Kópavo

Velferðarráð Kópavogsbæjar
Björg Baldursdóttir

Kópavogi, 22. nóvember 2023

Efni: Drög að nýjum reglum um stuðnings- og stoðþjónustu fyrir fullorðið fólk.

Lögð eru fram til kynningar og umræðu drög að nýjum reglum um stuðningsþjónustu (Fylgiskjal 1) og drög að nýjum reglum um stoðþjónustu fyrir fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir (Fylgiskjal 2) í Kópavogi.

Forsaga
Árið 2007 var samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks undirritaður fyrir Íslands hönd. Ýmsar lagabreytingar hafa verið gerðar sem miða að fullgildingu samningsins en sú vinna hefur verið í gangi síðastliðin ár innan íslenska stjórnkerfisins m.a. á vettvangi samstarfshópa með aðkomu ráðuneyta, sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila. Ljóst var að breyta þyrfti lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 og samhliða lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 enda báðir lagabálkar komnir til ára sinna. Breytinga var þörf vegna fullgildingar samningsins en einnig vegna þess að hugmyndafræðin á bak við þjónustuna hefur breyst og ýmsar breytingar hafa orðið á samsetningu og þörfum skjólstæðingahópsins m.a. með yfirfærslu málefna fatlaðra 2011.

Á Alþingi 2017/18 voru lögð fram tvö frumvörp samhliða annars vegar að nýjum lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og hins vegar lög um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga (Fylgiskjöl 3 og 4). Frumvörpin voru bæði samþykkt með smávægilegum breytingum í meðförum Alþingis og tóku gildi í október 2018. Eins og áður er um að ræða rammalöggjöf þannig að svigrúm er til staðar fyrir sveitarfélögin til að útfæra þjónustuna eftir því sem hentar best á hverjum stað en ákveðin grunnréttindi til þjónustu tryggð. Horft var til þess að tryggja fólki þá þjónustu sem það þarf í stað þess að tryggja öllum sama rétt. Í stað þess að kveða á um að tilteknir þjónustuþættir stæðu öllum sem tilheyrðu ákveðnum hópum til boða var lögð áhersla á að meta einstaklingsbundnar þjónustuþarfir. Því er mikilvægt að tyggja að jafnræðisreglan sé virt í reynd svo að sambærileg tilvik fái sambærilega meðferð og ósambærileg tilvik ólíka úrlausn. Til þess að það sé mögulegt þarf að leggja ríka áherslu á einstaklingsbundið mat þar sem hvert tilvik er metið í samráði við umsækjanda þannig að niðurstaðan samræmist þörfum og óskum. Löggjafinn tekur fram að það sé vissulega ákveðnum erfiðleikum bundið að tryggja að ákvarðanir um þjónustu byggist á vel ígrunduðu mati á þörfum hvers og eins. Tilhneigingin sé oft sú að setja fyrirframákveðnar verklagsreglur eða viðmið sem afnema þetta mat að miklu leyti og því þurfi löggjöfin að vinna gegn því að matið sé þrengt óeðlilega með reglum eða fellt á brott.

Breytingar á löggjöf er varðar fatlað fólk sérstaklega voru víðtækar enda ný lög sett frá grunni sem tryggðu ný réttindi og nýjar skilgreiningar á þjónustu s.s. lögfesting NPA og lengdrar viðveru fatlaðra ungmenna, frumkvæðisskyldu sveitarfélaga gagnvart fötluðu fólki, úrræði á biðtíma o.fl. Í lögum um félagsþjónustu voru breytingarnar minni umfangs en ein sú áhrifamesta var að kaflanum sem fjallaði áður um félagslega heimaþjónustu var breytt.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Félagslega heimaþjónustan kallast nú „stuðningsþjónusta“ og tekur til þeirrar grunnþjónustu sem sveitarfélög hafa veitt til aldraðra, fatlaðra og annarra íbúa með stuðningsþarfir. Stuðningsþjónustan kallaðist áður félagsleg heimaþjónusta sem var fyrst og fremst veitt öldruðum og félagsleg liðveisla sem var veitt fötluðu fólki til að rjúfa félagslega einangrun.

