá við hlutverki félagsmálanefnda einstakra sveitarfélaga.

Félagsmálaráðuneyti leggur mat á hvort markmiðum laga þessara hafi verið náð í einstökum sveitarfélögum. Telji það svo ekki vera er viðkomandi sveitarfélagi skylt að leggja fram áætlun til ráðuneytisins um það á hvern hátt það vilji sameinast öðru sveitarfélagi um félagsþjónustu eða hvernig úr verði bætt á annan hátt.

Starfsmenn félagsmálanefnda.

8. gr.

Félagsmálanefnd er heimilt að fela starfsmönnum að vinna að og taka ákvörðun í einstökum málum. Skulu um það settar reglur sem sveitarstjórn staðfestir. Ákvörðunum starfsmanna skal þó ætíð unnt að skjóta til félagsmálanefndar.

9. gr.

Sveitarfélög skulu hafa á að skipa hæfu og menntuðu starfsfólki í félagsþjónustu og sjá til þess að það fái reglulega fræðslu og þjálfun.

Félagsmálanefndir skulu hafa á að skipa eða eiga aðgang að starfsfólki með viðhlítandi menntun á háskólastigi til að veita sérhæfða ráðgjöf.

Til að tryggja sem besta þjónustu skulu starfsmenn í heimaþjónustu og liðveislu, svo og stuðningsfjölskyldur, fá reglubundinn stuðning, ráðgjöf og fræðslu frá fagfólki félagsþjónustunnar.

IV. KAFLI

Grundvallarreglur við framkvæmd félagsþjónustu.

10. gr.

Félagsmálanefnd skal gegna hlutverki sínu út frá þeim grundvallarreglum að:

- a. gæta jafnræðis og standa vörð um rétt fólks til þjónustu samkvæmt lögum þessum,
- b. annast almenna réttindagæslu með því að gæta þess að réttindi fólks séu virt samkvæmt öðrum lögum og veita því liðsinni,
- c. virða sjónarmið einstaklings eða talsmanns hans um hvaða þjónusta er veitt og hvernig hún er veitt,
- d. veita aðeins þjónustu að höfðu samráði og með samþykki viðkomandi einstaklings eða talsmanns hans,
- e. gæta þess að fyrirkomulag félagsþjónustu sé auðskiljanlegt og aðgengilegt,
- f. eiga samstarf við önnur stjórnvöld og aðila þegar slíkt samstarf er liður í lausn á þeim verkefnum sem félagsþjónustan fer með lögum samkvæmt,
- g. forðast aðgreiningu þeirra sem njóta þjónustu samkvæmt lögum þessum.

V. KAFLI

Einstök verkefni félagsmálanefnda.

11. gr.

Einstök verkefni félagsmálanefndar eru að:

- a. gera tillögur til sveitarstjórnar um stefnumörkun í bráð og lengd á sviði félagsþjónustu; nefndin gerir tillögur að fjárhagsáætlun til sveitarstjórna vegna félagsþjónustu,
- b. safna reglubundið upplýsingum um þarfir fyrir félagsþjónustu í sveitarfélaginu og haga félagslegri þjónustu í samræmi við þær,
- c. hafa frumkvæði að ítarlegri kynningu á félagsþjónustu í sveitarfélaginu og rétti fólks til hennar og sjá um að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar,
- d. koma á framfæri ábendingum til byggingar- og skipulagsnefnda um úrbætur á sviði aðgengis- og skipulagsmála,
- e. veita rekstraraðilum félagsþjónustu í sveitarfélaginu starfsleyfi og annast gerð þjónustusamninga,
- f. hafa eftirlit með að félagsþjónusta á vegum annarra aðila sé í samræmi við lög þessi,
- g. veita leyfi til daggæslu barna í heimahúsum, hafi sveitarstjórn ekki falið það verkefni annarri nefnd,
- h. annast rekstur gæsluvalla fyrir börn, hafi sveitarstjórn ekki falið það verkefni annarri nefnd,
- i. úthluta leiguíbúðum á vegum sveitarfélaga, hafi sveitarstjórn ekki falið það annarri nefnd,
- j. annast mat á umönnunarþörf fatlaðra barna, sbr. lög um félagslega aðstoð,
- k. annast önnur lögbundin verkefni eða þau sem sveitarstjórn felur nefndinni.

VI. KAFLI

Forvarnastarf.*Almennt forvarnastarf.*

12. gr.

Félagsmálanefnd skal fylgjast með þróun mála sem hafa félagslega þýðingu í sveitarfélaginu, eins og atvinnumál, æskulýðsmál og skipulagsmál, og koma sjónarmiðum sínum á framfæri við sveitarstjórn.

Félagsmálanefnd skal fylgjast almennt með högum íbúa í sveitarfélaginu, kynna sér aðstæður og beita sér fyrir lausnum sem koma megi í veg fyrir félagsleg vandamál.

Forvarnastarf er beinist sérstaklega að börnum.

13. gr.

Starfsmenn félagsþjónustu sem vinna með börnum skulu sérstaklega gefa gaum að andlegu og líkamlegu atgervi þeirra. Verði þeir þess áskynja að barn hafi einkenni um fötlun eða þarfnist sérstakrar þjónustu eða aðstoðar sem veitt skal samkvæmt lögum þessum skal upplýsa forráðamenn um það, beina þeim til hlutaðeigandi aðila og hlutast til um að frumgreining fari fram.

Félagsmálanefnd er skylt, í samvinnu við foreldra, forráðamenn og aðra aðila sem hafa með höndum uppeldi, fræðslu og heilsugæslu barna og unglunga, að gæta velferðar og hagsmuna þeirra í hvívetna.

Félagsmálanefnd skal sjá til þess að börn fái notið hollra og þroskavænlegra uppeldisskilyrða, svo sem tómstundaiðu. Einnig skal félagsmálanefnd gæta þess að aðbúnaði barna sé

ekki áfátt og ekki séu þær aðstæður í umhverfi barna sem þeim stafar hætta af. Þannig skal félagsmálanefnd eiga samvinnu við skipulagsyfyrvöld og aðra aðila sem fjalla um slysavarnir barna.

Forvarnastarf sem beinist að áhættuhópum.

14. gr.

Sveitarfélög skulu meta þörf á skipulögðu forvarnastarfi gagnvart áhættuhópum og sjá til þess að það fari fram, t.d. á sviði áfengis- og fíkniefnamála.

VII. KAFLI

Almenn ákvæði um rétt einstaklinga til félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga.

Inntak réttarins.

15. gr.

Þeir sem þurfa á aðstoð og þjónustu að halda til að geta lifað eðlilegu og mannsæmandi lífi eiga rétt samkvæmt lögum þessum. Sama gildir um þá sem ekki geta séð sér og sínum farborða án aðstoðar.

Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að ráða bót á vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur lendi í þeirri aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

Skilyrði réttar til félagsþjónustu er lögheimili í landinu, sbr. þó 17.–19. gr.

Réttur fylgir lögheimili.

16. gr.

Rétt til félagsþjónustu í sveitarfélagi eiga íbúar þess. Með íbúa sveitarfélags er átt við hvern þann sem á lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi, sbr. lög um lögheimili.

Réttur í dvalarsveitarfélagi.

17. gr.

Sá sem dvelst í öðru sveitarfélagi en því sem hann á lögheimili í, svo sem vegna náms eða dvalar sem ekki veitir rétt til lögheimilis, á rétt á félagsþjónustu í dvalarsveitarfélagi. Dvalarsveitarfélag skal þegar upplýsa lögheimilissveitarfélag um erindið. Lögheimilissveitarfélag metur þjónustubörf og tekur ákvörðun um þjónustu, en felur dvalarsveitarfélagi að annast þjónustuna fyrir sína hönd. Lögheimilissveitarfélag greiðir kostnað við þjónustuna.

18. gr.

Þurfi fólk skyndilega á aðstoð að halda í dvalarsveitarfélagi vegna veikinda, slysa eða af öðrum brýnum orsökum er dvalarsveitarfélagi skylt að veita tímabundna aðstoð. Skal um það haft samráð við lögheimilissveitarfélag sem endurgreiðir kostnað.

Réttur fólks án lögheimilis í landinu.

19. gr.

Þeim sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt aðstoð hér á landi. Aðstoð skal veitt af dvalarsveitarfélagi að höfðu samráði við félagsmálaráðuneytið, enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi.

Ríkissjóður skal endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð.

Félagsmálaráðherra er heimilt að setja nánari reglur um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu.

VIII. KAFLI
Skyldur sveitarfélaga varðandi framboð á húsnæði.

Leiguíbúðir.

20. gr.

Sveitarstjórnir skulu á skipulegan hátt leitast við að tryggja að nægt framboð sé af leigu-húsnæði handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra tekna, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna.

Húsnæði sem er sérstaklega ætlað til að mæta sérþörfum.

21. gr.

Sveitarstjórnir skulu meta þörf og sjá til þess að húsnæði sé fyrir hendi sem er sérstaklega ætlað til að mæta sérþörfum fyrir þjónustu, þ.e. íbúðir með sameiginlegri aðstöðu, sambýli og áfangastaðir, sbr. 2. tölul. 28. gr.

IX. KAFLI
Félagsþjónusta við einstaklinga og fjölskyldur.

Ráðgjöf.

22. gr.

Ráðgjöf til einstaklinga og aðstandenda þeirra felst í að veita upplýsingar um félagsleg réttindi, leiðbeiningar og aðstoð vegna persónulegs og félagslegs vanda. Lögð skal áhersla á forvarnagildi ráðgjafarinnar, einkum þegar börn og ungt fólk á í hlut.

Við framkvæmd ráðgjafar skal hafa eftir atvikum samráð og samvinnu við önnur stjórnvöld eða aðra aðila í samráði við einstakling eða talsmann hans. Þegar við á skal ráðgjöfin vera þverfagleg og kallaðir til sérfræðingar eftir því sem þörf er á.

Ráðgjöf skal vera víðtæk og taka m.a. til fjármála, húsnæðismála, fjölskyldumála, svo sem skilnaðarmála, þar með talinna forsjár- og umgengnismála, ættleiðingarmála, uppeldismála o.fl., auk sérhæfðar ráðgjafar, svo sem vegna öldrunar, fötlunar eða annarra ástæðna.

23. gr.

Börn sem á þurfa að halda skulu eiga kost á þroska- og leikþjálfun. Skal félagsþjónustan í því skyni hafa yfir að ráða sérhæfðum þjálfunargögnum til afnota, ýmist til foreldra eða þeirra sem veita börnunum þjónustu.

Fjárhagsaðstoð.

24. gr.

Um skyldur sveitarfélaga til að veita fjárhagsaðstoð gilda almenn ákvæði um rétt einstaklinga til félagsþjónustu skv. VII. kafla.

Sveitarstjórn setur reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar að fengnum tillögum félagsmálanefndar.

Félagsmálanefnd metur þörf og ákveður fjárhagsaðstoð til einstaklinga í samræmi við reglur sveitarstjórnar.

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

25. gr.

Fjárhagsaðstoð sveitarfélags skal alla jafna greidd sem styrkur. Fjárhagsaðstoð skal þó veitt sem lán ef umsækjandi óskar þess eða könnun á aðstæðum leiðir í ljós að eðlilegt er að gera kröfur um endurgreiðslu með tilliti til eigna og framtíðartekna.

Jafnframt er heimilt að veita lán eða styrki fyrir sérstökum afmörkuðum útgjaldaliðum. Félagsmálanefnd er óheimilt að breyta styrk í lán nema viðkomandi óski þess.

26. gr.

Fjárhagsaðstoð til sambúðarfólks skal ákvörðuð með sama hætti og til hjóna. Með sambúðarfólki er í ákvæði þessu átt við fólk sem skráð hefur verið í sambúð í þjóðskrá.

Réttaráhrif ákvæðis þessa miðast við þann dag sem sambúð er skráð.

27. gr.

Fjárhagsaðstoð veitt á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga af hendi þess sem aðstoðina fær er ætíð endurkræf.

Húsnæði og búseta.

28. gr.

Til að svara húsnæðisþörf þeirra sem þurfa aðstoðar við á því sviði skulu eftirfarandi kostir vera í boði:

1. Leiguíbúðir, sbr. 20. gr.
2. Húsnæði sem er ætlað að svara sérstökum þjónustuþörfum, sbr. 21. gr., svo sem:
 - a. íbúðir með sameiginlegri aðstöðu,
 - b. sambýli,
 - c. áfangastaðir.
3. Úrlausn á bráðum húsnæðisvanda meðan unnið er að varanlegri lausn handa þeim sem ekki eru færir um að leysa hann sjálfir.

Aðstoð til að koma til móts við sérstakar þjónustuþarfir.

29. gr.

Heimaþjónusta og liðveisla.

Veita skal fólki heimaþjónustu og liðveislu til að styðja það til sjálfsbjargar, efla sjálfs-traust þess og sjálfsvirðingu og rjúfa félagslega einangrun.

Aðstoðin er ætluð þeim sem ekki geta séð hjálparlaust um heimilishald eða lifað eðlilegu lífi, innan heimilis sem utan, án sérstakrar aðstoðar, svo sem vegna aldurs, barnsburðar, veikinda, fötlunar eða félagslegra aðstæðna. Þjónustuna skal veita á þeim tíma sólarhrings sem þörf krefur.

Heimaþjónusta og liðveisla geta bæði verið aðstoð við heimilið í heild og persónubundin aðstoð, sniðin að þörfum hvers og eins, eftir því sem við á hverju sinni. Í þjónustunni felst, eftir atvikum, hvers konar aðstoð við heimilishald, svo sem heimsending matar, persónuleg umhirða, gæsla og umönnun barna, sem og margháttuð persónuleg aðstoð og félagslegur stuðningur.

Félagsmálanefnd metur þörf á þjónustu og gerir samkomulag við þann sem hennar nýtur um fyrirkomulag þjónustunnar og hvað í henni felst.

Sveitarstjórn setur reglur um heimaþjónustu og liðveislu og er heimilt að setja gjaldskrá.

30. gr.

Ferðaþjónusta.

Ferðaþjónusta tekur til nauðsynlegra ferða þeirra sem vegna náms, atvinnu, þjónustu og tómstunda geta ekki farið ferða sinna af eigin rammleik eða nýtt sér almenn samgöngutæki. Sveitarfélag setur reglur um ferðaþjónustu og er heimilt að setja gjaldskrá.

31. gr.

Skammtímadvöl.

Fjölskyldur skulu eiga kost á tímabundinni dvöl fyrir fatlaða og langveika utan heimilis, til að létta álagi af fjölskyldunni og veita þeim tilbreytingu sem þjónustunnar njóta. Þjónustan getur verið fólgin í stuðningsfjölskyldu eða skammtímavistun.

Við mat á því að þjónusta skv. 1. mgr. hæfi hverjum og einum skal miðað við að fötluð og langveik börn njóti þjónustu stuðningsfjölskyldu.

Komi í ljós þörf á að veita fötluðum og langveikum börnum og unglingum tímabundna vistun eða dagþjónustu í skólaleyfum, sem ekki verður leyst með þjónustu skv. 1. mgr. eða almennum sumardvölum, skulu sveitarfélög sjá um að koma til móts við þá þörf miðað við aðstæður á hverjum stað.

32. gr.

Fjölskyldur skulu eiga kost á tímabundinni dvöl barna hjá stuðningsfjölskyldu þegar þær geta ekki um skeið annast börn af óviðráðanlegum ástæðum, enda falli mál ekki undir barnaverndarlög.

33. gr.

Dagvist.

Þeir sem eru ófærir um að stunda atvinnu skulu eiga kost á dagvist.

Dagvist er ætlað að auka hæfni einstaklinga til þátttöku í daglegu lífi og til starfa eftir því sem unnt er. Þar skal veitt viðeigandi hjálfun og stunduð iðja.

Dagvist getur ýmist verið starfrækt á stofnun eða á annan skipulagðan hátt.

Um dagvist aldraðra gilda lög um málefni aldraðra.

34. gr.

Heimili fyrir fötluð börn.

Komi í ljós að lögbundin félagsþjónusta við fjölskyldur með alvarlega fötluð börn nægir ekki til að þau geti búið í heimahúsum skulu rekin sérstök heimili fyrir börnin. Sveitarfélög geta sameinast um slíkan rekstur, sbr. 2. mgr. 7. gr.

Greiningar- og ráðgjafarstöð veitir umsögn um vistun barna samkvæmt ákvæði þessu.

Tómstundastarf.

35. gr.

Sveitarstjórn skal sjá til þess að þeir sem þurfa aðstoð til virkrar samfélagsþátttöku eigi aðgang að tómstundastarfi við hæfi.

X. KAFLI
Þjónustusamningar.

36. gr.

Félagsmálanefnd er heimilt að semja við félagasamtök og einkaaðila um að annast einstaka þætti þeirrar þjónustu sem lög þessi taka til. Slíkir samningar breyta í engu réttarstöðu þeirra sem þjónustunnar eiga að njóta og með þeim verður ekki takmarkaður réttur manna til þjónustu sem lög þessi taka til.

Veitandi þjónustunnar og starfsmenn hans skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við störf sín og leynt á að fara. Skal hann varðveita tryggilega gögn er snerta þjónustuna þannig að óviðkomandi fái ekki aðgang að þeim.

37. gr.

Í þjónustusamningi skal a.m.k. kveða á um þjónustu sem sveitarfélag kaupir, gæði hennar og magn, greiðslur frá sveitarfélagi fyrir þjónustuna, greiðslu frá þjónustuþegum, samnings- tíma, uppsagnarákvæði, eftirlit með samningnum og meðferð ágreiningsmála.

38. gr.

Félagsmálaráðuneytinu er heimilt, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og viðkomandi sveitarfélög, að gera þjónustusamning við sjálfseignarstofnanir um þjónustu við fatlaða. Um þjónustusamninga þessa gilda ákvæði 36. og 37. gr.

XI. KAFLI
Meðferð mála hjá félagsmálanefnd.

39. gr.

Um málsmeðferð í félagsþjónustu gilda stjórnsýslulög, en með þeim sérreglum sem fram koma í þessum kafla.

Upphaf máls.

40. gr.

Berist félagsmálanefnd umsókn um aðstoð samkvæmt lögum þessum skal nefndin kanna málgögn og aðstæður umsækjanda eins fljótt og unnt er.

Fái félagsmálanefnd með öðrum hætti upplýsingar um nauðsyn á aðstoð eða aðgerðum skal mál kannað á sama hátt. Þegar mál hefst þannig skal félagsmálanefnd tilkynna aðila máls um það.

Leiðbeiningar, túlkun og önnur aðstoð.

41. gr.

Veita skal einstaklingi nauðsynlegar leiðbeiningar og aðstoð við umsókn og meðferð máls. Veitt skal í því sambandi nauðsynleg aðstoð túlks og táknmálstúlks.

Komi í ljós að einstaklingur geti sótt sér aðstoð samkvæmt öðrum lögum skal honum leiðbeint um það eða málið framsent viðkomandi aðila, eftir því sem við á, í samráði við umsækjanda.

Kynna skal aðila máls sérstaklega rétt hans til málskots.

Gagnaöflun.

42. gr.

Öflun gagna og upplýsinga skal unnin í samvinnu við og með samþykki þess sem þjónustunnar skal njóta eða talsmanns hans.

Ákvarðanataka og tilkynning.

43. gr.

Við meðferð mála og ákvarðanatöku skal hafa samvinnu við einstakling eða talsmann hans.

Ákvörðun um þjónustu skal tekin eins fljótt og unnt er og niðurstaða kynnt skriflega um leið og ákvörðunin liggur fyrir.

Ef ekki er fallist á erindi umsækjanda skal niðurstaðan skýrð og rökstudd skriflega.

Aðgangur aðila að upplýsingum sem varða hann sjálfan.

44. gr.

Aðili máls á rétt á að kynna sér upplýsingar úr skjölum og öðrum gögnum sem varða tiltekið mál ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan.

Félagsmálanefnd er þó heimilt að takmarka aðgang aðila að gögnum ef þau hafa jafnframt að geyma upplýsingar um einkamálefni annarra, enda vegi þeir hagsmunir sem mæla með því að upplýsingunum sé haldið leyndum þyngra en hagsmunir þess sem fer fram á aðgang að gögnunum.

Varðveisla gagna, trúnaðar- og þagnarskylda.

45. gr.

Fulltrúar í félagsmálanefndum og starfsmenn félagsþjónustu skulu varðveita tryggilega málgögn er varða persónulega hagi einstaklinga þannig að óviðkomandi fái ekki aðgang að þeim.

Hafi þeir kynnst einkamálum þess sem þjónustunnar nýtur í starfi er þeim óheimilt að ræða þau mál við óviðkomandi aðila nema að fengnu samþykki hans eða talsmanns hans. Trúnaður helst eftir að látið er af störfum.

Samvinna milli stjórnvalda.

46. gr.

Þegar málefni einstaklings er til meðferðar hjá fleiri en einu stjórnvaldi skal höfð um það samvinna milli þeirra og veittar gagnkvæmar upplýsingar eftir því sem nauðsynlegt er, þó þannig að gætt sé trúnaðar gagnvart viðkomandi.

XII. KAFLI

Málskot.**Úrskurðarnefnd félagsþjónustu.**

47. gr.

Félagsmálaráðherra skipar úrskurðarnefnd félagsþjónustu til fjögurra ára í senn.

Í nefndinni eiga sæti þrír menn. Hæstiréttur tilnefnir formann og varamann og skulu þeir hafa lokið embættisprófi í lögfræði. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir einn mann og einn til vara. Félagsmálaráðherra skipar einn mann án tilnefningar, ásamt varamanni.

Nefndin skal taka mál til meðferðar án tafar og kveða upp úrskurð sinn innan þriggja mánaða frá því að henni barst mál til úrskurðar. Ef ástæða þykir til getur nefndin mælt fyrir um munnlegan eða skriflegan málflutning.

Heimilt er nefndinni að leita til sérfróðra aðila við úrskurð einstakra mála. Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

48. gr.

Málsaðili getur skotið ákvörðun félagsmálanefndar um þjónustu eða aðstoð til úrskurðarnefndar félagsþjónustu. Skal það gert innan fjögurra vikna frá því viðkomandi barst vitneskja um ákvörðun.

Málskot til nefndarinnar frestar ekki framkvæmd kærðrar ákvörðunar nema nefndin ákveði annað.

Úrskurði nefndarinnar verður ekki skotið til félagsmálaráðherra.

49. gr.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu getur vísað máli frá, ógilt ákvörðun og vísað máli aftur til félagsmálanefndar eða staðfest ákvörðun.

XIII. KAFLI

Rannsóknar- og þróunarstarf innan félagsþjónustu.

50. gr.

Alþingi veitir árlega fé á fjárlögum í rannsóknar- og þróunarsjóð félagsþjónustu.

Félagsmálaráðherra hefur umsjón með sjóðnum og setur reglur um styrkveitingu.

Sveitarfélög, hagsmuna- og félagasamtök, svo og einkaaðilar, geta sótt um styrki úr sjóðnum.

XIV. KAFLI

Ýmis ákvæði.

Aðstoð við íslenska ríkisborgara sem staddir eru erlendis.

51. gr.

Aðstoð við íslenska ríkisborgara hjá umboðsmanni íslenska ríkisins erlendis og kostnaður við heimferð greiðist af lögheimilissveitarfélagi á Íslandi sé það fyrir hendi, enda liggi fyrir samþykki sveitarfélagsins, en ella úr ríkissjóði.

Um heimferð innan Norðurlanda fer eftir Norðurlandasamningi um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu.

Reglur sem sveitarstjórn setur.

52. gr.

Sveitarstjórn setur reglur um eftirfarandi:

1. Starfsemi félagsmálanefndar, sbr. 5. gr.
2. Verksvið og starfshætti undirnefndar félagsmálanefndar, sbr. 6. gr.
3. Fjárhagsaðstoð, sbr. 24. gr.
4. Heimþjónustu og liðveislu, sbr. 29. gr.
5. Ferðaþjónustu, sbr. 30. gr.

Reglur sveitarstjórna skulu vera aðgengilegar íbúum sveitarfélagsins. Auglýst skal innan sveitarfélagsins að reglur hafi verið settar um tiltekna þjónustu og hvernig megi nálgast þær.

Skal það gert á sama hátt og venja er um opinberar auglýsingar í sveitarfélaginu.

Gjaldtaka.

53. gr.

Sveitarstjórn er heimilt að setja gjaldskrá um þátttöku notenda eftirtalinnar þjónustu:

1. Gæslu barna á gæsluvöllum, sbr. h-lið 11. gr.
2. Heimþjónustu og liðveislu, sbr. 29. gr.
3. Ferðaþjónustu, sbr. 30. gr.
4. Skammtímavistun, sbr. 31. gr.
5. Stuðningsfjölskyldur, sbr. 31. og 32. gr.
6. Tómsundastarf, sbr. 35. gr.
7. Eftirlit með rekstraraðilum og leyfisveitingar samkvæmt lögum þessum.

Skulu gjaldskrár vera aðgengilegar íbúum sveitarfélagsins. Auglýst skal innan sveitarfélagsins að gjaldskrá hafi verið sett um tiltekna þjónustu og hvernig megi nálgast hana. Skal það gert á sama hátt og venja er um opinberar auglýsingar í sveitarfélaginu.

Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að taka leigu fyrir afnot einstaklinga af húsnæði sem er sérstaklega ætlað til að mæta sérþörfum, sbr. 2. tölul. 28. gr.

Reglugerðir.

54. gr.

Ráðherra setur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga reglugerðir um eftirfarandi:

1. Daggæslu barna í heimahúsum, sbr. g-lið 11. gr.
2. Starfsleyfi vegna gæslu barna á vegum ýmissa aðila.
3. Gæsluvelli, sbr. h-lið 11. gr.
4. Stuðningsfjölskyldur, sbr. 31. og 32. gr.
5. Heimili sem er sérstaklega ætlað til að svara sérþörfum á þjónustu, sbr. b- og c-liði 2. tölul. 28. gr., og heimili fyrir fötluð börn, sbr. 34. gr.
6. Dagvist þar sem fram fer iðja og þjálfun, sbr. 33. gr.

Jafnframt setur ráðherra reglugerð um rétt fólks án lögheimilis í landinu til aðstoðar í dvalarsveitarfélagi, sbr. 19. gr.

XV. KAFLI

Gildistaka og lagaskil.

Gildistaka.

55. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2002, enda hafi Alþingi þá samþykkt:

1. Breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og lögum um skiptingu skatttekna milli ríkis og sveitarfélags með tilliti til yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.
2. Lagabreytingar vegna flutnings starfsmanna frá ríki til sveitarfélaga.
3. Breytingar á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997, með tilliti til yfirtöku Vinnumálastofnunar á atvinnumálum fatlaðra.
4. Lög um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.
5. Lög um réttindagæslu fatlaðra.

Úr gildi falla lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, með síðari breytingum, og lög um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila, nr. 12/1952, með síðari breytingum.

Dagvistarstofnanir fyrir fötluð börn.

56. gr.

Dagvistarstofnanir sem reknar eru samkvæmt lögum um málefni fatlaðra og þjóna börnum á leikskóla- og grunnskólaaldri færast til viðkomandi sveitarfélags við gildistöku laga þessara. Um starfsemina fer frá þeim tíma eftir lögum um leikskóla og grunnskóla.

Atvinnumál fatlaðra.

57. gr.

Við gildistöku laga þessara fer starfsráðgjöf fatlaðra, atvinnuleit og vinnumiðlun samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og reglugerð nr. 376/1996, eftir lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997.

58. gr.

Aðstoð við fatlaða á almennum vinnumarkaði, þ.e. sérstök liðveisla, verður við gildistöku laga þessara veitt samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir.

59. gr.

Um verndaða vinnustaði þar sem fram fer framleiðsla og þjálfun og gerð er krafa um vinnuframlag gegn launum og reknir hafa verið samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og reglugerð um atvinnumál fatlaðra, nr. 376/1996, fer við gildistöku laga þessara eftir lögum um vinnumarkaðsaðgerðir. Sama gildir um verndaða vinnustaði sem kunna að verða settir á fót eftir gildistöku laga þessara.

Ákvæði til bráðabirgða.**I.***Samstarfsnefnd málefna fatlaðra.*

Félagsmálaráðherra skipar samstarfsnefnd málefna fatlaðra til næstu fimm ára frá gildistöku laga þessara.

Verkefni nefndarinnar eru að:

- a. vaka yfir hvernig til tekst með yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga,
- b. sjá um, annars vegar almennt og með fyrirbyggjandi hætti og hins vegar gagnvart einstökum málum, að þjónusta við fatlaða sé veitt samkvæmt viðhlítandi lögum og samfellt á sviði félags-, heilbrigðis- og menntamála.

Nefndin skal kynna starfsemi sína sérstaklega.

Fulltrúar í samstarfsnefndinni skulu hafa viðtæka þekkingu á málefnum fatlaðra.

Í nefndinni eiga sæti níu menn. Félagsmála-, heilbrigðis-, menntamála- og umhverfisráðherra tilnefna hver sinn fulltrúa ásamt varamönnum. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefna ír þrjá menn og þrjá til vara. Öryrkjabandalag Íslands og Landssamtökin Þroskahjálp tilnefna sinn aðilann hvor ásamt varamönnum.

Félagsmálaráðherra skipar formann úr hópi nefndarmanna.

Stjórnsýslulega heyrir nefndin undir félagsmálaráðuneytið. Verkefnið heyrir undir fjögur framangreind ráðuneyti.

Félagsmálaráðuneytið leggur til starfsmann og aðstöðu til starfa.

Samstarfsnefnd skal skila skýrslu árlega.

Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

II.*Sjálfseignarstofnanir.*

Félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skulu beita sér fyrir því að sjálfseignarstofnanir og sveitarfélög, sem þess óska, geri samkomulag um fyrirkomulag á rekstri þeirra fyrir 1. ágúst 2001.

III.*Endurskoðun laganna.*

Lög þessi skulu endurskoðuð innan fimm ára frá gildistöku þeirra.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarpi þessu er öðru fremur ætlað að fella saman lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og lög um málefni fatlaðra. Segja má að með því sé hrint í framkvæmd markmiðum sem voru skilgreind þegar í upphafi þessa áratugar þegar umrædd löggjöf tók gildi.

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga voru samþykkt á Alþingi árið 1991. Lögin mörkuðu tímamót í velferðarmálum á Íslandi. Í fyrsta sinn tóku gildi í landinu heildstæð lög sem mæltu fyrir um skipan félagsþjónustu á vettvangi sveitarfélaga og einu ráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, var falin yfirumsjón málaflokksins. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga leystu af hólmi lög sem sett höfðu verið á löngum tíma um einstaka þætti félagsþjónustu, svo sem framfærslumál og heimilishjálp, en framkvæmd þeirra laut ekki heildstæðu skipulagi á vegum sveitarfélaganna fyrr en í kjölfar setningar laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Að sama skapi höfðu einstakir þættir málaflokksins heyrt undir fleiri en eitt ráðuneyti sem torveldaði mjög stefnumótun og eftirlit með framkvæmd á vettvangi ríkisins. Með nýjum lögum sköpuðust nýjar forsendur fyrir framkvæmd félagsþjónustu sem fólu í sér nútímaleg sjónarmið um rétt borgaranna til hennar.

