

Varðar: Þskj. 298-256. mál.

frumvarp til laga um breytingu á lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992, með síðari breytingum.

Lagt er til að við frumvarpið bættist svohljóðandi bráðabirgðaákvæði;

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga er heimilt að gera samning við Sólheima ses er gildir til ársloka 2014.

Greinargerð

Sérstaða Sólheima er eftirfarandi:

- Allt frá stofnun hafa Sólheimar verið þjónustuúrræði fyrir fatlaða á landvísu, ekki svæðisbundið úrræði. Allir fatlaðir íbúar Sólheima eru fæddir utan sveitarfélagsins.
- Á Sólheimum búa 43 fatlaðir einstaklingar, það er meira en helmingur allra þeirra fötluðu einstaklinga sem eiga að fá þjónustu á Suðurlandi.
- Sólheimar eru elsta byggðahverfi í heimi sem veitir fötluðum þjónustu. Slík byggðahverfi eru nú á þriðja hundrað talsins.
- Sólheimar eru eina byggðahverfið á Íslandi sem er „intentional community“ eða byggðahverfi með skilgreint hlutverk. Slík byggðahverfi skipta þúsundum í veröldinni.
- Samkvæmt alþjóðlegum fræðiritum eru Sólheimar skilgreindir sem elsta „Eco-village“ í heimi.
- Til Sólheima má rekja upphaf lífrænnar ræktunar á Norðurlöndum.
- Starf Sólheima byggir á nánú samfélagi fatlaðra og ófatlaðra sem deila kjörum hver með öðrum.

Allt frá stofnun Sólheima árið 1930 hafa, í kjölfar lagasetninga um málefni fatlaðra, farið af stað aðgerðir opinberra aðila sem valdið hafa starfi Sólheima ómældum erfiðleikum, óvissu og oft kostað gríðarleg átök. Má þar nefna til húsrannsóknir, bráðabirgðalög, frystingu á opinberum greiðslum, kröfur um grundvallarbreytingar á rekstrarformi og hugmyndafræði, bann við að taka nýja einstaklinga til búsetu, ágreining um skipulagsskrá og þannig má lengi telja. Á þetta m.a. við um setningu fyrstu barnaverndarlaganna 1932, setningu laga um fávítahæli 1936, laga um þjónustu við þroskahefta 1979 og laga um málefni fatlaðra 1992.

Þegar til stendur að flytja málefni fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga verður að hafa í huga þá staðreynd að sveitarfélagið sem Sólheimar starfa í og félagsþjónusta uppsveita Árnessýslu (sem saman mynda væntanlegt þjónustusvæði og þjónusturáð) hafa margítrekað brotið lög á

fötluðum íbúum Sólheima. Fyrir liggja sex stjórnsýsluúrskurðir og einn nýgenginn dómur í Héraðsdómi Suðurlands. Þrátt fyrir þessa stjórnsýsluúrskurði neitar félagsmálanefnd uppsveita Árnassýslu enn að fara að lögum og hefur sveitarstjórnarráðuneytið nú til úrskurðar hvort beita eigi sveitarfélagið viðurlögum.

Þegar málefni fatlaðra (þroskaheftra) í Noregi voru flutt frá ríki til sveitarfélaga þótti sjálfsagt að tryggja stöðu systrasamtaka Sólheima. Þar ábyrgðist ríkið að fjöldi fatlaðra íbúa héldist hið minnsta óbreyttur jafnframt því að virða skyldi sjálfstæði þeirra „to work unhindered by bureaucracy“ (Saga Camphill útg. 1991). Nils Cristine, prófessor í félagsfræði við Oslóarháskóla, sem talinn er einn virtasti vísindamaður á Norðurlöndum í sinni fræðigrein telur þessi byggðahverfi „athyglisverðustu félagslegu tilraunina í áratugi“.

Í Svíþjóð þótti rétt að tryggja sérstaklega stöðu systrasamfélags Sólheima. Var það gert með því að láta það yfirtaka þjónustu við fatlaða í nágretta- byggðum og fjölga fötluðum í þjónustu úr 40 í 105.

Árið 2000 var lagt fyrir Alþingi stjórnarfrumvarp um yfirfærslu málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Í frumvarpinu var ákvæði sem heimilaði félagsmálaráðherra að gera þjónustusamning við sjálfseignarstofnanir.

Ekki er eðlilegt að fela sveitarfélagi, sem sjálft er rekstraraðili og þjónustuveitandi, að gera samning við annan rekstraraðila og hafa þannig bein áhrif á vöxt og starfsskilyrði þess síðarnefnda. Slíkt stríðir ekki aðeins gegn góðum stjórnsýsluvenjum heldur einnig gegn þeim grundvallarbreytingum sem gerðar voru með setningu laga um málefni fatlaðra árið 1992 um aðskilnað verkefna svæðisráðs og svæðisskrifstofa. Með þeim lögum var félagsmálaráðherra einum heimilað að gera samninga við sjálfseignarstofnanir.

Þrátt fyrir ákvæði 47. gr. laga um málefni fatlaðra um að gera eigi árlega mat á þjónustubörf fatlaðra hefur ekki í átta ár verið gert mat á þjónustubörf fatlaðra íbúa að Sólheimum. Eðlilegt er því og rétt að slíkt mat liggi til grundvallar samkomulagi við jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Inngangur.

Löngu er tímabært að endurskoða lög um málefni fatlaðra og taka mið af þeim breytingum sem orðið hafa í þjónustu við fatlaða í veröldinni frá því að gildandi lög um málefni fatlaðra voru sett hér á landi árið 1992.

Frumvarpið tekur ekki mið af alþjóðlegum skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Frumvarpið tryggir ekki grundvallar mannréttindi fatlaðra er varða sjálfstæði, sjálfsákvörðunarrétt í vali á búsetu, það að velja sér þjónustuveitanda og þann sjálfsagða rétt að gera persónubundinn þjónustusamning.

Gildandi lög sem og áformaðar breytingar fjalla meira um formið og skipulagið en um réttindi og hagsmuni hins fatlaða.

Í nútímalöggjöf er einstaklingurinn settur ofar kerfinu og hann gerður að raunverulegum þjónustukaupanda fremur en þjónustuþega. Tryggður er réttur hins fatlaða til að velja og hafna.

Frumvarpið tekur ekki tillit til alþjóðlegra grundvallarreglna um framkvæmd þjónustu við fatlað fólk;

Að einn aðili greiði fyrir þjónustuna, að annar aðili veiti þjónustuna og að þriðji aðili óháður hinum tveimur hafi eftirlit með þjónustunni. Verði frumvarpið að lögum er það í höndum eins og sama aðila (sveitarfélagsins) að meta þjónustuþörfina, greiða fyrir þjónustuna, framkvæma þjónustuna og hafa innra eftirlit með þjónustunni.

Frumvarpið virðir ekki grundvallarreglur í stjórnsýslu, þar sem einum aðila sem sjálfur annast rekstur og þjónustu við fatlaða er gert að semja við annan rekstaraðila. Frumvarpið stríðir gegn grundvallarreglu í gildandi lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992, þ.e. um aðskilnað á hlutverki svæðisskrifstofu og svæðisráðs. Með setningu laganna er horfið allt aftur til ársins 1979.

Með frumvarpinu er ekki verið að færa málefni fatlaðra á forræði sveitarfélaga með sama hætti og þær fjórar Evrópuþjóðir sem framkvæmt hafa slíkar breytingar á löggjöf. Atvinnumál verða áfram á forræði ríkisins. Engin skilgreining liggur fyrir um hvað sé atvinna, vernduð vinna, hæfing eða dagþjónusta. Tekið er upp á landsvísu skipulag/þjónustukerfi sem á sér ekki hliðstæðu í þjónustu við fatlaða í hinum vestræna heimi.

Lögin eiga að taka gildi þann 1. janúar 2011 án þess að þeir einstaklingar sem nú njóta þjónustu hafi undir höndum upplýsingar í hvaða þjónustuflokki þeir séu eða hvaða fjármagn fylgi viðkomandi þjónustuflokki. Þessar upplýsingar voru grundvallaratriði þegar málaflokkurinn var færður til sveitarfélaganna í nágrannalöndunum. Eftir samþykkt laganna eiga 15 (jafnvel 27) mismunandi aðilar að meta þjónustuþörf fatlaðra.

Ekkert opinbert þjónustumat liggur fyrir, engin ákvörðun um hversu mikið fjármagn fylgir hverjum einstaklingi, engin opinber stefnumótum og engar opinberar þjónustuleiðbeiningar sem siðmenntaðar þjóðir leggja fram samhliða jafn viðamiklum lagabreytingum.

Þá er felld úr gildandi lögum sú eina lagagrein sem var trygging fyrir fatlaða, þ.e. að þeir fengju þjónustu miðað við sína fötlum sbr. 47. gr. núgildandi laga um að fjárlagatillögur skuli miðast við mat á þjónustubörf og að slíkt mat skuli gera árlega.

Fyrirhugaðar lagabreytingar hvetja ekki til fjölbreytni í þjónustuúrræðum og veruleg hættu er á að fötlum verði mismunað eftir búsetu. Byggðasamlög og þjónusturáð bera enga beina pólitíska ábyrgð.

Fagna ber tillögum um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA), en því miður er aðeins um tilraunaverkefni að ræða. Allt frá síðustu aldamótum hefur NPA verið rauði þráðurinn í löggjöf um málefni fatlaðra á Vesturlöndum. Minnt er á nýsett lög í Englandi sem kveða á um að allir nýir þjónustunotendur skuli fá slíka þjónustu.

Verði breytingatillögunar að lögum er það í raun undir hverju sveitarfélagi komið að meta hverjir skuli fá þjónustu sem fatlaðir og hverjir ekki. Engar samræmdar reglur verða um hvernig túlka beri löginn og sú hættu til staðar að þjónustubegum fjölgi verulega á kostnað þeirra sem raunverulega þurfa á þjónustu að halda.

Erfitt er að koma auga á hvernig boðuð höfuðmarkmið þessara lagabreytinga um samþættingu og nærþjónustu standist með því skipulagi sem löginn gera ráð fyrir.

Athugasemdir og ábendingar við einstök lagaákvæði.

Skáletraður texti, er texti úr lagafrumvarpi –óbreyttur texti er núgildandi lög.

II. kafli. Stjórn og skipulag.

■3. gr. *Velferðarráðherra fer með yfirstjórn málefna fatlaðra samkvæmt lögum þessum. Ráðherra ber ábyrgð á opinberri stefnumótun í málefnum fatlaðra sem skal gerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga. Enn fremur hefur ráðherra eftirlit með framkvæmd laganna, þar á meðal að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila samkvæmt lögum þessum sé í samræmi við markmið laganna, reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim og að réttindi fatlaðra séu virt. Markmið eftirlitsins er jafnframt að safna og miðla upplýsingum til að tryggja samræmda þjónustu við fatlaða. Skal ráðherra gera tillögur til sveitarfélaga um úrbætur á þjónustu þar sem þess er þörf og stuðla að samræmingu hennar. Enn fremur skal ráðherra hafa umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.*

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um eftirlit skv. 2. mgr. í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, þar á meðal um framkvæmd eftirlitsins og upplýsingaskyldu sveitarfélaga.

Athugasemdir;

- Stefnumótun í málefnum fatlaðra á fyrst og síðast að vera unnin í samstarfi við fatlaða sjálfa og hagsmunasamtök þeirra. Ef samráð á að vera við þjónustuveitanda á að gæta jafnræðis milli mismunandi þjónustuveitanda, þannig að betur sé tryggð fjölbreytni úrræða þegar kemur að stefnumótun fyrir málaflokkinn. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir aðkomu annarra þjónustuveitanda en sveitarfélaga.
- Skýr ákvæði skortir varðandi hvaða úrræða ráðuneytið getur gripið til fari sveitarfélög/þjónustuveitendur ekki að lögum og reglum. Þessi skortur á úrræðum er meginveikleiki núverandi eftirlitskerfis og óásættanlegt að ekki sé á þessu tekið. Skýr „refsiákvæði“ eru gagnvart sjálfstæðum þjónustuveitendum en ekkert úrræði/refsiákvæði er til gagnvart sveitarfélögum sem þjónustuveitendum.
- Er það eðlileg stjórnsýsla að fulltrúi eins þjónustuaðila (SIS) sé eini aðilinn sem samvinna er höfð við um gerð þjónustu og gæðaviðmiða? Þetta eru þau viðmið sem viðkomandi þjónustuaðili á sjálfur að starfa eftir. Er ekki eðlilegar að það séu fatlaðir og hagsmunasamtök þeirra sem hafa á samráð við um gerð þjónustu og gæðaviðmiða?
- Er það eðlilegt að haft sé samráð við þjónustuaðila um eftirlit sem hann á sjálfur að sæta, um framkvæmd eftirlitsins og um þá upplýsingaskyldu sem á honum hvílir?
- Er ekki eðlilegra að haft sé samráð við notanda þjónustu um það hvernig eftirliti er háttað til að tryggja að notandi fái þá þjónustu sem hann á rétt á?

- Upplýsingaskylda á að vera með þeim hætti að hún sé sú hin sama gagnvart öllum þjónustuveitendum. Ef haft er samráð við þjónustuveitendur þá skuli það gert við alla en ekki að einn sé tekinn út.

■4. gr. Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlaða, þar með talið gæðum þjónustunnar, sem og kostnaði vegna hennar samkvæmt lögum þessum nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Enn fremur skulu sveitarfélögin hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, þar á meðal með framkvæmd samninga sem sveitarfélögin gera við rekstrar- eða þjónustuaðila um framkvæmd þjónustunnar, sbr. 6. gr. b. Landinu skal skipt í þjónustusvæði þannig að á hverju þjónustusvæði séu að lágmarki 8.000 íbúar. Fámennari sveitarfélög skulu hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlaða skv. 1. mgr. og bera þau þá sameiginlega ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar sem og kostnaði vegna hennar nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Sveitarfélögum er hafa samvinnu um skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlaða á einu þjónustusvæði er heimilt að fela einu þeirra skipulag og framkvæmd þjónustunnar og tekur það þá ákvarðanir um þjónustuna fyrir hönd annarra sveitarfélaga á svæðinu. Jafnframt er þeim heimilt að fela skipulag og framkvæmd þjónustunnar sérstökum lögaðila sem þau eiga aðild að, svo sem byggðasamlagi.

