



GRÁU SVÆÐIN Í
VELFERÐARÞJÓNUSTUNNI

2016/21

Gráu svæðin í velferðarþjónustunni
© Samband íslenskra sveitarfélaga 2016 /21 – október 2016
Lögfræði- og velferðarsvið
Borgartúni 30
Pósthólf 8100 – 128 Reykjavík
Ábyrgðarmaður: Guðjón Bragason

Í stefnumörkun 2014 - 2018, sem samþykkt var í stjórn sambandsins þann 21. nóvember 2014 á grundvelli umfjöllunar á XXVIII. landsþingi þess, segir m.a.:

„Sambandið skal vinna markvisst að því að fækka gráum svæðum þar sem ábyrgðarskil ríkis og sveitarfélaga eru ekki nægjanlega ljós á sviði skóla- og velferðarmála. Með því má tryggja skilvirkari þjónustu við alla sem þurfa á velferðarþjónustu að halda.“

Hvað er átt við með „gráum svæðum“?

Þegar rætt er um „grá svæði“ er átt við að notendur tiltekinnar velferðarþjónustu fái lakari úrlausn sinna mála en efni standa til vegna óskýrrar verka- og ábyrgðarskiptingar þeirra aðila sem veita þjónustuna.

Hugtakið velferðarþjónusta er hér notað í víðum skilningi og tekur til félagslegrar þjónustu, heilbrigðisþjónustu, skólaþjónustu, málefna aldraðra og barnaverndar, auk þeirrar þjónustu sem veitt er í þágu velferðar þeirra sem eru vistaðir á stofnunum öðrum en sjúkrahúsum og öldrunarstofnunum.

Í umræðu undanfarinna missera hafa gjarnan komið upp tvenns konar sjónarhorn, þar sem vandamál tengd gráum svæðum eru skoðuð:

- a) út frá þeim þjónustukerfum sem í hlut eiga, og þess freistað að leita skýringa og úrlausna út frá atriðum sem varða samspil og virkni þessara kerfa; eða
- b) út frá sjónarhorni notandans og leitað lausna á þeim með það að leiðarljósi að fækka þeim notendum sem á hverjum tíma upplifa sig á gráu svæði milli þjónustukerfa. Viðleitnin er þá jafnan sú að greina mögulegan farveg fyrir úrbætur og setja mælistiku á framganginn, m.a. með nauðsynlegum lagabreytingum.

Í því yfirliti sem hér fer á eftir er leitast við að svara spurningum varðandi grá svæði út frá báðum sjónarhornum. Fyrri hlutinn felst í ákveðinni rýni á þjónustukerfin en í þeim síðari er sjónum beint að einstökum notendahópum sem hafa verið tengdir við grá svæði.

Yfirlitið er tekið saman af lögfræði- og velferðarsviði Sambands íslenskra sveitarfélaga sem innlegg í almenna umræðu um þróun velferðarþjónustunnar hér á landi og til að vinna að því markmiði sem fram kemur í stefnumörkun sambandsins um að fækka gráum svæðum.

Grábókin

Það var á árinu 2011 sem sambandið hóf markvissa kortlagningu á ábyrgðarskilum í velferðarþjónustu. Tilfnið var þróun sem leiddi af efnahagshruninu 2008 og lýsti sér í stigvaxandi niðurskurði opinberra útgjalda til velferðarmála og auknum kröfum um hagræðingu.

Upphaf vinnunnar mátti meðal annars rekja til umræðna með stjórnendum Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins (GRR) varðandi ADHD-greiningar og stöðu fleiri hópa barna. Yfirfærsla á málaflokki fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga hafði einnig leitt í ljós margvísleg óskýr ábyrgðarskil, bæði á milli þjónustukerfa og innbyrðis á milli stofnana.

Fyrsti listinn var afrakstur vinnu í félagsþjónustunefnd sambandsins og kortlagði óskýr ábyrgðarskil gagnvart rúmlega 20 notendahópum (börnum og fullorðnum) á árinu 2012. Endurskoðað yfirlit var síðan gefið út haustið 2014 og hlaut í umræðunni viðurnefnið „grábók“ meðal annars með vísan til hvítbóka sem ríkisstjórnin var að gefa út um þær mundir.

Listinn yfir gráu svæðin er lifandi skjal og nýjasta útgáfa hans aðgengileg á vef sambandsins: <http://www.samband.is/verkefning/felagsthjonusta/utgefid-efni/>.

Hvernig verða grá svæði til?

Eðli velferðarþjónustu kallar í ríkum mæli á samstarf og teymisvinnu milli allra þeirra aðila sem koma að því að aðstoða einstaklinga og fjölskyldur. Í raun má segja að grátt svæði byrji að verða til um leið og hnökrar koma upp í samstarfinu og nauðsynlegt samstarf hættir að eiga sér stað. Þetta getur átt sér margvíslegar orsakir en skortur á fjármögnun er án efa algengasta ástæðan. Afleiðing verður þá t.d. langir biðlistar eftir þjónustu eða að ekki er lengur boðið upp á úrræði eða þjónustu.

Gagnvart notandanum er birtingarmyndin sú að samfellu fer að vanta í þjónustuna - rof verður í verkferlum og í stað samþættrar aðstoðar fara þjónustupættir að lifa sjálfstæðu lífi.

Viðleitni til þess að tryggja samfellu og samþættingu í þjónustu var eitt af meginmarkmiðunum með yfirfærslu á þjónustu frá ríki til sveitarfélaga. Yfirfærsla á málaflokki fatlaðs fólks sýndi að ná mætti árangri að þessu leyti. Til umræðu hefur verið að færa aðra málaflokka yfir til sveitarfélaga með hliðstæðum hætti, m.a. málefni aldraðra og rekstur framhaldsskóla. Slík yfirfærsla myndi mögulega leysa grá svæði, sem m.a. lýsa sér í því að óljóst er hvaða þjónustu sveitarfélög eigi að veita íbúum á hjúkrunarheimilum. Þá myndi yfirfærsla á rekstri framhaldsskólans tryggja betri samfellu milli skólastiga og auðvelda framkvæmd sérfræðiþjónustu sem mjög er kallað eftir í skólakerfinu, sér í lagi á framhaldsskólastigi.

Það leiðir einnig af eðli velferðarþjónustu að grá svæði munu sjálfsagt alltaf vera til, enda auðvelt að halda því fram að þjónustu megi alltaf bæta og efla þá teymisvinnu sem fram fer. Mikilvægasta atriðið í því sambandi er þó ævinlega að tryggja stöðuga viðleitni til þess að greina hvar má gera betur og ganga skipulega til verks í því að eyða þeim gráu svæðum sem greiningin leiðir í ljós. Hafa ber einnig hugfast að grá svæði eru líklegust til þessa að bitna á yngstu kynslóðunum, þar sem flókið og tímafrekt getur reynst að greina þann vanda sem við er að etja. Auk þess getur verið um samverkandi orsakir að ræða, t.d. fíknivandi í samspili við persónulega erfiðleika hjá ungmennum. Eigi notendahópur sér fáa málsvara, er einnig líklegri en ella að hann búi til langframa við óskýra verkaskiptingu milli opinberra aðila.

Landamærabúar og einskis manns land

Grá svæði koma einkum fram á mörkum tveggja eða fleiri þjónustukerfa þar sem óljóst er hvar ábyrgð og skyldum eins kerfis sleppir og hvar ábyrgð og skyldur annars kerfis taka við. Í einhverjum tilvikum má líkja þessu við „einskis manns land“ á landakorti, þ.e. svæði sem ekki er hægt að skera úr um hverjum skuli tilheyra. Notandi sem lendir á slíku gráu svæði upplifir að þjónustuaðilar beggja vegna vísa honum frá.

