

# Yfirfærsla á málaflokki fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga: Með sérstakri áherslu á stærsta sveitarfélagið, Reykjavík

**Freydís Jóna Freysteinsdóttir**, dósent við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands

**Gylfi Jónsson**, félagsráðgjafi hjá Barnavernd Reykjavíkur

## Útdráttur

Markmið rannsóknarinnar var að skoða hvernig yfirfærsla á málaflokki fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga hefði gengið fyrir sig. Heildarferli yfirfærslunnar var skoðað og síðan var eitt sveitarfélag, Reykjavíkurborg, valið og skoðað nánar með tilliti til stefnu og framkvæmdar á þjónustunni við fatlað fólk. Um var að ræða eiginlega rannsókn sem fór fram haustið 2012. Tekin voru átta viðtöl við fagaðila sem höfðu komið beint að vinnu við yfirfærsluna eða unnið við málaflokkinn fyrir og eftir yfirfærslu. Tekið var viðtal við starfsmenn hjá velferðarráðuneytinu og hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar eru sex talsins, eitt viðtal var tekið á hverri þjónustumiðstöð og leitast var við að fá viðmælanda sem var hvað mest inni í málaflokknum. Helstu niðurstöður voru þær að viðmælendur töldu almennt séð rétt að ráðist skyldi hafa verið í yfirfærsluna. Þeir töldu að þjónusta í nærsamfélaginu væri heppilegri kostur og nú þyrfti þjónustuþeginn aðeins að fara á einn stað til þess að sækja sér þjónustu, jafnvel þó að ekki hefðu orðið eins miklar framfarir í þjónustunni og búist hefði verið við. Þeir töldu þó að töluvert fjármagn vantaði í málaflokkinn til að tryggja viðeigandi þjónustu og að yfirfærslan hefði ekki verið nægilega vel undirbúin. Viðmælendur voru á því að þverfagleg vinna gengi vel í málaflokknum.

**Efnisorð:** Fatlaðir; stjórnsýsla; breytingastjórnun; valdefling.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 12, Issue 2 (443-466)

© 2016 Contact: Freydís Jóna Freysteinsdóttir, [ffj@hi.is](mailto:ffj@hi.is)

Article first published online December 19th 2016 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 12. árg. 2016 (443-466) Fræðigreinar

© 2016 Tengiliður: Freydís Jóna Freysteinsdóttir, [ffj@hi.is](mailto:ffj@hi.is)

Vefbirting 19. desember 2016 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2016.12.2.12>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

## The transfer of disability affairs from the state to the municipalities: With special emphasis on the largest municipality, Reykjavík

### Abstract

The aim of this study was to examine how the transfer of the affairs of disabled people from the state to the municipalities had proceeded. The process of the transfer was examined and then the largest municipality, Reykjavík, was chosen for a closer examination on the policy and implementation concerning services for disabled people. A qualitative study was conducted in the autumn of 2012. Eight interviews were taken with key professionals who had been involved directly in the transfer or worked on the affairs of disabled people before or after the transfer. A specialist in the affairs of disabled people was interviewed at the Ministry of Welfare and at the Association of Local Authorities in Iceland. Furthermore, a key professional was interviewed in each of the six municipal services in Reykjavík. The interviewees believed that having decided on and gone through with the transfer was the right thing to do. They believed that services closer to the people who need it would be a better choice. The person that uses the services only needs to go to one place in order to receive it, instead of two as before. However, the interviewees had not seen a considerable improvement in the services as expected. Considerable additional funds are needed for the affair. The transition from the state to the municipalities was not sufficiently prepared. The affairs of disabled people requires a lot of interdisciplinary work as well, which the interviewees thought was proceeding well.

**Keywords:** disabled people; administration; management changes; empowerment.

### Inngangur

Málaflokkur fatlaðs fólks á sér ekki ýkja langa sögu í löggjöf landsins, þó að gera megi ráð fyrir að fólk hafi búið við ýmiss konar fötlun frá ómunatíð. Fyrstu löggin tóku gildi á fyrri hluta síðustu aldar, lög um fávítahæli nr. 18/1936 og fylgdu þeim fremur fábrotin úrræði í málaflokknum. Lagaumhverfið hefur þróast síðan þá með fjölbreyttari úrræðum og auknum réttindum fyrir fatlað fólk. Þessi úrræði höfðu verið að mestu í höndum ríkisins eins og endurspegladist í lögum um málefni fatlaðra nr. 41/1983, fyrir utan einstaka þjónustusamninga sem ríkið hafði gert við fácin sveitarfélög, þegar málaflokkurinn var yfirfærður frá ríki til sveitarfélaga (Norðurþing, e.d.; Óskar Dýrmundur Ólafsson, 2011). Hugmyndafræðin sem lá að baki þessari yfirfærslu var meðal annars sú að betra væri að þjónusta við fatlað fólk væri á einu stjórnsýslustigi (Velferðarráðuneytið e.d.-a) og í nærumhverfi þjónustuþega (Gunnar Helgi Kristinsson 2001). Talið var líklegt að þjónusta í nærumhverfi þjónustuþega myndi gera það að verkum að þjónustuþegar hefðu meira um þjónustuna að segja og að hún virkaði því valdeflandi fyrir þá (Beresford & Croft 2000).

Í þessari rannsókn var skoðuð reynsla af yfirfærslu á málaflokki fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga sem átti sér stað þann 1. janúar 2011. Þessi breyting er sennilega sú stærsta sem orðið hefur í málaflokki fatlaðs fólks síðustu ár ef ekki áratugi. Kannað var hvernig undirbúningi var háttað, hvað ávannst við yfirfærsluna fyrir þjónustupega og starfsfólk og hvað hefði betur mátt fara. Jafnframt var könnuð sýn lykilstarfsmanna innan tveggja ríkisstofnana sem koma að þessum málaflokki á landsvísi og starfsfólks innan þjónustumiðstöðvanna sex í Reykjavík á yfirfærsluna, en þetta var fólk sem hafði hvað mest unnið í þessum málaflokki eftir að breytingin átti sér stað.

## 1. Söguleg þróun laga og umfang málaflokksins

Löggjöf og mótun yfirvalda hverju sinni á stefnu í málefnum hinna ýmsu hópa hefur, eðli málsins samkvæmt, tölverð áhrif á það hvernig þeim hópum getur vegnað á hverjum tíma. Stefna yfirvalda í málefnum fatlaðs fólks ræður því miklu um þau lífsgæði sem fatlaðir búa við. Stefnumörkunin byggist á viðhorfum til málefnsins hverju sinni. Viðhorf gagnvart fötluðum hafa breyst mikið í gegnum tíðina. Rökrétt er að ætla að ýmis konar fötlun hafi fylgt mannkyninu frá fyrstu tíð. Fyrr á öldum var þeim einstaklingum sem þóttu á einhvern hátt afbrigðilegir oft útskúfað úr samfélaginu. Fötluð börn voru jafnvel myrt vegna fötlunar sinnar, til dæmis tíðkaðist það hjá Spartverjum að fara með öll börn til eftirlitsráðs ríkisins og ef barnið leit út fyrir að vera fatlað var því kastað fyrir björg (Margrét Margeirsdóttir 2001).

Fyrstu lög sem sneru að fötluðum voru samþykkt á Alþingi árið 1936 en það voru lög um fávítahæli. Lög þessi áttu að tryggja stofnun skólaheimilis fyrir vanvita og hálfvita, eins og það var orðað í lögnum. Einnig skyldi stofnað hjúkrunarhæli fyrir örvita og fávita sem ekki hefðu tök á að nýta sér námið á skólaheimilinu og þar að auki átti að setja á fót vinnuhæli fyrir fullorðna fávita sem gátu unnið einhver störf en þó ekki störf á almennum vinnumarkaði. Að auki var tiltekið í lögum þessum að veita skyldi fávítum framfærslustyrk sem væri ekki skilgreindur sem fátækrastryrkur eins og verið hafði fram að því (Margrét Margeirsdóttir, 2001). Næstu lög í málaflokknum, sem tóku við af lögum um fávítahæli, voru lög um fávítastofnanir nr. 53/1967. Með þeim lögum, sem tóku gildi árið 1967, varð Kópavogshæli, sem hafði starfað frá árinu 1952, aðalhælið fyrir fávita og voru þegar mest var um 200 manns vistaðir þar. Það var á áttunda áratug síðustu aldar og fór vistmönnum smám saman fækkandi eftir það, flestir þeirra fluttu á sambýli (Margrét Margeirsdóttir 2001).

