Reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð

Greinargerð til stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga
og Samtaka félagsmálastjóra á Íslandi

Nóvember 2011

Inngangur

Í greinargerð þessari er fjallað um reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð.

Tilefni greinargerðarinnar er sú umræða sem fram hefur farið um þörf fyrir endurskoðun á ákvæðum laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, einkum með það fyrir augum að skapa öruggan grundvöll undir ákvarðanir um skilyrðingu fjárhagsaðstoðar.

Haustið 2009 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar o.fl.[1] Meðal tillagna í því frumvarpi var viðbót við 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, svohljóðandi:

> Sveitarstjórn er heimilt að setja reglur sem binda fjárhagsaðstoð viðkomandi sveitarfélags skilyrðum, svo sem um virkni, virka atvinnuleit eða þátttöku þeirra sem fá fjárhagsaðstoð í vinnumarkaðsaðgerðum, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, með síðari breytingum.

Þessi tillaga náði ekki fram að ganga þar sem félags- og tryggingamálanefnd Alþingis taldi ákvæðið hvorki nægilega vel ígrundað eða rökstutt og að það þarfnaðist frekari umfjöllunar.[2] Tók nefndin þar undir athugasemdir sem fram höfðu komið í umsögnum um frumvarpið. Borgarlögmaður hafði þannig bent á að stíga bæri varlega til jarðar þegar kæmi að rétti einstaklingsins til lágmarksframfærslu sem varinn væri af 76. gr. stjórnarskrárinnar (stjskr.). Saknaði Reykjavíkurborg þess að framkomin tillaga hefði að geyma takmarkanir um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða.[3]

Í umsögn sambandsins var bent á að framkomin tillaga gæti raskað jafnræði og samræmi í framkvæmd. Var þá m.a. litið til þess að lagasjónarmið sem tengjast atvinnulífi og vinnumarkaðsaðgerðum eru af nokkuð öðrum toga en þau sem einkum liggja til grundvallar félagsþjónustu sveitarfélaga. Minnt var á hlutverk fjárhagsaðstoðar væri einkum að vera öryggisnet til þrautavara, þ.e. tímabundið úrræði og neyðarráðstöfun til þess að forða þeim fjölskyldum frá örbirgð, sem ekki eiga neinna annarra kosta völ til þess að framfæra sig.[4]

Um svipað leyti og þessar tillögur um skilyrðingar voru til umræðu, var einnig verið að huga almennt að því hvernig ákvarða bæri grunnfjárhæðir í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Fram að þeim tíma hafði framkvæmdin verið sú að félags- og tryggingamálaráðuneytið gæfi út leiðbeiningar um uppfærslu grunnfjárhæða. Um gerð þessara leiðbeininga gilti m.a. samkomulag

---

[1] Sjá 273. mál 138. löggjafarþings og: http://www.althingi.is/altext/138/s/0314.html.
[2] Sjá nefndarálit: http://www.althingi.is/altext/138/s/0443.html.
[3] Sjá: http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=273&dbnr=696&nefnd=ft.
[4] Sjá: http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=273&dbnr=663&nefnd=ft.

sem ráðuneytið, sambandið og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi gerðu með sér í desember 2007, og sem fól í sér að ráðuneytið myndi árlega uppfæra grunnfjárhæð vegna fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga „í samræmi við hækkun neysluverðvísitölu“. Fór bréf ráðuneytisins út þann 15. desember 2009 í samræmi við þetta samkomulag, þar sem fram kom að grunnfjárhæðir hækkuðu sem næmi breytingu á gengi vísitölu neysluverðs frá nóvember 2008 og til nóvember 2009.

Velferðarráðuneytið[5] (VFRN) gerði hins vegar einhliða breytingar á þessari framkvæmd í upphafi árs 2011. Þannig komu þau tilmæli fram í bréfi ráðherra, dags. 3. janúar 2011, sem sent var til allra sveitarstjórna, að sveitarfélög tryggi að einstaklingar hafi að lágmarki sambærilega fjárhæð og atvinnuleysisbætur til framfærslu á mánuði.[6] Fram kom í bréfinu að fullar atvinnuleysisbætur næmu tæpum 150 þús. kr. á mánuði og var því ljóst að tilmæli ráðherrans fólu í sér hækkun um 19% í stað þeirrar 2,6% hækkunar neysluverðsvísitölu sem hafði átt sér stað frá nóvember 2009 til nóvember 2010, og sem samkomulagið frá desember 2007 gerði ráð fyrir.

Í bréfi ráðherra var einnig vakin athygli á því að unnið væri að gerð neysluviðmiða sem m.a. tengdust lágmarksframfærslu. Umrædd neysluviðmið litu dagsins ljós í byrjun febrúar 2011 með framlagningu skýrslunnar *Íslensk neysluviðmið*.[7] Voru helstu niðurstöður skýrslunnar (töflur A2 og A3) að skammtímaviðmið fyrir einstakling, án samgangna og húsnæðiskostnaðar, væri 68.035 kr. á mánuði, en að grunnviðmið fyrir einstakling, án samgangna og húsnæðiskostnaðar, væri 80.930 kr. á mánuði.[8] Athyglisverðar eru einnig þær niðurstöður skýrslunnar (tafla F), sem sýna heildarútgjöld mismunandi fjölskyldugerða sem margfeldi af útgjöldum einstaklings. Þessir margfeldisstuðlar eru allfrábrugðnir þeim sem fram koma í gildandi leiðbeiningum um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, og hvort sem miðað er við að framfærsla barna sé talin með (leið A[9]) eða án framfærslu barna (leið B[10]). Í fylgiskjali 2 með greinargerðinni eru þessir stuðlar bornir saman.

Hag- og upplýsingasvið sambandsins hefur fylgst náið með þróun kostnaðar við fjárhagsaðstoð sveitarfélaga á síðustu misserum og með sérstöku tilliti til afleiðinga efnahagskreppunnar. Í fylgiskjali 3 með greinargerðinni má sjá meginatriði í þessari þróun en um ítarlegri upplýsingar er vísað til félagsþjónustuskýrslu sambandsins fyrir árið 2011.[11]

Samandregið er ljóst að rekstrarútgjöld sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar (nettó) voru í jafnvægi á árunum 2006 – 2008 en hækkuðu síðan árið 2009 um 21% frá fyrra ári og aftur um 24% árið 2010 m.v. fyrra ár. Nemur útgjaldaaukningin u.þ.b. 1,2 ma.kr. á tímabilinu 2006 – 2010 á verðlagi síðasttalda ársins.

Allt bendir til þess að útgjaldaþróunin hafi haldið áfram í sama takti á árinu 2011 og má þar taka mið af upplýsingum sem félagsmálaráð Akureyrarbæjar birti í ágúst sl., þess efnis að útgjöld

---

[5] Velferðarráðuneytið tók til starfa 1. janúar 2011 og tók að meginstefnu til við verkefnum sem áður höfðu verið á forræði félags- og tryggingamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins. Breyting var jafnframt gerð á skrifstofuskipan, en samruni ráðuneyta átti í sjálfu sér ekki að breyta stefnumörkun í einstökum málaflokkum.
[6] Sjá: http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/32518.
[7] Sjá: http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf. Reiknivél er ennfremur aðgengileg á vef velferðarráðuneytisins: https://www.velferdarraduneyti.is/neysluvidmid/.
[8] Forsendur: barnlaus einstaklingur, eigið húsnæði með hitaveitu, búseta í höfuðborginni af dæmigerðri stærð.
[9] http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Leidbeiningar_um_fjarhagsadstod_sveitarfelaga_leid_Ades09.pdf.
[10] http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Leidbeiningar_um_fjarhagsadstod_sveitarfelaga_leid_Bdes09.pdf.
[11] Áætluð útgáfa er um miðjan nóvember.

vegna fjárhagsaðstoðar hefði verið 31% hærri fyrstu sjö mánuði ársins, en fyrir samsvarandi tímabil árið áður.

Af þessari reifun á bakgrunnsupplýsingum má ljóst vera að efni og framsetning fjárhagsaðstoðarreglna hefur mikla þýðingu fyrir sveitarfélögin og hefur málið ítrekað verið rætt í félagsþjónustunefnd sambandsins og á sameiginlegum samráðsvettvangi þess og Samtaka félagsmálastjóra.

Stjórn sambandsins fjallaði einnig um málið á fundi sínum þann 27. maí 2011. Í framhaldi af þeirri umfjöllun var óformlegur starfshópur settur í að skoða fagleg og lögfræðileg atriði sem hafa þyrfti í huga við endurskoðun á fyrirkomulagi og framsetningu reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Fulltrúar frá eftirtöldum aðilum tóku sæti í hópnum:

- Frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar - Erla Björg Sigurðardóttir, félagsráðgjafi og verkefnastjóri rannsókna og þjónustumats og Helga Jóna Benediktsdóttir lögfræðingur
- Frá Samtökum félagsmálastjóra - María Kristjánsdóttir félagsmálastjóri Hveragerðisbæjar
- Frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga - Gyða Hjartardóttir félagsþjónustufulltrúi og Tryggvi Þórhallsson lögfræðingur.