Ráðherra er heimilt að veita undanþágu frá íbúafjölda skv. 2. mgr. á grundvelli landfræðilegra aðstæðna, enda hafi viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög sýnt fram á getu til að veita þjónustu í samræmi við ákvæði laga þessara.

Náist ekki samkomulag milli sveitarfélaga um að mynda þjónustusvæði skv. 2. mgr. getur ráðherra, að höfðu samráði við Samband Íslenskra sveitarfélaga, tekið ákvarðanir um stærð eða mörk þjónustusvæða og eru þær ákvarðanir bindandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélög.

Athugasemdir;

- Ekki er eðlileg stjórnsýsla að sami aðili beri ábyrgð á þjónustunni, skipulagi hennar og framkvæmd, sé svo greiddandi þjónustunnar og hafi eftirlit með þjónustunni/sjálfum sér.
- Sami aðili á síðan að semja við aðra þjónustuveitendur (sjálfstæða aðila sem eru í raun í samkeppni við hann). Aðili sem hefur eftirlit með sjálfum sér er jafnframt falið að hafa eftirlit með sjálfstætt starfandi aðilum á sama starfssvæði.
- Hér er hvorki hugað að almennum reglum stjórnsýslunnar né jafnræði aðila.

■5. gr. Sveitarfélag þar sem hinn fatlaði á lögheimili tekur ákvarðanir um þjónustu við hann samkvæmt lögum þessum nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum. Sveitarfélag sem hefur samvinnu við önnur sveitarfélög um myndun þjónustusvæðis getur falið öðru sveitarfélagi eða sérstökum lögaðila að taka ákvarðanir um þjónustu við hinn fatlaða fyrir sína hönd.

Umsóknir um þjónustu á grundvelli laganna, þar á meðal um þjónustu á stofnunum skv. 1.–3. tölul. 2. mgr. 9. gr. og um húsnæðisúrræði skv. 1. mgr. 10. gr., skulu sendar viðkomandi sveitarfélagi, sbr. 1. mgr., eða þeim lögaðila sem annast framkvæmd þjónustunnar á hlutaðeigandi þjónustusvæði þegar það á við. Umsókn er gild þegar hinn fatlaði, forsjármaður hans eða lögráðamaður stendur að henni.

Sveitarfélög skulu starfrækja teymi fagfólks sem metur heildstætt þörf hins fatlaða fyrir þjónustu og hvernig koma megi til móts við óskir hans. Teymin skulu hafa samráð við hinn fatlaða við matið og skal það byggt á viðurkenndum matsaðferðum. Þegar óskir hins fatlaða lúta að þjónustu sem rekin er af öðrum en sveitarfélögum þarf að koma til samþykkis rekstraraðila áður en ákvarðanir eru teknar um að hlutaðeigandi þjónusta sé veitt hinum fatlaða. Enn fremur skal hafa samráð við hinn fatlaða og væntanlegt sambýlisfólk hans áður en tekin er ákvörðun um þjónustu á grundvelli 10. gr. laganna.

Athugasemdir;

- Samkvæmt þessu ákvæði (og umfjöllun um það á bls. 13 liður a. í frumvarpinu) er fatlaður einstaklingur settur í vistarbönd við sitt sveitarfélag. Efast er um að þessi grein standist almenn mannréttindi. Fatlaðir einstaklingar sem unnið hafa um árabíl í Ásgarði í Mosfellsbæ og eru með lögheimili í Reykjavík, þurfa þá væntanlega að segja upp vinnu sinni eða flytja lögheimili sitt í Mosfellsbæ. Þeir hafa ekki tryggingu fyrir því að Mosfellsbær „leyfi“ þeim að flytja til sín ef viðkomandi einstaklingur óskar. Er þetta vilji löggjafans?
- Hver er skylda sveitarfélagsins gagnvart hinum fatlaða? Ber sveitarfélaginu að veita þjónustu og þá hversu mikla?
- Þegar einstaklingur flytur í sveitarfélag og/eða býr í sveitarfélagi ber þá að kynna fyrir honum öll úrræði sem honum bjóðast í sveitarfélaginu/þjónustusvæðinu, þ.m.t. úrræði sem eru sjálfstætt starfandi?
- Er eðlilegt að greiðandi þjónustu, sem er einnig þjónustuveitandi og eftirlitsaðili með eigin þjónustu, taki sjálfur ákvörðun um hversu mikla þjónustu viðkomandi er í þörf fyrir?
- Lögð var áhersla á að gera sé svokallað SIS-mat á fötluðum einstaklingum áður en að yfirfærslu kemur. Í frumvarpinu er aftur á móti ekki gert ráð fyrir neinu samræmdu mati. Fjárupphæðin sem „fylgir“ hverjum einstaklingi verður því væntanlega „duttlungaákvörðun“ hvers sveitarfélags og þar af leiðandi breytileg milli sveitarfélaga. Þetta er ekki ásættanlegt fyrir fatlað fólk.

Mat á þjónustubörf verður að vera miðlægt og gert af hlutlausum aðila (Greiningarstöðinni). Upphæð hvers þjónustuflokks þarf að liggja fyrir áður en sjálft matið fer fram, þannig að fatlaður einstaklingur fái að vita hversu hátt þjónustuframlag hann eigi rétt á. Erfitt er að sjá hvernig hægt er að semja við sjálfstætt starfandi rekstraraðila ef ekkert samræmt mat liggur fyrir?

Þetta mál er grundvallaratriði ef fatlaðir eiga að njóta jafnræðis.

- Almenna reglan erlendis er að í hverju landi er eitt matskerfi sem nær til allra fatlaðra einstaklinga. Með þessum lögum er það í raun undir hælinn lagt hvers konar matskerfi hvert matsteymi notar og geta fleiri en eitt og fleiri en tvö matskerfi verið í notkun.
- Erendis þótti nauðsynlegt áður en til yfirfærslu kom að fyrir lægi hvaða þjónustumatskerfi væri notað, í hvað þjónustuflokk hverjum og einum fötluðum einstaklingi væri skipað í og hvaða fjárhæð stæði á bak við hvern þjónustuflokk. Sjá nánar meðfylgjandi minnisblað um þjónustu við fatlaða í Svíþjóð.
- Þessar upplýsingar verða að liggja fyrir hérlendis áður en nýtt fyrirkomulag tekur gildi. Hvernig er unnt að leggja mat á stöðuna 2014 ef ekki liggur fyrir mat þann 1. janúar 2011?

Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein, 5. gr. a, svohljóðandi:

Hinum fatlaða er heimilt að kæra stjórnvaldsákvæðanir um þjónustu sem teknar eru á grundvelli laga þessara til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. XVII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála fjallar um málsmeðferð, rétt til þjónustu og hvort þjónustan er í samræmi við lög þessi, reglugerðir eða reglur hlutaðeigandi sveitarfélags sem settar eru á grundvelli laganna.

Kærufrestur er fjórar vikur frá því að tilkynning barst um ákvörðunina. Kæra telst fram komin innan kærufrests ef bréf sem hefur hana að geyma hefur borist úrskurðarnefndinni eða verið afhent pósthjónustu áður en fresturinn er liðinn.

Stjórnsýslukæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

Um málsmeðferð fer skv. XVII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnsýslulögum.

Athugasemdir;

- Kæruheimildir fatlaðra hafa ekki virkað. Samkvæmt úrskurði sveitarstjórnarráðuneytis er ráðuneytið ekki æðra stjórnvald og hafa úrskurðir þess því í raun takmarkaða þýðingu samanber úrskurð sveitarstjórnarráðuneytis í stjórnsýslumáli nr. 84/2008 (08120067), dags. 25. júní 2009, sjá meðfylgjandi skjal.
- Sveitarstjórnir hafa komist upp með að halda áfram að brjóta á fötluðum einstaklingum. Nauðsynlegt er að tryggja með lögum að svo verði ekki áfram.
- Ljóst má vera að fatlaður einstaklingur og aðstandandi geta þurft lengri frest en fjórar vikur til að meta aðstæður og ákveða hvort leggja eigi fram kæru. Eðlilegt er að kærufrestur sé að lágmarki sex til átta vikur.

■6. gr. Skipulag sérhvers þjónustusvæðis skal koma fram í sérstöku stofnskjali þar sem fram kemur m.a. hvaða sveitarfélag eða sveitarfélög standa að þjónustu við fatlaða á svæðinu, hvernig skipulagi á samvinnu sveitarfélaganna skuli háttað, svo sem hvert sveitarfélaganna annast skipulag og framkvæmd þjónustunnar eða hvort sérstökum lögaðila, svo sem byggðasamlagi, hafi verið falið að annast skipulag og framkvæmd þjónustunnar fyrir hönd sveitarfélaganna, gerð og inntak samninga og upplýsingar um þá rekstrar- eða þjónustuaðila sem samið hefur verið við um framkvæmd þjónustu á svæðinu. Einnig skal í stofnskjalinu koma fram hvernig innra eftirliti sveitarfélaga, þar á meðal með framkvæmd samninga skv. 6. gr. b, skuli háttað.

Sveitarfélög sem hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um að mynda eitt þjónustusvæði, sbr. 2. mgr. 4. gr., skulu jafnframt gera með sér samstarfssamning um skipulag, framkvæmd og fjármögnun þjónustu viðfatlaða innan þjónustusvæðisins. Samningurinn öðlast ekki gildi fyrir en hann hefur fengið staðfestingu hlutaðeigandi sveitarstjórna sem standa að þjónustusvæðinu. Í samningnum skal koma fram að sveitarfélögin bera sameiginlega ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar, þar á meðal gæðum hennar, og skal samningurinn kveða nánar á um form og skipulag þjónustunnar. Jafnframt skal koma fram hvernig stjórnsýslu málefna fatlaðra innan sveitarfélaganna skuli háttað, þar á meðal skal samningurinn fjalla um, þegar það á við, samkomulag sveitarfélaganna um hvert sveitarfélaganna annast skipulag og framkvæmd þjónustunnar eða hvort sérstakur lögaðili annast þjónustuna fyrir hönd þeirra. Sveitarfélög skulu senda velferðarráðuneyti afrit af stofnskjali og upplýsa ráðuneytið um þær breytingar sem kunna síðar að verða gerðar á stofnskjalinu.

Á eftir 6. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 6. gr. a og 6. gr. b, svohljóðandi:

a. (6. gr. a.) Sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem standa saman að þjónustusvæði er heimilt að veita starfsleyfi tilhanda félagasamtökum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum einkaaðilum sem vilja hefja eða taka við rekstri þjónustustofnunar skv. 9. gr. eða húsnæðisúrræði skv. 1. mgr. 10. gr. á þjónustusvæði þeirra. Hafi leyfisveitandi skv. 1. mgr. falið einu sveitarfélagi eða sérstökum lögaðila, svo sem byggðasamlagi, að skipuleggja og veita þjónustu við fatlaða er honum heimilt að fela þeim leyfisveitinguna skv. 1. mgr. Leyfisveitanda er heimilt að afturkalla starfsleyfi sem veitt hefur verið skv. 1. mgr. þegar rekstrar- eða þjónustuaðilinn hefur ekki sinnt kröfum um úrbætur innan tiltekinna tímamarka eða rekstrinum er verulega ábótavant að mati leyfisveitanda. Um afturköllun gilda ákvæði stjórnsýslulaga og meginreglur stjórnsýsluréttarins.

b. (6. gr. b.) Þegar sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði veita starfsleyfi skv. 6. gr. a skal gerður samningur við þjónustu- eða rekstraraðilann þar sem mælt er ítarlega fyrir um skyldur beggja aðila og hvernig eftirliti skuli háttað. Enn fremur skal tekið fram í samningnum að stjórnsýslulög, sem og meginreglur stjórnsýsluréttar, gildi um þá stjórnsýslu sem þjónustu- eða rekstraraðili tekur að sér að annast á grundvelli samningsins. Þjónustu- og rekstraraðili sem starfar á grundvelli samnings sem gerður hefur verið skv. 1. mgr. Skal árlega skila viðsejanda sínum ásamt velferðarráðuneyti og Ríkisendurskoðun ársreikningi undirrituðum af löggiltum endurskoðanda ásamt skýrslu um starfsemi liðins árs.

Athugasemdir;

- Með þessari grein er verið að veita einum þjónustuveitanda (félagsþjónustu sveitarfélags) og aðeins honum heimild til að veita sjálfstætt starfandi þjónustuveitanda starfsleyfi. M.ö.o. starfsleyfi er aðeins hægt að fá frá „samkeppnisaðila“. Stenst þetta stjórnsýslulög og góða stjórnsýsluhætti?
- Beinn samkeppnisaðili sjálfstæða þjónustuveitandans hefur síðan heimild til að svipta „samkeppnisaðilann“ starfsleyfi, sjái hann ástæðu til þess!
- Skýr ákvæði eru varðandi eftirlit og kvaðir sem settar eru á sjálfstæða rekstraraðila. Það er ekkert óeðlilegt við það. Hvers vegna eru ekki sömu kvaðir settar á sveitarfélögin sem þjónustuveitendur?
- Varðandi upplýsingagjöf sjálfseignastofnana til velferðarráðuneytis og Ríkisendurskoðunar er almenna reglan erlendis sú að kveðið er á um eftirlit og skyldur aðila í lögum, sbr. lög um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri. Sama regla á að gilda fyrir alla þjónustuveitendur.
- Styrktarfélagið Ás hefur starfað í áratugi í Reykjavík. Ef félagið hyggst veita þjónustu í Kópavogi og Garðabæ, þurfa þá að koma til þrjú starfsleyfi?
- Gæti sú staða komið upp að félagið væri svipt starfsleyfi í Kópavogi en gæti starfað áfram í Reykjavík og Garðabæ?
- Komi til afturköllun starfsleyfis er nauðsynlegt að hægt sé að skjóta þeirri ákvörðun til velferðarráðuneytis.
- Almenna reglan erlendis er að starfsleyfi er veitt á landsvísu og leyfisveiting í höndum eins aðila.

