



ÞJÓNUSTA VIÐ FATLAÐA

ÁGÚST 2010

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR.....	5
Ábendingar til félags- og tryggingamálaráðuneytis.....	6
1 INNGANGUR	9
2 SKIPULAG OG STJÓRNUN	11
2.1 Réttur til þjónustu	11
2.2 Stefnumótun.....	11
2.3 Svæðisskipulag	11
2.4 Stjórnun	12
2.4.1 Samstarf milli þjónustuaðila	12
2.4.2 Starfsmannamál.....	12
2.4.3 Samskipti milli þjónustuaðila og ráðuneytis	12
2.5 Eftirlit og gæðamat.....	13
2.5.1 Svæðisráð og trúnaðarmenn	13
2.5.2 Fagleg ábyrgð þjónustuaðila og gæðamat.....	13
2.5.3 Eftirlit félags- og tryggingamálaráðuneytisins.....	14
2.6 Upplýsingakerfið Gróska.....	14
3 NÚVERANDI ÞJÓNUSTA VIÐ FATLAÐA	17
3.1 Tegundir þjónustu við fatlaða	17
3.2 Takmarkanir tölulegra upplýsinga	17
3.3 Mat á þjónustuþörf	18
3.4 Áherslur í þjónustu	19
3.5 Bið eftir þjónustu.....	19
4 FLUTNINGUR MÁLAFLOKKSINS FRÁ RÍKI TIL SVEITARFÉLAGA.....	21
4.1 Markmið flutnings	21
4.1.1 Fjárhagslegur ávinningur af flutningi	22
4.1.2 Faglegur ávinningur af flutningi	22

NIÐURSTÖÐUR

Samkvæmt fjárlögum ársins 2010 munu framlög ríkisins til þjónustu við fatlaða nema samtals 11,2 ma.kr. Svonefndar svæðisskrifstofur sjá um að veita þjónustuna í umboði félags- og tryggingamálaráðuneytisins en að auki hefur það samið við fimm sveitarfélög eða byggðasamlög um að annast málaflokkinn gegn greiðslum úr ríkissjóði. Gert er ráð fyrir að svæðisskrifstofurnar fái 60,2% af heildarframlögum til málaflokksins á þessu ári en sveitarfélögin/byggðasamlögin 14,8%. Afgangurinn (25%) mun renna til annarra þjónustuaðila, s.s. sjálfseignarstofnana, og til húsnæðis- og atvinnumála fatlaðra.

Ríkisendurskoðun telur að skipulagi og stjórnun málaflokksins sé að ýmsu leyti ábótavant. Í því sambandi bendir stofnunin einkum á eftirfarandi veikleika:

1. Ekki liggur fyrir formlega samþykkt heildarstefna fyrir málaflokkinn þar sem aðgerðir eru tímasettar og árangursmælikvarðar skilgreindir.
2. Fjárveitingar til þjónustunnar taka ekki mið af reglubundnu mati á þjónustuþörf eins og lög gera ráð fyrir.
3. Eftirlit með starfsemi þjónustuaðila er ófullnægjandi og ekki hægt að fullyrða að jafnræði ríki meðal þjónustuþega. Félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur ekki kallað eftir samræmdum upplýsingum um starfsemi þjónustuaðila frá árinu 2004.
4. Meginþættir í faglegri starfsemi þjónustuaðila fylgja ekki samræmdum verklagsreglum og því er ekki hægt að fullyrða að þjónustan sé jöfn að gæðum hjá þeim öllum. Þá liggur ekki fyrir með hvaða hætti þjónustusamningar einstakra sveitarfélaga við ríkið hafa verið uppfylltir.
5. Kostnaður er ekki bókfærður með sambærilegum hætti hjá öllum þjónustuaðilum sem m.a. hamlar raunhæfum samanburði á einstökum útgjaldaliðum málaflokksins.

Af framangreindum ástæðum er ekki unnt að leggja mat á hvort þjónusta við fatlaða sé skilvirk, árangursrík eða í samræmi við lög. Þá veldur skortur á samanburðarhæfum upplýsingum um þjónustuna því að ekki er unnt að meta hvort hagkvæmara er að ríki eða sveitarfélög veiti hana. Af sömu ástæðu er ekki hægt að meta hvor tilhögunin skilar betri þjónustu. Greining á þeim gögnum sem fyrir liggja gefur í besta falli óljósar vísendingar í þessu efni.

Flutningur málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga hefur verið til umræðu með hléum allt frá árinu 1992. Í mars 2009 var undirrituð viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga um flutning á þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Í júlí 2010 undirrituðu síðan ríki og sveitarfélög samkomulag um fjárhagslegar forsendur fyrir flutningnum.

Þó að þjónusta við fatlaða flytjist alfarið frá ríki til sveitarfélaga mun félags- og tryggingamálaráðuneytið eftir sem áður bera ábyrgð á yfirstjórn málaflokksins og eftirliti með framkvæmd þjónustunnar. Því er mikilvægt að ráðuneytið beiti sér fyrir þeim úrbótum sem lagðar eru til í þessari skýrslu. Ríkisendurskoðun telur ámælisvert að ekki skuli vera unnt að meta hvort og þá hvaða ávinningi flutningur málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga mun skila vegna skorts á upplýsingum.

ÁBENDINGAR TIL FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTIS

1. LJÚKA ÞARF STEFNUMÓTUN FYRIR MÁLAFLOKKINN

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að félags- og tryggingamálaráðuneytið samþykki formlega heildarstefnu um þjónustu við fatlaða þar sem fram komi skýr forgangsröðun, markviss aðgerðaáætlun og skilgreindir árangursmælikvarðar. Ráðuneytið fylgi þeirri stefnu síðan eftir gagnvart veitendum þjónustunnar. Fyrir liggja drög að stefnu frá árinu 2006 sem ráðuneytið telur sig og stofnanir sínar vinna eftir en þau þarf að samþykkja formlega til að stefnan fái það vægi sem nauðsynlegt er.

2. ÞJÓNUSTUMAT VERÐUR AÐ VERA SAMRÆMT

Ríkisendurskoðun bendir á mikilvægi þess að félags- og tryggingamálaráðuneytið hafi eftirlit með að nýtt kerfi til að meta þjónustuþörf einstaklinga uppfylli þær kröfur sem til þess eru gerðar, m.a. um að matið sé í raun sambærilegt á landsvísu svo að fatlaðir njóti jafnræðis.

3. REKSTRARUPPLÝSINGAR ÞURFA AÐ VERA AÐGENGILEGAR

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að félags- og tryggingamálaráðuneytið skilgreini og geri kröfu um samræmda framsetningu rekstrarupplýsinga hjá öllum þjónustuaðilum. Þeim ber að bókfæra kostnað með sama hætti til að unnt sé að gera raunhæfan samanburð á einstökum útgjaldaliðum og heildarumfangi þeirra. Almenn er mikilvægt að ráðuneytið geri skýra kröfu um að félagsþjónusta sveitarfélaga haldi útgjöldum vegna þjónustu við fatlaða aðgreindum frá öðrum útgjöldum. Að öðrum kosti er ekki unnt að sýna fram á raunkostnað vegna málefna fatlaðra.