Starfshópurinn skilar hér með greinargerð sinni ásamt eftirfarandi tillögum í þremur liðum:

I. Tillögur

A. Gerð verði breyting á lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem veiti örugga lagastoð fyrir reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð. Með þessu sé leyst úr álitaefnum og réttaróvissu sem er til staðar í dag vegna óskýrra fyrirmæla, einkum í 21. gr. laganna. Jafnframt sé lagður skýr grundvöllur undir heimildir sveitarfélaga til þess að binda fjárhagsaðstoð skilyrðum. Kveðið sé þar á um takmarkanir um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða. Hugmynd að efni og framsetningu endurskoðaðrar 21. gr. er í fylgiskjali 1.

B. Jafnframt komi inn í lögin ákvæði um útgáfu leiðbeininga, og vettvang fyrir samráð ráðuneytis, félagsmálastjóra sveitarfélaga og sambandsins. Á grundvelli þess ákvæðis verði gengið til endurskoðunar á gildandi leiðbeiningum. Stefnt verði að útgáfu skjals er veiti eins nákvæma leiðsögn og kostur er um þau atriði sem sveitarfélög þurfa að hafa í huga við setningu reglna um fjárhagsaðstoð. Í skjalinu verði sérstaklega fjallað um sjónarmið sem leggja megi til grundvallar matskenndum ákvörðunum um fjárhagsaðstoð til einstaklinga og fjölskyldna af ólíkum gerðum.

C. Að gerðum lagabreytingum og útgefnum leiðbeiningum, taki sveitarfélög reglur sínar til endurskoðunar. Gengið verði út frá því að endurskoðaðar reglur hljóti birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Tímamörk endurskoðunar verði skv. bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 40/1991.

II. Framkvæmd félagsþjónustulaganna frá 1991 og til dagsins í dag

Á þeim tíma sem félagsþjónustulögin tóku gildi voru þau framsækin og höfðu að geyma mörg nýmæli um það hvernig kveðið væri á um opinbera þjónustu. Þau höfðu einnig í för með sér verulega aukið réttaröryggi notenda þjónustunnar. Rétt er að hafa í huga í því sambandi að lögin koma til sögunnar áður en stjórnsýslulög og upplýsingalög tóku gildi sem og flest önnur löggjöf á síðustu tveimur áratugum er sérstaklega hefur miðað að eflingu réttaröryggis og skilvirkni í opinberri þjónustu.

Almennt er sammæli um að félagsþjónustulögin hafa reynst vel og taka ber fram að ekki hefur oft komið fram brýnt tilefni til breytinga á efni þeirra. Fyrir utan aðlögun af lagatæknilegum ástæðum eða vegna breytinga á öðrum lögum, er í raun fyrst og fremst um eitt tilvik að ræða þar sem löggjafinn hefur lokið við endurskoðun á tilteknum efnisákvæðum laganna. Er þar vísað til laga nr. 34 frá 16. maí 1997, sem meðal annars breyttu efni 21. gr. laganna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.[12]

Á þessum rúmlega 20 ára gildistíma laganna hafa þó fleiri tilefni gefist til endurskoðunar, enda ráð fyrir því gert í upphafi að slík endurskoðun myndi fara fram innan fimm ára.[13] Auk þeirrar viðbótar við 1. mgr. 21. gr. laganna, sem vikið er að í inngangi og ekki náði fram að ganga haustið 2009, ber sérstaklega að nefna heildarendurskoðun á lögunum sem fram fór á árunum 1997 – 2000 og leiddi til þess að frumvarp til nýrra heildarlaga var í tvígang lagt fram á Alþingi árið 2000, fyrst á 125. löggjafarþingi[14] og aftur á því næsta[15]. Tilefnið var í bæði skiptin fyrirhugaður flutningur á þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga en þar sem þau áform náðu ekki fram að ganga urðu frumvörpin ekki að lögum.

Í tengslum við tilfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga um áramótin 2010 / 2011 var sérstaklega rætt hvort samhliða ætti að gera breytingar á félagsþjónustulögum. Varð niðurstaðan sú að yfirfærslan kallaði í sjálfu sér ekki á slíkar breytingar en ákveðið var að í tengslum við mat á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar árið 2014, yrðu lagðar fram tillögur um það hvort sérhæfð þjónusta við fatlað fólk skuli samþætt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga eða hvort sett skuli sérstök lög um slíka þjónustu.[16]

i) Framkvæmdin fram til seinustu missera

Félagsþjónustan er lögbundin og því skiptir máli að greina þá þætti sem mótað hafa framkvæmdina frá árinu 1991. Nefna má:

1. Þrátt fyrir víðtækt orðalag félagsþjónustulaganna hafa skyldur sveitarfélaga skv. ákvæðum laganna ekki verið skýrðar með þeim víðtæka hætti að þær tækju við hvar og hvenær sem skyldum annarra þjónustu- og stuðningsaðila sleppti.

[12] Sjá: http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=121&mnr=381.
[13] Sbr. ákvæði til bráðabirgða, sjá: http://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html.
[14] Sjá: http://www.althingi.is/altext/125/s/0681.html.
[15] Sjá: http://www.althingi.is/altext/126/s/0267.html.
[16] Sjá 3. gr. heildarsamkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærsluna með nánari útfærslu í viðauka 2 við það: http://www.samband.is/verkefnin/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/samningur-um-yfirfaersluna/.

Þessi skilningur hefur verið áréttaður af dómstólum.[17]

2. Valdheimildir sveitarfélaga hafa verið taldar ná til þess að ákvarða réttarstöðu og tilkall einstakra hópa til stuðnings. Hefur löggjafinn ekki talið sér heimilt að færa hópa af einu sviði þjónustukerfisins yfir til félagsþjónustunnar án þess að virða sjálfstæði sveitarfélaganna að þessu leyti.

3. Á gildistíma félagsþjónustulaganna hefur ekki mótast nein venja eða hefð um að gildissvið þeirra taki breytingum þegar nýjar stuðningsþarfir þróast eða verða til. Á hinn bóginn hafa sveitarfélög heimildir til þess samkvæmt lögunum að mæta þörfum umfram skyldu. Slíkar ráðstafanir umfram skyldu festa sig í sessi og þannig að á ákveðnu tímabili megi telja að til verði grunnþjónusta[18] sem komi til viðbótar þeim kjarna lögbundinnar þjónustu sem er fyrir hendi. Sveitarfélög hafa ekki frjálsar hendur um að breyta eða taka af slíka grunnþjónustu, en þar sem þjónustan er ekki lögbundin er mögulegt að breyta inntaki þjónustu og lækka þjónustustig, enda sé gætt að eðlilegum aðlögunartíma og samráði við notendur í samræmi við meginreglur um breytta stjórnsýsluframkvæmd.

4. Eftir því sem best verður séð hefur úrskurðarnefnd um félagsþjónustu[19] framkvæmt félagsþjónustulögin í samræmi við liði 1-3. Engin dæmi virðast vera um að úrskurðarnefndin hafi beitt „dýnamískri“ lögskýringu, þ.e. að gildissvið reglna félagsþjónustulaganna hafi tekið breytingum í samræmi við nýjar stuðningsþarfir. Í úrlausnum sínum um mörk milli opinberra stuðnings- og bótakerfa hefur nefndin lagt til grundvallar viðmið sem kenna má við geiraábyrgð[20] þar sem leyst er úr ábyrgð hvers opinbers aðila fyrir sig á grundvelli beinna ákvæða í hlutaðeigandi heimildalögum, og þar sem eftir atvikum er beitt viðteknum lögskýringarleiðum. Nefndin virðist þó hafa lagt aukið vægi á skyldu félagsþjónustu til þess að kanna aðstæður í öllum málum, jafnvel þótt þau varði umsækjenda með möguleika á tryggri framfærslu frá öðrum opinberum aðilum, m.a. LÍN.

5. Frá setningu laganna um félagsþjónustu sveitarfélaga hefur verið litið á þau sem „rammalög“. Í því felst þó ekki að önnur lög um geiraábyrgð teljist „sérlög“ gagnvart þeim lögum og þannig að lögskýringarsjónarmið um samspil (og samræmi) almennra laga og sérlaga eigi almennt við. Lausleg könnun á dómaframkvæmd styður þessa niðurstöðu[21] en af henni leiðir

---

[17] Dómur Hæstaréttar í fyrra öryrkjamálinu, sem er rakið í fylgiskjali 4 með greinargerðinni, er til marks um þetta þar sem segir um samspil félagsþjónustulaga og almannatryggingalaga: „Löggjafarvaldið hefur með lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar komið til móts við skyldur sínar um réttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að því er öryrkja varðar sérstaklega. Önnur lagaákvæði af þessum meiði, svo sem samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð og VI. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru hins vegar heimildarákvæði, en mæla ekki fyrir um rétt öryrkja.“ (úr atkvæði meirihluta Hæstaréttar).

[18] Hugtakið grunnþjónusta hefur ekki fasta lögákveðna merkingu. Um skilgreiningu þess að öðru leyti sjá: http://www.velferdarraduneyti.is/media/utgafa2010/GreinargerdUmGrunnthonustuVelferdarvakt100109.pdf.