V. kafli. Þjónustustofnanir.

■ **9. gr.** Starfrækja skal þjónustustofnanir fyrir fatlaða í því skyni að koma til móts við sértækar þarfir þeirra svo að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi.

□ Þjónustustofnanir þessar skulu starfræktar á hverju svæði eftir því sem þörf er á:

1. Hæfingar- og endurhæfingarstöðvar.
2. Dagvistarstofnanir fatlaðra.
3. Verndaðir vinnustaðir.
4. Leikfangasöfn.
5. Skammtímvavistun.

Sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem starfa saman á þjónustusvæði er heimilt að bæta við þjónustustofnunum, sameina þær eða fella niður starfsemi þeirra.

Félagasamtök, sjálfseignarstofnun eða annar einkaaðili sem vill hefja eða taka við rekstri þjónustustofnunar skal afla leyfis skv. 6. gr. a frá hlutaðeigandi sveitarfélagi eða sveitarfélögum sem standa saman að því þjónustusvæði þar sem stofnunin er staðsett.

Athugasemdir;

- Þessi lagagrein er það opin við þessa breytingu að það er algjörlega undir sveitarfélagi/þjónustusvæði komið hvort þjónusta sé veitt, þ.e. sú þjónusta sem veita á samkvæmt lögum. Verði þetta ákvæðið opið er verið að skerða rétt fatlaðra einstaklinga.

- Í þessari lagagrein ætti frekar að skylda sveitarfélög til að veita ákveðna þjónustu, ekki „veikja“ ákvæðið eins og verið er að gera við breytinguna.

VI. kafli. Búseta.

■10. gr. *Fatlaðir skulu eiga kost á félagslegri þjónustu sem gerir þeim kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þeirra og óskir eftir því sem kostur er. Sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði skulu tryggja að framboð á húsnæðisúrræðum skv. 1. mgr. sé til staðar jafnframt því að veita þjónustu skv. 1. mgr. Félagasamtök, sjálfseignarstofnun eða annar einkaaðili sem vill starfrækja húsnæðisúrræði eða þjónustu skv. 1. mgr. skal afla leyfis skv. 6. gr. a frá hlutaðeigandi sveitarfélagi eða sveitarfélögum er standa saman að því þjónustusvæði þar sem húsnæðisúrræðið er staðsett. Húsnæðisúrræði fatlaðra samkvæmt lögum þessum skulu vera í íbúðabyggð, sbr. skipulagslög. Jafnframt skulu húsnæðisúrræðin staðsett nærri almennri og opinberri þjónustu sé þess nokkur kostur. Sveitarfélag gerir húsaleigusamning við hinn fatlaða sem býr í húsnæðisúrræði í samræmi við ákvæði húsaleigulaga og innheimtir húsaleigu á grundvelli þess samnings. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um húsnæðisúrræði samkvæmt ákvæði þessu í samráði við Sambandi íslenskra sveitarfélaga, þar á meðal hvernig ákveða skuli fjárhæð húsaleigu í húsnæðisúrræðum og breytingar á þeirri fjárhæð, um rekstur heimilissjóða og greiðslur til þeirra og nánar um skipulag húsnæðisúrræða.*

Athugasemdir:

- Af hverju er þessi grein ekki skilyrðislaus, þ.e. búseturétturinn. Ef greinin er þetta „opin“ er það ekki raunverulegur réttur hins fatlaða að ráða búsetu sinni.
- Með því að skilyrða búsetu fatlaðra við íbúðabyggð þá ráða fatlaðir í raun ekki búsetu sinni, með þessu móti er fötludum mismunað í lögum. Er það vilji löggjafans?
- Löggjafinn skilyrðir/þrengir enn frekar að rétti fatlaðra með því að þjónustan eigi að vera nærri almennri og opinberri þjónustu. Er það ætlun löggjafans að eftir að nærþjónusta breytist í þjónustusvæði, sem geta verið landfræðilega mjög stór, að þjónustuúrræði verði miðlæg og að úrræði verði t.d. aðeins rekin á Selfossi fyrir Suðurland. Neyðist fatlaður einstaklingur sem býr á Flúðum til að flytjast búferlum frá fjölskyldu sinni til að fá þjónustu á Selfossi? Þessi lagagrein ýtir undir þá þróun og kemur í veg fyrir „nærþjónustu“. Hér er verið að nálgast mál út frá byggðapólitík frekar en þörfum og óskum fatlaðra.
- Með þessu ákvæði er verið að snúa hlutum á hvolf, þ.e. að einstaklingurinn snúist kringum þjónustuna, en þjónustan ætti að snúast um einstaklinginn!
- Varðandi húsnæðisúrræði, þá er það ekki eðlilegt að ráðherra skuli eiga samráð við einn leigusala/þjónustuveitanda, þ.á.m. um hversu háa leigu á að innheimta. Ef það telst eðlilegt á þá ekki að gæta jafnræðis og hafa samráð við aðra leigusala?

IX. kafli. Málefni barna og fjölskyldna fatlaðra.

■**21. gr.** Fjölskyldur fatlaðra barna skulu eiga kost á þjónustu stuðningsfjölskyldna eftir því sem þörf krefur. Dvöl fatlaðs einstaklings hjá stuðningsfjölskyldu skal bundin í samningi og miðast við ákveðið tímabil. Um þjónustu þessa fer samkvæmt reglugerð.

Í stað 3. málsl. 21. gr. laganna koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að gefa útleiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um framkvæmd þjónustunnar á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnunum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra.

Athugasemdir:

- Með þessari breytingu er verið að skerða rétt fatlaðra barna. Í núverandi lögum er það skýrt að ráðherra setur reglugerð um þá þjónustu sem á að veita.
- Með þessari breytingu er stuðningur við fötluð börn orðinn valkvæður fyrir hvert sveitarfélag, þ.e. hvort sveitarfélag veitir þessa þjónustu og þá hversu mikil þjónusta er veitt. Þetta hefur þá hættu í för með sér að reglur verði mismunandi milli sveitarfélaga.
- Er það vilji löggjafans að skerða rétt fatlaðra barna og að opna fyrir þann möguleika að sama fatlaða barnið eigi mismunandi rétt eftir því hvar það býr?

X. kafli. Liðveisla.

■**24. gr.** Sveitarfélög skulu eftir fönngum gefa fötluðum kost á 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.

Athugasemdir;

- Löggjafinn gerir ekki tillögu um breytingu á þessari lagagrein. Þessari lagagrein er þó nauðsynlegt að breyta þannig að réttur fatlaðs fólks til liðveislu sé skilyrtur en ekki valkvæður eins og er í núverandi ákvæði.
- 25. gr.** Í sérstökum tilvikum skal veita fötluðum einstaklingum frekari liðveislu sem felur í sér margháttaða aðstoð við ýmsar athafnir daglegs lífs, enda sé hún nauðsynleg til að koma í veg fyrir dvöl á stofnun.

Athugasemdir;

- Nauðsynlegt er að réttur fatlaðs fólks til frekari liðveislu sé skilyrtur en ekki valkvæður eins og er í núgildandi lögum.

■27. gr. Heimilt er að veita fötluðum aðstoð vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar sem hér segir:

1. Styrk til verkfæra- og tækjakaupa eða aðra fyrirgreiðslu vegna heimavinnu eða sjálfstæðrar starfsemi að endurhæfingu lokinni.
2. Styrk til greiðslu námskostnaðar sem ekki er greiddur samkvæmt ákvæðum annarra laga.

Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um framkvæmd þjónustunnar á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja sér nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis, svo sem skilyrði sem uppfylla þarf til að njóta aðstoðarinnar og viðmiðunarreglur um fjárhæð styrkja.

Athugasemdir;

- Með þessu ákvæði er ekki um raunverulegan rétt fatlaðra einstaklinga að ræða. Þessi réttur er algjörlega á valdi hvers sveitarfélags og verður væntanlega breytilegur milli sveitarfélaga auk þess sem það er ekki einu sinni tryggt að rétturinn sé fyrir hendi.

XII. kafli. Atvinnumál.¹⁾

■28. gr. *Vinumálastofnun annast framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða fyrir fatlaða samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir og greiðist kostnaður vegna vinnumarkaðsaðgerða úr ríkissjóði.*

Athugasemdir;

- Lagasetningu um skipulagningu atvinnumála er enn á ný slegið á frest, nú með nefndarvinnu og er það óskiljanlegt.
- Atvinnumál fatlaðra eru annar höfuðþátturinn í þjónustu við fatlaða og því er í raun ekki verið að færa málefni fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga ef atvinnumálin eru skilin eftir.

■32. gr. ~~Fatlaðir skulu eiga forgang að atvinnu hjá ríki og sveitarfélagi ef hæfni þeirra til starfsins er meiri eða jöfn hæfni annarra sem um starfið sækja. Sé að mati svæðisráðs gengið á rétt fatlaðs manns við veitingu starfs getur það krafði veitingarvaldhafa um skriflega greinargerð fyrir ákvörðun sinni í sambandi við stöðuveitinguna.~~

Athugasemdir;

- Með því að taka þessa málsgrein út er verið að veikja rétt fatlaðra til starfa hjá ríki og sveitarfélögum.

XIV. kafli. Ferlimál og ferðapjónusta.

■34. gr. Sveitarfélög skulu sinna ferlimálum fatlaðra með skipulögðum hætti, m.a. með gerð áætlana um endurbætur á aðgengi opinberra bygginga og þjónustustofnana í samræmi við ákvæði mannvirkjalaga og skipulagslaga sem og reglugerða settra á grundvelli þeirra.

Athugasemdir;

- Fellt er úr gildandi lögum að Svæðisskrifstofur komi á framfæri ábendingum til úrbóta á sviði ferlimála. Má ekki veita trúnaðarmanni fatlaðra sama umboð þannig að betur sé hægt að knýja á um breytingar og lagfæringar?

35. gr. Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um rekstur ferðapjónustu fatlaðra á grundvelli ákvæðis þessa. Sveitarstjórnunum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir ferðapjónustu fatlaðra samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja.

Athugasemdir;

- Réttur fatlaðra til ferðapjónustu er ekki skýr. Með þessu ákvæði hafa sveitarfélögin allan rétt í málinu en fatlaðir engan. Staðan er í raun sú að fatlaðir eiga engan rétt til þjónustunnar og þurfa að þiggja það sem að þeim er rétt, sem endurspeglar ekki nauðsynlega þörf þeirra fyrir þjónustuna eða að þjónustan sé á annað borð veitt.
- Hver eru úrræði fatlaðra telji þeir á sér brotið m.t.t. ferðapjónustu?
- Hver er staða hins fatlaða ef sveitarfélag veitir ekki ferðapjónustu? Á viðkomandi skilyrtan rétt og ef svo er hver er hann? Þetta mun einnig hafa þær afleiðingar að réttur fatlaðs einstaklings verður mismunandi eftir sveitarfélögum/þjónustusvæðum. Í raun geta verið 76 mismunandi reglur um ferðapjónustu í landinu.
- Væri það ekki eðlilegt að velferðarráðherra setti reglur sem myndu gilda fyrir öll sveitarfélag, sem lágmarks viðmið?

XV. kafli. Réttindagæsla fatlaðra.

■36. gr. Starfsmenn, sem sinna þjónustu við fatlaða og starfa á stofnunum fatlaðra, skulu standa vörð um hagsmuni þeirra og gæta þess að réttindi þeirra séu virt.

Athugasemdir;

- Þetta er ekki gerlegt þegar kemur að sveitarfélögum sem þjónustuveitendum. Við þessa yfirfærslu verða sveitarfélög í raun það sem „stofnanir“ voru fyrir áratugum, þ.e. altæk úrræði.

- Ef brotið er á fötluðum einstakling þá er það langlíklegast sveitarfélagið sem gerir það enda sinnir það öllum þjónustubáttum, er greiðandi þjónustunnar og eftirlitsaðili með sjálfu sér. Sá sem á svo að vernda viðkomandi, þ.e. starfsmaður hans, er launþegi þess sama sveitarfélags og brýtur á hinum fatlaða einstaklingi!

■37. gr. Í því skyni að treysta réttindi fatlaðra einstaklinga á heimilum fatlaðra skv. 3.– 6. tölul. 10. gr. á sviði einkalífs og meðferðar fjármuna þeirra skulu svæðisráð skipa sérstakan trúnaðarmann fatlaðra á hverju svæði.

Athugasemdir;

- Starf trúnaðarmanns fatlaðra er gríðarlega mikilvægt. Óskiljanlegt er að frumvarpið takmarki valdsvið trúnaðarmanns eins og núverandi grein gerir og verður svo áfram með fyrirliggjandi breytingu. Það er auk þess ekki ásættanlegt að trúnaðarmanni beri ekki skylda til að styðja alla fatlaða. En sem dæmi má nefna að hlutverk talsmanns neytenda er einfaldlega að „standa vörð um hagsmuni og réttindi neytenda“. Því á það sama ekki við þegar kemur að fötluðum?
- Lagt er til að skilgreining á hlutverki trúnaðarmanns fatlaðra verði jafn skýr og hún er varðandi talsmann neytenda, þ.e. hlutverk trúnaðarmanns fatlaðra verði að standa vörð um hagsmuni og réttindi fatlaðra.

XVII. kafli. Fjármögnun og rekstur.

■41. gr. *Sveitarfélög skulu fjármagna þjónustu við fatlaða og annan rekstrarkostnað samkvæmt lögum þessum að því leyti sem annað er ekki tekið fram eða leiðir af öðrum lögum. Jafnframt skulu sveitarfélög standa að uppbyggingu á þjónustustofnunum fyrir fatlaða með framlögum til stofnkostnaðar eftir því sem nauðsyn krefur. Sveitarfélög skulu árlega gera fjárhagsáætlanir um útgjöld til málefna fatlaðra í samræmi við þá þjónustu sem þeim ber að veita á grundvelli þessara laga. Velferðarráðuneyti er heimilt að óska eftir því að sveitarfélög sendi ráðuneytinu fjárhagsáætlanir sínar skv. 2. mgr.*

Athugasemdir;

- Eindregið er lagst gegn því að Framkvæmdasjóður verði lagður niður, en rétt er að endurskoða hlutverk hans á þessum tímamótum.
- Varðandi fé sem veitt verður til stofnkostnaðar, þá er nauðsynlegt að þar sé jafnræðis gætt og ekki gengið á rétt sjálfstætt starfandi aðila.
- Ekki verður séð að sveitarfélög hafi vilja og efni á að leggja fjármagn til stofnkostnaðar hjá sjálfstætt starfandi aðilum. Með því að leggja niður Framkvæmdasjóð er ekki verið að stuðla að nauðsynlegum nýjungum og breytingum í málaflokknum.