4. GERA VERÐUR GRÓSKU AÐ VIRKU STJÓRNTÆKI

Mikilvægt er að upplýsingakerfið Gróska gefi góða yfirsýn um málaflokkinn og að kerfið verði það stjórnæki sem því er ætlað að vera. Allar upplýsingar verður að skrá rétt og tímanlega og skýrslugerð á að vera í samræmi við þarfir starfseminnar.

5. TRYGGJA ÞARF SAMRÆMI ÞJÓNUSTUNNAR

Félags- og tryggingamálaráðuneytið þarf að móta gæðastaðla fyrir þjónustuaðila til að þjónustan verði fagleg og samræmd um land allt. Það verður einnig að hafa forgöngu um gerð samræmdra verklagsreglna fyrir meginþætti starfseminnar til að tryggja gæði óháð þjónustuaðila og fylgja innleiðingu þeirra eftir. Nauðsynlegt er að ráðuneytið kalli reglubundið eftir samræmdum lykilupplýsingum um faglegt starf þjónustuaðila og grípi til aðgerða ef frávik koma í ljós. Þá þarf að efla samstarf milli þjónustuaðila, m.a. um gerð samræmdra starfslýsinga.

6. ENDURSKOÐA VERÐUR STARFSEMI SVÆÐISRÁÐA OG TRÚNAÐARMANNA

Eftirlit með þjónustu við fatlaða er óviðunandi. Þetta er einkum alvarlegt vegna þess að oft er um að ræða einstaklinga sem eru ófærir um að standa vörð um réttindi sín vegna eigin fötlunar. Félags- og tryggingamálaráðuneytið verður að taka starfsemi og eftirlitshlutverk svæðisráða og trúnaðarmanna með þjónustu við fatlaða til gagngerrar endurskoðunar. Svæðisráðum ber að fylgjast með því að starfsemi þjónustuaðila sé í samræmi við lög en því eftirliti er mjög ábótavant og víða eru ráðin óvirk. Sama á við um trúnaðarmenn sem starfa á vegum svæðisráða.

7. MÓTA VERÐUR REGLUR UM HÁMARKSBIÐTÍMA

Félags- og tryggingamálaráðuneytið verður að móta reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu og sjá til þess að fyrir liggja upplýsingar um lengd biðtíma hjá öllum þjónustuaðilum.

8. FJÁRVEITINGAR BYGGI Á REGLULEGU MATI Á ÞJÓNUSTUÞÖRF

Samkvæmt lögum skulu fjárveitingar til þjónustuaðila byggja á árlegu mati á þjónustupörf fatlaðra á viðkomandi starfssvæði. Félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur ekki fylgt þessu eftir og úr því verður að bæta. Ráðuneytið telur ekkert að vanbúnaði að gera fjárhagsáætlanir sem byggja m.a. á mati á þjónustupörf þegar nýtt þjónustumatskerfi sem nú er í innleiðingu hefur verið tekið í notkun.

9. TRYGGJA ÞARF AÐ UNNT SÉ AÐ META MÖGULEGAN ÁVINNING AF FLUTNINGI MÁLAFLOKKSINS

Áætlað er að flytja málaflokk fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga í ársbyrjun 2011. Meta á faglegan og fjárhagslegan ávinning flutningsins að þremur árum liðnum eða árið 2014. Til að slíkt mat sé mögulegt þarf að skilgreina mælikvarða. Jafnframt þarf að liggja fyrir mat á núverandi stöðu. Enn fremur þarf að skilgreina þau markmið sem stjórnvöld vilja ná með flutningnum. Loks verður að tryggja að þjónustuaðilar geti veitt áreiðanlegar upplýsingar vegna matsins.

1 INNGANGUR

Í starfsáætlun Ríkisendurskoðunar fyrir stjórnsluendurskoðun á tímabilinu 2007–2009 voru velferðarmál tilgreind sem einn þeirra málaflokka sem sjónum skyldi beint að. Ákveðið var að gera úttekt á þjónustu við fatlaða m.a. vegna fjárhagslegs umfangs málaflokksins og athugasemda sem Ríkisendurskoðun setti fram við innra eftirlit hjá félagsmálaráðuneytinu árið 2008. Þar var m.a. fundið að faglegu eftirliti ráðuneytisins með stofnunum sem sinna málefnum fatlaðra. Enn fremur þótti áhugavert að kanna stöðu málaflokksins í ljósi áforma stjórnvalda um flutning hans frá ríki til sveitarfélaga.

Úttektin er afmörkuð við starfsemi sem fellur undir lög nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, og heyrir undir félags- og tryggingamálaráðuneytið. Hún beinist að stjórnun og skipulagi málaflokksins, eftirliti ráðuneytisins með honum og rekstri svæðisskrifstofa ríkisins og sveitarfélaga/byggðasamlaga með þjónustusamninga við ríkið. Undanskilin eru m.a. húsnæðis- og atvinnumál fatlaðra, þ.m.t. Framkvæmdasjóður fatlaðra, átaksverkefni sem hófust í kjölfar sölu Landsímans og starfsemi sjálfseignarstofnana og annarra aðila sem þjónusta fatlaða, s.s. Sólheima, Skálatúns og Áss styrktarfélags.

Meginmarkmið úttektarinnar var að svara fjórum spurningum:

- 1 Hafa stjórnvöld mótað formlega heildarstefnu um þjónustu við fatlaða með skýrri aðgerðaáætlun og mælanlegum markmiðum?
- 2 Hefur ráðuneytið markvisst eftirlit með málaflokki, fjárhagslegt og faglegt?
- 3 Byggja fjárveitingar til þjónustuaðila á formlegu þjónustumati?
- 4 Er líklegt að flutningur málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga skili faglegum og fjárhagslegum ávinningi?

Í úttektinni var m.a. stuðst við lög og reglugerðir um málefni fatlaðra, ársreikninga, ársskýrslur og gögn frá þjónustuaðilum og félags- og tryggingamálaráðuneyti. Tekin voru viðtöl, m.a. við starfsfólk ráðuneytisins, svæðisskrifstofa og sveitarfélaga með þjónustusamninga. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

Drög að skýrslunni voru send til umsagnar hjá félags- og tryggingamálaráðuneytinu og tekið tillit til athugasemda þess við lokavinnslu skýrslunnar. Ráðuneytið taldi jafnframt að ýmsar ábendingar í skýrslunni væru réttmætar og kvaðst, eftir því sem kostur væri, leitast við að gera viðeigandi úrbætur.