Í einhverjum tilvikum eru skilin milli þjónustukerfa út af fyrir sig skýr en óvissa kemur upp um það hvorum megin hryggjar einstaklingurinn lendir. Þessi vandi er stundum kenndur við stöðu „landamærabúa“ þar sem mismunandi flokkunar- eða greiningarviðmið ráða því hvoru megin marka notandinn lendir. Sé viðmiðum breytt færir það notandann á milli þjónustukerfa og í mörgum tilvikum upplifir hann að þjónustan verði mun verri fyrir bragðið.

Kerfislægur vandi

Sú kortlagning sem farið hefur fram á vettvangi sambandsins bendir eindregið til þess að gráu svæðin í velferðarþjónustunni séu kerfislægur vandi. Víða má sjá að þeir aðilar sem bera ábyrgð á því að veita þjónustu starfi ekki nógu vel saman og vísi jafnvel ábyrgð hver á annan. Þetta á meðal annars við í samskiptum barnaverndaryfirvalda og félagsþjónustu varðandi börn sem glíma við fjölbættan vanda (sjá hér á eftir).

Rétt er að hafa í huga að þótt kortlagning sambandsins beinist fyrst og fremst að óskýrri verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, geta grá svæði einnig myndast innan þeirrar þjónustu sem sveitarfélögin veita sem og milli ólíkra ríkisstofnana. Niðurskurður hjá ríkisstofnunum, sem var mest áberandi á árunum 2010 - 2012, kom ekki hvað síst fram í því að stofnanir hættu einhliða að sinna verkefnum í hagræðingarskyni eða breyttu verklagi og skilgreiningum. Í mörgum tilvikum jukust útgjöld samhliða hjá öðrum ríkisstofnunum en iðulega var brugðist við þeim með aukinni kostnaðarhlutdeild notenda, t.d. varðandi lyf og aðra heilbrigðisþjónustu. Afleiðingin af því er fjölgun beiðna til sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð til þess að standa undir þessum kostnaðarauka notenda. Til lengri tíma litið eykur þessi þróun því fyrst og fremst útgjaldaþrýstinginn á sveitarfélög.

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er í eðli sínu tímabundin neyðaraðstoð sem veitt er til þess að viðtakandinn geti náð að bjarga sér sjálfur. Þá er það hlutverk fjárhagsaðstoðar að brúa bilið meðan notandi er á biðtíma eftir varanlegum úrræðum og stuðningi.

Vinna ber gegn því með öllum ráðum að notendur festist til langframa inni á fjárhagsaðstoð. Komi í ljós að fjárhagsaðstoðin verður varanleg er gengið gegn tilgangi og markmiðum aðstoðarinnar.

Dæmi eru um að opinberir aðilar vísi fólki á fjárhagsaðstoð án þess að það eigi möguleika á því að afla sér með öðrum hætti tryggrar framfærslu til framtíðar. Fullorðnir foreldrar, sem koma hingað til lands á grundvelli fjölskyldusameiningar við innflytjanda, eiga í mörgum tilvikum engan rétt til lífeyris frá fyrra heimalandi. Þessir einstaklingar munu aldrei öðlast rétt til lífeyris úr almannatryggingakerfinu og þurfa því að reiða sig á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga til æviloka.

Svipuð tilhneiging hefur átt sér stað varðandi ýmis samstarfsverkefni sem ríki og sveitarfélög hafa stofnað til. Tilgangur þessara verkefna er að afla reynslu um það hvernig þróa megi tiltekna þjónustupætti, til dæmis tilraunaverkefni til styrktar langveikum börnum og börnum með ADHD greiningu og verkefni um lengda viðveru fatlaðra skólabarna.

Reynslan af þessum verkefnum er hins vegar ekki gerð upp og engin afstaða tekin til þess hver eigi að veita þjónustuna og með hvaða hætti. Afleiðingin er sú að sveitarfélögin sitja uppi með miklar væntingar notenda í nærsamfélaginu um áframhaldandi þjónustu án þess að löggjafinn hafi ákveðið ábyrgðar- og verkaskiptingu og tilhögun fjármögnunar.

Geiraábyrgð

Margvísleg tregðulögmál í stjórnsýslunni stuðla að viðhaldi grárra svæða. Stjórnkerfi ríkisins er bundið margvíslegum hefðum m.a. um skiptingu málaflokka milli ráðuneyta. Þá skortir lagaramma um stjórnsýslu velferðarmála þar sem tekið er af skarið um það að þjónustulög skuli skýrð með tiltekna meginreglur að leiðarljósi og þannig leyst úr árekstri milli ólíkra lagaákvæða. Vandí af því tagi sem hér er lýst er ekki séríslenskt fyrirbæri en áhugavert er hvernig brugðist hefur verið við honum í Danmörku. Þegar kemur að þjónustu við fatlað fólk þar í landi gildir sú meginregla að sérhver opinber aðili beri ábyrgð á því að sú þjónusta sem hann veitir sé jafnframt aðgengileg fyrir fólk með fötlun. Þessi regla er kennd við geiraábyrgð (sektoransvar) og um framkvæmd hennar í Danmörku má nefna tvö dæmi:

- (1) Rekstraraðilar almenningssamgangna bera ábyrgð á því að tryggja að fatlað fólk komist leiða sinna til jafns við ófatlað fólk. Fjallað er um þessar skyldur í lögum um almenningssamgöngur en ekki í lögum um þjónustu við fatlað fólk.
- (2) Allir opinberir aðilar bera ábyrgð á því að tryggja túlkun (þ.m.t. táknmálstúlkun) gagnvart sínum notendum. Túlkun er því ekki sértæk fötlunarþjónusta heldur er hverjum opinberum aðila skylt að útvega túlkun, svo fatlaðir notendur geti notið viðkomandi þjónustu til jafns við ófatlað fólk.

Með innleiðingu hérlendis á meginreglum um samspil þjónustukerfa, einkum um geiraábyrgð, mætti leysa úr mörgum óljósum ábyrgðarskilum. Eins og sakir standa er hins vegar einungis að finna í íslenskum lögum fáein einangruð dæmi um geiraábyrgð. Nefna má í því sambandi 4. mgr. 5. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga, þar sem ábyrgð á því að tryggja túlkun, þ.m.t. táknmálstúlkun, er lögð á viðkomandi þjónustuveitanda í heilbrigðisþjónustu. Hliðstæð regla um túlkun er í 4. mgr. 18. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla.

Markmið að baki opinberum stuðningi

Stjórnendur Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga hafa bent á að skörun verksviða ríkis og borgar hafi orðið sífellt meira áberandi við ákvörðun á opinberum stuðningi við einstaklinga og fjölskyldur. Jafnframt er vísað til þess meginmarkmiðs að stuðningurinn fari á réttan stað, þ.e. til þeirra sem þurfa mest á aðstoð hins opinbera að halda.

Sameiginlegir sjóðir landsmanna - hvort sem ríki eða sveitarfélög halda utan um þá - eru takmarkaðir og nauðsynlegt að forgangsraða fjárhagsaðstoð þannig að henni sé ráðstafað til þeirra sem hafa raunverulega þörf fyrir stuðning. Eftir því sem frekast er kostur þarf að tryggja að komið sé í veg fyrir misferli, tvígreiðslu bóta og önnur slík atriði.