42. gr. Tekjur, sem falla til vegna atvinnustarfsemi þjónustu- eða rekstraraðila sem nýtur framlaga frá sveitarfélögum eða úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, vegna framkvæmdar á þjónustu á grundvelli laga þessara skulu renna til greiðslu rekstrarkostnaðar starfseminnar. Opinber fjárframlög skulu taka mið af þessum tekjum og er umræddum aðilum skylt að veita allar þær bókhaldsupplýsingar sem þörf er á til þess að staðreyna megi tekjur og rekstrarkostnað.

Athugasemdir;

- Á þetta ákvæði einnig við um rekstur sem er á vegum sveitarfélaga?
- Eiga sveitarfélög/þjónustuaðilar að hafa óheftan aðgang að rekstrarupplýsingum hjá öðrum og sjálfstæðum rekstraraðilum, er það eðlilegt m.t.t. jafnræðis?
- Hvernig virkar þetta þar sem um er að ræða „blandaðan rekstur“?
- Er ekki eðlilegra að greitt sé fyrir veitta þjónustu, þ.e. samkvæmt því þjónustumati sem við á og að þannig sé jafnræði aðila tryggt? Er ástæða til að hegna þeim sem ná að skapa tekjur og lækka til samræmis rekstrarfé til þeirra, er ekki nær að hvetja til sjálfshjálpar og árangurs?

■51. gr. Þessa grein á að fella út úr núgildandi lögum;

Ferðir fatlaðra til og frá þjónustustofnum skv. 1.–4. tölul. 9. gr. og vegna annarrar nauðsynlegrar þjónustu, sem veitt er fötludum sérstaklega, greiðist á vegum sveitarfélaga. Ákvæði þetta á þó ekki við um akstur til og frá sumardvalarheimili og skammtímavistun.
 Félagsmálaráðherra skal setja reglur um greiðslu kostnaðar við ferðir fatlaðra utan af landsbyggðinni til og frá Greiningarstöð ríkisins sem greiðist úr ríkissjóði. Skal þar höfð hliðsjón af reglum um ferðakostnað sjúklinga innan lands samkvæmt lögum um almannatryggingar, eftir því sem við á.

Athugasemdir;

- Hver er ástæða þess að þessi grein er tekin út úr lögum?

XVIII. kafli. Ýmis ákvæði.

■55. gr. *Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um framkvæmd þjónustu á grundvelli laga þessara. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli laga þessara og leiðbeinandi reglna ráðherra. Reglur sveitarstjórna skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.*

Athugasemdir;

- Ráðherravald verður með þessum breytingum í raun aðeins ráðgefandi gagnvart sveitarfélögum. Í raun er verið að gefa sveitarfélögunum frelsi til að haga þjónustunni eins þau telja best henta fyrir sig.
- Þessi breyting hefur það einnig í för með sér að hvert og eitt sveitarfélag, jafnvel innan sama þjónustusvæðis getur haft „sínar eigin reglur“ gagnvart rétti fatlaðra. Þetta er mikil afturför.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði til bráðabirgða IV í lögnum orðast svo:

Sérstöku samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðra skal komið á um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Markmið verkefnisins er að prófa leiðir til að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð við fatlaða með markvissum og árangursríkum hætti. Miða skal við að þjónustan verði skipulögð á forsendum notandans og undir verkstjórn hans um leið og hún verði sem heildstæðust milli ólíkra þjónustukerfa.

Ráðherra skal skipa sjö manna verkefnisstjórn til að leiða samstarfsverkefnið um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar. Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalagið skulu tilnefna sinn fulltrúann hvor og Samband íslenskra sveitarfélaga þrjá. Ráðherra skipar tvo fulltrúa án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður. Varamenn í verkefnisstjórn skulu vera jafnmargir aðalmönnum og skipaðir með sama hætti.

Hlutverk verkefnisstjórnar er að móta ramma um fyrirkomulag notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar við fatlaða. Í því skyni munu sveitarfélög í samráði við verkefnisstjórnina leitast við að bjóða fötluðum notendastýrða persónulega þjónustu til reynslu í tiltekinn tíma. Við mat á því hverjum eða hvaða hópi fatlaðra skuli boðin slík þjónusta skal gæta jafnræðis.

Sveitarfélögum er heimilt að verðmeta einstaka þjónustuhætti í gjaldskrá. Sveitarfélög skulu síðan gera notendasamninga um notendastýrða persónulega aðstoð við hvern notanda eða aðila sem kemur fram fyrirhönd þeirra þar sem fram kemur hvaða þjónustu hlutaðeigandi þarf á að halda í daglegu lífi og verðmat þjónustunnar. Sveitarfélögum er heimilt að ráðstafa þeim fjármunum sem svara til kostnaðar vegna þjónustu hvers notanda sem veitt er á grundvelli notendasamnings um notendastýrða persónulega þjónustu til notandans með þeim hætti sem ákveðið er í notendasamningnum. Faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefninu skal fara fram fyrir árslok 2014 en þá skal verkefninu formlega vera lokið. Enn fremur skal ráðherra eigi síðar en í árslok 2014 leggja fram frumvarp til laga þar sem lagt verður til að lögfest verði að persónuleg notendastýrð aðstoð verði eitt meginform þjónustu viðfatlaða og skal efni frumvarpsins m.a. taka mið af reynslu af framkvæmd samstarfsverkefnisins.

Athugasemdir;

- Fram hefur komið að sveitarfélögum beri ekki nokkur skylda til þess að bjóða upp á NPA (Notendastýrð Persónuleg Aðstoð), er það ásættanlegt?
- Skýra þarf hvort það sé vilji löggjafans að aðeins sé hægt að nýta sér NPA í þeim úrræðum sem sveitarfélög bjóða upp á.
- Varðandi skipan nefndarinnar þá væri eðlilegt að Samband sveitarfélaga hefði tvo fulltrúa, sjálfstætt starfandi rekstraraðilar einn fulltrúa og hagsmunasamtök fatlaðra þrjú fulltrúa. Það væri svo ráðherra að skipa oddamann. Ekki er eðlilegt að hagsmunasamtök fatlaðra séu með jafn afgerandi hætti í minnihluta í þessu mikilvæga starfi og að sjálfstætt starfandi rekstraraðilar eigi ekki fulltrúa í jafn mikilvægri nefnd.

Framkvæmdasjóður fatlaðra skal lagður niður 1. janúar 2011 en frá þeim tíma tekur fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sbr. lög nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum, við réttindum og skyldum sjóðsins í tengslum við fasteignir sem nýttar eru í þágu þjónustu við fatlaða við yfirfærsluna. Enn fremur er stjórnarnefnd um málefni fatlaðra lögð niður frá sama tíma.

Athugasemdir;

- Hvernig getur ríkið gefið einum þjónustuaðila þær eignir sem byggðar hafa verið upp með skattfé og opinberum framlögum úr Framkvæmdasjóði?
- Hvernig á að gæta jafnræðis gagnvart þeim aðilum sem starfa í sama málaflokki og hafa byggt upp sínar eignir með söfnunarfé og eigin tekjum?
- Hvernig standa þau sveitarfélög gagnvart uppbyggingu á þjónustu við fatlaða þar sem engar eignir eru til staðar við yfirfærsluna?
- Hvernig verður með leigutekjur fyrir þessar eignir, á hvaða grunni byggir leigan? Verður leiga á markaðsvirði?
- Hvernig verður leigutekjum ráðstafað? Munu aðrir þjónustuaðilar/sjálfstæðir væntanlega njóta góðs af þeim tekjum sem myndast?

Ráðherra skal leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk eigi síðar en í lokárs 2011 þar sem m.a. eru lögð til ákvæði um réttindagæslumenn fyrir fatlað fólk, persónulega talsmenn og nauðsynlegar aðgerðir til að draga úr nauðung við fatlað fólk.

Athugasemdir;

- Það er ekki ásættanlegt að frumvarp um réttindagæslu sé látið biðja. Samþykkt þess á að vera ein forsenda þess að hægt sé að samþykkja frumvarp um flutning málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga.

Athugasemdir við þetta lagafrumvarp.

Athugasemdir;

Réttindagæsla fatlaðs fólks verður áfram verkefni ríkisins, samanber frumvarp sem áætlað er að komi fram 2011.

- Ríkið er ekki æðra stjórnvald og því hefur réttindagæsla sem ríkið á að tryggja í dag ekki virkað og mun væntanlega ekki gera með óbreyttum hætti.
- Má í þessu sambandi hafa til hliðsjónar sex úrskurði félagsmálaráðuneytis og sveitarstjórnarráðuneytis þar sem brotið er á fötluðu fólki, en ráðuneyti „geta ekki aðhafst“ þar sem þau eru ekki æðra stjórnvald.

Þykja sveitarfélögin að mörgu leyti betur í stakk búin en ríkið til að laga félagslega þjónustu að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum fólks.

- Á hverju byggir þessi staðhæfing? Þetta er ekki mat Ríkisendurskoðunar, ekki umboðsmanns fatlaðra hjá Sameinuðu þjóðunum. Ekki er það mat Sólheima, ekki er það mat Sjálfsbjargar og fleiri aðila sem hafa stigið fram og efast um að þetta sé rétt.

Áhersla er lögð á mikilvægi þess að stefnumótunin verði unnin í náinni samvinnu með sveitarfélögunum sem fara þá með framkvæmdina sem og fjármögnun þjónustunnar. Þá eru ekki lagðar til breytingar á aðkomu heildarsamtaka fatlaðs fólks að slíkri vinnu.

- Er ekki eðlilegra að höfuðáherslan í vinnu við stefnumótun fyrir málefni fatlaðra sé unnin í samráði við fatlaða og samtök þeirra?
- Ef það er talið eðlilegt að þjónustuaðili sé sá sem stefnumótun sé unnin í samráði við, er þá ekki eðlilegt að það séu fleiri en einn þjónustuaðili sem komi að málum?

Enn fremur er gert ráð fyrir í frumvarpi til fjárlaga að ríkissjóður leggi til framlög sem ætlað er að nýta í þróun á notendastýrðri persónulegri aðstoð til að eyða biðlista eftir þjónustu við fatlað fólk.

- Hér lagt út frá því að NPA sé fyrst og fremst til að eyða biðlistum eftir þjónustu. Munu þá þeir sem fá þjónustu í dag ekki hafa tækifæri til að njóta NPA?

- Er það eðlilegt að m.v. þær áherslur sem eru uppi að NPA sé biðlistaúrræði og að árangur þess verði mældur til 2014 út frá því að þetta sé biðlistaúrræði?

Miðað verður við að notendur þjónustu við fatlað fólk sæki um hana hjá því sveitarfélagi þar sem þeir eiga lögheimili en það sveitarfélag tekur ákvörðun um hvort veita eigi þjónustuna.

- Getur sveitarfélag neitað að veita þjónustu? Hver er þá réttur hins fatlaða?
- Ef fjármagn er tryggt, hvers vegna þarf þá viðkomandi einstaklingur að sækja um leyfi til að flytja til þess sveitarfélags sem hann óskar?
- Er með þessu verið að brjóta á grundvallarrétti einstaklingsins, þ.e. að fatlaður einstaklingur eins og aðrir einstaklingar ráði búsetu sinni sjálfir?

Mikilvægt er að hvert svæði hafi yfir að ráða fjölbreyttum þjónustuúrræðum og nauðsynlegri fagþekkingu í málaflokknum.

- Er það eðlilegt að það sé undir sveitarfélögunum (þjónustuveitanda og greiðanda) sjálfum komið að ákveða hvað sé „ásættanleg fjölbreytni úrræða og nauðsynleg fagþekking“?
- Munu sveitarfélögin vera þeir aðilar sem knýja á um aukið framboð og þróun þjónustunnar, væntanlega ekki!
- Er það eðlilegt að það sé undir þjónustuveitanda komið að ákveða hvað telst nauðsynleg fagþekking hjá honum sjálfum? Á sama tíma gera fulltrúar sveitarfélaganna miklar kröfur um fagþekkingu hjá þeim aðilum sem þeir gera samninga við og skilyrða. Er þetta eðlilegt jafnræði milli aðila?
- Ef það er rétt og það er hægt er að skilyrða fagþekkingu gagnvart sjálfstæðum rekstraraðilum, þá á það að vera hægt gagnvart þjónustu sveitarfélaganna.

Þá er sveitarfélögunum gert að hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, þar á meðal með framkvæmd samninga sem þau gera við rekstrar- eða þjónustuaðila um framkvæmd þjónustu við fatlað fólk.

- Sveitarfélög sem veitendur þjónustu, eru greiðendur sömu þjónustu og eru svo eftirlitsaðilar eigin þjónustu. Auk þess meta sömu aðilar hvort fatlaður einstaklingur eigi rétt á þjónustu hjá þeim sjálfum.
- Þessir sömu aðilar eiga svo að ákveða hvort sjálfstæður aðili fær að starfa í samkeppni við þá sjálfa og ef þeir leyfa það, gera þeir skilyrtan samning við

sjálfstæðan rekstraraðila og hafa svo með honum allt eftirlit, væntanlega þegar þeir eru búnir að hafa eftirlit með sjálfum sér!

Samantek og lokaorð.

Því ber að fagna að verkefnið Notendastýrð persónuleg aðstoð fái brautargengi og „komist á blað“, en það eru jafnframt mikil vonbrigði að NPA skuli ekki vera grundvöllur þessarar lagabreytingar, því þá væri stigið stórt skref fötluðum til heilla.