Við undirbúning frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga var valin sú leið að lögin yrðu rammalög og til hliðar við þau gætu gilt sérlæg um afmarkaða málaflokka, t.d. um málefni fatlaðra. Við lögfestingu félagsþjónustulaganna árið 1991 var hins vegar kveðið á um það í bráðabirgðaákvæði að lögin yrðu endurskoðuð innan fimm ára frá gildistöku þeirra. Sú hugsun lá meðal annars að baki að þá kynni að verða tímabært að athuga málefni fatlaðra sérstaklega þar sem félagsþjónusta við þá var að mestu leyti á ábyrgð ríkis en ekki sveitarfélaga eins og annarra þjóðfélagsþegna. Þótti það óeðlilegt að fötluðum væri þannig markaður sérstakur bás með tilliti til þjónustubarfa og að æskilegt væri að félagsþjónusta þeim til handa væri samofin almennri félagsþjónustu. Þetta viðfangsefni var til sérstakrar athugunar í nefnd sem um þær mundir starfaði við að semja frumvarp til nýrra laga um málefni fatlaðra.

Áhrifa laganna um félagsþjónustu sveitarfélaga tók að gæta fljótlega eftir gildistöku þeirra. Á vegum félagsmálaráðuneytisins var efnt til kynningarnámskeiða um framkvæmd laganna á árunum 1991–1994 víðs vegar um landið. Í könnun sem gerð var á vegum ráðuneytisins árið 1996 höfðu einungis 20 af 164 sveitarfélögum enn ekki skipað félagsmálanefnd samkvæmt lögunum og voru þau öll sveitahreppir, langflest með íbúafjölda vel innan við 500. Með því að lögin mæltu fyrir um að verkefni á sviði félagsþjónustu féllu undir félagsmálanefnd sköpuðust víða forsendur fyrir ráðningu sérhæfðs starfsfólks þar sem ekkert var fyrir áður. Jafnframt sameinuðust minni sveitarfélög um félagsmálanefnd og árið 1996 höfðu 27 sveitarfélög valið þá lausn. Óhætt er að fullyrða að framfarir á sviði félagsþjónustu víða um landið hafi orðið miklar í kjölfar lagasetningarinnar.

Árið 1999 heyrði það til undantekninga að sveitarfélag hefði ekki skipað félagsmálanefnd. Gildandi lög um félagsþjónustu sveitarfélaga kveða á um að sveitarfélögin setji sér reglur um bæði fjárhagsaðstoð og félagslega heimaþjónustu. Setning slíkra reglna er vísbending um að félagsþjónustan sé virk í viðkomandi sveitarfélagi. Langflestir íbúar landsins búa nú í sveitarfélögum sem hafa sett sér reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar og félagslegrar heimaþjónustu. Samkvæmt gögnum félagsmálaráðuneytis hafa a.m.k. 82 sveitarfélög sett sér reglur um fjárhagsaðstoð og 70 sveitarfélög hafa sett sér reglur um félagslega heimaþjónustu. Þrátt fyrir að ekki hafi fleiri sveitarfélög sett sér þessar reglur hafa öll fjölmennustu sveitarfélögin gert það og fjöldi minni sveitarfélaga og búa ríflega 95% íbúa landsins í þessum sveitarfélögum. Hins vegar er ljóst af þessum tölum að fjöldi minni sveitarfélaga á landsbyggðinni hefur ekki staðfest reglur um framkvæmd félagsþjónustunnar eins og þeim ber þó skylda til lögum samkvæmt.

Sameining sveitarfélaga á undanförunum árum hefur leitt til þess að framkvæmd félagsþjónustu hefur fest sig í sessi. Stærri og öflugri sveitarfélög eru betur í stakk búin til að skipuleggja og veita faglega þjónustu í samræmi við nútímakröfur. En meginforsenda góðrar félagsþjónustu er að hæft starfsfólk með viðeigandi menntun hafi umsjón með henni. Enn fremur hafa 42 sveitarfélög ákveðið að standa sameiginlega að rekstri félagsþjónustunnar á landsbyggðinni og hafa þau sameinast í sex félagsmálanefndir á jafnmörgum svæðum. Þeirra á meðal er m.a. Félagþjónusta Þingeyinga sem nær yfir 14 sveitarfélög í Þingeyjarsýslum.

Lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga hefur verið breytt í þrígang, árin 1994, 1995 og 1997. Breytingar þessar miðuðu að því að treysta framkvæmd laganna, en breyttu í engu þeim grundvallarmarkmiðum og skipan félagsþjónustu sem upphaflega var kveðið á um.

Lög um málefni fatlaðra, sem tóku gildi árið 1992, fólu í sér margháttaðar breytingar frá fyrri lögum. Á meðal helstu nýmæla var að ábyrgð sveitarfélaga á málefnum fatlaðra var aukin frá því sem áður var. Lögin kveða á um rétt fatlaðra til allrar almennrar þjónustu, t.d. þeirrar sem mælt er fyrir í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, og að réttur samkvæmt lögum um málefni við fatlaða væri þá aðeins fyrir hendi að þjónustupörf hins fatlaða væri meiri en svo að henni yrði fullnægt innan almennrar þjónustu.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga um málefni fatlaðra frá 1992 er gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum að æskilegt sé að stefna að yfirtöku sveitarfélaga á málaflokknunum. Á hinn bóginn var það þá ekki talið tímabært vegna veikburða félagsþjónustu á vegum sveitarfélaganna. Þess í stað voru kannaðar þrjár leiðir í því skyni að auka ábyrgð sveitarfélaganna. Í fyrsta lagi kom til álita að flytja afmörkuð verkefni á sviði þjónustu utan stofnana og þjónustu við fötluð börn frá ríki til sveitarfélaga. Um var að ræða verkefni sem einkum féllu vel að félagsþjónustu sveitarfélaga og voru ekki talin það umfangsmikil að erfðleikar sköpuðust af í framkvæmd. Ekki varð úr að þessi leið væri lögð til vegna andstöðu Sambands íslenskra sveitarfélaga sem taldi ekki tímabært að hrófla við nýgerðu samkomulagi við ríkið um verkaskiptingu. Annar kosturinn var sá að kveða á um flutning málaflokksins til sveitarfélaganna innan tiltekinna tímamarka. Kostur þeirrar leiðar var talinn sá að með henni yrði sveitarfélögunum gefinn aðlögunartími, áhrifa laga um félagsþjónustu væri farið að gæta og nægur tími gæfist til undirbúnings. Ekki náðist samstaða um þá leið, ekki sist vegna sjónarmiðs Sambands íslenskra sveitarfélaga þess efnis að óæskilegt væri að tilflutningurinn gerðist með lagaboði.

Sú leið sem varð fyrir valinu fólst í því að draga fram almennar skyldur sveitarfélaganna við fatlaða svo sem fyrr greinir. Auk þess sem sérstaklega er kveðið á um heimild til þess að unnið sé að gerð samninga á milli ríkis og sveitarfélaga um að sveitarfélögin annist þjónustu

við fatlaða að hluta til eða öllu leyti á tilteknum þjónustuvæðum. Fljótlega kom í ljós áhugi margra sveitarfélaga á að taka yfir þjónustu við fatlaða bæði samkvæmt lögum um málefni fatlaðra og ekki síst eftir að lög um reynslusveitarfélög tóku gildi. Í V. kafla er að finna yfirlit yfir þau sveitarfélög sem tekið hafa að sér þjónustu við fatlaða samkvæmt samningi við ríkið.

Að öðru leyti var í lögum um málefni fatlaðra frá 1992 sett sérstakt bráðabirgðaákvæði þess efnis að lögin bæri að endurskoða innan fjögurra ára frá gildistöku þeirra og var tíma-setningin samræmd hliðstæðu bráðabirgðaákvæði í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sem fyrr var vikið að. Í bráðabirgðaákvæði laga um málefni fatlaðra frá 1992 er sérstaklega tekið fram að endurskoðunin skuli miða að því að auka ábyrgð sveitarfélaganna í málefnum fatlaðra og að hún skuli fara fram í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og heildarsamtök fatlaðra.

Með vísun til framangreinds bráðabirgðaákvæðis laga um málefni fatlaðra skipaði félagsmálaráðherra, í apríl 1996, nefnd til að endurskoða lögin. Höfuðverkefni nefndarinnar laut að yfirtöku sveitarfélaga á málefnum fatlaðra. Í athugasemdum frumvarps, er síðar varð að lögum nr. 161/1996, segir m.a. svo um það tímamótaskref: „Markmiðið með flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaga er að stíga lokaskrefið í þeirri þróun að fatlaðir séu sjálfsagðir þátttakendur í samfélaginu. Með flutningi málaflokksins til sveitarfélaga eru bundnar vonir við að þjónustan verði bætt. Litið er á yfirtöku sveitarfélaga á málefnum fatlaðra sem eðlilegan þátt í þróun sveitarstjórnarstigs og þjónustu sveitarfélags við íbúa sína.“ Í frumvarpinu kom fram að áður en af yfirtöku sveitarfélaga á málaflöknum gæti orðið skyldi umfangsmikill undirbúningur eiga sér stað. Af yfirfærslunni skyldi verða 1. janúar 1999, að þeim skilyrðum fullnægðum að áður hefði Alþingi samþykkt ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga og sérstök lög um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Skyldu ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga taka til þeirrar þjónustu sem veitt er samkvæmt gildandi lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, þó ekki starfsemi Greiningar- og ráðgjafarstöðvarinnar sem sett skyldu sérstök lög um eins og áður var getið. Frumvarp þetta var samþykkt sem lög frá Alþingi nr. 161 31. desember 1996. Auk fyrir mæla um ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga var í lögnum ákvæði um að við yfirfærsluna skyldi hugað sérstaklega að réttindagæslu fatlaðra.

Í framhaldinu skipaði félagsmálaráðherra, 27. ágúst 1997, nefnd til að semja frumvarp til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í skipunarbréfi ráðherra segir m.a. svo: „Félagsmálaráðherra hefur með vísan til bráðabirgðaákvæðis í lögum nr. 161/1996, um breytingu á lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, ákveðið að skipa laganevnd til að semja ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga sem taka til þeirrar þjónustu sem veitt er samkvæmt gildandi lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Nefndin skal að auki semja ný lög um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og huga að því hvernig réttindagæslu fatlaðra verður háttáð.“

Í nefndina voru skipuð alþingismennirnir Arnbjörg Sveinsdóttir, Kristinn H. Gunnarsson og Siv Friðleifsdóttir, án tilnefningar, en samkvæmt tilnefningum voru skipuð Bjarni Kristjánsson, þáverandi framkvæmdastjóri svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík, tilnefndur af framkvæmdastjórum málefna fatlaðra, Gerður Steinþórsdóttir framhaldsskólakennari, tilnefnd af Landssamtökunum Proskahjálpi, Helgi Seljan framkvæmdastjóri, tilnefndur af Öryrkjabandalagi Íslands, Jón Björnsson framkvæmdastjóri, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ólöf Thorarensen félagsmálastjóri, tilnefnd af Samtökum félagsmálastjóra. Formaður nefndarinnar var Árni Gunnarsson, aðstoðarmaður félagsmálaráðherra, skipaður af ráðherra. Starfsmenn nefndarinnar voru Ingibjörg Broddadóttir og Þorgerður Benedikts-

dóttir, deildarstjórar í félagsmálaráðuneyti. Sú breyting varð á skipan nefndarinnar að Bjarni Kristjánsson óskaði lausnar frá starfi í nefndinni haustið 1998 og í stað hans tók sæti Soffía Lárusdóttir, framkvæmdastjóri svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Austurlandi, sem fulltrúi framkvæmdastjóra málefna fatlaðra í nefndinni. Jafnframt varð sú breyting að vegna fjarveru Ingibjargar Broddadóttur frá hausti 1998 til vors 1999 var Guðrún Ögmundsdóttir, deildarstjóri í félagsmálaráðuneyti, skipuð sem annar af tveimur starfsmönnum nefndarinnar.

Samkvæmt framansögðu voru laganefnd ætluð þrenns konar verkefni:

1. Að semja frumvarp til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.
2. Að huga sérstaklega að réttindagæslu fatlaðra.
3. Að semja frumvarp um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Varðandi frumvarp til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins taldi nefndin réttast að það yrði falið sérstakri nefnd, enda verkefnið sérhæft og eðli máls samkvæmt af öðrum toga en félagsþjónusta sveitarfélaga. Með bréfi félagsmálaráðherra, dags. 17. mars 1999, var því skipuð eftirfarandi nefnd til þess verks: Margrét Margeirsdóttir deildarstjóri, formaður, Soffía Lárusdóttir, framkvæmdastjóri svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Austurlandi, og Stefán Hreiðarsson, yfirlæknir Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins. Ritari nefndarinnar var Guðjón Bragason lögfræðingur. Var nefndinni gert að hafa samráð við laganefnd um félagsþjónustu sveitarfélaga í störfum sínum.

Í lok árs 1998 var samþykkt á Alþingi að fresta yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga um óákveðinn tíma, sbr. lög nr. 156/1998. Í athugasemdum með frumvarpi sem síðar varð að framangreindum lögum var bent á að sveitarstjórnarkosningar fyrr á árinu hefðu raskað tímaáætlunum. Sérstaklega átti þetta við um samninga milli ríkis og sveitarfélaga um breytingar á fjármálalegum samskiptum aðila, enda ljóst að það væri erfiðleikum háð fyrir sveitarstjórnir að ganga frá samningum á sama tíma og kjörtímabil þeirra væri að renna út. Bent var á að beiðnir höfðu borist frá Reykjavíkurborg og fleiri sveitarfélögum um að fresta yfirfærslunni. Eftir samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og verkefnisstjórn sem hafði yfirumsjón með yfirfærslunni var talið rétt að verða við þeim beiðnum. Á hinn bóginn var tekið fram að einungis væri um frestun að ræða, en markmiðin stæðu óbreytt.

II. Rök fyrir flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Rökin fyrir því að þjónusta við fatlaða skuli verða viðfangsefni sveitarfélaga en ekki ríkis eru margþætt. Fyrst og fremst er þó um að ræða sjónarmiðin um nærþjónustu annars vegar og jafnrétti og blöndun fatlaðra og ófatlaðra hins vegar.

Enda þótt staða fatlaðra í samfélaginu, reynsluheimur þeirra, hagsmunir og aðstæður að öðru leyti sameini þá sem sérstakan þjóðfélagshóp verður ekki fram hjá því litið að þeir eru jafnframt einstaklingar með fjölbreytilegar þarfir. Ekki verður heldur litið á fötlun einstaklings án samhengis við það félagslega umhverfi sem hann lifir og hrærist í. Þannig getur umhverfið ýmist staðið fötluðum fyrir þrifum eða dregið úr þeim takmörkunum til eðlilegs lífs sem fylgja fötluninni. Raunverulega felst í þessu að ekki verði litið á fötlun á annan hátt en í félagslegum skilningi.

Fatlaðir eru ekki einsleitir hópur. Fötlun er margvísleg og misjöfn og sama á við um þarfir einstaklinga. Markmið opinberrar þjónustu við fatlaða felst öðru fremur í að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör á við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til eðlilegs lífs. Þessum markmiðum verður traúðla náð nema þjónustan verði aðlöguð að þörfum fatlaðra í stað þess að fötluðum sé gert að aðlagast þjónustunni. Í þessu felst að þjónustan verður að taka mið af einstaklingnum, þ.e. hún verður að svara einstaklingsbundnum þörfum

hins fatlaða eins og þær eru hverju sinni og í því félagslega umhverfi sem hann lifir og hrærist í. Þjónustan verður því að vera staðbundin og aðgengileg hinum fatlaða. Skipulag, framkvæmd þjónustu og mat á þjónustupörf þarf því að vera í eins mikilli nálægð við hann og kostur er. Í þessu felst hugtakið nærþjónusta.

Opinber þjónusta á Íslandi er ýmist veitt af ríki eða sveitarfélögum. Sveitarstjórnarstigið stendur þegnum nær en ríkisvaldið og því tekur verkaskipting ríkis og sveitarfélaga m.a. mið af því. Almennir hefur sveitarfélögum verið falin ábyrgð þeirra verkefna þar sem miklu skiptir að tekið sé tillit til staðbundinna eða einstaklingsbundinna þátta. Þetta eru rökin fyrir því að félagsþjónusta er viðfangsefni sveitarfélaga en ekki ríkis.

Fatlaðir eru ekki einir um að þarfnast þjónustu til þess að fá notið eðlilegs lífs. Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpar. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er kveðið á um hvernig þeim markmiðum skuli náð. Þjónusta og aðstoð sem þau lög taka til er í eðli sínu sambærileg við þá tegund þjónustu sem fatlaðir þarfnast. Nú þegar sveitarfélögin hafa komið skipan á framkvæmd félagsþjónustunnar og búa flest hver yfir dýrmætri reynslu við þá framkvæmd má ætla að þau séu betur í stakk búin en ríkið til að veita fötluðum einstaklingsbundna þjónustu.

Á undanförunum árum hafa viðhorf til þjónustu við fatlaða breyst. Í núgildandi lögum er að finna aðrar áherslur en í eldri lögum. Fyrr er getið um þá áherslu sem nú er lögð á rétt fatlaðra til þjónustu samkvæmt almennum lögum. Nú eru þau sjónarmið ríkjandi að fatlaðir búi eins sjálfstætt og mögulegt er. Samhliða áframhaldandi uppbyggingu sambýla hefur verið lögð aukin áhersla á sjálfstæða búsetu fatlaðra, með sérstökum stuðningi. Þannig var Framkvæmdasjóði fatlaðra heimilað að greiða sérstakt framlag til viðbótar þeirri fyrirgreiðslu sem Húsnæðisstofnun ríkisins veitti tekjulágu fólki til húsnæðisöflunar. Samhliða voru sett í lögín ákvæði um liðveislu og frekari liðveislu sem ásamt heimaþjónustu mynda heildstæða þjónustu fyrir þá fatlaða sem búa á eigin vegum.

Framangreind nýmæli varðandi þjónustu við fatlaða eru þess eðlis að þau eru í engu frábrugðin þeim skyldum sem sveitarfélögum er gert að axla gagnvart þeim íbúum sínum sem á þurfa að halda samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þróun mála hefur því orðið þannig að sífellt dregur úr þeim mun sem var á þjónustu sveitarfélaga við íbúa sína annars vegar og þjónustu ríkis við fatlaða hins vegar. Þetta eru enn ein rökin fyrir að flétta saman þjónustu við fatlaða og félagsþjónustu sveitarfélaga.

Við blasir að við þær aðstæður sem hér hefur verið lýst er hvorki skynsamlegt né rétt að þjónustukerfi fatlaðra sé aðskilið almennri félagsþjónustu. Ábyrgð og skyldur geta verið óljósar í framkvæmd og að auki er einsýnt að hagkvæmara er að þessir þjónustupættir séu á einni hendi. Slíkt skapar möguleika til hagræðingar með bættri skipulagningu og framkvæmd. Búast má við að þjónustan verði markvissari og skilvirkari en ella. Réttarstaða fatlaðra verður skýrari og betur er unnt að tryggja samfellda og sveigjanlega þjónustu. Með þessu er fötluðum ekki lengur skipað á annan bekk en öðrum íbúum sveitarfélags sem sækja sinn rétt eftir almennum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

III. Afstaða heildarsamtaka fatlaðra.

Heildarsamtök fatlaðra, Öryrkjabandalag Íslands og Landssamtökin Þroskahjálp, hafa bæði stutt yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Landssamtökin Þroskahjálp hafa ítrekað ályktað að stefnt skuli að flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Hafa samtökin verið í fararbroddi að vinna þessari stefnu fylgis og

ályktanir þeirra verið skeleggar í þeim efnum.

Öryrkjabandalag Íslands studdi setningu laga nr. 161/1996 um yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaganna.

Fyrsta ályktun Þroskahjálpar um aukna ábyrgð sveitarfélaga í málefnum fatlaðra er að finna í stefnuskrá samtakanna sem samþykkt var á landsþingi þeirra 4. apríl 1992. Þar segir m.a.: „Landssamtökin Þroskahjálpar álíta að treysta beri lög um félagsþjónustu sveitarfélaga eins og frekast er unnt og að efla eigi sveitarfélögin til að gera þau færari um að taka að sér aukin félagsleg verkefni. Samtökin telja að stefna beri að því á allra næstu árum að ábyrgð á þjónustu við fatlaða færist frá ríki yfir til sveitarfélaga. Þau benda á að þjónusta sem er skipulögð í nánnum tengslum við þá sem hennar eiga að njóta eykur líkur á gæðum.“ Í október sama ár var þessi stefna ítrekuð á fulltrúaráðsfundi Þroskahjálpar, sem haldinn var að Hrafngili í Eyjafirði. Þar er þeim tilmælum beint til félagsmálaráðherra og samtaka sveitarfélaga „að þau hlutist til um að málefni fatlaðra verði flutt til sveitarfélaganna eftir eflingu þeirra“.

Á landsþingi Þroskahjálpar haustið 1993 var samþykkt hvatning til sveitarfélaga um að sameinast og „telur sameiningu brýnt hagsmunamál til að tryggja þjónustu í heimabyggð“. Landsþingið lagði hins vegar áherslu á „að málefni fatlaðra flytjist ekki til sveitarfélaga án nauðsynlegs undirbúnings og að fjármagn verði tryggt“.

Á landsþingi Þroskahjálpar haustið 1995 var því sérstaklega fagnað „að nokkur sveitarfélög hafa lýst áhuga á því að yfirtaka þjónustu við fatlaða“. Jafnframt var því lýst yfir „að grundvöllur þess að vel takist til við tilfærsluna sé að nægjanlegt fjármagn verði tryggt“. Á fulltrúaráðsfundi ári síðar lýsir fundurinn yfir „stuðningi við endurskoðun laga um málefni fatlaðra sem felur í sér að sveitarfélögin taki yfir stjórnun og rekstur málaflokksins frá ársbyrjun 1999. Við endurskoðun verði réttindagæsla fatlaðra efl. Einnig þarf að taka tillit til mismunandi aðstæðna í sveitarfélögunum.“

Á landsþingi Þroskahjálpar árið 1997 er samþykkt ályktun þar sem segir m.a. að þingið leggi „mikla áherslu á að gæði þjónustu við fatlaða verði tryggð og réttindagæsla efl. áður en ráðist verður í tilflutning á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga“. Loks er ályktað í málinu á síðasta fulltrúaráðsfundi Þroskahjálpar 1998 þar sem segir m.a.: „Fundurinn leggur sérstaka áherslu á að málefni fatlaðra verði ekki flutt til sveitarfélaganna nema þeim verði tryggðir tekjustofnar til að sinna þeim á viðhlítandi hátt. Fundurinn skorar á Alþingi að ákveða nýja dagsetningu fyrir yfirfærsluna og jafnframt að félagsmálaráðherra leggi fram framkvæmdaáætlun um nauðsynlega uppbyggingu í málefnum fatlaðra.“ Þá segir jafnframt að fundurinn ítreki „þá skoðun samtakanna að áður en að yfirtöku sveitarfélaga á þjónustu við fólk með fötlun geti orðið, þurfi einnig að tryggja réttindagæslu og ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu þeim til handa“.

IV. Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Fyrsta ályktun Sambands íslenskra sveitarfélaga um yfirtöku á málefnum fatlaðra sérstaklega var gerð á XV. landsþingi þess haustið 1994. Í þeirri ályktun er almennt fjallað um flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga til að styrkja og efla sveitarstjórnarstigið og færa ákvarðanatöku og ábyrgð nær þeim sem þjónustunnar njóta. Lagt var til að komið yrði á fót sérstakri samninganefnd ríkis og sveitarfélaga sem ynni að flutningi verkefna. Þá var gefinn tónninn um forgangsröðun við flutning verkefna, sbr. eftirfarandi: „Landsþingið telur rétt að fela sveitarfélögunum að fullu rekstur grunnskóla og heilsugæslustöðva, svo og yfirtöku verkefna á sviði málefna fatlaðra og aldraðra.“

Á XVI. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga í ágúst 1998 var minnt á að sú stefnu-mörkun sem fram kæmi í lögum um málefni fatlaðra um yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaga í byrjun árs 1999 væri í anda samþykktar landsþingsins frá 1994. Bent var á að enda þótt gildistöku yfirfærslunnar hefði verið frestað, hefðu verkefnisstjórn og starfshópar unnið að undirbúningi hennar og var hvatt til að þeirri vinnu væri haldið áfram með það að markmiði að sveitarfélögin tækju yfir málaflokkinn. Hins vegar ályktaði landsþingið um eftirfarandi skilyrði fyrir yfirtöku:

- „Að fullt samkomulag náist milli ríkis og sveitarfélaga um flutning verkefna og tekjustofna til sveitarfélaganna ... Tryggja verður með jöfnunaraðgerðum að tekjustofnar ... fari til sveitarfélaganna í réttu hlutfalli við umfang verkefnisins á hverju svæði eða í hverju einstöku sveitarfélagi.
2. Að um yfirfærsluna náist góð samstaða milli þeirra ráðuneyta sem málinu tengjast, sveitarfélaga, starfsmanna og félagasamtaka sem gegna þýðingarmiklu hlutverki á sviði málefna fatlaðra.
 3. Að samstaða náist milli sveitarfélaga á tilteknum þjónustusvæðum um byggingu og rekstur einstakra þjónustupátta, sem ekki er grundvöllur ... að færa til einstakra sveitarfélaga.
 4. Að fjármögnun stofnframkvæmda verði tryggð.“

Loks ályktaði landsþingið að þegar yfirstandandi undirbúningsvinnu væri lokið yrði samningur ásamt framkvæmdaáætlun um yfirfærsluna lagður fyrir fulltrúaráðsfund sambandsins til afgreiðslu.

V. Yfirtaka sveitarfélaga á málefnum fatlaðra á árunum 1996–1999.

Eins og vikið hefur verið að er í gildandi lögum um málefni fatlaðra kveðið sérstaklega á um samninga milli ríkis og sveitarfélaga um að sveitarfélögin annist þjónustu við fatlaða að hluta til eða öllu leyti, sbr. 13. gr. laga nr. 59/1992. Með lögum um reynslusveitarfélög, nr. 82/1994, bættist við sá möguleiki að sveitarfélög tækju yfir málefni fatlaðra í tilraunaskyni. Hér verða tilgreindir þeir samningar sem sveitarfélög hafa gert við ríkisvaldið um yfirtöku málefna fatlaðra samkvæmt áðurgreindum tvennum lagaheimildum.

Eyjafjarðarsvæðið.

Akureyrarbær tók að sér þjónustu við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu í samræmi við lög um reynslusveitarfélög, nr. 82/1994, með samningi, dags. 27. febrúar 1996. Gildistími samningsins er frá 1. apríl 1996 til 31. desember 1999.

Í samningnum fólst að Akureyrarbær tekur að sér að veita fötluðum sem eiga lögheimili í hlutaðeigandi sveitarfélögum alla þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, á vegum félagsmálaráðuneytis.

Sveitarfélögin eru: Akureyrarbær, Arnarneshreppur, Dalvíkurbyggð, Eyjafjarðarsveit, Glæsibæjarhreppur, Grímseyjarhreppur, Grýtubakkahreppur, Hálshreppur, Hríseyjarhreppur, Ólafsfjarðarkaupstaður, Skriðuhreppur, Svalbarðsstrandarhreppur og Öxnadalshreppur.

Í ljósi góðrar reynslu af samningnum hefur verið gerður nýr samningur sem gildir árin 2000–2001.

Þingeyjarsvæðið.

Húsavíkarkaupstaður, síðar Félagsþjónusta Þingeyinga, tók að sér þjónustu við fatlaða á Þingeyjarsvæðinu með samningi, dags. 3. janúar 1997, á grundvelli 13. gr. laga um málefni

fatlaðra, nr. 59/1992. Samningurinn gildi frá 1. janúar 1997 til 31. desember 1998.

Í samningnum fólst að félagsþjónusta Þingeyinga tekur að sér að veita fötluðum í hlutað-eigandi sveitarfélögum alla þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, á vegum félagsmálaráðuneytis.

Sveitarfélögin eru: Aðaldælahreppur, Bárðdælahreppur, Húsavíkurkaupstaður, Keldunes-hreppur, Ljósavatnshreppur, Raufarhafnarhreppur, Reykdælahreppur, Reykjahreppur, Skútu-staðahreppur, Svalbarðshreppur, Tjörneshreppur, Þórshafnarhreppur og Óxarfjarðarhreppur.

Í ljósi góðrar reynslu af samningnum hefur verið gerður nýr samingur sem gildir árin 2000–2001.

Suðausturland.

Hornafjarðarbær tók að sér þjónustu við fatlaða á Suðausturlandi með samningi, dags. 3. janúar 1997 á grundvelli 13. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992.

Samningurinn gildi frá 1. janúar 1997 til 31. desember 1998. Í samningnum fólst að Sveitarfélagið Hornafjörður tekur að sér að veita fötluðum, sem lögheimili eiga í Sveitarfélaginu Hornafirði og Djúpavogshreppi þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, á vegum félagsmálaráðuneytis.

Í ljósi góðrar reynslu af samningnum hefur verið gerður nýr samingur sem gildir árin 1999–2001.

Vestmannaeyjar.

Vestmannaeyjabær tók að sér þjónustu við fatlaða með samningi, dags. 3. janúar 1997, á grundvelli laga um reynslusveitarfélög, nr. 82/1994.

Samningurinn gildir árin 1997–1999. Í samningnum felst að Vestmannaeyjabær tekur að sér að veita fötluðum, sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu, þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, á vegum félagsmálaráðuneytis.

Í ljósi góðrar reynslu af samningnum hefur verið gerður nýr samingur sem gildir árin 2000–2001.

Norðurlandskjördæmi vestra.

Hinn 23. mars 1999 var gerður samningur milli félagsmálaráðuneytis og byggðasamlags um málefni fatlaðra í Norðurlandskjördæmi vestra. Samningurinn var gerður með heimild í 13. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Í honum felst að byggðasamlagið tekur að sér ábyrgð á framkvæmd laga um málefni fatlaðra. Í því felst m.a. að veita þjónustu og annast rekstur heimila og stofnana fyrir fatlaða í kjördæminu eftir nánari skilgreiningu á fylgiskjali sammingsins.

Byggðasamlaginu er skipt í fjögur þjónustusvæði, Vestur-Húnavatnssýslu, Austur-Húna-vatnssýslu, Skagafjarðarsýslu og Siglufjarðarkaupstað.

Gildistími sammingsins er út árið 2001.

Eins og framangreind upptalning ber með sér hafa nú þegar allmörg sveitarfélög tekið að sér málefni fatlaðra. Er reynslan góð og samningar þar að lútandi hafa því verið framlengdir.

VI. Endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Eins og fram kemur í inngangi er frumvarpinu öðru fremur ætlað að fella saman lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og lög um málefni fatlaðra. Jafnframt eru lögin um félagsþjón-

ustu sveitarfélaga endurskoðuð, enda gert ráð fyrir því við gildistöku þeirra vorið 1991 að það skyldi gert að fimm árum liðnum. Um þörf á endurskoðun á félagsþjónustunni segir svo í athugasemdum frumvarpsins er síðar varð að lögum nr. 40/1991 að slík lög þurfi „að vera í stöðugri endurskoðun vegna nýrra sjónarmiða sem skjóta ört upp kollinum á þessum vettvangi“. Þegar kom að endurskoðun laganna árið 1996 var þegar í deiglu að yfirfæra málefni fatlaðra til sveitarfélaga. Var því niðurstaðan sú að í þeirri lotu skyldu „meiri háttar athugunarefni liggja milli hluta“ eins og fram kemur í athugasemdum frumvarpsins er síðar varð að lögum nr. 34/1997, um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Það er því í raun nú með frumvarpi þessu sem heildarendurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga frá árinu 1991 á sér stað.