Næst voru sett lög um aðstoð við þroskahefta nr. 47/1979. Þau lög endurspeglu breytta hugmyndafræði. Í þeim er hugtakið þroskaheftir notað yfir þá sem eru með skerta greind í stað fávita áður og var markmið laganna að tryggja þeim sömu réttindi og öðru fólki. Jafnframt stóðu þroskahömluðum mun fleiri úrræði til boða með þeim lögum. Má þar nefna leikfangasöfn og afþreyingarheimili. Kveðið er á um að veita skuli sérfræðiþjónustu á hverju svæði í þeim lögum, svo sem þroskaþjálfun, félagsráðgjöf og sálfræðiþjónustu. Fleiri nýjungar í úrræðum litu dagsins ljós með lögum um málefni fatlaðra frá 1983. Má þar nefna hjálpartækjaþjónustu og flutningsþjónustu eða ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Núgildandi lög eru lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992 með áorðnum breytingum. Í þeim kemur fram að hafa skuli fatlað fólk sem þjónustuvega með í ráðum eða fulltrúa þjónustuvega, eins og til dæmis fulltrúa Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) og Þroskahjálpar. Þetta samræmist þeirri stefnu sem kemur meðal annars fram í ályktun Sjálfsbjargar, þar sem þetta er orðað á eftirfarandi hátt: „Ekkert um okkur án okkar“ (Sjálfsbjörg e.d.-a). Með breytingum á lögum um málefni fatlaðra nr. 152/2010 er farið að nota hugtakið „fatlað fólk“ í staðinn fyrir orðið „fatlaðir“. Hugmyndafræðin á bak við þessi lög endurspeglar nokkra viðhorfsbreytingu gagnvart fötludu fólki og hnykkir enn frekar á réttindum þess til sambærilegs lífs og ófatlaðs fólks.

Með því að skoða þessi gömlu lög og viðhorf til fatlaðs fólks frá fyrstu tíð sést hversu mikið hefur breyst í þessum efnunum. Allt annað tungutak er notað nú til dags og margt af því sem notað var í eldri textum þætti óviðunandi nú. Það sýnir að það sem gert er í dag og þykir rétt, þarf alls ekki að vera viðeigandi á morgun. Textinn um fávita og vanvita er áminning um að málefni fatlaðs fólks séu og verði að vera í stöðugri framþróun og taka breytingum í takt við þjóðfélagið hverju sinni. Í nýjustu lögnum um málefni fatlaðra er aukin áhersla á samráð við þjónustuvega og að þeir taki sjálfir ákvarðanir er tengjast þeim, hafi þeir hæfni til þess. Slíkt samráð var áður tilgreint í lögum um aðstoð við þroskahefta og í lögum um málefni fatlaðra frá 1984. Áhersla á samráð hefur farið vaxandi, en áður fyrr var viðhorfið gjarnan það að fagfólkið vissi betur. Þessari þróun ber að fagna. Líklegt er að í þessum málaflokki, sem og öðrum, verði þetta meginútgangspunktur í stórum ákvörðunum er varða þjónustu við tiltekna hópa í samfélaginu.

Markmið núgildandi laga um málefni fatlaðra er að tryggja fötludum einstaklingum jafnrétti og sambærileg lífskjör á við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim nauðsynleg skilyrði til þess að fatlað fólk geti lifað eðlilegu lífi. Einnig er tiltekið í markmiðum laganna að samtökum og aðildarfélögum fatlaðs fólks skuli tryggt áhrifavald varðandi stefnumörkun og ákvarðanir um málefni þess.

Þessi markmið líta vel út á prenti en hins vegar er ekki skilgreint í lögum um málefni fatlaðra hvað sé eðlilegt líf og hvað séu sambærileg lífskjör. Útfærsla á þessum markmiðum er því að einhverju leyti huglæg og í hendi þeirra sem stjórna hverju sinni. Staða og aðstæður tveggja einstaklinga sem báðir eru taldir fatlaðir geta verið mjög mismunandi. Engu að síður þarf að ákveða í hvoru tilvikum fyrir sig hvort einstaklingur skuli vera skilgreindur fatlaður.

Á heimasíðu Tryggingastofnunar (e.d.) má sjá að Íslendingar sem metnir eru 75% öryrkjar eru tæplega 17.000 talsins. En ekki eiga allir öryrkjar við fötlun að stríða, það er í merkingu laga um málefni fatlaðs fólks, eins og vikið verður að hér á eftir. Undir þá þjónustu sem lög um málefni fatlaðra taka til falla þeir sem eru andlega eða líkamlega fatlaðir og þarfnast sérstakrar þjónustu vegna þeirrar fötlunar. Fötlun getur samkvæmt lögum um málefni fatlaðra falist í þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu eða komið til í kjölfar veikinda eða slysa. Sjálfsbjörg, landsamband fatlaðra hefur um 2.000 félagsmenn (Sjálfsbjörg e.d.-b) en fatlaðir einstaklingar 18 ára og eldri eru rétt rúmlega 2.000 talsins og börn sem ríkið greiðir umönnunarbætur með vegna fötlunar þeirra eru rúmlega 1.500 talsins (Hagfræðistofnun e.d.).

## 2. Aðdragandi, markmið og hugmyndafræði á bak við yfirfærsluna

Þjónusta sem veitt er svo stórum hópi færist ekki á milli ríkis og sveitarfélaga án þess að um það fari fram umræða og mikil skipulagsvinna. Fyrstu skrefin á Alþingi voru tekin árið 1996 eða heilum fimmtán árum áður en málaflókkurinn færðist svo á endanum yfir til sveitarfélaganna. Þegar samþykkt hafði verið að breyta gildandi lögum um málefni fatlaðs fólks var félagsmálaráðherra falið að undirbúa yfirfærsluna. Meginmarkmiðin með yfirfærslunni voru þau að færa þjónustuna nær þjónustuþegum (Ómar H. Kristmundsson 2003), að bæta samhæfingu og draga úr skörun á milli stjórnsýslustiga (Velferðarráðuneytið e.d.-a) en nánar verður farið í markmiðin með yfirfærslunni síðar. Á næstu árum fór mikill tími og undirbúningur í yfirfærsluna, en þrátt fyrir það tókust ekki samningar á milli ríkis og sveitarfélaga og fór málið því í vissa biðstöðu (Innanríkisráðuneytið e.d.). Á þessum árum var ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks við völd og var Páll Pétursson félagsmálaráðherra, en hann gegndi því embætti frá árinu 1995-2003 (Alþingi e.d.-d). Málið var síðan endurvakið árið 2007 og þá að frumkvæði Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í apríl það ár var svo skipuð sérstök verkefnisstjórn sem fékk það hlutverk að undirbúa yfirfærsluna. Tæplega tveimur árum seinna, eða 13. mars árið 2009, var skrifað undir samkomulag á milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og ríkisstjórnar Íslands um að málaflókkurinn myndi færast yfir til sveitarfélaga þann 1. janúar árið 2011. Þá var eftir að semja um fjárhagsramma yfirfærslunnar. Nokkru seinna var komið endanlegt samkomulag á milli aðila og var það undirritað 23. nóvember, 2010. Þá var einungis eftir að samþykkja nauðsynlegar lagabreytingar á Alþingi svo að yfirfærslan gæti orðið og var það gert í desember sama ár (Innanríkisráðuneytið e.d.).