Í þessu máli er því miður undirbúningi og málsmeðferð mjög ábótavant svo ekki sé fastar að orði kveðið. Málið er lagt fram á Alþingi nokkrum dögum áður en lögin eiga að taka gildi. Enginn tími gefst til ítarlegrar skoðunar og umfjöllunar um málið. Starfsmenn (yfirmenn svæðisskrifstofa) hafa ekki tjáð sig um málið (hugsanlega) af ótta við að missa atvinnu sína og almennir starfsmenn ekki vegna deilna um stéttarfélagsaðild. Enginn fulltrúi féлага- og sjálfseignastofnana sem starfað hafa í áratugi að þjónustu við fatlaða hefur átt þess kost að taka þátt í undirbúningi málsins né að koma að málalátibúnaði á nokkurn hátt.

Undirritaður er samningur milli ríkis og sveitarfélaga áður en málið er lagt fram á Alþingi til þess að binda hendur alþingismanna og gefa þeim sem minnst svigrúm til breytinga. Samninginn hefði ekki átt að undirrita fyrr en alþingi hefði lokið meðferð málsins. Enginn tími gefst til almennrar umræðu í þjóðfélaginu um lagafrumvarpið þótt málið varði líf og sjálfstæði þúsunda einstaklinga. Þessi málsmeðferð samræmist ekki fyrirheitum alþingismanna um sjálfstæði alþingis, vönduð vinnubrögð og gegnsæi.

Flutningur málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga er undantekning frá meginreglu sem gildir um þjónustu við fatlaða. Aðeins fjórar þjóðir hafa framkvæmt þessa breytingu. Í greinargerð er ekki vikið einu orði að skipan þessara mála í nágrennalöndum. Lagabreytingin er einstök að því leiti að ekki er verið að færa málaflokkinn yfir til sveitarfélaga með sama hætti og annars staðar hefur verið gert samanber stofnun þjónustusvæða, þjónusturáða, byggðasamlaga og svo framvegis.

Fögur áform um samþættingu og nærþjónustu ná því ekki fram að ganga og geta ekki lengur talist rök fyrir breytingunni.

Við samningu frumvarpsins hafa hagsmunir sveitarfélaga verið settir ofar hagsmunum fatlaðra. Frumvarpið tekur fyrst og fremst tillit til hagsmuna sveitarfélaga. Oftar er í frumvarpinu getið um að sveitarfélögum sé „heimilt“ fremur en að sveitarfélögum beri skylda til.

Íslendingar sækja flestar fyrirmyndir lagasetninga til Danmerkur. Frá gildistöku laga um flutning málefna fatlaðra í Danmörku og þar með málefna þroskaheftra þar til að málaflokkurinn var endanlega fluttur liðu yfir tveir áratugir. Málaflokkurinn var fluttur í áföngum og í millitíðinni voru sett sérstök þjónustulög sem tryggja notendum velferðarþjónustu persónubundna þjónustusamninga. Ekkert slíkt ákvæði er að finna í þessu frumvarpi.

Skyldan að gera persónubundna þjónustusamninga milli þjónustukaupanda og þjónustuveitenda (hér er ekki átt við sambærileg ákvæði og um NPA) er eitt meginstefið í lagasetningu málefna fatlaðra erlendis síðustu fimmtán ár.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að sveitarfélög geri þjónustusamninga við félög og sjálfseignarstofnanir á sama tíma og slíkir samningar (block - contract) hafa verið lagðir af vegna þess að þeir teljast niðurlægjandi fyrir fatlaða og brot á mannréttindum. Útlistun á slíkum samningum er m.a. að finna í stofnsamningi sveitarfélaga sem gerðir hafa verið vegna þessa frumvarps.

Í 47. grein nágildandi laga er ákvæði þar sem fötluðum einstaklingum er tryggt árlegt mat á þjónustubörf sinni og greiðslu í samræmi við það. Í frumvarpinu er það ákvæði fellt út, gangi það eftir er um ræða grófa aðför að sjálfsögðum rétti einstaklingsins. Er það vilji löggjafans?

Lagt er til að breytingum á lögum um málefni fatlaðra verði frestað um eitt ár.

Árið 2011 verði nýtt til undirbúnings breytinga á lagaramma málaflokksins eins og nauðsynlegt er, þar sem réttindamál fatlaðra verði sett í öndvegi;

- Samningur Sameinuðu þjóðanna um rétt fólks með fötlun fái fullgildingu.
- Frumvarp velferðarráðherra um réttindagæslu fatlaðs fólks verði lögfest.
- Klárað sé mótun lagaramma um ný og sveigjanleg þjónustuform og þá sérstaklega NPA.
- Að gæðapróun og eftirliti með velferðarþjónustu verði mótaður viðeigandi lagarammi.
- Séu uppi hugmyndir um að setja á stofn eftirlitsstofnun með velferðarþjónustu þá er rétt að það mál sé klárað áður en breyting á lögum um málefni fatlaðra tekur gildi.
- Í tilkynningu félagsmálaráðherra þann 9. september s.l. þar sem brugðist var við skýrslu Ríkisendurskoðunar um þjónustu við fatlaða er margítrekað mikilvægi SIS kerfis sem grundvöll að fjárhagslegu jafnræði og sem mikilvægan þátt í upplýsingagjöf er varðar þörf notenda fyrir mismunandi úrræði, fjölda einstaklinga á biðlista og meðallengd biðtíma fólks með fötlun eftir þeirri þjónustu sem viðkomandi á rétt á.

Ekkert af þessu liggur fyrir, né er það tilgreint eða skilyrt í lagafrumvarpinu þrátt fyrir að félagsmálaráðherra legði mikla áherslu á að svo yrði gert þegar hann brást við skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Lögð er áhersla á að SIS matskerfinu verði lokið áður en lögum um málefni fatlaðra verður breytt.

- Stefnunótun fyrir málaflokk fatlaðra verði lokið áður en lagabreytingin á sér stað.
- Ábendingar Ríkisendurskoðunar til félags- og tryggingamálaráðuneytis verði teknar upp í heild sinni og mál færð til betri vegar.

Allt það sem hér að ofan er talið eru atriði sem félagsmálaráðuneyti, verkefnastjórnin og Ríkisendurskoðun hafa lagt áherslu á að verði gerð og eru í raun skilyrði þess að það sé ásættanlegt að farið sé í yfirfærslu málaflokksins. Sagt er að þetta verði allt gert, bara seinna.

Er það vilji löggjafans að þegar lög um málefni fatlaðra eru endurskoðuð þá snýst sú endurskoðun um hvernig málum verður fyrirkomið hjá sveitarfélögum? Það sem snýr að réttindum fatlaðra verður tekið fyrir seinna!

Minnt er á að í gildandi löggjöf um málefni fatlaðra frá 1992 átti að vera lokið við að endurskoða umrædd lög innan 4 ára m.t.t. yfirfærslu málaflokksins, eins og segir í lögunum. Síðan eru liðin 18 ár – eiga fatlaðir einstaklingar núna að bíða í önnur 18 ár eftir að réttindamál þeirra verði fest í lög með ásættanlegum hætti?

Með því að ljúka við þá þætti sem að ofan eru taldir og gera nauðsynlegar lagabreytingar því samfara er hægt að tryggja það sem að var stefnt, þ.e. að fatlaðir einstaklingar sitji í öndvegi og að þjónustan verði veitt í þeirra þágu.

Svíþjóð:

Nokkrar spurningar varðandi málefni fatlaðra.

Tekið saman í nóvember 2008.

Bætur fatlaðra:

- | | |
|--------------------------------------------------------|---------------|
| 1.Hversu háar eru örorkubætur? (pr mán) | 8.310 pr. mán |
| 2.Er greiddur skattur af bótunum og hversu mikill. | 24% |
| 3.Eru greiddar húsaleigubætur og þá hve háar. (pr mán) | Allt að 94% |
| 4.Aðrar bætur? | Nej |

Laun fatlaðra á vinnustofum.

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.Eru greidd laun til fatlaðra og þá hversu há á mánuði. | Nej – það eru greiddar 35:- per dag fyrir að vera (án tillits til afkasta) á vinnustað |
| 2.Er greiddur skattur af A=launum,B=lífeyrissjóður
Og C=launatengd gjöld | A= nej B= Já C=nej |

Greiðslur fatlaðra til þjónustuaðila.

- | | | |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1.Húsaleiga (meðaltal á mán) | Nyrri íbúðir ca 4.603 | Eldri (ekki eldhús, stofa) ca 3.000 |
| 2.Rafmagn hiti sími og svo framv (meðalt á mán) | Rafmagn og hiti er innifalin. Sími ca 15.- pr mán | |
| 3.Matur | Frá ca 1.500 til 1.800 ef hreinlætisvörur, ljósaperur o.fl. er reiknað með | |
| 4.Aðrar greiðslur. | Leiga fyrir afnot af bíl 3.50 pr Km. Deilist á fjölda farþega. | |

Greiðslur frá sveitarfélögum til þjónustuaðila.

pr. einstakling á ári. (Greiðsluflokkar)

5 greiðsluflokkar og einn sér flokkur fyrir mjög erfið tilfelli

Aðrar greiðslur?

<u>Fjölbýli – Sérbýlii</u>	<u>Dagvistun</u>
1. = 772	1. = 401
2. = 1.264	2. = 493
3. = 1.718	3. = 727
4. = 2.227	4. = 983
5. = 2.741	5. = 1.258
Sér flokkur. = 5.200	= 1.450

Aðrar greiðslur?

Samningur við sveitarfélagið fyrir að sjá um akstur fyrir fólk sem vinnur hjá okkur, en byr á sam/sérbylum reknur af viðkomandi sveitarfélagi . Þessi þjónusta verður tekin af vegna tryggingarákvæða um ábyrgð bílstjórans.

Framlag ríkisins til sveitarfélaga vegna fatlaðra

Hvernig er framlaginu deilt niður á sveitarfélög?

Miðað við hvern einstakling?

Föst upp á ári ?

Hér er nota jöfnunarkerfi sem í stuttu máli virkar þannig að öll sveitarfélög greiða Hausagjald í jöfnunarsjóð, sem lýtur undir fjármálaráðuneytið. Stjórn jöfnunarsjóðsins greiðir síðan sveitarfélaginu til baka eftir þörf hvers og eins. Lægsta gjald til jöfnunarsjóðsins er kr. 400 per skattgreiðanda, hæðst kr. 600. Sem viðmiðun má nefna að Solákrabyn fær 600.000 fyrir hvern heimilsmann Og 170.000 fyrir fólk í dagvistun.

Laun starfsmanna.

Meðallaun starfsmanna í þjónustustörfum á mánuði (brúttó) (nettó)

Meðallaun er erfitt að reikna, þetta er svo mismunandi kostnaðar geirar, en ca 24.800 á mánuði, með vaktarálagi og öllu Starfsmanneskja sem vinnur á sambyli og hefur 19.500 í grunnlaun. + álag fyrir kvöld og helgarvinnu ca. 4000 Meðallaun er þá ca. 24.800 á mánuði, með vaktarálagi og öllu Fólk í ábyrgðarstöðu hefur frá ca. 23.000 Aðrir þjónustugeirar ca. 22.000

Þjónustuaðilar í Svíþjóð.

Eru til upplýsingar um hversu hátt hlutfall fatlaðra (þroskaheftra) fær þjónustu hjá:

1.Einkaaðilum sjálfseignarstofnunum og félögum?

10 – 20 %

2.Sveitarfélögum.

80 – 90 %

JÖFNUNARKERFIÐ

SVEITARFÉLAG

FJÁRMÁLARÁÐUNEITID

Socilstyrelsen Mikoregister

SCB

(nefnd undir Félagsmálaráðuneitinu
ákveður hlutfall úthlutunar til
Sveitafélagsins)

Skatttekjugrundvöllur Sveitarfélagsins
til málefna fáttaða
= tekjur sveitafélagsins
(LSS lagen om stöd och service till
funktionshindrade)

Framkvæmdargrundvöllur fyrir
utgjöld sveitafélagsins
til málefna fáttaða
(LSS lagen om stöd och service till
funktionshindrade)

Framkvæmdargrundvöllur fyrir
utgjöld sveitafélagsins
til málefna fáttaða
(LSS lagen om stöd och service till
funktionshindrade)

Framkvæmdargrundvöllur fyrir
utgjöld sveitafélagsins
til málefna fáttaða
(LSS lagen om stöd och service till
funktionshindrade)

Ár 2009, 25. júní er í samgönguráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

Ú r s k u r ð u r

í stjórnslumáli nr. 84/2008 (08120067)

Pálína Erlendsdóttir

gegn

Grímsnes- og Grafningshreppi

I. Aðild kærums og kröfur

Með stjórnslukæru, dags 16. desember 2008, kærði Valdís Brynjólfsdóttir, f.h. Pálínu Erlendsdóttur, Steinahlíð, Sólheimum (hér eftir nefnd kærandi) þá ákvörðun Grímsnes- og Grafningshrepps að hafna umsókn kæranda um ferðapjónustu. Kærandi gerir jafnframt athugasemdir við að félagsmálanefnd fari fram á það við fatlaða íbúa Grímsnes- og Grafningshrepps að þeir sækji um ferðapjónustu þrisvar á ári. Auk þess gerir kærandi athugasemdir við óhæfilegan drátt á afgreiðslu umsóknar hjá hreppnum.

Telur ráðuneytið að í erindi kæranda felist krafa um að ráðuneytið úrskurði um lögmæti synjunar hreppsins á umsókn kæranda um ferðapjónustu, um lögmæti reglna hreppsins um ferðapjónustu og afgreiðslutíma umsóknarinnar.