Ekki er lögð til nein grundvallarbreyting á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Sú hugmyndafræði sem þau lög byggjast á er talin í fullu gildi.

VII. Helstu einkenni frumvarpsins.

Samruni laga.

Sú staðreynd að verið er að fella saman lög um félagsþjónustu sveitarfélaga annars vegar og lög um málefni fatlaðra hins vegar setur að sjálfsögðu svip á frumvarpið. Lögin eru um margt ólík að uppbyggingu og efni og ber frumvarpið svipmót af því. Þjónusta við fatlaða hefur um langa hríð verið veitt á grundvelli sérlaga sem kveða skýrt á um skyldur ríkisins og rétt einstaklinga til þjónustunnar. Einnig kveða lögin eðli máls samkvæmt nokkuð ítarlega á um framkvæmd. Öðru máli gegnir um lög um félagsþjónustu sveitarfélaga sem eru rammalög sem ná yfir víðtækt svið þar sem skyldur sveitarfélaga eru ekki nákvæmlega tíundaðar heldur svigrúm sveitarfélaga talsvert.

Við samruna laga sem eru jafnólík að uppbyggingu og lög um málefni fatlaðra og félagsþjónustu sveitarfélaga hefur verið leitast við að viðhalda helstu einkennum beggja. Þannig eru skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustuna án fyrirvara í frumvarpinu á sama hátt og skyldur ríkisins eru nú samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Skyldum sveitarfélaga fylgir réttur einstaklinga. Á hinn bóginn viðhaldast einkenni laga um félagsþjónustu sveitarfélaga um svigrúm sveitarfélaga við framkvæmd þjónustunnar. Leitast er við að samræma viðfangsefni beggja laganna í frumvarpi þessu á þann hátt að markmiðum hvorra tveggja verði náð og nýju lögin um félagsþjónustu sveitarfélaga rúmi jafnt þjónustu sem er almenns eðlis og sérhæfð.

Þjónustubarfir í fyrirrúmi.

Lög um málefni fatlaðra fjalla að sjálfsögðu um tiltekinn þjóðfélagshóp og í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eru skyldur sveitarfélaga að verulegu leyti skilgreindar miðað við þarfir einstakra þjóðfélagshópa, svo sem börn, unglunga, aldraða og fátæka. Við samningu þessa frumvarps er önnur hugsun lögð til grundvallar. Í stað þjóðfélagshópa er lögð áhersla á að sundurgreina þær þarfir sem eru fyrir þjónustu, óháð því hvort þær finnist frekar hjá einum þjóðfélagshópi en öðrum. Það sjónarmið liggur að baki að þessi nálgun sé líklegri til árangurs þegar tekið er mið af markmiðum hvorra tveggja laganna um að stuðla að velferð á grundvelli samhjálpur og jöfnum rétti til lífsgæða. Að auki má benda á þá staðreynd að þjónustubarfir einstakra þjóðfélagshópa eru oftast ekki þær sömu og enginn ávinningur fólgin í aðgreiningu þeirra. Enda þótt framangreint sé meginregla og rauður þráður í frumvarpinu verður þó að víkja frá meginreglu þegar tvenns konar þjónusta á í hlut, annars vegar heimili fyrir fötlud börn og hins vegar skammtímadvöl fyrir fatlaða og langveika. Þörf

á slíkri þjónustu er fyrir hendi þegar tveir framangreindir hópar eiga í hlut og því verður ekki hjá því komist að þessara sértæku þarfa sjái stað í frumvarpinu.

VIII. Helstu nýmæli frumvarpsins.

Skyldur sveitarfélaga skerptar.

Segja má að í frumvarpinu felist að verulega sé skerpt á skyldum sveitarfélaga til að veita íbúum sínum félagsþjónustu. Tilgangurinn er sá að félagsþjónustan verði ótvírætt jafnvíg annarri velferðarþjónustu, svo sem heilbrigðisþjónustu og menntakerfi. Þannig er sveitarfélögum skylt að veita þá þjónustu sem frumvarpið tilgreinir þótt þau hafi sjálfsákvörðunarrétt um útfærslu þjónustunnar. Í núgildandi lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er á nokkrum stöðum að finna hvatningu og heimildarákvæði til að veita tiltekna þjónustu, t.d. á sviði húsnæðismála og þjónustu við aldraða. Í frumvarpinu er lögð til breyting á þessu þannig að einungis verði kveðið á um skyldur sveitarfélaganna í félagslegum efnum í stað hvatningarákvæða eða ákvæða með fyrirvara um skyldurnar. Auk þess sem breyting þessi er nauðsynleg til að félagsþjónustan verði jafnvíg annarri velferðarþjónustu er hún óhjákvæmileg til að fatlaðir glati í engu þeim rétti sem þeim er nú tryggður samkvæmt lögum um málefni fatlaðra.

Verkefni félagsmálaráðuneytis ítarlegar tilgreind en nú er.

Rétt þykir að tilgreina nánar en gert er í núgildandi lögum hverjar séu skyldur ríkisvaldsins við framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Er það talinn liður í nútímalegri félagsþjónustu að samskipti ráðuneytis og sveitarfélaga séu greið og uppbyggileg, að ráðuneytið hafi vakandi augu með framkvæmd málaflokksins og sýni nauðsynlegt frumkvæði. Með nútímalegri félagsþjónustu er átt við faglega þjónustu sem einstaklingar eiga rétt á. Einnig vegur hér þungt yfirfærsla málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga sem ýtir undir nauðsynlegt eftirlit af hálfu ríkisvaldsins.

Til að greiða fyrir árangursríku eftirliti af hálfu ráðuneytisins er kveðið á um að sveitarfélög skuli árlega gera grein fyrir störfum sínum. Þá er ráðuneytinu ætlað að hafa frumkvæði að fræðslu til sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu og leiðbeina og miðla upplýsingum. Jafnframt er sérstaklega kveðið á um skyldur ráðuneytis til að safna upplýsingum um framkvæmd þjónustunnar og að stuðla að rannsóknum á þessu sviði. Síðast en ekki síst er lagt til að félagsmálaráðuneytið leggi mat á hvort markmiðum laganna hafi verið náð í einstökum sveitarfélögum. Nánar er getið um það atriði í næsta undirkafla.

Samvinna sveitarfélaga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þar sem markmiðum laganna verði ekki náð á annan hátt, t.d. vegna fámennis sveitarfélags, skuli þau sameinast um þjónustuna. Gert er ráð fyrir því að félagsmálaráðuneytið leggi mat á hvort þetta eigi við í einstökum sveitarfélögum. Telji ráðuneytið að markmið laganna hafi ekki náðst er viðkomandi sveitarfélagi gert skylt að leggja fram tillögur til ráðuneytisins um hvernig það vilji sameinast öðru sveitarfélagi um þjónustuna eða bæta úr á annan hátt.

Aðgangur að fagfólki.

Í frumvarpinu er sveitarfélögum gert skylt að hafa á að skipa hæfu og menntuðu starfsfólki í félagsþjónustunni. Reynslan sýnir að virk, fagleg félagsþjónusta stendur og fellur með því að sveitarfélög hafi starfsfólk til að annast málaflokkinn. Ráðning starfsmanns getur verið dæmigert samstarfsverkefni fámennra sveitarfélaga.

Þá er sérstaklega kveðið á um að félagsmálanefndir skuli hafa á að skipa eða eiga aðgang að háskólamenntuðu fólki til að veita sérhæfða ráðgjöf. Eftir því sem félagsþjónustunni vex fiskur um hrygg er eðlilegt að gerðar séu miklar kröfur til starfsfólks og að það hafi menntun og hæfni til að axla þá ábyrgð sem kröfur eru gerðar um. Sérstaklega er hér dregið fram mikilvægi þess að þeir sem veita fólki ráðgjöf í einkamálum þess hafi til þess tilskilda menntun.

Grundvallarreglur við framkvæmd.

Frumvarpið hefur að geyma reglur sem ætlast er til að framkvæmd félagsþjónustunnar grundvallist á. Reglur þessar má líta á sem siðferðilega undirstöðu framkvæmdarinnar. Þannig er gert ráð fyrir að borin sé virðing fyrir þörfum einstaklingsins og sjónarmiðum hans. Þjónustan sé veitt í samráði við einstaklinginn þannig að tekið sé tillit til óska hans eftir því sem kostur er. Við framkvæmd hennar skal forðast sérgreiningu þeirra sem þjónustunnar njóta, en það er í raun ein hlið þess að virðing fyrir fólki sé í fyrirrúmi. Áhersla er lögð á að þjónustan sé auðskiljanleg og aðgengileg almenningi. Síðast en ekki síst skal nefnt að félagsmálanefnd er ætlað að gæta jafnræðis og vera útvörður fólks í sveitarfélaginu hvað varðar rétt þess til þjónustu samkvæmt þessum lögum og öðrum lögum.

Ákvæði um leikskóla felld brott.

Í núgildandi lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er að finna lagaákvæði um skyldur sveitarfélaga í leikskólamállum, einkum er varðar uppbyggingu leikskólans. Þegar lög um félagsþjónustu sveitarfélaga voru samþykkt á Alþingi vorið 1991 hafði verið talsverður ágreiningur um stöðu leikskólans. Fram til þess tíma hafði leikskólinn verið snar þáttur í félagsþjónustu sveitarfélaga og höfðu félagsmálanefndir sveitarfélaga yfirleitt farið með stjórn þeirra mála. Litið var svo á að leikskólinn væri þáttur í þjónustu sveitarfélaganna við fjölskylduna og því eðlilegt að fjallað væri um hann í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þetta sjónarmið mætti andstöðu og samhliða félagsþjónustulögunum samþykkti Alþingi lög um leikskóla þar sem önnur sjónarmið voru lögð til grundvallar. Í þeim er gert ráð fyrir að leikskólinn sé fyrsta skólastig barnsins og heyri því undir menntakerfi. Áhrif leikskólaganna urðu þau að smám saman færðust málefni leikskólans undir skólaskrifstofur sveitarfélaganna og því er hann ekki lengur hluti af skipulagðri félagsþjónustu. Af þessum ástæðum er nú lagt til að ákvæði laganna um skyldur sveitarstjórna til að annast byggingu og rekstur leikskóla og tryggja eftir föngum framboð á leikskólarými verði felld brott. Um það efni gildi lög um leikskóla.

Þjónustusamningar.

Á undanförunum árum hefur í vaxandi mæli verið lögð áhersla á að bjóða út þjónustu og einstök rekstrarverkefni hins opinbera. Nefna má þær áherslur sem fólgnar eru í stefnu sem kennd er við „nýskipan ríkisreksturs“ og fylgt hefur verið síðustu árin. Með nýjum lögum um fjárreiður ríkisins var lagaleg undirstaða þessarar stefnu treyst, en í þeim eru m.a. ákvæði um einkaframkvæmd og gerð þjónustusamninga um rekstrarverkefni. Búast má við að sveitarfélögin muni fylgja ríkinu eftir á þessu sviði. Enda þótt félagasamtökum og einkaaðilum hafi ekki enn sem komið er verið fallin mörg verkefni á ábyrgð sveitarfélaga er líklegt að sú verði þróunin. Þessi stefna getur verið vel til þess fallin að auka hagkvæmni og sveigjanleika þjónustunnar og fallið ágætlega að staðbundnum aðstæðum.

Rýmra hlutverk úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Með ákvæði félagsþjónustulaga um málskot og sérstaka úrskurðarnefnd, sem færi með fullnaðarúrskurðarvald á sviði stjórnsýslunnar, var réttarstaða borgarans til félagsþjónustu bætt verulega. Í frumvarpinu er skotið enn styrkari stoðum undir úrskurðarnefndina með því að gera verkefni hennar rýmri. Nú er lagt til að unnt sé að skjóta til nefndarinnar öllum ákvörðunum félagsmálanefndar, en ekki einungis tilteknum ákvörðunum eins og nú er.

Um þetta efni vísast að öðru leyti til athugasemda við 48. gr. frumvarpsins.

Framkvæmdasjóður fatlaðra lagður niður.

Framkvæmdasjóður fatlaðra var stofnaður með lögum um málefni fatlaðra, nr. 41/1983. Verkefni Framkvæmdasjóðs fatlaðra hafa ætíð verið fyrst og fremst að standa undir kostnaði við byggingu stofnana og annarra stofnframkvæmda, þ.e. sambýla, verndaðra vinnustaða, dagvista og skammtíamavistana. Hér er um skyldur sjóðsins að ræða. Mikil uppbygging sambýla á níunda áratugnum ásamt öðrum þjónustuúrræðum, svo sem vernduðum vinnustöðum og dagvistum, hefði vart orðið ef framkvæmdasjóðsins hefði ekki notið við.

Auk framangreindra stofnframkvæmda er Framkvæmdasjóði fatlaðra heimilt að veita fé til eftirfarandi verkefna:

- Styrk til framkvæmdaraðila til að koma á fót félagslegum íbúðum.
- Allt að 10% af ráðstöfunarfé sjóðsins til lagfæringa á aðgengi opinberra bygginga.
- Allt að 25% af ráðstöfunarfé sjóðsins til meiri háttar viðhaldsframkvæmda á þeim heimilum og þjónustustofnunum sem veitt hefur verið fé til að koma á fót.
- Til annarra framkvæmda sem nauðsynlegar eru í þágu fatlaðra, svo sem breytinga á almennum vinnustöðum.
- Frá árinu 1994 hefur sjóðnum jafnframt verið gert samkvæmt ákvæðum fjárlaga að veita fé til styrkja sem svæðisskrifstofum málefna fatlaðra er heimilt að veita til verkfæra- og tækjakaupa og námskostnaðar skv. 27. gr. laga um málefni fatlaðra.

Við yfirlýsingu málefna fatlaðra til sveitarfélaga, og þar með samruna málefna fatlaðra og félagsþjónustu sveitarfélaga, er einsýnt að hlutverki sjóðsins er lokið og að verkefni hans verða ein af verkefnum félagsþjónustu sveitarfélaga eins og aðrar skyldur sveitarfélaga á þeim vettvangi. Einnig má benda á að þær breyttu áherslur í frumvarpi þessu sem fela í sér þjónustu sem tekur mið af einstaklingsþörfum og blöndun fatlaðra og ófatlaðra hníga í sömu átt.

Vistheimili fatlaðra.

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir nýjum vistheimilum sem leið í húsnaðismálum fatlaðra, sbr. 21. og 28. gr. þess. Um þjónustu við fatlaða sem er veitt af sjálfseignarstofnunum vísast til ákvæðis til bráðabirgða II.

Atvinnumál fatlaðra heyri undir Vinnumálastofnun.

Í lögum um málefni fatlaðra eru ítarleg ákvæði um atvinnumál fatlaðra sem eru til þess fallin að auka möguleika fatlaðra til starfa á almennum markaði. Undir atvinnumál fatlaðra er einnig felld hæfing, iðja og þjálfun.

Atvinnumál fatlaðra flokkast ekki undir félagsþjónustu í frumvarpi þessu. Þó skal tekið fram að hæfing, iðja og þjálfun, sem nú eru felldar undir atvinnumál fatlaðra samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, eru hér flokkaðar sem félagsþjónusta og teljast því ein grein hennar, sbr. 33. gr. frumvarpsins.

Hins vegar er lagt til að eiginleg atvinnumál fatlaðra, þ.e. vinnumiðlun, aðstoð og starfsþjálfun á vinnumarkaði og vernduð vinna, þar sem gerð er krafa um framleiðslu gegn launum falli undir Vinnumálastofnun. Með verndaðri vinnu er átt við vinnu á vernduðum vinnustöðum eða störf innan dagvistar sveitarfélaga. Ekki er talin þörf á breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997, til að Vinnumálastofnun taki yfir starfsráðgjöf, atvinnuleit og vinnumiðlun fatlaðra. Um aðstoð við fatlaða á almennum vinnumarkaði er talið tryggara, til að taka af öll tvímæli, að tiltekið verði í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir að sú þjónusta færist til Vinnumálastofnunar. Ljóst liggur fyrir að lög um vinnumarkaðsaðgerðir taka ekki til verndaðrar vinnu án lagabreytinga.

Með hliðsjón af framansögðu er lagt til að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir verði breytt á þann veg að þau taki annars vegar til aðstoðar við fatlaða á almennum vinnumarkaði og hins vegar til verndaðrar vinnu. Skilyrði þess að slík störf falli undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir er að fyrir þau séu greidd laun samkvæmt kjarasamningi.

Sérstök lög um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins starfar nú skv. 16. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Ekki er lagt til að starfsemi stofnunarinnar færist til sveitarfélaga. Það efni fellur því utan við félagsþjónustu sveitarfélaga og er því ekki fjallað um það í frumvarpinu. Í tengslum við frumvarpið er því flutt sérstakt frumvarp um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins sem byggist að verulegu leyti á 16. gr. núgildandi laga um málefni fatlaðra.

Samstarfsnefnd málefna fatlaðra.

Í beinum tengslum við yfirlýsingu málefna fatlaðra til sveitarfélaga er lagt til að skipuð verði nefnd með fulltrúum ríkis, sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðra til að vaka yfir hvernig til tekst með yfirlýsningunni. Skuli nefndin sitja í fjögur ár.

Hér er ekki um hluta af eiginlegri félagsþjónustu að ræða heldur tímabundna ráðstöfun sem tengist yfirlýsingu málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Er það einn þáttur í réttindagæslu fatlaðra í samræmi við ákvæði laga nr. 161/1996, en þar er tekið fram að við yfirlýsninguna skuli hugað að réttindagæslu fatlaðra.

Um einstaklingsbundna réttindagæslu fatlaðra verður flutt sérstakt frumvarp.

IX. Breytingar á frumvarpinu frá því að laganefnd skilaði tillögum sínum.

Laganefnd skilaði félagsmálaráðherra tillögum sínum að frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga 22. október 1999.

Eftir að laganefnd hafði lagt fram tillögu sína að frumvarpinu átti ráðherra viðræður um frumvarpið við Samband íslenskra sveitarfélaga. Einnig var frumvarpið lagt fyrir verkefnisstjórn yfirlýsingu málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Frá báðum aðilum komu fram nokkrar breytingartillögur sem ráðherra féllst á. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

Rétt þótti að tiltaka í 3. gr. frumvarpsins að sveitarstjórnir skyldu hafa viðbúnað til þess að sveitarfélög væru fær um að standa undir þeim skyldum sem lögin leggja þeim á herðar. Óþarft þótti að taka fram í 4. gr. frumvarpsins að stefnumótun færi fram í félagsmálaráðuneyti. Í 10. gr. var felld brott ein af grundvallarreglum frumvarpsins að félagsmálanefnd skyldi í störfum sínum eiga samráð við félagasamtök og hagsmunasamtök þeirra sem félagsþjónustu njóta við uppbyggingu og stefnumótun þjónustunnar. Jafnframt var felld brott úr 13. gr. ákvæði um að að tilhlutan sveitarfélaga skyldi vera skipulagt tómsundastarf fyrir börn og unglinga sem miðaði að því að beina athafnaþörf æskufólks á heillavænlegar brautir. Þess

í stað eru tómtundir barna tilgreindar sem eitt af verkefnum félagsmálanefndar, sbr. 13. gr. Skylda sveitarfélags varðandi forvarnastarf gagnvart áhættuhópum, sbr. 14. gr., er ekki jafn-afdráttarlaust orðuð og laganefnd lagði til. Breyting af sama meíði var gerð á 20. gr., þ.e. skylda sveitarfélaga til að hafa nægt framboð á leiguhúsnæði ekki jafnfortakslaust orðuð og fram kom í frumvarpsdrögum laganefndar. Ekki var fallist á tillögu laganefndar um að úrskurðarnefnd félagsþjónustu hefði heimild til að breyta úrskurði eins og felst í eðli kæruréttar. Var það atriði því fellt brott úr 49. gr. Við gjaldtökuheimild 53. gr. frumvarpsins bættist nýr liður, 7. tölul., þess efnis að sveitarfélögum væri heimil gjaldtaka fyrir eftirlit með rekstraraðilum og leyfisveitingar, svo og ákvæði um að sveitarfélögum væri heimilt að taka húsa-leigu af einstaklingum sem búa í húsnæði sem ætlað er til að mæta sérþörfum. Í samstarfsnefnd málefna fatlaðra, sbr. ákvæði til bráðabirgða I, verði fjölgað um tvo fulltrúa þannig að Samband íslenskra sveitarfélaga eigi þar þrjá í stað eins. Að lokum var lögð fram ný tillaga um framtíðarskipan sjálfseignarstofnananna, sbr. ákvæði til bráðabirgða II. Í stað tillögu laganefndar um að eftir úttekt á þeim stofnunum skyldu viðkomandi sveitarfélög taka að sér þjónustu við íbúa sjálfseignarstofnana, í formi íbúða eða sambýla, þremur árum frá gildistöku laganna varð ofan á að lokið verði samningum milli sveitarfélaga og stofnananna um fyrirkomulag í rekstri fyrir 1. ágúst árið 2001. Forsenda fyrir samkomulagi er ósk frá viðkomandi sveitarfélagi þar að lútandi.

Eftir að laganefnd hafði lokið störfum var unnið að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir í tilefni af yfirferlu atvinnumála fatlaðra til Vinnumálastofnunar, sbr. 55. gr. þessa frumvarps. Í fyrirnefndu frumvarpi er lagt til að greinarmunur milli atvinnumála fatlaðra annars vegar og félagsþjónustu hins vegar komi fram í því hvort fötluðum eru greidd laun samkvæmt kjarasamningum. Ástæða þessa var sú að sýnt þykir að einungis vinna í þeim skilningi falli að þeirri grunnhugsun sem býr að baki laga um vinnumarkaðsaðgerðir og heiti þeirra laga ber raunar með sér. Önnur aðstoð við fatlaða á almennum vinnumarkaði, svo sem verkstjórn og vinna í verndaðri vinnuaðstöðu, verði því á vegum dagvistar félagsþjónustu, sbr. 33. gr. frumvarpsins. Að lokum kom fram í undirbúningi við breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir að nauðsynlegt væri að úttekt sem gera þarf á vernduðum vinnustöðum þar sem saman fer vinna, hæfing og iðja verði gerð fyrir samþykkt frumvarps þessa. Ákvæði í frumvarpi um þá úttekt sýndi sig því að vera óþarft og var því fellt brott.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða markmiðsgrein laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Þar er að finna grunntón og hugmyndafræði að baki félagsþjónustu sem þykir hafa staðist tímans tönn og því ekki ástæða til að hrófla við. Enn sem fyrr eru því lyklatríðin félagslegt og fjárhagslegt öryggi, velferð, samhjálp, ábyrgð einstaklings á sjálfum sér og öðrum, hjálp til sjálfsbjargar og sjálfsákvörðunarréttur fólks.

Þær nýju áherslur sem fram koma í greininni og lúta að jöfnum rétti manna til lífsgæða og virkrar þátttöku í samfélaginu eiga einkum rót sína að rekja til baráttumála fatlaðra um langt skeið. Blöndun fatlaðra og ófatlaðra og að fötluðum séu sköpuð skilyrði til að lifa eðlilegu lífi ris þar hæst. Ljóst er þó að áherslan á jafnan rétt til lífsgæða er almenn, nær til allra manna.

Um 2. gr.

Áhersla er lögð á að félagsþjónusta sem einstaklingum er veitt sé fjölbreytt og við hæfi hvers og eins. Félagsmálanefnd, eða starfsmönnum hennar, er ætlað það mikilvæga verkefni að meta þörf á þjónustu í hverju tilviki, þ.e. útfæra hverjar eru lögbundnar skyldur sveitarfélaga gagnvart einstaklingum í hverju máli fyrir sig. Skal sveigjanleiki þar vera í fyrirrúmi enda tilvikin og þarfirnar fjölbreyttar. Við þetta mat skal ætíð horft til markmiðsgreinar laganna um ábyrgð einstaklings á sjálfum sér, hjálp til sjálfsbjargar og sjálfsákvörðunarrétt hans.

Enda þótt gengið sé út frá að þjónustan sé einstaklingsmiðuð, miðist við mat á þörfum á þjónustu, segir sig sjálf að hún skal veitt samkvæmt almennum reglum, þ.e. lögum og reglugerð og reglum sveitarfélaga ef því er að skipta. Mismunandi þjónusta sem fólk fær byggist því ætíð á málefnalegum forsendum, mismunandi þörfum.

Eins og upptalning á einstökum þáttum þjónustunnar ber með sér miðast þjónustan við þarfir, en ekki við einstaka hópa fólks. Þjónustunni er lýst almennt og á að taka til allra þeirra sem á henni þurfa að halda. Þetta er rauði þráðurinn í frumvarpinu. Frá þessari meginreglu verður þó að víkja þegar um er að ræða tvenns konar þjónustu: Annars vegar heimili fyrir alvarlega fötluð börn sem geta ekki búið í heimahúsum vegna fötlunar sinnar. Eðli máls samkvæmt er slíkrar þjónustu einungis þörf þegar um alvarlega fötlun er að ræða. Hins vegar skammtímadvöl sem ætluð er fötluum og langveikum til þess að veita þeim tilbreytingu og léttu álagi af fjölskyldum. Sammerkt með þessum tveimur þjónustugreinum er nauðsyn á búsetu eða dvöl utan heimilis að degi eða allan sólarhringinn. Þar er í eðli sínu um sértæka þjónustu að ræða og sér þess stað í frumvarpinu.

Tekið skal fram að þar sem fötlun er nefnd sérstaklega í frumvarpi þessu er lagður sams konar skilningur í það hugtak og gert er í lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, sbr. 2. gr. þeirra laga. Er það rökrétt afleiðing þess að verið er að yfirfæra til sveitarfélaga þá þjónustu við fatlaða sem ríkið veitir nú samkvæmt sérlögum um málefni fatlaðra. Jafnframt skal tekið fram að í athugasemd við 1. gr. frumvarps til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, sem flutt er ásamt frumvarpi þessu og hefur að geyma þann þátt málefna fatlaðra sem ekki verður færður til sveitarfélaga, segir svo um hugtakið fötlun: „Með hugtakinu fötlun er átt við ástand sem skapast þegar einstaklingur þarf fjölþætta þjónustu og aðstoð til langframa.“ Felur sú skilgreining í sér sams konar merkingu og lögð er í hugtakið fötlun í nágildandi lögum um málefni fatlaðra, enda tekið fram í athugasemd við 1. gr. framangreinds frumvarps að ekki sé verið að útvíkka fötlun frá því sem fram kemur í gildandi lögum um málefni fatlaðra. Í frumvarpi til laga um réttindagæslu fatlaðra, sem einnig er flutt samhliða frumvarpi þessu, er vísað til skilgreiningar á fötlun í áður nefndu frumvarpi til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Þannig verður skilgreiningu á fötlun að finna í tveimur frumvörpum um tiltekin málefni fatlaðra sem flutt eru samhliða frumvarpi þessu. Sú skilgreining á hins vegar ekki heima í almennum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Um þá merkingu sem lögð er í hugtakið langveik börn vísast til laga um félagslega aðstoð, nr. 118/1993, og reglugerðar um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og langveikra barna, nr. 504/1997. Auk þess er vísað til skýrslu nefndar, skipaðrar af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, um stefnumótun í málefnum langveikra barna. Þar segir svo um þetta efni: „Hugtakið langsjúk börn er hvergi skilgreint með nákvæmum hætti, en almennt talað er átt við þau börn sem þurfa að vera undir læknishendi a.m.k. 3 mánuði samfellt vegna sjúkdóms sem hefur veruleg áhrif á daglegt líf barnsins.“ (Júní 1999).

Eins og tekið er fram í greininni er félagsþjónustan annars vegar almenns eðlis og hins vegar felur hún í sér einstakar þjónustugreinar. Þær þjónustugreinar sem raktar eru í greininni

eru þær sömu og tilgreindar eru í IX. kafla frumvarpsins. Upptalningin er ekki tæmandi. Komi að mati félagsmálanefndar í ljós þörf á annars konar þjónustu en fram kemur í greininni er gert ráð fyrir að viðkomandi sveitarfélag bregðist við því.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er tekið fram að sveitarfélögum er skylt að veita félagsþjónustu samkvæmt lögnum. Rétt þykir að taka þetta sérstaklega fram til að taka af allan vafa um að lagðar eru sömu ótvíræðu skyldur á sveitarfélög gagnvart íbúum sínum og ríkið ber nú gagnvart fötluðum samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Með ótvíræðri skyldu er hér átt við að aðstæður í sveitarfélaginu sjálfu, svo sem fámenni og fjárskortur, getur aldrei haft í för með sér að einstaklingi sem þörf hefur á aðstoð sem tiltekin er í frumvarpinu sé synjað um aðstoð.

Þegar yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga var ákveðin með lögum nr. 161/1996 sagði svo í frumvarpi til þeirra laga að tryggt yrði að vera að lögbundin réttindi fatlaðra yrðu ekki fyrir borð borin í nýjum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þegar gildandi lög um málefni fatlaðra og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga verða þannig felld saman í ein lög, eins og frumvarp þetta felur í sér, liggur ljóst fyrir að sveitarfélögum verður skylt að veita fötluðum alla þá þjónustu sem ríkinu er nú skylt að veita samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Með því að fella saman lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og lög um málefni fatlaðra er jafnframt ljóst að sveitarfélög bera sömu skyldur gagnvart öllum mönnum ef gildar ástæður eru fyrir þörf á þjónustu. Afdráttarlaus skylda sveitarfélaga til að veita félagsþjónustu gerir það að verkum að félagsþjónustan verður jafnsett annarri velferðarþjónustu sveitarfélagsins þar sem skyldur eru ótvíræðar, svo sem í málefnum grunnskóla og heilsugæslu. Í þessu ljósi má líta svo á að yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga sé lyftistöng fyrir félagsþjónustuna í heild sinni.

Framangreint er einungis staðfesting beinum orðum í lögum á þeirri framkvæmd sem verið hefur að festa sig í sessi í sveitarfélögum á undanförunum árum. Sveitarfélög telja nú félagsþjónustu sjálfsagða skyldu við íbúana sem einn lið í velferðarþjónustu sveitarfélaga. Eitt dæmi um þessa þróun er að finna í lögum nr. 34/1997, um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Með fyrrnefndum lögum var félagsmálanefndum gert fortakslaust skylt að veita félagslega ráðgjöf, en það var áður skylt „eftir föngum“. Slíkt orðalag heyrir nú sögunni til innan félagsþjónustu sveitarfélaga verði frumvarp þetta að lögum.

Óbreytt stendur nú sem fyrr að sveitarfélög hafa svigrúm til að útfæra þjónustuna og hvernig hún er veitt.

Um 4. gr.

Rétt þykir að tiltaka ítarlegar en í gildandi lögum hvað felst í yfirstjórn félagsmálaráðuneytis og hver verkefni þess eru á sviði félagsþjónustunnar. Ábyrgð ríkisins komi þannig skýrt fram í lögnum. Á það ekki síst við nú þegar málefni fatlaðra verða færð frá ríki til sveitarfélaga.

Greina má efni ákvæðisins í eftirtalda flokka:

- eftirlit,
- setning reglugerða,
- leiðbeiningar og fræðsla til sveitarfélaga,
- söfnun upplýsinga,

- rannsóknir á sviði félagsþjónustu,
- mat á hvort markmiðum félagsþjónustu hafi verið náð í einstökum sveitarfélögum,
- úrskurður í ágreiningsmálum sem kunna að rísa milli sveitarfélaga.