Sú kortlagning sem fram hefur farið byggir á þeim útgangspunkti að horfa verði á hið opinbera í heild. Það er engin hagræðing í því fólgin að ríkið yti verkefnum / útgjöldum yfir á sveitarfélögin eða öfugt. Þá getur skortur á samvinnu milli ríkis og sveitarfélaga og óljós lagaákvæði leitt til sóunar og mun verri þjónustu en ella væri mögulegt að veita fyrir sömu fjármuni úr sameiginlegum sjóðum.

Samkomulag um opinber fjármál

Samkomulagið var undirritað 18. apríl 2016 og felur í sér tímamót í fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Á verkefnalista samkomulagsins er sérstaklega vikið að gráum svæðum þar sem segir:

e. Farið verði yfir verkaskiptamál með sérstakri áherslu á að skýra svokölluð grá svæði milli ríkis og sveitarfélaga hvað varðar ábyrgð og fjármögnun, einkum innan velferðarþjónustunnar.

Samkomulagið felur í sér mikilvæga viðurkenningu á því að breyta verði hugsunarhætti þegar kemur að stefnumarkandi ákvörðunum sem hafa áhrif á fjárhag hins opinbera - ríkis og sveitarfélaga.

Úrlausnarefnin

Taka má saman nokkur atriði sem reynslan hefur leitt í ljós að skili árangri hvað varðar umbætur í samspili milli opinberra stuðningskerfa:

- Skýrari ábyrgðarskipting, m.a. með yfirfærslu málaflokka
- Horft á fjármál hins opinbera sem eina heild
- Lagarammi um teymisvinnu, sem m.a. tekur á gagnaöflun og upplýsingamiðlun
- Samningsstjórnun

Þá er mikilvægt að nota tækifærin, þegar þau gefast við, skipulagsbreytingar og innleiðingu á nýrri löggjöf. Markmið í allri löggjafarvinnu ætti að vera að fækka gráum svæðum og tryggja að stuðningur rati til þeirra sem mest þurfa á honum að halda.

Framtíðarsýn sambandsins

- Sambandið gæti hagsmuna sveitarfélaga fyrst og fremst með að sporna gegn „verkefnaskriði“ milli ríkis og sveitarfélaga
- Viðurkennt verði að hlutverk og eðli fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga er að veita tímabundna neyðaraðstoð
- Geiraábyrgð annarra stuðningskerfa hins opinbera verði skýrari
- Unnið verði markvisst að meðvitund ríkisstofnana og löggjafans um að hagræðing hjá hinu opinbera næst ekki með því að ýta verkefnum og útgjöldum yfir á sveitarfélögin

Jafnframt verði sveitarfélögin studd í því að standa í fæturna og hafna viðtöku nýrra verkefna sem þeim eru ekki falin með lögum.

Um einstaka notendahópa

Börn og ungmenni

Óskýr verkaskipti ríkis og sveitarfélaga hvað varðar málefni barna og ungmenna var kveikjan að umræðunni um gráu svæðin sem hófst á árinu 2011. Stærstu gráu svæðin eru tilgreind hér að neðan en atriðin eru fleiri þar sem reynir á óskýr verkaskipti, m.a. gagnvart aðgengi grunnskólanema að framhaldsskólaáföngum, sem lögfest var á sínum tíma með það fyrir augum að auka samfellu á milli skólastiga.

Börn með fjölþættan vanda

Þetta verkefni er af þeirri stærðargráðu að þörf er margra samstilltra aðgerða til þess að árangri verði náð. Um er að ræða 10-15 börn á hverjum tíma á landinu öllu og er fjárhagslegt umfang fyrir sveitarfélögin umtalsvert. Svo dæmi sé tekið, er áætlaður kostnaður vegna sjö barna hjá Reykjavíkurborg um 480 m.kr. á þessu ári (2016) og er þá ótalinn kostnaður annarra sveitarfélaga. Fyrstu skref hafa verið stigin með fyrirheitum í geðheilbrigðisáætlun sem samþykkt var sem þingsályktun í vor. Hins vegar er staðan sú að tilfærsla hefur orðið á útgjöldum frá ríki til sveitarfélaga sem endurspeglast síðan í verri aðgangi að heilbrigðisþjónustu. Jafnframt þarf að setja skýrari lagastoð fyrir samstarfi félagsþjónustu,

heilbrigðisþjónustu og barnaverndar um málefni þessara barna. Unnið er að því verkefni við endurskoðun þeirra laga sem gilda um félagsþjónustu sveitarfélaga, en jafnframt þarf að skerpa á þeim lagaskyldum sem hvíla á ríkinu skv. barnaverndarlögum.

Afstaða sambandsins: Lögð er megináhersla á að tryggð verði fjármögnun á þeirri þjónustu sem þessi hópur barna þarf nauðsynlega á að halda, en í skýrslu svonefndrar endurmatsnefndar var talið að sú fjárhæð gæti numið allt að 400 m.kr. á ári.

Börn með þörf fyrir þjónustu talmeinafræðings

Samkomulag á milli velferðarráðuneytisins (VFRN) og sambandsins um skiptingu ábyrgðar vegna talmeinaþjónustu við börn með framburðarfrávik, málþroskafrávik og stam var undirritað 2014. Þá var gerður rammisamningur milli Sjúkratrygginga Íslands (SÍ) og sambandsins í maí 2015 þar sem sveitarfélög, eða stofnanir þess, taka að sér að sinna þjónustuhlutverki ríkisins vegna talþjálfunar á vettvangi sveitarfélaga. Unnið er að því að endurskoða ákvæði í þeim samningi þar sem komið er í ljós að verulega hallar á sveitarfélögin varðandi kostnað við framkvæmd hans.

Unnið er að því á sameiginlegum vettvangi ráðuneyta og sambandsins að endurskoða fyrir- komulag á málefnum barna með tal- og málþroskaraskanir og samhæfa betur hlutverk og ábyrgðarskil þjónustuaðila. Í þessum málaflokki hefur því markvisst verið unnið að því að eyða gráu svæði sem til hefur verið allt frá yfirfærslu grunnskólans árið 1996.

Langveik börn og börn með ADHD-greiningu

Samstarfsverkefni hefur verið við lýði um árabil, þar sem ríki, sveitarfélög og fleiri aðilar hafa sameinast um úrbætur í félagslegri stöðu barna með ADHD-greiningu og langveikra barna. Grundvöllur starfsins er skýrsla frá árinu 2008 um þetta efni sem lýsir því að margir framkvæmdaðilar komi að einstökum þjónustupáttum.

Það er ekki lögbundin skylda sveitarfélaga að sjá um þjónustu við þessa hópa og því hafa verið gerðir samstarfssamningar milli ríkis og sveitarfélaga þar sem ráðuneyti hafa lagt fram fé til þess að standa undir aðgerðum. Þessar aðgerðir hafa einkum miðað að því að draga úr félagslegri einangrun ADHD-hópsins og langveikra barna.

Framlög ráðuneyta hafa farið ört lækkandi en af hálfu sveitarfélaganna hefur verið bent á að foreldrar barna í þessum hópi hafi byggt upp ríkar væntingar um nærþjónustu sem nauðsynlegt sé að standa við. Sveitarfélögin geti hins vegar ekki tekið að sér að bæta upp samdrátt í framlögum ríkisins. Óásættanlegt sé jafnframt að verkefnum sé ýtt yfir á sveitarfélög og þau skilin þar eftir þegar og ef ríkið kys að draga sig út úr tímabundnum verkefnum.

Þegar ríki og sveitarfélög taka höndum saman um að móta nýja þjónustu, er áriðandi að slík samstarfs- og reynsluverkefni séu tekin formlega út og metið hvort eðlilegt og réttmætt sé að gera umrædda þjónustu að lögbundinni skyldu. Verði niðurstaðan sú að slík skylda sé lögð á sveitarfélög ber lögum samkvæmt að framkvæma kostnaðarmat sem endurspeglar raunverulegan kostnað sveitarfélaga af því að taka þjónustuþáttinn alfarið yfir.

Afstaða sambandsins: Efnaverður til átaks til þess að rjúfa félagslega einangrun barna sem glíma við langvarandi veikindi og ýmsar hamlanir/raskanir. Byggt verði á aðferðafræði sem þróuð var samkvæmt eldri samstarfssamningum, þ.e. úthlutun styrkja til verkefna, einkum þeirra sem koma fram með nýjungar í félagslífi barna og ungmenna, m.a. yfir sumartímann. Í bréfi sambandsins til félags- og húsnæðismálaráðherra, dags. 3. september 2014, er lögð áhersla á slíkt átak en jafnframt kemur fram að varlega megi áætla að styrkir ættu að nema 150 - 200 m.kr. á ári til þess að árangri verði náð.

Börn í þörf fyrir sérfræðiþjónustu í leik-, grunn- og framhaldsskólum

Reykjavíkurborg hefur bent á að þess sjáist víða staður í þjónustu við reykvísk börn að ríkisstofnanir hafi, sem viðbrögð við niðurskurði og hagræðingarkröfu, þrengt skilgreiningar sínar varðandi sérfræðilegar þjónustuskyldur, svo sem varðandi greiningar og meðferð.

Við setningu reglugerðar nr. 584/2010, um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla, fór fram kostnaðarmat á áhrifum reglugerðarinnar. Matið byggðist á viðtekinni verkaskiptingu milli sveitarfélaga og stofnana ríkisins, þ.e. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins (GRR), Barna- og unglingageðdeild Landspítalans (BUGL), Þroska- og hegðunarstöðvar (PHS) og heilsugæslunnar.

Í matinu var komist að þeirri niðurstöðu að kostnaðarauki sveitarfélaga vegna reglugerðarinnar væri einkum vegna aukinnar skyldu við eftirfylgni að lokinni upphafsathugun, greiningu og ráðgjöf og að sá þáttur gæti numið um 200 m.kr. á ári á landsvísi. Þetta mat byggðist á því að sérfræðiþjónusta skóla kæmi að frumgreiningu upp að ákveðnu marki (vegna námsvanda) en að öll ítarlegri greiningarvinna sem undanfari meðferðar og þjálfunar væri á ábyrgð ríkisstofnana.

Frá árinu 2010 hefur hins vegar mátt sjá greinilega þróun í þá átt að heilsugæslan hafi skilgreint sig frá vinnslu þessara mála og vísi nú á skólaþjónustu sveitarfélaga. Á sama tíma gera GRR og BUGL meiri kröfur en áður til efnis frumgreininga sem berast með tilvísunum, m.a. að þroskamat fylgi. Með þessu móti er greiningarvinna í málum barna í auknum mæli færð yfir til sveitarfélaga.

Í áðurnefndu kostnaðarmati var það sameiginleg niðurstaða sambandsins og MMRN að ástæða væri til að fylgjast áfram með þróun kostnaðar við framkvæmd reglugerðarinnar.

Dæmi um verkefni sem skólaþjónusta sveitarfélaga hefur séð vaxa mjög að umfangi, en ætti með réttu að vera verkefni heilbrigðisþjónustu, er meðferð vegna tilfinningavanda, svo sem kvíða og vanlíðunar. Skólasálfræðingar eiga að greina vandann og veita ráðgjöf til nemenda og foreldra og vísa þeim áfram til meðferðar og þjálfunar, sem þess þurfa með. Einnig sinna skólarnir forvörnum og fræðslu til nemenda og foreldra. Enn sem komið er starfa mjög fáir sálfræðingar á heilsugæslustöðvum og anna ekki þessum tilfellum. Tímar hjá sjálfstætt starfandi sálfræðingum eru ekki niðurgreiddir, eru dýrir, og ekki á allra færi. BUGL tekur aðeins á alvarlegum lyndisvanda og börnunum er vísað aftur í skólann. Það eru því námsráðgjafar, skólasálfræðingar og jafnvel djáknar sem starfa í skólum sem reyna að sinna meðferð nemenda eftir bestu getu á kostnað annarra verkefna. Skilin á milli ráðgjafar og meðferðar taka að mást út og skólaþjónustan er þannig farin að sinna málum sem falla utan þeirra verksviðs vegna vangetu í heilbrigðiskerfinu.

Þá hefur borið á því að framhaldsskólastigið hafi kallað eftir endurteknum greiningum barna við lok 10. bekkjar grunnskóla með þeim rökum að háskólastigið taki ekki mark á greiningum sem eldri eru en 5 ára. Það er fráleitt að skólaþjónusta sveitarfélaga taki þetta verkefni til sín enda liggur ábyrgðin hjá rekstaraðilum framhaldsskólans sem ber að sinna eigin nemendum með sérþarfir skv. 34. grein grunnskólalaga. Ljóst er engu að síður að sérfræðiþjónusta við nemendur á framhaldsskólastigi er óburðug og ábyrgðarhluti að ríkið skuli ekki leita leiða til að koma í veg fyrir að slíkt rof myndist í þjónustu við nemendur sem þurfa sérstakan stuðning við eins og raun ber vitni á mörkum þessara skólastiga. Í afmörkuðum tilvikum hafa framhaldsskólar sóst eftir þjónustu sérfræðiþjónustu sveitarfélaga á grundvelli ákvæðis þar um í reglugerð en ekki fengið sérstakar fjárheimildir til þess. Þá eru dæmi þess (Snæfellsnes) að skólaþjónusta sveitarfélags hafi greitt fyrir sálfræðiþjónustu framhaldsskólanema frekar en að horfa upp á algjöran þjónustuskort. Þessu þarf að koma í rétt horf.

Afstæða sambandsins: Sporna verður gegn þeirri þróun að skilin milli ráðgjafar annars vegar og meðferðar og þjálfunar hins vegar máist út. Þjónustuskyldur ríkisins og stofnana þess ná til þess að veita börnum og ungmönnum meðferð og þjálfun, m.a. vegna þroskafrávika og hegðunarvanda, og tryggja aðkomu heilbrigðisstarfsfólks (þ.m.t. sálfræðinga) þar sem þörf krefur.

Sjúklingar

Hinn 2. júní 2016 voru samþykktar á Alþingi breytingar á lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Lögin kveða nú á um nýtt greiðsluþátttökukerfi fyrir heilbrigðisþjónustu, þar sem tryggt verður að mánaðarlegar greiðslur fólks fari aldrei yfir tiltekið hámark og sett verður þak á árleg heildarútgjöld fólks fyrir þá heilbrigðisþjónustu sem fellur undir nýja greiðsluþátttökukerfið. Undir nýja kerfið fellur þjónusta heilsugæslu, sjúkrahúsa, sjálfstætt starfandi heilbrigðismanna, rannsóknir og geisla- og myndgreiningar. Hámarksgreiðslur hjá öldruðum, öyrkjum og börnum verða lægri en hjá öðrum.

Ákvörðun hámarksgjalds mun einna helst vernda þá sem þurfa á mikilli heilbrigðisþjónustu að halda. En markmið lagabreytingarinnar er að koma í veg fyrir að sjúkratryggðir einstaklingar fresti eða leiti sér síður heilbrigðisþjónustu vegna kostnaðar. Það er hins vegar ljóst að sjúklingar verða fyrir margs konar kostnaði vegna lyfja en hann getur verið mikill fyrir þann hóp sem þarf að greiða mest samkvæmt tilhögun frumvarpsins og getur þá verið erfitt fyrir viðkomandi að reiða fram háar fjárhæðir fyrst um sinn. Þá er einnig ákveðin hætta á því að niðurstaðan verði sú, þegar til framtíðar horfir, að kostnaður muni færast til á milli sjúklingahópa, þótt gert hafi verið ráð fyrir 400 m.kr. viðbótarframlagi ríkisins í yfirstandandi ríkisfjármálaáætlun.

Upplifun sveitarfélaganna er að sífellt stærri hópar fólks eru að myndast, sem eru á fjárhagsaðstoð til framfærslu vegna óvinnufærni sökum geðsjúkdóma. Hlutaðeigandi einstaklingar leggja fram vottorð þar að lútandi sem gefin eru út af heilbrigðiskerfinu. Sérfræðingar sveitarfélaga telja að stór hluti þessa hóps ætti að vera í matsferli vegna örorkulífeyrisgreiðslna enda sé það ekki hlutverk fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga að standa undir langtímaframfærslu þeirra sem ekki geta séð sér farborða vegna veikinda. Þá hafa stjórnendur í velferðarþjónustu hjá sveitarfélögum vakið athygli á því að aukning í greiðslum vegna fjárhagsaðstoðar á síðastliðnum árum megi m.a. rekja til umsókna þar sem hlutaðeigandi getur ekki staðið undir aukinni kostnaðarhlutdeild í nauðsynlegum lyfjakaupum, sem og hækkun á komugjöldum. Þannig hafa t.a.m. komugjöld til geðlækna hækkað um 87,57% með nýjum lögum, en almennt verð fyrir fyrsta viðtal hjá geðlækni hækkar úr 13.696 kr. í 25.690 kr. eða um hátt í 12.000 kr. Gjöld vegna heilbrigðisþjónustu hækkuðu að jafnaði um 3,2% 1. janúar 2016. Komugjöld á heilsugæslu voru óbreytt. Ný reglugerð um hlutdeild sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu fól í sér 3,2% hækkun gjalda vegna komu og endurkomu á slysadeild og bráðamóttöku sjúkrahúsa, vegna rannsókna og geisla- og myndgreiningar, fyrir komur til sérgreinalækna utan sjúkrahúsa og á göngudeild sjúkrahúsa, vegna krabbameinsleitar og fyrir sjúkraflutninga.

Afstaða sambandsins: Greina þarf og fylgjast með þeirri þróun að þeir sem ekki geta séð sér farborða vegna veikinda, sækja um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga í stað þess að vera í matsferli vegna lífeyrisgreiðslna.

Viðtakendur lífeyris frá almannatryggingum

Í almannatryggingalögum er kveðið á um að þeir sem flytjast hingað til lands þurfi að geta sýnt fram á að þeir hafi - eða geti - náð 40 ára búsetu hérlendis á aldrinum 16-67 ára vilji þeir öðlast fullan rétt til lífeyris frá Tryggingastofnun ríkisins (TR). Þeir sem ekki ná 40 ára búsetu á þessu rúmlega 50 ára aldurskeiði öðlast rétt til elli- og örorkulífeyris í hlutfalli við búsetu.

Af þessum reglum leiðir að einstaklingur sem flyst hingað til lands eftir 67 ára aldur öðlast engan rétt til ellilífeyris frá TR. Einstaklingur sem hingað flyst 57 ára að aldri nær hins vegar með búsetu til frambúðar að vinna sér inn rétt til 25% ellilífeyris. Hliðstæðar reglur gilda um öryrkja sem flytjast á milli landa og sækja um örorkulífeyri frá TR.

Frá árinu 2008 hefur fjölgað mjög í hópi eldri borgara og öryrkja sem fá hlutagreiðslur frá TR á grundvelli þessara reglna. Samkvæmt fyrirbyggjandi tölum má sjá að öryrkjum, búsettum hér á landi, sem fá þær hlutagreiðslur fjölgaði úr 402 í 785 frá árinu 2009 til nóvember 2015. Fjölgunin nemur um 95%. Ellilífeyrisþegum sem fá hlutagreiðslur hefur einnig fjölgað og voru þeir 675 talsins í nóvember sl. Alls eru þetta 1.460 manns og eru þá ótaldir eldri borgarar sem hingað koma en sækja ekki um ellilífeyri hjá TR þar sem fyrir liggur að þeir eigi þar engan rétt.

Umræddar hlutagreiðslur eru rökstuddar með því að þeir sem búsettir hafi verið erlendis geti sótt hlutfallslegar bætur (vegna örorku eða elli) til fyrra búsetulands. Fyrir liggur á hinn bóginn að flestir í þessum hópi segjast aðspurðir ekki fá neinar bætur frá fyrra búsetulandi.

Í allmörgum tilvikum sækja einstaklingar úr þessum hópi um fjárhagsaðstoð frá lögheimilissveitarfélagi sínu, til þess að bæta upp að lífeyrisgreiðslur eru skertar eða hreinlega ekki fyrir hendi. Til þess að varpa ljósi á umfang þessara tilvika framkvæmdi hag- og upplýsingasvið sambandsins könnun sem send var út á sveitarfélögin þann 17. september 2015. Þegar lokað var fyrir svör þann 1. nóvember 2015 höfðu svör borist frá 47 sveitarfélögum þar sem 92% landsmanna búa. Svörin miða við apríl 2015 en alls fékk þá 3.081 einstaklingur fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögunum 47. Af þessum fjölda voru rúmlega 62% viðtakenda í Reykjavík.

Í heildina fengu 98 einstaklingar, eða rúmlega 3%, fjárhagsaðstoð sökum þess að greiðslur frá TR voru skertar vegna búsetu erlendis. Af þeim voru 13 með íslenskan uppruna, 84 með erlendan uppruna og einn sem var flokkaður annað.

Í heild	Par af með íslenskan uppruna	Par af með erlendan uppruna	Annað (blandaðar fjölskyldur)
98	13	84	1

Sambandið telur ljóst að í þessum tilvikum sé fjárhagsaðstoð ekki tímabundið úrræði heldur sé greiðslum frá sveitarfélaginu ætlað að standa undir framfærslu viðkomandi allar götur meðan hann býr hér á landi. Jafnframt hefur sambandið reynt að grennslast fyrir um ástæður þess að búsetuskerðingum hefur fjölgað jafnmikið á undanförunum árum og raun ber vitni, sbr. að örorkulífeyrir er nú skertur í um tvöfalt fleiri tilvikum en var árið 2009. Skýringar hafa enn ekki fengist en sambandið telur að á meðan þróunin sé með þeim hætti verði að telja að þessi hópur viðtakenda fjárhagsaðstoðar sé á gráu svæði milli ríkis og sveitarfélaga.

Tekið skal fram að þetta grúa svæði nær ekki til flóttamanna sem koma hingað til lands. Kvótaflóttamenn eru tryggðir að fullu í almannatryggingakerfinu frá komudegi og í útlendingalögum er gert ráð fyrir því að þegar um er að ræða flóttamann sem fengið hefur hæli, megi víkja frá ákvæðum laga um að lágmarksbúsetutími sé skilyrði fyrir réttindum í félagslega tryggingakerfinu.

Afstaða sambandsins: Sú staða er óásættanleg að fólk sem hingað flytur á lögmætan hátt sé réttlaut í almannatryggingakerfinu. Ganga þarf til endurskoðunar á reglum.

Innflytjendur

Erlendum ríkisborgurum, búsettum á Íslandi, hefur farið mjög fjölgandi undanfarin misseri. Pólland var upprunaland flestra erlendra ríkisborgara á fyrsta ársfjórðungi 2016, en þaðan fluttust 610 til landsins af alls 1.650 erlendum innflytjendum. Litháen kom næst, en þaðan fluttust 100 erlendir ríkisborgarar til landsins. Í lok fyrsta ársfjórðungs bjuggu 27.660 erlendir ríkisborgarar á Íslandi eða 8,3% af heildarmannfjöldanum.

EES/EFTA - borgarar

Í almennum ákvæðum IV. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, er kveðið á um að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð og jafnframt tryggja að

þeir geti séð fyrir sér og sínum. Samkvæmt V. kafla nýrrar löggjafar um útlendinga sem samþykkt var á Alþingi 2. júní sl., kemur fram að greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags teljist ekki trygg framfærsla. Það sama getur gilt um framfærslu þriðja aðila.

Þróunin undanfarin ár hefur verið sú að félagsþjónustan þarf æ oftast að leysa úr málum einstaklinga með uppruna á evrópska efnahagssvæðinu. Þessi mál eru flókin og kalla á töluverða upplýsingaöflun sem iðulega reynist erfitt að framkvæma. Þá koma reglulega upp vangaveltur um hvernig skuli túlka það þegar tilflutningur fólks á milli svæða innan Evrópu er orðin „ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“, skv. 1. mgr. 83. gr. útlendingalaga, og 6. gr. tilskipunar 2004/38/EB. Gert er ráð fyrir að fjallað sé um það atriði í reglugerð velferðarráðuneytis og hefur sambandið hvatt til þess að slík reglugerð verði sett.

Þá er ástæða til að skýra betur framkvæmd endurgreiðslna en samkvæmt 15. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, endurgreiðir ríkissjóður fjárhagsaðstoð sem sveitarfélög veita innflytjendum, einkum á fyrstu tveimur árum eftir lögheimilisskráningu.

Afstaða sambandsins: Nauðsynlegt er að gera átak í greiningu og kortlagningu á flutningi EES/EFTA-borgara til landsins. Samhliða verði unnið að útgáfu leiðbeininga til sveitarfélaga og setningu reglugerða á grundvelli útlendingalaga.

Aðgreining hópa flóttamanna

Frá árinu 1995, þegar Flóttamannaráð var sett á stofn, hafa alls 393 flóttamenn komið hingað til lands í boði íslenskra stjórnvalda, þar af 61 frá hausti 2015 til haustsins 2016. Í daglegu tali er þessi hópur nefndur kvótaflóttamenn til aðgreiningar frá þeim sem koma hingað til lands á eigin vegum og sækja um alþjóðlega vernd. Vísað er til síðarnefnda hópsins sem hælisleitenda og er hann allmiklu stærri en sá sem íslensk stjórnvöld hafa frumkvæði að því að bjóða hingað. Miðað er við að 355 hælisleitendur hafi verið í þjónustu á vegum Útlendingastofnunar og hjá félagsþjónustu Reykjanesbæjar, Reykjavíkur og Hafnarfjarðarbæjar, m.v. 31. maí 2016. Enn fremur voru umsóknir 153 einstaklinga um vernd í vinnslu m.v. sömu dagsetningu.

Greining á stöðu þessara tveggja hópa - kvótaflóttamanna og hælisleitenda - leiðir í ljós mikið misræmi í þeim stuðningi sem hlutaðeigandi einstaklingar eiga tilkall til. Misræmið á bæði við um stuðning við fólkið sjálft og stuðning ríkisins við sveitarfélög sem þjónusta fólkið. Í þessu samhengi má benda á að í Viðmiðunarreglum flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks, dags. 10. maí 2013, er kvótaflóttamönnum útvegað húsnæði með húsbúnaði, leikskólaláss, félagsráðgjöf, fjárhagsaðstoð, aðstoð við atvinnuleit, heilbrigðisþjónusta, íslenskukennsla og samfélagsfræðsla. Aftur á móti, ef litið er til

Leiðbeinandi reglna fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks, dags. 28. maí 2014 kemur munurinn berlega í ljós þar sem flóttafólk ber t.a.m. sjálft ábyrgð á húsnæðisleit og fær afar takmarkaðan styrk til innkaupa á almennum húsbúnaði og nauðsynlegum heimilistækjum. Ef bráður vandi er til staðar leitar fólk til lögheimilissveitarfélags eftir aðstoð.

Afstaða sambandsins: Sú aðgreining sem viðgengst gagnvart hópum flóttafólks er ekki málefnaleg og vinnur gegn tilgangi og markmiðum nýrra útlendingalaga sem taka gildi um næstu ármót. Gera þarf gangskör í því að samræma þann stuðning sem flóttamenn fá og færa hann til jafns við það sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum. Endurskoða ber reglur og leiðbeiningar sem gefnar hafa verið út á umliðnum árum.

Þjónusta við hælisleitendur

Hin mikla fjölgun þeirra sem leita eftir hæli hér á landi hefur skapað ný og krefjandi úrlausnarefni. Eitt af því sem ekki er búið að leysa á fullnægjandi hátt er fyrirkomulag þjónustu við hælisleitendur á meðan umsóknir þeirra um hæli bíða afgreiðslu og eftir að þeir fá dvalarleyfi. Hælisleitendur, sem búa á móttökumiðstöðvum sem Útlendingastofnun rekur í Reykjavík, Hafnarfirði og í Reykjanesbæ, missa oftast húsnæði og framfærslueyri um leið og þeir fá dvalarleyfi og er vísað á þjónustu sveitarfélaga án þess að það liggi fyrir samningar milli ríkis og sveitarfélaga um að sveitarfélög eigi að þjónusta fólkið og án samráðs við viðkomandi sveitarfélag. Húsnæðismál þessa fólks er eitt alvarlegasta vandamálið því það hefur hvorki forsendur til að fá húsnæði á almennum leigumarkaði né í félagslega húsnæðiskerfinu, þar sem eru langir biðlistar. Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökupjónustu fyrir þennan hóp sem Velferðarráðuneytið gaf út í maí 2014, eru ófullnægjandi, bæði hvað varðar inntak þeirra og framkvæmd. Á grundvelli reglnanna eru ákveðnir kostnaðarliðir sveitarfélaga endurgreiddir en í mun takmarkaðra mæli en á við um kvótaflóttamenn.

Afstaða sambandsins: Brýnt er að setja nýjar reglur og skilgreina verkferla um samráð og samvinnu á milli Útlendingastofnunar, velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins og sveitarfélaga. Þá er einnig mikilvægt að ríkið viðurkenni kostnað sveitarfélaga vegna umfangsmikillar umsýslu starfsmanna sveitarfélaga í þjónustu við þennan hóp.

Fatlað fólk

Yfirfærslan á málefnum fatlaðs fólks fól í sér stórt tækifæri til þess að skýra verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Í skýrslu verkefnisstjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga á árunum 2011–2013, kemur fram að þetta tækifæri hafi verið nýtt og að ábyrgðarskilin séu glögg og greinileg hvað varðar þá þjónustu sem færðist milli stjórnsýslustiga.

Skýrslan staðfestir einnig að tilteknir þættir hafi verið undanskildir við endurmat á yfirfærslunni og því þurfi að ræða þá þjónustu sem um ræðir á sameiginlegum vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Um er að ræða:

- (1) Öryggisgæsla og hliðstæð vistunarúrræði fyrir fatlaða einstaklinga
- (2) Reynsluverkefni um notendastýrða, persónulega aðstoð (NPA)
- (3) Deildir 18 og 20 á Landspítalanum í Kópavogi, geðhjúkrunarrými á Ási í Hveragerði og Vistheimilið Bjarg á Seltjarnarnesi
- (4) Lengd viðvera fatlaðra skólabarna (þjónusta utan hefðbundins skólatíma)

Þessi fjögur atriði eiga það sammerkt að fela í sér margvísleg grá svæði í verka- og ábyrgðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, þar sem reynir á flókið samspil milli félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu, réttarvörslukerfisins, skólaþjónustu o.fl. atriða.

Unnið hefur verið að úrlausn flestra ofangreindra atriða með einum eða öðrum hætti, og mótaðar hafa verið ákveðnar tillögur til úrbóta. Önnur atriði tengjast einnig vinnunni sbr. þjónusta við börn með fjölþættan og alvarlegan vanda (raskanir) sem áður er rakin og skyldur sveitarfélaga til að liðsinna íbúum á sjúkrahúsum og öldrunarstofnunum.

Afstaða sambandsins: Nýta ber tækifærið við endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks og félagsþjónustu sveitarfélaga til þess að eyða þeim gráu svæðum sem til staðar eru og greind voru við endurmat á yfirfærslunni. Jafnframt verði gengið til endurskoðunar á öðrum lögum til þess að tryggja að opinberir aðilar starfi saman, m.a. að málum sem tengjast réttarvörslukerfinu (öryggisgæsla) og nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu inn á heimili fatlaðs fólks.

Eldri borgarar

Ýmis grá svæði eru til staðar varðandi samspil milli þeirrar þjónustu sem sveitarfélög veita á grundvelli laga um félagsþjónustu og þeirrar þjónustu sem veitt er á grundvelli laga um málefni aldraðra (hjúkrunarheimili og aðrar öldrunarstofnanir, opin öldrunarþjónusta).

Akstursþjónusta fyrir aldraða sem eru inniliggjandi á hjúkrunardeildum er meðal þeirra álitaefna sem eru til staðar og hafa mörg sveitarfélög vakið athygli á því að heilbrigðis- og öldrunarstofnanir séu ekki að bjóða upp á akstur þrátt fyrir að lög um öldrunarþjónustu mæli fyrir um að félagslegri velferð aldraðra sé sinnt og þjónusta samhæfð. Virðist sem tilvikum sé að fjölga um að þessar stofnanir hafi breytt verklagi sínu frá því sem var meðan þjónusta við fatlað fólk var á hendi svæðisskrifstofa ríkisins, og vísi nú til þess að margir aldraðir á hjúkrunarheimilum teljist nú fatlaðir í skilningi laga.

Afstaða sambandsins: Skýra ber ábyrgðarskil milli laga þannig að þörfum einstaklinga sem verða fyrir skerðingum eftir 67 ára aldur eigi að mæta með öldrunarþjónustu skv. lögum þar um, sem m.a. miða að „félagslegri velferð aldraðra“.

Í kröfulýsingu velferðarráðuneytisins fyrir öldrunarþjónustu frá janúar 2013 er fjallað um ferðir út í samfélagið svo komið verði til móts við þörf fyrir félagsleg samskipti og samveru (liður 3.1.4.5).

Þar eru ennfremur ákvæði um akstur vegna sérhæfðra þátta á borð við sérfræðilæknis- og rannsóknþjónustu (liður 3.1.4.11).

Sambandið telur að þetta undirstriki ábyrgð stofnana á sviði heilbrigðis- og öldrunarþjónustu.

Sambandið telur jafnframt að skýra eigi skilin milli laga á þann veg að fötlunarþjónusta sem notandi nýtur falli ekki sjálfkrafa niður við 67 ára aldur. Einstaklingur geti því, til þess að tryggja samfellu og samþættingu, notið fötlunarþjónustu áfram ef það er talið viðkomandi einstaklingi í hag.

Utangarðsfólk

Hér er um að ræða hóp sem er á gráu svæði milli heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu. Einstaklingar í hópnum eiga flestir sammerkt að hafa átt í langvarandi heilsubresti og fíknivanda. Í mörgum tilvikum er til staðar löng saga meðferðar og endurhæfingar án þess að árangur hafi verið í samræmi við úrræði.

Í Reykjavík eru málefni þessa hóps sérlega aðkallandi og starfrækir borgin samráðshóp með þátttöku stofnana og félagasamtaka. Sambandið á aðild að hópnum og óskað hefur verið eftir því að nágrannasveitarfélög borgarinnar komi að málinu. Þá hefur einnig verið rætt að útvíkka megi hópinn þannig að hann nái til fulltrúa ráðuneyta.

Afstaða sambandsins: Þótt árangur af meðferð og endurhæfingu sé lítill breytir sú staðreynd hvorki eðli vandans né þeirri verkaskiptingu sem fylgja ber. Leggja verður áherslu á að flokka úrræði samkvæmt því meginmarkmiði sem þeim er ætlað að þjóna. Meðferðarúrræði, þar sem fyrst og fremst er verið að fást við vímuefnasjúkdóma, þurfa að njóta afgerandi stuðnings og fjármögnunar frá heilbrigðisþjónustunni og endurhæfingarúrræðum jafnvel þótt notendur þjónustunnar hafi jafnframt greiningu um geðfötlun. Þá þarf einnig að bregðast við húsnæðismálum hópsins og innleiða svokallaða skaðaminnkandi nálgun gagnvart honum.

Atvinnuleitendur

Um langt árabíl var sú regla í lögum um atvinnuleysistryggingar að sá sem var tryggður samkvæmt lögnum gæti fengið greiddar atvinnuleysisbætur úr Atvinnuleysistryggingasjóði (ATS) samfelld í fimm ár.

Þessari reglu var breytt um mitt ár 2006 þannig að bóatímabilið var stýtt í þrjú ár. Breytingin var m.a. studd þeim rökum að atvinnuleysi væri í lágmarki og ekki þörf fyrir svo langt tímabil.

Í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 var tímabilið lengt til bráðabirgða í fjögur ár á árinu 2009 en þar var um tímabundið ástand að ræða sem ekki náði að festa sig í sessi. Var tímabilið fyrst stýtt aftur í þrjú ár og síðan í tvö og hálf ár (30 mánuði) frá og með árinu 2015.

Breytingar á lengd bóatímabils hafa eðli málsins samkvæmt áhrif á sveitarfélögin, með því að langtímaatvinnulausir sækja um þjónustu og stuðning til síns sveitarfélags þegar tímabili bótaréttar hjá ATS lýkur. Á haustdögum 2016 eru þessi áhrif í lágmarki vegna almenns atvinnuástands, en jafnljóst er á hinn bóginn að þegar og ef atvinnuástand versnar mun í auknum mæli reyna á þau skil sem eru milli ríkis (ATS) og sveitarfélaga (vegna fjárhagsaðstoðar).

Á undanförunum árum hefur jafnframt reynt á verkaskipti ríkis og sveitarfélaga gagnvart málefnum þeirra einstaklinga sem ekki hafa áunnið sér bótarétt hjá ATS. Öryrkjar og fatlað fólk eru stór hluti þessa hóps og hefur verið unnið að því að koma samstarfi Vinnumálastofnunar og sveitarfélaga á fastan lögbundinn grunn. Enn skortir hins vegar á að

fjármögnun verkefnisins hafi verið tryggð af hálfu ríkisins með framlögum á grundvelli viljayfirlýsingar dags. 28. september 2015.