Á þessum árum var töluvert umrót í íslenskum stjórnámálum og því nokkrir ráðherrar sem komu að málinu. Á árunum 2007-2009 gegndi Jóhanna Sigurðardóttir embætti félagsmálaráðherra þegar Samfylking og Sjálfstæðisflokkur voru í ríkisstjórn (Alþingi, e.d.-c). Þegar Jóhanna tók við sem forsætisráðherra varð Árni Páll Árnason félagsmálaráðherra í ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna (Alþingi e.d.-a) og að lokum var það Guðbjartur Hannesson sem vann að yfirfærslunni sem velferðarráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri grænna (Alþingi e.d.-b). Halldór Halldórsson var endurkjörinn formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2010 til fjögurra ára. Hann skrifaði því undir yfirfærsluna fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga e.d.-b).

Árið 1991 var skipuð sveitarfélaganefnd og eftir að hún skilaði inn tillögum sínum til félagsmálaráðherra voru samþykkt lög um reynslusveitarfélög nr. 82/1994. Með þeim lögum voru yfirvöld komin með þann sveigjanleika og umboð sem þau þurftu til að gera breytingar og geta hafið yfirfærslu verkefna. Sú ákvörðun að hefja yfirfærslu hinna ýmsu verkefna frá ríki til sveitarfélaga er talin hafa stuðlað að þróun og nýsköpun hjá sveitarfélögum (Óskar Dýrmundur Ólafsson 2011). Með þessum breytingum var hafin áætlan sem fól í sér nýja stefnu í ríkisrekstri; sú stefna byggðist á dreifistýringu og hugmyndin var að geta fært verkefni á borð við velferðarþjónustuna nær notendum hennar (Ómar H. Kristmundsson 2003). Þarna kemur fram að hugmyndin sé að fylgja hinni svokölluðu skandinavísku leið, en með því er átt við að allir þegnar landsins njóti víðtækra velferðar-

réttinda og almannatryggingakerfið sé notað til að jafna tekjur og lífskjaraskiptingu og fjármagnid komi frá skatttekjum ríkisins (Stefán Ólafsson 1999). Í slíkum velferðarríkjum eru 70% verkefna hins opinbera á ábyrgð sveitarfélaga en ekki ríkis (Larsen, 2002). Skipan mála er í raun á þann veg að ríkið og þing móta stefnu og regluverk utan um málaflokka, en það er svo á hendi sveitarfélaga að framkvæma þá stefnu í viðeigandi málaflokkum (Christiansen, Petersen, Edling & Haave 2005).

Eitt af álitamálunum sem tengjast því hvort málaflokkum sé betur varið hjá ríki eða sveitarfélögum er fjárhagsleg hagkvæmni og skilvirkni rekstrareininga eftir stærð. Um þetta er hægt að deila, en Gunnar Helgi Kristinsson (2001) telur að hægt sé að auka hagkvæmni verkefna á borð við almenningssamgöngur, raforkuframleiðslu og önnur fjárfrek verkefni sem ekki kalla á mikið vinnuafli með því að hafa þau í stórum einingum. Aftur á móti sýni þjónusta sem krefst mikils mannskaps, eins og umönnun og félagsþjónusta, ekki aukna hagkvæmni í stórum einingum. Að mati Larsen (2003) borgar sig að brjóta þjónustusvæði í stórum borgum upp í minni þjónustusvæði. Með því telur hann að þátttaka borgara verði meiri og félagsauður aukist. Heppileg stærð slíkra þjónustusvæða væri á bilinu 10 til 30 þúsund manns. Rannsókn sem gerð var í nokkrum borgum á Norðurlöndum styður þetta að mati Larsen (2003). Þar var íbúafjöldinn allt frá tæplega 5.000 manns og upp í tæplega 65.000 manns. Niðurstöður sýndu að ekki væri fylgni milli stærðarmunar og skilvirkni, en þegar kom að því að mæla ánægju fólks með þjónustuna var hún meiri í smærri einingum ásamt því að lýðræðisleg þátttaka var meiri. Þegar þjónustan var hverfaskipt í smærri einingar gekk þverfaglegt samstarf þjónustuaðila betur. Það starf gekk best þegar íbúar kusu beint inn í hverfisráð og eftir því sem völd notenda voru meiri yfir eigin þjónustu voru þeir ánægðari með þjónustuna (Bäck, Gjelstrup, Helgesen, Johansson & Klausen 2005).

Allar skipulagsheildir, ekki aðeins fyrirtæki, þurfa að vera tilbúnar til þess að gangast undir breytingar ef þær ætla að eiga framtíð fyrir sér. Þetta er nauðsynlegt þar sem umhverfið er sífellt að breytast. Umhverfið kallar á breytingar en breytingar leiða ekki endilega allar af sér aðlögun (Herold & Fedor 2008). Til þess að reyna að tryggja að aðlögun verði varanleg er mikilvægt að hafa skýra stefnu og markmið með þeim breytingum sem ráðast á í. Kotter (1996) setti fram kenningu um það hvernig haga ætti breytingum. Kenning hans gengur út á það að breytingar skuli fara fram í átta skrefum og að þau þurfi að vera í tiltekinni röð: A) Breytingarnar þurfa að vera nauðsynlegar og þær þurfa að vera til batnaðar fyrir alla sem koma að málinu. Þannig ætti að skapast samstaða um breytingarnar og flestir innan hópsins að vera áfram um þær. B) Safnað er saman hópi lykilstarfsmanna til þess að vinna að breytingunum. Traust og þverfagleg vinna fer fram þar sem markmið eru skýr og aðrir eru upplýstir um stöðu mála. Lykilstarfsmenn þurfa að vera áreiðanlegir, með breiða sérfræðipekkingu og hafa góða leiðtogaþæfileika. C) Framtíðarsýn er þróuð og kynnt starfsfólki. Það eykur líkur á að breytingarnar gangi vel og og að starfsfólk sé tilbúið til að færa fórnir þegar breytingarnar síðan verða. D) Framtíðarsýn er kynnt á einfaldan og myndrænan hátt þar sem það á við. Halda ber smáa og stóra fundi með hópnum og nota tilkynningar í dagblöðum. Endurtaka skal upplýsingar svo fólk muni þær betur. E) Starfsmenn eru eflir til samstöðu. Reynt er að forðast að andstaða skapist gagnvart

breytingunum, til dæmis með því að gæta þess að allir starfsmenn hafi hlutverki að gegna í breytingaferlinu og að veita því þjálfun. F) Áfangasigrum er fagnað með reglulegu milli-bili til að styrkja fólk í breytingavinnunni. Þannig sér fólk réttlætingu þeirra fórna sem það hefur fært. Áfangasigrar gagnast við að stilla stefnuna af og skerpa framtíðarsýnina, auk þess sem þeir draga úr neikvæðum röddum og ósætti við breytingarnar. G) Áframhald-andi breytingar eru nauðsynlegar að loknum áfangasigrum. Hætta skapast á ákveðinni stöðnun í kjölfar þeirra og því er mikilvægt að nota hreyfiafl þeirra. Hugsanlega gæti þurft að bæta við mannskap til að hafa forystu um breytingastjórnunina. H) Breytingarnar eru festar í sessi. Það gerist þegar breytingum er að fullu lokið og fólk finnur sér nýjan stað eftir breytingarnar. Nauðsynlegt getur verið að skipta um lykilstarfsfólk til þess að festa breytingarnar í sessi og skapa nýja vinnumenningu.

Þegar ráðist er í jafn stóra framkvæmd og yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga þurfa markmiðin að vera skýr og hugmyndafræðileg rök þurfa að liggja til grundvallar yfirfærslunni. Helstu markmiðin með yfirfærslu málefna fólks frá ríki til sveitarfélaga eru rakin á vef velferðarráðuneytisins með eftirfarandi hætti:

Helstu markmið felast í því að tryggja að eitt stjórnsýslustig beri fag-  
lega og fjárhagslega ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu,  
bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðar milli stjórnsýslustiga,  
styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitar-  
félaga og auka möguleika á því að laga þjónustuna að þörfum notenda  
með hliðsjón af ólíkum aðstæðum.