Mikilvægur liður í eftirliti ráðuneytisins er að koma á reglubundnu samstarfi milli þess og sveitarfélaga. Þannig er gert ráð fyrir að sveitarfélögin geri ráðuneytinu árlega grein fyrir störfum sínum. Ekki er lagt til að binda í lög að það verði gert í skýrsluformi. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að upplýsingarnar séu veittar á stöðluðu formi sem ráðuneytið gefur út til að upplýsingarnar séu sambærilegar milli sveitarfélaga.

Leiðbeiningar, upplýsingar og fræðsla til sveitarfélaga er ávallt mikilvæg, ekki síst nú þegar sveitarfélögum bætist nýr málaflokkur sem þau hafa lítið komið nærri áður, þ.e. málafni fatlaðra. Því er lögð sérstök áhersla á þetta atriði nú. Á vegum félagsmálaráðuneytisins hefur verið gengist fyrir námskeiðum um félagsþjónustu um land allt. Við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga þarf að gæta þess sérstaklega að sú viðamikla þekking á málaflokknum sem safnast hefur saman hjá ríkinu, þ.e. á svæðisskrifstofum málefna fatlaðra, svæðisráðum og félagsmálaráðuneyti, glattist ekki heldur skili sér til sveitarstjórnarmanna, fulltrúa félagsmálanefnda og starfsmanna þeirra. Átaks í leiðbeiningum og fræðslu til sveitarfélaga er því þörf verði frumvarp þetta að lögum og þykir ljóst að ríkið beri ábyrgð á því starfi. Setningu laganna verði fylgt úr hlaði með fræðslustarfsemi í sveitarfélögum.

Félagsmálaráðuneytið hefur á undanförunum árum safnað saman upplýsingum um stöðu og framkvæmd félagsþjónustunnar, en þörf er á ítarlegri upplýsingum um þennan málaflokk. Enn fremur hefur Hagstofa Íslands tekið saman tölfræðilegar upplýsingar um fjárhagsaðstoð, félagslega heimaþjónustu og daggæslu barna í heimahúsum. Í því skyni að renna styrkari stoðum undir stefnumótun á þessu sviði og tryggja betur það eftirlit sem ráðuneytinu ber að hafa er í frumvarpinu sérstaklega kveðið á um að ráðuneytið safni saman upplýsingum um framkvæmd þjónustunnar. Nauðsynlegt er m.a. að afla upplýsinga um gæði þjónustunnar, umfang hennar og framkvæmd hjá sveitarfélögum.

Lagt er til að ráðuneytið stuðli sérstaklega að rannsóknum á sviði félagsþjónustu. Vandaðar rannsóknir, sem leiða til markvissra niðurstaðna eru ómetanlegar við stefnumótun í málaflokknum og geta verið forsenda mats á þjónustunni. Enn fremur styrkja vel unnar rannsóknir þróunarstarf innan félagsþjónustunnar. Leggja mætti áherslu á ýmsar rannsóknir um framkvæmd afmarkaðra þátta hennar og hvaða afleiðingar nýbreytni og tilraunaverkefni í þjónustu hafa á gæði hennar. Fjármagni úr Rannsóknar- og þróunarsjóði félagsþjónustu skv. 50. gr. er m.a. ætlað að renna til þessara verkefna.

Um það nýmæli að félagsmálaráðuneytið eigi að hafa frumkvæði að því að leggja mat á hvort markmiðum félagsþjónustu hafi verið náð í einstökum sveitarfélögum vísast til skýringa við 7. gr. frumvarpsins.

Nýmæli er að kveða sérstaklega á um að félagsmálaráðuneytið skeri úr komi til ágreinings milli sveitarstjórna. Ákvæði er til öryggis til að taka af öll tvímæli um hvar úrskurðarvaldið liggi ef til ágreinings kæmi.

Um 5. gr.

Ákvæðið sem fjallar um meginverkefni félagsmálanefndar sveitarfélaga er fyllra að efni til en 5. gr. gildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, en engar efnislegar breytingar.

Í 3. mgr., sem fjallar um ákvarðanir í málefnum einstaklinga, er tekið fram að félagsmálanefnd taki ákvörðun um rétt manna í umboði sveitarstjórnar. Á það við um öll störf félagsmálanefndar, sbr. 1. mgr. Það að félagsmálanefnd vinni í umboði sveitarstjórnar breytir hins

vegar ekki því að hvað málefnum einstaklinga viðvíkur vinnur félagsmálanefnd sjálfstætt og tekur ekki við fyrirmælum frá sveitarstjórn. Með hliðsjón af trúnaðarskyldu við einstaklinga verða mál þeirra ekki borin undir sveitarstjórn, sbr. 45. gr. frumvarpsins og athugasemdir við þá grein. Jafnframt skal tekið fram að ákvörðunum félagsmálanefndar í málefnum einstaklinga verður eingöngu skotið til úrskurðarnefndar félagsþjónustu, en ekki til sveitarstjórnar, sbr. 48. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Ákvæðið sem fjallar um undirnefnd félagsmálanefndar er óbreytt frá gildandi lögum.

Um 7. gr.

Áhersluatriði í greininni er samvinna sveitarfélaga að félagsþjónustu.

Í 1.–3. mgr. er fjallað um samvinnu sveitarfélaga að frumkvæði þeirra sjálfra. Þar er ekki um efnisbreytingar að ræða frá gildandi lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Talið er óþarft að tiltaka í lögum hvernig samstarfsvettvangurinn sé, hvort um er að ræða byggðasamlög, héraðsnefndir eða annars konar samstarf.

Heimild sveitarstjórna til að sameinast um einstök verkefni félagsþjónustu, sbr. 2. mgr., er óbreytt frá gildandi lögum. Með einstökum verkefnum er átt við einstaka þætti þjónustunnar, en ekki þjónustu sem nær til afmarkaðra hópa. Þannig væri t.d. andstætt einni af meginreglum sem að baki frumvarpinu býr að þjónusta við fatlaða væri falin byggðasamlögum. Slíkt fyrirkomulag bryti í bága við þá grundvallarreglu frumvarpsins að þjónustuþarfir séu hafðar í fyrirrúmi án tillits til þess hvaða þjóðfélags hópar eiga í hlut.

Í 4. mgr. er það nýmæli að félagsmálaráðuneyti leggi mat á hvort markmiðum laganna hafi verið náð og sé álit ráðuneytisins að svo sé ekki eigi sveitarfélög að leggja fram áætlun um samstarf um félagsþjónustu eða aðrar úrbætur. Talið er sennilegt að fámenn sveitarfélög ráði ekki við að veita lögboðna félagsþjónustu án samstarfs sín á milli. Á þetta ekki síst við nú þegar þjónusta við fatlaða, sem getur verið sérhæfð og flókin, bætist við. Því þykir rétt að leggja til ákvæði það sem fram kemur í 4. mgr. Um frumkvæði félagsmálaráðuneytisins í þessu efni vísast að öðru leyti til 4. gr. frumvarpsins og þess virka samstarfs sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir milli ráðuneytis og sveitarfélaga. Verði mat ráðuneytisins það að sveitarfélög hafi ekki fullnægt lögboðnum skyldum sínum, og ástæðan sé fámenni og skortur á starfsfólki félagsþjónustunnar, skulu viðkomandi sveitarfélög leggja fram áætlun til ráðuneytisins um það á hvern hátt það vilji takast á við verkefnið í samvinnu við önnur sveitarfélög eða hvernig úr verði bætt á annan hátt. Telji ráðuneytið tillögur sveitarfélags vera ófullnægjandi muni ráðuneytið beina því til sveitarfélaga að endurmeta tillögur sínar.

Um 8. gr.

Ákvæðið um heimild félagsmálanefndar til að fela starfsmönnum að vinna að einstökum málum og taka ákvörðun í þeim er óbreytt frá 10. gr. núgildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Algengt er að félagsmálanefndir heimili starfsmönnum að vinna að, taka ákvarðanir um og veita þjónustu í einstökum málum. Slíkt fyrirkomulag leiðir yfirleitt til skjótari afgreiðslu. Mikilvægt er að skýrar reglur liggi til grundvallar slíkum heimildum til starfsmanna sem staðfestar skulu af sveitarstjórn. Félagsmálanefnd getur t.d. heimilað starfsmanni eða starfsmönnum að sjá um allar umsóknir um fjárhagsaðstoð sem falla innan ákveðinna reglna sveitarfélagsins um fjárhagsaðstoð. Sama getur átt við um ákvarðanir varðandi félagslega heimaþjónustu. Þessum ákvörðunum starfsmanna er þó ætíð unnt að skjóta til fé-

lagsmálanefndar og skal athygli umsækjanda vakin á því.

Um 9. gr.

Reynslan sýnir að félagsþjónusta stendur og fellur með því að framkvæmd hennar sé í höndum hæfra starfsmanna. Því er í frumvarpi þessu lögð rík áhersla á starfsmannaþáttinn og faglega félagsþjónustu. Sú áhersla kemur einnig fram í 7. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir samvinnu sveitarfélaga til að ná fram markmiðum laganna.

Einnig vegur þungt í þessu sambandi að sú fagþekking sem starfsmenn svæðisskrifstofa málefna fatlaðra búa nú yfir skili sér til félagsþjónustunnar við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Sem dæmi um fagfólk innan félagsþjónustunnar má nefna félagsráðgjafa, sálfræðinga, þroskaþjálfara og iðjuþjálfara.

Jafnframt er nauðsynlegt að starfsfólk fái reglubundna fræðslu og þjálfun.

Auk þess sem grein þessi felur í sér almenna reglu um þær kröfur sem gerðar eru til sveitarfélaga um að hafa hæfu starfsfólki á að skipa felst í 3. mgr. sérákvæði, nýmæli, um stuðning, ráðgjöf og fræðslu fyrir þá starfsmenn sem starfa í heimaþjónustu og liðveislu, svo og fyrir stuðningsfjölskyldur. Með þessu er lagt til að lögbundið sé að starfsmenn í heimaþjónustu og liðveislu, svo og stuðningsfjölskyldur, eigi aðgang að reglubundnum stuðningi, faglegri ráðgjöf og fræðslu. Á vegi þessa starfsfólks verða oft flókin viðfangsefni, þar með talin úrlausn viðkvæmra persónulegra mála. Liðveisla og heimaþjónusta fer oftast fram á heimili þeirra sem þjónustunnar njóta og stuðningsfjölskyldur annast einstaklinga, oftast börn, á sínum eigin heimilum. Vinnuumhverfi starfsfólksins er afar sérstakt og störfir eru oft unnin í mikilli einangrun. Þessi oft og tíðum flóknu viðfangsefni eða vandamál geta verið tengd samskiptum við einstaklinginn eða fjölskylduna sem nýtur þjónustunnar. Þau geta ekkert síður snúist um samskipti við aðstandendur og enn fremur leita aðstandendur oft eftir leiðbeiningum og stuðningi frá starfsmönnum. Til að tryggja sem besta þjónustu er lagt til að starfsmenn eigi greiðan aðgang að ráðgjöf frá sérfræðingum. Með því er fyrst og fremst átt við að sérhæfðir starfsmenn félagsmálanefndanna, sem vinna við framkvæmd félagsþjónustu, veiti starfsmönnum leiðbeiningar, ráðgjöf og fræðslu. Félagsráðgjafar, eða þroskaþjálfar eftir atvikum, gætu t.d. veitt ráðgjöfina. Sveitarfélögin geta útfært það nánar hvernig ráðgjöfin og fræðslan er veitt, en nauðsynlegt er að hún sé ekki einvörðungu í formi fræðslufunda og ráðgjafar til hópa starfsmanna heldur sé einnig boðið upp á einstaklingsbundna ráðgjöf og leiðbeiningar. Það tíðkast víða hjá sveitarfélögum að halda vinnufundi með starfsfólki í félagslegri heimaþjónustu. Einstaklingsbundin ráðgjöf sem hér er lagt til að verði veitt kemur ekki í staðinn fyrir þá fundi heldur er hún hugsuð þeim til viðbótar.

Um 10. gr.

Eins og fyrirsögn IV. kafla ber með sér er þar að finna undirstöðureglur sem félagsmálanefnd skal viðhafa í störfum sínum og líta má á sem siðferðilegan grunn að framkvæmd félagsþjónustu.

Um a-lið.

Þar er fyrst að nefna að jafnræðis sé gætt milli manna, að fagleg sjónarmið ráði við hið vandasama mat á þjónustubörf einstaklinga. Félagsmálanefnd skal vera vakandi fyrir því að hver einstaklingur fái allan þann rétt samkvæmt lögum um félagsþjónustu sem við á.

Um b-lið.

Lagt er á herðar félagsmálanefndar að annast almenna réttindagæslu, en í því felst að

fylgjast með því að einstaklingar sem sækja til félagsþjónustunnar fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt öðrum lögum. Aðstoð félagsmálanefndar í því efni takmarkast eðli máls samkvæmt við það að verði félagsmálanefnd vör við að á skorti í þessum efnum taki hún málið upp við hlutaðeigandi stjórnvöld, vitaskuld að fengnu samþykki einstaklings. Atbeini félagsmálanefndar nær eðli máls samkvæmt ekki lengra en það. Engu síður er talið að slíkt frumkvæði félagsmálanefndar og síðan aðstoð í einstökum málum geti verið þýðingarmikil fyrir einstakling í baráttu hans fyrir rétti sínum hjá öðrum aðilum.

Tekið skal fram að í þeim skyldum sem lagðar eru á félagsmálanefnd skv. a- og b-lið felst ekki að sveitarfélögum sé skylt að greiða fyrir lögmannsaðstoð.

Um c- og d-lið.

Einn mikilverðasti siðferðilegi grunnur félagsþjónustunnar er virðing fyrir fólki og tillitssemi. Því er í frumvarpinu lögð rík áhersla á samráð við einstakling, eða talsmann hans, þegar þjónusta er veitt og um það hvernig hún er veitt. Lýsandi dæmi um slíkt samráð er ákvörðun á jafnpersónulegri þjónustu og liðveislu og heimaþjónustu. Sú þjónusta verður ekki veitt og framkvæmd nema í samráði við þann sem þjónustunnar nýtur. Með talsmanni er hér átt við tvennt: Annars vegar lögráðamann eða ráðsmann samkvæmt lögræðislögum og forráðamann barna yngri en 18 ára samkvæmt barnalögum. Hins vegar getur verið um að ræða óformlega talsmenn þeirra sem treysta sér ekki til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri sjálfir vegna fötlunar. Þar er fyrst og fremst átt við aðstandendur, en ef þeir eru ekki fyrir hendi geta t.d. hagsmunasamtök fatlaðra verið talsmenn einstaklings. Um réttindagæslumann fatlaðra vísast til frumvarps til laga um það efni sem flutt er jafnframt frumvarpi þessu.

Um e-lið.

Mikilvægt er að fyrirkomulag félagsþjónustunnar sé auðskiljanlegt og aðgengilegt fyrir fólk. Það sjálfsagða atriði þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um f-lið.

Lögð er áhersla á samstarf félagsmálanefndar við önnur stjórnvöld og aðila sem vinna störf sem tengjast málefnum félagsþjónustunnar. Ætlast er til þess að félagsmálanefnd hafi hér frumkvæði og leggi sitt af mörkum til þess að aðilar sem koma nærri málefnum félagsþjónustunnar eigi með sér reglubundið samstarf og að sjónarmið sem eru þýðingarmikil fyrir félagsþjónustuna skili sér til annarra stjórnvalda eða aðila, eftir því sem þörf er á, svo sem til skóla, heilsugæslu og lögreglu. Þannig verði félagsmálanefnd eins konar samnefni fyrir velferðarþjónustu í sveitarfélaginu. Með virku samstarfi félagsmálanefndar við aðra aðila er verið að leggja áherslu á að félagsþjónustan ein og sér getur ekki leyst úr öllum málum sem til hennar berast, en eigi að síður sé nauðsynlegt að fólk eigi aðgang að eins konar samnefnara velferðarþjónustunnar, þangað sem það geti leitað óháð því hvort mál þeirra heyri beinlínis undir þá nefnd eða annan aðila. Reglubundið samstarf félagsþjónustunnar við önnur stjórnvöld getur leitt til þess að einstaklingum og fjölskyldum bjóðist nauðsynleg þjónusta á öðrum sviðum fyrr en ella. Samhliða því að veita aðstoð og stuðning á vegum félagsþjónustunnar ber starfsmönnum hennar að beina fólki til annarra aðila ef í ljós kemur þörf á þjónustu á vegum þeirra, svo sem á vegum skóla eða heilsugæslu. Getur aðstoð starfsmanna m.a. falist í því að hlutast til um að einstaklingur eða fjölskyldur fái viðeigandi þjónustu eða tryggja að viðkomandi fái aðgang að réttum aðilum. Dæmi um slíkt er viðtal hjá skólasálfræðingi eða að fylgst sé með því hvernig umsókn um bætur hjá Tryggingastofnun ríkisins reiðir af.

Um g-lið.

Með g-lið er lögð áhersla á að félagsþjónusta skuli ekki veitt á þann hátt að þeir sem þjón-

ustunnar njóta verði auðkenndir sem sérstakur samfélagshópur. Það þýðir að félagsþjónustu skuli ekki veita með hóplausnum sem kunna að vera fjárhagslega hagkvæmar, en eru á kostnað virðingar og sjálfsvirðingar fólks. Þannig er óæskilegt að koma þeim sem njóta þjónustu eða leigjendum sveitarfélagsins fyrir í sérstökum fjölbýlishúsum eða hverfum, veita fjárhagsaðstoð með niðurgreiðslum eða ávísunum á sjóði sveitarfélagsins nema gildar ástæður séu til.

Um 11. gr.

Ákvæðið er að hluta til sama efnis og 11. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Um er að ræða upptalningu á einstökum verkefnum félagsmálanefndar sem ekki koma fram annars staðar í frumvarpinu.

Í III. kafla frumvarpsins er lýst grundvallarhlutverki félagsmálanefndar, þ.e. að fara með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu, taka ákvarðanir um rétt manna til þjónustu og meta þörf á þjónustu. Að öðru leyti eru verkefni félagsmálanefndar tilgreind víða í frumvarpinu í tengslum við efni einstakra kafla. Þeim atriðum sem eftir standa er safnað saman í þessari grein eins og áður var getið um.

Um einstök atriði greinarinnar skal tekið fram:

1. Tillögugerð um stefnumörkun og fjárhagsáætlun fyrir félagsþjónustu:
Nýmæli er að tiltaka sérstaklega að félagsmálanefnd vinni að tillögum um stefnumörkun í félagsþjónustu.
2. Að safna reglubundið upplýsingum um þörf fyrir félagsþjónustu og haga henni í samræmi við það:
Samsvarandi efni er ekki tilgreint beinum orðum í lögum um félagsþjónustu, en skv. 12. gr. laga um málefni fatlaðra ber svæðisskrifstofum að safna slíkum upplýsingum. Þörf á upplýsingum og tölfraði liggur í augum uppi eigi raunhæfar áætlanir um félagsþjónustu í sveitarfélaginu að vera gerlegar. Ákvæði þetta tengist c- og d-lið 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins, en þar er félagsmálaráðuneyti ætlað að annast söfnun upplýsinga um framkvæmd félagsþjónustu hjá sveitarfélögum og stuðla að rannsóknum á því sviði.
3. Að hafa frumkvæði að ítarlegri kynningu á félagsþjónustu í sveitarfélaginu:
Þetta efni er óbreytt frá gildandi lögum. Þörf er á upplýsingum jöfnum höndum til kjörinna fulltrúa, stjórnvalda, samstarfsaðila og síðast en ekki síst þeirra sem þjónustunnar njóta. Slík þjónusta er nú talin sjálfsögð innan velferðarkerfisins, jafnt félagsþjónustu sem í öðrum greinum.
4. Ábendingar til byggingar- og skipulagsnefnda um aðgengis- og skipulagsmál:
Um aðgengis- og ferlimál fer eftir skipulags- og byggingarlögum. Í hverju sveitarfélagi skal starfa byggingar- og skipulagsnefnd. Aðgengismál eru þannig ekki ein grein félagsþjónustu sveitarfélaga. Eigi að síður er félagsmálanefnd ætlað að hafa það hlutverk að fylgjast vel með á þessu sviði og leggja fram ábendingar sínar um það efni til skipulags- og byggingarnefndar. Sams konar áhersla kemur fram í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins þar sem skyldur félagsmálanefnda í almennu forvarnastarfi eru tilgreindar.
Aðgengismál eru hér ekki einskorðuð við fatlaða heldur er átt við aðgengismál í víðtækum skilningi.
Samkvæmt 34. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, er svæðisskrifstofum málefna fatlaðra ætlað að koma með ábendingar um ferlimál fatlaðra til byggingarnefnda. Hér er lagt til að félagsmálanefnd komi í stað svæðisskrifstofu en þó á víðtækari hátt þar sem aðgengismál eru hér ekki takmörkuð við fatlaða eins og áður kom fram.

Hvað aðgengismálum fatlaðra viðvíkur sérstaklega er bæði átt við ferlimál í venjubundnum skilningi og aðgengismál í viðtækari skilningi, svo sem aðvaranir fyrir blinda og heyrnarskerta.

5. Að veita rekstraraðilum innan félagsþjónustu starfsleyfi og annast gerð þjónustusamnings:

Lagaákvæði um þetta efni er ekki að finna í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, en samkvæmt lögum um málefni fatlaðra veitir félagsmálaráðuneytið rekstraraðilum starfsleyfi.

Hér er annars vegar átt við þau tilvik er félagasamtök eða einkaaðili hefur áhuga á að starfrækja einhvern þátt þeirrar þjónustu sem fellur undir löginn án þess að sækja um fjármagn til þess. Sjálfsagt þykir að slík starfsemi sé leyfisskyld.

Sé hins vegar um að ræða félagasamtök eða einkaaðila sem taka að sér að annast einstaka þætti félagsþjónustu með fjárstuðningi frá sveitarfélaginu er gerður þjónustusamningur við þann aðila, sbr. 36. gr. frumvarpsins. Í þjónustusamningi felst jafnframt starfsleyfi.

6. Að hafa eftirlit með félagslegri þjónustu á vegum annarra aðila:

Hér er átt við þá félagsþjónustu sem annar aðili en sveitarfélag veitir án þess að gerður hafi verið við hann þjónustusamningur. Er hér vísað til þess að á undanförunum árum hafa einkaaðilar í auknum mæli boðið fram þjónustu sem ætluð er til að mæta ýmsum félagslegum þörfum íbúanna. Dæmi má nefna um barnagæslu sem fyrirtæki og þjónustaáðilar bjóða viðskiptavinum sínum, svo sem í stórverslunum og líkamsræktarstöðvum. Vitað er um einkaaðila sem áhuga hafa á að bjóða foreldrum gæslu og umönnun barna á heimili þeirra meðan þeir eru fjarverandi, t.d. vegna ferðalaga eða tómsunda. Búast má við að þjónustutilboð einkaaðila af þessu tagi er tengjast gæslu barna og umönnun aldraðra eða fatlaðra muni færast í vöxt í framtíðinni. Telja verður eðlilegt að slík starfsemi sé eftirlitsskyld þannig að opinberir aðilar geti gripið inn í ef málefnaleg rök hníga til.

Hafi á hinn bóginn verið gerður þjónustusamningur við aðila skal jafnframt felast í honum eftirlit með þjónustunni.

7. Að veita leyfi til daggæslu barna í heimahúsum:

Óbreytt frá gildandi lögum, sbr. 34. gr. laga nr. 40/1991, með síðari breytingum.

8. Að annast rekstur gæsluvalla fyrir börn:

Óbreytt frá gildandi lögum, sbr. 34. gr. laga nr. 40/1991, með síðari breytingum.

9. Að úthluta leiguíbúðum á vegum sveitarfélags:

Í lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, er ekki tilgreint hvaða nefnd sveitarstjórn felur að úthluta leiguíbúðum í eigu sveitarfélaga. Sveitarstjórn er það því í sjálfsvald sett samkvæmt þeim lögum. Óumdeilt er hins vegar hve leiguíbúðir sveitarfélaga eru þýðingarmikið úrræði innan félagsþjónustu, enda sveitarstjórnnum gert skylt í frumvarpi þessu að hafa nægt framboð af þeim. Þar sem úthlutun húsnæðis er oft einn þáttur í viðtækri félagslegri aðstoð við einstaklinga og fjölskyldur er talið rétt að í frumvarpi þessu komi sú áhersla fram að úthlutun leiguíbúða og önnur þjónusta félagsmálanefndar við einstaklinga og fjölskyldur þyki fara vel saman. Verkefnið falli þannig að öðrum verkefnum félagsmálanefndar.

10. Að annast mat á umönnunarþörf fatlaðra barna:

Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra skulu svæðisskrifstofur málefna fatlaðra meta umönnunarþörf fatlaðra barna í tengslum við umsókn um umönnunargreiðslur sam-

kvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 118/1993. Í reglugerð um fjárhagslega aðstoð við framfærendur fatlaðra og langveikra barna, nr. 504/1997, settri á grundvelli laga um félagslega aðstoð, segir að svæðsskrifstofur eða félagsmálastofnanir sveitarfélaga geri tillögur um mat á umönnunarbörf vegna fatlaðra barna. Við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga liggur því beint við að félagsmálanefnd komi hér í stað svæðisskrifstofu málefna fatlaðra. Bent hefur verið á að góð reynsla hafi fengist af því að veittar séu um-sagnir á þessum vettvangi í héraði og því lagt til að svo verði áfram.

Tekið skal fram að umönnunargreiðslur ná jafnt til framfæranda fatlaðra og langveikra barna. Á hinn bóginn er hér ekki gert ráð fyrir að mat á umönnunarbörf langveikra barni færist til sveitarfélaga heldur verði það mat áfram í höndum Tryggingastofnunar ríkis-ins, sbr. lög um félagslega aðstoð og reglugerð nr. 504/1997.

Um 12. gr.

Hér er lögð áhersla á frumkvæði félagsmálanefndar í forvarnastarfi.

Nefndin eigi að fylgjast með félagslega þýðingarmiklum málefnum í sveitarfélaginu og koma sjónarmiðum sínum um forvarnir á framfæri við sveitarstjórn. Rökin eru þau að ljóst þykir að í störfum félagsmálanefndar öðlist fulltrúar hennar og starfsmenn yfirgripsmikla þekkingu og nauðsynlegt sé að nefndin sé virk þegar gerðar eru áætlanir um forvarnastarf, svo sem á sviði æskulýðsmála, atvinnumála o.fl.

Jafnframt því sem félagsmálanefnd er ætlað að fylgjast með þróun mála sem hafa félagslega þýðingu í sveitarfélaginu skal hún einnig fylgjast almennt með högum íbúanna í því skyni að beita sér fyrir lausnum sem hindra megi félagsleg vandamál.

Um 13. gr.

Meginefni greinarinnar er annars vegar fengið úr 17. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og hins vegar úr VIII. og IX. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, þ.e. þeim köflum laganna sem fjalla um börn og unglinga.

Í 1. mgr. er höfð hliðsjón af 17. gr. laga um málefni fatlaðra, þó þannig að ákvæðið tekur nú til allra barna en ekki eingöngu fatlaðra. Með því að leggja þá skyldu á starfsmenn félagsþjónustu sem vinna með börnum að gefa sérstaklega gaum andlegu og líkamlegu atgervi þeirra er að sönnu átt við fatlanir, en einnig annars konar vandamál sem starfsmenn kunna að verða varir við. Telji félagsmálanefnd að barn hafi einkenni um fötlun sem ekki hefur verið greind af þar til bærur aðila ber nefndinni að vísa málinu til frumgreiningar. Frumgreining getur farið fram hjá barnadeildum sjúkrahúsa, sérfræðingum á vegum sveitarfélaga og ýmsum öðrum sérfræðingum í þroskahömlunum. Um frumgreiningu að öðru leyti vísast til 3. gr. frumvarps um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins sem flutt er samhliða frumvarpi þessu. Um aðrar hamlanir getur félagsmálanefnd vísað máli til heilsugæslu, skóla eða annarra aðila eftir atvikum hverju sinni. Reglubundið og skipulagt samstarf þessara aðila getur leitt til þess að koma megi í veg fyrir að alvarleg félagsleg vandamál skapist.

Innihald 2.–3. mgr. greinarinnar er að miklu leyti það sama og í 30., 35. og 36. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, en þau ákvæði fjalla um málefni barna og unglinga. Nýmæli er þó að leggja áherslu á slysavarnir barna, en því málefni hefur verið meiri gaumur gefinn að undanfögnu en áður. Á vegum heilbrigðisráðu-neytis hefur verið unnið sérstaklega að því.

Um efni 3. mgr., sérstaklega, skal tekið fram að holl og þroskavænleg uppeldisskilyrði barna eru forsenda árangursríks uppeldis. Einn liður í því er þátttaka í uppbyggilegu tóm-

stundastarfi. Fjölbreytt framboð tómsundaiðju sem höfðar til ólíkra hópa barn og ungmenna er vel til þess fallið að koma í veg fyrir að ungmenni leiðist út á óheillavænlegar brautir. Samkvæmt gögnum sem liggja fyrir í félagsmálaráðuneyti hafa 36 sveitarfélög skipulagt tómsundastarf fyrir börn og unglínga í sérstökum félagsmiðstöðvum, en mun fleiri, þ.e. 69 samtals, bjóða upp á ýmiss konar tómsundaiðju á vegum grunnskólanna yfir vetrartímann. Þá liggur fyrir að 54 sveitarfélög telja að fötluð börn taki þátt í og geti notfært sér þau tómsundatilboð sem eru á boðstólum á þeirra vegum. Mikilvægt er að hafa heildarsýn við skipulagningu slíkrar þjónusta og að haft sé gott samstarf við alla aðila sem sinna forvarnastarfi barna og ungmenna. Á þetta reyndar við um allt forvarnastarf sem beinist að börnum. Í frumvarpinu er lögð sérstök áhersla á þetta og því beint til félagsmálanefndar, sem samnefnara í forvarnastarfi í þágu barna og ungmenna, að hún gæti þess að aðbúnaði barna sé ekki áfátt og umhverfi þeirra sé hættulítið. Umhverfi barna verður líklega seint hættulaust, en það er ekki síður mikilvægt að sveitarstjórnirnar sjálfar hafi þá stefnu í vinnu við skipulagsmál að huga ævinlega að þörfum barna.

Um 14. gr.

Skipulagt forvarnastarf á sviði áfengis- og fíkniefnavarna er víða unnið og hafa sveitarfélög, bæði á höfuðborgarsvæðinu og ekki síður á landsbyggðinni, náð góðu samstarfi sín á milli og við ýmis félagsamtök um forvarnastarf sem beinist að hópum.

Í XIII. kafla gildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er fjallað um aðstoð við áfengissjúka og vímuegjafavarnir. Annars vegar eru ákvæði um forvarnir gegn neyslu fíkniefna og hins vegar er kveðið á um aðstoð og úrræði fyrir áfengissjúka og misnotendur vímuegja og fjölskyldur þeirra. Í frumvarpinu er litið svo á að félagsmálanefnd veiti þessum einstaklingum og fjölskyldum þeirra nauðsynlega aðstoð í samræmi við þjónustubörf og hún geti enn fremur boðið aðstoð að fyrra bragði ef henni berast upplýsingar um nauðsyn á þjónustu, sbr. 2. mgr. 40. gr. frumvarpsins.