Heimaþjónusta sveitarfélaganna fólst meira og minna í aðstoð við heimilishald og þrif en lagabreytingin fól í sér að stuðningsþjónustan er ekki bundin við heimili eða heimilishald heldur hvers konar aðstoð sem einstaklingar þurfa til að geta lifað sjálfstæðu lífi eins og ákvæðið er orðað í lögunum. Þjónusta þessi er fyrir öll sem hafa viðvarandi eða tímabundnar stuðningsþarfir en gengið er út frá því að þegar þjónustuþarfir verði meiri en sem nemur 15 tímum á viku taki við „stoðþjónusta“ skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir (áður kölluð frekari liðveisla) eða dvöl á hjúkrunarheimili séu stuðningsþarfirnar öldrunartengdar. Þannig er í fyrsta sinn skilgreint í lögum að grunnþjónusta sveitarfélags geti numið allt að 60 tímum á mánuði og síðan taki við sértæk stoðþjónusta eða önnur úrræði eftir atvikum.

Skv. lögskýringargögnum metur löggjafinn að með þessum breytingum tengdum stuðningsþjónustunni hafi lögin verið aðlöguð að þjónustunni eins og hún hefur þróast hjá sveitarfélögunum. Talið er að sveitarfélögin hafi verið að breyta sinni þjónustu í meira samþætta og heildræna þjónustu og tekið þar m.a. mið að samningi Sameinuðu þjóðanna. Það er vissulega rétt en þó var og er þessi þróun misjafnlega langt á veg komin milli sveitarfélaga. Löggjafinn metur það þannig að breytingarnar á grunnþjónustunni hafi ekki þau áhrif á fjárhag sveitarfélaga að það leiði til fjárframlags af hálfu ríkisins. Sambandið gerði ekki athugasemdir við kostnaðarmat löggjafans en þar sem útgjaldaþróun stuðningsþjónustu var talin óviss var ákveðið að setja á laggirnar samráðsnefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar við grunnþjónustuna í þrjú til fimm ár frá gildistöku löggjafarinnar. Þessi samráðsnefnd tók ekki til starfa svo undirrituð viti til. Það er gefið að einhver kostnaðarauki hefur orðið hjá þeim sveitarfélögum sem hafa búið við stífar reglur síðastliðin áratug um þá þjónustuþætti sem um ræðir með lægra hámarki á tímafjölda. Hugsanlega getur þeim kostnaðarauka þó verið mætt með því að mat á stuðningsþörfum verði réttara og ef framkvæmd þjónustunnar verður með samræmdari hætti gætu samlegðaráhrif einnig skapað svigrúm til að mæta kostnaðarauka.

Þessar breytingar á löggjöf velferðarþjónustunnar hafa kallað á breytingar á reglum sveitarfélaga og framkvæmd þjónustunnar. Nú þegar hafa m.a. verið samþykktar í Kópavogi nýjar reglur um NPA, akstursþjónustu fatlaðra og aldraðra, skammtímadvöl fyrir fólk með langvarandi stuðningsþarfir og stuðning við börn og fjölskyldur þeirra. Þær reglur sem eftir eru snúa að notendasamningum sem og stuðnings- og stoðþjónustu fyrir fullorðið fólk sem kynntar eru hér. Reykjavíkurborg í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga vann að útfærslu reglna um stuðning við börn og fjölskyldur og reglna um stuðnings- og stoðþjónustu fyrir fullorðið fólk. Sveitarfélögin innan SSH að Reykjavík undanskilinni mynduðu annan samstarfshóp um gerð nýrra reglna. Þau drög sem hér eru lögð fram byggja á reglum borgarinnar þó svo að tekin hafi verið ákvörðun um að fara aðeins aðra leið en borgin fór í tengslum við þjónustu við fatlað fólk. Í Reykjavík var tekin ákvörðun um að vera með einar reglur sem ná yfir stuðnings- og stoðþjónustu við fatlað fólk og aðrar reglur um stuðningsþjónustu fyrir aðra en fatlað fólk.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Nýjar reglur um stuðnings- og stoðþjónustu
Drög að nýjum reglum um stuðningsþjónustu (Fylgiskjal 1) byggja á 25. til 27. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 þar sem fjallað er um stuðningsþjónustu og 13. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 þar sem fjallað er um opna öldrunarþjónustu. Stuðningsþjónusta upp að 60 tímum á mánuði fellur undir þessar reglur en ef um auknar stuðningsþarfir er að ræða vegna fötlunar skal fara með þjónustu skv. drögum að reglum um stoðþjónustu fyrir fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir (Fylgiskjal 2) sem byggja á 8. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir þar sem fjallað er um stoðþjónustu og þær þarfir sem hún skal miðast við.