[19] Nú úrskurðarnefnd um félagsþjónustu og húsnæðismála sbr. ákvæði laga nr. 66/2010. Það veldur nokkrum erfiðleikum við greiningu á úrskurðarframkvæmd nefndarinnar, að úrlausnir hennar hafa til skamms tíma hvorki verið birtar né greint opinberlega frá þeim sem telja verður stefnumarkandi eða hafa þýðingu fyrir sveitarfélögin almennt. Ákveðið mun hafa verið að breyta þessu þannig að úrskurðir verði framvegis birtir, en nafnhreinsaðir og með úrfellingum sem tryggja persónuvernd. Sjá: http://www.rettarheimild.is/Felagsmala/U_felags_hus/.

[20] Hér er vísað til þess sem nefnt hefur verið „sektoransvar“ í rétti annarra Norðurlanda.

[21] Um ábyrgð skv. félagsþjónustulögum og grunnskólalögum er t.d. fjallað í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 51/2005, sem fjallar um greiðslu ýmiss konar kostnaðar sem af því hlaust að móðir þurfti að halda annað heimili vegna skólagöngu dóttur sinnar í sérskóla í Reykjavík Sjá: http://haestirettur.is/domar?nr=3539.

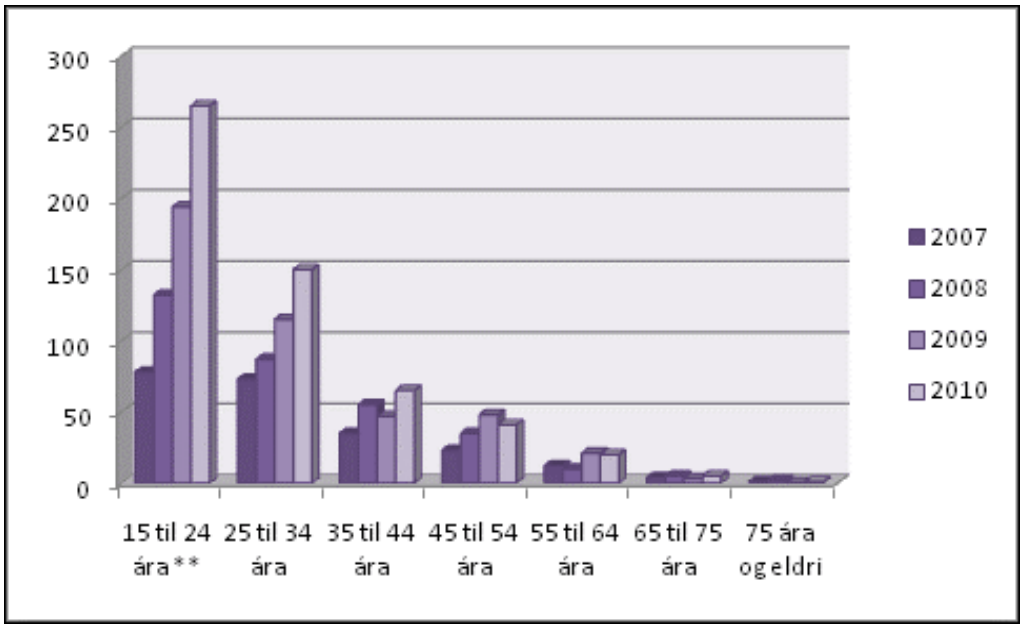
m.a. að ekki sé hægt að gagnálykta frá ákvæði í heimildarlögum (sem kveður á um ábyrgð tiltekins aðila á þjónustu) á þann veg að tilvik verði þá í staðinn heimfært undir ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

ii) Breyttar aðstæður í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008

Kreppan hefur raskað verulega öllum forsendum fyrir framkvæmd félagsþjónustulaganna. Auk þeirra fjárhagslegu afleiðinga sem vikið er að í inngangi og hinnar augljósu staðreyndar að þeim sem njóta fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga hefur fjölgað verulega undanfarin misseri, liggur fyrir að stórkostlegar breytingar hafa einnig orðið í gerð og samsetningu þeirra hópa sem óska eftir fjárhagslegum stuðningi sveitarfélaga:

1. Á tímabilinu janúar 2008 - mars 2011 varð 100% fjölgun þeirra sem fengu fjárhagsaðstoð hjá Reykjavíkurborg og var fjölgunin 130% í aldurshópnum 18-24 ára. Þá hefur veruleg fjölgun orðið hjá Reykjavíkurborg það sem af er þessu ári í hópi atvinnuleitenda án bótaréttar hjá AST eða um 33% ef miðað er við fyrstu fjóra mánuði ársins.

2. Í Hafnarfirði hefur þeim fjölskyldum sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá félagsþjónustu bæjarins fjölgað úr 226 árið 2007 í 547 á síðasta ári eða ríflega 140%. Fjölgunin hefur orðið mest meðal ungs fólks (yngra en 25 ára). Eins og sést á mynd 1 fjölgaði verulega í aldurshópnum 15-24 ára, eða um 239%.



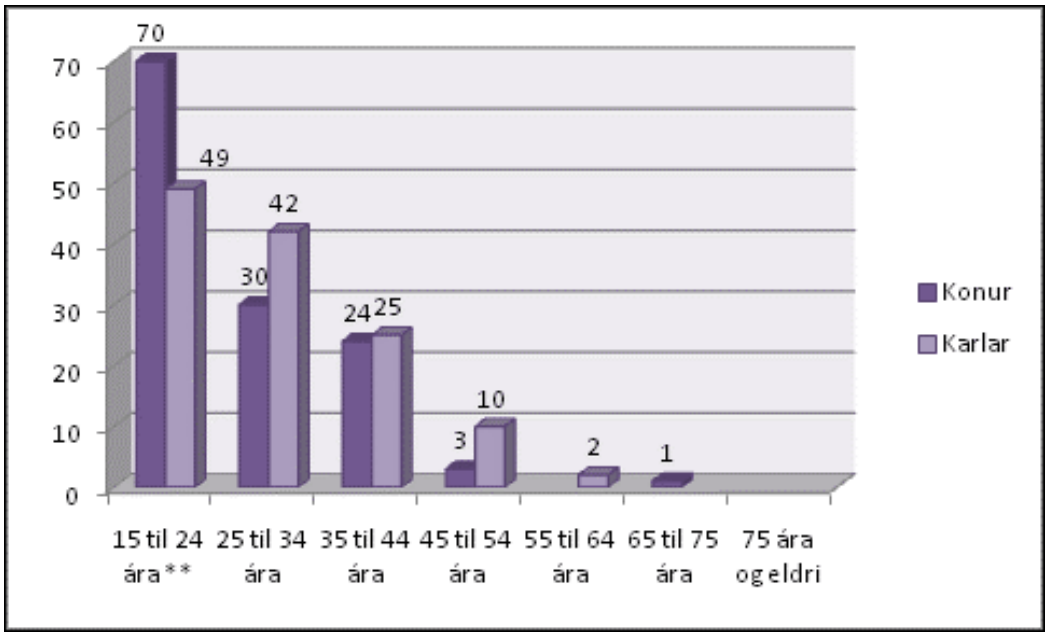
Mynd 1. Aldursdreifing styrkþega (framfærsla og skólastyrkir) árin 2007 – 2010 hjá félagsþjónustunni í Hafnarfirði[22]

[22] Úr ársskýrslu: *Þegar litið er á fjárhagsaðstoðarþega skipt eftir aldri kemur skelfileg mynd í ljós að sá aldur sem verst verður úti eftir efnahagshrunið er unga fólkið eins og sérst greinilega á þessari mynd. Aukningin er vitanlega í öllum aldursflokkum en stökkið er hjá yngsta aldurshópnum, þ.e. á aldrinum 15 til 24 ára. Réttur til fjár-hagsaðstoðar er frá 18 ára aldri en heimilt er að veita undanþágu frá þeirri reglu ef viðkomandi er með barn á framfæri sínu. Árið 2010 og 2009 voru örfáir einstaklingar í þeirri stöðu sem skýrir aldursskipingu fyrsta stöpuls.* Sjá: http://www.hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/upload/files/pdf/fjolskylda/arsskyrsla2010felags.pdf bls. 35.

3. Í maí 2011 voru 38 einstaklingar undir 25 ára aldri án bótaréttar hjá VMST á fjárhagsaðstoð í Reykjanesbæ og var fjölgunin 176% í þessum yngsta aldurshópi .

4. Í Kópavogi er þróunin svipuð og hjá ofangreindum sveitarfélögum. Á árinu 2007 nutu 235 fjárhagsaðstoðar, en 555 á árinu 2010. Fjölgunin er því 136%. Meðal ungs fólks, yngra en 25 ára eru um 36 einstaklingar án bótaréttar, sem njóta fjárhagsaðstoðar en eru jafnframt taldir geta nýtt sér atvinnutengd úrræði. Hér eru aðeins taldir þeir einstaklingar sem eru ekki á námsaðstoð, í atvinnutengdum úrræðum, í félagslegum úrræðum eða með vottorð um óvinnufærni.