Skipulagt forvarnastarf felst m.a. í námskeiðum þar sem fólk er frætt um réttindi og þjónustu í því skyni að tryggja því farsæl starfslok. Einnig getur skipulagt forvarnastarf verið starfrækt á svæðum þar sem atvinnuleysi er ríkjandi. Slíkt starf gæti beinst sérstaklega að ungu fólki sem er að hefja starfsferil sinn.

Um 15. gr.

1. mgr. þessarar greinar felur í sér þá hlið 3. gr. frumvarpsins sem lýtur að rétti einstaklinga. Í 3. gr. er kveðið á um skyldur sveitarfélaga til að veita félagsþjónustu. Samsvarandi þeim skyldum eru réttindi einstaklinga.

Ákvæði 3. og 15. gr. frumvarpsins koma í stað 12. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sem tekur í senn til skyldna sveitarfélags og réttinda einstaklinga. Ákvæðin tvö, 3. og 15. gr., fela þannig í sér undirstöðuatriði frumvarpsins sem líta ber á í samhengi og ávallt verður að túlka með hliðsjón af 1. gr. frumvarpsins, sbr. einkum „að tryggja félagslegt og fjárhagslegt öryggi“.

Viðmiðunin í ákvæðinu um eðlilegt og mannsæmandi líf er nýjung hvað orðalag snertir. Orðalagið eðlilegt líf tekur mið af þjónustu við fatlaða, þ.e. snýr að blöndun fatlaðra og ófatlaðra. Viðmiðunin um mannsæmandi líf á við um margskonar félagsþjónustu og má þar t.d. benda á fjárhagsaðstoð, heimaþjónustu, liðveislu og ferðaþjónustu.

Aðalatriðið er að réttur einstaklinga til þjónustu samkvæmt lögnum sé skýr og afdráttarlaus á sama hátt og skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustuna.

Um 16. gr.

Óbreytt er að réttur manna til félagsþjónustu er í lögheimilissveitarfélagi og tekur rétturinn gildi frá þeim tíma er lögheimili er skráð.

Ákvæði um að lögheimilissveitarfélag eigi endurkröfu á hendur ríkinu vegna aðstoðar við þá erlendu ríkisborgara sem átt hafa lögheimili á Íslandi skemur en í tvö ár er ekki í frumvarpi þessu. Þá reglu er nú að finna í 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, en þaðan var hún runnin úr framfærslulögum, nr. 80 /1947. Rétt þykir nú og sjálf-sagt að sveitarfélög beri sömu skyldur gagnvart öllum íbúum sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu, óháð ríkisborgararétti.

Um 17. gr.

Ákvæðinu er ætlað að tryggja að fólk sem dvelst um nokkurt skeið í sveitarfélagi án þess að eiga þar lögheimili geti snúið sér beint til dvalarsveitarfélagsins og fengið þar aðstoð og þjónustu. Dvalarsveitarfélag er hins vegar í raun eingöngu milliliður. Það er lögheimilissveitarfélag sem ákvarðar þjónustuna og greiðir kostnaðinn. Efni ákvæðisins er í samræmi við núverandi framkvæmd.

Um 18. gr.

Óbreyttur er réttur manna til bráðaaðstoðar í dvalarsveitarfélagi vegna veikinda, slysa eða af öðrum brýnum orsökum, sbr. 14. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Um 19. gr.

Ákvæðið tekur til fólks sem ekki á lögheimili á Íslandi, en dvelst hér á landi um skeið. Hér er fyrst og fremst átt við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili á Íslandi, en einnig getur verið um að ræða íslenska ríkisborgara með lögheimili erlendis.

Lagt er til að óbreytt haldist að dvalarsveitarfélagi sé skylt að veita þeim sem hér dveljast nauðsynlega aðstoð. Þar er fyrst og fremst um að ræða fjárhagsaðstoð til heimferðar, en einnig getur verið nauðsynlegt að veita ráðgjöf og aðra fyrirgreiðslu í tengslum við fjárhagsaðstoðina, svo sem að útvega gistingu. Er því talið rétt að nota orðalagið „aðstoð“ í þessu sambandi. Í nágildandi ákvæði um þetta efni, þ.e. 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, er hins vegar notað orðalagið „fjárhagsaðstoð“.

Óbreytt er að ríkið beri fjárhagslega ábyrgð á framangreindri aðstoð, en ekki sveitarfélagið þar sem fólk sem ákvæðið tekur til er statt þegar þörf á aðstoð kemur í ljós. Því sé óbreytt að það sveitarfélag sem reidur fram aðstoðina eigi endurkröfurétt á hendur ríkissjóði.

Tekið skal fram að um þá útlendinga sem dveljast hér á landi í atvinnuleit og falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið gildir reglugerð nr. 674/1995. Skilyrði fyrir dvalarleyfi þeirra er að framfærsla þeirra sé tryggð frá heimalandi þeirra. Þeir eiga því ekki rétt á félagsþjónustu á Íslandi.

Um 20. gr.

Farsæl lausn í húsnæðismálum einstaklinga er nú sem fyrr undirstöðuatriði í félagslegum högum fólks. Í greininni er lögð áhersla á það atriði með því að sveitarfélögum er gert skylt að leitast við að tryggja nægt framboð af leiguíbúðum í sveitarfélaginu handa þeim sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra tekna, þungrar framfærslu-byrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Skulu sveitarfélög gera það skipulega, þ.e. vinna að áætlunum um það efni til lengri og skemmri tíma.

Þess ber að geta að sveitarfélög eru ekki bundin við að standa sjálf að því að koma á fót og reka leiguíbúðir heldur geta félög og félagasamtök séð um það verkefni, sbr. lög um húsnæðismál, nr. 44/1998. Sveitarfélög geta á hinn bóginn með aðgerðum heima fyrir hvatt til byggingar leiguíbúða á vegum slíkra aðila. Sveitarstjórnir bera eftir sem áður þá ábyrgð sem fram kemur í greininni.

Tekið skal fram að greinin felur í grundvallaratriðum ekki í sér nýmæli frá því sem nú er, sbr. 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Um 21. gr.

Hér getur verið um að ræða eftirfarandi flokka húsnæðis til að mæta sérþörfum:

- íbúðir með sameiginlegri aðstöðu,
- sambýli,
- áfangastaðir.

Húsnæði af því tagi sem greinin tekur til er nú fyrir hendi samkvæmt lögum um málefni fatlaðra.

Um fjármögnun á íbúðum skal tekið fram að Íbúðalánasjóður veitir lán til íbúða og alls þess húsnæðis sem íbúðinni tengist beinlínis. Fjármögnun á sameiginlegri aðstöðu verður hins vegar á vegum sveitarfélaganna.

Um nánari skýringar á því húsnæði sem ákvæði þetta tekur til vísast til athugasemda við 28. gr. frumvarpsins.

Frá því að lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, gengu í gildi hefur verið gert verulegt átak til úrbóta í húsnæðismálum fatlaðra. Með tilkomu Framkvæmdasjóðs fatlaðra, sem er fjármagnaður með sértekjum af erfðafjárskatti, opnaðist m.a. leið til fjármögnunar á byggingu sambýla fyrir fatlaða og styrkja til kaupa á félagslegum íbúðum og er nú veitt allt að 90% lán til kaupa á eignar- eða leiguíbúðum. Framkvæmdasjóði fatlaðra er heimilt að veita styrk er nemur 10% af kaupverði íbúðar á móti 90% félagslegu láni og náðist með því fyrirkomulagi 100% fjármögnun.

Við gildistöku laga þessara er gert ráð fyrir að Framkvæmdasjóður fatlaðra verði lagður niður. Í staðinn geri ríki og sveitarfélög samning um framlög á fjárlögum til að styrkja byggingu húsnæðis á vegum sveitarfélaga til að mæta sérþörfum samkvæmt grein þessari.

Greinin felur í sér skyldu sveitarfélaga að sjá til þess að fyrir hendi sé húsnæði sem ætlað er að mæta sérþörfum samkvæmt grein þessari og nánar er skýrt í 28. gr. frumvarpsins. Er hér um að ræða sams konar skyldu og nú hvílir á ríkisvaldinu gagnvart fötluðum samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Því til viðbótar kemur einkum tvennt til. Annars vegar hefur þegar verið gert verulegt átak í búsetumálum fatlaðra eins og að framan greinir. Hins vegar skilaði nefnd á vegum félagsmálaráðherra árið 1998 tillögum um sjö ára aðgerðaáætlun í búsetumálum fatlaðra með það að markmiði að stytta biðlista eftir húsnæði og er gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög semji sín á milli um kostnað vegna þessa á grundvelli þeirra tillagna.

Um 22. gr.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem gengu í gildi vorið 1991, var ákvæði sem fól í sér hvatningu til sveitarfélaga til að veita félagslega ráðgjöf. Var ákvæðið á þeim tíma nýmæli í lögum og fjallaði bæði um upplýsingamiðlun um félagsleg réttindi sem og aðstoð vegna félagslegs og persónulegs vanda. Árið 1997 var gerð breyting á þann veg að sveitarfélögum var gert skylt að veita slíka ráðgjöf, sbr. lög nr. 34/1997.

Í þessu frumvarpi er lögð áhersla á að ráðgjöfin sé víðtæk og í því ljósi er hugtakið ráðgjöf

notað í stað félagslegrar ráðgjafar. Í því felst annars vegar að ráðgjöfin tekur m.a. til fjölþættrar ráðgjafar sem félagsþjónusta sveitarfélaga veitir nú og hins vegar getur verið um að ræða sérhæfða ráðgjöf, svo sem vegna öldrunar, fötlunar eða annarra ástæðna. Eitt helsta einkenni ráðgjafar innan félagsþjónustu er að hvetja einstakling til ábyrgðar á sjálfum sér og styrkja hann til sjálfshjálpar.

Ráðgjöf sem hér um ræðir er oft veitt í beinum tengslum við aðra þjónustu. Sem dæmi má nefna að ráðgjöf í fjármálum er veitt samhliða fjárhagsaðstoð og boðið er upp á ráðgjöf um húsnæðismál þegar sótt er um húsnæði á vegum félagsþjónustunnar. Ráðgjöf í þessum tilvikum getur verið forsenda þess að þjónustan nýtist vel. Markmið fjárhagsaðstoðar er annars vegar að leysa úr bráðum vanda og hins vegar að styðja fólk til að verða sjálfbjarga til frambúðar. Til að ná þessu markmiði er oftast nauðsynlegt að veita jöfnum höndum fjárhagsaðstoð og ráðgjöf um rekstur heimilis. Aftur á móti er hér ekki átt við ráðgjöf vegna flókinna mála viðskiptalegs eðlis sem veitt er af viðkomandi sérfræðingum.

Ráðgjöfina má enn fremur veita án þess að önnur þjónusta sé veitt samhliða, t.d. ráðgjöf og leiðbeiningar í einkamálum, svo sem um uppeldi barna eða sérhæfð ráðgjöf í málefnum fatlaðra eða af öðrum ástæðum. Sérhæfð ráðgjöf vegna langveikra er ekki tilgreind sérstaklega. Er ástæðan sú að talið er ljóst að meginreglan sé sú að slík ráðgjöf heyri til heilbrigðismála. Komi hins vegar í ljós þörf á sérhæfðri ráðgjöf á vegum félagsþjónustu vegna langvarandi veikinda rúmar ákvæðið slík tilvik, sbr. orðalag í niðurlagi 3. mgr., „annarra ástæðna“.

Einnig getur ráðgjöfin snúist um félagsleg réttindi og leiðbeiningar um samskipti einstaklinga við opinbera aðila, m.a. að beina fólki til viðeigandi stofnana.

Svæðisskrifstofur málefna fatlaðra hafa fram til þessa annast ráðgjöf fyrir fatlaða og aðstandendur þeirra, en sú þjónusta færir nú til félagsþjónustu sveitarfélaga. Mikilvægt er að ráðgjöfin verði jafngóð eða betri í höndum sveitarfélaga og að reynsla og þekking starfsfólks svæðisskrifstofa glattist ekki við breytingarnar. Sveitarfélög hafa nú tækifæri til að bæta þessa þjónustu með því að ráða til sín eða eiga aðgang að sérhæfðu starfsliði með fjölbreytta, viðeigandi menntun og reynslu að baki, sbr. 8. og 9. gr. frumvarpsins. Slíkur starfshópur hefur góða möguleika á að byggja upp frjósamt, þverfaglegt samstarf og veita öflugna, viðtæka ráðgjöf. Sú sérhæfða ráðgjöf sem nú er veitt á svæðisskrifstofum málefna fatlaðra færir samkvæmt frumvarpinu til félagsmálanefnda.

Það sem hér hefur verið nefnt um sérhæfða ráðgjöf fyrir fatlaða á vitaskuld einnig við um aðra hópa sem þurfa á slíkri þjónustu að halda.

Um 23. gr.

Leikfangasöfn, sbr. 9. og 20. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, eru ekki tilgreind sem sérstök stofnun í frumvarpi þessu. Helstu rök eru þau að hefðbundið hlutverk leikfangasafna hefur breyst undanfarin ár og þjónustan er orðin hluti af ráðgjafarþjónustu svæðisskrifstofa málefna fatlaðra. Áður var áhersla lögð á leikföngin og útlán þeirra, ásamt þjálfun í leikfangasafninu sjálfu. Starfsemin hefur þróast og ráðgjafarþátturinn og fyrirkomulag þjónustu við einstök börn fengið aukið vægi. Felst það m.a. í því að veita uppeldislega ráðgjöf til foreldra, aðstandenda eða starfsmanna stofnana þar sem fötluð börn dveljast, svo og í því að skipuleggja þjónustu í kringum barnið og fjölskyldu þess, svo sem með stuðningsfjölskyldu, skammtímavistun og heimaþjónustu, sem oft er forsenda þess að barn geti dvalist í foreldrahúsum. Uppeldisleg ráðgjöf og þjálfun fer ýmist fram á heimili barnsins, á ráðgjafardeildum svæðisskrifstofa eða þar sem barnið dvelst á daginn. Innkaup leikfangasafna hafa einnig breyst og nú er áhersla lögð á innkaup á sérhæfðum þjálfunargögnum.

Í frumvarpi þessu er eins og áður var getið ekki gert ráð fyrir sérstökum leikfangasöfnum fyrir fötluð börn. Þess í stað er gert ráð fyrir að einn liður í ráðgjöf innan félagsþjónustunnar feli í sér að veita fötluðum og langveikum börnum og börnum með alvarlegar þroskaraskanir þroska- og leikþjálfun. Í því skyni skal félagsþjónustan hafa yfir að ráða sérhæfðum þjálfunargögnum til útláns, ýmist til foreldra eða þjónustuaðila.

Um þjónustu samkvæmt ákvæði þessu fyrir langveik börn skal sérstaklega tekið fram að þjónusta leikfangasafna stendur langveikum börnum og fjölskyldum þeirra ekki til boða samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Hér er lagt til að þar verði breyting á. Er í því tilliti vísað til niðurstöðu nefndar skipaðrar af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra um stefnumótun í málefnum langveikra barna. Í skýrslu nefndarinnar, frá júní 1999, er bent á mikilvægi slíkrar þjónustu fyrir langveik börn í þeim tilgangi að endurhæfa börnin, t.d. eftir langa legu heima eða á sjúkrahöfnun eða erfiða sjúkdómsmeðferð. Einnig er í skýrslunni bent á að veikist barn alvarlega geti aðstæður þess breyst þannig að þörf verði á sérhæfðri ráðgjöf, þjálfun og leikmeðferð.

Nokkur atriði um fjárhagsaðstoð.

Fjárhagsaðstoð er samkvæmt frumvarpi þessu í öllum meginatriðum óbreytt frá gildandi lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. VI. kafla laga, nr. 40/1991, með síðari breytingum.

Óþarft þykir að tilgreina í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga að hverjum manni sé skylt að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára, sbr. 1. mgr. 19. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Er því lagt til að það atriði verði fellt brott. Um framfærsluskyldu milli hjóna og um framfærsluskyldu gagnvart börnum vísast til hjúskaparlaga og barnalaga og um framfærsluskyldu milli einstaklinga í staðfestri samvist vísast til laga um staðfesta samvist.

Ákvæði samsvarandi 24. gr. laga um félagsþjónustu, um að skylt sé að veita félagsmálanefndum sveitarfélaga upplýsingar úr skattskýrslum þeirra sem leita fjárhagsaðstoðar og um skyldu atvinnurekenda til að láta í té upplýsingar um laun, er ekki að finna í frumvarpi þessu. Ástæðan er sú að slíkar upplýsingar verða nú einungis sóttar með samþykki umsækjanda. Ákvæði 42. gr. frumvarpsins sem fjallar um gagnaöflun er talið nægilegt um þetta atriði.

Um 24. gr.

Um skyldu sveitarfélaga til að veita fjárhagsaðstoð og rétt fólks til aðstoðarinnar er vísað til 3. gr. frumvarpsins annars vegar og 15. gr. hins vegar.

Um inntak á réttinum til aðstoðar er kveðið á í 15. gr. frumvarpsins þar sem segir að rétt til aðstoðar eigi þeir sem þurfi á henni að halda til að geta lifað eðlilegu og mannsæmandi lífi og séð sér og sínum farborða.

Um 25. gr.

Lögð er áhersla á að fjárhagsaðstoð er alla jafna greidd sem styrkur, enda er það í samræmi við núverandi framkvæmd. Er því lögð til orðalagsbreyting um það atriði frá því sem segir í gildandi lögum.

Nýmæli er að taka sérstaklega fram að heimilt sé að lána fyrir sérstökum afmörkuðum útgjaldaliðum, en hér er átt við lán vegna sérstakra tímabundinna erfiðleika og mikils fjárhagslegs vanda, t.d. gjaldþrots.

Um styrki fyrir sérstökum, afmörkuðum útgjaldaliðum skal tekið fram að skv. 27. gr. laga

um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, er heimilt að greiða fötluðum styrki til verkfæra- og tækja-kaupa í sambandi við hæfingu og endurhæfingu annars vegar og til námskostnaðar hins vegar. Styrkir þessir eru veittir á vegum svæðisskrifstofa málefna fatlaðra. Fyrst og fremst hafa þeir verið veittir til tölvukaupa og til þátttöku í námi sem ekki er lánshæft í Lánasjóði íslenskra námsmanna. Um hjálpartæki fer á hinn bóginn eftir lögum um almannatryggingar. Ekki er mikið um þessar styrkveitingar, en samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjórum svæðisskrifstofa málefna fatlaðra hafa þeir skipt þá einstaklinga sem fengið hafa miklu máli.

Fyrir árið 1999 veitti Framkvæmdasjóður fatlaðra 8.750.000 kr. til verkfæra- og tækja-kaupa og námskostnaðar fatlaðra sem skiptist þannig eftir svæðum:

Reykjavík	2.950.000 kr.
Reykjanes	1.700.000 kr.
Vesturland	350.000 kr.
Vestfirðir	250.000 kr.
Norðurland vestra	400.000 kr.
Norðurland eystra	1.700.000 kr.
Austurland	750.000 kr.
Suðurland	650.000 kr.

Við yfirlýsingu málefna fatlaðra til félagsþjónustu sveitarfélaga er sýnt að ekki er mögulegt að kveða sérstaklega á um styrki til eins hóps umfram annan. Þess í stað er lagt til að í 25. gr. frumvarpsins sé tekið fram að sveitarfélögum sé heimilt að veita styrki fyrir sérstökum afmörkuðum útgjaldaliðum. Er þar m.a. átt við sams konar styrki og nú er heimilt að veita skv. 27. gr. laga um málefni fatlaðra. Sveitarfélög geta síðan sett í reglur sínar um fjárhagsaðstoð ákvæði sem ná til styrkja af þessu tagi.

Um styrkveitingar sem sveitarfélög veita nú fyrir sérstökum útgjaldaliðum skal tekið fram að kunnugt er að sum sveitarfélög veita styrki til náms í einstökum tilfellum, t.d. til einstæðra foreldra og ungs fólks sem býr við erfiðar aðstæður og stundar nám sem ekki er lánshæft hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna.

Að öðru leyti er efni ákvæðisins um fjárhagsaðstoð það sama og í 22. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997.

Um 26. gr.

Hér er gert ráð fyrir þeirri breytingu að sambúðarfólk eigi sama rétt til fjárhagsaðstoðar og hjón um leið og sambúðin hefur verið skráð í þjóðskrá, en ekki ári eftir skráningardag eins og segir í 19. gr. gildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þegar fólk stígur það skref að skrá sambúð sína formlega þykir rétt að sú skráning hafi réttaráhrif þegar í stað hvað rétt til fjárhagsaðstoðar snertir. Með sambúðarfólki er átt við karl og konu sem búa saman og skráð hafa sambúð í þjóðskrá.

Um 27. gr.

Greinin er óbreytt frá gildandi lögum, sbr. 23. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og þarfnast ekki skýringa.

Um 28. gr.

Ákvæðið fjallar um skyldur sveitarfélaga til að útvega þeim húsnæði sem þurfa aðstoð á

Því sviði, sbr. 20. og 21. gr. Úrræðunum er skipt í þrjá flokka:

1. Leiguíbúðir.
2. Húsnæði fyrir þá sem þarfnast sérstakrar þjónustu. Í ákvæðinu eru tilgreindar þrjár tegundir húsnæðis, íbúðir með sameiginlegri aðstöðu, sambýli og áfangastaðir.
3. Úrlausn á bráðum húsnæðisvanda meðan unnið er að varanlegri lausn.

1. Leiguíbúðir.

Um skyldu sveitarfélaga til að hafa nægt framboð af leiguhúsnæði handa þeim sem þurfa aðstoð á því sviði vísast til 20. gr. frumvarpsins og athugasemda við þá grein.

Um leigukjör skal tekið fram að samkvæmt reglugerð um lánveitingar til leiguíbúða, nr. 423/1999, skal hámarksleiga af íbúðum með lánnum frá Byggingarsjóði verkamanna og síðar Íbúðalánasjóði vera kostnaðarleiga. Með kostnaðarleigu er átt við að í leigu felist afborganir og vextir af lánnum Íbúðalánasjóðs og vaxtakostnaður af framlagi eiganda íbúðar, auk almenns rekstrarkostnaðar. Húsaleigubætur geta síðan lækkað raunverulega greiðslubyrði fólks af húsaleigu, sbr. lög um húsaleigubætur. Eigi sveitarfélag aftur á móti leiguíbúðir sem þau hafa keypt án lána frá Byggingarsjóði verkamanna eða Íbúðalánasjóði gilda engin ákvæði um hámarksleigu. Reglur þessar eru óbreyttar frá því sem áður var.

2. Húsnæði sem er sérstaklega ætlað til að mæta sérþörfum á þjónustu.

a. Íbúðir með sameiginlegri aðstöðu.

Með íbúðum með sameiginlegri aðstöðu er átt við íbúðir í fjölbýlishúsi eða á sama svæði þar sem íbúar hafa aðgang að sameiginlegu þjónusturými. Talið er að hér sé fundin leið sem geti hentað mörgum fötluðum, sé eins konar millistig milli sjálfstæðrar búsetu í íbúð annars vegar og sambýla hins vegar.

Hugtakið „sameiginleg aðstaða“ í tengslum við íbúðir er nýmæli í löggjöf. Átt er við íbúð eða rými þar sem starfsmenn geta haft aðstöðu. Í þessu rými getur verið eldhús, sjúkrahúsið o.fl. sem íbúar eiga aðgang að. Slíkt á fyrst og fremst við þar sem mikil þjónusta er veitt.

Þótt sameiginleg aðstaða sé nýmæli í löggjöf er slíkt nú til á nokkrum stöðum.

Reksturinn á sameiginlegri aðstöðu verði á vegum sveitarfélags eða viðkomandi rekstrar- aðila, enda sé hún óhjákvæmilegur þáttur í lögbundinni þjónustu samkvæmt lögum þessum.

Um húsnæðismál aldraðra fer eftir lögum um málefni aldraðra.

b. Sambýli.

Með sambýli er fyrst og fremst átt við sambúð fámenns hóps manna, oftast fjögurra til sex. Í reglugerð um búsetu fatlaðra, nr. 555/1994, eru sambýli skilgreind svo: „Sambýli eru heimili fámennra hópa fatlaðra, 16 ára og eldri, sem þarfnast að jafnaði nærveru starfsmanns. Eigi skulu vera fleiri en fimm til sex íbúar á hverju sambýli og skulu þeir hver um sig eiga kost á einkarými ásamt snyrtiaðstöðu ef kostur er.“ Skilgreining þessi telst enn í fullu gildi. Þó getur rekstur á nokkrum íbúðum í sama húsi með sameiginlegri aðstöðu einnig talist til sambýla. Slíkt telst til sambýla ef íbúar reka íbúðirnar sameiginlega með rekstrarsjóði. Eftir sem áður reka sveitarfélög, eða aðrir rekstraraðilar, þjónusturýmið.

Einkennandi fyrir sambýli er þannig fyrst og fremst rekstrarformið, þ.e. að heimilismenn reka sambýlin sjálfir.

Sambýlin eru fyrst og fremst hugsuð fyrir fatlaða, og aðra hópa eftir atvikum, sem af ýms- um ástæðum hentar betur að búa í sambýli en sjálfstætt í íbúð. Fer það eftir aðstæðum hverjir þurfi á slíku búsetuformi að halda í hverju sveitarfélagi. Þjónusta sem fólk þarf á að halda er fyrst og fremst heimaþjónusta og liðveisla og ferðaþjónusta. Heimilismenn á sambýlum

stunda atvinnu eða iðju og þjálfun utan heimilis.

Eitt megininkenni sambýlis er að heimilismenn reka það sjálfir en þó hefur ávallt gilt hámark um það að hve miklu leyti reksturinn er fjármagnaður af heimilisfólki, þ.e. 75% af örorkulífeyri og tekjutryggingu.

Reiknað er með að fyrirkomulag starfsmannahalds á sambýlum verði eins og í íbúðum þar sem þjónusta er þörf. Starfsfólk verði ráðið til félagsþjónustu þess sveitarfélags (sveitarfélaga) sem komið hafa sambýlinu á fót og dreifist síðan á sambýli eða íbúðir í sveitarfélaginu. Þannig er gert ráð fyrir að meginreglan verði sú að á sambýlum sé fólki veitt heimaþjónusta og liðveisla. Það fer eftir aðstæðum á hverju sambýli fyrir sig hvort rétt teljist að hafa þar einnig föst stöðugildi, svo sem forstöðumann og jafnvel fleiri starfsmenn. Það er ákvörðun sveitarfélags hverju sinni.

Auk sveitarfélaga geta félagasamtök eða aðrir einkaaðilar séð um rekstur sambýlis samkvæmt þjónustusamningi við sveitarfélagið.

Kveðið verður nánar á um sambýli í reglugerð.

c. Áfangastaðir.

Um áfangastaði var fyrst kveðið á í lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992.

Um þá segir svo í frumvarpi því er síðar varð að lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992: „Áfangastaðir eru ætlaðir geðfötluðum og miða að því að brúa bilið á milli sjúkráhuúsdvalar og eðlilegs lífs. Áfangastaðir auðvelda geðsjúkum að aðlagast samfélaginu á þann hátt að þar geti þeir dvalist í öryggi á meðan þeir ná fótfestu á vinnumarkaði og afla sér húsnæðis. Á áfangastöðum fer fram félagsleg hæfing að nokkru marki þar sem íbúar fá félagslegan stuðning og ráðgjöf. Fjöldi starfsfólks er þó í lágmarki ...“

Framangreind skilgreining er enn í fullu gildi. Nú eru reknir tveir áfangastaðir samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, á Akureyri og í Reykjavík.

Þar sem áfangastaðir eru ætlaðir geðfötluðum er samstarf milli þeirra og geðsjúkra húsa undirstaða þess að rekstur áfangastaða geti gengið eðlilega fyrir sig. Skilyrði fyrir rekstrinum er því að áfangastaðir eigi vísa innlögn á geðdeild sjúkráhuúss fyrir íbúa sína ef þeir veikjast.

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er á vegum Reykjavíkurborgar rekið áfangahemili fyrir geðsjúkt fólk sem dvelst þar tímabundið meðan það er að fóta sig eftir sjúkráhuússvist.

Enda þótt áfangastaðir séu nú einungis reknir fyrir geðfatlaða og geðsjúka getur það búsetuform hentað fleiri hópum.

Upptalning í a–c-lið 2. tölul. 28. gr. er ekki tæmandi eins og orðalag 2. tölul. ber með sér. Í greininni eru einungis rakin þau búsetuform sem þekkt eru þegar frumvarp þetta er samið. Meginatriðið er að húsnæðið svari sérþörfum íbúa fyrir þjónustu.

Við framkvæmd 1. og 2. tölul. þessarar greinar skal gæta ákvæðis g-liðar 10. gr. frumvarpsins.

3. Úrlausn á bráðum húsnæðisvanda meðan unnið er að varanlegri lausn.

Óbreytt er sú skylda sveitarfélaga að finna lausn á bráðum húsnæðisvanda fólks á meðan unnið er að varanlegri lausn handa þeim sem ekki eru færir um að leysa hann sjálfir, sbr. 46. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum. Sem dæmi um lausnir má nefna herbergi, gistiheimili og íbúðir til bráðabirgða, allt eftir aðstæðum hverju sinni.

Um 29. gr.

Lagt er til að fella saman í eina lagagrein ákvæði um félagslega heimaþjónustu sem er að finna í VII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og ákvæði um liðveislu og frekari liðveislu sem eru í 24. og 25. gr. laga um málefni fatlaðra. Nú þykir tímabært að fella niður hugtakið „félagsleg heimaþjónusta“ og nota einvörðungu heimaþjónustu. Er litið svo á að hugtakið heimaþjónusta hafi fest sig í sessi og fólk leggi almennt þann skilning í orðið sem hér er átt við. Félagsleg heimaþjónusta, liðveisla og frekari liðveisla eru því hér felld undir eitt hugtak í tveimur orðum: Heimaþjónusta og liðveisla.

Í gildandi lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er sérstakur kafli um félagslega heimaþjónustu. Verkefni þjónustunnar sem þar eru tilgreind eru umfangsmikil og geta verið margþætt. Með heimaþjónustunni skal stefnt að því að efla viðkomandi til sjálfsbjargar og gera honum kleift að búa sem lengst í heimahúsum. Í þjónustunni felst aðstoð til handa þeim sem búa í heimahúsum og geta ekki séð hjálparlaust um heimilishald og persónulega umhirðu vegna skertrar getu, fjölskylduáðstæðna, veikinda, barnsburðar eða fötlunar. Átt er við hvers konar aðstoð við heimilishald, persónulega umhirðu, félagslegan stuðning og gæslu og umönnun barna. Í gildandi lögum um málefni fatlaðra er annars vegar fjallað um liðveislu og hins vegar um frekari liðveislu. Með liðveislu er átt við persónulegan stuðning og aðstoð sem einkum miðar að því að rjúfa félagslega einangrun, t.d. aðstoð til að njóta menningar og félagslífs. Sveitarfélögin skulu eftir föngum gefa fötluðum kost á liðveislu. Liðveislan hefur mikla þýðingu fyrir fatlaða og er hún fógin í aðstoð við að ráða fram úr viðfangsefnum dagslegs lífs og rjúfa félagslega einangrun. Ákvörðun um frekari liðveislu er nú tekin af svæðis-skrifstofum um málefni fatlaðra og er hún greidd af ríkinu eftir heimildum fjárlaga. Þessi þjónusta flyst nú til sveitarfélaganna. Með frekari liðveislu er átt við margháttada aðstoð við ýmsar athafnir dagslegs lífs til handa mikið fötluðu fólki, enda sé hún nauðsynleg til að koma í veg fyrir dvöl á stofnun. Má þar nefna aðstoð við að klæðast, komast um og stunda nám eða atvinnu. Frekari liðveisla er veitt til viðbótar félagslegri heimaþjónustu, gjarnan utan hefðbundins vinnutíma. Hugsunin er sú að þessi þjónusta verði áfram veitt þeim sem þurfa á að halda, öldruðum, fötluðum, sjúkum, sængurkonum og foreldrum með ung börn og unglíngum. Vert er að taka sérstaklega fram að liðveisla er veitt börnum jafnt sem fullorðnum. Þegar um fötluð börn er að ræða miðar þjónustan að því að gera þeim fært að búa sem lengst í heimahúsum.