(Velferðarráðuneytið, e.d.-a)

Hugmyndafræðin er því sú að sé þjónustan veitt í grenndarsamfélaginu sé hún nær not-  
endum hennar og það sé til þess fallið að auka lýðræði og efla þátttöku íbúa í ákvörð-  
unum um sín eigin mál. Hugmyndir eru einnig uppi um að sveitarfélögin geti sinnt heild-  
stæðri nálgun við íbúa sína af meiri hagkvæmni en ríkið. Þegar rætt er um heildstæða  
nálgun er átt við að sveitarfélagið veiti sömu einstaklingum mismunandi þjónustu eftir  
ólíkum þjónustuþörfum þeirra (Gunnar Helgi Kristinsson 2001).

Í heildarsamkomulaginu eru markmiðin með yfirfærslunni tiltekin nákvæmlega og  
eru þau eftirfarandi: a) bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum not-  
enda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum, b) stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa  
sveitarfélaga, c) tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar  
félagsþjónustu d) tryggja góða nýtingu fjármuna, e) styrkja sveitarstjórnarstigið, og að  
lokum f) einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga,  
e.d.-a). Með þeirri hugmyndafræði sem lýst var hér atti að vera hægt að ná þessum mark-  
miðum fram með skipulagðari vinnu. Hugmyndafræði sem snýr beint að vinnu með  
einstaklingum er til dæmis hugmyndafræði valdeflingar.

Valdefling er mikilvægt hugtak í vinnu við að byggja fólk upp og aðstoða það við að  
taka ábyrgð og stjórna eigin lífi. Þegar völdin eru færð frá ríki til sveitarfélaga færast þau  
nær notendum þjónustunnar og þannig aukast líkurnar á að þjónustuþegar hafi eitthvað

um þjónustuna að segja. Þannig er stuðlað að valdeflingu þeirra sem þurfa á þjónustu að halda. Valdefling hefur meðal annars verið skilgreind þannig að sjálfstæði einstaklings sé eftt með því að hvetja hann til að taka stjórnina í lífi sínu. Með því upplifir viðkomandi að hann geti tekið meiri þátt í samfélaginu og orðið þátttakandi í ákvarðanatöku um mikilvæga þætti og þjónustu í lífi sínu fremur en eingöngu þiggjandi (Beresford & Croft 2000). Það er því mikilvægt að þjónustuþegar og íbúar hafi sitt að segja um það hvaða þjónustu skuli veita og hvernig hún skuli veitt (Bason 2010). Að valdefla þjónustuþega er því ekki beinlínis inngríp frá fagfólki heldur fremur lífssýn. Einnig getur þetta orðið pólitísk áskorun og getur breytt aðferðum sem notaðar eru við að veita þjónustu, ásamt því að breyta stjórnsýslunni (Beresford & Croft 2000).

### 3. Úrræði í málaflokknum af hálfu hins opinbera og þjónustusvæði

Stoðþjónustunni sem ber að veita fötluðum af hálfu sveitarfélaga, samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, er skipt í nokkra flokka eftir þeim þörfum sem aðstoða þarf við: A) Þörfin fyrir þjónustu sem fatlað fólk þarf til þess að geta haft sjálfstætt heimilishald. B) Þörfin fyrir hæfingu, endurhæfingu og atvinnu til þess að viðkomandi geti séð sér farborða og tekið virkan þátt í samfélaginu. C) Þörfin fyrir félagslega ráðgjöf, sálfræðiþjónustu, stuðning og félagslegt samneyti. Í því felast einnig tómsundur og menningarlíf. D) Þörf fatlaðra barna fyrir umönnun og þjálfun og sú nauðsynlega aðstoð sem fjölskyldur þeirra þurfa til að geta veitt börnunum örugg og þroskavænleg skilyrði. Allar þessar sértæku þarfir ber sveitarfélögum að koma til móts við, samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, með þjónustustöðvum. Þær eiga að vera starfræktar á hverju þjónustusvæði eftir því sem þörf er á og ættu að vera eftirfarandi: Hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, dagvistarstofnanir, verndaðir vinnustaðir og skammtímavistun. Húsnæðisúrræði fyrir fatlaða eiga að vera í íbúðabygð og leitast skal við að hafa húsnæðið í nálægð við almenna og opinbera þjónustu. Sveitarfélögin eiga að útvega þessa þjónustu og skulu gera húsaleigusamninga við einstaklinga og innheimta af þeim húsaleigu.

Samkvæmt lögum um málefni fatlaðra eiga börn á leikskólaaldri sem glíma við fötlun rétt á leikskóladvöl á vegum sveitarfélaga. Leikskóladvölin skal veitt á almennum leikskóla og á barnið rétt á nauðsynlegri stuðningsþjónustu. Álag getur fylgt því að hafa fatlað barn inni á heimili og af þeim sökum skulu fjölskyldur fatlaðra barna eiga kost á ýmsum stuðningsúrræðum fyrir sig og barn sitt. Fjölskyldurnar skulu eiga rétt á stuðningsfjölskyldu eftir því sem þörf krefur og foreldrar eiga rétt á skammtímavistun fyrir fötluð börn sín, en hún er hugsuð til þess að veita fötluðum einstaklingum tímabundna dvöl til þess að hvílast vegna erfiðra heimilisaðstæðna, veikinda eða annars álags. Einnig skal stuðlað að því að fötluð börn eigi kost á sumarvöl þegar þörf er á og er hugmyndin á bak við það að gefa þeim möguleika á að skipta um umhverfi frá heimili sínu, sér til ánægju og tilbreytingar. Sveitarfélögunum ber einnig að veita fötluðu fólki liðveislu og frekari liðveislu ef þurfa þykir. Liðveislan er hugsuð til að brjótast út úr eða koma í veg fyrir félagslega einangrun og styðja viðkomandi persónulega en frekari liðveisla snýr að því að veita hinum fatlaða aðstoð heima við og aðra aðstoð sem miðar að því að hann geti búið heima en þyrfti að öðrum kosti að dvelja á stofnun.



Samkvæmt sömu lögum hefur félagsleg hæfing og endurhæfing fatlaðs fólks það að markmiði að draga úr áhrifum fötlunar og auka hæfni þess til að starfa og auka þátttöku þess og virkni í daglegu lífi. Þessu er reynt að ná fram með sérstökum hæfingar- og endurhæfingarstöðvum, þar sem fram fer þroskaþjálfun, iðjuþjálfun og starfsþjálfun. Að auki á iðju- og starfsþjálfun að fara fram á vernduðum vinnustöðum sem viðkomandi sveitarfélag býður upp á, en á hverju starfssvæði skal fötluðu fólki standa til boða vinna á vernduðum vinnustað. Við hæfingu eða endurhæfingu fatlaðs fólks er heimilt að veita styrki til verkfæra- og/eða tækjakaupa eða sjálfstæðrar starfsemi. Einnig er heimilt að veita styrki til greiðslu námskostnaðar sem ekki væri greiddur samkvæmt ákvæðum annarra laga. Eðli málsins samkvæmt getur ferðamáti fatlaðs fólks verið flóknari en þeirra sem glíma ekki við fötlun. Af þessum sökum er tiltekið í lögum um málefni fatlaðra að sveitarfélögin skuli gefa fötluðu fólki kost á ferðapjónustu. Markmið með ferðapjónustu fatlaðs fólks er að gera þeim sem geta ekki notað almenningssamgöngur vegna fötlunar sinnar mögulegt að stunda atvinnu, nám og tólmstundir. Jafnframt má geta þess að fram kemur í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 að sveitarfélög skuli sjá um félagslega heimapjónustu fyrir þá einstaklinga sem ekki geta séð um heimilishald og persónulega umhirðu sjálfir vegna skertrar getu, sem getur verið tilkomin meðal annars vegna fötlunar.