2 SKIPULAG OG STJÓRNUN

2.1 RÉTTUR TIL ÞJÓNUSTU

Í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, segir að fatlaðir eigi rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Reynist hún ekki uppfylla þjónustubörf þeirra eigi þeir jafnframt rétt á þjónustu sem sérstaklega er kveðið á um í lögnum og á að auðvelda þeim að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Lögð er sérstök áhersla á heimaþjónustu til að sem flestir fatlaðir geti búið heima, endurhæfingarþjónustu og þjónustu tengda atvinnu og búsetu.

2.2 STEFNUMÓTUN

Engin formlega samþykkt heildarstefna er í gildi um málefni fatlaðra þar sem sett eru fram lykilmarkmið, aðgerðaáætlun og mælikvarðar á árangur. Félags- og tryggingamálaráðuneytið skal samkvæmt lögum móta slíka stefnu með þátttöku tiltekinna hagsmunaaðila. Árið 2004 var ráðist í umfangsmikla vinnu á vegum ráðuneytisins við að móta framtíðarsýn og stefnu með aðkomu fjölmargra aðila. Drög að stefnu voru kynnt í skýrslu¹ í desember 2006 en ráðuneytið hefur enn ekki samþykkt hana. Það telur þó að ráðherra, ráðuneytið og stofnanir þess hafi fylgt stefnuþróunum með margvíslegum hætti á undanförunum rúmum þremur árum. Þannig hafi ákvæði í henni verið lögð til grundvallar við endurnýjun þess á samningum við sveitarfélög vegna þjónustu við fatlaða fyrir árin 2007–2012. Þá hafi ráðuneytið farið fram á það við svæðisskrifstofur málefna fatlaðra, og eftir atvikum aðrar stofnanir ráðuneytisins, að þær gerðu inntak þeirrar stefnu sem birtist í drögnum að sínu. Komið hafi fram á reglulegum samráðsfundum ráðuneytisins með framkvæmdastjórum svæðisskrifstofanna á umliðnum árum að svo hafi verið gert. Ráðuneytið telur sig því hafa mótað skýra heildarstefnu um þjónustu við fatlaða og unnið eftir henni en tekur þó fram að eðlilegt og rétt væri að hún væri samþykkt formlega af þess hálfu.

2.3 SVÆÐISSKIPULAG

Svæðisskrifstofur annast þjónustu við fatlaða samkvæmt lögum í umboði félags- og tryggingamálaráðuneytisins. Sums staðar hefur ráðuneytið hins vegar samið við sveitarfélög/byggðasamlög um að þau veiti þessa þjónustu. Fjármálaráðuneytið á einnig aðild að þeim samningum. Upphaflega voru gerðir samningar við reynslu-sveitarfélög sem síðar voru endurnýjaðir, auk þess sem fleiri sveitarfélög bættust við.

FORMLEGA SAMÞYKKT
STEFNA UM MÁLEFNI
FATLAÐRA LIGGUR EKKI
FYRIR

¹ Mótum framtíð. Þjónusta við fötluð börn og fullorðna 2007–2016. Traust, sveigjanleiki, þróun. Framtíðarsýn og stefna. Drög desember 2006. Sjá heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins, www.felagsmalaraduneyti.is/media/thjonusta_f/hugmyndafrædi.pdf

Þjónustusvæðin eru samkvæmt lögum hin sömu og eldri kjördæmi landsins. Heimilt er að skipta þeim í nokkur minni þannig að þau nái til einstakra sveitarfélaga, héraðsnefnda eða byggðasamlaga. Þjónustan er nú veitt á vegum sex svæðisskrifstofa og fimm sveitarfélaga/byggðasamlaga. Svæðisskrifstofurnar eru: Svæðisskrifstofa Reykjavíkur, Svæðisskrifstofa Reykjaness, Svæðisskrifstofa Vesturlands, Svæðisskrifstofa Vestfjarða, Svæðisskrifstofa Austurlands og Svæðisskrifstofa Suðurlands. Sveitarfélög sem gert hafa þjónustusamninga við ríkið eru: Byggðasamlag um málefni fatlaðra Norðurlandi vestra, Akureyrarkaupstaður, Héraðsnefnd Þingeyinga (Norðurþing), Sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjabær.

2.4 STJÓRNUN

Félags- og tryggingamálaráðherra fer með yfirstjórn málaflokksins. Samkvæmt 3. gr. laga um málefni fatlaðra skal hann m.a. gera heildaráætlanir og hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Þá skal sérstök stjórnarnefnd um málefni fatlaðra vera ráðuneytinu til ráðgjafar og gera tillögur um sérhæfða þjónustu á landsvísu.

2.4.1 SAMSTARF MILLI ÞJÓNUSTUAÐILA

Svæðisskrifstofur skulu vinna í samráði og samvinnu við sveitarfélög og svæðisráð og eiga frumkvæði að samstarfi við þau um margvíslega þjónustu við fatlaða, samkvæmt reglugerð nr. 273/1993. Almennt telja þeir þjónustuaðilar sem Ríkisendurskoðun ræddi við að of lítil samskipti séu á milli svæðisskrifstofa og sveitarfélaga og að úr því verði að bæta.

2.4.2 STARFSMANNAMÁL

Við ráðningu starfsfólks á svæðisskrifstofur skal m.a. horfa til menntunar á sviði þroska- eða iðjuþjálfunar og/eða reynslu á sviði málaflokksins. Þjónustusamningar við sveitarfélög kveða á um að starfsfólk skuli vera fagmenntað. Að mati þjónustuaðila sem rætt var við er starfsmannastefna í málefnum fatlaðra þó ekki nægjanlega skýr. Efla ætti samráð milli þeirra í starfsmannamálum, m.a. með gerð samræmdra starfslýsinga.

2.4.3 SAMSKIPTI MILLI ÞJÓNUSTUAÐILA OG RÁÐUNEYTIS

Svæðisskrifstofum ber að skila félags- og tryggingamálaráðuneytinu árlegum svæðisáætlunum með fjárlagatillögum en framlög til sveitarfélaga eru ákvörðuð í þjónustusamningum þeirra við ríkið. Þegar svæðisskrifstofur voru settar á fót og fyrstu þjónustusamningar gerðir við sveitarfélög voru framlög til þeirra ákvörðuð út frá þjónustumati svokallaðs „sjö-flokka kerfis“. Síðan hafa þau hins vegar að meginhluta til framreiknast milli ára miðað við verðlagsþróun og aðeins að litlu leyti verið tekið mið af áætlunum um fjölda fatlaðra og þjónustuþyngd þeirra. Þá er lítið gagnsæi við ákvarðanatöku um fjárframlög til þjónustuaðila, t.d. hækkuðu framlög meira til sveitarfélaga en svæðisskrifstofa árin 2005–2007 þrátt fyrir að mun fleiri hafi verið á biðlista eftir þjónustu hjá svæðisskrifstofum á þeim tíma.