Með því að fella heimaþjónustu og liðveislu í eina heild er leitast við að tryggja enn betur en nú er gert að þjónustan komi að sem mestum notum, enda skarast verkefni óhjákvæmilega í framkvæmd. Mörg dæmi eru um að í félagslegri heimaþjónustu felist allt í senn aðstoð við heimilishald, persónulegur stuðningur og aðstoð við athafnir dagslegs lífs. Heimaþjónustan hefur verið hugsuð sem aðstoð við heimilið í heild, en í mörgum tilfellum miðast þjónustan við þarfir einstaklings en ekki heimilisins. Liðveislan er hins vegar hugsuð sem persónuleg aðstoð miðuð að þörfum einstaklings, hvort sem hann býr einn eða með fjölskyldu. Það hefur lengi þekkt að verkefni sem heyra undir félagslega heimaþjónustu hafa ekki eingöngu verið unnin innan veggja heimilanna, má þar nefna aðstoð við innkaup, læknisferðir eða jafnvel ferðir til dægrastyttingar sem liður í félagslegum stuðningi.

Við það að þjónustan er felld undir einn hatt getur einstaklingur eða fjölskylda fengið umrædda aðstoð frá einum og sama aðstoðarmanni, ef það þykir best henta. Samhliða er lögð áhersla á fjölbreytileika þjónustunnar, þ.e. aðstoð við heimilishald og persónulega umhirðu, margþættur félagslegur stuðningur og aðstoð vegna umönnunar barna. Sem dæmi má nefna að í aðstoð við unglínga getur annars vegar falist félagslegur stuðningur í þeim tilgangi að

rjúfa félagslega einangrun eða hins vegar aðstoð við að beina athafnaþörf unglings inn á heillavænlegri brautir. Hér er átt við ungmenni sem búa við aðstæður sem ekki eru greindar sem barnaverndarmál. Um þau mál fer eftir barnarverndarlögum. Annað dæmi má nefna en það er aðstoð við foreldra með ung börn en í henni getur m.a. falist aðstoð við umönnun barnsins og umönnun eldri barna á heimili auk aðstoðar við heimilishald. Það er þekkt að barnaverndarnefndir leita til starfsmanna í félagslegri heimaþjónustu þegar fjölskyldur þurfa á þess háttar aðstoð að halda að mati nefndanna. Enn má nefna aðstoð heimaþjónustu og liðveislu inn á heimili vegna fatlaðra barna eða ungmenna til að þau geti búið sem lengst í heimahúsum.

Það fyrirkomulag að fella þjónustuna undir einn hatt dregur úr líkum á því að margir starfsmenn veiti sama einstaklingi nána persónulega aðstoð, þótt ljóst sé að í einstaka tilvikum geti þjónustupörf reynst það mikil að nauðsyn sé á fleiri en einum starfsmanni. Enn fremur getur reynst heppilegra undir ákveðnum kringumstæðum að fleiri en einn aðstoðarmaður komi að máli sama einstaklings.

Í 2. mgr. er kveðið á um að þjónustan skuli veitt á þeim tíma sólarhrings sem þörf krefur. Í ljósi þess að frekari liðveisla hefur hingað til gjarnan verið veitt á kvöldin og um helgar, og þá komið til viðbótar félagslegu heimaþjónustunni, er nauðsynlegt að tryggja að heimaþjónustan og liðveislan verði veitt utan hefðbundins vinnutíma ef þörf krefur. Einnig má geta þess að hjá mörgum sveitarfélögum er félagsleg heimaþjónusta veitt á kvöldin og um helgar eftir því sem þörf er á.

Félagsmálanefnd metur þörf á þjónustu. Aðalatriðið er að fram fari einstaklingsbundið mat á aðstæðum og þjónustupörf og ævinlega sé leitast við að finna starfsfólk út frá þörfum og sjónarmiðum hvers og eins sem sækir um aðstoð. Mikilvægt er að haft sé samráð við einstakling sem þjónustunnar nýtur, en á það atriði er lögð rík áhersla í frumvarpi þessu.

Sú tilhögun sem í greininni felst gefur sveitarfélögunum enn fremur möguleika á hagræðingu í rekstri og að starfsmenn eigi kost á fjölbreyttari verkefnum.

Þjónusta sú sem ákvæðið tekur til skal veitt óháð búsetuformi. Það þýðir að heimaþjónusta og liðveisla er veitt jöfnum höndum þeim sem búa sjálfstætt og þeim sem búa á sambýlum eða með öðrum þeim hætti sem ekki fellur undir sjálfstæða búsetu. Vísast jafnframt til atugasemda við 28. gr. frumvarpsins um þetta atriði.

Um heimild til gjaldtöku skal tekið fram að samkvæmt núgildandi lögum er heimilt að taka gjald fyrir heimaþjónustu, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, og einnig fyrir liðveislu sveitarfélaga, sbr. 24. gr. laga um málefni fatlaðra. Frekari liðveisla sem veitt er af svæðisskrifstofum málefna fatlaðra, sbr. 25. gr. þeirra laga, er hins vegar fötluðum að kostnaðarlausu. Með því að framangreind þjónusta, sem nú er rekin í þremur greinum, verði sameinuð í eina þjónustugrein samkvæmt frumvarpi þessu er ekki önnur leið fær en sú að gjaldtökuheimild í lögum taki til þjónustunnar í heild sinni. Við beitingu á gjaldtökuheimild samkvæmt frumvarpinu er á hinn bóginn gert ráð fyrir að sveitarstjórnir taki mið af því hvernig málum þessum er nú háttað í lögum, enda hefur ávallt verið gengið út frá því að hagur fatlaðra skerðist ekki við yfirfærsluna frá ríki til sveitarfélaga.

Um 30. gr.

Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 41 /1983, var það hlutverk ríkisins að veita fötluðum ókeypis ferðaþjónustu vegna nauðsynlegrar þjónustu. Sveitarfélög önnuðust aðra ferðaþjónustu fatlaðra. Með lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, var öll ferðaþjónusta fatlaðra felld undir verksvið sveitarfélaga.

Í 35. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, er kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að veita fötluðum félagsþjónustu og er henni skipt í tvo flokka, annars vegar ferðaþjónustu vegna atvinnu, náms og tómstunda og hins vegar vegna nauðsynlegrar þjónustu sem fatlaðir þurfa á að halda. Þessi aðgreining kom til af því að skylda sveitarfélaga til að veita ferðaþjónustu vegna nauðsynlegrar þjónustu er afdráttarlausari samkvæmt lögnum en þegar um er að ræða ferðaþjónustu út af atvinnu og félagslífi. Auk þess er einungis heimilt eftir gildandi lögum að taka gjald fyrir ferðir vegna atvinnu og félagslífs, en ferðakostnaður vegna nauðsynlegrar þjónustu skal vera fötluðum að kostnaðarlausu.

Tvenns konar nýmæli eru hér lögð til:

Í fyrsta lagi að þjónustan takmarkist ekki við fatlaða heldur taki til allra sem á þurfi að halda. Þessi rýmkun leiðir af því að lög um félagsþjónustu sveitarfélaga leysa af hólmi sérlög um málefni fatlaðra og félagsþjónusta nær til allra manna án tillits til þess hver orsök er fyrir þörf á þjónustu.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir því að horfið verði frá því að flokka ferðaþjónustu í tvo flokka. Skylda sveitarfélags til að veita ferðaþjónustu verði jafnafráttarlaus hvort sem nauðsyn á þjónustunni á rætur að rekja til ferða vegna þjónustu annars vegar eða atvinnu og menningarlífs hins vegar.

Um heimild til gjaldtöku skal tekið fram að samkvæmt gildandi lögum um málefni fatlaðra er heimilt að taka gjald fyrir þann þátt ferðaþjónustu fatlaðra sem tengist atvinnu-, félags-, og menningarlífi. Á hinn bóginn er sú ferðaþjónusta sem er fötluðum nauðsynleg vegna sértækrar þjónustu þeim að kostnaðarlausu. Með því að ferðaþjónusta fatlaðra verði rekin sem ein þjónustugrein samkvæmt frumvarpi þessu, sem jafnframt getur náð til fleiri en fatlaðra, er ekki önnur leið fær en sú að gjaldtökuheimild í lögum taki til ferðaþjónustunnar í heild sinni. Við beitingu á gjaldtökuheimild samkvæmt frumvarpinu er þó gert ráð fyrir því að sveitarstjórnir taki mið af því hvernig málum þessum er nú háttað í lögum um málefni fatlaðra, enda hefur ávallt verið gengið út frá því að hagur fatlaðra skerðist í engu við yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga.

Um 31. gr.

Eins og nefnt er í athugasemd við 2. gr. frumvarpsins er skammtímadvöl sú sem greinin fjallar um eðli máls samkvæmt sértæk þjónusta sem takmarkast við ákveðna hópa, þ.e. fatlaða og langveika. Þjónusta skammtímavistunar og stuðningsfjölskyldu er í þessum tilvikum forsenda þess að sá fatlaði eða langveiki geti búið í heimahúsum. Þegar um er að ræða slíka þjónustu verður að víkja frá þeirri meginreglu frumvarpsins að þjónusta sé almenns eðlis og miðist við þarfir einstaklinga en ekki við ákveðna hópa.

Einkennandi fyrir skammtímavistun og stuðningsfjölskyldur samkvæmt ákvæði þessu er að sú þjónusta er veitt æ ofan í æ. Þörfin fyrir þjónustuna er þess eðlis. Dæmi um núverandi framkvæmd þjónustunnar samkvæmt lögum um málefni fatlaðra er að fatlað barn dveljist hjá stuðningsfjölskyldu þrjá til fimm daga í mánuði árið um kring og auk þess í skammtímadvöl viku eða hálfan mánuð í senn nokkrum sinnum á ári.

Lagt er til að nýtt hugtak, skammtímadvöl, nái yfir þrenns konar þjónustu sem nú er veitt eftir lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, þ.e. stuðningsfjölskyldur, skammtímavistun sem veitt er á vegum svæðisskrifstofa og sumardvöl eða aðra tímabundna vistun í skólaleyfum barna sem er á vegum sveitarfélagsins.

Í greininni er lagt til að þjónustan nái ekki einungis til fatlaðra, heldur einnig til langveikra. Með langveikum er fyrst og fremst átt við langveik börn, enda talið brýnt að langveik

börn og fjölskyldur þeirra eigi rétt á sams konar félagslegum stuðningi og fötluð börn. Aðstæður langveikra og fatlaðra og fjölskyldna þeirra eru eðli máls samkvæmt líkar hvað snertir þörf á þjónustu sem veitir aðstandendum hvíld og fötluðum eða langveikum tilbreytingu. Enda þótt með langveikum sé fyrst og fremst átt við börn þykir ekki rétt að setja aldursmörk í því sambandi. Þó skal tekið fram að ákvæðið nær ekki til aldraðra. Um þá fer eftir lögum um málefni aldraðra.

Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra er skammtímavistun rekin sem stofnanþjónusta. Hér er lagt til að ekki verði við það bundið að þjónustan sé á stofnun heldur geti sveitarfélag rekið hana með öðrum hætti.

Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir því að þjónusta skammtímavistunar og stuðningsfjölskyldna breytist frá því sem nú er samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, sbr. reglugerð um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur fatlaðra, nr. 155/1995. óbreytt verði þannig að þjónustan standi til boða skamman tíma í senn. Samkvæmt framangreindri reglugerð skal samfelld dvöl hjá stuðningsfjölskyldu vera að hámarki fimm sólarhringar í mánuði. Hámarkstími í skammtímavistun er ekki sérstaklega tilgreindur í reglugerð nr. 155/1995, en getur nú numið nokkrum vikum í senn. Þjónusta í skammtímavistun og hjá stuðningsfjölskyldu getur í undantekningartilvikum verið hluta úr sólarhring ef það hæfir betur þörfum viðkomandi einstaklings og fjölskyldu hans.

Þjónusta stuðningsfjölskyldna og skammtímavistunar getur jafnt náð til barna og fullorðinna. Þó er í ákvæðinu lögð sérstök áhersla á að börn njóti þjónustu stuðningsfjölskyldu, fremur en að dveljast í skammtímavistun sem getur verið rekin á stofnun.

Í niðurlagi greinarinnar er lögð á það áhersla að sveitarfélög komi til móts við það tómarúm sem getur skapast í skólaleyfum fatlaðra eða veikra barna með almennri sumardvöl eða á annan hátt. Þar getur bæði verið um sólarhringsþjónustu og dagþjónustu að ræða. Kunnugt er að mörg sveitarfélög mæta þessari þörf nú án þess að lögbundið sé.

Um 32. gr.

Þörf á stuðningsfjölskyldu samkvæmt ákvæði þessu er af öðrum toga en skv. 31. gr. Hér er því um aðra tegund stuðningsfjölskyldu að ræða, þótt heitið stuðningsfjölskylda nái yfir hvort tveggja.

Innan félagsþjónustu sveitarfélaga hefur fjölskyldum á undanförunum árum verið gefinn kostur á þjónustu stuðningsfjölskyldu þegar fjölskylda barns getur ekki um tiltekið skeið annast það sjálf af óviðráðanlegum ástæðum. Má sem dæmi nefna einstætt foreldri sem dvelst á sjúkrahúsi og ættingjum eða öðrum er ekki til að dreifa til að hlaupa undir bagga. Slík mál teljast ekki til barnaverndarmála þar sem aðbúnaði barns telst ekki áfátt heldur valda einungis óviðráðanleg atvik því að barn getur ekki um hrið notið umsjár fjölskyldu sinnar. Þjónusta stuðningsfjölskyldu samkvæmt ákvæði þessu er því ekki veitt æ ofan í æ, eins og gildir um stuðningsfjölskyldur skv. 31. gr., heldur einungis um tiltekið skeið af sérstökum ástæðum innan fjölskyldunnar.

Lagt er til að þjónusta stuðningsfjölskyldu í framangreindum skilningi verði lögfest, enda hefur reynslan innan félagsþjónustunnar sýnt fram á þörf fyrir hana.

Um 33. gr.

Í tveimur gildistökuákvæðum frumvarpsins, 58. og 59. gr., kemur fram að gert er ráð fyrir að við gildistöku laganna falli atvinnumál fatlaðra undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir. Með atvinnumálum er átt við þá vinnu sem unnin er gegn launum samkvæmt kjarasamningum.

Annars vegar er átt við verndaða vinnu, þ.e. vinnu á vernduðum vinnustöðum eða í verndaðri vinnuádstöðu á almennum vinnumarkaði. Í báðum tilfellum er gerð krafa um vinnuframlag gegn launum samkvæmt kjarsamningi. Hins vegar er átt við liðveislu við fatlaða á almennum vinnumarkaði þar sem fatlaðir vinna gegn samningsbundnum launum.

Eftir stendur, í umsjá félagsþjónustu sveitarfélaga, iðja og þjálfun á vegum dagvistar.

Dagvistarþjónusta í skilningi ákvæðis þessa nær til þeirra sem eru ófærir um að stunda atvinnu hvort sem er á almennum vinnustöðum, með eða án stuðnings, eða á vernduðum vinnustöðum.

Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra er dagvistarþjónusta bundin við stofnanir, sbr. 9. gr. þeirra laga. Hér er lagt til að horfið verði frá því að stofnanabinda þessa þjónustu. Sveitarfélög geti því haft fyrirkomulag þjónustunnar eftir því sem hentar á hverjum stað. Áhersla er hins vegar lögð á að þjónustan sé skipulögð, að þar fari fram raunveruleg þjálfun og iðja. Sú þjálfun getur einnig átt sér stað á almennum vinnumarkaði. Er þá gert ráð fyrir að dagvist félagsþjónustu geri samning við vinnustað um að fatlaður einstaklingur sé þar í þjálfun í verndaðri vinnuádstöðu. Aðstoð við þjálfunina væri þá veitt á vegum dagvistar félagsþjónustu.

Dagvistarþjónustan er fyrst og fremst ætluð fötluðum, en einnig geta aðrir sem ekki geta stundað atvinnu nýtt sér þá þjónustu.

Aldraðir eiga aðgang að þjónustu í dagvist samkvæmt lögum um málefni aldraðra og því er ekki gert ráð fyrir þeim hér.

Um 34. gr.

Enn sem fyrr er nauðsynlegt að tiltæk séu sérstök heimili fyrir börn sem vegna alvarlegrar fötlunar geta ekki búið í heimahúsum. Stofnun og rekstur slíkra heimila kemur því einungis til álita að fullreynt sé að sú þjónusta sem veitt er nægir ekki til að barn geti búið hjá fjölskyldu sinni. Hér er því um algjör undantekningartilvik að ræða.

Þar sem hér er um fáar og sérhæfðar stofnanir að ræða er verkefnið dæmigert samstarfsverkefni sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins, eigi sveitarfélög að geta rækt skyldur sínar á þessu sviði.

Þar sem vandasöm ákvörðun býr því að baki að vista barn á stofnun er mikilvægt að ákvörðunin sé faglega ígrunduð. Er því talið rétt að um það efni verði leitað til færustu sérfræðinga á sviði fötlunar, þ.e. Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, sbr. e-lið 1. mgr. 2. gr. frumvarps til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins sem flutt er samhliða frumvarpi þessu.

Gert er ráð fyrir að um starfsemi slíkra heimila verði kveðið á í reglugerð. Um heimili þessi gildir nú 9. gr. reglugerðar nr. 555/1994, um búsetu fatlaðra. Þar er lögð áhersla á samstarf og tengsl milli stofnunarinnar og forráðamanna barna. Er sú áhersla óbreytt hér. Jafnframt þurfa heimili þessi að vera í góðum tengslum við heilbrigðisstofnanir.

Um 35. gr.

Einn liður í að stuðla að því að markmið laga þessara náist er að veita aðstoð til virkrar þátttöku í samfélaginu. Þátttaka í tólmstundastarfi þykir nú vera sjálfsagður hluti daglegs lífs og vel til þess fallin að koma í veg fyrir félagslega einangrun og einmanaleika. Fjöldmörg sveitarfélög bjóða upp á margþætt tólmstundastarf fyrir eldri borgara. Í því felst m.a. þátttaka í gönguþópum, dansi, leiklist, leikfimi og ferðalögum.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er kveðið á um að sveitarstjórn skuli tryggja öldr-

uðum aðgang að félags- og tómstundastarfi. Nú nær þetta ákvæði til allra sem á þurfa að halda, svo sem fatlaðra, aldraðra eða annarra sem ekki eiga kost á tómstundastarfi við þeirra hæfi.

Um 36. gr.

Á liðnum árum hafa verkefni og þjónusta sem ríkið ber ábyrgð á og kostar lögum samkvæmt verið færð til annarra aðila, sveitarfélaga, félagasamtaka og einkaaðila, sem eru taldir betur til þess fallnir að annast verkefni eða veita þjónustuna. Um slíka tilfærslu á verkefnum og þjónustu hafa verið gerðir svokallaðir þjónustusamningar. Dæmi um slíkt eru samningar við sveitarfélög sem gerðir hafa verið á grundvelli laga um reynslusveitarfélög og samningar við sveitarfélög, félagasamtök og einkaaðila sem gerðir hafa verið með heimild í 13. og 14. gr. laga um málefni fatlaðra. Í þeim tilvikum sem samið hefur verið við sveitarfélög hefur verið samið um að þau annist alla þjónustu við fatlaða á sérstökum þjónustusvæðum. Samningar við sjálfseignarstofnanir og einkaaðila hafa á hinn bóginn tekið til einstakra þjónustubátta, svo sem reksturs sambýla eða verndaðra vinnustaða.

Að breyttu breytanda gerir greinin ráð fyrir að félagsmálanefnd, með samþykki sveitarstjórnar, geti gert samninga við félagasamtök og aðra einkaaðila um ákveðna þætti þeirrar þjónustu sem lög þessi taka til, enda séu þeir aðilar að mati félagsmálanefnda til þess hæfir að veita þjónustuna með sem minnstum kostnaði en jafnframt með sem mestum gæðum.

Í 2. málsl. 1. mgr. er sérstaklega tekið fram að samningur félagsmálanefndar við félagasamtök eða einkaaðila breyti í engu réttarstöðu þeirra sem þjónustan beinist að. Réttarstaða notenda þjónustu á að vera hin sama hvort sem þjónustan er veitt af sveitarfélaginu eða félagasamtökum og einkaaðila.

2. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Um 37. gr.

Í greininni er kveðið á um nokkur skilyrði sem þjónustusamningar þurfa að uppfylla.

Við samningsgerð sveitarfélags annars vegar og félagasamtaka eða einkaaðila hins vegar skal í fyrsta lagi afmarka þá þjónustu sem samningurinn nær til. Kveða skal á um hve mikla þjónustu sveitarfélag ætlar að kaupa, hver ákveði hverjum hún skuli veitt og í hvaða mæli. Í því sambandi skal m.a. kanna þarfir notenda þjónustunnar. Um gæði þjónustunnar skal gera ákveðnar kröfur, m.a. séð frá sjónarhóli notenda. Þar sem mælikvarðar á gæði þjónustu kunna að vera ófullkomnir þarf að setja ákveðin viðmið (lágmarkskröfur). Slíkar kröfur beinast eftir atvikum að umgjörð þjónustunnar og framkvæmd hennar, aðstöðu, menntun og fjölda starfsmanna svo dæmi sé tekið.

Í öðru lagi þarf að kveða á um greiðslur fyrir þjónustu og aðstöðu, bæði greiðslur sveitarfélags og notenda ef um slíkt er að ræða.

Í þriðja lagi þarf að kveða á um í samningi hver annast eftirlit með framkvæmd hans af hálfu sveitarfélags og aðgang þess aðila að upplýsingum er varða framkvæmdina. Þá þarf að kveða á um meðferð ágreinings og úrræði vegna vanefnda á samningsbundnum skyldum.

Um gerð þjónustusamninga og þær kröfur sem gerðar eru til slíkra samninga má hafa hliðsjón af reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

Um 38. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 39. gr.

Frá því lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, tóku gildi vorið 1991 hafa stjórn-sýslulög, nr. 37/1993, tekið gildi. Ljóst er að málsmeðferðarreglur stjórn-sýslulaga gilda um málsmeðferð félagsmálanefnda sveitarfélaga.

Málsmeðferðarreglur í lögum um félagsþjónustu innihalda því fyrst og fremst viðbótar-reglur við stjórn-sýslulög eða ítarlegri reglur en þau lög, þ.e. reglur sem taka sérstaklega mið af þeim sjónarmiðum sem að baki félagsþjónustunni búa.

Uppistaða XI. kafla frumvarpsins er óbreytt frá XVI. kafla um málsmeðferð í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Nokkrar breytingar er þar þó að finna en áherslur eru þær sömu og í gildandi lögum, enda enn í fullu gildi. Skýrast breytingarnar jafnóðum í athugasemdum við hlutaðeigandi greinar.

Um 40. gr.

Ákvæðið, sem fjallar um upphaf máls, er að efni til óbreytt frá 56. gr. laga um félagsþjón-ustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Enn sem fyrr er gert ráð fyrir að mál geti borist félagsmálanefnd með tvennu móti, þ.e. að fyrir liggi umsókn frá einstaklingi eða fjöl-skyldu eða félagsmálanefnd fái á annan hátt vitneskju um nauðsyn þess að veita fólki aðstoð. Slíkar upplýsingar berast einkum frá öðrum opinberum aðilum, t.d. skólum og heilbrigð- isþjónustu, en einnig frá vinnustöðum, einstaklingum o.fl. Í báðum tilfellum skal félagsmála- nefnd beita sömu málsmeðferð, þ.e. taka mál til könnunar og athugunar eins fljótt og unnt er.

Í 2. mgr. er fjallað sérstaklega um það þegar mál hefst án umsóknar. Þegar þannig er háttáð hvílir sú skylda á félagsmálanefnd að tilkynna aðila um það. Aðili á þá jafnframt rétt á að kynna sér gögn og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Í því getur falist að einstakling- ur neitar að þiggja aðstoð.

Um 41. gr.

Í 1. mgr. er fjallað almennt um leiðbeiningarskyldu félagsmálanefndar og starfsmanna hennar við meðferð máls. Er leiðbeiningarskyldan í samræmi við 7. gr. stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993. Skylda félagsmálanefndar og starfsmanna hennar gengur þó lengra að því leyti að gerðar eru kröfur til að jöfnum höndum séu veittar leiðbeiningar um félagsþjónustu sem og um aðra löggjöf. Er sú áhersla í samræmi við þær mikilvægu grundvallarreglur við fram- kvæmd félagsþjónustu að standa vörð um rétt fólks til félagsþjónustu og auk þess að gæta þess að réttindi fólks séu virt samkvæmt öðrum lögum, sbr. a- og b-lið 10. gr. frumvarpsins.

Jafnframt er í 1. mgr. tekið fram að veitt skuli aðstoð túlka og táknmálstúlka. Það efni er nú hvorki lögfest sérstaklega í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga né lögum um málefni fatlaðra. Eftir því sem næst verður komist mun slík þjónusta á hinn bóginn nú vera veitt víða hjá félagsþjónustu sveitarfélaga, enda talin sjálfsögð í nútímasamfélagi. Rétt þykir að þessi nauðsynlega þjónusta hafi beina lagastoð.

Um táknmálstúlkun gilda lög nr. 129/1990, um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrn- arskertra. Sér sú stofnun um að mennta táknmálstúlka og útvega þá þjónustu. Þjónustan er hins vegar greidd af þeim aðilum sem hana veita, svo sem heilbrigðisstofnunum, skólum og félagsþjónustu sveitarfélaga.

Kynning á málskotsrétti er ein grein leiðbeiningarskyldu, sbr. 61. gr. laga um félagsþjón-ustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Kynna þarf þann rétt í hverju einstöku máli.

Um 42. gr.

Ákvæðið sem fjallar um að öflun gagna og upplýsinga skuli unnin í samvinnu og með samþykki þess sem þjónusta skal njóta er að stofni til óbreytt frá 57. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Enn sem fyrr er lögð rík áhersla á samvinnu við einstakling, enda er slík samvinna einn af rauðum þráðum í frumvarpi þessu. Við öflun gagna í máli skal fyrst og fremst leitað til viðkomandi einstaklings. Teljist nauðsynlegt að félagsmálanefnd afli sjálf upplýsinga frá öðrum skal einstaklingur hafður með í ráðum og samþykkja það.

Í frumvarpinu er þó lagt meira upp úr samþykki einstaklings en í gildandi lögum og því lagt til að kveðið sé fastar að orði um það efni.

Atbeini talsmanns kemur því einungis til greina að andleg hömlun manns sé slík að honum sé ókleift að skilja efni máls. Skal ávallt leitað fyrst til einstaklings áður en atbeini talsmanns kemur til greina. Um talsmann vísast að öðru leyti til athugasemda við d-lið 10. gr. frumvarpsins.

Um 43. gr.

Ákvæðið fjallar um ákvarðanatöku og tilkynningu hennar.

Sú áhersla sem hér er lögð á samvinnu við einstakling við ákvarðanatöku og meðferð máls er í samræmi við eina af grundvallarreglum þessa frumvarps, sbr. d-lið 10. gr., en þar er kveðið á um að þjónusta sé aðeins veitt að höfðu samráði og með samþykki viðkomandi einstaklings eða talsmanns hans.

Um þörf á talsmanni og atbeina hans vísast til athugasemda við 42. gr. frumvarpsins. Um það hver getur tekið að sér hlutverk talsmanns vísast til athugasemda við d-lið 10. gr. frumvarpsins.

Enn sem fyrr er lögð áhersla á að einstaklingi sé kynnt niðurstaða máls eins fljótt og unnt er. Lagt er til að ákvörðun sé ávallt tilkynnt skriflega og gildi það um allar ákvarðanir, óháð því hvort fallist sé á erindi umsækjanda eða ekki.

Sé ekki fallist á erindi umsækjanda skal niðurstaðan auk þess skýrð og rökstudd. Á það einnig við ef fallist er á erindið að hluta til.

Um 44. gr.

Ákvæðið fjallar um rétt aðila til að fá aðgang að skjölum og öðrum gögnum sem hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan með þeim takmörkunum sem fram koma í 2. mgr.

Ákvæðið er í samræmi við 9. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, sbr. 15.–17. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Um 45. gr.

Ákvæðið fjallar um varðveislu gagna, trúnað og þagnarskyldu fulltrúa félagsmálanefnda og starfsmanna félagsþjónustu og er að efni til óbreytt frá 60. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997.

Óbreytt er að óviðkomandi á ekki aðgang að gögnum eða upplýsingum um málefni einstaklinga. Ekki er mögulegt að tiltaka almennt hverjir eru málinu óviðkomandi, það fer eftir eðli máls hverju sinni. Við nauðsynlegt samstarf við aðra aðila skal gætt fulls trúnaðar, sbr. 46. gr.

Tekið skal fram að í trúnaðarskyldunni felst að gögn um persónulega hagi einstaklings við meðferð máls hjá félagsmálanefnd eða starfsmanni hennar verða ekki afhent sveitarstjórn eða

einstökum fulltrúum hennar. Þetta getur átt við um fundargerðir hafi þær að geyma slíkar trúnaðarupplýsingar um einstakling. Félagsmálanefnd og starfsmönnum hennar er á hinn bóginn skylt að upplýsa sveitarstjórn þannig um mál að sveitarstjórn sé unnt að gera sér grein fyrir umfangi þess og áhrifum á fjárhag sveitarfélagsins.

Brýnt er að gögn séu geymd á tryggum stað og einungis þeir starfsmenn sem nauðsynlega þurfa hafi aðgang að þeim.

Með starfsmönnum félagsþjónustu er í ákvæði þessu átt við alla starfsmenn hennar, óháð því á hvaða vettvangi starf þeirra er, svo sem á skrifstofu félagsþjónustunnar, í heimaþjónustu og liðveislu og starfsmenn á sambýlum og heimilum fatlaðra.

Einstaklingur eða talsmaður hans getur veitt samþykki sitt fyrir því að tiltekna upplýsingar séu veittar, en áfram gildir trúnaður um mál hans að öðru leyti. Einungis kemur til greina að leita til talsmanns í þessu skyni ef andleg fötlun einstaklings er slík að hann er ekki fær um að skilja efni máls. Um talsmann vísast að öðru leyti til athugasemda við d-lið 10. gr. frumvarpsins.

Um 46. gr.

Ákvæðið, sem tekur til nauðsynlegrar samvinnu milli stjórnvalda við meðferð einstakra mála, er efnislega óbreytt frá 2. mgr. 62. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Áhersla er lögð á að í slíkri samvinnu sé gætt trúnaðar gagnvart einstaklingi.

Um XII. kafla.