5. Athyglisvert er einnig að skoða kynjasamsetningu eins og sést á mynd 2 sem einnig er tekin upp úr ársskýrslu félagsþjónustunnar í Hafnarfirði fyrir árið 2010.



Mynd 2. Aldursskipting „nýrra“ fjárhagsaðstoðarþega hjá félagsþjónustunni í Hafnarfirði árið 2010 skipt eftir kyni[23]

Enda þótt stjórnendur félagsþjónustunnar setji það eðlilega innan gæsalappa þegar vísað er til „nýrra“ fjárhagsaðstoðarþega, er ótvírætt að með breyttum aðstæðum í kjölfar kreppunnar megi tala um að hópurinn sem í dag sækir um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sé öðruvísi að gerð, inntaki og samsetningu en sá hópur sem félagsþjónustan einkum sinnti fyrir hrun. Enda þótt ekki hafi farið fram nákvæmar rannsóknir á þessum mun verður að miða við að hægt sé að greina á milli þess hóps sem venjubundið var að sækti um fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum (þ.á m. langtímanotendur fjárhagsaðstoðar vegna erfiðra fjölskyldu- og heimilisaðstæðna, vegna bágs heilsufarsástands og persónulegra vandkvæða sem viðkomandi hefur ekki reynst fær um að vinna úr). Þessi hópur verður í greinargerð þessari nefndur „gamli hópurinn“ til aðgreiningar frá hinum hópnum – „nýja hópnum“ – en til hans teljast þeir sem ætla verður að sæki um fjárhagsaðstoð um þessar mundir vegna gerbreyttra aðstæðna á vinnumarkaði og þess að umsækjendur hafa einungis öðlast mjög takmarkaðan bótarétt hjá Atvinnuleysistryggingasjóði. Til síðarnefnda hópsins teljast

[23] Sjá: http://www.hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/upload/files/pdf/fjolskylda/arsskyrsla2010felags.pdf bls. 36.

einnig þeir sem að óbreyttu munu missa bótarétt sinn hjá Atvinnuleysistryggingasjóði á næstu misserum.

iii) Ákvæði um skilyrðingar í núgildandi reglum sveitarfélaga

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar sendi í júlí sl. tilkynningu til starfsmanna sem annast afgreiðslu fjárhagsaðstoðar varðandi breytingar á verklagi með 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Greinin er svohljóðandi:

> 3.gr.
> *Lækkun grunnfjárhæðar*
>
> Hafi umsækjandi hafnað atvinnu eða sagt starfi sínu lausu án viðhlítandi skýringa eða hafnað starfsleitaráætlun, skal greiða hálfa grunnupphæð til framfærslu eins og er tilgreind í III. kafla reglna þessara þann mánuð sem hann hafnar vinnu, svo og mánuðinn þar á eftir.
>
> Sama á við atvinnulausan umsækjanda sem ekki framvísar minnisblaði atvinnuleitanda, sbr. ákvæði 8. gr. reglna þessara, án viðhlítandi skýringa og umsækjanda sem hætt hefur þátttöku í átaksverkefni, nema veigamiklar ástæður sem fram koma við mat á aðstæðum umsækjanda mæli gegn því.

Í breyttu verklagi felst að bjóða skuli viðkomandi umsækjanda um fjárhagsaðstoð úrræði (átaksverkefni, starfsþjálfun, námskeið) sem standa að lágmarki yfir í 3-4 vikur og talin eru vera viðkomandi til hagsbóta, s.s. úrræði á vegum VMST eða Virknisjóðs borgarinnar. Mat á starfsgetu einstaklingsins þarf að liggja fyrir áður en ákveðið er að fara þessa leið og þá ber að líta til atriða eins og vinnusögu viðkomandi, líkamlegs og andlegs heilsufars og félagslegrar sögu. Ætlunin er að styðjast við mat sem Norðmenn hafa notað í þessum tilgangi og er stefnt að því að það verði tekið í notkun í nóvember 2011.

Verklagið nær til allra umsækjenda um fjárhagsaðstoð en sérstaka áherslu ber að leggja á virkni og viðbrögð gagnvart ungu fólki. Mikilvægt er að virða sjálfsákvörðunarrétt einstaklingsins og hafa ber að leiðarljósi valdeflingu hans. Notendasamráð skal viðhaft á þessum vettvangi eins og framast er unnt. Í þeim tilfellum sem skerðing/lækkun grunnfjárhæðar kemur til álita er mikilvægt að gæta jafnræðis og að ákvörðun byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Með túlkun á orðunum „veigamiklar ástæður“ í niðurlagi 3. gr. ber að styðjast við ákveðin leiðbeinandi viðmið sem varða m.a. andlegt og líkamlegt heilsufar, veikindi nákominna, veikindi barna, erfiðar félagslegar aðstæður, húsnæðisleysi og skyndileg áföll. Verklagið gildir líka þegar um er að ræða höfnun á því að taka þátt í úrræði sem stendur til boða.

Túlkun á orðinu „átaksverkefni“ í 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð hefur ætíð verið þröng. Framangreindar breytingar á verklagi taka hins vegar mið af niðurstöðu úrskurðar sem kveðinn var upp af úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála þann 22. febrúar 2011 þar sem staðfest var ákvörðun um skerðingu á fjárhagsaðstoð sem greidd var af hálfu Hafnarfjarðarbæjar. Kærandi hafði ekki mætt í starfsþjálfun en undanfari hennar var svokallað „súrefnisnámskeið“ á vegum Hafnarfjarðarbæjar og Vinnumálastofnunar en námskeiðið endar með starfsþjálfun á vinnustað sem valinn er í samráði við þátttakendur.

Þar sem framangreint verklag hefur verið við lýði í stuttan tíma hjá Reykjavíkurborg er erfitt að segja til um árangur af því enn sem komið er.

III. Nánar um faglega þætti sem huga þarf að varðandi skilyrðingu fjárhagsaðstoðar

Rannsóknir á Norðurlöndunum, Bandaríkjunum og víðar hafa sýnt að langtíma áhrif virkniúrræða fyrir einstaklinga sem notið hafa fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga þar sem skilyrðingum er beitt eru lítil. Komið hefur í ljós að hópurinn er óstöðugur á vinnumarkaði þrátt fyrir þátttöku í slíkum úrræðum. Virkniúrræði með eða án skilyrðinga bera árangur ef þau eru sniðin að þörfum þátttakenda. Sum úrræði virka alls ekki fyrir ákveðna hópa en virka betur fyrir aðra ef þau eru í samræmi við getu viðkomandi einstaklinga. Einstaklingsmiðuð og klæðskerasniðin úrræði byggja á samvinnu milli einstaklingsins og ráðgjafa sem miðast við að veita stuðning sem skilar sér í valdeflingu. Átt er við notendasamráð þar sem einstaklingurinn hefur áhrif á val á úrræði og ber jafnframt ábyrgð á virkniferlinu.

Þegar fjallað er um skilyrðingar á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er varasamt að beita þeim með sama hætti og gert er hjá VMST. Það ber að hafa í huga að um tvo ólíka hópa er að ræða hvað varðar líðan, starfsgetu og félagslegar aðstæður. Einstaklingar sem eiga rétt á atvinnuleysisbótum virðast betur staddir hvað þetta varðar sem birtist í ýmsum myndum. Í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sem var framkvæmd haustið 2010 kemur fram að samkvæmt samanburði á könnun meðal almennings í Reykjavík var almenningur að meðaltali með hærra gildi á kvarða yfir líðan en fólk sem þáði fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg. Þetta bendir til að fólki á fjárhagsaðstoð líði verr en hinum almenna Reykvíkingi. Þá kom fram í viðtölum við einstaklinga sem þáðu fjárhagsaðstoð að sumir upplifðu sig sem annars flokks þegna samfélagsins vegna þeirrar stöðu sem þeir voru í. Lífið á fjárhagsaðstoð var því engin óskastaða. Niðurstöður nýsköpunarverkefna árið 2010 og 2011 sem fjalla um rannsóknir á líðan þeirra sem hafa notið fjárhagsaðstoðar og námstyrk hjá Reykjavíkurborg sýna að líðan þessa hóps er slæm og starfsgeta í samræmi við það.

Erlendar rannsóknir gefa tilefni til að huga beri nánar að heilsufari og starfsgetu þessa hóps áður en farið er að skerða framfærslu hans. Rannsókn á starfhæfni einstaklinga er varðar andlega heilsu, líkamlega verki, sálrænan styrk, félagslegt net og fjárhagslega stöðu sem hafa verið langtíma notendur fjárhagsaðstoðar í Noregi sýna að heilsufar þeirra er almennt slæmt og geta til vinnu og náms er slakari en almennt var talið. Norðmenn hafa út frá þessari þekkingu undanfarin ár endurskoðað innihald aðstoðar við þennan hóp. *Arbeids- og velferdsforvaltningen í Noregi* (NAV) hefur í nokkur ár unnið út frá sérstöku starfhæfnismati sem byggir á mati fagaðila hjá NAV í samvinnu við einstaklingana sjálfa á færni, líðan, aðstæðum og áhuga til að stunda vinnu. Sem dæmi má nefna er samstarf NAV við atvinnutengd úrræði sérsniðin að þörfum einstaklinganna út frá slíku mati.