Félags- og tryggingamálaráðuneytið heldur formlega og óformlega samráðsfundi með framkvæmdastjórum svæðisskrifstofa og fulltrúum sveitarfélaga þar sem gerð er grein

fyrir starfsemi þeirra, faglegum og fjárhagslegum áætlunum. Á fundum í byrjun hvers árs er farið yfir verkefni og fjárhagsáætlun ársins, áherslur stjórnvalda í málaflokknum og það sem er á döfinni. Rekstraráætlanir sem þjónustuaðilar leggja fram á fundunum eru eina reglubundna eftirlitið sem ráðuneytið hefur með málaflokknum. Þjónustuaðilar sem rætt var við telja jákvætt að fundirnir séu haldnir en að þá þurfi að skipuleggja betur. Ráðuneytið þurfi einnig að skerpa á áherslum um forgangsörðun þjónustunnar. Þá telja þeir að skortur á verklagsreglum og óskýrar boðleiðir valdi því að oft sé ekki ljóst hver skuli bera kostnað af þjónustu sem liggur á mörkum ábyrgðar svæðisskrifstofu og félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags.

2.5 EFTIRLIT OG GÆÐAMAT

2.5.1 SVÆÐISRÁÐ OG TRÚNAÐARMENN

Félags- og tryggingamálaráðuneytið skal annast eftirlit með framkvæmd laga um málefni fatlaðra. Ráðherra skipar sjö manna svæðisráð á hverju starfssvæði til fjögurra ára í senn. Fulltrúar fá greitt fyrir fundarsetu og vinnuframlag og skulu hafa faglegt og fjárhagslegt eftirlit með starfsemi og rekstri þeirra sem þjónusta fatlaða. Þá skulu þeir standa vörð um rétt fatlaðra til lögbundinnar þjónustu. Á flestum starfssvæðum eru svæðisráðin nánast óvirk og á þeim fáu svæðum þar sem þau eru virk virðist það eingöngu vera vegna hæfni og áhuga viðkomandi formanns. Svæðisráðin eiga m.a. að skila ýmsum umsögnum og skýrslum til ráðuneytisins en sinna því yfirleitt lítið eða ekki.

Svæðisráðin skipa sérstakan trúnaðarmann á hverju starfssvæði til að annast réttindagæslu fatlaðra og fylgjast með högum þeirra á sambýlum, vistheimilum fyrir börn og áfangastöðum. Trúnaðarmenn fá yfirleitt mánaðarlegar þóknanir fyrir störf sín. Oftast er trúnaðarmaður kallaður til þegar hagsmunir einstaklinga og aðstandenda fara ekki saman, en yfirleitt hafa þeir lítið frumkvæði í störfum sínum og eftirliti.

Í athugasemdum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við drög að þessari skýrslu viðurkennir ráðuneytið að starfsemi svæðisráða og trúnaðarmanna sé ábótavant, einkum utan suðvesturhorns landsins. Ráðuneytið hafi leitast við að veita þessum aðilum leiðsögn og hafa við þá samráð. Einnig hafi verið reynt að efla starfsemi ráðanna með námskeiðum og fræðsludögum en með litlum árangri. Að sögn ráðuneytisins beinir það augum nú sérstaklega að réttindagæslu fatlaðra, en almenn og sérstök réttindagæsla er eitt mikilvægasta verkefni svæðisráða samkvæmt 8. og 9. gr. reglugerðar um svæðisráð. Starfshópur á vegum ráðuneytisins skilaði greinargerð um úrbætur í þessum efnunum í mars 2009, þ. á m. tillögu að lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, en í þeim er byggt á þremur meginþáttum, þ.e. persónulegum talsmönnum, svæðisbundnum réttindagæslumönnum og réttindavakt félags- og tryggingamálaráðuneytisins. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að næstu skref til úrbóta í þessum efnunum muni að einhverju leyti byggja á tillögum starfshópsins.

2.5.2 FAGLEG ÁBYRGÐ ÞJÓNUSTUAÐILA OG GÆÐAMAT

Svæðisskrifstofur og sveitarfélög bera faglega ábyrgð á þeirri þjónustu sem þau veita fötluðum á kostnað ríkisins, samkvæmt reglugerð og þjónustusamningum. Þessir

MIKLAR BROTALAMIR Í
STARFSEMI SVÆÐISRÁÐA
OG TRÚNAÐARMANNA

ÞJÓNUSTUAÐILAR BERA
FAGLEGA ÁBYRGÐ Á
ÞEIRRI ÞJÓNUSTU SEM
ÞEIR VEITA FÖTLUÐUM



aðilar sinna henni með misjöfnum hætti, t.d. hefur aðeins ein svæðisskrifstofa útbúið gæðahandbók með verklagsreglum og vinnuleiðbeiningum fyrir starfsemina. Félags- og tryggingamálaráðuneytið áformar að gefa út slíka gæðahandbók sem öllum þjónustuaðilum verði gert skylt að nota en ekki hefur orðið af því enn. Ráðuneytið telur að gerð samræmdra verklagsreglna sem tryggi þjónustugæði óháð þjónustuaðila sé þeim annmörkum háð að hver notandi sé einstakur og þarfir hans ekki þær sömu og annarra. Enn fremur þurfi að líta til þess að þarfir einstakra hópa séu mismunandi, t.d. sé ekki sjálfgefið að sömu verklagsreglur og gæðamat gildi að öllu leyti um þroskahamlað fólk, þá sem búa við geðfötlun og hreyfihamlað fólk. Það kemur þó að mati ráðuneytisins ekki í veg fyrir að setja megi fram samræmdar verklagsreglur og gæðastaðla um ýmsa grunnþætti upp að vissu marki.

Í nýlegum þjónustusamningum er kveðið á um reglubundið árangursmat. Dæmi eru um að þjónustuaðilar styðjist við sjálfsmatslíkan sem m.a. metur gæði þjónustu með því að gefa stig eftir ákveðnum viðmiðum og greinir þannig hvar umbóta er þörf.

2.5.3 EFTIRLIT FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTISINS

Eftirlit félags- og tryggingamálaráðuneytisins með þjónustu við fatlaða er takmarkað, hvort sem um er að ræða þjónustuaðila, svæðisráð eða trúnaðarmenn. Svæðisskrifstofum ber að safna skilgreindum upplýsingum um starfsemina og hafa þær aðgengilegar fyrir stjórnvöld sé þess óskað, samkvæmt reglugerð nr. 273/1993. Þjónustusamningar við sveitarfélög tilgreina einnig nákvæmlega hvaða starfsemisupplýsingar þau skuli senda ráðuneytinu árlega. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki kallað eftir þessum upplýsingum síðan árið 2004 og hvorki svæðisskrifstofur né sveitarfélög safna þeim á samræmdan hátt. Starfsemisupplýsingar frá þjónustuaðilum eru því af mjög skornum skammti og illa sambærilegar.