Sveitarfélögin á Íslandi voru 74 talsins þegar yfirfærslan fór fram og misfjölmennt. Í desember 2010, þegar yfirfærslan var að koma til framkvæmda, var Reykjavík þeirra stærst með 118.326 íbúa en Árneshreppur var minnst með einungis 50 íbúa (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-c). Í lögum um málefni fatlaðra er kveðið á um að sé íbúafjöldi sveitarfélags undir 8.000 geti sveitarfélög gert samning sín á milli um að veita fötluðum íbúum sínum þá þjónustu sem þeim er skylt að veita sameiginlega. Í 69 sveitarfélögum á Íslandi voru færri en 8.000 íbúar. Það voru eingöngu Reykjavík (118.326), Kópavogsbær (30.357), Hafnarfjarðarkaupstaður (25.913), Akureyrarkaupstaður (17.573), Reykjanesbær (14.091) og Garðabær (10.643) sem voru með fleiri en 8.000 íbúa þegar yfirfærslan fór fram (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-c). Þetta þýðir að 92% sveitarfélaga á Íslandi voru undir þessari 8.000 íbúa viðmiðunartölu. Af þessu sést að mörg sveitarfélög þurftu að taka höndum saman um þjónustu við fatlaða (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-d). Þó voru dæmi um að sveitarfélög hefðu þegar gert það og tekið við málaflokknum með þjónustusamningi við ríkið. Má þar nefna að Húsavíkurbær tók við þjónustu við fólk með fötlun frá ríkinu með þjónustusamningi árið 1997 sem fluttist ári síðar til Héraðsnefndar Þingeyinga (Norðurþing, e.d.), en að þeim samningi stóðu nokkur sveitarfélög. Eftir að sveitarfélögin höfðu samið sín á milli um þjónustu reyndust einingarnar eða þjónustusvæðin vera 15 talsins. Af þeim voru einungis fjögur sem héldu ein og sér utan um þjónustu sína. Önnur sveitarfélög stóðu saman að þjónustu. Sjá má hvaða sveitarfélög stóðu ein að þjónustu við fatlaða og hver stóðu saman að slíkri þjónustu eða keyptu þjónustu af öðru sveitarfélagi þegar yfirfærslan fór fram í töflu 1. Af þessum 15 þjónustusvæðum voru fjögur sem ekki náðu 8.000 íbúa viðmiðinu og sóttu því um undanþágu til ráðuneytisins á grundvelli fámennis á stóru landssvæði. Þetta voru þjónustusvæði Vestfjarða, þjónustusvæði Norðaustur-

lands, Vestmannaeyjabær og Sveitarfélagið Hornafjörður (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-d).

Í töflu 1 má sjá að mörg sveitarfélög hafa þurft að mynda samstarf um að sinna þjónustu við fatlaða og má ætla að hinn mikli fjöldi sveitarfélaga í svo fámennu landi geti aukið flækjustigið í rekstri málaflokksins. Sú staðreynd kallar enn frekar á að vel sé staðið að yfirfærslu sem þessari, en það var einmitt eitt af því sem var skoðað í þessari rannsókn. Rannsóknarspurningar voru þrjár: A) Var yfirfærsla á málaflokki fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga nægjanlega vel undirbúin að mati lykilstarfsmanna í málaflokksnum? B) Hvaða áhrif hefur yfirfærslan haft á þjónustuþega að mati sömu aðila? C) Hvaða áhrif hefur yfirfærslan haft á starfsfólk að mati sömu aðila?

**Tafla 1.** Þjónustusvæði eftir sveitarfélögum þegar yfirfærslan átti sér stað árið 2011

| Sveitarfélög sem stóðu ein að þjónustu við fatlað fólk | Sveitarfélög sem höfðu samstarf um þjónustu við fatlað fólk |
|--|---|
| Kópavogsbær  | Mosfellsbær og Kjósarhreppur                                |
| Vestmannaeyjar   | Reykjavíkurborg og Seltjarnarneskaupstaður                  |
| Sveitarfélagið Hornafjörður                            | Álfanes og Garðabær   |
| Hafnarfjarðarkaupstaður                                | Þjónustusvæði Suðurlands: 13 sveitarfélög                   |
|  | Þjónustusvæði Suðurnesja: 5 sveitarfélög                    |
|  | Þjónustusvæði Vesturlands: 10 sveitarfélög                  |
|  | Þjónustusvæði Norðurlands vestra: 10 sveitarfélög           |
|  | Þjónustusvæði Austurlands: 8 sveitarfélög                   |
|  | Þjónustusvæði Eyjafjarðar: 5 sveitarfélög                   |
|  | Þjónustusvæði Vestfjarða: 9 sveitarfélög                    |
|  | Þjónustusvæði Norðausturlands: 6 sveitarfélög               |

## 4. Aðferð

Í þessum kafla er því lýst hvernig rannsóknin var framkvæmd, hvernig þátttakendur voru valdir og hvernig haft var samband við þá. Einnig er fjallað um úrvinnslu á gögnum sem féllu til í rannsókninni. Um eigindlega rannsóknaraðferð var að ræða. Eigindlegar og megindlegar rannsóknaraðferðir eiga það sameiginlegt að þar eru skoðaðar bæði kenningar og gögn og samskipti þar á milli á skipulagðan hátt. Það er þó munur á þessum tveimur rannsóknaraðferðum og í stuttu máli má segja að hann liggir í því að með eigindlegum rannsóknaraðferðum séu skoðuð fá mál í víðu samhengi en með megindlegum rannsóknaraðferðum mörg mál í þröngu samhengi (Ragin 1994).

### 4.1 Þátttakendur

Rannsókn þessi var byggð á opnum upplýsingaviðtölum við fagfólk sem hefur unnið við yfirfærsluna á málaflokki fatlaðs fólks með einum eða öðrum hætti. Annaðhvort vann það í skipulagningu og stjórnun eða beinni vinnu með þjónustuþegum eftir að yfir-

færslan átti sér stað. Tekin voru viðtöl við átta fagaðila, einn aðila frá velferðarráðuneyti, einn aðila frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn fagaðila af hverri þjónustumiðstöð í Reykjavík (alls sex viðtöl). Viðmælendur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytinu voru valdir vegna stöðu sinnar og þekkingar á efninu en yfirsýn þeirra miðast við allt landið. Forstöðumenn þjónustumiðstöðvanna völdu viðmælendur þaðan og voru beðnir að velja starfsmenn sem hefðu hvað mesta þekkingu á málaflóknum. Þannig voru viðmælendur annars vegar frá tveimur stofnunum sem sjá um málaflokkinn yfir allt landið og hins vegar frá öllum þjónustumiðstöðvum í Reykjavík, höfuðborg landsins.

Viðmælendur voru af báðum kynjum og höfðu fjölbreytta reynslu og menntun. Viðtöl voru tekin við þroskajálfa, félagsráðgjafa, sálfræðing, starfsmann með B.A.-gráðu í uppeldis- og menntunarfræði og annan með meistaraáráðu í fötlunarfræðum svo eitt-hvað sé nefnt. Menntun viðmælenda og starfsreynsla var æði víðtæk en allir höfðu þeir komið að vinnu með fötluðu fólki með einhverjum hætti, mismikið þó. Sumir höfðu verið í beinni vinnu með fötluðu fólki hjá ríki og borg í rúmlega 20 ár, á meðan aðrir höfðu fremur tengst vinnunni sem stjórnendur hjá sveitarfélagi. Dæmi um fyrri störf viðmælenda sem tengdust málaflóknum voru: starf á Kópavogshæli, forstöðumaður samþýlis og bæjarstjóri. Aldur viðmælenda var nokkuð breytilegur og útskriftarár þeirra spönnuðu tímabilið 1963 til 2006.