Vitað er að nokkuð stór hluti af þeim sem eru notendur fjárhagsaðstoðar eiga við vímuefnavanda að stríða. Vandi þessa einstaklinga er margþættur og er þörf á langtíma fjölþættri og þéttri þjónustu við þennan hóp. Vímuefnasýki er þess eðlis að reikna má með bakföllum sem þarfnast þolinmæði. Í því sambandi er mikilvægt að hafa markvissa og góða samvinnu við meðferðaraðila. Það eru langtímasjónarmið sem þurfa að vera til viðmiðunar í útfærslum á virkniúrræðum fyrir þennan hóp og það krefst faglegra verkferla sem aftur krefst fjölda starfskrafta og tíma.

IV. Umræða undanfarinna mánuði

Umræða um endurskoðun félagsþjónustulaga, einkum ákvæði um fjárhagsaðstoð, er eðli málsins nokkuð viðkvæm, auk þess sem sjónarmið af ólíkum toga vegast þar mjög á. Þau atriði sem hafa verið hvað mest áberandi í umræðunni má draga saman með eftirfarandi hætti og heimfæra til ákveðinna aðila:

- **Stofnanir og aðilar vinnumarkaðar**

  Hér er lögð áhersla á samspil félagsþjónustulaga og laga um vinnumarkaðsaðgerðir og að sambærilegar reglur um tímalengd skerðingar gildi um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og um atvinnuleysisbætur.[24] Aðilar á almennum vinnumarkaði vilja koma í veg fyrir að ábyrgð á „nýju hópunum“ sem hafa orðið hafa til eftir hrun lendi varanlega á Vinnumálastofnun (VMST) og Atvinnuleysistryggingasjóði (ATS). Þeir telja einnig að viðhalda beri þeirri skipan að úrræði á ábyrgð VMST séu háð því að viðkomandi eigi bótarétt í ATS. Skrifstofa velferðar og vinnumarkaðar í VFRN hefur tekið undir þetta viðhorf og kemur það fram í áherslu ráðuneytisins á að fjárveitingar til VMST vegna nýju hópana festist ekki inni í rekstrargrundvelli stofnunarinnar). Ennfremur að öll framlenging á bótatímabilum sé tilviksbundin og sett í bráðabirgðaákvæði. Ráðuneytið hefur síðan lagst gegn hugmyndum ASÍ og SA í þá veru að ábyrgð á vinnumarkaðsúrræðum færist að mestu frá ríki yfir til stéttarfélaga og atvinnurekenda.

- **Opinber framfærslukerfi**

  Skrifstofa velferðarþjónustu í VFRN hefur einkum látið í ljós þau sjónarmið að fjárhagsaðstoð sveitarfélaga sé í raun framfærslukerfi og eigi að bjóða upp á úrræði sem taki við þar sem öðrum bóta- og framfærslukerfum sleppir. Úrræðin eigi að vera fyrir alla. Þetta sjónarmið gerir í raun ekki greinarmun á „gömlu“ og „nýju“ hópunum. Þá er það hluti af þessu sjónarmiði að hafna beri öllum hugmyndum um skilyrðingar sem leitt geta til skerðingar. Ráðuneytið hefur á hinn bóginn talað mjög eindregið fyrir hækkun allra fjárhæða sem sveitarfélög veita til fjárhagsaðstoðar, enda megi rökstyðja að upphæðir skv. gildandi reglum séu of lágar og dugi ekki fyrir framfærslu.

- **Félagsþjónustan**

  Starfsfólk félagsþjónustu sveitarfélaga hefur almennt ekki tekið undir þá afstöðu að fjárhagsaðstoð sé framfærslukerfi hliðsett öðrum opinberum framfærslukerfum. Þeirra sjónarmið byggir á því að fjárhagsaðstoðin sé öryggisnet til þrautavara, þ.e. tímabundið úrræði og neyðarráðstöfun til þess að forða þeim einstaklingum og fjölskyldum frá örbirgð, sem ekki eiga neinna annarra kosta völ til þess að eiga í sig og á. Þá hafa félagsmálastjórar lýst áhyggjum af því að auka samspil félagsþjónustulaga og laga um vinnumarkaðsaðgerðir, því

[24] Þessar reglur koma fram í XI. kafla laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og fela í sér að atvinnuleitendur með áunnin réttindi hjá ATS beri skylda til að þiggja vinnu eða boð um þátttöku í vinnumarkaðsúrræði. Hafni atvinnuleitandi á bótum vinnu eða úrræði falla bótagreiðslur hans niður í tvo mánuði. Við ítrekaða höfnun að loknu því tímabili falla bótagreiðslur niður í þrjá mánuði og við þriðju höfnun, að því tímabili loknu, falla bótagreiðslur niður fyrir fullt og allt. Í þeim tilfellum þarf atvinnuleitandi að ávinna sér bótarétt á ný með atvinnuþátttöku. Sjá: http://www.althingi.is/lagas/nuna/2006054.html.

erfitt geti verið fyrir starfsfólk félagsþjónustu að meta vinnufærni. Þá virðist starfsfólk félagsþjónustu almennt ekki vera sátt við að vinnumarkaðssjónarmið ráði því í raun hvort umsækjendur eigi rétt til fjárhagsaðstoðar eða ekki. Fremur eigi að leggja áherslu á faglegar forsendur sem leiddar verða af markmiðum og tilgangi félagsþjónustulaga. Að auki er sleginn sá varnagli að aukið vægi einstaklingsbundins mats muni þyngja málsmeðferð og valda viðbótarálagi á starfsemina, sem einungis sé hægt að mæta með meiri mannafla.

- **Sveitarstjórnarfólk, einkum í stærstu sveitarfélögunum**

  Kjörnir fulltrúar, einkum í stærstu sveitarfélögunum, hafa kallað eftir breytingum til þess að bregðast við „nýju hópunum“. Þá hafa sveitarstjórnarmenn hvatt til aðgerða til þess að varna stjórnlausri fjölgun þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.[25] Stærstu sveitarfélögin eru raunar flest með ákvæði um skerðingar í sínum reglum og hafa beitt þeim, sbr. kafla II iii) hér að framan, en finna fyrir óvissu um hvort ákvæðin séu í raun framkvæmanleg og muni halda ef á þau reynir fyrir alvöru. Þá leggja sveitarfélög, einkum á höfuðborgarsvæðinu, mikla áherslu á að þróa valkvæð verkefni á borð við atvinnutorg, en telja jafnframt æskilegt að slík verkefni fái ákveðnari lagastoð. Reykjavíkurborg er leiðandi í þessu efni en hefur einnig þróað leiðir til þess að svara framfærslusjónarmiðinu með skilyrtri hækkun fjárhagsaðstoðar.

- **Samband íslenskra sveitarfélaga**

  Sambandið fylgir markaðri stefnu í málefnum félagsþjónustu[26] og þar hefur megináherslan verið að lengja bótatímabil ATS í að lágmarki fjögur ár og helst fimm ár eins og var á árunum fyrir 2008. Sambandið vill einnig að lengingin verði með beinu efnisákvæði en ekki bráðabirgðaákvæði við lög um atvinnuleysistryggingar. Afstaða sambandsins er að stjórnvöld ríkisins hljóti fyrst og fremst að bera ábyrgð á „nýju hópunum“ sem til hafa orðið vegna breyttra aðstæðna á vinnumarkaði, a.m.k. þar til nýtt heildarskipulag hefur tekið gildi um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu. Stefna sambandsins er þar sú, að lög um félagsþjónustu nái til allra og þannig að samfella í nærþjónustu verði meginreglan fremur en aðgreind geiraábyrgð skv. mismunandi lögum. Endurskoðun á lagarammanum felur einnig í sér vandað mat á kostnaðaráhrifum vegna skyldna sem flytjast á milli aðila og þeirrar þjónustu sem nauðsynlegt að lögfesta til þess að eyða gráum svæðum í þjónustukerfinu.

Forsvarsmenn hagsmunasamtaka, og annarra þeirra sem eiga sitt undir opinberum bóta- og framfærslukerfum, hafa ekki lýst mótaðri afstöðu til endurskoðunar félagsþjónustulaga, að því er viðkemur ákvæðum um fjárhagsaðstoð en látið í ljós áhyggjur.[27] Ætla verður hins vegar að hagsmunasamtök muni lýsa afstöðu sinni með ákveðnari hætti ef fram kemur heildstæð tillaga í þessu efni.

[25] Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga vék að þessu í ræðu sinni á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga þann 13. október sl., sjá: http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna/HalldorHalldorsson.pdf.
[26] Sjá: http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumorkun-2011-2014.pdf.
[27] Sjá umsögn Öryrkjabandalags Íslands varðandi tillögu um viðbót við 21. gr. félagsþjónustulaganna, frá desember 2009: http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=273&dbnr=712&nefnd=ft.

V. Nánar um lagagrundvöllinn

Í umfjöllun um lagagrundvöll ákvæða um skilyrðingar í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð þarf að leysa úr eftirfarandi álitaefnum, hvort sem spurningar varða heimildir skv. gildandi lögum eða útfærslu með breytingum á gildandi lögum.