Í athugasemdum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við drög að þessari skýrslu kemur fram að ráðuneytið telur sig hafa margvíslegt og umfangsmikið faglegt eftirlit með þjónustu við fatlaða. Ráðuneytið tekur fram að í ljósi þess að flutningur málefna fatlaðra stendur fyrir dyrum muni verklagsreglur, gæðastaðlar, reglubundið samráð, öflun upplýsinga og annað faglegt eftirlit færast yfir til sveitarfélaga. Því sé nauðsynlegt að koma á formlegu eftirlitskerfi, sbr. 3. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 52/1992. Undirbúningur að slíku kerfi sé hafinn og ráðgert sé að verkefni þess nái einnig til fleiri málaflokka, s.s. barnaverndarmála og félagsþjónustu sveitarfélaga. Ýmis gögn séu þegar fyrir hendi á svæðisskrifstofum og því sé ekki úr vegi að þær ásamt sveitarfélögunum samræmi gögnin og vinni sameiginlega að þróun eftirlitsins.

2.6 UPPLÝSINGAKERFIÐ GRÓSKA

Upplýsingakerfinu Grósku er ætlað að tryggja samræmdar lykilupplýsingar um þjónustu við fatlaða til að bæta þjónustu og gera hana markvissari og skilvirkari. Einnig á það að auðvelda þjónustuaðilum að halda utan um upplýsingar um starfsemina og skapa betri forsendur fyrir heildstæða stefnumótun og áætlanagerð.

Félags- og tryggingamálaráðuneytið og þjónustuaðilar eru ekki á eitt sáttir um ágæti kerfisins. Að mati þjónustuaðila sem Ríkisendurskoðun ræddi við nýttist kerfið best

sem samskiptatæki og til að miðla upplýsingum um fatlaða. Aftur á móti telja þjónustuaðilarnir galla að kerfið nýtist ekki sem málaskrá svo nota verði málaskrá í öðrum kerfum. Þetta feli í sér tvíverknað og villuhættu. Þeir benda jafnframt á að fjármagn skorti til að halda upplýsingakerfinu við og tryggja virkni þess og notagildi. Allri skýrslugerð í kerfinu sé ábótavant og tölfraeðileg upplýsingagjöf þess í lamasessi. Miklum vandkvæðum sé því bundið að nálgast nauðsynlegar starfsemissupplýsingar, t.d. um fjölda notenda tiltekinnar þjónustu. Kerfið veiti alls ekki þá yfirsýn yfir málaflokkinn sem til var ætlast og sé ekki það stjórnæki sem lagt var upp með í byrjun. Ráðuneytið telur hins vegar að Gróska veiti nú þá yfirsýn sem nauðsynleg sé og að víðtæk tölfraeðileg úrvinnsla gagna sé möguleg.

Í árslok 2007 var heildarkostnaður kerfisins orðinn tvöfalt meiri en áætlun gerði ráð fyrir. Við innra eftirlit Ríkisendurskoðunar hjá félagsmálaráðuneytinu árið 2008 gerði stofnunin athugasemdir við að gerð og innleiðing Grósku skyldi ekki hafa verið boðin út. Einnig taldi stofnunin óaskilegt að sama aðila skyldi hafa verið falið sjá um bæði þarfagreiningu vegna kaupa á kerfinu og smíði þess.

Í athugasemdum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við drög að þessari skýrslu kemur fram að kostnaður kerfisins umfram upphaflega áætlun hafi stafað af því að bæta þurfti við nýrri virkni og kerfishlutum eftir á. Þegar hafist var handa við hönnun Grósku árið 2004 hafi hugmyndin verið að það yrði einfalt kerfi en að unnt yrði að þróa það síðar. Því hafi einföld þarfagreining verið unnin og upphafleg áætlun tekið mið af henni. Hins vegar hafi við innleiðinguna komið fram auknar þarfir sem rétt hafi þótt að koma til móts við. Á ráðstefnu sem ráðuneytið stóð fyrir ásamt fleirum í mars 2007² var Gróska kynnt sem heildstætt upplýsingakerfi sem skiptist í notendagrunn, þjónustumatskerfi, gæðahandbók og árangursmælikvarða. Fram kom að markmið með því væri að „þjónustan geti á sem bestan hátt sinnt lögbundnu hlutverki sínu, framkvæmd þjónustunnar verði skilvirk og markviss, þjónustan verði framkvæmd með hagkvæmustum hætti, sköpuð sé heildarsýn sem er forsenda áætlanagerðar og hægt sé að meta árangur um framvindu þjónustunnar“. Gróska væri þannig öflugt stjórnæki og stuðningur við áætlanagerð: „Við gerð skammtíma- og langtíma rekstraráætlana gefur upplýsingakerfið mikilvægar upplýsingar svo sem: Rauntölur síðasta árs, fjölda þjónustubega sem nýta þjónustu í dag, fjölda á bið eftir þjónustu, þjónustubörf – bæði þeirra sem njóta þjónustu í dag og eru í bið eftir þjónustu, starfsmannafjöldi og skiptingu hans eftir starfsheitum.“ Ráðuneytið tók jafnframt fram að vegna sérþekkingar þess aðila sem vann þarfagreininguna hafi einnig verið ákveðið að fela honum að innleiða kerfið. Áður hafi þó verið kannað hvort hagkvæmara væri að fela öðrum það verkefni en niðurstaðan hafi ekki bent til þess.

UPPHAFLEGA STEFNT AÐ
EINFÖLDU KERFI

² Ráðstefnan bar yfirskriftina „Mótum framtíð“ og var haldin á vegum ráðuneytisins og fleiri aðila 29. og 30. mars 2007. Sjá heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins, www.felagsmalaraduneyti.is/media/erindi/motum_framtid/Gardar_Jonsson.pdf

3 NÚVERANDI ÞJÓNUSTA VIÐ FATLAÐA

3.1 TEGUNDIR ÞJÓNUSTU VIÐ FATLAÐA

Samkvæmt lögum skiptist þjónusta við fatlaða í þrjá meginflokkka: Stoðþjónustu, þjónustustofnanir og búsetuþjónustu. Stoðþjónusta á að gera fötluðum kleift að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Undir hana flokkast heimaþjónusta, endurhæfing og sérhæfð atvinna (frekari liðveisla) og dagþjónusta. Þá eiga fatlaðir rétt á sálfræðiþjónustu, ráðgjöf og félagslegum stuðningi til að geta notið tómsunda og menningarlífs. Þjónustustofnanir eru t.d. hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, dagvistarstofnanir fatlaðra, verndaðir vinnustaðir og skammtí mavistun. Fatlaðir skulu eiga kost á búsetu í samræmi við þarfir sínar og óskir eins og hægt er. Þá eiga fötluð börn rétt á þjónustu leikfangasafna og sumardvöl á sérstökum sumardvalarheimilum sem rekin eru víða um land. Foreldrar þeirra eiga rétt á stuðningsfjölskyldum og skammtí mavistun fyrir fötluð börn sín.