Sérstök úrskurðarnefnd innan félagsþjónustunnar þykir hafa sannað gildi sitt en hún var eitt af nýmælum laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Á árunum 1992–1998 hafa alls verið kveðnir upp 320 úrskurðir sem skiptast svo milli ára:

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
10	13	43	68	73	54	56

Líklegt er að málum fjölgi hjá nefndinni eftir að málefni fatlaðra sameinast þeirri félagsþjónustu sem fyrir er. Frá og með 1. janúar 1995 er lög um húsaleigubætur, nr. 100/1994, tóku gildi hefur úrskurðarnefnd einnig skorið úr um ágreiningsmál samkvæmt þeim lögum.

Um 47. gr.

Ákvæðið um skipan úrskurðarnefndar er efnislega óbreytt frá 65. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997.

Þó er nýmæli að lagt er til að lögfest verði að nefndinni sé heimilt að leita til sérfróðra aðila við úrskurð einstakra mála.

Um 48. gr.

Efni ákvæðisins er óbreytt frá lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Með ákvörðun um þjónustu eða aðstoð er átt við stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga. Hvernig þjónustan er framkvæmd flokkast ekki undir stjórnvaldsákvörðun og fellur því ekki undir verksvið úrskurðarnefndar. Sem dæmi má nefna hvernig heimaþjónusta og skammtímavistun er framkvæmd. Aftur á móti ber að gæta þess að þjón-

ustustarfsemi innan félagsþjónustu hefst ávallt með ákvörðun félagsmálanefndar og sú ákvörðun er kæránleg til úrskurðarnefndar.

Um 49. gr.

Lagt er til að rýmka verksvið úrskurðarnefndar frá því sem nú er, sbr. 64. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum. Er hér höfð hliðsjón af áliti umboðsmanns Alþingis (mál 903/1993), framkvæmd úrskurðarnefndar sem stefnt hefur í átt til rýmkunar, verksvið annarra kærunefnda innan stjórnsýslunnar, svo og löggjöf annars staðar á Norðurlöndum.

Þegar frumvarp til nágildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga var í undirbúningi á sínum tíma og lögð voru fram þau nýmæli að koma á fót sérstakri úrskurðarnefnd félagsþjónustu þótti rétt að fara varlega af stað í þessum efnunum. Því var lagt til að verkefni úrskurðarnefndar væru afmörkuð við eftirfarandi efnisflokkka:

1. Málsmeðferð, sbr. XVI. kafla laganna.
2. Rétt til aðstoðar, sbr. IV. kafla laganna.
3. Hvort samþykkt þjónusta og upphæð fjárhagsaðstoðar er í samræmi við reglur sveitarstjórnar.
4. Greiðslu fjárhagsaðstoðar aftur í tímann, sbr. 3. mgr. 21. gr. laganna, sbr. 7. gr. laga nr. 34/1997.

Enda þótt ljóst sé að verksvið úrskurðarnefndar félagsþjónustu taki nú til mikilvægra grundvallaratriða, þ.e. réttar til aðstoðar og málsmeðferðar, þykir nú óþarft að tilgreina og þar með takmarka verkefni úrskurðarnefndar sérstaklega. Talið er mikilvægt, sem aðhald að stjórnsýslunni og til að auka réttaröryggi fólks, að verksvið slíkrar úrskurðarnefndar sé ekki takmarkað.

Um leið og lagt er til að ekki verði tilgreint sérstaklega hvaða verkefni falli undir slíka úrskurðarnefnd þýðir það að nefndin úrskurðar um lögmæti allra ákvarðana, þ.e. að við ákvörðun á þjónustu og aðstoð hafi verið farið eftir lögum, reglugerðum og reglum sveitarfélaga, þar sem þeim er til að dreifa, og að staðið hafi verið rétt að ákvörðun, þ.e. með lögmætum og málefnalegum hætti.

Þau efnisatriði greinarinnar um að úrskurðarnefnd geti vísað málum frá, ógilt ákvörðun eða vísað máli heim þarfnast ekki skýringa, enda óbreytt frá því sem nú er.

Um 50. gr.

Hugmyndin um rannsóknar- og þróunarsjóð félagsþjónustu er ný af nálinni innan félagsþjónustu sveitarfélaga. Er þar þróunarsjóður grunnskóla hafður sem fyrirmynd, sbr. 52. gr. laga um grunnskóla, nr. 66/1995.

Gert er ráð fyrir að sveitarfélög, hagsmuna- og félagasamtök, svo og einkaaðilar, geti sótt um styrki úr sjóðnum. Sem dæmi um verkefni má í fyrsta lagi nefna þróunarverkefni um ýmsar leiðir til að auka sjálfstæði þroskaheftra, með tækni, nýjum búsetuúrræðum og á sviði atvinnumála, í öðru lagi verkefni er lúta að atvinnulausu fólki, í þriðja lagi um kjör einstæðra foreldra o.fl.

Um 51. gr.

Ekki er gert ráð fyrir breytingu á því að íslensk yfirvöld greiði kostnað vegna íslenskra ríkisborgara sem staddir eru erlendis og þarfnast bráðrar aðstoðar.

Samkvæmt núgildandi lögum er þessi kostnaður greiddur af ríkissjóði, án tillits til þess hvort íslenskur ríkisborgari sem þarfnast aðstoðar erlendis eigi lögheimili hér á landi eða ekki.

Hér er lagt til það nýmæli að nú komi til kasta sveitarfélags á þessu sviði og það greiði kostnað fyrir þá einstaklinga sem þar eiga skráð lögheimili. Þykir rétt, og í samræmi við lög þessi að öðru leyti, að sveitarfélög beri ábyrgð á félagsþjónustu gagnvart öllu því fólki sem þar á lögheimili.

Ríkissjóður greiði hins vegar kostnaðinn fyrir þá sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.

Tekið skal fram að í Norðurlandasamningi um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu, sem hefur verið staðfestur fyrir Íslands hönd og hefur lagagildi á Íslandi, sbr. lög nr. 66/1996, eru sérákvæði um rétt norrænna ríkisborgara sem dveljast tímabundið í öðru norrænu landi til félagslegrar aðstoðar frá dvalarlandi.

Um 52. gr.

Ekki er gert ráð fyrir grundvallarbreytingu varðandi þá málaflokka sem sveitarstjórnnum er ætlað að setja reglur um.

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga skal sveitarstjórn setja reglur annars vegar um skipulag félagsþjónustunnar, þ.e. félagsmálanefnd og undirnefnd félagsmálanefndar, og hins vegar um tvær tegundir þjónustu, þ.e. fjárhagsaðstoð og heimaþjónustu.

Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra skulu sveitarstjórnir setja reglur um þær tvær þjónustugreinar sem eru á vegum sveitarfélaga samkvæmt þeim lögum, þ.e. um almenna liðveislu, sem ætluð er til að rjúfa félagslega einangrun, og ferðaþjónustu vegna atvinnu, náms og tómsunda.

Þar sem liðveisla annars vegar og ferðaþjónusta hins vegar verður ekki lengur tvískipt þjónusta, eins og nú er, leiðir af sjálfu sér að reglur sveitarfélaga um þá þjónustu munu taka til þessarar þjónustu í heild sinni, en ekki hluta hennar eins og nú er. Nánar um þau atriði vísast til athugasemda við 29. og 30. gr. frumvarpsins.

Um 53. gr.

Gjaldtaka fyrir félagsþjónustu felur í raun í sér undantekningu frá meginreglunni um skyldur sveitarfélaga til að veita slíka þjónustu endurgjaldslaust og ber að líta á hana sem slíka. Þó hefur þótt eðlilegt að taka gjald fyrir vissa tegund þjónustu. Er þar fyrst nefnd heimaþjónusta, en einnig ferðaþjónusta, þjónusta gæsluvalla og tómsundastarf. Fyrir þessa þjónustu hafa sveitarfélög sett gjaldskrá um afar hóflegt gjald.

Gjaldtöku félagsþjónustu er engan veginn ætlað að standa undir kostnaði, miklu fremur að vera liður í þeirri ábyrgð sem einstaklingur ber á sjálfum sér og ekki er ætlunin að skerða með félagsþjónustu, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Sem dæmi um heildargjaldtöku annars vegar og rekstrarkostnað hins vegar má nefna að fyrir félagslega heimaþjónustu, yngri en 67 ára, hjá Félagsmálastofnun Reykjavíkur árið 1998 voru rekstrarútgöld 102.047 þús. kr., þar af 4.398 þús. kr. í tekjur. Sýnir þetta glögg hve gjald einstaklinga er smávægilegur hluti af rekstrarkostnaði.

Vegna þess hve tilvikin eru fjölbreytileg er ekki mögulegt að tiltaka ákveðna viðmiðun. Þannig eru bæði þjónustugreinar sem ákvæðið tekur til ólíkar innbyrðis og mikill fjölbreytileiki innan hvorrar þjónustugreinar. Nokkur dæmi skulu tilgreind:

Gjald fyrir félagslega heimaþjónustu er tekjutengt. Það þýðir að sveigjanleikinn er frá því að einstaklingur greiði ekkert gjald fyrir þjónustuna og allt að því að hann greiði launa-

greiðslu viðkomandi starfsmanns. Þá er rekstur við sjálfa þjónustuna ekki meðtalinn. Eins og tölur frá Reykjavík hér að framan sýna er algenget að fólk greiði ekki fyrir þjónustuna. Í reglum Reykjavíkurborgar um heimaþjónustu er enda heimilt að lækka gjaldið eða fella það alveg niður. Enn fremur þekkist að sveitarfélög setji enga gjaldskrá fyrir heimaþjónustuna.

Af allt öðrum meiði er tómskundastarf, t.d. danskennsla. Þar getur gjaldtaka náð til þess að þátttakendur greiði námskeiðskostnaðinn en ekki annan rekstur tómskundastarfs.

Um ferðaþjónustu er nú kveðið á í lögum um málefni fatlaðra. Þar þekkist sú viðmiðun að gjald nemi sem samsvari kostnaði við almenningssamgöngur. Öðrum gjaldtökuheimildum laga um málefni fatlaðra hefur aldrei verið beitt, þ.e. fyrir skammtímavistun og stuðningsfjölskyldu.

Um einstakar gjaldtökuheimildir skal að öðru leyti eftirfarandi tekið fram:

1. Gæsluvellir. Lagt er til að gjaldtaka fái beina lagastoð. Gæsluvellir eru reknir í fjölmörgum sveitarfélögum og gjaldtaka er víðast hvar. Sem dæmi má nefna að gæsla í hvert sinn er nú 100 kr. í Reykjavík, á Akureyri og í Kópavogi. Boðið er upp á kort á lægra verði.
2. Heimaþjónusta og liðveisla: Vísað er til þess sem rakið er hér að framan. Um tengsl heimaþjónustu og liðveislu vísast til athugasemda við 29. gr. frumvarpsins.
3. Ferðaþjónusta: Vísað er til þess sem áður er greint frá um það efni, svo og til athugasemda við 30. gr.
4. Skammtímavistun. Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra er heimilt að taka gjald fyrir skammtímavistun, sbr. 22. og 50. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Gjaldtökuheimild hefur ekki verið beitt. Lagt er til að heimild til gjaldtöku verði áfram í lögum.
5. Stuðningsfjölskyldur. Heimild til gjaldtöku er nú í 50. gr. laga um málefni fatlaðra, sbr. 21. gr. sömu laga. Gjaldtökuheimild hefur ekki verið beitt. Lagt er til að heimild til gjaldtöku verði áfram í lögum.
6. Tómskundastarf. Rétt þykir að gjaldtaka fái beina lagastoð. Sem dæmi um gjaldtöku fyrir tómskundastarf má nefna að í Reykjavík kostar 400 kr. á mánuði fyrir hvert námskeið, en 100 kr. ef greitt er fyrir sérstök námskeið. Í Kópavogi er ekki greitt fyrir félagsstarf nema þegar sérstakir leiðbeinendur eru og eru þá greiddar 1.700 kr. fyrir fimm skipti í 2 ½ klst. í senn.
7. Nýmæli er að heimila gjaldtöku fyrir veitingu rekstrarleyfa og gerð þjónustusamninga.

Í gjaldtökuheimild samkvæmt ákvæði þessu felst hér sem endranær að gjaldið má ekki vera hærra en sá kostnaður sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Þar sem gjaldtökuheimild samkvæmt framansögðu hefur verið beitt hjá sveitarfélögum hefur það einungis verið fyrir litlum hluta kostnaðar.

Jafnframt er í greininni lagt til að lögfest verði að heimilt sé að taka leigu af einstaklingum fyrir afnot af húsnæði sem er sérstaklega ætlað til að mæta sérþörfum á þjónustu. Hér er átt við íbúðir með sameiginlegri aðstöðu, sambýli og áfangastaði, sbr. 28. gr. frumvarpsins. Mál þessi hafa þróast þannig að nú er tekin leiga af öllum sem búa í slíku húsnæði, að því húsnæði undanskildu sem er í eigu Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Í ljósi réttarstöðu einstaklinga er ekki talið viðunandi að kjör fólks að þessu leyti miðist við eignarrétt á húsnæðinu. Jafnframt hafa þær breytingar átt sér stað að undanfögnu að bilið milli íbúða og sambýla hefur verið að dragast saman þar sem einkarými í nýjum sambýlum hefur stækkað verulega og er jafnvel um að ræða litlar íbúðir í sumum tilvikum. Styður sú framvinda einnig þá niðurstöðu að íbúar sambýla og íbúða búi við sams konar réttarstöðu hvað leigu varðar. Á það skal lögð áhersla að fjárhæð húsaleigu taki mið af því húsnæði sem um er að ræða, þ.e. þeirri að-

stöðu sem einstaklingarnir búa við. Er þar fyrst og fremst vísað til mismunarins milli eldri og yngri sambýla.

Um 54. gr.

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, eru reglugerðarheimildir takmarkaðar og vísast í því efni til sjálfsstjórnar sveitarfélaga. Nauðsynlegt þótti þó að sett væri reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum, um skilyrði fyrir henni og um aðbúnað barna. Sérstaða þeirrar þjónustu sem veitt er á einkaheimilum fólks miðað við aðrar greinar félagsþjónustu er auðsæ. Um daggæslu barna í heimahúsum gildir nú reglugerð nr. 198/1992 þar sem kveðið er ítarlega á um skilyrði fyrir leyfisveitingum o.fl.

Lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, hafa á hinn bóginn að geyma almenna reglugerðarheimild. Settar hafa verið sjö reglugerðir um þann málaflokk, annars vegar um stjórnsýslulega hlið málaflokksins og hins vegar um þjónustu. Þær eru:

Reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra, nr. 606/1998 (áður reglugerð nr. 59/1992).

Reglugerð um svæðisskrifstofur málefna fatlaðra, nr. 273/1993.

Reglugerð um stjórnarnefnd málefna fatlaðra og Framkvæmdasjóð fatlaðra, nr. 204/1994.

Reglugerð um styrki vegna námskostnaðar og verkfæra- og tækjakaupa fatlaðra, nr. 550/1994.

Reglugerð um búsetu fatlaðra, nr. 555/1994.

Reglugerð um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur fatlaðra, nr. 155/1995.

Reglugerð um atvinnumál fatlaðra, nr. 376/1996.

Einnig hefur félagsmálaráðuneytið gefið út leiðbeiningarreglur fyrir svæðisskrifstofur um frekari liðveislu frá 1994.

Við samsteypu laga um málefni fatlaðra og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga eru rök um takmarkaðar reglugerðasetningar, sbr. núgildandi lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, í fullu gildi. Þrátt fyrir það er talið nauðsynlegt að settar séu reglugerðir um eftirfarandi málaflokka:

Það sjónarmið að nauðsynlegt sé að setja skilyrði fyrir því að veita einstaklingum þjónustu inni á heimili sínu er enn í fullu gildi. Því er áfram gert ráð fyrir reglugerð um dagvist barna í heimahúsum, svo og stuðningsfjölskyldur. Nú gilda um það efni áður nefndar reglugerðir um daggæslu barna í heimahúsum, nr. 198/1992, og reglugerð um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur fatlaðra, nr. 155/1995.

Talið er rétt að reglugerðarheimild um gæsluvelli sé áfram í lögum, sbr. 34. gr. laga um félagsþjónustu, nr. 40/1991, sbr. lög nr. 34/1997. Gjaldtökuheimild verði hins vegar hjá sveitarstjórnnum, sbr. 53. gr. frumvarpsins. Þau atriði sem talið er rétt að nefna í reglugerð eru t.d. fjöldi barna á gæsluvelli og fjölda barna á starfsmann, aldur barna, aðbúnaður, öryggisatriði leiktækja o.fl.

Nýmæli er að leggja til reglugerð um gæslu barna á vegum ýmissa aðila. Hér er t.d. átt við gæslu barna á heilsuræktarstöðvum. Nauðsynlegt er að slík barnagæsla sé háð starfsleyfi félagsmálanefndar og leyfið sé háð skilyrðum um aðbúnað og öryggisatriði, hæft starfsfólk o.fl.

Nú sem fyrr er talið rétt að kveðið sé í reglugerð á um starfsemi heimila sem ætlað er að svara sérþörfum, einkum með hliðsjón af þeim faglegu kröfum sem gera verður til slíkrar starfsemi. Hér er átt við sambýli, áfangastaði og heimili fyrir fötluð börn. Nú er kveðið á um heimili þessi í reglugerð um búsetu fatlaðra.

Rétt þykir að fyrir hendi sé reglugerðarheimild um dagvist þar sem fram fer iðja og þjálfun. Í reglugerðinni eigi heima þau faglegu skilyrði sem setja ætti slíkri starfsemi, hvort sem hún er veitt á sérstakri stofnun eða með öðrum skipulögðum hætti. Reglugerðarákvæði um dagvist þar sem fram fer iðja og þjálfun er nú að finna í IV. kafla reglugerðar um atvinnumál fatlaðra.

Að lokum er talið eðlilegt að heimilt sé að setja reglugerð um aðstoð sem dvalarsveitarfélagi er skylt að veita fólki sem ekki á lögheimili á Íslandi, sbr. 19. gr., enda endurgreiðir ríkið sveitarfélögum kostnað af aðstoð við þetta fólk.

Um 55. gr.

Nauðsynlegt er að sveitarfélög hafi rúman aðlögunartíma til að búa sig undir það viðamikla verkefni að taka við málefnum fatlaðra. Á aðlögunartímanum er einnig gert ráð fyrir að félagsmálaráðuneytið gangist fyrir því að kynna sveitarfélögum málefni fatlaðra.

Um einstök frumvörp sem fylgja þessu frumvarpi skal tekið fram:

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995.

Kostnaðarnefnd vinnur nú að því að meta kostnað við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga og gera tillögur um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga, þ.e. hvernig nýjum útgjöldum sveitarfélaga á þessu sviði verði mætt. Einnig er að störfum nefnd sem vinnur að heildarendurskoðun laga um tekjustofna sveitarfélaga. Stefnt er að því að nefndin skili tillögum sínum í júní næstkomandi og að tillögur kostnaðarnefndar verði þá liður í heildarendurskoðun tekjustofnalaga. Stefnt er að því að frumvarp þar að lútandi verði lagt fram á haustþingi.

Frumvarp varðandi starfsmannamál.

Ljóst er að vegna fyrirhugaðs flutnings málefna fatlaðra til ríkisins þarf að gera lagabreytingar þar sem fjöldi starfsmanna flyst frá ríki til sveitarfélaga. Verið er að yfirfara tvo kosti í málinu, annars vegar að gera breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða setja um þetta sérstök lög.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997.

Um breytingar þær sem gera þarf á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir í tengslum við þetta frumvarp vísast til þess sem um það efni er rakið í almennum athugasemdum frumvarpsins. Ástæðan er sú að atvinnumál fatlaðra, sem nú er kveðið á um í lögum um málefni fatlaðra, teljast ekki til félagsþjónustu sveitarfélaga og flytjast því ekki til sveitarfélaga. Það kallar á breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997. Verður frumvarp um þetta efni lagt fram á vorþingi.

Frumvarp til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Frá því yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga var ákveðin með lögum nr. 161/1996 lá ljóst fyrir að Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins yrði áfram ríkisstofnun, en hún er nú rekin skv. 16. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga, að Greiningarstöð undanskilinni, kallar því á sérstök lög um þá ríkisstofnun. Frumvarp um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins er lagt fram með frumvarpi þessu.

Frumvarp til laga um réttindagæslu fatlaðra.

Einstaklingsbundin réttindagæsla fatlaðra er afmarkað málefni sem ekki á heima í almennum lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Til að lögbinda það verkefni er talið að ekki sé önnur leið fær en setja sérstök lög um það efni. Frumvarpið er lagt fram með frumvarpi þessu.

Um brottfall laga verði frumvarp þetta að lögum skal tekið fram:

Lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Þar sem frumvarp þetta felur í sér samruna framangreindra tveggja laga leiðir af sjálfu að þau lög falla úr gildi verði frumvarp þetta að lögum.

Lög um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila, nr. 12/1952, með síðari breytingum.

Brottfall laga um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila skýrist af því að tekjur Erfðafjárjóðs renna nú til Framkvæmdasjóðs fatlaðra, sbr. 39. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Við það að lög um málefni fatlaðra falla úr gildi, og þar með að Framkvæmdasjóður fatlaðra verður lagður niður, verði frumvarp þetta að lögum, og þar sem tekjum Erfðafjárjóðs hefur ekki verið markað annað afmarkað hlutverk á þeim tíma sem frumvarp þetta er samið liggur beint við að þau lög sem fjalla eingöngu um ráðstöfun þessa fjár, þ.e. lög um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkisins, falli úr gildi. Það þýðir að umrætt fé rennur til ríkissjóðs.

Um 56. gr.

Greinin tekur til þriggja stofnana sem reknar hafa verið samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, þótt starfsemin feli í sér þjónustu við börn á leikskóla- og grunnskólaaldri. Stofnanirnar eru Lyngás í Reykjavík, Ragnarssel í Reykjanesbæ og Búhamar í Vestmannaeyjum.

Á stofnunum þessum er fötluðum börnum á leikskóla- og grunnskólaaldri veitt þjónusta á daginn. Tvær þessara stofnana eru reknar af félagasamtökum, þ.e. Lyngás af Styrktarfélagi vangefinna og Ragnarssel af Þroskahjálpi á Suðurnesjum, en Búhamar er rekið af reynslu-sveitarfélaginu Vestmannaeyjum.

Við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga er ljóst að rekstur stofnana þessara færist til viðkomandi sveitarfélaga og fer eftir lögum um leikskóla og grunnskóla.

Um atvinnumál fatlaðra.

Í XII. kafla laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, er kveðið á um atvinnumál fatlaðra. Hugtakið atvinnumál fatlaðra hefur í framkvæmd verið skilið rúmum skilningi þannig að það taki bæði til raunverulegrar atvinnu, þ.e. vinnu á vinnumarkaði og á vernduðum vinnustöðum, en einnig til iðju og þjálfunar á sérstökum dagvistarstofnunum eða á vernduðum vinnustöðum. Þessi rúmi skilningur kemur skýrt fram í reglugerð um atvinnumál fatlaðra, nr. 376/1996. Sér lög um málefni fatlaðra þar sem félagslegri hlið málefna fatlaðra var komið fyrir í einum lögum skýra þessi efnistöð.

Við yfirfærslu málefna fatlaðra til félagsþjónustu sveitarfélaga er talið nauðsynlegt að gera hér breytingu á og gera skilsmun milli raunverulegra atvinnumála fatlaðra annars vegar og þess sem flokkast getur undir félagsþjónustu, þ.e. iðju og þjálfun, hins vegar. Talið er blasa við að atvinnumál í eiginlegum skilningi flokkist ekki undir félagsþjónustu heldur heyrir til atvinnumála eins og atvinnumál annarra manna. Lagt er til að greinarmunur milli atvinnumála fatlaðra annars vegar og félagsþjónustu hins vegar markist af því hvort einstaklingum eru greidd laun samkvæmt gildandi kjarasamningum. Í tengslum við frumvarp þetta er því lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir. Þar er lagt til að til Vinnumálastofnunar færist liðveisla við fatlaða á almennum vinnumarkaði og vernduð störf.

Á hinn bóginn telst þjálfun og iðja heyra til félagslegrar þjónustu og eigi því heima í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Sú þjónusta hentar ekki eingöngu fötluðum heldur einn-

ig öðrum hópum og er það í samræmi við meginreglur þessa frumvarps að þjónusta er ekki takmörkuð við ákveðna hópa. Þjálfun og iðja fer nú m.a. fram á dagvistarstofnunum fatlaðra, en einnig á vernduðum vinnustöðum, sbr. nánar síðar. Í samræmi við það sem áður er fram komið er gert ráð fyrir því í frumvarpi þessu að þjálfun og iðja verði í dagvist á vegum sveitarfélaga sem ein grein félagsþjónustu, sbr. 33. gr. frumvarpsins. Sú þjónusta þarf ekki að vera bundin við stofnanir þótt svo sé nú.

Um 57. gr.

Starfsráðgjöf, atvinnuleit og vinnumiðlun fatlaðra er talið augljóst að falli að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir án lagabreytinga á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997. Það þýðir að um leið og frumvarp þetta verður að lögum, og lög um málefni fatlaðra falla úr gildi, mun starfsráðgjöf, atvinnuleit og vinnumiðlun falla undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir og færast til Vinnumálastofnunar. Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um þá tilfærslu sem þýðir að þjónusta á þessum vettvangi sem fatlaðir eiga nú rétt á samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, og reglugerð um atvinnumál fatlaðra, færast til Vinnumálastofnunar.

Um 58. gr.

Eins og rakið er í almennum athugasemdum um frumvarpið er lagt til að aðstoð við fatlaða á almennum vinnumarkaði verði á vegum Vinnumálastofnunar og svæðisvinnumiðlana. Nánar um það efni vísast til frumvarps til laga um breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997, sem flutt verður í tengslum við frumvarp þetta.

Um 59. gr.

Talið er ljóst að störf á vernduðum vinnustöðum þar sem fram fer framleiðsla og þjálfun og gerð er krafa um vinnuframlag gegn launum falla ekki að óbreyttu undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir.

Rök fyrir því að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir verði breytt á þá lund að undir lögin falli störf á vernduðum vinnustöðum eru þau að hér er um þjónustu á sviði atvinnumála að ræða. Miðað við núverandi „lagaumhverfi“ verður ekki séð að vernduð störf falli að öðrum lögum. Ítrekað skal að átt er við störf á vernduðum vinnustöðum þar sem fram fer framleiðsla gegn launum. Ekki verður séð að slík þjónusta falli að félagsþjónustu sveitarfélaga. Með lögum um vinnumarkaðsaðgerðir var vinnumiðlun færð frá sveitarfélögum til ríkisins. Frá gildistöku þeirra laga eru atvinnumál á einni hendi, hjá Vinnumálastofnun. Yfirfærsla starfa á vernduðum vinnustöðum til stofnunarinnar, vegna brottfalls laga um málefni fatlaðra, er því framhald á lagaþróun á sviði atvinnumála sem átt hefur sér stað að undanfögnu.

Auk nauðsynlegrar lagabreytingar á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir krefst yfirtaka Vinnumálastofnunar á störfum á vernduðum vinnustöðum talsverðs undirbúnings. Helstu ástæður þess eru eftirfarandi:

Nokkur skörun er á milli starfsemi verndaðra vinnustaða annars vegar og dagvistarstofnana fatlaðra hins vegar. Á nokkrum vernduðum vinnustöðum fer fram allt í senn, framleiðsla, starfshæfing og iðja, þ.e. bæði það sem flokka má sem félagsþjónustu og atvinnumál. Slíkir vinnustaðir þurfa talsvert fé til rekstursins og eru þannig nær því að flokkast undir dagvistarstofnanir en verndaða vinnustaði. Aðrir eru raunverulegir vinnustaðir. Enn aðrir eru sambland af þessu tvennu.

Verndaðir vinnustaðir samkvæmt lögum um málefni fatlaðra voru þessir í árslok 1998:
Reykjavík: Vinnustofa Blindrafélagsins, Verndaður vinnustaður ÖBÍ, Múlalundur og

Vinnustofan Ás.

Reykjanes: Verndaði vinnustaðurinn Örvi.

Vesturland: Dagvist og verndaður vinnustaður Akranesi.

Norðurland eystra: Iðjulundur og Bjarg.

Austurland: Verndaður vinnustaður Egilsstöðum.

Suðurland: Verndaður vinnustaður á Selfossi og í Vestmannaeyjum.

Af framangreindum vinnustöðum eru vinnustofa Blindrafélagsins, verndaður vinnustaður ÖBÍ og Múlalundur staðir sem kalla má „eiginlega“ verndaða vinnustaði. Á Múlalundi fer þó jafnframt fram starfshæfing. Í starfsemi Örva er jafnframt lögð megináhersla á starfshæfingu. Á öðrum vernduðum vinnustöðum, einkum þeim sem eru á landsbyggðinni, fer saman vernduð vinna, hæfing og iðja. Skýrist það fyrst og fremst af því að forsendur eru ekki til þess að reka í aðskildum rekstrareiningum annars vegar iðju og dagvistun og hins vegar verndaða vinnustaði.

Í samræmi við það sem hér hefur verið rakið er lagt til að störf á vernduðum vinnustöðum þar sem fram fer framleiðsla og þjálfun og gerð er krafa um verulegt vinnuframlag gegn launum verði á vegum Vinnuáráðs samkvæmt lögum um vinnuáráðsaðgerðir, að undangengnum breytingum á þeim lögum. Verði það fyrirkomulag lögfest er talið líklegt að þeir vinnustaðir verði ekki einskorðaðir við fatlaða heldur eigi aðrir sem á þurfa að halda aðgang að þeim, en það telst ótvíæður kostur.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Þegar yfirfærsla málefna fatlaðra til sveitarfélaga var ákveðin með lögum nr. 161/1996 var tekið fram í ákvæði til bráðabirgða að við yfirfærsluna skyldi hugað að réttindagæslu fatlaðra. Þessi sérstaka áhersla á réttindagæslu fatlaðra er tilkomin í lögum með breytingartillögu félagsmálanefndar Alþingis. Í athugasemdum frumvarps til áðurgreindra laga var lögð áhersla á að réttindi fatlaðra skyldu í engu fyrir borð borin við yfirfærsluna án þess að réttindagæsla fatlaðra væri þar nefnd sérstaklega umfram aðra þjónustu við fatlaða. Með breytingartillögu félagsmálanefndar var ljós sú sérstaka áhersla sem löggjafinn lagði á réttindagæslu fatlaðra við yfirfærsluna til sveitarfélaga. Var sú áhersla í samræmi við ályktun Landsamtakanna Þroskahjálpar frá 18. og 19. október 1996 þar sem lögð var áhersla á að réttindagæsla fatlaðra yrði efl. Við undirbúning þessa frumvarps lá því ljóst fyrir að taka ætti sérstaklega á þessu málefni.

Lagt er til að komið verði til móts við kröfu um réttindagæslu fatlaðra við yfirfærsluna frá ríki til sveitarfélaga með tvenns konar móti, annars vegar með tímabundnu eftirliti samstarfsnefndar málefna fatlaðra með því hvernig yfirfærslan tekst og hins vegar með sérlögum um réttindagæslu fatlaðra þar sem kveðið verði á um einstaklingsbundna réttindagæslu fatlaðra. Er frumvarp um það efni flutt jafnhliða frumvarpi þessu.

Samstarfsnefnd málefna fatlaðra dregur nafn sitt af því að gert er ráð fyrir að í henni eigi sæti fulltrúar nokkurra aðila, þ.e. fulltrúar fjögurra ráðuneyta, félagsmála, heilbrigðismála, menntamála og umhverfismála, auk Sambands íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðra. Með fulltrúum þessara aðila er gert ráð fyrir að séð sé til þess að allir hlutaðeigandi aðilar komi hér nærri.