1. Hvaða takmarkanir leiða af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar, og að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, varðandi svigrúm löggjafans til þess að fela sveitarfélögum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum?

2. Má félagsþjónusta sveitarfélaga leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir?

3. Hvaða kröfur gerir stjórnarskráin (76. gr. sbr. 65. gr.) til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum? Heimila þessi ákvæði að setja strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks?

4. Hvaða áhrif getur það haft ef óvissa er uppi um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um skilyrðingu eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum?

Lögfræði- og velferðarsvið Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur tekið saman álit þar sem leitað er svara við ofangreindum spurningum. Álitið er í fylgiskjali 4 en helstu niðurstöður þess eru sem hér segir:

<u>Um 1. lið:</u>

Verulegar takmarkanir eru á svigrúmi löggjafans til þess að fela sveitarfélögunum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum. Að lágmarki verður lögákveðið skipulag fjárhagsaðstoðar, þar með talið um skilyrðingar, að vera fyrirsjáanlegt og ákveðið á málefnalegan hátt. Þá þurfa lög að mæla fyrir um samspil hinna tveggja stjórnskipulegu meginreglna sem liggja að baki 76. gr. stjskr., þ.e. annars vegar reglunnar um efnisleg réttindi til handa hverjum einstaklingi (framfærslurétt) og hins vegar reglunnar um að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð.

Hvorki verður talið að gildandi lög hafi að geyma lögákveðið skipulag í ofangreindum skilningi né að þau kveði á um samspil umræddra meginreglna. Meðan svo er hlýtur að vera uppi ákveðin réttaróvissa um heimildir sveitarfélaga til skilyrðinga.

Á hinn bóginn leiðir ekki af 76. gr. stjskr. að girt sé fyrir skipulag sem að einhverju leyti byggi á skilyrðingum en það skipulag verður þá að vera lögbundið og vega saman umræddar meginreglur.

<u>Um 2. lið:</u>

Meginreglan um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og meginreglan um málefnaleg valdmörk, leiða til sömu niðurstöðu, þ.e. að telja verði verulega hæpið að félagsþjónusta sveitarfélaga megi – að óbreyttum lögum – leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um

fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) þau sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir.

Komi til lagabreytinga er það í bestu samræmi við meginregluna um málefnaleg valdmörk að löggjafinn fjalli um bærni félagsþjónustu til þess að beita þeim sjónarmiðum sem fram koma í lögum um ATS og VMST og að þá sé jafnframt tekin afstaða til þess hvernig tryggt verði að starfsfólk félagsþjónustu hafi aðgang að þeirri þekkingu, reynslu og mannafla sem þörf er á til þess að taka ákvarðanir á slíkum grundvelli.

Um 3. lið:

Ljóst er að ákvæði stjórnarskrár, bæði framfærslureglur 76. gr. og jafnræðis- og samræmisreglur 65. gr., gera miklar kröfur til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og reglum sveitarstjórna.

Engin slík umfjöllun er í gildandi lögum og núverandi stjórnvaldsfyrirmæli eru greinilega mjög handahófskennd og ófullkomin.

Jafnræðisregla 65. gr. stjskr. girðir í sjálfu sér ekki fyrir að setja megi strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks, enda sé það gert með hlutlægum og eðlilegum viðmiðum í settum lögum, þar sem byggt er á öllum þáttum meðalhófsreglu.

Um 4. lið:

Óvissa um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um fjárhagsaðstoð eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum kann að hafa þau áhrif að ákvörðun sveitarstjórnar verði talin ólögmæt og haldin ógildingarannmarka. Þessir annmarkar geta lýst sér í því:

- að skyldubundið mat hafi ekki farið fram með réttum hætti,
- að framsal á reglusetningarvaldinu sé of vítt af hálfu löggjafans eða að meðferð þessa valds af hálfu sveitarstjórnar hafi ekki samrýmst tilteknum meginreglum og / eða
- að reglur sveitarstjórnar hafi ekki verið birtar með lögformlegum hætti.

Dómstólar endurmeta þau efnislegu réttindi til handa hverjum einstaklingi sem kennd eru við „framfærslurétt“. Reikna má með að ef dómstóll kemst að því að annmarki sé fyrir hendi skv. ofangreindu verði dómsorð um ógildingu rökstutt með því að ákvörðun sveitarstjórnar skorti lagastoð.

Fylgiskjal 1.

Hugmynd að efni og framsetningu nýrrar 21. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga:

Í stað núgildandi ákvæða 21. gr. komi:

> Félagsþjónusta sveitarfélags metur þörf einstaklinga og fjölskyldna fyrir fjárhagsaðstoð. Matið skal byggjast á reglum sem sveitarstjórn hefur sett sbr. 2. mgr. og miða að því að efla viðkomandi til sjálfshjálpar sbr. 12. gr. laga þessara. Sé fjárhagsaðstoð veitt koma aðrar tekjur umsækjanda til frádráttar þannig að aðstoðin mæti því sem tímabundið vantar upp á svo grunnframfærsla sé tryggð með tilliti til brýnustu útgjalda fyrir einstaklinga og ólíkar fjölskyldugerðir.
>
> Ráðherra gefur út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um veitingu fjárhagsaðstoðar skv. lögum þessum, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök félagsmálastjóra á Íslandi. Sveitarstjórnir setja sér reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar á grundvelli laga þessara og leiðbeinandi reglna ráðherra.
>
> Reglur sveitarstjórna skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.
>
> Heimilt er að binda fjárhagsaðstoð tilteknum skilyrðum, enda sé fjallað um slíka skilyrðingu í reglum hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sé skilyrðingu beitt verður hún að byggjast á mati og má ekki vera óhæfilega íþyngjandi fyrir umsækjanda eða takmarka sjálfsákvörðunarrétt hans með ósanngjörnum hætti. Ennfremur er heimilt að sundurliða fjárhagsaðstoð og láta skilyrði ná til tiltekinna þátta, einkum þeirra sem stuðlað geta að valdeflingu einstaklings.
>
> Ákvörðun sem byggir á einhverjum þeirra skilyrða, sem tiltekin eru í reglum sveitarfélags, skal vera tímabundin innan eftirfarinna marka:
>
> a. Sé byggt á skilyrði með þeim hætti að tiltekinn þáttur fjárhagsaðstoðar sé greiddur skal ákvörðun lengst gilda til sex mánaða í senn. Heimilt er að taka nýja ákvörðun sama efnis að undangengnu mati.
>
> b. Sé byggt á skilyrði með þeim hætti að fjárhæð fjárhagsaðstoðar sæti skerðingu sé skilyrði ekki fullnægt, skal sú skerðing lengst gilda til tveggja mánaða. Ný ákvörðun sama efnis verður einungis tekin einu sinni, að undangengnu mati og þannig að heildartímalengd skerðingar verði þá fjórir mánuðir. Óheimilt er að ákveða ótímabundna eða varanlega skerðingu eða að fjárhæð mánaðarlegrar aðstoðar sé skert um meira en helming.
>
> c. Heimilt er að tímabinda aðstoð aftur í tímann sbr. 6. mgr.
>
> Um framsal sveitarstjórna á valdi til fullnaðarafgreiðslu umsókna um fjárhagsaðstoð fer skv. sveitarstjórnarlögum og nánari ákvæðum í samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélagsins.
>
> Fjárhagsaðstoð er aldrei skylt að veita lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram.

Til skýringar:

Um 1. mgr.

Hér er áréttað það meginhlutverk fjárhagsaðstoðar sveitarfélags að vera öryggisnet til þrautavara, þ.e. tímabundið úrræði og neyðarráðstöfun til þess að forða þeim einstaklingum og fjölskyldum frá örbirgð, sem ekki eiga neinna annarra kosta völ til þess að eiga í sig og á.

Aðrar tekjur sem falla til innan aðstoðartímabils hafa alla tíð komið til frádráttar áður en greiðslur sveitarfélaga eru ákveðnar. Það telst ekki til skerðingar eða skilyrðingar í skilningi 3. og 4. mgr. ef fjárhagsaðstoð er takmörkuð vegna þess að aðrar tekjur geta staðið að hluta undir grunnframfærslu einstaklings eða fjölskyldu, eins og sú grunnframfærsla er ákveðin af hverju sveitarfélagi fyrir sig, á grundvelli leiðbeinandi reglna, sbr. 2. mgr.

Til „brýnustu útgjalda“ í skilningi ákvæðisins telst einkum sá kostnaður sem hlutlægir og eðlilegir mælikvarðar gefa til kynna að óhjákvæmilega falli til svo hlutaðeigandi einstaklingur eða fjölskylda teljist hafa í sig og á. Slíka mælikvarða má m.a. sækja í grunn- og skammtímaviðmið sem reiknuð hafa verið út sem liður í verkefninu *Íslensk neysluviðmið*.