Markmið stuðningsþjónustu er að aðstoða og hæfa notendur sem þurfa aðstæðna sinna vegna á stuðningi að halda við athafnir daglegs lífs, við heimilishald og/eða til þess að rjúfa félagslega einangrun. Stuðningsþjónusta skal stefna að því að efla viðkomandi til sjálfsbjargar og gera honum kleift að búa sem lengst í heimahúsi. Mat á stuðningsþörfum fer fram í samvinnu við umsækjanda á heimili hans eða öðrum vettvangi í samráði við hann. Við matið verður horft til eftirfarinna atriða til að fá heildarsýn yfir aðstæður umsækjanda og fjölskyldu hans:

- Félagslegar aðstæður
- Samfélagsleg þátttaka og virkni
- Félagsleg færni
- Styrkleikar umsækjanda
- Athafnir daglegs lífs
- Heilsa
- Hegðun

Markmið stoðþjónustu er að veita fötluðu fólki stuðning til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum, sbr. 19. gr. samnings SÞ um réttindi fatlaðs fólks. Markmiðið er að styðja notendur sem þurfa, aðstæðna sinna vegna, á stuðningi að halda við margháttaða aðstoð við athafnir daglegs lífs til þess að geta búið heima, verið sjálfstæð og félagslega virk. Mat á stuðningsþörfum fer fram á velferðarsviði, heimili umsækjanda eða á öðrum vettvangi í samráði við umsækjanda og tekur mið af eftirfarandi:

- Þarfa umsækjanda fyrir stuðning
- Færni/getu og styrkleika
- Félagslegra aðstæðna og félagslegs tengslanets
- Samfélagsþátttöku, valdeflingar og virkni
- Hvaða afleiðingar töf á veitingu stuðnings hafi fyrir umsækjanda
- Annars veitts stuðnings

Í tengslum við framkvæmd stuðnings- og stoðþjónustu eru gerðir þjónustusamningar, stuðningsáætlanir eða eftir atvikum einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir eftir því sem við á. Í þessum skjölum skal að lágmarki koma fram:

- Markmið með stuðningi og hvernig þeim skuli náð.
- Hvaða stuðning er um að ræða og hvernig hann skuli veittur.
- Gildistími áætlunar.
- Notkun húslykla notanda og fyrirkomulag vegna aðstoðar við meðferð einkafjármuna þegar við á.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

- Upphæð útlagðs kostnaðar starfsmanna þegar við á.

Stuðnings- og stoðþjónusta er samþykkt til ákveðins tíma. Leitast skal við að meta og skrá árangur þjónustunnar með reglubundnum hætti. Samþykktar umsóknir raðast í forgangsröð en ef fyrirséð er að stuðningur geti ekki hafist innan þriggja mánaða skal umsókn sett á biðlista. Sjá matsviðmið og viðmið um forgangsröðun umsókna aftast í regludrögunum.

Áhrif nýrra reglna
Þessar nýju reglur um stuðnings- og stoðþjónustu koma í stað reglna Kópavogsbæjar um félagslega heimaþjónustu og reglna um stuðningsþjónustu við fatlað fólk. Helstu breytingar frá eldri reglum eru að í nýjum reglum eru þjónustuþættir og inntak þeirra skilgreint með öðrum hætti og hámark í tímafjölda þjónustunnar breytist. Verklagi þegar kemur að mati og áætlunum um framkvæmd þjónustu er breytt og málsmeðferðarkaflar skýrðir þar sem áhersla er lögð á leiðbeiningarskyldu sveitarfélagsins og gætt sé að viðeigandi aðlögun.

Í 5. gr. núgildandi reglna um félagslega heimaþjónustu (Fylgiskjal 5) er skilgreining á þjónustuþáttum. Með nýjum reglum taka þessir þjónustuþættir töluverðum breytingum í takt við breytingar á löggjöfinni og mun minni áhersla lögð á aðstoð við heimilishald (þrif). Hámark í félagslegri heimaþjónustu skv. núgildandi reglum er 20 tímar á mánuði en skv. drögum að nýjum reglum getur þjónustan orðið allt að 60 tímar á mánuði ef til staðar eru metnar stuðningsþarfir. Í 2.gr. núgildandi reglna um félagslega heimaþjónustu er kveðið á um að ef umsækjandi deilir heimili með heimilismanni eldri en 18 ára sem á ekki við skilgreindar skerðingar að stríða sé ekki veitt heimaþjónusta nema um sé að ræða hluta af þjónustuáætlun eða fyrir liggi mat fagaðila um þörf fyrir tímabundinn stuðning vegna aðstæðna. Þetta ákvæði er ekki í nýjum reglum um stuðningsþjónustum en í 3.gr. kemur fram að stuðningur er veittur við þau verk sem þarf að leysa af hendi á heimili notanda sem aðrir heimilismenn eru ekki færir um að annast sjálfir. Umsækjendur geta því enn verið krafðir um að framvísa vottorðum eða staðfestingu fagaðila á að fullorðnir heimilismenn geti ekki sinnt heimilishaldi sjálfir þegar við á.