Grundvallaratriði í verkefni nefndarinnar er að vaka yfir hvernig til tekst með yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Ekki er lagt til að tilgreint verði í lögunum með hverjum hætti samstarfsnefndin vinni það verk, nefndinni er sjálfri ætlað svigrúm og vald til að útfæra það.

Eitt af mikilvægum verkefnum samstarfsnefndarinnar er að vinna að því bæði almennt og í einstökum málum að öll þjónusta við fatlaða sé samfelld og án eyðu. Hér er átt við þjónustu á sviði félags-, heilbrigðis- og menntamála, en tengsl þjónustu eins geirans við aðra eru auðsæ. Þannig verði unnið að því að eyður og gloppur í þjónustunni milli „kerfa“, sem nokkur brögð hafa verið að, verði úr sögunni. Sem dæmi má nefna að fötluðum börnum sé tryggð þjónusta í skólaleyfum, svo sem sumardvöl sveitarfélaga, að skólar séu þess umkomnir að veita fötluðum nauðsynlega þjónustu og að við sjúkrahúsdvöl fái fatlaðir þann sérstaka stuðning sem þeir geta þurft á að halda vegna fötlunar sinnar. Ábyrgð hvers aðila fyrir sig verði skýr og vel skilgreind. Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á þjónustu innan þeirra málaflokka sem undir það heyra, en samstarfsnefndin vinni að þeirri nauðsynlegu samfelli í þjónustunni sem þarf að vera.

Mikilvægt er að samstarfsnefndin hafi starfsmanni á að skipa og því lagt til að það verði lögákveðið.

Allur kostnaður greiðist úr ríkissjóði.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Þær sjálfseignarstofnanir sem greinin gæti tekið til eru sjálfseignarstofnanir á vegum félagsamtaka, þ.e. Geðhjálp, Blindrafélagsins, Styrktarfélags vangefinna og Þroskahjálpar á Reykjanesi, svo og sjálfseignarstofnanirnar Sólheimar, Skaftholt og Skálatún.

Í greininni felst að áfram verður mögulegt að félagsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga semji við sjálfseignarstofnanirnar um framhald þjónustu sem þær hafa annast. Með þessu móti er gefinn tími til að aðlaga reksturinn nýjum lögum.

Lögð er áhersla á að gengið sé til samninga hið fyrsta þannig að tryggt verði að áðurgreint samkomulag hafi verið gert svo tímanlega að rekstur verði með eðlilegum hætti þegar lög in í heild sinni koma til framkvæmda.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Lagt er til að lög þessi verði endurskoðuð innan fimm ára frá gildistöku þeirra. Það þýðir að hafist verði handa við endurskoðunina innan fimm ára frá gildistöku.

Fimm ára tímabilið er lagt til með hliðsjón af ákvæði til bráðabirgða I um samstarfsnefnd málefna fatlaðra. Þeirri nefnd eru ætluð fimm ár til síns verks. Að þeim tíma liðnum ættu að liggja fyrir upplýsingar um hvernig til hafi tekist um yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga.

Auk þess sem nauðsynlegt þykir að endurskoða lög in með hliðsjón af því hvernig yfirfærslan tekst er talin þörf á slíkri endurskoðun innan félagsþjónustunnar sem slíkrar. Málaflokkurinn er í sífelltri þróun og breytingar geta orðið örar. Er því nauðsynlegt að nýjungar fái lagastoð og úrelt atriði falli brott.

Fylgiskjal I.

Bókun Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitafélaga.

Landssamtökin Þroskahjálpar áskilja sér rétt til að gera athugasemdir við drög að frumvarpi um félagsþjónustu sveitarfélaga þegar Alþingi sendir þau til umsagnar.

Samtökin hafa eindregið hvatt til þess allt frá 1993 að þjónusta við fatlaða verði færð til sveitarfélaga og samþætt annarri þjónustu, að þeim skilyrðum uppfylltum að fjármagn fylgdi með og réttindagæsla yrði efl. Landssamtökin minna á nauðsyn þess að verja fé til þróunarverkefna til að stuðla að fullri þátttöku og jafnrétti fatlaðra.

Landssamtökin leggja á það þunga áherslu að starfsmenn félagsþjónustu sveitarfélaga skipuleggi í samvinnu við aðra heildstæða dagþjónustu fyrir fötluð börn og ungmenni. Veitt verði þjónusta í skólafríum á vetrum og fatlaðir eigi kost á fjölþættu tómstundastarfi og atvinnu með stuðningi í sumarleyfum auk sumardvalar.

Það er stefna Landssamtakanna Þroskahjálpar að heimili fatlaðra séu sambærileg við heimili annarra og þjónusta á þeim eigi að vera einstaklingsbundin. Hverfi eða þorp fyrir fatlaða heyri sögunni til.

Gerður Steinþórsdóttir.

Fylgiskjal II.

Fyrirvari Helga Seljan við nefndarálit um frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Sem fulltrúi Öryrkjabandalags Íslands í laganefnd félagsmálaráðuneytis og með sérstöku tilliti til framkvæmdastjórnar og aðalstjórnar Öryrkjabandalagsins vill undirritaður taka fram eftirfarandi:

Frumvarp þetta er að mati undirritaðs vel unnið sem slíkt hvað varðar það efni sem nefndin átti að skila, þ.e. til nýrra laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, og styður undirritaður það í heild sinni en hlýtur þó að hafa á nokkra fyrirvara. Framkvæmdastjórn Öryrkjabandalags Íslands, svo og aðildarfélög þess, vilja áskilja sér allan rétt til athugasemda og breytingartillagna á vinnslustigi frumvarps þessa á Alþingi, en framkvæmdastjórnin er í meginatriðum sátt við frumvarpsgerðina nú.

Fyrirvarar undirritaðs sem eru þá um leið fyrirvarar framkvæmdastjórnar Öryrkjabandalagsins felast í því eðli máls að í kjölfar lagasetningar á grundvelli frumvarpsins verður hin sértæka réttindalöggjöf um málefni fatlaðra felld brott. Sú löggjöf felur í sér ýmis þau atriði sem eðlilega komast ekki eins til skila eða ekki í löggjöf sem tekur til afmarkaðrar félagsþjónustu sveitarfélaga. Í sumum tilfellum þarf til að koma ákveðin breyting á öðrum lögum, svo sem bygginga- og skipulagslögum og lögum um vinnnumarkaðsaðgerðir. Varðandi réttindagæslu hefur niðurstaðan orðið sérlög svo skýrt dæmi sé tekið.

Rétt og skylt er að láta það koma fram að innan Öryrkjabandalags Íslands eru deildar meiningar um það meginmál hvort rétt sé að flytja málefni fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga, m.a. í ljósi þess hve sveitarfélögin eru misvel undir það búin og svo hitt að viss atriði kunni að verða útundan eða ná ekki nógu vel inn í nýja löggjöf.

Einstakir fyrirvarar:

1. Þótt frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sé nú fullbúið er enn allt í óvissu um fjármagnsþáttin, bæði rekstrarlega og eins varðandi stofnframkvæmdir þar sem Framkvæmdastjórn fatlaðra hefur komið að fjármögnun. Erfitt er að meta mál heildstætt þegar undirstaðan sjálf er óljós.

2. Varðandi atvinnumál fatlaðra treystir Öryrkjabandalag Íslands því að fá til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir sem tryggir rétt fatlaðra samkvæmt þeim lögum.
3. Aðgengismál tilheyrja að vissu leyti lagaákvæðum annarra laga, en engu síður hefði undirritaður viljað sjá það svart á hvítu í lagafrumvarpinu að félagsmálanefnd hefði ferlinefnd sem undirnefnd eða ráðgefandi nefnd til hliðar við sig. Ferlinefndir þarf alla vega að lögbinda með einhverjum hætti.
4. Undirritaður hefði viljað sjá í frumvarpstextanum skýr ákvæði um skyldustyrki vegna náms og tækjakaupa, þótt greinargerð taki nokkuð á því máli. Þýðing þessara styrkja er afar mikilvæg fyrir fatlaða einkum með tilliti til atvinnuþátttöku.
5. Með samstarfsnefnd sem fylgjast á með flutningnum og svo sérlægum um réttindagæslu, svo sem ráð er fyrir gjört verður aðkoma samtaka fatlaðra tryggð en því haldið til haga að ýmsir hópar fatlaðra telja ekki þörf á sérstakri réttindagæslu fatlaðra heldur eigi réttaröryggi þeirra að vera fulltryggt með almennri löggjöf í landinu.
6. Öryrkjabandalag Íslands mun að tillögu undirritaðs fara þess á leit við félagsmálaráðuneytið að um Hring sjá – starfsþjálfun fatlaðra verði sett sérlæg sem tryggi áframhaldandi stöðu hennar á landsvísu.

Reykjavík, 20. október 1999.

Helgi Seljan.

Fylgiskjal III.

Fyrirvarar og athugasemdir fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga við undirritun frumvarps til laga um félagspjónustu sveitarfélaga.

I. Fyrirvari vegna kostnaðarauka.

Í fyrirleggjandi frumvarpi eru sameinuð í eitt lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og lög um félagspjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, og miðað við að þjónusta við fatlaða sem veitt er af svæðisskrifstofum flytjist á hendur sveitarfélaganna.

Fyrirnefndu löggin eru sérlæg um nokkuð skýrt afmörkuð réttindi tiltekins hóps. Síðarnefndu löggin eru almenn rammalög, þar sem skyldur sveitarfélaga eru ekki tíundaðar nákvæmlega og svigrúm þeirra er allmikið.

Við samningu frumvarpsins hefur annars vegar verið haft að leiðarljósi að réttindi fatlaðra rýrni ekki frá því sem er í núgildandi lögum og hins vegar að forðast sérgreiningu notenda félagspjónustunnar.

Þetta hefur óhjákvæmilega leitt til þess að ýmis réttindi sem fatlaðir áður nutu einir ná til mun stærri hóps samkvæmt frumvarpinu og má taka 30. gr. um ferðapjónustu sem dæmi þessa.

Þá hafa réttindi í sumum atriðum verið aukin frá því sem er í núgildandi lögum um málefni fatlaðra og má nefna 21. gr. frumvarpsins sem fjallar um húsnæði til að mæta sérþörfum til dæmis um þetta.

Enn hafa almenn réttindi samkvæmt nógildandi lögum um félagsþjónustu í sumu efni verið aukin í frumvarpinu og má nefna 20. gr. frumvarpsins um leiguíbúðir sem dæmi þessa.

Af þessu þrennu leiðir verulegan útgjaldaauka fyrir sveitarfélögin, umfram þann sem felst í yfirtöku þeirra á núverandi þjónustu við fatlaða.

Í fylgiskjali eru þær greinar frumvarpsins tilteknaðar sem fela í sér útgjaldaauka af þessu tagi.

Þá hefur komið fram, m.a. í nýlegri skýrslu nefndar sem fjallaði um biðlista eftir búsetu og annarri þjónustu hjá svæðisskrifstofum málefna fatlaðra frá desember 1998, að verulega vantar á til þess að núverandi fjárveitingar ríkisins til málaflokksins mæti viðurkenndum þjónustuhörfum fatlaðra.

Vegna þessa undirrita fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga frumvarpið með fyrirvara um að fullt samkomulag náist milli ríkisins og sveitarfélaganna um breytingu á tekjustofnum sveitarfélaga, sem mæti öllum kostnaðarauka sveitarfélaga er leiða mun af frumvarpinu, verði það að lögum.

II. Athugasemd vegna skerðingar á sjálfsákvörðunarrétti.

Í nokkrum greinum frumvarpsins er að nauðsynjalaus þrengt að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga, umfram það sem þarf til að tryggja öllum landsbúum sambærilega félagsþjónustu sveitarfélaga. Í einstökum greinum eru gerðar afdráttarlausar kröfur til sveitarfélaga um þjónustu og/eða fjárfestingar, sem eðlilegt er að séu háðar mati sveitarstjórnar og aðstæðum hverju sinni.

Þessar greinar eru tilteknaðar í fylgiskjali en hér má sérstaklega benda á 9. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um menntunarkröfur starfsmanna, 20. og 21. gr. sem fjalla um skyldur sveitarfélaga er varða húsnæði, 49. gr.¹ þar sem úrskurðarnefnd félagsþjónustu er að tilefnislausu fengið vald til þess að breyta matsbundnum ákvörðunum félagsmálanefndar, svo og 50. gr.¹

Varðandi síðasttalda atriðið er nauðsynlegt að minna á skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, m.a. með tilliti til meginreglna varðandi sjálfstjórn sveitarfélaga auk ákvæða um eftirlit með starfsemi sveitarfélaga. Fram kemur í 2. mgr. 8. gr. sáttmálans að allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skuli að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar. Undirritaður telur að 49. gr.¹ frumvarpsins sem heimilar úrskurðarnefnd félagsþjónustu að breyta ákvörðunum félagsmálanefndar sé í verulegu ósamræmi við 8. gr. sáttmálans. Þá verður og að mótmæla því sem fram kemur í greinargerð með frumvarpsdrögum að þetta sé í samræmi við reglur um kærunefnd húsnæðismála og úrskurðarnefnd skipulags- og byggingamála, en hvergi kemur fram í lögum að þessar nefndir hafi heimild til að breyta ákvörðunum sveitarstjórna.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur bent á þessi atriði og andmælt þeim við samningu frumvarpsins, en ekki hefur náðst sátt um breytingar í laganefndinni.

III. Fyrirvari vegna óljósra ábyrgðarmarka.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur ítrekað bent á að umboð nefndarinnar sem samdi frumvarp þetta tók ekki með heildstæðum hætti til allra þáttanna í núverandi þjónustu ríkisins við fatlaða. Hluti þessarar þjónustu fer ekki eftir lögum um málefni fatlaðra og/eða er á hendi annarra ráðuneyta en félagsmálaráðuneytisins. Þetta mun leiða til þess að ef til

¹ Athugasemdir þessar taka mið af frumvarpsdrögum frá 22. október 1999.

yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga kemur í samræmi við fyrirliggjandi lagafrumvarp verður ekki um jafnheildstæða verkefnatílfærslu að ræða eins og æskilegt væri og ábyrgðarmörk ríkis og sveitarfélaga hvað fatlaða snertir verða ekki nægilega skýr í framtíðinni.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga undirritar frumvarpið í trausti þess að verkskipting ríkis og sveitarfélaga verði skýrð með óyggjandi hætti í þeim efnum sem frumvarpið tekur ekki til, svo að tryggt sé að verkefni ríkisins á þessu sviði fljóti ekki yfir til sveitarfélaganna í framtíðinni án þess að tekjustofnar fylgi.

IV. Athugasemd vegna tekjustofna.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga bendir á að það hversu til tekst um yfirfærslu á þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga er í afar ríkum mæli undir þeirri aðferðafræði komið sem beitt verður við breytingu á tekjustofnum sveitarfélaganna. Það er í höndum annarra aðila að fjalla um breytingu á tekjustofnum sveitarfélaga og var ekki á verksviði nefndarinnar sem samdi frumvarp þetta. Þar að lútandi tillögur liggja ekki fyrir þegar frumvarpinu er skilað.

Fulltrúi Samband íslenskra sveitarfélaga telur að heppilegra hefði verið og skynsamlegra að gengið hefði verið út frá tilteknu líkani af yfirfærslu tekjustofna við samningu frumvarpsins.

Reykjavík 18. október 1999.

Jón Björnsson

fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga
í nefnd til endurskoðunar laga nr. 40/1991,
um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Fskj.

1. Einstakar greinar frumvarpsins, sem fela í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin umfram þann sem felst í núgildandi lögum um félagsþjónustu og núverandi þjónustu svæðis-skrifstofa við fatlaða. (Ekki skal fullyrt að listi þessi sé tæmandi).
 4. gr., 4 mgr., þar sem sveitarfélögum er gert að gera félagsmálaráðuneyti árlega grein fyrir störfum félagsmálanefnda ... samkvæmt nánari ákvörðun ráðuneytisins.
 9. gr. sem varðar kröfur til sveitarfélaga um menntun starfsmanna í félagsþjónustu.
 10. gr. sem kveður á um ýmsar grundvallarreglur sem sveitarfélögin skuli gæta við framkvæmd laganna.
 11. gr., e- og f-liður, sem kveður á skyldur sveitarfélaga til að veita öðrum rekstrar- aðilum í félagsþjónustu starfsleyfi og hafa með þeim eftirlit.
 19. gr. sem fellir brott endurgreiðslur ríkissjóðs til sveitarfélaga sem hafa veitt þeim félagslega og/eða fjárhagslega aðstoð er hafa átt lögheimili í landinu skemur en í 2 ár.
 20. gr. sem fortakslaust leggur sveitarfélögum á herðar þá skyldu að „tryggja framboð á nægu leiguhúsnæði“ þeim til handa sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði vegna lágra tekna, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna.
 21. gr. sem fortakslaust leggur sveitarfélögum á herðar þá skyldu að „tryggja að húsnæði sé fyrir hendi sem er sérstaklega ætlað til að mæta sérþörfum á þjónustu“.

22. gr. sem útvíkkar mjög ráðgjafarhugtakið frá því sem er í gildandi lögum og gerir skyldu sveitarfélaga til þess að veita ráðgjöf mun víðtækari og víðameiri en verið hefur.

29. gr. þar sem frekari liðveisla sem til þessa hefur takmarkast við fatlaða er látin ná til mun stærri notendahóps.

30. gr. þar sem ferðaðþjónusta sú sem til þessa hefur takmarkast við fatlaða er látin ná til mun stærri notendahóps.

40. gr. þar sem víðtækar skyldur er lagðar á sveitarfélög að veita þjónustu túlka og táknmálgáttúlkka.¹

51. gr. þar sem lögheimilissveitarfélagi er gert að greiða kostnað við aðstoð til íslenskra ríkisborgara erlendis í stað ríkissjóðs.

2. Einstakar greinar frumvarpsins sem álitnar eru leiða til nauðsynjalausrar skerðingar á sjálfsforræði sveitarfélaga. (Ekki skal fullyrt að listi þessi sé tæmandi.)

4. gr., 4 mgr., þar sem sveitarfélögum er gert að gera félagsmálaráðuneytinu árlega grein fyrir störfum félagsmálanefnda, samkvæmt nánari ákvörðun ráðuneytisins, og þar sem ráðuneytinu er fengið úrskurðarvald um framkvæmd félagsþjónustu, þegar til ágreinings kemur milli sveitarfélaga um hana.

7. gr. þar sem félagsmálaráðuneytinu er falið að leggja mat á hvort sveitarfélög hafi náð markmiðum félagsþjónustunnar, og sé metið að svo sé ekki er sveitarfélögum gert skylt að leggja áætlun fyrir ráðuneytið um hvernig úr verði bætt.

10. gr., g-liður, sem kveður á um skyldu félagsmálanefnda til þess að eiga samráð við félagasamtök og hagsmunasamtök notenda félagsþjónustunnar.

13. gr., 4. mgr., sem skyldar sveitarfélög fyrirvaralaust til þess að hlutast til um skipulagt tómsundastarf fyrir börn og unglínga, óháð aðstæðum og mati á þörf.

14. gr. sem skyldar sveitarfélög fyrirvaralaust til að sjá til þess að skipulagt forvarnastarf við áhættuhópa fari fram óháð aðstæðum og mati á þörf.

20. gr. sem leggur sveitarfélögum fyrirvaralaust á herðar þá skyldu að „tryggja framboð á nægu leiguhúsnæði handa þeim ... sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra tekna, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna“ án tillits til aðstæðna. Hér skal til hliðsjónar bent á 3. gr. laganna og athugasemdir við hana í greinargerð.

21. gr. sem leggur sveitarfélögum fyrirvaralaust á herðar þá skyldu „að tryggja að húsnæði sé fyrir hendi sem sérstaklega er ætlað til að mæta sérþörfum á þjónustu“ án tillits til aðstæðna.

42. gr., 3. mgr., þar sem gerðar eru kröfur umfram þær sem stjórnsýslulög gera almennt um tilkynningu um ákvarðanir félagsmálanefnda um þjónustu.²

48. gr. þar sem úrskurðarnefnd félagsþjónustu er ekki einasta fengið umboð til þess að vísa máli frá, ógilda ákvörðun félagsmálanefnda og vísa henni heim og staðfesta ákvörðun heldur einnig breyta henni efnislega.³

¹ Nú 41. gr.

² Nú 43. gr.

³ Athugasemdir þessar taka mið af frumvarpsdrögum frá 22. október 1999.

49. gr. þar sem úrskurðarnefnd er enn fremur fengið sérstakt vald til þess að láta félagsmálanefndir framkvæma þær ákvarðanir sem úrskurðarnefnd hefur tekið fyrir þeirra hönd, í þeim tilvikum þegar þær eru óframkvæmanlegar.³

Fylgiskjal IV.

Sérálit fulltrúa Samtaka félagsmálastjóra á Íslandi um frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Undirrituð styður drög að frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga með eftirtöldum takmörkunum.

11. gr., *h-liður*. Ég tel að mat á umönnunarpörf við fötluð börn skuli vera hjá Tryggingastofnun ríkisins, því að ég tel eðlilegast að mat og framkvæmd sé í höndum þess stjórnvalds sem ber ábyrgð á þjónustunni.

20. gr. Undirrituð telur óraunhæft að sveitarfélög geti staðið undir því að „*tryggja framboð á nægu leiguhúsnaði*“. Miklar sveiflur geta átt sér stað á leigumarkaðnum með litlum fyrirvara. Það höfum við t.d. séð á undanförunum mánuðum. Þörf fyrir leiguhúsnaði getur því tekið miklum breytingum á skömmum tíma. Ég tel á hinn bóginn að sveitarfélög eigi að hafa þá skyldu að bjóða efnalitlum fjölskyldum upp á leiguhúsnaði á viðráðanlegum kjörum, en tel ákvæðið hér of afdráttarlaust.

22. gr. Ég tel að skilgreining á félagslegri ráðgjöf í nágildandi félagsþjónustulögum hafi fest sig mjög í sessi og legg því til að áfram verði ráðgjafarkafinn skilgreindur sem félagsleg ráðgjöf. Eins og orðalag 3. mgr. er hér orðað tel ég að það sé verið að skylda sveitarfélög til að bjóða upp á ráðgjöf sem tilheyrir öðru stjórnvaldi, svo sem sýslumannsembættum. Ef þetta er skilgreint sem félagsleg ráðgjöf tel ég að þessi upptalning sé í lagi sem innihald félagslegrar ráðgjafar, en ekki ef kafinn er eingöngu skilgreindur sem ráðgjöf.

42. gr. Ég tel ekki ástæðu til að ganga hér lengra en stjórnslulög gera ráð fyrir varðandi kynningu ákvarðana ef umsókn er samþykkt.¹

49. gr. Þar sem félagsmálanefndum er falið að meta þjónustupörf og setja sér reglur um ýmsa þætti þjónustunnar get ég ekki séð á hvern hátt úrskurðarnefnd félagsþjónustu getur breytt ákvörðunum, án þess að fara inn í matið á einhvern hátt.²

Bráðabirgðarákvæði III um Skálatún Sólheima og Tjaldanes. Ekki er hægt að taka endanlega afstöðu til þessa nú þar sem málið er ekki að fullu unnið. Ég vil þó ítreka að mér finnst siðferðilega ekki vera rétt að vera með ákvæði um að þeir þegnar þjóðfélagsins sem þar búa eigi ekki að vera jafnir öðrum þegnum þjóðfélagsins gagnvart þessum lögum. Ég tel ekki að það sé hægt að taka endanlega afstöðu í þessu máli fyrr en kostnaðarnefnd hefur lagt fram tillögur um hvernig yfirfærslan til sveitarfélaganna verður fjármögnuð.²

Selfossi 13. október 1999.

Ólöf Thorarensen.

¹ Nú 43. gr.

² Athugasemdir þessar taka mið af frumvarpsdrögum frá 22. október 1999.

Fylgiskjal V.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem skipuð var með vísan til bráðabirgðaákvæðis í lögum, nr. 161/1996, um breytingu á lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, til að semja ný lög um félagsþjónustu sveitarfélaga sem eiga að taka til þeirrar þjónustu sem veitt er samkvæmt gildandi lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992. Með frumvarpi þessu eru lagðar til veigamiklar breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Er það í samræmi við fyrrnefnd bráðabirgðaákvæði laga um málefni fatlaðra sem kveða m.a. á um að undirbúa skuli færslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga og að við undirbúninginn skuli endurskoða þau lög með hliðsjón af endurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samhliða frumvarpinu er lagt fram frumvarp til laga um réttindagæslu fatlaðra en áður hefur verið lagt fram frumvarp til laga um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Frumvarpi þessu er öðru fremur ætlað að fella saman lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, og er það liður í áformum um að færa þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga og fella þjónustukerfi fatlaðra að almennri félagsþjónustu sveitarfélaga. Við þessa samþættingu hefur þess verið gætt að réttindi fatlaðra skerðist ekki og því er á ýmsum stöðum í frumvarpinu kveðið nánar á um almennar skyldur sveitarfélaga til að veita félagsþjónustu. Í frumvarpinu er auk þess kveðið nánar á um ný og aukin verkefni og nýjar skyldur félagsmálaráðuneytis. Er ráðuneytinu ætlað að hafa frumkvæði að fræðslu til sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu, að leiðbeina og miðla upplýsingum, safna upplýsingum um framkvæmd þjónustu sveitarfélaga og leggja mat á hvort markmiðum laganna hafi verið náð í einstökum sveitarfélögum. Samkvæmt frumvarpinu skal ráðuneytið enn fremur stuðla að rannsóknum á sviði félagsþjónustu og er lagt til að Alþingi skuli árlega veita fé í fjárlögum í rannsóknar- og þróunarsjóð. Í frumvarpinu eru verkefni úrskurðanefndar félagsþjónustu rýmkuð og lagt er til að skjóta megi til hennar öllum ákvörðunum félagsmálanefnda en ekki tilteknum málum eins og er samkvæmt gildandi lögum. Auk þess er lagt til að skipuð verði níu manna samstarfsnefnd ríkis, sveitarfélaga og hagsmunasamtaka um málefni fatlaðra sem skuli sitja í fjögur ár til að fylgjast með yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaga. Frumvarpið gerir ráð fyrir að félagsmálaráðuneyti leggi nefndinni til starfsmann og starfsaðstöðu og að kostnaður nefndarinnar verði greiddur úr ríkissjóði.

Ákvæði um skyldur sveitarfélaga til að annast uppbyggingu og rekstur leikskóla eru felld brott enda eru málefni hans víðast hvar komin undir skólaskrifstofur sveitarfélaga í samræmi við sjónarmið sem lögð eru til grundvallar lögum um leikskóla. Enn fremur eru felld brott ákvæði um Framkvæmdasjóð fatlaðra og hann lagður niður.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að bein útgjöld ríkissjóðs eftir yfirfærslu felist fyrst og fremst í auknum og nýjum verkefnum félagsmálaráðuneytis við söfnun upplýsinga, mati á árangri sveitarfélaga og frumkvæði að fræðslu og leiðbeiningum til sveitarfélaga. Auk þess má gera ráð fyrir fjölgun mála hjá úrskurðanefnd félagsþjónustu. Áætla má aukinn kostnað vegna þessara verkefna um 3–5 m.kr. á ári. Á móti kemur að svipaður kostnaður félagsmálaráðuneytisins við yfirstjórn málefna fatlaðra fellur niður og kostnaður fjármálaráðuneytis við launabókhald. Tímabundinn kostnaðar í fjögur ár vegna níu manna

nefndar sem á að fylgjast með framkvæmd yfirfærslunnar auk starfsmanns hennar og er áætlaður 3,0–3,5 m.kr. en auk þess lagt til að Alþingi veiti árlega fé í rannsóknar- og þróunarsjóð.

Í tengslum við áformaða yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga þarf að tryggja samsvarandi tilfærslu fjármagns til að veita þá þjónustu sem fötluðum stendur nú til boða auk þeirrar viðbótarþjónustu sem þarf til að draga úr óeðlilegri bið. Nefnd sem vinnur að því að meta kostnað við yfirfærslu málefnsins til sveitarfélaga hefur ekki lokið störfum og endanlegt heildarmat á kostnaði við að veita fötluðum þjónustu liggur ekki enn fyrir. Í fjárlögum ársins 2000 eru nú þegar 3,1 milljarður kr. til að veita fötluðum þjónustu. Í skýrslu nefndar um biðlista eftir þjónustu svæðisskrifstofa sem skilaði álit í árslok 1998 er gert ráð fyrir að á sjö árum verði dregið úr óeðlilegri bið fatlaðra eftir þjónustu með aukinni þjónustu og í lok þess tímabils hafi árlegur rekstrarkostnaður aukist um 700 m.kr. eða í 3,8 milljarða kr. Þar til viðbótar er stofnkostnaður aðallega vegna úrræða í húsnæðismálum fatlaðra en ekki er ljóst hvað sá kostnaður verður mikill og er hann að nokkru leyti háður ákvörðunum um hve stór hluti viðbótarhúsnæðis verður leiguhúsnæði. Í skýrslu nefndarinnar er gert ráð fyrir að samanlagður stofnkostnaður nemi um 4 milljörðum kr. í lok sjö ára tímabils en að óbreyttu má áætla að útgjöld ríkisins nemi um helming þeirrar fjárhæðar og helmingur fjármagnaður af sjálfseignarstofnunum og sveitarfélögum. Það svarar til 250 m.kr. árlegs fjárbindingarkostnaðar en framlag á fjárlögum 2000 til Framkvæmdasjóðs fatlaðra er 235 m.kr.

Í frumvarpinu er auk þess víða kveðið á um víðtækari skyldur sveitarfélaga til að veita félagsþjónustu og má áætla að aukinn kostnaður þeirra nemi 110–120 m.kr. á ári og þar af fari 60 m.kr. til að mæta þörfum langveikra barna. Við yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga er gert ráð fyrir að framangreindur kostnaður verði færður yfir til sveitarfélaga ásamt nýjum tekjustofnum til að fjármagna aukna þjónustu auk tekjustofna til að fjármagna þá þjónustu sem ríkissjóður hefur fjármagnað til þessa.

Eins og að framan greinir er frumvarp þetta liður í yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Rekstrarútgjöld ríkisins til málefna fatlaðra nema 3,1 milljarði kr. í fjárlögum ársins 2000 en samkvæmt tillögum biðlistanefndar er lagt til að útgjöldin aukist á næstu árum í 3,8 milljarða kr. á ári til að draga úr bið fatlaðra eftir þjónustu. Stofnkostnaður vegna þessarar auknu þjónustu hefur verið áætlaður 4 milljarðar kr. Komi til þess að málefni fatlaðra verði færð yfir til sveitarfélaga er ljóst að þau gera kröfu til að fá nýja tekjustofna til að mæta framangreindum útgjöldum. Endanlegt mat á útgjöldum vegna yfirfærslunnar liggur hins vegar ekki fyrir en unnið er að því á vegum sérstakra nefnda á vegum félagsmálaráðuneytis. Að frátöldum þeim málefnum er tengjast yfirfærslu málefna fatlaðra sérstaklega eru aukin útgjöld sveitarfélaga áætluð 110–120 m.kr. á ári og útgjöld ríkisins eru áætluð 3,0–3,5 m.kr. auk framlags í rannsóknarsjóð sem lagt er til að Alþingi skuli árlega veita fé til.