#### 4.2 Framkvæmd

Í þessari rannsókn voru tekin eigindleg viðtöl með það að markmiði að fá innsýn í undirbúning og framgang yfirfærslu málefna fatlaðs fólks út frá þekkingu og reynslu þeirra sem vinna í málaflóknum frá degi til dags. Ákveðið var að afmarka viðmælendur hjá sveitarfélögum við stærsta sveitarfélag landsins, Reykjavíkurborg. Útbúinn var viðtalsvísir og upplýst samþykki. Dæmi um spurningar í viðtalsvísinum voru eftirfarandi: Hvernig er þverfaglegu samstarfi háttað? Kom starfsfólk til vinnu frá ríki inn á þjónustumiðstöðina? Hvernig gekk sú aðlögun? Við gerð upplýsts samþykkis voru viðmið frá Landlæknisembættinu höfð til hliðsjónar. Kynningarbréf var samið og sent til forstöðumanna allra þjónustumiðstöðvanna. Þeir bentu síðan á einstakling sem þeir töldu henta best til að svara spurningum um yfirfærsluna. Var þá haft samband við viðkomandi í gegnum tölvupóst og beðið um leyfi til viðtals. Kynningarbréfið fylgdi með. Allir sex sem haft var samband við voru tilbúnir til þess að fara í viðtal og fóru viðtölin fram á þjónustumiðstöð viðkomandi. Beðið var um leyfi til að hljóðrita samtalið og svo hófst viðtalið. Viðtölin voru mislöng en flest í kringum 30 mínútur. Það stysta var 18 mínútur en það lengsta 38 mínútur. Viðmælendur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og hjá velferðarráðuneytinu fengu tölvupóst þar sem óskað var eftir viðtali við þá. Viðtölin fóru fram á skrifstofum þeirra. Einnig fengust leyfi til að nafngreina þessa tvo viðmælendur vegna eðlis starfa þeirra.

Allir viðmælendur voru beðnir að lesa yfir og skrifa undir upplýst samþykki þar sem fram komu upplýsingar um markmið og tilgang rannsóknarinnar og þeim var gerð grein fyrir því að þeir mættu sleppa því að svara einstökum spurningum. Þess ber að geta að

Þeir sem starfa á þjónustumiðstöðvunum höfðu fengið póst frá yfirmanni sínum þar sem bent var á þá og rannsóknin kynnt. Möguleiki er því á að einhverjir hafi fundið sig knúna til þess að taka þátt þar sem bréf barst frá yfirmanni um rannsóknina. Vonandi hefur þetta þó haft engin eða lítil áhrif á svör viðmælenda. Til þess að reyna að tryggja heiðarleika og einlægni af hálfu viðmælenda eru viðmælendur af þjónustumiðstöðvunum ekki nafngreindir. Viðmælendur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytinu koma hins vegar fram undir nafni þar sem líklegt er að efni úr viðtölum við þá hefði verið persónurekjanlegt, þrátt fyrir nafnleynd, vegna eðlis starfa þeirra. Viðtölin fóru fram á vinnutíma haustið 2012.

### 4.3 Skráning og úrvinnsla gagna

Eftir að öll viðtölin höfðu verið tekin voru gögn afrituð. Hvert viðtal fyrir sig var skrifað upp og þau greind með eigindlegri aðferðafræði. Helstu þemu voru dregin fram í niðurstöðum rannsóknarinnar (Rubin & Babbie, 2005).

### 4.4 Siðferðileg álitamál

Rannsókn þessi var tilkynnt til Persónuverndar (e.d.) og var nr. S5959/2012 en ekki þótti ástæða til að sækja um leyfi Persónuverndar eða Vísindasiðanefndar þar sem ekki átti að skoða viðkvæmar persónuupplýsingar (Persónuvernd e.d.). Reglur Reykjavíkurborgar gera ráð fyrir að allar rannsóknir sem framkvæmdar eru innan borgarinnar hljóti samþykki Mannauðsskrifstofu borgarinnar. Sótt var um slíkt leyfi og fékkst það án athugasemda. Leyfið var sent til forstöðumanna allra þjónustumiðstöðvanna.

## 5. Niðurstöður

Eftir að viðtölin höfðu verið afrituð hófst þemagreining. Helstu þemu sem komu fram í viðtölunum voru: undirbúningur, fjármagn, þverfagleg vinna, starfsmenn, væntingar notenda og samningur Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks.

### 5.1 Undirbúningur yfirlýsingunnar

Einar Njálsson hjá velferðarráðuneytinu taldi að ýmislegt hefði mátt betur fara við undirbúning yfirlýsingunnar. Hann komst svo að orði:

Gagnvart starfsmönnum og notendum þá hefði til dæmis lagasetning þurft að liggja fyrir að minnsta kosti sex mánuðum fyrr en raunin var. Lögin um yfirlýsinguna voru samþykkt 17. desember 2010 og yfirlýsingin átti sér stað með formlegum hætti 1. janúar 2011, sem sagt tæpum hálfum mánuði seinna. Það var allt of skammur tími.

Hann taldi þrátt fyrir þetta að yfirlýsingin hefði gengið vel, þar sem hann vissi ekki til þess að neinar kvartanir hefðu borist velferðarráðuneytinu í kjölfar hennar þegar rannsóknin fór fram. En þar kveður við nokkuð annan tón en hjá öðrum viðmælendum. Fram kom hjá viðmælendum frá þjónustumiðstöðvunum að undirbúningstíminn hefði verið mjög

knappur og það hefði þurft að huga að ýmsum þáttum við undirbúning yfirfærslunnar. Einn viðmælandi talaði um hvernig sú undirbúningsvinna hefði bæst ofan á starfið hans og sagði í raun vissa undirbúningsvinnu enn vera í gangi tæplega tveimur árum eftir yfirfærslu, þar sem ekki hefði tekist að leysa tiltekin viðfangsefni:

... og það hefði þurft að gera svo margt svo miklu betur, tölvukerfið okkar til dæmis „matchar“ ekki saman og það er ennþá vinna í gangi og því er ekki nærri því lokið, sko, bara að allar skráningar og yfirsýn sé í lagi.

Annar viðmælandi hjá þjónustumiðstöð komst svo að orði:

Eins og gerist á Íslandi, allt svolítið á síðustu stundu, auðvitað hefur eitthvað verið undirbúið upp á skrifstofu velferðarsviðs en ég get ekki séð að það hafi komið mikið til okkar, sá undirbúningur.

Gyða Hjartardóttir hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga taldi margt hafa verið undirbúið vel en að það hefði mátt undirbúa ákveðna þætti betur og þá ekki síst að klára laga-setningu fyrr:

... löggin voru ekki tilbúin fyrr en í desember, þannig að mér finnst að undirbúningurinn hefði mátt vera betri, til dæmis bara í lagalegu til-liti. Reglugerðirnar voru að koma seint, þannig að sveitarfélögin náðu ekkert að undirbúa sig af einhverju viti fyrr en þau voru komin með málaflökkinn í fangið.

Ljóst er að fyrirvarinn var of skammur fyrir sveitarfélögin, þar sem endanleg ákvörðun um yfirfærsluna með lagasetningu fór ekki fram fyrr en um tveimur vikum áður en hún átti sér stað.

## 5.2 Fjármagn

Enginn sem hefur einhvern tíma séð sjónvarpsfréttir eða opnað dagblað hefur sennilega komist hjá því að rekast á umræðu um niðurskurð, fjárveitingar og að það vanti fjármagn í einhverja þjónustu. Því er kannski ekki skrítíð að eitt þemað sem kom fram sneri einmitt að fjármagni. Viðmælendur töldu nokkuð þrengt að fjármögnun er varðar suma starfsemi innan málaflökksins. Sumir viðmælendur þjónustumiðstöðvanna höfðu orð á því að málaflökkurinn hefði verið fjársveltur lengi. Einn viðmælandinn orðaði það svo:

En raunveruleikinn er bara ekki þannig, því það eru bara ekki til neindir peningar, það fylgdi náttúrulega ekki nægur peningur. Það er náttúrulega búið að svelta þennan málaflökk í mörg ár, áður en hann kemur yfir til sveitarfélaganna, hann kemur fjársveltur til sveitarfélaganna og

Það er bara að sýna sig eftir því sem við erum að kynnast honum betur og betur að það er svo vanreiknað að það er náttúrulega út í hróa hött.