Eftirfarandi skjöl hafa verið lögð fram í málinu:

- | | | |
|-----|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| nr. | 1. | Stjórnslukæra dags. 16. desember 2008, ásamt eftirfarandi fylgigögnum: |
| | 1. | Umsókn kæranda um ferðapjónustu fatlaðra dags. 23. sept. 2007. |
| | 2. | Bréf félagsmálanefndar til kæranda, dags. 22. jan. 2008. |
| | 3. | Umsókn Sólheima til félagsmálanefndar dags. 28. apríl 2008, um ferðapjónustu fatlaðra, vegna aksturs sumarið 2008. |
| | 4. | Umsókn Sólheima til félagsmálanefndar dags. 25. ágúst 2008, um ferðapjónustu fatlaðra vegna aksturs frá hausti og til áramóta 2008. |
| | 5. | Bréf félagsmálanefndar til kæranda dags. 6. nóvember 2008 auk bréfs til VB dags. 19. nóv. 2008. |
| | 6. | Tölvupóstur dags. 16. og 17. okt. 2008. |
| | 7. | Kvörtun kæranda til umboðsmanns Alþingis dags. 20. nóv. 2008. |
| | 8. | Bréf umboðsmanns til kæranda dags. 2. des. 2008. |
| | 9. | Bréf félagsmálaráðuneytis til félagsþjónusta í uppsveitum Árnessýslu dags. 27. júní 2007. |
| | 10. | Umboð. |
| nr. | 2. | Bréf ráðuneytisins til kæranda dags. 19. des. 2008. |
| nr. | 3. | Bréf ráðuneytisins til kæranda dags. 21. janúar 2009. |
| nr. | 4. | Bréf ráðuneytisins til Grímsnes- og Grafningshrepps dags. 21. jan. 2009. |
| nr. | 5. | Tölvupóstur Grímsnes- og Grafningshrepps til ráðuneytisins dags. 18. feb. 2009 og svar ráðuneytisins sama dag. |
| nr. | 6. | Umsógn Grímsnes- og Grafningshrepps dags. 23. feb. 2009 ásamt eftirfarandi fylgigögnum: |
| | 1. | Reglur um ferðapjónustu fatlaðra frá 3. feb. 2009. |
| | 2. | Bréf Grímsnes- og Grafningshrepps, ódags. til Sólheima (27.11.08). |
| | 3. | Samningur milli félagsmálaráðuneytis og Sólheima um þjónustu við fólk með fötlun dags. 8. maí 2004, auk fskj. 1-3. |
| | 4. | Bréf Grímsnes og Grafningshrepps dags. 5. júní 2001 til félagsmálaráðuneytis. |

- nr. 7. Bréf ráðuneytisins til kæranda dags. 26. feb. 2009, veittur andmælaréttur.
- nr. 8. Andmæli kæranda dags. 11. mars 2009 ásamt eftirfarandi fylgigögnum:
- 1 Bréf félagsmálaráðuneytis til hreppsnefndar Grímsneshrepps dags. 10. feb. 1995.
 - 2 Bréf Sólheima til félagsmálaráðuneytis dags. 10. júlí 2001.
 - 3 Bréf félagsmálaráðuneytis dags. 25. júlí 2001 til Sólheima.
 - 4 Bréf félagsmálaráðuneytis til Sólheima dags. 15. nóv. 2001.
 - 5 Álit félagsmálaráðuneytis dags. 26. nóv. 2008.
- nr. 9. Bréf ráðuneytisins til kæranda dags. 19. mars 2009 vegna gagna.
- nr. 10. Bréf kæranda til ráðuneytisins dags. 25. mars 2009.
- nr. 11. Bréf ráðuneytisins dags. 30. apríl 2009 til kæranda og til Grímsnes- og Grafningshrepps.
- nr. 12. Tölvupóstur ráðuneytisins til kæranda dags. 27. maí 2000.

Kæra barst innan þriggja mánaða kærufrests 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ekki er ágreiningur um aðild.

II. Málsatvik og málsmeðferð

Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum málsins voru atvik þess með eftirfarandi hætti.

Þann 27. júní 2007 svaraði félagsmálaráðuneytið fyrirspurn félagsþjónustu uppsveita Árnessýslu um skyldur sveitarfélaga við fatlaða einstaklinga sem búsettir eru að Sólheimum í Grímsnesi. Er þar tekið fram hvaða þjónustu sveitarfélögum beri að veita og að þeim beri að setja sér reglur um það. Segir þar m.a. að samkvæmt lögum nr. 59/1992 sé sveitarfélögum skylt að sjá um ferðapjónustu fatlaðra og að sú þjónusta sé tvískipt, annars vegar vegna menningarlífs og félagslífs, sbr. 1. mgr. 35. gr. og hins vegar ferðir á þjónustustofnanir fatlaðra eða í aðra þjónustu sem fötluðum er veitt sérstaklega, sbr. 2. mgr. 35. gr.

Sveitarfélög skuli setja sér reglur um ferðapjónustu þar sem gætt sé jafnræðis innbyrðis milli þeirra fötluðu sem eru í sömu stöðu, sbr. 1. mgr. 35. gr.

Í svarinu er tekið fram að Sólheimar fái ekki greiðslur frá ríkissjóði til að standa undir fyrrgreindri lögbundinni þjónustu sveitarfélaganna, þ.e. félagslegri heimapjónustu, liðveislu og ferðapjónustu fatlaðra.

Þann 23. september 2007 sótti kærandi um ferðapjónustu fatlaðra til Grímsnes- og Grafningshrepps. Sótt var annars vegar um ferðir vegna sérfræðiþjónustu, á þriggja mánaða og 6 mánaða fresti og hins vegar frjálsar ferðir tvisvar sinnum í mánuði. Kemur fram í umsókn að kærandi sé algjörlega öðrum háður í ferðum sínum.

Þann 1. janúar 2008 fluttust málefni sveitarfélaga frá félagsmálaráðuneytinu til samgönguráðuneytisins, sbr. I. þáttur laga nr. 167/2007 um breytingar á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, samþykkt á Alþingi þann 14. desember 2007.

Umsókn kæranda um ferðapjónustu var tekin fyrir á fundi félagsmálanefndar uppsveita Árnessýslu og Flóa þann 21. janúar 2008 og m.a. bókað:

„Samþykkt allt að 40 ferðir til læknis í Laugarási og allt að 20 ferðir til einkaerinda á Selfossi tímabilið 10.01. til 31.05.08.

Ferðapjónusta þessi hefur verið veitt undanfarin ár af Sólheimum samkvæmt samningi við Félagsmálaráðuneytið og með akstri skv. samþykkt sveitarstjórnar Grímsnes og Grafningshrepps í Fjölmenn og læknisferðir í Laugarás."

Kærandi var tilkynnt um þetta með bréfi félagsmálastjóra félagsþjónustu í uppsveitum Árnassýslu og Flóa þann 22. janúar 2008. Fram kemur hjá kærandi að sveitarfélagið hafi þó ekki hafið umbeðna ferðapjónustu.

Þann 28. apríl 2008 var sótt um ferðapjónustu fatlaðra fyrir kærandi vegna aksturs sumarið 2008. Sótt var um ferðir til læknis í Laugarási 1 sinni í viku og ferðir til einkaerinda á Selfoss tvisvar í mánuði. Svar hafði ekki borist í ágúst 2008.

Aftur var sótt um ferðapjónustu fatlaðra fyrir kærandi vegna hausts og til áramóta 2008 þann 25. ágúst 2008. Sótt var um ferðir til læknis í Laugarási einu sinni í viku og ferðir til einkaerinda á Selfoss tvisvar í mánuði. Í umsókn kemur fram að þess sé farið á leit að sótt sé um ferðapjónustu þrisvar á ári, fyrir ákveðin tímabil. Ítrekað hafi verið sótt um ferðapjónustu án þess að það hafi skilað því að sveitarfélagið sé farið að sinna þessari þjónustu.

Með bréfi félagsmálastjóra félagsmálanefndar uppsveita Árnassýslu og Flóa til kærandi þann 6. nóvember 2008 er upplýst að á fundi nefndarinnar þann 4. nóvember 2008 hafi verið fjallað um umsókn kærandi og henni hafnað. Kærandi er jafnframt upplýstur um að hann geti nýtt sér þá þjónustu sem þegar er fyrir hendi hjá sveitarfélaginu. Í bréfinu er því lýst að sveitarfélagið hafi undanfarin ár veitt og veiti enn ferðapjónustu fyrir fatlaða einstaklinga sem búa á Sólheimum. Um sé að ræða ferðir á vetrum fyrir þá sem stunda nám í Fjölmenn á Selfossi og til að sækja læknisþjónustu í Laugarás. Önnur ferðapjónusta sé veitt af Sólheimum samkvæmt samningi við ríkið frá 8. maí 2004. Upplýst er einnig um kærueimild til félagsmálaráðuneytisins á næstu fjórum vikum eftir að vitneskja um ákvörðun félagsmálanefndar liggur fyrir. Bréf þetta var sent kærandi aftur þann 19. nóvember 2008.

Þann 20. nóvember 2008 kvartaði kærandi til umboðsmanns Alþingis yfir höfnun sveitarfélagsins á umsókn um ferðapjónustu. Umboðsmaður upplýsti kærandi í bréfi sínu þann 2. desember 2008 um kæruleið í sveitarstjórnarmálum til samgönguráðuneytisins og að málefni fatlaðra lúti yfirstjórn félagsmálaráðuneytisins, sbr. 3. mgr. laga nr. 59/1992. Hafi félagsmálaráðuneytið á grundvelli þess ákvæðis talið sér unnt að leysa úr ágreiningsmálum um skyldur sveitarfélags að því er varðar ferðapjónustu fatlaðra, sbr. tvo úrskurði ráðuneytisins frá 24. júlí 2001. Kærandi er því bent á að leita til félagsmálaráðuneytisins telji samgönguráðuneytið málið falla utan valdssviðs síns. Lauk umboðsmaður þar með umfjöllun sinni um málið að svo stöddu.

Með kærðu dags. 16. desember 2008 kærði kærandi synjun Grímsnes- og Grafningshrepps á umsóknum um ferðapjónustu fatlaðra.

Ráðuneytið staðfesti móttöku kærunnar með bréfi 19. desember 2008 og upplýsta að kannað yrði í upphafi hvort álitafnið teldist eiga undir úrskurðarvald ráðuneytisins. Með bréfi þann 21. janúar 2009 var kærandi tilkynnt um að kærán hefði verið tekið til meðferðar og því lýst að hvaða leyti ráðuneytið teldi sig hafa úrskurðarvald í málinu. Einnig var því lýst hvert ráðuneytið teldi kæruefni vera. Með bréfi dags. þann sama dag var óskað umsagnar Grímsnes- og Grafningshrepps.

Grímsnes- og Grafningshreppur óskaði eftir stuttum viðbótarfresti til að skila umsögn með tölvupósti 18. febrúar og samþykkti ráðuneytið það þann sama dag. Umsögn, dags. 23. febrúar 2009, barst síðan ráðuneytinu þann 25. febrúar og var kærandi með

bréfi 26. febrúar gefinn kostur á andmælum. Andmæli kæranda bárust ráðuneytinu 17. mars 2009.

Með bréfum dags. 19. mars 2009 tilkynnti ráðuneytið báðum aðilum að málið yrði tekið til úrskurðar en uppkvaðning myndi tefast eitthvað og væri fyrirhugað að ljúka málinu í lok apríl. Það gekk þó ekki eftir og var aðilum tilkynnt þann 30. apríl 2009 að reynt yrði að kveða upp úrskurð í maí lok. Af því varð þó ekki og kæranda tilkynnt um það tölvupósti 27. maí sl.

Kæra þessi hefur hlotið lögbundna umsagnarmeðferð, gagnaöflun er lokið og er málið hér með tekið til úrskurðar.

III. Málsástæður og rök kæranda

Í kæru kemur fram að kærandi sé þroskaskertur og hafi verið svo frá fyrsta aldursári. Hann þurfi mikla aðstoð við daglegt líf, hafi ekki þekkingu til að nota peninga eða klukku og því ekki fær um að ferðast einn.

Í 35. og 51. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra segi að sveitarfélögum beri að greiða ferðapjónustu fyrir fatlaða. Kærandi sé fatlaður einstaklingur þótt ekki sé um líkamlega fötlun að ræða, hann þurfi sannanlega á ferðapjónustu fatlaðra að ræða og taki lögin ótvírætt til hans.

Kærandi hafi sótt um ferðapjónustu fatlaðra til Grímsnes- og Grafningshrepps fyrir um einu og hálfu ári, eða þann 23. september 2007. Var sótt bæði um ferðapjónustu vegna ferða á Selfoss til að sinna einkaerindum og einnig vegna sérfræðipjónustu á Selfossi.

Umsóknin hafi verið samþykkt af félagsmálanefnd uppsveita Árnessýslu og Flóa þann 21. janúar 2008. Hins vegar hafi sveitarfélagið ekki enn byrjað að veita kæranda þessa þjónustu.

Kærandi kveðst hafa sótt reglulega um ferðapjónustu því samkvæmt reglum sveitarfélagsins þurfi að sækja um þrisvar á ári. Því hafi verið sótt um í apríl 2008 vegna sumarferða og í ágúst 2008 vegna haust- og vetrartímabils.

Svör hafi hins vegar borist illa og hafi t.d. umsókn um sumarferðir verið svarað í nóvember 2008, löngu eftir að sumartímabilinu lauk. Umsókninni hafi þá verið hafnað. Umsókn um haust- og vetrartímabil 2008 hafi ekki enn verið svarað en því tímabili sé nú að ljúka.

Kærandi kærir framangreinda höfnun sveitarfélagsins, frá 6. nóvember 2008, á ferðapjónustu fatlaðra. Kærandi færi þau rök fyrir kröfum sínum að sveitarfélaginu beri skylda til að sjá um slíka þjónustu, sbr. 35. og 51. gr. laga nr. 59/1992. Bréf félagsmálaráðuneytisins til sveitarfélagsins þann 27. júní 2007 taki af öll tvímæli um það en þar segi m.a. að Sólheimar fái ekki greiðslur frá ríkissjóði til að standa undir slíkri lögbundinni þjónustu sveitarfélagsins. Þá bendir kærandi á að það komi skýrt fram í þjónustusamningi milli félagsmálaráðuneytisins og Sólheima að samningurinn hafi ekki áhrif á skyldur sveitarfélagsins við byggðarhverfið eða íbúa þess. Sú greiðsla sem innt sé af hendi vegna aksturs sé vegna menningarferða verkstæða Sólheima og sé með öllu óskyld ferðapjónustu fatlaðra.

Þá gerir kærandi athugasemdir við það ákvæði reglnanna að sækja þurfi um þrisvar á ári enda ljóst að ástand þeirra sem þurfa þjónustuna breytist ekki á þeim tíma. Það sé ólíðandi að viðkomandi þurfi að vera í óvissu um þessi mál á meðan umsókn sé til meðferðar og að um óþarfa vinnu aðstandenda og þjónustuaðila sé að ræða, oft á ári.