Húsnæðiskostnaður getur einnig talist til brýnustu útgjalda, en eðli málsins samkvæmt er mjög misjafnt hvað þar um er að ræða. Nýlega lögráða einstaklingur, búsettur í foreldrahúsum, ber til að mynda ekki sama húsnæðiskostnað og sá sem stundar sérnám utan heimabyggðar og þarf að standa straum af húsaleigu. Þá skiptir að sjálfsögðu einnig máli hvort hlutaðeigandi fjölskylda býr í eigin húsnæði eða í leiguhúsnæði. Eðlilegt er að fjárhagsaðstoð beinist sérstaklega að þeim sem þurfa að standa straum af leigugreiðslum að teknu tilliti til húsaleigubóta eða annars opinbers húsnæðisstuðnings. Fjárhagsaðstoð er hins vegar ekki ætlað að greiða af lánum eða annarri fjárfestingu umsækjanda í húsnæði.

Í gildandi reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð er með margvíslegum hætti tekið mið af mismunandi húsnæðiskostnaði. Þannig hefur Reykjavíkurborg mælt fyrir um að umsækjandi geti fengið greiðslur til viðbótar grunnfjárhæð, sýni hann fram á að hann beri húsnæðiskostnað að teknu tilliti til húsaleigubóta. Þá mun algengt að sveitarfélög kveði á um það í reglum sínum að einstaklingum sem búa hjá fjölskyldu eða öðrum nánum ættingjum skuli að jafnaði reikna hálfa grunnfjárhæð aðstoðar, eða mismun á þeirri upphæð og tekjum þeirra. Öðrum einstaklingum, sem ekki hafa húsnæðiskostnað, skuli að jafnaði reikna 2/3 hluta af grunnfjárhæð. Sjá t.d. reglur félagsmálaráðs Akureyrarbæjar um fjárhagsaðstoð.

<u>Um 2. mgr.</u>

Lagt er til að gildandi fyrirkomulag á útgáfu leiðbeininga til sveitarfélaga verði fært í svipað horf og tekið var upp með nýjum lögum um málefni fatlaðs fólks, samhliða yfirfærslu þess málaflokks frá ríki til sveitarfélaga þann 1. janúar 2011. Ákvæði í þeim lögum hafa verið framkvæmd þannig að fullt samráð er haft við Samband íslenskra sveitarfélaga um gerð og útgáfu leiðbeininganna.

Að baki útgáfunni búa þau löggjafarsjónarmið að sveitarstjórnir hafi „hliðsjón“ af efni slíkra skjala við setningu eigin reglna um framkvæmd þjónustu. Samkvæmt lögskýringargögnum er á því byggt að þessi skjöl skuli gefin út en ekki birt eins og gildir um reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli. Það endurspeglar að skjölin hafi ekki að geyma „settan rétt“ í stjórnskipulegum eða réttarheimildafræðilegum skilningi, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 15/2005.

Við setningu nýrra laga um málefni fatlaðs fólks tók löggjafinn af öll tvímæli um að virða beri stjórnarskrárbundinn sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Fram kom að enginn vilji sé til þess að setja sveitarfélögunum bindandi reglur í þeim efnum sem leiðbeiningarnar snúa að. Þá er áréttað að sveitarfélög þurfi að hafa svigrúm til þess að þróa þjónustu sína samhliða því að nauðsynlegt samræmi sé tryggt í ljósi ólíkra þarfa og aðstæðna.

Um 3. mgr.

Í gildandi lögum er ekki kveðið á um það berum orðum að reglur sveitarfélags um fjárhagsaðstoð skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Almennt hefur þó verið gengið út frá því að slík birting fari fram, í það minnsta eftir að umboðsmaður Alþingis komst að niðurstöðu í þá veru með áliti dags. 3. júlí 2003 (mál nr. 2625/1998).

Ekki hefur verið gerð úttekt á því hversu mörg sveitarfélög hafa birt reglur sínar um fjárhagsaðstoð í B-deild en einföld leit í rafrænu gagnasafni Stjórnartíðinda með efnisorðinu „fjárhagsaðstoð“ sýnir að frá og með árinu 2001 hafa 23 sveitarfélög af 76 birt reglur með því efni. Sama úttekt bendir til þess að einungis tvö sveitarfélög, Reykjavíkurborg og Hafnarfjarðarkaupstaður, hafi birt endurskoðaðar reglur á síðustu sex árum.

Rétt er að tekið sé af skarið um það með lögum að reglur sveitarstjórna um fjárhagsaðstoð skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda og að gefinn sé árs frestur fyrir sveitarfélög að birta endurskoðaðar reglur sínar með þeim hætti.

Um 4. mgr.

Lagt er til að í lög um félagsþjónustu sveitarfélaga komi ákveðin lagastoð fyrir því að binda veitta fjárhagsaðstoð skilyrðum. Tekið er mið af hliðstæðu ákvæði í norskum lögum.

Um 5. mgr.

Hér er fjallað nánar um skilyrðingar, sem í grunninn geta verið af tvennum toga:

Í a-lið kemur fram að skilyrði varði tiltekinn þátt fjárhagsaðstoðar, sem sé greiddur meðan skilyrði er fullnægt. Þetta myndi t.d. geta átt við varðandi samgöngukostnað sem umsækjandi þarf að leggja í til þess að sækja nám eða atvinnutengd úrræði.

Ákvörðun af þessum toga er ekki íþyngjandi fyrir viðtakanda fjárhagsaðstoðar með sama hætti og ef skerðingu er beitt. Má frekar líta á slíka skilyrðingu þannig að sett sé mörk á þá ívilnun sem umsækjanda er boðin, í þeim tilgangi að efla hann og styrkja í virkni. Eru það rök fyrir því að slíka ákvörðun megi taka til sex mánaða í senn, t.d. þannig að viðtakandi aðstoðar fái vilyrði fyrir bílastyrk til þess að sækja nám um einnar annar skeið. Af sömu ástæðu þarf ekki að setja skorður við því að ný ákvörðun, sama efnis, taki við af hinni fyrri.

Í b-lið er gert ráð fyrir að binda megi fjárhagsaðstoð skilyrði á þann veg að fjárhæð fjárhagsaðstoðar sæti skerðingu sé skilyrði ekki fullnægt. Ljóst er að hér í öllum tilvikum um mjög íþyngjandi ákvörðun að ræða, sem einungis verður tekin að uppfylltum öllum meginreglum um málsmeðferð, form og efni stjórnvaldsákvarðana. Þá leiðir af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar að heimild löggjafans til framsals á ákvörðunarvaldi um slíka skerðingu sætir verulegum takmörkunum.

Í fyrsta lagi er áskilið að ákvörðun í einstökum tilvikum verði einungis byggð á reglum sem sveitarstjórn hefur sett með formbundnum hætti og birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. ákvæði 2. mgr. Með þeim hætti er grunnréttaröryggi tryggt auk þess sem öll almenn sjónarmið um túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla eru viðtakanda í vil.

Í öðru lagi er áskilið að skerðing megi lengst gilda til tveggja mánaða og að ný ákvörðun sama efnis verður einungis tekin einu sinni, að undangengnu mati og þannig að heildartímalengd skerðingar verði þá fjórir mánuðir. Óheimilt er því að ákveða ótímabundna eða varanlega skerðingu auk þess sem sú mikilvæga takmörkun er gerð að ekki megi skerða fjárhæð mánaðarlegrar aðstoðar um meira en helming. Síðast nefnda atriðið hefur verið í reglum sveitarfélaga og má sem dæmi nefna að í 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð hjá Hafnarfjarðarbæ kemur fram að hafi umsækjandi hafnað atvinnu eða sagt starfi sínu lausu án viðhlítandi skýringa sé heimilt að greiða honum allt að hálfri grunnfjárhæð framfærsluaðstoðar þann mánuðinn sem hann hafnar vinnu svo og mánuðinn þá á eftir.

Takmörkun á heildartímalengd skerðingar tekur til þess að ný ákvörðun sama efnis verði einungis tekin einu sinni. Það útilokar hins vegar ekki að breyttar forsendur í máli umsækjanda um fjárhagsaðstoð geti kallað á nýja málsmeðferð, m.a. með tilkomu úrræða af annarri tegund.

Í þriðja lagi er ljóst að skilyrði, sem sett eru og geta leitt til skerðingar, verða alltaf að vera fullkomlega málefnaleg og í nánu samhengi við þá þætti sem eru orsök þess að fyrir hendi er þörf fyrir aðstoð. Sjónarmið um virkni á vinnumarkaði koma hér einkum til skoðunar en alltaf háð því að mat og greining hafi sýnt fram á að viðtakandi aðstoðar sé fær um að taka þátt í námstengdum úrræðum, atvinnutengdum verkefnum, starfsþjálfun, eða starfsendurhæfingu.

Liggi hins vegar fyrir að hæfing viðkomandi muni þurfa að byggjast á sjónarmiðum um félagslega eða heilsutengda þætti, er ljóst að mun ólíklegra er að slík sjónarmið teljist fullkomlega málefnaleg með sama hætti og virkni á vinnumarkaði og þannig að skilyrði sé í nægjanlegu samhengi við orsök þess að aðstoðar er leitað.