Annar viðmælandi lýsti svipuðu sjónarmiði:

Sko, þessi málaflokkur hefur náttúrulega verið sveltur í mörg mörg mörg herrans ár og ég held að það hafi tekið Reykjavíkurborg svona um það bil ár, eða kannski minna, að átta sig á því að þessum mála-flokki fylgdu bara engan veginn nægjanlegir peningar.

Auk þess kom fram hjá viðmælendum frá þjónustumiðstöðvum að það fylgdu langir biðlistar á sumum svæðum, sem sýndi að ekki hefði fylgt nægilegt fjármagn með mála-flokknum.

Gyða Hjartardóttir hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga benti á að það fælist ákveð-in hagræðing í því að færa málaflokkinn yfir til sveitarfélaga og að hægt yrði að nota hugsanlegan fjárhagslegan ávinning til að bæta þjónustu við fatlaða, meðal annars með því að þróa úrræði í húsnæðismálum:

... að samlegðaráhrifin yrðu þannig að við erum að veita sömu þjón-ustu fyrir aðeins minni pening og þá er hægt að velta meiri pening í þjónustu sem og húsnæðisúrræði sem hefur verið skortur á.

Einar Njálsson hjá velferðarráðuneytinu kom jafnframt inn á styrkingu útsvars og þá tekjuaukningu sem því fylgdi:

Útsvarsstofninn var veikur á miðju ári 2010 þegar samið var um hinn fjárhagslega ramma. Síðan þá hefur útsvarsstofninn verið að styrkjast verulega. Jafnvel svo að þessi 1,2 prósentustig hafa gefið sveitarfélög-unum umtalsverðar tekjur og að einhverju marki betri tekjur en sem svarar launabreytingum sem orðið hafa á tímabilinu. Útsvarsstofninn á að veita inn launabreytingar, þannig að sveitarfélög fái tekjuaukningu á móti kauphækkunum samkvæmt kjarasamningum. Útsvarsstofninn virðist hafa verið að gefa heldur rýmri tekjur. Miðað við það að ekki dragi úr þessari þróun, þá er óvíst að þörf verði á því að hækka út-svarsprósentuna.

Gyða Hjartardóttir hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga hafði greinilega komist að svip-aðri niðurstöðu: „Útsvarið hefur verið aðeins á uppleið, þannig að það hefur komið meira inn í málaflokkinn en við bjuggumst við.“ Hins vegar taldi Gyða, eins og Einar, að megnið af þeim aukatekjum sem hefðu borist hefði farið í hærri launakostnað.

Þannig má sjá að of lítið fjármagn virðist hafa fylgt þessum málaflokki af hálfu hins opinbera lengi. Launakostnaður er stór hluti kostnaðar í þjónustu sem þessari og

kjarasamningar sem fela í sér hærrí launakostnað geta því gert málaflokknum erfitt fyrir, nema aukid fjármagn frá hinu opinbera fylgi um leið.

### 5.3 Þverfaglegt samstarf

Í vinnu með fötluðu fólki þarf að huga að mörgu þegar aðstoð er veitt. Eins og áður hefur komið fram snertir þjónusta við fatlað fólk öll svið daglegs lífs og því þarf að hafa ákveðna heildarsýn við þessa vinnu. Fagfólk á þessu sviði þarf því oft á tíðum að vinna með öðru fagfólki að úrlausn mála. Eitt þemað sem kom fram í gögnunum var þverfagleg vinna og virtist vera mikið um þverfaglega vinnu í málaflokknum á þjónustumiðstöðvunum. Sú vinna virtist yfirleitt ganga vel. Einn viðmælandi frá þjónustumiðstöð sagði svo einnig hafa verið fyrir yfirfærsluna: „Já, mjög mikil, það er mjög mikil þverfagleg vinna hjá Reykjavíkurborg og reyndar mjög mikil þverfagleg vinna í þjónustu við fatlað fólk fyrir yfirfærslu.“ Gyða Hjartardóttir sagði einnig að þverfagleg vinna væri í gangi hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga: „Hér er náttúrulega bara unnið þverfaglega, það er einn félagsráðgjafi starfandi hérna, svo eru hagfræðingar, viðskiptafræðingar, lögfræðingar, kennarar, stjórnsýslufræðingur og fleiri starfsstéttir.“

Eins og Gyða bendir á getur slík samvinna gengið vel en dæmi eru um að hún gangi illa:

Það er enginn að spá í einhverja múra hérna, svona faglega múra. Það eru bara allir jafnir og vinna allir mjög vel saman og bara nýtt sérfræðipækkingin hvers og eins. Þessir faglegu múrar eru ekki hér innan húss en ég þekki það náttúrulega annars staðar frá, úr öðrum störfum.

Þannig virðist vera mikið um þverfaglegt samstarf í málaflokknum og að öllu jöfnu virðist það ganga vel.

### 5.4 Sértek þekkingarmiðstöð um málefni fatlaðs fólks

Þjónustumiðstöðvarnar í Reykjavík eru sex talsins, eins og áður hefur komið fram, og var ein þeirra, Þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis, skráð sem þekkingarmiðstöð í málefnum fatlaðs fólks. Athyglisvert var að skoða hvernig því starfi væri háttað, hvort þjónustumiðstöðin héldi úti fræðslu eða gæfi sig út fyrir að aðrir gætu leitað þangað með spurningar sem kynnu að vakna. Eitthvað virtist misjafnt hvort og hversu mikið aðrar þjónustumiðstöðvar nýttu sér þessa sérteku þekkingarmiðstöð. Viðmælendur virtust þannig lítið leita sér aðstoðar eða afla sér þekkingar frá þessari þjónustumiðstöð. Einn viðmælandi taldi ekki þörf á að leita eftir upplýsingum þar, því þau væru vel sett að því leyti, en virtist einnig hafa takmarkaðar væntingar til þessarar stöðvar: „Nei, við erum með rosa góða þekkingu á málefnum fatlaðra, þannig að þessi stöð er vel sett með þekkingu. Ég held svolítið að þetta sé ekki alveg að „funkera“ í raun, skilurðu, ég held að þetta hafi eitthvað dalað.“ Annar viðmælandi taldi þó góða þekkingu vera til staðar á málaflokknum hjá þessari tilteknu þjónustumiðstöð: „Ég held að þau séu mjög sterk í málaflokki fatlaðra innan þjónustumiðstöðvarinnar, með marga aðila sem að

vinna í málaflokknum, sem að sérhæfa sig í málaflokknum, ég veit bara að við leitum ekki til þeirra.“

En dæmi voru einnig um hik við að leita sér aðstoðar eða þekkingar frá þessari þjónustumiðstöð og að viðmælandi teldi starfsfólk ekki vita almennilega hvernig það ætti að bera sig að:

Ég hugsa að flestir félagsráðgjafar hérna myndu ekkert vita hvern þeir ættu að hringja í, það er bara af því að ég er í málaflokknum að ég veit hvern ég á að hringja í. Það er ekki þannig að þau segi ef þið leitið til okkar, þá getið þið hringt í þennan út af þessu, það er ekki þannig.