Í 4.gr. núgildandi reglna um félagslega heimaþjónustu er fjallað um greiðslur fyrir þjónustu en innheimt hefur verið fyrir heimilisþrif og heimsendan mat skv. gjaldskrá sem endurskoðuð er í janúar ár hvert. Í 10.gr. í drögum að nýjum reglum um stuðningsþjónustu er fjallað um gjaldskrá og gjaldtöku fyrir heimilisþrif og heimsendan mat. Þar er nýtt ákvæði sem kveður á um að umsókn um heimilisþrif skuli hafnað sé einstaklingur eða hjón yfir tekjumörkum skv. gildandi gjaldskrá og njóta ekki annars stuðnings á grundvelli reglnanna s.s. stuðning við athafnir daglegs lífs eða félagslegan stuðning.

Í núgildandi reglum um stuðningsþjónustu við fatlað fólk (Fylgiskjal 6) eru þjónustuþættir skilgreindir annars vegar sem liðveisla og hins vegar frekari liðveisla. Liðveisla var hugsuð sem félagslegur stuðningur við fatlað fólk til að rjúfa félagslega einangrun og efla sjálfstæði í félagslegum samskiptum þar sem heimilt var að veita allt að 36 tíma á mánuði. Frekari liðveisla var margþætt aðstoð við athafnir daglegs lífs sem kom til álita þegar almenn þjónusta dugði ekki til og var veitt fullorðnu fólki til að það gæti búið sjálfstætt þar sem heimilt var að veita að hámarki 137 tíma án aðkomu velferðarráðs. Bæði skilgreiningar á inntaki stuðningsins og tímafjölda breytist með nýjum reglum. Fatlað fólk í Kópavogi getur þá sótt um þann stuðning sem áður flokkaðist sem liðveisla og frekari liðveisla sem samsvarar allt að 60 tímum á mánuði í stuðningsþjónustu og ef stuðningsþarfir fara umfram það telst það til stoðþjónustu skv. reglum þar um.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Erfitt getur reynst að meta áhrif nýrra reglna á kostnað þjónustunnar í Kópavogi sem er í takt við reynslu nágrannasveitarfélaga. Rétt er þó að athuga að þar sem ný og breytt löggjöf hefur þegar tekið gildi hefur ákveðinn aukning á kostnaði þegar komið fram við framkvæmd þjónustunnar þar sem lög eru rétthærri reglum sveitarfélaga stangist ákvæði á. Inni á velferðarsviði Kópavogs standa yfir skipulagsbreytingar þar sem öll framkvæmd stuðnings- og stoðþjónustu er til endurskoðunar með stofnun Miðjunnar – samræmdrar stuðnings- og stoðþjónustu. Vonir standa til þess að með samræmdari framkvæmd og breyttu utanumhaldi um biðlista og forgangsröðun í þjónustu nái velferðarsvið að veita þjónustu skv. nýjum reglum innan þeirra fjárheimilda sem sviðið fær úthlutað á árinu 2024.

Virðingarfyllst
f.h. velferðarsviðs,

Jóhanna Lilja Ólafsdóttir
Verkefnastjóri velferðarsviðs

Fylgiskjal 1: Reglur Kópavogsbæjar um stuðningsþjónustu.
Fylgiskjal 2: Reglur Kópavogsbæjar um stoðþjónustu fyrir fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
Fylgiskjal 3: Frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
Fylgiskjal 4: Frumvarp til laga um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.
Fylgiskjal 5: Reglur um stuðningsþjónustu við fatlað fólk
Fylgiskjal 6: Reglur um félagslega heimaþjónustu í Kópavogsbæ

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Rafræn skilríki

Undirritað af: Jóhanna Lilja Ólafsdóttir
Kennitala: 1111832959
Tími: 24.11.2023 9:57
Samþykkt

Undirritað með OneSign

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026