Í andmælum kæranda kemur fram að um misskilning sé að ræða hjá sveitarfélaginu þegar því er haldið fram að kærandi sé vistmaður á Sólheimum. Hið rétta sé að kærandi er einstaklingur sem búsettur er í Grímsnes- og Grafningshreppi og eigi þar lögheimili í byggðarhverfinu Sólheimum. Kærandi njóti þar þjónustu sem sjálfseignarstofnunin Sólheimar starfrækir fyrir íbúa en búi þar ekki á vistheimili eða á stofnun enda greiði kærandi skatta og skyldur til sveitarfélagsins með sama hætti og aðrir íbúar þess.

Þá tekur kærandi fram að samningur milli félagsmálaráðuneytisins og Sólheima sé þessu máli óviðkomandi. Félagsmálaráðuneytið verði að fylgja lögum í þessu máli og hafi ekki heimild til að veita einu sveitarfélagi undanþágu frá lagaskyldu með samningi.

Sjálfseignarstofnunin Sólheimar hafi um langt árabil fengið fjárveitingar á fjárlögum til að veita ákveðna þjónustu í búsetu og atvinnumálum með sama hætti og aðrir aðilar sem veita fötluðum þjónustu. Fatlaðir íbúar sem búa utan stofnana og vistheimila njóti akstursþjónustu viðkomandi sveitarfélags alveg óháð því hvort rekstraraðilinn hafi gert þjónustusamning við félagsmálaráðuneytið. Því sé það fráleitt að kærandi hafi átt að beina kæru sinni til Sólheima. Einnig geti þjónustusamningur aldrei leyst sveitarfélag undan skyldum sínum og hafi félagsmálaráðuneytið ítrekað bent sveitarfélaginu á skyldur sínar. Sveitarfélagið hafi sett reglur um ferðaþjónustu fatlaðra sem ná til allra fatlaðra íbúa sveitarfélagsins. Kærandi njóti samningsbundinnar þjónustu í búsetu og atvinnumálum hjá Sólheimum vegna fötlunar sinnar en ekki ferðaþjónustu en um hana gilda lög nr. 59/1992.

Kærandi vekur athygli á málsmeðferð sveitarfélagsins, sem hann telur sýna einbeittan vilja til að brjóta lög á sér. Kærandi hafi brýna þörf fyrir ferðaþjónustu og hafi sótt um hana 23. september 2007. Umsóknin hafi verið fjóra mánuði til afgreiðslu og hlotið jákvæða afgreiðslu. Úthlutun félagsmálanefndar hafi verið í samræmi við reglur sveitarfélagsins en samt verið vísað til afgreiðslu sveitarstjórnar í stað þess að láta taka gildi þegar í stað. Málið hafi síðan tekið 10 mánuði í afgreiðslu hjá sveitarfélaginu. Kæranda hafi hins vegar aldrei verið tilkynnt um þennan drátt. Afgreiðsla umsóknarinnar hafi því í raun tekið eitt ár.

Kærandi tekur fram varðandi akstur í Laugarás vikulega hluta árs þá hafi það komið til eftir að sveitarfélaginu hafi verið gert að annast þann akstur samkvæmt ákvörðun félagsmálaráðuneytisins.

Upphaf þessa kærumáls hafi í raun verið þegar sótt var um ferðaþjónustu fyrir 30 fatlaða íbúa Sólheima 23. september 2007 en af þeim var 13 hafnað. Af þeim voru 5 synjanir kærðar til félagsmálaráðuneytisins og lá niðurstaða í einu þeirra fyrir 26. nóvember 2008 þar sem m.a. er kveðið á um nýja meðferð og afgreiðslu umsóknar. Sú endurskoðun hafi hins vegar ekki farið fram þrátt fyrir ítrekanir þar um.

IV. Málsástæður og rök Grímsnes- og Grafningshrepps

Í málatilbúnaði Grímsnes- og Grafningshrepps kemur fram að sveitarfélagið gefi fötluðum kost á ferðaþjónustu eins og kveðið er á um í 35. gr. laga nr. 59/1992 og hafi sveitarfélagið samvinnu við önnur sveitarfélög í uppsveitum Arnessýslu og við Flóahrepp

um það. Ferðapjónusta sé fyrir þá íbúa sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki og gætt sé jafnræðis innbyrðis meðal fatlaðra íbúa sveitarfélaganna. Í sveitarfélaginu búi nú 43 íbúar sem kunni að þurfa á þessari þjónustu að halda og búi þeir allir að Sólheimum. Reglur sveitarfélagsins séu settar samkvæmt 1. mgr. 35. gr. i.f. og 9. gr. laga nr. 59/1992.

Þá segir að umsókn kæranda hafi borist 25. ágúst og verið svarað 6. nóvember 2008 en láðst hafi að geta þess að svarið taki einnig til umsóknarinnar frá 28. apríl 2008 og líka síðari umsókna sem voru fyrirliggjandi 6. nóvember 2008.

Um þau rök, sem lágu að baki höfnun umsóknarinnar, er vísað til þess sem fram kemur í fundargerð sveitarfélagsins frá 16. október 2008, þar sem fjallað er um fundargerð félagsmálanefndar frá 21. janúar 2008, um að Sólheimar eigi samkvæmt samningi við félagsmálaráðuneytið að sjá um ferðapjónustu við þá fötluðu einstaklinga sem sóttu um slíka þjónustu til sveitarfélagsins.

Þá segir að sá tími sem leið frá fundi félagsnefndar 21. janúar 2008 þar til fundargerð var afgreidd á fundi sveitarstjórnar 16. október 2008 hafi m.a. verið nýttur til að skoða málið og leita ráðgjafar, m.a. hjá félagsmálaráðuneytinu en fundað hafi verið með starfsmönnum þess.

Kemur fram að sveitarfélagið telur kærinni beint að röngum aðila því ef kærandi fái ekki þá þjónustu sem hann á rétt á sé það vegna þess að Sólheimar eru rækja ekki skyldur sínar við hann með fullnægjandi hætti. Kvörtunin ætti því að beinast að Sólheimum og er vísað til samnings milli félagsmálaráðuneytisins og Sólheima dags. 8. maí 2004 ásamt fylgiskjöllum 1-3. Þrátt fyrir þetta sé skjólstæðingum Sólheima veittur almennur akstur í Laugarás vegna læknisferða og skólaakstur á Selfoss samkvæmt reglum sveitarfélagsins án sérstakrar umsóknar. Sveitarfélagið veiti þannig þjónustu sem sé umfram skyldu og einu íbúar sveitarfélagsins sem nýta sér hana séu skjólstæðingar Sólheima.

Ágreiningur hafi nú staðið árum saman um hvort sveitarfélaginu beri að sjá um akstur skjólstæðinga Sólheima og hafi sveitarfélagið áður sent félagsmálaráðuneytinu bréf vegna samskonar erindis. Endurskoðun samningsins við Sólheima standi nú yfir og tekur sveitarfélagið það fram að afar mikilvægt sé að í nýjum samningi verði kveðlið skýrt á um ferðapjónustu og það skilgreint afdráttarlaust verkefni og hvaða þjónustu Sólheimar eigi að láta vistmönnum sínum í té fyrir það fé sem stofnunin fær. Tekið er fram að sveitarfélagið vilji rækja þær skyldur sem því ber lögum samkvæmt og óskar eftir því að fá að koma að vinnu við endurskoðun Sólheimasamningsins.

V. Álit félagsmálaráðuneytisins og þjónustusamningur við Sólheima

Í málatilbúnaði beggja aðila er vísað til álita félagsmálaráðuneytisins í málum er varða ferðapjónustu fatlaðra og skyldur sveitarfélagsins hvað það varðar. Rétt þykir því að rekja stuttlega efni þeirra álita og þau álitaefni sem þau ná til.

Meðal fylgiskjala kæru er bréf félagsmálaráðuneytisins dags. 27. júní 2007 er varðar skyldur sveitarfélagsins við fatlaða einstaklinga sem búsettir eru að Sólheimum í Grímsnesi. Kemur þar fram að bréfið er svar við erindi m.a. um fyrirkomulag ferðapjónustu fatlaðra.

Í umsögn Grímsnes- og Grafningsshrepps kemur fram að ágreiningur hafi staðið um það árum saman hvort sveitarfélaginu beri að sjá um akstur skjólstæðinga Sólheima og

fylgdi umsögn afrit af bréfi sem sent var félagsmálaráðuneytinu 5. júní 2001. Kemur þar fram að bréfið sé svar við þremur bréfum félagsmálaráðuneytisins frá 18. apríl 2001 þar sem óskað var umsagnar um efni þriggja erinda f.h. íbúa Sólheima dags. 4. apríl 2001 þar sem kærð er neitun sveitarfélagsins um að veita þeim ferðapjónustu samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 59/1992 og liðveislu samkvæmt 24. gr. laganna.

Í andmælum kæranda er vísað til bréfs félagsmálaráðuneytisins til Grímsnes- og Grafningshrepps dags. 27. júní 2007 og bréf dags. 10. feb. 1995. Einnig er vísað til niðurstöðu stjórnarsýslukæru í máli nr. FEL1040024/30/GB/- og afrits af bréfi félagsmálaráðuneytisins dags. 10. júlí 2001 sem var svar við bréfi lögmanns hreppsins frá 5. júní 2001. Þá fylgdu andmælum kæranda niðurstaða félagsmálaráðuneytisins í stjórnarsýslukæru frá 2001. Auk þess niðurstaða félagsmálaráðuneytisins frá 26. nóvember 2008 í máli vegna höfnunar á umsókn um ferðapjónustu frá 23. september 2007.

Ráðuneytið hefur farið yfir þessi gögn og telur að þessi forsaga hafi áhrif á afgreiðslu kærunnar sem hér er til meðferðar og því nauðsynlegt að rekja málin nokkuð til að fá sem heilstæðasta mynd af álitæfninu.

Í bréfi félagsmálaráðuneytisins dags. 10. febrúar 1995 til hreppsnefndar Grímsneshrepps er m.a. vakin athygli hreppsins á þeim skipulagsbreytingum sem orðið hafa á Sólheimum á þá leið að íbúar hafa nú þar búsetu í félagslegum íbúðum sem þeir hafa á leigu. Íbúar hafi með þessu verið útskrifaðir af stofnunum og greiði útsvar til Grímsneshrepps. Kemur fram að félagsmálaráðuneytið telur að fatlaðir íbúar að Sólheimum eigi rétt á akstri kostuðum af Grímsneshreppi á sama hátt og fatlaðir íbúar fá í öðrum sveitarfélögum.

Þá er af gögnum málsins ljóst að félagsmálaráðuneytinu bárust 4. apríl 2001 þrjár kærur frá íbúum Sólheima. Í tveimur þeirra er kært vegna ferðapjónustu. Með bréfi dags. 5. júní 2001 sendir hreppurinn umsögn um kærurnar og með bréfi 10. júlí 2001 bárust félagsmálaráðuneytinu andmæli kæranda.

Ráðuneytið hefur aflað sér afrita af niðurstöðum félagsmálaráðuneytisins í þessum tveimur málum. Í þeim báðum taldi ráðuneytið rétt að leysa úr þeim á grundvelli eftirlitshlutverks samkvæmt 3. gr. laga nr. 59/1992 og gefa álit um þær skyldur sem hvíla á Grímsnes- og Grafningshreppi gagnvart viðkomandi, á grundvelli laga nr. 59/1992.

Álitin voru bæði gefin 24. júlí 2001 og send Sólheimum með bréfi dags. 25. júlí 2001. Þar er lýst þeirri niðurstöðu að Grímsnes- og Grafningshreppur hafi ekki staðið við lagaskyldur sínar að því er varðar ferðapjónustu fatlaðra og að óheimilt hafi verið að hafna beiðni um mánaðarlegar ferðir á heilsugæslustöð. Einnig var því beint til sveitarfélagsins að taka beiðni um vikulegar ferðir vegna náms á Selfossi til meðferðar að nýju. Því til viðbótar taldi ráðuneytið það verulega hnökra á reglum sveitarfélagsins um ferðapjónustu að tafarlaust skyldi taka þær til endurskoðunar. Þá er lýst þeirri skoðun félagsmálaráðuneytisins að nauðsynlegt sé að skilgreina betur þá þjónustu sem íbúar Sólheima eigi rétt á að fá á grundvelli fjárveitinga samkvæmt fjárlögum. Sjónarmið hreppsins um fjárhagsmálefni Sólheima hafi hins vegar ekki þýðingu að því er varðar skýra lagaskyldu sveitarfélagsins til að veita fötluðum ferðapjónustu samkvæmt 35. gr. laga nr. 59/1992.

Meðal gagna málsins er bréf félagsmálaráðuneytisins til Sólheima dags. 15. nóvember 2001 sem svar við fyrirspurn varðandi rétt íbúa Sólheima til ferðapjónustu fatlaðra, í

tilfni af álitunum frá 24. júlí 2001. Kemur þar fram að niðurstöður ráðuneytisins í nefndum álitum hafi byggst á 2. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992 sem segir að fatlaðir skuli eiga rétt á ferðapjónustu á vegum sveitarfélagsins vegna ferða á þjónustustofnanir samkvæmt 1.-4. tölul. 9. gr. laganna og vegna annarar sértækrar þjónustu sem veitt er fötluðum sérstaklega. Ljóst sé að önnur tilvik, sem snúast um nauðsynlega þjónustu við fatlaða íbúa á Sólheimum, eiga að fá sambærilega meðferð enda sé um sambærileg mál að ræða. Í því felist annars vegar að um nauðsynlega þjónustu við fatlaða einstaklinga sé að ræða og hins vegar að þjónustan sé veitt innan þess þjónustusvæðis þar sem sá fatlaði býr.

Það næsta sem liggur fyrir um þetta í gögnum málsins er bréf félagsmálaráðuneytisins til félagsþjónustu í uppsveitum Árnassýslu dags. 27. júní 2007 sem svar við fyrirspurn frá 5. febrúar 2007 um skyldur sveitarfélaga við fatlaða einstaklinga sem búsettir eru að Sólheimum í Grímsnesi, m.a. um fyrirkomulag ferðapjónustu fatlaðra.