Afstaða sambandsins: Nýta ber tækifærið - nú þegar vel árar - til úrbóta á lagaumhverfi og samskiptum vegna málefna langtímaatvinnulausra. Taka þarf afstöðu til þess hvert bótatímabil atvinnuleysistrygginga eigi að vera til framtíðar og gera sveitarfélögum kleift að taka við hópi langtímaatvinnulausra þegar því tímabili lýkur. Einnig þarf að tryggja að langtímaatvinnulausir geti notið vinnumarkaðsúræða á vegum Vinnumálastofnunar og annarra virkniúræða fyrir atvinnulausa þótt þeir hafi tæmt rétt sinn til atvinnuleysisbóta. Jafnframt þarf að tryggja fjármögnun á 100 - 150 m.kr. árlegum kostnaði VMST vegna atvinnumála fatlaðs fólks.

Námsmenn

Með lagabreytingu um áramótin 2009 til 2010 voru námsmenn sviptir bótarétti úr ATS. Um var að ræða viðbragð við afleiðingum af kreppunni, en ljóst var þá þegar að námsmenn myndu í auknum mæli sækja um fjárhagsaðstoð frá sínu sveitarfélagi til þess að brúa bilið í sumarleyfum, milli námsanna eða þegar farið er á milli skólastiga. Áhrif breytingarinnar gagnvart sveitarfélögum voru milduð með tímabundnum átaksverkefnum en sambandið varaði jafnframt við því að í reynd væri verið að ýta fjárhagsvanda ákveðins hluta námsmannahópsins til frambúðar yfir á sveitarfélögin.

Jafnframt hefur fjölgað í hópnum vegna reglna Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN), sem beina námsmönnum á lánafyrirgreiðslur bankastofnana til að brúa bil fram að því að námsmaður hefur sýnt fram á fullnægjandi námsárangur. Sé námsmaður hins vegar á vanskilaskrá fær hann synjun á slíka fyrirgreiðslu þar sem LÍN tekur ekki tillit til slíkra félagslegra aðstæðna enda þótt lög heimili sjóðnum að taka tillit til búsetu og „annarra atriða er áhrif kunna að hafa á fjárhagsstöðu námsmanns“ eins og segir í gildandi lögum.

Afstaða sambandsins: Við þá endurskoðun laga um LÍN, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi, ber að tryggja betur en nú er að námsaðstoð verði veitt með tilliti til félagslegra aðstæðna. Jafna beri aðstöðumun milli þeirra sem sækja sér menntun þannig að jöfnun tryggi tækifæri til náms án tillits til efnahags. Jafnframt verði horft til félagslegra þátta á borð við búsetu og fjölskylduábyrgð.

Námsaðstoð þarf að standa ungu fólki til boða sem sækir menntatengd vinnumarkaðsúrræði. Skýra ber hlutverk ólíkra bóta- og framfærslukerfa hins opinbera þannig að gráum svæðum fækki og tryggt verði að stuðningur rati ávallt til þeirra einstaklinga og fjölskyldna sem þurfa mest á honum að halda.

Fangar

Félagsþjónustunefnd sambandsins hefur fjallað um stöðu fanga, sem sækja um fjárhagsaðstoð frá sínu sveitarfélagi til þess að greiða ýmsan kostnað vegna heilbrigðisþjónustu o.fl. (m.a. tannlækningar) sem fellur til á meðan þeir afplána refsivist.

Álitaefnin í þeim málum sem upp hafa komið varða í hnotskurn hvort fangar séu lögum samkvæmt „á framfæri ríkisins“ á meðan þeir eru í afplánun. Sveitarfélögin hafa talið að svo sé en umboðsmaður Alþingis lýsti hins vegar því áliti að ákvæði (eldri) laga nr. 49/2005, um fullnustu refsinga, mæltu ekki fyrir um skyldur fangelsisyrvalda til að veita föngum almenna aðstoð til að standa undir framfærsluskyldu sinni, þ.m.t. útgjöld vegna nauðsynlegra heilbrigðisþjónustu eins og tannviðgerða.

Hinn 16. mars 2016 var samþykkt á Alþingi ný heildarlöggjöf um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Í meðförum málsins skilaði sambandið inn umsögn þar sem athygli allsherjar- og menntamálanefndar var vakin á þeim gráu svæðum sem væru til staðar á milli réttarvörslukerfisins annars vegar og félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu hins vegar. Tillögur sambandsins um úrbætur náðu hins vegar ekki fram að ganga.

Afstaða sambandsins: Meðan á afplánun refsídóma stendur á það að vera á ábyrgð fangelsisyrvalda (réttarvörslukerfisins) að gæta að andlegu jafnt sem líkamlegu heilbrigði fanga. Um er ræða atriði sem löggjafinn þarf að skýra betur. Að áliti sambandsins verði að líta svo á að þessir dómfelldu einstaklingar sem hlotið hafa fangelsisrefsingu, teljist á forræði og ábyrgð ríkisins á meðan afplánun varir, en ekki á forræði sveitarfélaganna.

Nr.	Hvert er gráa svæðið?	Úrlausnarefni
1	Börn með fjölþættan vanda	Skýrari lagastoð fyrir samstarfi félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og barnaverndar. Kostnaðarmat á nýjum úrræðum skv. frumvarpsdrögum.
2	Börn með þörf fyrir þjónustu talmeinafræðings	Endurskoðun samnings milli sambandsins og SÍ.
3	Langveik börn	Fjármögnun aukinna útgjalda sveitarfélaga. Skilgreina umönnunarpátt heilbrigðisþjónustu.
4	Sérfræðiþjónusta í leik-, grunn- og framhaldsskólum	Aukin verkefni sveitarfélaga og aukinn kostnaður þeirra.
5	Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga	Skýra stöðu þeirra sem fá langtímafjárhagsaðstoð í stað tímabundinnar neyðaraðstoðar og fjalla um tvígreiðslu bóta.
6	Innflytjendur og hælisleitendur	Skýra betur ábyrgð og fjármögnun þjónustu við hælisleitendur. Samræma skilyrði þeirra hópa sem um ræðir.
7	Öryggisgæsla fyrir fatlað fólk	Skýra betur ábyrgð og fjármögnun öryggisgæslu.
8	Notendastýrð persónuleg aðstoð	Fjármögnun aukinna útgjalda sveitarfélaga 2017. Aðkoma annarra þjónustukerfa að NPA-samningum. Afmörkun hópsins sem fær boð um NPA.
9	Þjónusta við fatlað fólk og þá sem eru með geðheilsuþrest	Skýra þjónustuábyrgð og fjármögnun. Ath. sérstaklega húsnæðisúrræði.
10	Lengd viðvera fatlaðra skólabarna	Kostnaðarmat á tillögu skv. fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum.
11	Þjónusta við 67 ára og eldri	Skýra þjónustuábyrgð og fjármögnun.
12	Utangarðsfólk	Skýra þjónustuábyrgð og fjármögnun.
13	Atvinnuleitendur, enginn bótaréttur	Skýra þjónustuábyrgð og fjármögnun.
14	Námsmenn - atvinnuleysi	Skýra þjónustuábyrgð og fjármögnun.
15	Fangar - fjárhagsaðstoð	Skýra þjónustuábyrgð og fjármögnun.