Framkvæmd umliðinna ára tekur einnig af skarið um að félagsþjónusta sveitarfélaga hefur ekki beitt skilyrðingum gagnvart þeim hópum sem leita fjárhagsaðstoðar vegna viðvarandi félagslegra og heilsutengdra erfiðleika. Engin ástæða er til þess að ætla að breyting verði þar á. Fyrirliggjandi tillaga mun hins vegar einkum gera félagsþjónustu sveitarfélaga kleift að beita skilyrðingum í samhengi við þróun atvinnutengdra úrræða, á borð við atvinnutorg, sem unnið er að vegna gerbreyttra aðstæðna á vinnumarkaði. Lagabreytingin mun einnig tryggja að þótt byggt sé á atvinnutengdum sjónarmiðum, muni ákvörðun alltaf byggjast á greiningu og ráðgjöf félagsþjónustunnar og þannig sé tryggt að til staðar sé nauðsynlegt samræmi og jafnræði milli þeirra hópa sem missa rétt til atvinnuleysisbóta.

Leggja verður ríka áherslu á að í öllum tilvikum þar sem til greina getur komið að beita skilyrðingu um virkni á vinnumarkaði, verður að liggja fyrir áætlun um það hvernig hlutaðeigandi einstaklingur hyggst ná markmiðum sínum um virkni og atvinnutengda hæfingu. Vinnumálastofnun hefur þróað leiðir við gerð slíkra einstaklingsbundinna áætlana auk þess sem sú aðferðafræði hefur verið að ryðja sér til rúms á öðrum sviðum nærþjónustu. Mikilvægt er að þáttur þessara áætlana eflist og að aukið samstarf verði viðhaft um gerð þeirra.

Í c-lið er vísað til þeirrar reglu sem fram kemur í gildandi lögum en ekki er lagt til að breytingar verði á því viðmiði að aldrei sé skylt að veita fjárhagsaðstoð lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram. Takmörkun á því hversu langt aftur í tímann aðstoð er veitt á samsvörun við skilyrðingar, en fleiri atriði koma hér einnig til skoðunar, þar á meðal þau tilvik þegar fjárhagsaðstoð er veitt meðan verið að fjalla um rétt umsækjanda hjá almannatryggingum eða öðrum framfærslukerfum, þar sem bætur eru greiddar aftur í tímann. Eðlilegt er að

sveitarfélög veiti fjárhagsaðstoð við þessar aðstæður með því skilyrði að endurgreiðsla komi af útgreiddum bótum. Lagabreytinga er hins vegar þörf til þess að stjórnvöld almannatrygginga geti ráðstafað hluta af bótum með beinni endurgreiðslu.

Með sama hætti þurfa lög að taka af skarið um mörk milli félagsþjónustunnar og VMST þegar kemur að afgreiðslu umsókna um atvinnuleysisbætur aftur í tímann.

Fylgiskjal 2.

Samanburður stuðla um heildarútgjöld mismunandi fjölskyldugerða sem margfeldi af útgjöldum einstaklings

Framfærsla barna talin með (leið A)		
Fjölskyldustærð	*Stuðull*	*Grunnfjárhæð*
Einstaklingur	X 1	128.818 kr.
Tveggja manna fjölskylda	X 1,6	206.108 kr.
Þriggja manna fjölskylda	X 1,8	231.872 kr.
Fjögurra manna fjölskylda	X 2,0	257.635 kr.
Fimm manna fjölskylda	X 2,2	283.399 kr.

Framfærsla barna ekki talin með (leið B)		
Fjölskyldustærð	*Stuðull*	*Grunnfjárhæð*
Einstaklingur	X 1	128.818 kr.
Hjón/sambúðarfólk	X 1,6	206.108 kr.

Samkvæmt gildandi leiðbeiningum um reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga:

Samkvæmt niðurstöðum í rannsókninni *Íslensk neysluviðmið*:

Skammtímaviðmið (heildarútgjöld)		
Fjölskyldustærð	*Stuðull*	*Neysluviðmið **
Einstaklingur	X 1	135.936 kr.
Tveir fullorðnir	X 1,42	193.029 kr.
- og eitt barn	X 1,70	231.091 kr.
- og tvö börn	X 2,04	277.309 kr.
- og þrjú börn	X 2,25	305.856 kr.
- og fjögur börn	X 2,55	346.637 kr.
- og fimm börn	X 2,68	364.308 kr.
Þrír fullorðnir	X 1,83	248.763 kr.
- og eitt barn	X 2,21	300.419 kr.
- og tvö börn	X 2,45	333.043 kr.
- og þrjú börn	X 2,79	379.261 kr.
- og fjögur börn	X 2,96	402.371 kr.
- og fimm börn	X 3,10	421.402 kr.

Grunnviðmið (heildarútgjöld án húsnæðis)		
Fjölskyldustærð	*Stuðull*	*Neysluviðmið ***
Einstaklingur	X 1	86.530 kr.
Tveir fullorðnir	X 1,75	151.428 kr.
- og eitt barn	X 2,36	204.211 kr.
- og tvö börn	X 2,87	248.341 kr.
- og þrjú börn	X 3,29	284.684 kr.
- og fjögur börn	X 3,56	308.047 kr.
- og fimm börn	X 3,76	325.353 kr.
Þrír fullorðnir	X 2,51	217.190 kr.
- og eitt barn	X 3,11	269.108 kr.
- og tvö börn	X 3,63	314.104 kr.
- og þrjú börn	X 4,04	349.581 kr.
- og fjögur börn	X 4,31	372.944 kr.
- og fimm börn	X 4,52	391.116 kr.

* Forsendur einstaklings: barnlaus, eigið húsnæði með hitaveitu, búseta í höfuðborginni af dæmigerðri stærð. Án samgangna.

** Forsendur einstaklings: barnlaus, búseta á höfuðborgarsvæðinu, án húsnæðis og samgangna

Fylgiskjal 3.

Úr skýrslu um félagsþjónustu sveitarfélaga 2011:

Heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar og meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á heimili 1997–2010

	Útgjöld í þús. króna	% breyting frá fyrra ári	Meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á mánuði í kr.	% breyting frá fyrra ári
1997	1.909.926		86.469	
1998	1.635.579	-14%	75.890	-12%
1999	1.488.541	-9%	83.260	10%
2000	1.541.841	4%	81.717	-2%
2001	1.654.297	7%	88.474	8%
2002	2.208.762	34%	93.119	5%
2003	2.462.691	11%	97.029	4%
2004	2.377.152	-3%	100.095	3%
2005	2.120.060	-11%	104.200	4%
2006	1.879.483	-11%	97.748	-6%
2007	1.787.830	-5%	102.832	5%
2008	1.989.395	11%	102.090	-1%
2009	2.411.339	21%	96.481	-5%
2010	2.987.149	24%	101.342	5%
Breyting 97-10	1.077.223		14.873	
% breyting 97-10	56%		17%	

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. Skýring: Kostnaðartölur á verðlagi ársins 2010.

Heildargreiðslur sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar og meðalfjárhæð fjárhagsaðstoðar á heimili 2007–2010 eftir landshlutum

	2007		2008		2009		2010		Breyting 2007 -2010		% breyting 2007-2010	
	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárh fjárhagsaðs t á mán í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárh fjárhagsaðs t á mán í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárh fjárhagsaðs t á mán í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárh fjárhagsaðs t á mán í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárh fjárhagsaðs t á mán í kr.	Útgjöld í þús. króna	Meðalfjárh fjárhagsaðs t á mán í kr.
Reykjavík	1.272.251	115.639	1.206.059	106.788	1.631.708	106.690	1.984.894	107.472	712.643	-8.167	56%	-7%
Höfuðborgarsv án Rvk	222.356	100.116	477.567	137.350	408.496	93.306	516.528	97.238	294.172	-2.878	132%	-3%
Suðurnes	57.073	75.095	73.107	65.788	108.509	83.661	139.412	77.044	82.339	1.949	144%	3%
Vesturland	37.972	94.459	48.317	89.976	49.773	91.327	81.523	90.986	43.551	-3.473	115%	-4%
Vestfirðir	15.810	68.147	11.099	59.992	14.430	61.405	16.078	71.144	268	2.997	2%	4%
Noðurland vestra	14.787	77.014	11.367	71.045	16.643	74.298	24.392	67.944	9.605	-9.070	65%	-12%
Norðurland eystra	95.069	57.653	97.015	50.060	86.902	49.944	110.414	113.947	15.345	56.294	16%	98%
Austurland	22.121	81.929	20.165	90.426	17.307	68.406	26.090	79.062	3.969	-2.867	18%	-3%
Suðurland	50.392	76.584	44.698	78.281	77.570	75.531	87.817	79.437	37.425	2.853	74%	4%
Landið allt	1.787.830	746.634	1.989.395	749.706	2.411.339	704.568	2.987.148	784.274	1.199.318	37.640	67%	5%

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. Skýring: Kostnaðartölur á verðlagi ársins 2010.

Tafla 2.2.4C. Meðalfjöldi mánaða greitt á hverja fjölskyldu 1997 – 2010

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Meðalfjöldi mánaða greitt	3,9	4,5	4,1	4,1	3,8	4	4	4,2	4,2	4,2	4,1	3,9	4,2	4,3
% breyting frá fyrra ári		15%	-9%	0%	-7%	5%	0%	5%	0%	0%	-2%	-5%	8%	2%

Heimild: Hagstofa Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Fylgiskjal 4.

Álit um lagagrundvöll reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð: