



GÆÐA- OG EFTIRLITSSTOFNUN
VELFERÐARMÁLA

Frumkvæðisathugun
á stoð- og
stuðningsþjónustureglum
sveitarfélaga

Útgefandi:

**Gæða- og eftirlitsstofnun
velferðarmála**

febrúar 2025

gev@gev.is

gev.is

Umbrot og textavinnsla:

Gæða- og eftirlitsstofnun

velferðarmála

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	3
1 INNGANGUR	5
1.1 Gagnaöflun og úrvinnsla	7
1.2 Samvinna sveitarfélaga	8
2 NIÐURSTÖÐUR	11
2.1 Reglur um stoð- og stuðningsþjónustu.....	11
2.2 Mat á stuðningsþörf.....	13
2.3 Aðrar niðurstöður	13
2.3.1 Framsetning reglna.....	13
2.3.2 Lagatílvísanir og gildi reglna	14
3 UMFJÖLLUN OG TILMÆLI GEV	15
3.1 Tilmæli GEV	16
VIÐAUKI 1. SPURNINGAKÖNNUN	17

Samantekt

Frumkvæðisathugun Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála (GEV) á stoð- og stuðningsþjónustureglum leiddi í ljós að á bilinu 25 - 89% sveitarfélaga höfðu sett sér þær átta reglur sem athugunin náði til. Af 64 sveitarfélögum landsins höfðu flest sett sér reglur um stuðningsþjónustu (57 talsins) en fæst höfðu sett sér reglur um frístundapjónustu (16 talsins) og notendasamninga (24 talsins). Í þeim tilfellum þar sem reglur voru til staðar var meirihluti þeirra uppfærður í samræmi við gildandi lög. Einungis sex sveitarfélög höfðu í gildi allar þær reglur sem athugunin náði til og voru með þær uppfærðar í samræmi við gildandi lög. Eitt sveitarfélag var ekki með neinar reglur.

Orðalag lagaákvæða um að sveitarfélögum sé annars vegar *skylt* og hins vegar *heimilt* að setja þær reglur sem voru til athugunar torveldaði gagnaúrvinnslu GEV. Telur GEV mikilvægt að löggjöfin sé skýr varðandi skyldur sveitarfélaga til að setja reglur um lögbundna þjónustu, enda verður ekki séð að mikilvægara sé að setja reglur um eina tegund þjónustu umfram aðra.

Athugunin sýndi að sveitarfélög hafa nokkuð mismunandi nálgun hvað varðar gerð og framsetningu stoð- og stuðningsþjónustureglna. Eins mátti sjá að reglur sem að innihaldi voru þær sömu báru ólík heiti eftir sveitarfélögum. Þá var ekki ávallt ljóst á hvaða lagagrundvelli reglur voru grundvallaðar og nokkuð um að vísað væri til laga sem fallin eru úr gildi. Ennfremur mátti sjá að í þeim tilvikum þegar sveitarfélög sameinast um þjónustu og reglur ná yfir fleiri en eitt sveitarfélag var ekki ávallt ljóst fyrir hvaða sveitarfélög reglurnar giltu.

GEV telur mikilvægt að horft sé til þess við gerð reglna að þær séu aðgengilegar og notendavænar. Mismunandi áherslur sveitarfélaga við framsetningu reglna, renna stoðum undir það að bæta mætti miðlægar leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um gerð reglna. Samræmd framsetning reglna á landsvísu væri til bóta fyrir sveitarfélög, notendur og eftirlitsstofnanir.

Athugunin leiddi í ljós að sveitarfélög þurfa mörg hver að gera mun betur til að uppfylla skyldur sínar í gerð reglna sem endurspeglar þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir í þjónustuflokkum sem falla undir stoð- og stuðningsþjónustu.

Með vísan til framangreinds og umfjöllunar í skýrslunni setur GEV, auk sérstakra niðurstaðna sem nú þegar hafa verið sendar hverju sveitarfélagi, fram almennar ábendingar til sveitarfélaga um gerð stoð- og stuðningsþjónustureglna:

Sveitarfélög hugi að eftirfarandi við gerð og framsetningu reglna:

1. Heiti reglna séu lýsandi og í samræmi við heiti reglna í lögum.
2. Dagsetning gildistöku reglna komi ávallt fram.
3. Vísað sé í þau lög sem reglurnar byggja á.
4. Þegar sveitarfélög sameinast um þjónustu og þar með reglur er mikilvægt að fram komi í reglum til hvaða sveitarfélaga þær ná.
5. Reglur séu settar fram á aðgengilegan og notendavænan hátt.

Samhliða athugun á stoð- og stuðningsþjónustureglum kannaði GEV hvort til staðar væri skilgreint og samræmt mat á stuðningsþörf í sveitarfélögum. Öll sveitarfélög nema fjögur höfðu slíkt mat. Í sumum sveitarfélögum er til staðar skýrt verklag fyrir matið og önnur hafa útbúið staðlað mat sem þau vinna eftir. Matið er því ekki framkvæmt með samræmdum hætti á landsvísu þótt mörg sveitarfélög vinni það með svipuðum hætti.

1 Inngangur

Sveitarfélögum ber annars vegar að veita stuðningsþjónustu skv. lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga (hér eftir félagsþjónustulög) og hins vegar stoðþjónustu skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir (hér eftir lög nr. 38/2018). Markmið stuðningsþjónustu er að aðstoða og hæfa notendur sem þurfa aðstæðna sinna vegna á stuðningi að halda við athafnir daglegs lífs og/eða til þess að rjúfa félagslega einangrun, sbr. 25. gr. félagsþjónustulaga. Stoðþjónusta er samkvæmt skilgreiningu laga nr. 38/2018 (4. tl. 2. gr.) margháttuð aðstoð við athafnir daglegs lífs sem byggist m.a. á einstaklingsbundnum þörfum fólks með hliðsjón af óskum þess.

Stuðningsþjónusta er að jafnaði veitt í tiltekinn fjölda klukkustunda í viku hverri og er miðað við að þjónustan geti að hámarki numið 15 klukkustundum á viku, sbr. 4. mgr. 26. gr. laga um félagsþjónustu. Ákvörðun um tímafjölda í þjónustu grundvallast á mati á stuðningsþörfum notanda. Ef þjónustubörf er metin umfram 15 klst. á viku skal fara að lögum nr. 38/2018 og er þá um að ræða stoðþjónustu skv. 8. gr. laganna. Til nánari útskýringa þá fær notandi sem metinn er í þörf fyrir 20 klst. stoð- og stuðningsþjónustu á viku, veittar 15 klst. á grundvelli félagsþjónustulaga sem stuðningsþjónustu og 5 klst. veittar sem stoðþjónustu á grundvelli laga nr. 38/2018. Í framkvæmd hjá sveitarfélögum er því stoð- og stuðningsþjónusta samhangandi og veitt á grundvelli tveggja laga.

Lög um félagsþjónustu og lög nr. 38/2018 kveða á um að sveitarfélög skuli setja reglur um stoð- og stuðningsþjónustu. Í gildandi lagaákvæðum er ýmist tilgreint hvort sveitarfélögum sé *skylt* eða *heimilt* að setja reglur um tiltekna þjónustubætti. Þrátt fyrir að lög kveði ekki í öllum tilvikum á um skyldu sveitarfélaga til að setja sérstakar reglur um þá þjónustu sem skylt er að veita, telur GEV mikilvægt að sveitarfélög setji slíkar reglur til þess m.a. að tryggja gegnsæi og jafnræði.

Eftir því sem Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) kemst næst hefur kortlagning á stöðu stuðningsþjónustureglna samkvæmt félagsþjónustulögum ekki farið fram á landsvísu til þessa en árið 2021 gerði Ríkisendurskoðun (RE) úttekt á innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga á lögum nr. 38/2018 þar sem m.a. var könnuð staða á uppfærslu reglna um stoðþjónustu í kjölfar gildistöku nýrra laga árið 2018. Niðurstöður þeirrar úttektar leiddu í ljós að meirihluti sveitarfélaga væri enn með óuppfærðar reglur og einungis rúm 14% sveitarfélaga hefðu uppfært reglur um stoðþjónustu.

GEV hóf í ágúst 2023 frumkvæðisathugun sbr. 14. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nr. 88/2021 (lög um GEV), til að kortleggja stöðu gildandi reglna um stoð- og stuðningsþjónustu á landsvísu. Athugunin náði til þeirra reglna sem tilgreindar eru í lögum nr. 38/2018 og reglna sem tilgreindar eru í 7. kafla félagsþjónustulaga um stuðningsþjónustu.

Eftirfarandi eru þær reglur sem voru til athugunar:

- **Reglur um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA)**, sbr. 5. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2018.

- **Reglur um frístundþjónustu**, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 38/2018.
- **Reglur um stuðningsfjölskyldur**, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 38/2018.
- **Reglur um styrki vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar**, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 38/2018.
- **Reglur um stoðþjónustu**, sbr. 8. gr. laga nr. 38/2018.¹
- **Reglur um notendasamninga**, sbr. 28. gr. félagsþjónustulaga og 10. gr. laga nr. 38/2018.
- **Reglur um akstursþjónustu**, sbr. 3. mgr. 29. gr. félagsþjónustulaga.
- **Reglur um stuðningsþjónustu**, sbr. 3. mgr. 26. gr. félagsþjónustulaga.²

Ákveðið var að kortleggja einnig hvort sveitarfélög væru með skilgreint og samræmt verklag við mat á stuðningsþörf. Byggir það annars vegar á 31. gr. laga nr. 38/2018 og hins vegar á 27. gr. félagsþjónustulaga. Í 31. gr. laga nr. 38/2018 kemur fram að sveitarfélög skuli starfrækja teymi fagfólks sem metur heildstætt þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustu og hvernig veita megi þjónustu í samræmi við óskir hans. Teymið skuli jafnframt hafa samráð við einstaklinginn við matið og skuli það byggjast á viðurkenndum og samræmdum matsaðferðum. Í 27. gr. félagsþjónustulaga segir að áður en aðstoð sé veitt skuli sá aðili sem fer með stuðningsþjónustu meta þörf í hverju tilviki. Einnig kemur fram í 3. gr. leiðbeininga fyrir sveitarfélög um stuðningsþjónustu³ að mat á stuðningsþörf skuli vera samræmt í sveitarfélaginu og skýrt með hvaða hætti stuðningsþörf sé metin.

Í samræmi við það sem að ofan greinir voru markmið athugunar GEV að kanna:

1. Hvort reglur um stoð- og stuðningsþjónustu sem vísað er til í lögum nr. 38/2018 og félagsþjónustulögum séu til staðar hjá sveitarfélögum.
2. Hvort reglur sveitarfélaga um stoð- og stuðningsþjónustu vísi til nógildandi laga.
3. Hvort reglur sveitarfélaga um stoð- og stuðningsþjónustu hafi tekið gildi eftir gildistöku nógildandi laga.
4. Hvort skilgreint og samræmt verklag við mat á stuðningsþörf sé til staðar hjá sveitarfélögum.

¹ Er hér um að ræða almennar reglur um stoðþjónustu, aðrar en þær sértæku sem einnig voru til athugunar.

² Er hér um að ræða almennar reglur um stuðningsþjónustu, aðrar en þær sértæku sem einnig voru til athugunar.

³ Sjá (e.d.) Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um stuðningsþjónustu samkvæmt félagsþjónustulögum. Birt á vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Felags-og-fjolskyldumal/Fatladfolk/Lei%C3%B0beiningar%20til%20sveitarf%C3%A9laga%20um%20stu%C3%B0nings%C3%BEj%C3%B3nustu%20skv.%20l%C3%B6gum%20nr.%2040%201991.pdf> [sótt á vef 11. desember 2024].

Rétt er að áréttu að markmið athugunarinnar var ekki að leggja mat á innihald og efni reglna sveitarfélaganna að öðru leyti.

Auk ofangreindra laga lágu eftirfarandi viðmið til grundvallar athuginni:

- [Reglugerð nr. 1250/2018 um notendastýrða persónulega aðstoð](#)
- [Handbók um NPA](#)
- [Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um stoðþjónustu samkvæmt lögum nr. 38/2018](#)
- [Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um stuðningsþjónustu samkvæmt félagsþjónustulögum](#)
- [Leiðbeiningar um setningu reglna sveitarfélaga um notendastýrða persónulega aðstoð](#)
- [Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um þjónustu stuðningsfjölskyldna samkvæmt lögum nr. 38/2018](#)
- [Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um styrki til náms og verkfæra- og tækjakaupa fatlaðs fólks, samkvæmt lögum nr. 38/2018](#)
- [Leiðbeiningar varðandi framkvæmd frístundþjónustu fyrir fötluð börn og ungmenni samkvæmt lögum nr. 38/2018](#)
- [Leiðbeiningar um akstursþjónustu við fatlað fólk](#)

1.1 Gagnaöflun og úrvinnsla

Undirbúningur athugunarinnar hófst á haustmánuðum 2023. Undirbúningur fólst meðal annars í því að eftirlitsaðilar GEV funduðu með annars vegar félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og hins vegar Sambandi íslenskra sveitarfélaga til að fá upplýsingar sem nýst gætu við athuginina, m.a. upplýsingar um vinnslu og framkvæmd reglugerða og leiðbeininga.

Þann 29. febrúar 2024 sendi GEV erindi til allra 64 sveitarfélaga⁴ á landinu með tilkynningu um frumkvæðisathugun á stöðu uppfærslu stoð- og stuðningsþjónustureglna hjá sveitarfélögum. Með erindinu var send spurningakönnun (viðauki 1) sem óskað var eftir að yrði svarað og skilað til GEV ásamt afriti af gildandi reglum viðkomandi sveitarfélags, eigi síðar en 22. mars 2024.

Í könnuninni var spurt hvort tilgreindar reglur væru til staðar í sveitarfélaginu og hvenær þær hefðu tekið gildi. Sveitarfélögunum var jafnframt gefinn kostur á að greina frá því hvort þau hefðu sett sér einhverjar aðrar reglur um stoð- og/eða stuðningsþjónustu en spurt var um í könnuninni. Að auki var spurt hvort til staðar væri skilgreint og samræmt verklag við mat á stuðningsþörf og óskað eftir því að matsaðferðir væru tilgreindar og þeim lýst. Loks var gefinn kostur á að skrá athugasemdir.

⁴ Þess ber að geta að þegar könnunin var lögð fyrir voru sveitarfélögin 64 talsins. Tvær sameiningar hafa orðið síðan þá og eru þau nú 62 talsins.

Erindi GEV var sent með tölvupósti á almenn netföng sveitarfélaga. Í einhverjum tilvikum skilaði sá póstur sér ekki áfram til rétttra aðila og var af þeim sökum ákveðið að framlengja skilafrest til 12. apríl 2024. Einstaka sveitarfélög báðu um lengri frest og við því var orðið. Svarhlutfall í könnuninni var 100% og bárust síðustu svör þann 9. júlí 2024.

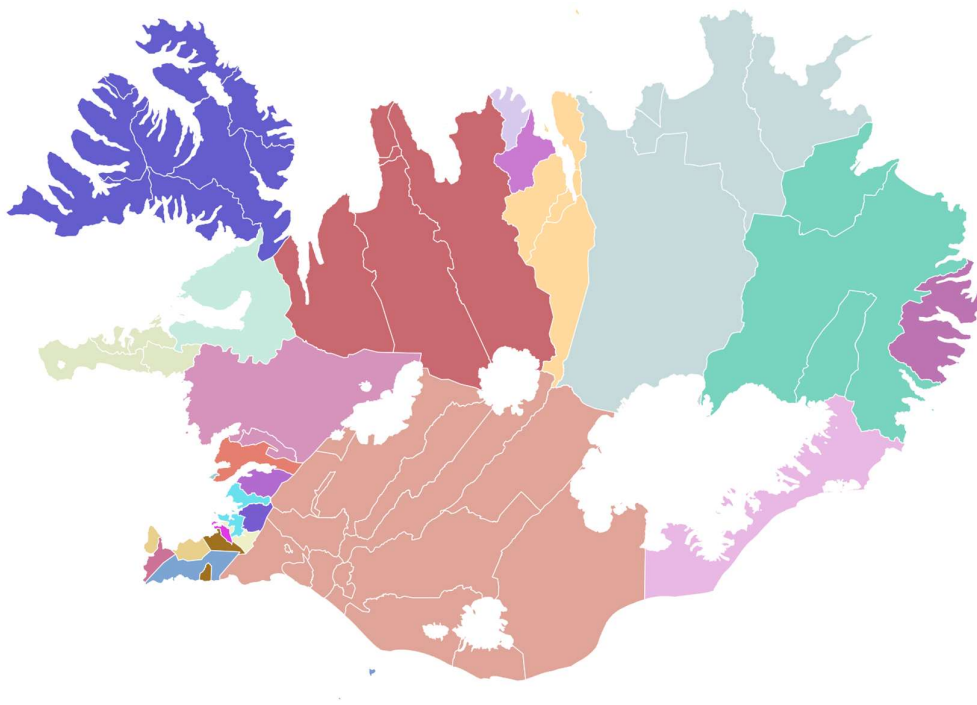
Unnið var úr innsendum svörum á haustmánuðum 2024. Við úrvinnslu þeirra gagna sem bárust var greint hvaða reglur væru til staðar og hvort þær hefðu tekið gildi, eða verið uppfærðar eftir atvikum, eftir gildistöku núgildandi laga og hvort vísað væri rétt til laga í reglunum. Reglur töldust *uppfærðar* ef þessi skilyrði voru uppfyllt. Allar reglur voru metnar sérstaklega bæði út frá upplýsingum í svári sveitarfélags og innihaldi reglnanna sjálfra. Það skal tekið fram að lög nr. 38/2018 tóku gildi 1. október 2018 en félagsþjónustulögin tóku gildi þann 17. apríl 1991.

Í lok september 2024 fengu öll sveitarfélög sendar sínar niðurstöður úr athuguninni þar sem fram kom hvort GEV teldi viðkomandi reglur uppfærðar skv. gildandi lögum. Þá setti GEV fram tilmæli um úrbætur til sveitarfélaga, skv. 2. mgr. 16. gr. laga um GEV, ef talið var að uppfæra þyrfti reglur sem sveitarfélögum er *skilyt* að setja samkvæmt ákvæðum laga. Í þeim tilvikum þar sem uppfæra þyrfti reglur sem sveitarfélögum er *heimilt* að setja setti GEV fram ábendingar í stað tilmæla. GEV óskaði ennfremur eftir því að sveitarfélögin sendu GEV afrit nýrra reglna sem samþykktar yrðu samkvæmt þeim úrbótatilmælum sem þau fengu frá stofnuninni. Sveitarfélögum er gefinn frestur á úrbótum til 15. september 2025.

GEV hefur í kjölfar niðurstöðubréfs til sveitarfélaga fengið staðfestingu á úrbótum frá nokkrum sveitarfélögum og væntir stofnunin þess að sveitarfélög taki fullt tillit til og vinni að úrbótatilmælum sem beint var til þeirra.

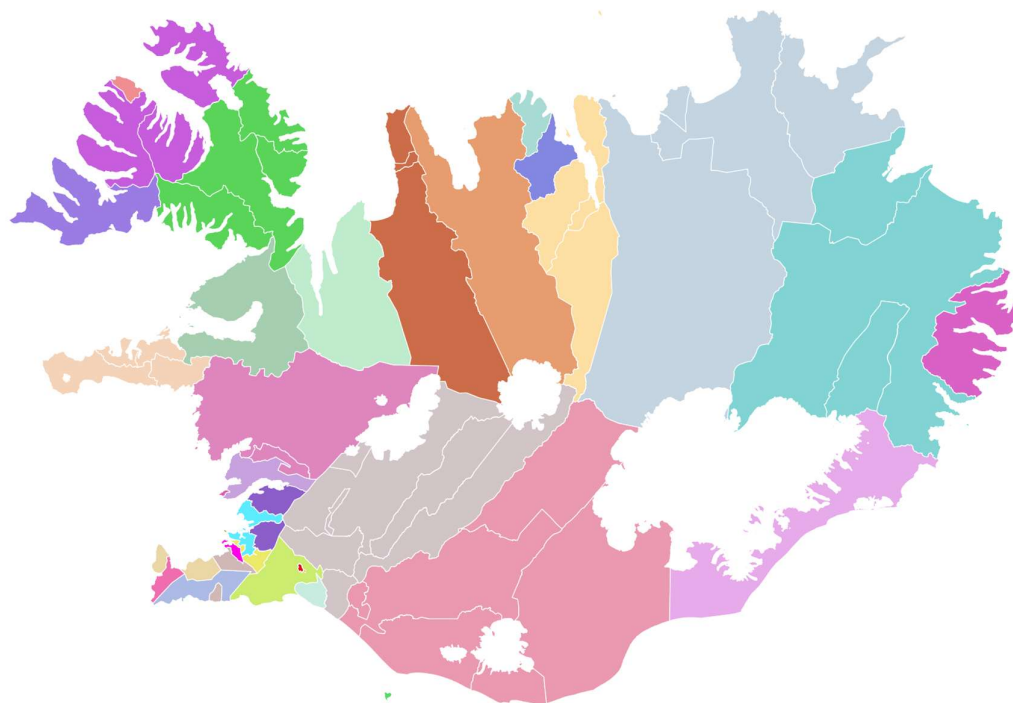
1.2 Samvinna sveitarfélaga

Af innsendum svörum var ljóst að allnokkur samvinna er meðal sveitarfélaga um þróun reglna og veitingu stoðþjónustu til fatlaðs fólks annars vegar og stuðningsþjónustu vegna félagsþjónustu hins vegar. Þar sem ekki er til miðlægt og uppfært yfirlit yfir það hvernig samvinnunni er háttað var ákveðið að kortleggja hana samhliða því að taka saman niðurstöður spurningakönnunarinnar. Þegar könnunin var lögð fyrir unnu sautján sveitarfélög sjálfstætt að veitingu stoðþjónustu skv. lögum nr. 38/2018 auk níu svæða þar sem saman unnu tvö eða fleiri sveitarfélög (mynd 1, bls. 9). Alls unnu 22 sveitarfélög sjálfstætt að veitingu stuðningsþjónustu skv. félagsþjónustulögum auk 12 svæða þar sem saman unnu tvö eða fleiri sveitarfélög (mynd 2, bls. 10).



Mynd 1. Samvinna sveitarfélaga um málefni fatlaðs fólks, skv. svörum sveitarfélaga 2024.

- **Suðurnesjabær og Sveitarfélagið Vogar.**
 - **Borgarbyggð og Skorradalshreppur.**
 - **Félags- og skólaþjónusta Snæfellinga:** Grundarfjarðarbær, Eyja- og Miklaholtshreppur, Snæfellsbær, Sveitarfélagið Stykkishólmur.
 - **Velferðarþjónusta Vestfjarða:** Ísafjarðarbær, Bolungarvíkurkaupstaður, Reykhólahreppur, Vesturbyggð (þ.m.t. Tálknafjörður), Súðavíkurhreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur, Strandabyggð.
 - **Þjónustusvæði Norðurlands Vestra:** Skagafjörður, Húnaþing vestra, Húnabyggð (þ.m.t. Skagabyggð), Sveitarfélagið Skagaströnd.
 - **Félagsþjónusta Norðurþings:** Norðurþing, Þingeyjarsveit, Langanesbyggð, Tjörneshreppur.
 - **Akureyri og nágrannasveitarfélög:** Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstrandarhreppur.
 - **Félagsþjónusta Múlaþings:** Múlaþing, Vopnafjarðarhreppur, Fljótaldshreppur.
 - **Bergrísinn bs:** Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Grímsnes- og Grafningshreppur, Sveitarfélagið Árborg, Flóahreppur, Bláskógabyggð, Hrunamannahreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Ásahreppur, Rangárþing ytra, Rangárþing eystra, Skaftárhreppur og Mýrdalshreppur.
- Stök sveitarfélög:** Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbær, Kópavogsbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Mosfellsbær, Kjósarhreppur, Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Dalabyggð, Akraneskaupstaður, Hvalfjarðarsveit, Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Fjarðabyggð, Sveitarfélagið Hornafjörður, Vestmannaeyjabær.



Mynd 2. Samvinna sveitarfélaga um félagsþjónustu, skv. svörum sveitarfélaga 2024.

- **Suðurnesjabær og Sveitarfélagið Vogar.**
- **Mosfellsbær og Kjósarhreppur.**
- **Borgarbyggð og Skorradalshreppur.**
- **Félags- og skólaþjónusta Snæfellinga:** Grundarfjarðarbær, Eyja- og Miklaholtshreppur, Snæfellsbær, Sveitarfélagið Stykkishólmur.
- **Félagsþjónusta Ísafjarðarbæjar:** Ísafjarðarbær, Súðavíkurhreppur.
- **Félagsþjónusta Stranda- og Reykhólahrepps:** Reykhólahreppur, Árneshreppur, Kaldrananeshreppur, Strandabyggð.
- **Félags- og skólaþjónusta Austur-Húnavetninga:** Sveitarfélagið Skagaströnd og Húnabyggð (þ.m.t. Skagabyggð).
- **Akureyri og nágrennasveitarfélög:** Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstrandarhreppur.
- **Félagsþjónusta Norðurþings:** Norðurþing, Þingeyjarsveit, Langanesbyggð, Tjörneshreppur.
- **Félagsþjónusta Múlaþings:** Múlaþing, Vopnafjarðarhreppur, Fljótsdalshreppur.
- **Skóla- og velferðarþjónusta Árneshrepps bs:** Hrunamannahreppur, Bláskógabyggð, Grímsnes- og Grafningshreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Flóahreppur.
- **Félags- og skólaþjónusta Rangárvalla- og Vestur-Skaftafellssýslna:** Mýrdalshreppur, Skaftárhreppur, Ásahreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra.

Stök sveitarfélög: Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbær, Kópavogsbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Akraneskaupstaður, Hvalfjarðarsveit, Dalabyggð, Bolungarvíkurkaupstaður, Vesturbyggð (þ.m.t. Tálknafjörður), Skagafjörður, Húnaþing vestra, Dalvíkurbyggð, Fjallabyggð, Fjarðabyggð, Sveitarfélagið Hornafjörður, Sveitarfélagið Árborg, Sveitarfélagið Ölfus, Hveragerðisbær, Vestmannaeyjabær.

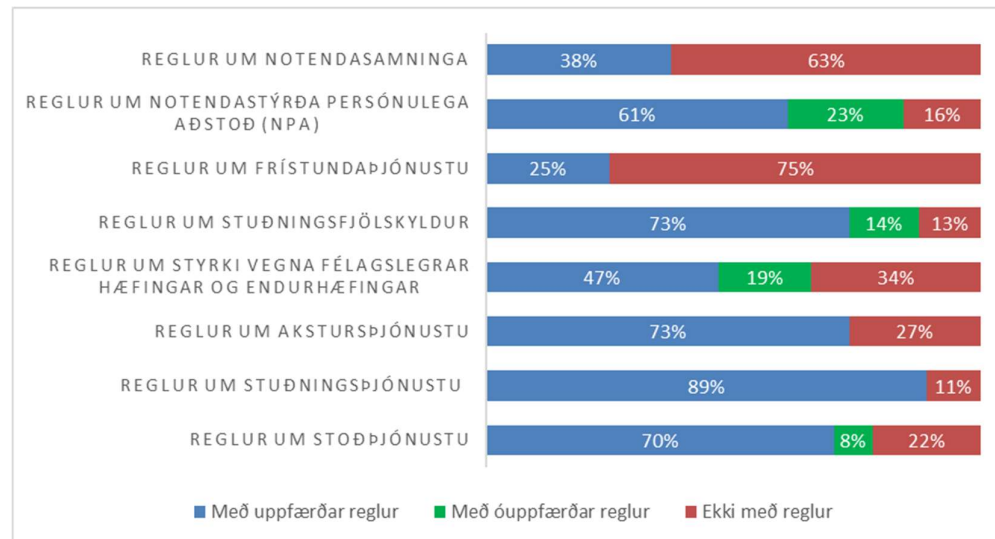
2 Niðurstöður

Niðurstöðurnar athugunarinnar byggja á svörum 64 sveitarfélaga við spurninga-könnuninni, þ.e. svörum sem bárust á tímabilinu mars til júlí 2024. Niðurstöðurnar eru ekki sérstaklega aðgreindar eftir því hvort *skytt* eða *heimilt* er að setja reglurnar samkvæmt ákvæðum laga.

Þegar þessi skýrsla er birt má gera ráð fyrir að úrbætur hafi þegar verið gerðar og nýjar reglur tekið gildi hjá einhverjum sveitarfélögum.

2.1 Reglur um stoð- og stuðningsþjónustu

Niðurstöður athugunarinnar sýna að á bilinu 25% - 89% sveitarfélaga höfðu sett sér þær átta mismunandi gerðir reglna um stoð- og stuðningsþjónustu sem könnunin náði til (mynd 3). Flest höfðu sveitarfélögin sett sér reglur um stuðningsþjónustu eða 57 af 64. Þær reglur sem algengast var að ekki væru til staðar voru reglur um frístundaþjónustu (16 talsins) og notendasamninga (24 talsins). Þar sem reglur voru ekki til staðar tóku sum sveitarfélögin fram að þjónustan væri engu að síður veitt á grundvelli laga, reglugerða og leiðbeininga ráðherra.



Mynd 3. Hlutfall sveitarfélaga með og án reglna um stoð- og stuðningsþjónustu.

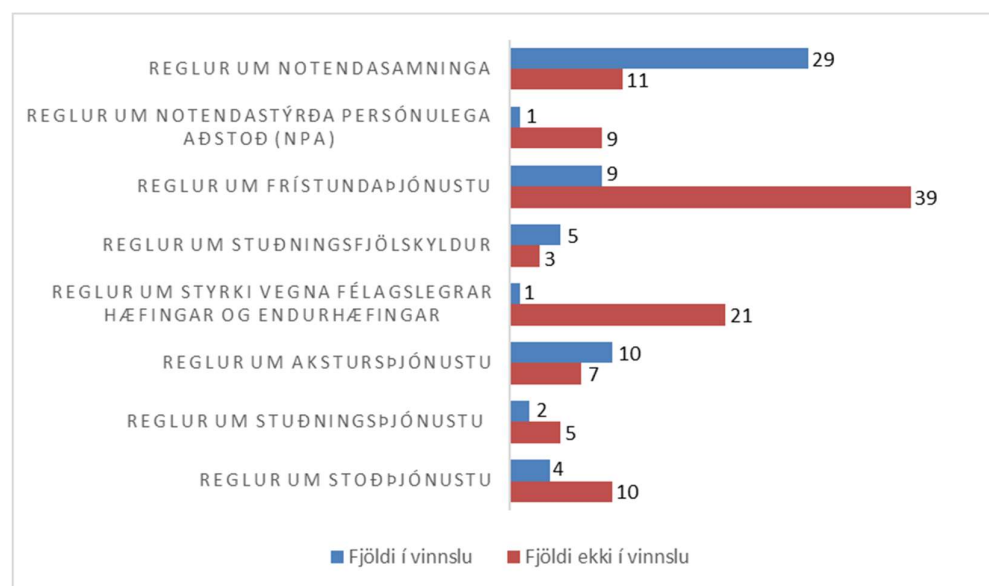
Þegar nánar var skoðað hvort þær reglur sem til staðar voru í sveitarfélögum hefðu verið uppfærðar miðað við núgildandi lög mátti sjá að svo var í meirihluta tilvika. Reglur um notendasamninga, frístundaþjónustu, aksturþjónustu og stuðningsþjónustu voru uppfærðar í öllum sveitarfélögum sem höfðu þær reglur. Af þeim 15 sveitarfélögum sem ekki voru með uppfærðar reglur um NPA tilgreindu sjö þeirra að reglurnar væru í endurskoðunarferli. Af níu sveitarfélögum sem ekki voru með uppfærðar reglur um stuðningsfjölskyldur voru tvö sveitarfélög með reglurnar í endurskoðun. Af þeim 12 sveitarfélögum sem ekki voru með uppfærðar reglur um styrki vegna félagslegrar

hæfingar og endurhæfingar nefndi einungis eitt sveitarfélag að reglurnar væru í endurskoðun.

Þegar skoðað var hvaða ár nógildandi reglur sveitarfélaganna tóku gildi mátti sjá að meirihluti þeirra tók gildi á síðustu fimm árum (þ.e. frá og með árinu 2020). Einstaka reglur voru þó mun eldri. Dæmi voru um að óuppfærðar reglur um stoðþjónustu hefðu tekið gildi árið 2011 og því haldist óbreyttar þrátt fyrir gildistöku nýrra laga árið 2018. Elstu reglur um stuðningsþjónustu voru frá árinu 2006 þrátt fyrir að viðamiklar breytingar hafi verið gerðar á félagsþjónustulögum samhliða setningu laga nr. 38/2018, m.a. tilkoma nýs kafla um stuðningsþjónustu. Við þær breytingar var t.a.m. breytt hugtakanotkun þannig að hætt var að tala um *félagslega heimaþjónustu* og í stað þess farið að tala um *stuðningsþjónustu*.

Sex sveitarfélög höfðu allar reglurnar sem könnunin náði til og voru með þær uppfærðar. Voru það Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit, Reykjavíkurborg og Svalbarðsstrandarhreppur. Einungis í einu sveitarfélagi voru engar reglur til um stoð- og stuðningsþjónustu en samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélaginu hafði nýlega fallið úr gildi samningur við annað sveitarfélag um þjónustuna.

Af þeim sveitarfélögum sem ekki höfðu sett sér reglur tiltóku á bilinu 1-29 þeirra að þau væru með umræddar reglur í vinnslu (mynd 4). Hlutfallslega flest þeirra sögðust vera með reglur um notendasamninga í vinnslu (29 af 40 sveitarfélögum) og reglur um stuðningsfjölskyldur (5 af 8 sveitarfélögum). Hlutfallslega fæst sveitarfélög voru með reglur um frístundaþjónustu (39 af 48 sveitarfélögum) og reglur um styrki vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar í vinnslu (21 af 22 sveitarfélögum). Rétt er þó að taka fram að ekki var sérstaklega spurt um það hvort reglur væru í vinnslu heldur byggja þessar tölur á því sem sveitarfélögin tóku fram í athugasemdum. Vera má að einhver þeirra hafi ekki tilgreint að reglur væru í vinnslu.



Mynd 4. Staða vinnslu reglna hjá sveitarfélögum sem ekki höfðu sett sér reglur.

2.2 Mat á stuðningsþörf

Eins og fram kom í inngangskafli hafa sveitarfélög lagaskyldu til að meta stuðningsþörf með samræmdum og viðurkenndum matsaðferðum og skal það gert með skýrum hætti. Í athuguninni svöruðu öll sveitarfélög landsins nema fjögur, eða 58 af 64, því til að þau hefðu til staðar skilgreint og samræmt mat á stuðningsþörf. Eitt sveitarfélag svaraði því ekki hvort slíkt mat væri til staðar.

Samkvæmt svörum sveitarfélaga er ljóst að mat á stuðningsþörf er ekki framkvæmt með sama hætti á landsvísu en mörg sveitarfélög vinna matið með svipuðum hætti. Í sumum sveitarfélögum er til staðar skýrt verklag fyrir matið og önnur hafa útbúið staðlað mat sem þau vinna eftir. Þá horfa mörg sveitarfélög til annarra upplýsinga við mat á stuðningsþörf, sérstaklega í tengslum við þjónustu við fatlað fólk og nefndu sveitarfélögin oftast að horft væri til niðurstöðu matanna SIS-A og RAI Home Care. Nokkur sveitarfélög bentu á að gott væri ef komið yrði á samræmdu verklagi og stöðluðum listum við mat á stuðningsþörf á landsvísu í stað þess að hvert og eitt sveitarfélag útbúi slíkt verklag.

2.3 Aðrar niðurstöður

Eins og fram hefur komið var markmið athugunarinnar ekki að yfirfara reglur sveitarfélaga efnislega. Við úrvinnslu athugunarinnar var hins vegar nauðsynlegt að fara yfir reglurnar til að staðfesta gildistöku þeirra, yfirfara lagatíðanir og kanna hvort reglurnar væru sannarlega þær sömu og spurt var um í athuguninni. Við þessa yfirferð komu nokkur atriði fram, önnur en þau sem sneru að markmiðum athugunarinnar. GEV telur tilefni til að varpa ljósi á þessi atriði.

2.3.1 Framsetning reglna

Gögn athugunarinnar sýndu fram á nokkuð mismunandi nálgun sveitarfélaga hvað varðar gerð og framsetningu reglna.

Við úrvinnsluna sást að það er töluvert mismunandi milli sveitarfélaga hve margar reglur eru í gildi sem snúa að viðkomandi þjónustuflokkum, þ.e. hvort lagt er upp með að gera sérstakar reglur fyrir hvert lagaákvæði sem kveður á um gerð reglna hjá sveitarfélagi eða hvort sveitarfélag sameini reglur. Nokkur fjöldi sveitarfélaga hefur t.a.m. sett einar reglur sem eiga bæði við um stoð- og stuðningsþjónustu en mismunandi er milli sveitarfélaga hvaða þjónusta fellur undir reglurnar. Sum sveitarfélög eru auk þess með reglur sem eiga annars vegar við um stoð- og stuðningsþjónustu fyrir börn og fjölskyldur og hins vegar fyrir fullorðna einstaklinga. Grundvallast þá báðar reglurnar á félagsþjónustulögum og lögum nr. 38/2018. Önnur sveitarfélög eru með reglur um stoðþjónustu skv. lögum nr. 38/2018 sem eiga bæði við um börn og fullorðna og síðan aðrar reglur um stuðningsþjónustu skv. lögum nr. 40/1991 og þá er misjafnt hvort þær reglur eigi við um þjónustu við börn og fjölskyldur eða einungis fullorðna einstaklinga.

Nokkuð var um að sveitarfélögin tilgreindu að reglur sem spurt var um væru „innan annarra reglna“. Dæmi um þetta eru *reglur um stuðningsfjölskyldur* en í svari sumra

sveitarfélaga var tekið fram að þær reglur væru innan annarra reglna sveitarfélagsins, þ.e. bent á ákvæði í reglum um stoð- og/eða stuðningsþjónustu sem sneru að stuðningsfjölskyldum. Annað dæmi eru *reglur um styrki vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar* en nokkur sveitarfélög vísuðu í svari sínu til reglna sveitarfélagsins um fjárhagsaðstoð varðandi þær reglur.

Athugunin sýndi að heiti reglna er breytilegt milli sveitarfélaga þótt reglurnar eigi við um svipaða eða sömu þjónustupætti. Dæmi um þetta eru *reglur um stuðningsþjónustu* eða *reglur um stoðþjónustu* sem í einhverjum sveitarfélögum heita „reglur um félagslega heimþjónustu“ eða „reglur um liðveislu“. Þá eru sum sveitarfélög ekki með sérstakar *reglur um frístundaþjónustu fatlaðra barna* skv. lögum nr. 38/2018 heldur fella þær undir almennar reglur sveitarfélagsins um frístundaþjónustu og heita reglurnar þá til dæmis „samþykkt frístundaheimila“, „reglur um lengda viðveru“ eða „reglur um þjónustu um frístundaheimili og félagsmiðstöðvar“.

2.3.2 Lagatilvísanir og gildi reglna

Við úrvinnsluna mátti sjá að nokkuð var um að ekki var tilgreint í reglum á hvaða lögum þær byggðu. Þá vakti athygli hve algengt það var, jafnvel í reglum sem nýlega höfðu tekið gildi, að vísað væri í lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 sem fallin eru úr gildi en ekki vísað í gildandi lög nr. 38/2018. Auk þessa voru einstaka dæmi þess að dagsetning samþykktar og gildistöku reglna kæmi ekki fram. Í slíkum tilvikum voru reglurnar flokkaðar eftir þeim dagsetningum sem sveitarfélögin skráðu í svörum við spurningakönnun.

Í þeim tilvikum þegar sveitarfélög sameinast um þjónustu og reglur ná yfir fleiri en eitt sveitarfélag var ekki ávallt ljóst fyrir hvaða sveitarfélög reglurnar giltu. Dæmi voru um að einungis það sveitarfélag sem leiddi þjónustuna væri tilgreint í reglunum en ekki hin sveitarfélögin sem reglurnar gilda um.

Þá var ekki skýrt í öllum tilfellum hvaða reglur ættu við hverju sinni. Til dæmis var lítið um að í reglum væri vísað á aðrar reglur sveitarfélagsins, t.d. þegar mismunandi reglur gilda fyrir fullorðna einstaklinga og börn og fjölskyldur, eða aðrar reglur gilda um stoðþjónustu sem veitt er til viðbótar við stuðningsþjónustu. Einnig vantaði upp á að vísað væri í reglur þjónustusvæðis eða byggðasamlags þegar slíkt átti við, t.d. um ákveðna þjónustupætti.

3 Umfjöllun og tilmæli GEV

Athuginin veitir GEV heildstætt yfirlit yfir þær stoð- og stuðningsþjónustureglur sem voru til staðar í sveitarfélögum landsins þegar könnunin var lögð fyrir.

Eins og niðurstöðurnar sýna var engin af stoð- og stuðningsþjónustureglunum til staðar í öllum sveitarfélögum landsins. Mesta þekjun á landsvísu höfðu reglur um stuðningsþjónustu en minnsta höfðu reglur um frístundaþjónustu. Velta má fyrir sér ástæðum mismikillar þekjunar reglnanna. Ein ástæðan gæti verið sú að stuðningsþjónustureglur byggja á félagsþjónustulögum sem eru eldri og því líklegra að reglur sem á þeim byggja séu til staðar en stoðþjónustureglur sem byggja á lögum nr. 38/2018. Önnur ástæða, sem að hluta til gæti skýrt litla þekjun reglna um frístundaþjónustu, er e.t.v. sú að eftirspurn eftir frístundaþjónustu er minni í smærri og dreifðari byggðum landsins.

Sveitarfélögin eru mislangt á veg komin með gerð og uppfærslu reglna. Einungis sex sveitarfélög af 64 höfðu allar þær reglur sem könnunin náði til og voru með þær uppfærðar. Því er ljóst að sveitarfélög þurfa mörg hver að gera mun betur til að uppfylla skyldur sínar í gerð reglna sem endurspeglar þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir í þjónustuflokkum sem falla undir stoð- og stuðningsþjónustu.

Nokkur sveitarfélög svöruðu því til að þó að reglur vantaði eða væru ekki uppfærðar þá væri sveitarfélagið að veita þjónustu samkvæmt lögum. GEV lítur svo á að skýrar og uppfærðar reglur um þá þjónustu sem sveitarfélag veitir, hvort sem um er að ræða lögfestar kröfur um gerð reglna eða ekki, sé ein af grunnforsendum gæða í þjónustu. Auk þess að eyða óvissu og stuðla að öryggi þá eru skýrar og uppfærðar reglur frekar til þess fallnar að auka jafnræði meðal þjónustunotenda.

Í þessu samhengi telur GEV mikilvægt að löggjöfin sé skýr varðandi skyldur sveitarfélaga til að setja reglur um þjónustuna. Það verður ekki séð að mikilvægara sé að setja reglur um eina tegund þjónustu umfram aðra. Skýrara væri að orðalag allra þeirra lagagreina sem kveða á um reglur um þjónustu væri á þá leið að þær væri *skylt* að setja en ekki *heimilt* eins og nú er í einhverjum tilvikum. Slíkt væri notendum til hagsbóta sem og eftirlitsstofnun eins og GEV.

Allir sem veita þjónustu sem lýtur eftirliti GEV skulu hafa virkt innra eftirlit með starfsemi sinni skv. 11. gr. laga um GEV. Innra eftirlit á m.a. að stuðla að hlýtni við lögfestar kröfur og er setning og uppfærsla reglna sveitarfélaga mikilvægur liður í því. Það hversu fá sveitarfélög hafa uppfært eða sett allar reglur sem könnunin náði til gefur til kynna að efla þyrfti innra eftirlit hjá sveitarfélögum. Er það mat GEV að þörf sé á að sveitarfélög fái skýrar leiðbeiningar um framkvæmd innra eftirlits, en reglugerðarheimild ráðherra varðandi innra eftirlit er að finna í 11. gr. laga um GEV.

GEV telur mikilvægt að horft sé til þess við gerð reglna að þær séu aðgengilegar og notendavænar. Mismunandi áherslur sveitarfélaga við framsetningu reglna, renna stoðum undir það að bæta mætti miðlægar leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um gerð reglna.

Samræmd framsetning reglna á landsvísu væri til bóta fyrir sveitarfélög, notendur og eftirlitsstofnanir.

3.1 Tilmæli GEV

Í ljósi niðurstaðna frumkvæðisathugunarinnar vill GEV, auk sérstakra niðurstaðna sem sendar hafa verið hverju sveitarfélagi, setja fram almennar ábendingar til sveitarfélaga varðandi gerð reglna um stoð- og stuðningsþjónustu:

Sveitarfélög hugi að eftirfarandi við gerð og framsetningu reglna:

1. Heiti reglna séu lýsandi og í samræmi við heiti reglna í lögum.
2. Dagsetning gildistöku reglna komi ávallt fram.
3. Vísað sé í þau lög sem reglurnar byggja á.
4. Þegar sveitarfélög sameinast um þjónustu og þar með reglur er mikilvægt að fram komi í reglum til hvaða sveitarfélaga þær ná.
5. Reglur séu settar fram á aðgengilegan og notendavænan hátt.

Viðauki 1. Spurningakönnun

Athugun á stoð- og stuðningsþjónustureglum sveitarfélaga

Frumkvæðiseftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála

Óskað er eftir því að sveitarfélagið svari meðfylgjandi spurningalista Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála (GEV). Spurningalistinn snýr að reglum um stoð- og stuðningsþjónustu sem sveitarfélögum er annars vegar skylt og hins vegar heimilt að setja samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Leiðbeiningar við svörun spurningalista

- Vinsamlegast skráið nafn sveitarfélagsins, tengilið og dagsetningu á viðeigandi stað efst í skjalið.
- Setjið því næst X í viðeigandi reiti í töflunni.
- Ef reglur eru til staðar skal sett X við *Já* og dagsetning gildistöku skráð í næsta dálk. Athugið að skrá skal dagsetningu nýjustu útgáfu reglna.
- Séu reglur ekki til staðar skal sett X við *Nei* og tilgreint í athugasemdadálki hvort reglur eru í vinnslu og hvenær vænta má þess að þær verði gefnar út.
- Ef einhverjar af reglunum hafa verið sameinaðar (t.d. reglur um stoð- og stuðningsþjónustu) skal engu að síður svara spurningalistanum eins og um aðskildar reglur sé að ræða. Heiti sameinaðra reglna skal skráð í athugasemdadálk.

Vinsamlegast skilið útfylltum spurningalista rafrænt og sendið sem viðhengi, ásamt öllum útgefnum reglum sveitarfélagsins um stoð- og stuðningsþjónustu, eigi síðar en 22. mars nk. á tölvupóstfangið: svanhildur.thorsteinsdottir@gev.is.

Athugun á stoð- og stuðningsþjónustureglum sveitarfélaga

Frumkvæðiseftirlit Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála

Dagsetning:	
Nafn sveitarfélags:	
Tengiliður sveitarfélags (nafn og netfang):	

Vinsamlegast setjið X í viðeigandi reiti

	Já	Dagsetning gildistöku nýjustu útgáfu	Nei	Athugasemd
Reglur um notendasamninga <i>sbr. lög nr. 38/2018, 3. mgr. 10. gr. og lög nr. 40/1991, 2. mgr. 28. gr.</i>				
Reglur um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) <i>sbr. lög nr. 38/2018, 5. mgr. 11. gr.</i>				
Reglur um frístundaþjónustu <i>sbr. lög nr. 38/2018, 2. mgr. 16. gr.</i>				
Reglur um stuðningsfjölskyldur <i>sbr. lög nr. 38/2018, 2. mgr. 15. gr.</i>				
Reglur um styrki vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar <i>sbr. lög nr. 38/2018, 2. mgr. 25. gr.</i>				
Reglur um akstursþjónustu <i>sbr. lög nr. 40/1991, 3. mgr. 29. gr.</i>				
Reglur um stuðningsþjónustu <i>sbr. lög nr. 40/1991, 3. mgr. 26. gr.</i>				
Reglur um stoðþjónustu <i>sbr. lög nr. 38/2018, 8. gr.</i>				
Aðrar reglur um stoð- og stuðningsþjónustu <i>skráið heiti reglna hér:</i>				

Mat á stuðningsþörf

Með vísan til neðangreindra lagagreina og leiðbeininga snúa eftirfarandi spurningar að því hvort sveitarfélagið hafi skilgreint í reglum sínum og/eða verklagi hvernig mat á stuðningsþörf fer fram.

3. mgr. 2. gr. laga nr. 38/2018 um stuðningsþarfir:

„Við mat á stuðningsþörfum er stuðst við samræmdar aðferðir.“

1. mgr. 27. gr. laga nr. 40/1991:

„Áður en aðstoð er veitt skal sá aðili sem fer með stuðningsþjónustu meta þörf í hverju einstöku tilviki“

Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um stuðningsþjónustu samkvæmt lögum nr. 40/1991, 3. gr.

„Áður en aðstoð er veitt skal meta þörf fyrir stuðning í hverju einstöku tilviki. Mat á stuðningsþörf skal vera unnið í samvinnu við umsækjanda enda sé mat á þjónustu skilgreint sem upphaf að skilvirku notendasamráði. Mat á stuðningsþörf skal vera samræmt í sveitarfélaginu og skýrt með hvaða hætti stuðningsþörf er metin.“

	Já	Nei
Er til staðar skilgreint og samræmt verklag við mat á stuðningsþörf?		
Tilgreinið þær matsaðferðir sem notast er við þegar stuðningsþörf er metin		

Athugasemdir

Skráið hér athugasemdir ef einhverjar eru