3.2 TAKMARKANIR TÖLULEGRA UPPLÝSINGA

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá þjónustuaðilum um starfsemi þeirra og rekstur. Þjónustunni var til einföldunar skipt í eftirfarandi sjö tegundir: Sambýli og áfangastaðir, heimili fyrir börn, dagþjónusta, skammtí mavistun, frekari liðveisla, stuðningsfjölskyldur og ráðgjöf. Hver fatlaður getur nýtt fleiri en eina tegund þjónustu á hverjum tíma. Þeir sem búa á sambýlum fá þannig oftast einnig aðra þjónustu, s.s. frekari liðveislu eða dagþjónustu. Framangreindar upplýsingar frá þjónustuaðilum reyndust illa samanburðarhæfar. Skráning var ófullkomin og ekki samræmd. Upplýsingar um heildarfjölda fatlaðra á svæði hvers þjónustuaðila liggja t.a.m. ekki fyrir og þó að ráðgjöf sé ríkur þáttur í starfseminni voru upplýsingar um fjölda þeirra sem fengu ráðgjöf ónákvæmar og jafnvel ófánlegar.

Þó að framangreint beri með sér að taka verði upplýsingum frá þjónustuaðilum með fyrirvara eru þær þó nýttar í þessari úttekt þegar sýnt þykir að draga megi af þeim ályktanir. Í öllum tilvikum er ráðgjöf þó undanskilin.

Samkvæmt upplýsingum frá félags- og tryggingamálaráðuneytinu kallar það eftir samræmdum rekstrarupplýsingum frá svæðisskrifstofum málefna fatlaðra með skilum á rekstraráætlunum á því formi sem Fjársýsla ríkisins hefur útbúið. Sveitarfélögum með þjónustusamninga við ríkið hafi á hinn bóginn ekki verið gert að skila upplýsingum á því formi. Ráðuneytið bendir á að svæðisskrifstofurnar séu í

SKÁNING UPPLÝSINGA
ER ÓFULLKOMIN OG
ÓSAMRÆMD

bókhaldsþjónustu hjá Fjársýslunni og lúti fyrirmælum þeirrar stofnunar um bókhald en sveitarfélögin styðjist við önnur bókhaldskerfi. Því hafi ráðuneytið ekki talið unnt að fara fram á að allir þjónustuaðilar bókfærðu kostnað með sama hætti. Legið hafi fyrir þegar fyrstu þjónustusamningarnir voru gerðir við sveitarfélögin að erfitt gæti reynt að halda öllum útgjöldum vegna þeirra aðgreindum frá öðrum kostnaði sveitarfélaganna vegna félagslegrar þjónustu. Það gildi sérstaklega um yfirstjórnarkostnað og ráðgjöf. Sveitarfélögin hafi á hinn bóginn haldið rekstri einstakra heimila, t.d. sambýla og dagvistarstofnana, aðgreindum í bókhaldi sínu.

3.3 MAT Á ÞJÓNUSTUÞÖRF

Fullorðnir fatlaðir einstaklingar eru flokkaðir í sjö flokka eftir því hve mikla þjónustu þeir þurfa (þjónustuþyngd). Fólk sem telst í fyrsta flokki þarf minnsta þjónustu en fólk í sjöunda flokki mesta. Flokkunarkerfið á að segja fyrir um hvers konar þjónusta hentar hverjum og einum og hversu umfangsmikil hún þurfi að vera. Fagaðilar í málaflokknum telja kerfið ónákvæmt því það byggir um of á huglægu mati. Dæmi eru um að fatlaðir hafi verði færðir milli flokka við það eitt að flytjast milli þjónustusvæða.

Vegna annmarka núverandi þjónustumatskerfis hafa þjónustuaðilar í vaxandi mæli lagt áherslu á innleiðingu nýs kerfis til að meta stuðningsþörf fatlaðra einstaklinga. Félags- og tryggingamálaráðuneytið ákvað því að taka í notkun svokallað SIS-kerfi (e. *Supports Intensity Scale*) og í nýlegum þjónustusamningum milli þess og sveitarfélaga er kveðið á um að þjónustuþörf fatlaðra skuli metin á grundvelli hins nýja kerfis. Innleiðingu kerfisins hefur seinkað miðað við upphaflega áætlun einkum vegna þess hversu dýrt og tímafrekt reyndist að laga það að íslenskum aðstæðum. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu miðar innleiðingunni þó áfram. Það áætlar t.d. að í árslok 2010 hafi allir fatlaðir einstaklingar í búsetuþjónustu hjá svæðisskrifstofum og sveitarfélögum með þjónustusamninga við ríkið fengið samræmt mat samkvæmt hinu nýja kerfi.

SIS-kerfið er talið mun nákvæmara en núverandi kerfi og gefa gleggri upplýsingar um hvaða þjónustu er þörf og í hve miklum mæli. Það er talið tryggja samræmdara mat en eldra kerfi og auka líkur á jafnræði í þjónustu við fatlaða á landsvísu. Mat á þörfinni byggir m.a. á viðtali við notandann og er lögð áhersla á sameiginlega niðurstöðu hans og þjónustuaðila. Að sögn ráðuneytisins munu niðurstöður úr SIS-kerfinu nýtast við samræmda þarfa- og kostnaðargreiningu á þjónustu við fatlaða einstaklinga. Niðurstöðurnar muni jafnframt nýtast við tilfærslu málaflokksins til sveitarfélaga og sem grunnur við áætlun fjárveitinga til þjónustunnar á hverju starfssvæði. SIS-matið muni þannig skapa grundvöll fyrir gerð fjárhagsáætlana sem byggir á mati á þjónustuþörf.

Fötlunar- og sjúkdómsstig barna eru skilgreind í reglugerð nr. 504/1997, um fjárhagslega aðstoð við forráðamenn fatlaðra og langveikra barna. Þar er fötlun barna skipt í fimm meginflokka en öfugt við þjónustumatskerfi fullorðinna lýsir fyrsti flokkurinn þyngstu fötluninni en sá fimmti þeirri vægustu.

3.4 ÁHERSLUR Í ÞJÓNUSTU

Upplýsingar sem Ríkisendurskoðun hefur aflað benda til þess að meðalkostnaður við þjónustu svæðisskrifstofa sé allt að þriðjungi hærri en sambærilegur kostnaður sveitarfélaganna. Það má a.m.k. að hluta til rekja til þess að þær veita fleiri fötluðum dýr þjónustuúrræði, s.s. búsetuþjónustu. Meðaltal þjónustuþyngdar fyrir fullorðna var þannig hærra hjá svæðisskrifstofum en sveitarfélögum árin 2005–2007 enda glíma skjólstaðingar þeirra við alvarlegri fötlun og þurfa á meiri þjónustu að halda. Umönnunarpörf barna var einnig meiri hjá svæðisskrifstofum en sveitarfélögum nema árið 2007. Að mati þjónustuaðila skýrist þetta m.a. af því að á höfuðborgarsvæðinu leita margir lítið fatlaðir einstaklingar frekar annað en til svæðisskrifstofa eftir sams konar þjónustu og þær veita, t.d. til Blindrafélagsins, Áss styrktarfélags og félagsþjónustu sveitarfélaga. Talið er að lítið fatlað fólk vilji síður fá þjónustu þar sem einstaklingum með mestu þjónustupörfina er sinnt. En þó að fatlaðir einstaklingar í sveitarfélögum með þjónustusamninga hafi sjaldan í önnur hús að venda en til félagsþjónustu sveitarfélagsins fær meiri hluti þeirra engu að síður ódýr úrræði, s.s. dagþjónustu sem krefst lítills mannafla. Ekki liggur fyrir hvers vegna hlutfallslega færri einstaklingar með alvarlega fötlun fá þjónustu hjá sveitarfélögum með þjónustusamninga við ríkið en svæðisskrifstofum, s.s. hvort þeir leiti sjálfir fremur eftir þjónustu svæðisskrifstofa eða hvort sveitarfélögin vísi þeim þangað í einhverjum mæli.

MEÐALKOSTNAÐUR
SVÆÐISSKRIFSTOFA
MUN HÆRRI EN
SVEITARFÉLAGA

ÞJÓNUSTUÞYNGD MEIRI
HJÁ SVÆÐISSKRIF-
STOFUNUM

Sameiginlegur kostnaður svæðisskrifstofa, s.s. skrifstofu- og stjórnunarkostnaður og kostnaður við ráðgjöf, er umtalsvert hærri en hjá sveitarfélögum. Það starfa fleiri við þessi störf hjá svæðisskrifstofum en sveitarfélögum sem virðast geta haldið kostnaði niðri með því að nýta að hluta til vinnukraft sem sinnir félagsþjónustu í þjónustu við fatlaða.

3.5 BIÐ EFTIR ÞJÓNUSTU

Lengd biðtíma gefur vísbendingu um hversu vel tekst að anna spurn eftir þjónustu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu lengi fatlaðir þurfa að jafnaði að bíða eftir þjónustu né hafa verið skilgreind viðmið um hvað telst eðlilegur biðtími. Upplýsingar um fjölda fatlaðra á biðlista fyrir hverja tegund þjónustu árin 2005–2007 liggja hins vegar fyrir. Biðlistarnir sýna fjölda þeirra sem sótt hafa um tiltekna þjónustu á hverjum tíma óháð því hvort þeir njóta þegar annarrar þjónustu eða hafa óskað eftir flutningi milli starfssvæða. 507 einstaklingar voru á biðlista hjá svæðisskrifstofum árið 2007, þar af biðu 200 eftir sambýlum og áfangastöðum, 119 eftir dagþjónustu, 80 eftir skammtí mavistun, 63 eftir frekari liðveislu, 36 eftir heimilum fyrir börn, 5 eftir stuðningsfjölskyldum og 4 voru í ótilgreindri bið. Árið 2007 voru hins vegar aðeins 47 einstaklingar á biðlista hjá sveitarfélögum, þar af biðu 37 eftir sambýlum og áfangahæmilum, 5 eftir dagþjónustu og 5 eftir stuðningsfjölskyldum.

UPPLÝSINGAR UM
BIÐTÍMA LIGGJA EKKI
FYRIR

Í athugasemdum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við drög að þessari skýrslu kemur fram að ráðuneytið telur æskilegt að skilgreina eðlilegan biðtíma svo unnt sé að greina umsækjendum um þjónustu frá því hvenær hennar sé að vænta. Vegna takmarkaðra fjárveitinga til málaflokksins telur ráðuneytið hins vegar að slík skilgreining væri „nánast fræðilegs eðlis“. Þær hafi ekki fylgt þjónustupörf heldur

markist af fjárlagaramma sem lúti öðrum skilyrðum. Því hafi öll áætlanagerð um þjónustu verið annmörkum háð. Ráðuneytið ítrekar einnig að upplýsingar um fjölda á biðlista sé unnt að nálgast hjá þjónustuaðilum og séu ráðuneytinu aðgengilegar. Engu að síður sé brýnt að glöggar upplýsingar um biðtíma liggi fyrir á hverjum tíma svo ráðuneytið og önnur stjórnvöld hafi yfirsýn um stöðuna og raunverulega þörf fyrir fjármagn og hagræðingaraðgerðir.

4 FLUTNINGUR MÁLAFLOKKSINS FRÁ RÍKI TIL SVEITARFÉLAGA

4.1 MARKMIÐ FLUTNINGS

Lengi hefur verið stefnt að því að færa þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga, sbr. t.d. frumvarp til laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Með samþykkt laganna opnaðist möguleiki á því að sveitarfélög tækju að sér þjónustu við fatlaða samkvæmt sérstökum samningum við ríkið.

Árið 1996 var lagt fram frumvarp um breytingu á lögum um málefni fatlaðra þar sem stefnt var að því að sveitarfélög tækju yfir málaflokkinn 1. janúar 1999. Á löggjafarþingi 1999–2000 var síðan lagt fram frumvarp um félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem m.a. átti að fella saman lög um félagsþjónustu og lög um málefni fatlaðra. Ekki tókst samkomulag milli félagsmálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga um framgang frumvarpa á Alþingi. Ríkisstjórnin ákvað því í maí 2001 að falla frá flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaga og afturkalla lagafrumvörp þess efnis. Málaflokkurinn er því enn formlega á höndum ríkisins en 13. mars 2009 var undirrituð viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga um flutning þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga³. Þann 6. júlí 2010 undirrituðu síðan fjármálaráðherra, félags- og tryggingamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, fyrir hönd ríkisins, og formaður og framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga samkomulag um fjárhagslegar forsendur fyrir tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga⁴ sem koma skal til framkvæmda 1. janúar 2011.⁵

Í greinargerðum með ofangreindum lagafrumvörpum kemur fram að meginmarkmiðið með flutningi málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga sé að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör á við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til eðlilegs lífs. Til þess þurfi að aðlaga þjónustuna að þörfum þeirra og því félagslega umhverfi sem þeir

LENGI VERIÐ STEFNT
AÐ FLUTNINGI

³ Viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga. 13. mars 2009. Sjá heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins, www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/ViljayfirlýsingUmTilfaersluThjonustuFatladra.pdf

⁴ Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða. 6. júlí 2010. Sjá heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins, www.felagsmalaraduneyti.is/media/frettir2010/Samkomulag-um-fjarhagsgrundvoll-lokautgafa06072010.pdf

⁵ Frétt á heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins um samkomulag um fjárhagslegar forsendur fyrir flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaga. 6. júlí 2010. Sjá heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins, www.felagsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/5085

lífa í. Þetta er talið best gert með því að þjónustan sé eins nálægt einstaklingnum og kostur er. Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga hefur tekið mið af þessu og sveitarfélögum hefur í ríkara mæli verið falin ábyrgð á verkefnum þar sem taka þarf tillit til stað- eða einstaklingsbundinna þátta. Í frumvarpinu frá 1996 kemur fram að líta beri á yfirtöku sveitarfélaga á málefnum fatlaðra sem eðlilegan þátt í þróun þjónustu þeirra við íbúa. Annar þáttur í þeirri þróun væri aukin áhersla á stoðþjónustu fremur en stofnanapjónustu. Með flutningi var talið að þjónustan yrði betri og að ná mætti fram hagræðingu með því að samþætta rekstur félagsþjónustu og þjónustu við fatlaða.

4.1.1 FJÁRHAGSLEGUR ÁVINNINGUR AF FLUTNINGI

Ekki er unnt að draga skýrar ályktanir um mögulegan fjárhagslegan ávinning þess að flytja málaflokkinn frá ríki til sveitarfélaga vegna skorts á áreiðanlegum og samanburðarhæfum upplýsingum um starfsemi og rekstur þjónustuaðila. Samþætting þjónustu við fatlaða og félagsþjónustu sveitarfélaga ætti að leiða til lægri stjórnunar- og ráðgjafarkostnaðar, auk þess sem hún ætti að leiða til betri nýtingar einstakra tegunda þjónustu. Þá ætti flutningur málaflokksins til sveitarfélaga að koma í veg fyrir ágreining um hver skuli bera kostnað af þeirri þjónustu sem liggur á mörkum félagsþjónustu og þjónustu við fatlaða. Hins vegar er óljóst hvaða áhrif það hafi að sveitarfélögin taki alfarið yfir þjónustu við alvarlega fatlaða einstaklinga sem til þessa hafa í meira mæli fengið þjónustu hjá svæðisskrifstofum.

Í athugasemdum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við drög að þessari skýrslu er bent á að um fjárhagslegar hliðar flutningsins sé m.a. fjallað í drögum að greinargerð sem ráðgjafafyrirtækið Stjórnhættir ehf. vann fyrir ráðuneytið í árslok 2009 og ber heitið *Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarmála – kostnaðarmat vegna yfirfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga*⁶. Þar kemur m.a. fram að fjárhagsleg atriði tengd flutningnum séu háð margvíslegri óvissu og því erfitt að segja skýrt til um fjárhagslegan ávinning af honum.

4.1.2 FAGLEGUR ÁVINNINGUR AF FLUTNINGI

Ekki eru notuð stöðluð mælitæki til að meta gæði þjónustu við fatlaða. Sökum skorts á stöðluðu gæðamati og áreiðanlegum upplýsingum um faglega hluta starfseminnar er ekki mögulegt að gera hlutlægan samanburð á þjónustu og gæðum hennar milli þjónustuaðila. Því er ómögulegt að fullyrða að faglegur ávinningur hljótist af því að flytja málaflokkinn alfarið frá ríki til sveitarfélaga. Samkvæmt huglægu mati fagfólks í málaflokknum, sem Ríkisendurskoðun ræddi við, myndi flutningur skila faglegum ávinningi. Almenn ánægja virðist vera með starfsemi þeirra sveitarfélaga sem gert hafa þjónustusamninga. Ekki hefur verið rætt um að færa þjónustuna aftur til svæðis-skrifstofa þar sem slíkir samningar hafa verið gerðir. Þeir hafa því ávallt verið framlengdir.

⁶ Drögin má finna á heimasíðu félags- og tryggingamálaráðuneytisins, www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/KostnadargreiningMalefniFatladra.pdf

Skilin milli þjónustu ríkisins við fatlaða og félagsþjónustu sveitarfélaga eru oft óljós. Fötluðum sem búa á starfssvæðum svæðisskrifstofa er iðulega vísað fram og til baka milli þeirra og hlutaðeigandi sveitarfélags. Ef félagsþjónusta og þjónusta við fatlaða verða færðar á eina hendi ætti það að auka líkur á samfelldri og öruggri þjónustu, auk þess sem í því felast þægindi fyrir þjónustuþega að geta sótt þjónustu á einn stað.

Það sem kann m.a. að mæla gegn því, út frá faglegu sjónarmiði, að málaflokkurinn færast alfarið til sveitarfélaga er að einstaklingar sem eiga við mikla fötlun að stríða hafa hingað til fremur fengið þjónustu hjá svæðisskrifstofum. Því er lítil reynsla til að byggja á um það hvernig sveitarfélög muni leysa af hendi þjónustu við þann hóp. Hagsmunasamtök fatlaðra, t.d. Sjálfsbjörg, hafa lýst efasemdum um getu lítilla sveitarfélaga til að halda uppi viðunandi þjónustu við fatlaða. Þau telja hættu á að þjónustan versni með flutningi málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga nema tryggt verði með markvissum aðgerðum að lítil sveitarfélög geti sinnt henni með fullnægjandi hætti. Stjórnvöld og Samband íslenskra sveitarfélaga eru sér meðvitandi um þessa áhættu og unnið er að því að skipting þjónustusvæða verði með þeim hætti að henni verði haldið í lágmarki. Einnig verður að efla eftirlitsþátt félags- og tryggingamálaráðuneytisins því nauðsynlegt er að það hafi skýra heildarsýn yfir þjónustu við fatlaða á landsvísu til að tryggja jafnræði meðal þjónustuþega. Þegar þjónustan hefur færst frá ríki til sveitarfélaga verður markvisst eftirlit ráðuneytisins með framkvæmd hennar ekki síður mikilvægt en áður.

Í athugasemdum félags- og tryggingamálaráðuneytisins við drög að þessari skýrslu kemur fram að fagleg rök fyrir flutningi málaflokksins hafi víða verið rakin, m.a. í greinargerð með lagafrumvarpi um félagsþjónustu sveitarfélaga sem lagt var fram árið 2000 og í stefnudrögunum ráðuneytisins frá 2006. Ráðuneytið bendir á að markmiðin með flutningnum séu einnig hugmyndafræðilegs, pólitíks og stjórnsýslulegs eðlis eins og komi fram í viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga um tilfærsluna frá 13. mars 2009. Markmiðin séu m.a. að bæta þjónustu við fatlaða og auka möguleika á að laga hana að þörfum þeirra með hliðsjón af ólíkum aðstæðum, tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga, stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga, styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

LÍTIL REYNSLA HJÁ
SVEITARFÉLÖGUNUM
AF ÞJÓNUSTU VIÐ
MIKIL FATLAÐA