Í svari félagsmálaráðuneytisins er rakið hvaða ferðapjónustu sveitarfélögum beri að veita fötluðum einstaklingum á Sólheimum. Kemur þar fram að samkvæmt lögum nr. 59/1992 beri sveitarfélögum að sjá um ferðapjónustu fatlaðra og sé um tvískipta þjónustu að ræða. Annars vegar samkvæmt 1. mgr. 35. gr. vegna menningarlífs og hins vegar samkvæmt 2. mgr. 35. gr. á þjónustustofnanir fatlaðra eða í aðra þjónustu sem veitt er fötluðum sérstaklega. Meginmundur sé á skyldum eftir því hvort um þjónustu samkvæmt 1. eða 2. mgr. 35. gr. sé að ræða. Um ferðapjónustuna skuli sveitarfélög setja sér reglur þannig að jafnræðis sé gætt innbyrðis milli þeirra fötluðu sem eru í sömu stöðu, sbr. niðurlag 1. mgr. 35. gr. laganna. Þá tekur félagsmálaráðuneytið fram að Sólheimar fái ekki greiðslur frá ríkissjóði til að standa undir þessari lögbundnu þjónustu, þ.e. ferðapjónustu fatlaðra.

Með álit 26. nóvember 2008 fjallaði félagsmálaráðuneytið um skyldur sem hvíla á sveitarfélaginu Grímsnes- og Grafningshreppur gagnvart tilteknum aðila en félagsmálanefnd uppsveita Árnassýslu og Flóa hafði hafnað umsókn hans um ferðir hjá ferðapjónustu fatlaðra. Var um að ræða einn þeirra aðila sem hafði sótt um ferðapjónustu samhliða kæranda þann 21. janúar 2008. Kemur fram í álitinu að höfnunin hafi byggst á því að viðkomandi gæti nýtt sér almenningsamgöngur og þyrfti því ekki á sérstakri ferðapjónustu fatlaðra að halda. Niðurstaða félagsmálaráðuneytisins var að ekki væri fullnægjandi að vísa til þess að viðkomandi gæti nýtt sér almenningsamgöngur ef slíkt almenningsamgöngukerfi væri ekki tiltækt á svæðinu. Var það niðurstaða félagsmálaráðuneytisins að ákvörðunin væri haldin annmarka hvað þetta varðar og því rétt að umsóknin yrði tekin til nýrrar meðferðar og afgreiðslu.

Í málatilbúnaði beggja aðila er vísað til þjónustusamnings félagsmálaráðuneytisins við Sólheima frá 8. maí 2004 ásamt fylgiskjölum. Rétt þykir því að gera aðeins grein fyrir honum í máli þessu.

Samningurinn er um þjónustu Sólheima við fólk með fötlun og var gerður með heimild í 14. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 og 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Með samningnum taka Sólheimar að sér að veita 40 fötluðum íbúum á Sólheimum þjónustu í búsetu og atvinnu og er markmið samningsins að veita fötluðum íbúum á Sólheimum þjónustu þannig að þeir geta lifað eins eðlilegu og sjálfstæðu lífi og unnt er. Sú þjónusta sem veitt er nánar tiltekið dagþjónusta, vernduð vinna og búseta, allt með nánari tilvísun til laga nr. 59/1992. Þá segir í gr. 6.2 að greiðslur séu fyrir veitta þjónustu, umsjón með rekstri, ráðgjöf, næturvaktir og annan sameiginlegan kostnað. Ennfremur segir að greiðslur samkvæmt samningnum hafi ekki áhrif á almennar skyldur sveitarfélagsins gagnvart íbúum þess og byggðahverfinu að

Sólheimum samkvæmt lögum og venjum. Nánar er í fskj. 1 við samninginn rakin sú þjónusta sem Sólheimar taka að sér að veita. Kemur þar m.a. fram að veittar séu liðveisluferðir sem eru þrens konar en þess utan sé einstaklingum veitt ferðapjónusta miðað við persónulegar þarfir.

VI. Álit og niðurstaða ráðuneytisins

1. Um málefni fatlaðra gilda iög nr. 59/1992 og fer félagsmálaráðherra með yfirstjórn þeirra, sbr. 3. gr. Landinu er skipt í starfssvæði málefna fatlaðra sbr. 5. gr. og skal á hverju svæði vera starfrækt skrifstofa fyrir málefni fatlaðra, sbr. 6. gr. nema sveitarfélögin yfirtaki þjónustuna, sbr. 12. gr. Er nánar talið í 12. gr. hvað verkefni svæðisskrifstofunnar hafa. Ákveðin mál eru falin sveitarfélögum og er þar á meðal ferðapjónusta fatlaðra sbr. 35. gr.

Málefni fatlaðra eru þannig bæði á höndum ríkisins, þ.e. félagsmálaráðuneytisins og sveitarfélaganna. Málaflokkurinn á ekki undir samgönguráðuneytið en hins vegar falla þar undir sveitarstjórnarmálefni.

Lög nr. 59/1992 hafa ekki að geyma sérstaka kæruehimild og verður því að líta svo á að hana sé að finna í 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Sú kæruehimild á hins vegar ekki við um sveitarstjórnarmálefni enda eru sveitarfélög ekki lægra sett stjórnvöld í skilningi stjórnsýslulaga. Kæruehimild hvað varðar ákvarðanir sveitarstjórna byggir á 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 en þar segir að ráðuneytið skuli úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna.

Sú kæruehimild sem liggur til grundvallar í máli þessu, hvað varðar ákvarðanir sveitarstjórnar, er því 103. gr. sveitarstjórnarlaga enda hefur löggjafinn ekki séð ástæðu til að kveða sérstaklega á um kæraneika ákvarðana sveitarstjórnar, hvað varðar málefni fatlaðra, til þess ráðuneytis sem fer með málaflokkinn samkvæmt lögum nr. 59/1992, þ.e. félagsmálaráðuneytisins.

Samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga skal samgönguráðuneyti úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna. Ákvæði þetta verður að skoða í ljósi 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga sem segir að sveitarfélög ráð sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð. Þá kveður 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þessi ákvæði segja til um svokallaðan sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og takmarka þar með úrskurðarvald ráðuneytisins að því leyti að ráðuneytið telst ekki æðra stjórnvald gagnvart þeim. Úrskurðarvald ráðuneytisins samkvæmt 103. gr. nær þannig einungis til hinnar formlegu hliðar á ákvörðunum sveitarfélaga, þ.e. hvort gætt hafi verið lögfestra sem ólögfestra reglna stjórnsýsluréttarins við töku þeirra, en ekki til þeirra atriða sem byggja á hinu frjálsa mati sveitarfélaga.

Við meðferð stjórnsýsluvalds er stjórnvaldið bundið af málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins. Stjórnvaldi ber að fara vel með það vald sem það hefur í krafti lögmætrar stöðu sinnar en það er grundvallaratriði að athafnir stjórnvalda séu ávallt lögmætar og málefnalegar. Stjórnvaldinu ber því skylda til að gæta þess að ákvarðanir þess séu ávallt byggðar á málefnalegum sjónarmiðum, jafnræðis sé gætt og rétt sé staðið að undirbúningi og rannsókn þeirra mála sem það hefur til meðferðar. Þá ber að gefa aðilum máls kost á andmælarétti auk þess sem stjórnvaldið verður að vera vel meðvitað um leiðbeiningarskyldu sína og upplýsingarétt aðila. Þegar sveitarfélög taka

ákvarðanir sem varða réttindi og skyldur íbúanna eru þau að beita þessu stjórnarsýsluvaldi og ber því að gæta að því sem að framan er rakið við þá athöfn.

Úrskurðarvald samgönguráðuneytisins í máli þessu takmarkast því við það að kanna hvort við töku hinnar kærðu ákvörðunar um synjun umsóknar um ferðapjónustu fatlaðra, var gætt ákvæða stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem og ólögfesta reglna stjórnarsýsluréttarins.

2. Eins og fram kemur í bréfi ráðuneytisins til kæranda þann 21. janúar sl. leit ráðuneytið svo á að kæruefni væri þrjúþætt og var ekki gerð athugasemd við það af hálfu kæranda. Nánar leit ráðuneytið svo á að álitaefnið snéri að eftirfarandi:

í fyrsta lagi - óhæfulegur afgreiðslutími umsókna um ferðapjónustu,
í öðru lagi - ákvæði reglna sveitarfélagsins um að sækja þurfi um þrisvar á ári,
í þriðja lagi - höfnun umsóknar um ferðapjónustu.

Mun verða fjallað um hvern þessara kæruliða, með hliðsjón af því sem áður hefur verið rakið um úrskurðarvald ráðuneytisins.

3. Ráðuneytið telur ljóst af kærinni að meginatriðið sé synjun Grímsnes- og Grafningshrepps á umsóknum kæranda um ferðapjónustu fatlaðra. Samkvæmt gögnum málsins var tveimur umsóknum hafnað, annars vegar umsókn 28. apríl 2008 þar sem sótt var um ferðir til læknis í Laugarási einu sinni í viku og ferðir til einkaerinda á Selfoss tvisvar í mánuði fyrir sumarið 2008 og hins vegar umsókn 25. ágúst 2008 þar sem sótt var um það sama fyrir haust og vetur 2008.

Báðum þessum umsóknum var synjað af sveitarfélaginu þann 6. nóvember 2008 en í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að svar þess þann dag, þar sem tilkynnt er um höfnun umsóknar, eigi við um báðar þessar umsóknir kæranda þótt láðst hafi að geta um það þar.

Þau rök sem sveitarfélagið færir fyrir höfnun umsókna kæranda á ferðapjónustu fatlaðra eru þau að Sólheimar eigi samkvæmt samningi við félagsmálaráðuneytið að sjá um ferðapjónustu við þá fötluðu einstaklinga sem þar búa. Það séu því Sólheimar sem ræki ekki skyldur sínar með fullnægjandi hætti en ekki sveitarfélagið sem í raun bjóði upp á tiltekinn akstur sem er umfram skyldu, þ.e. almennan akstur í Laugarás vegna læknisferða og skólaakstur á Selfoss, án umsókna.

Eins og þegar hefur verið rakið í kafla III í úrskurði þessum hefur félagsmálaráðuneytið, sem fer með málefni fatlaðra, þegar gefið út nokkur álit um ýmis álitaefni sem upp hafa komið um framkvæmd ferðapjónustu Grímsnes- og Grafningshrepps fyrir fatlaða íbúa sveitarfélagsins sem búa að Sólheimum. Hefur félagsmálaráðuneyti þegar gefið álit um að Grímsnes- og Grafningshreppi beri að veita fötluðum íbúum Sólheima ferðapjónustu samkvæmt 35. gr. laga nr. 59/1992. Þá hefur félagsmálaráðuneytið einnig ályktað að Sólheimar fái ekki greiðslur úr ríkissjóði til að standa straum af þjónustu sem löggjafinn hefur falið sveitarfélögum, þ.á.m. ferðapjónustu fatlaðra (álit dags. 27.6.2007 í máli nr. FEL07020039/13-6 og álit dags. 26.11.2008 í máli nr. FEL08030078/1103).

Ekki er af hálfu samgönguráðuneytisins ástæða til að gera athugasemdir við niðurstöðu þessara álita enda á málaflokkurinn undir félagsmálaráðuneytið og er það þess ráðuneytis að kveða á um hvernig framkvæmd samkvæmt lögum nr. 59/1992 skuli háttað. Það er því niðurstaða ráðuneytisins að höfnun Grímsnes- og Grafningshrepps þann 6. nóvember 2008 á umsókn kæranda um ferðapjónustu fatlaðra hafi verið í

andstöðu við álit þess fagráðuneytis sem málefni fatlaðra heyra undir, þar sem skýrt hefur komið fram að Sólheimar fái ekki greiðslur úr ríkissjóði til að standa straum af ferðapjónustu sem kveðið er á um í 35. gr. laga nr. 59/1992 enda beri sveitarfélaginu skylda lögum samkvæmt að veita þá þjónustu. Ráðuneytið telur því að synjun sveitarfélagsins á umsóknum kæranda hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Synjunina því hafa verið ólögsmæta og telst ógild.

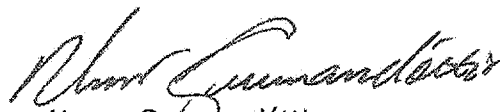
4. Hvað varðar kæruefnið um afgreiðslutíma umsókna tekur ráðuneytið undir með kæranda að meðferð málsins hafi tekið óhæfilega langan tíma enda var tímabilið sem sótt var um vegna í öðru tilvikinu liðið (umsókn 28. apríl 2008) og í hinu tilvikinu nánast liðið (umsókn 25. ágúst 2008) þegar svarið barst. Hér verði að hafa í huga að sótt er um fyrir ákveðin tímabil í einu og því mikilvægt að umsóknir séu afgreiddar áður en viðkomandi tímabil hefst. Þar sem þegar hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að synjun umsókna telst ógild er ekki ástæða til fjalia nánar um þetta atriði eða áhrif þess á hina kærðu ákvörðun.

5. Í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992 er kveðið á um að sveitarfélag setji sér reglur um rekstur ferðapjónustu fatlaðra. Ekki er þar nánar kveðið á um hvers efnis þær reglur skuli vera og verður að telja að sveitarfélög hafi um það frjálst val á grundvelli sjálfstjórnarréttar síns svo framarlega sem ákvæði laganna, einkum 35. gr., eru uppfyllt. Sveitarfélög verða þó að sjálfsgöðu að gæta þess að reglurnar séu málefnalegar og jafnræðis þeirra sem þær varða sé gætt, einnig að reglurnar séu þannig úr garði gerðar að þjóni hagsmunum þeirra sem þurfa á þessari þjónustu að halda. Ráðuneytið telur hins vegar ekki falla undir úrskurðarvald sitt að fjalla um efni regnanna sbr. það sem áður segir um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

Beðist er velvirðingar á því að vegna mikilla anna í ráðuneytinu hefur dregist að kveða upp úrskurð í málinu.

Úrskurðarorð

Synjun Grímsnes- og Grafningshrepps þann 6. nóvember 2008 á umsóknum Pálinu Erlendsdóttur, dags. 28. apríl 2008 og 25. ágúst 2008, um ferðapjónustu fatlaðra er felld úr gildi.


Unnur Gunnarsdóttir


Svanhvit Axelsdóttir