Enn annar viðmælandi taldi þessa þjónustumiðstöð ekki miðla þekkingu sinni nægilega vel til annarra þjónustumiðstöðva: „Þau gefa sig ekki út fyrir að vera að miðla sinni þekkingu annað, eflaust fengi maður svör ef maður leitaði en einhvern veginn dettur manni ekki í hug að gera það.“

Starfsmaðurinn hjá þekkingarþjónustumiðstöðinni kom með skýringu á því af hverju svo lítið væri um miðlun þekkingar til annarra þjónustumiðstöðva: „Fyrir yfirfærslu þá vorum við með fræðslu, við bara höfum ekki mannafla til þess núna, en þjónustumiðstöðvarnar leita heilmikið til okkar.“ Athyglisvert er að starfsmaður þekkingarþjónustumiðstöðvarinnar taldi að mun fleiri leituðu til þeirra en fram kemur hjá viðmælendum frá öðrum þjónustumiðstöðvum. Þessi sami starfsmaður taldi þörf fyrir fræðslu meðal annarra þjónustumiðstöðva auk þess hafa minnkað í kjölfar yfirfærslunnar:

Það er líka minni þörf á fræðslu á milli heldur en var því það er náttúrulega fleira fólk í þessum málaflokki og allar þjónustumiðstöðvar fengu til dæmis búsetukjarna yfir til sín og þar ertu með forstöðumann sem er yfirleitt fagaðili og svo er það náttúrulega bara reynslan.

Af þessum svörum viðmælenda að dæma virðist fara tvennum sögum af því hversu mikið hafi verið leitað til Þjónustumiðstöðvar Laugardals og Háaleitis eftir fræðslu er varðar málefni fatlaðs fólks. Fulltrúar þjónustumiðstöðvanna töldu aðrar þjónustumiðstöðvar ekki leita mikið til þekkingarþjónustumiðstöðvarinnar en fulltrúi þekkingarþjónustumiðstöðvarinnar taldi aðrar þjónustumiðstöðvar leita mikið til hennar. Ekki virðist þekkingarþjónustumiðstöðin hafa haft mannafla til þess að fara með fræðsluna út á mörkina í kjölfar yfirfærslunnar. Hins vegar töldu sumir viðmælendur að mikil þekking væri innan þekkingarþjónustumiðstöðvar á málefninu.

## 5.5 Starfsfólk

Fram kom hjá Einari Njálssyni hjá velferðarráðuneytinu að 1.500 starfsmenn hefðu færst frá ríki til sveitarfélaga við yfirfærsluna. Vissulega er fjarri því að allir þessir starfsmenn hafi farið að vinna hjá Reykjavíkurborg, en um töliverðan fjölda hefur þó verið



að ræða þar sem Reykjavík er stærsta sveitarfélagið hér á landi. Starfsmenn þessir höfðu annars vegar unnið á svæðisskrifstofu við þau störf sem fluttust til félagsþjónustu við yfirfærsluna og hins vegar við hin ýmsu úrræði sem standa fötluðu fólki til boða. Svo virðist sem starfsfólk hafi ekki verið nægilega vel undirbúið fyrir breytingarnar samkvæmt Gyðu Hjartardóttur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga: „Ég held að það hafi verið svolítið vanmat, að það hefði þurft að vinna svolítið meira með starfsfólk, maður heyrir það alla vega að starfsfólki fannst það ekki nógu vel upplýst.“

Fyrir það starfsfólk sem vann við hin ýmsu úrræði, eins og til dæmis hæfingarstöðvar og skammtíavistanir, urðu breytingarnar þó takmarkaðar eins og einn viðmælandinn benti á: „Fyrir eins og starfsfólk heimila og þess háttar, nei, þetta hefur ekki breytt neinu fyrir þau, bara annar atvinnurekandi, svipuð kjör og réttindi.“ Aftur á móti urðu breytingarnar mun meiri meðal þeirra sem fluttu frá svæðisskrifstofu yfir á félagsþjónustu. Fram kom hjá viðmælendum að tiltekin menning hefði verið til staðar hjá svæðisskrifstofum sem ekki hefði tekist að undirbyggja nægilega vel í öllum þjónustumiðstöðvunum við yfirfærsluna, eins og eftirfarandi tilvitnun sýnir: „Ég held að starfsfólkið hafi að sumu leyti, starfsfólkið á skrifstofunni, misst svolítið „back up“ og ákveðinn „culture“ þannig að þetta hafi verið erfitt fyrir þau.“

Einnig virtist vera misjafnt hvort hefði komið aðili frá svæðisskrifstofu yfir á þjónustumiðstöðvarnar, eins og kemur fram hjá þessum viðmælanda sem hafði reynslu af því að starfa á tveimur þjónustumiðstöðvum eftir yfirfærsluna: „Nei, hingað kom enginn við flutninginn, það stóð til en málið gekk ekki upp og það endaði þannig að í raun kom enginn hingað við yfirfærsluna.“ Annar viðmælandi taldi að það að fá einn starfsmann inn hefði verið of lítið: „Í þessa beinu ráðgjöf og sérfræðiþjónustu fengum við bara þetta eina stöðugildi.“ Sá viðmælandi taldi að það hefði þurft mun fleira fólk, fleiri en fimm stöðugildi, þar sem þessi málaflökkur væri svo gríðarlega undirmannaður.

Af svörum viðmælanda að dæma virðist skortur á fjármagni í málaflökknum að hluta til hafa birst í vanmönnum sem væntanlega hefur haft áhrif á þjónustu við fatlaða. Fram kemur hjá viðmælendum að starfsfólk hafi ekki verið nægilega vel upplýst um yfirfærsluna. Athyglisvert er að yfirfærslan virtist hafa breytt litlu fyrir þá starfsmenn sem unnu í tilteknum úrræðum í málaflökknum. Hins vegar virtist hún gjörbreyta starfsaðstæðum þeirra sem störfuðu áður á svæðisskrifstofum um málefni fatlaðra, þar sem þeir færðust yfir til félagsþjónustu.

## 5.6 Upplifun viðmælanda af þjónustu við fatlaða og væntingum þeirra til breytinga við yfirfærsluna

Hér að framan hefur verið fjallað um helstu atriði er varða starfsfólk og þætti sem snúa að yfirfærslunni. En þjónustupegar skipta þó kannski mestu máli í þessu samhengi og var því athyglisvert að skoða hvað viðmælendur höfðu að segja um það hvernig þeir teldu að yfirfærslan hefði komið út fyrir fatlað fólk og hverjir kostir og gallar yfirfærslunnar hefðu verið fyrir þjónustupega. Tilteknir kostir virðast vera ótvíræðir, eins og kom fram hjá þessum viðmælanda: „Kostirnir eru að nú þarf fólk bara að koma á einn stað, það kemur bara hingað og sækir um þjónustu.“ Og annar viðmælandi hafði svipaða sögu að

segja: „[Þjónustuþegar] þurfa þá bara að koma hingað og eru þá bara með einn ráðgjafa í sínum málum.“

Þar sem ekki er lengur um tvær stofnanir að ræða, það er svæðisskrifstofu og félagsþjónustu, er þjónustan komin á eina hönd og það dregur úr því að mál falli á milli, eins og einn viðmælandinn kom inn á:

Það var hópur fyrir yfirfærslu sem var bara á gráa svæðinu og velferðarsvið vísaði á svæðisskrifstofu og svæðisskrifstofa á velferðarsvið, þannig það var ákveðinn hópur sem var voða litla þjónustu að fá en náttúrulega dettur inn við þessa sameiningu og það er það sem er gott við yfirfærsluna. Ég held að það fari algjörlega eftir hópnum, þetta fólk sem ég var að vísa til að hefði verið á gráa svæðinu, sá hópur fær klárlega betri þjónustu í dag.

Áður virtust tvær stofnanir geta vísað fötludu fólki sem var á gráu svæði er varðar rétt til þjónustu hvor á aðra, en sá möguleiki er ekki lengur til staðar eftir yfirfærsluna. Tilgangslaus er fyrir sveitarfélag að benda á sjálft sig. Þó virðast fatlaðir ekki fá alla þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt einum viðmælanda: „Samfélagið hefur ekki verið að veita þá þjónustu, hvorki fyrir né eftir yfirfærslu, sem gerir ráð fyrir því að allir fatlaðir hafi einhvern veginn sama rétt eða sömu getu til samfélagsþátttöku og við hin.“

Það virðist því vera umtalsvert svigrúm til að bæta þjónustu við fatlað fólk. Þetta á sérstaklega við um biðlista, en viðmælendum var tíðrætt um hve slæmt væri að vera með langa biðlista. Ljóst er að ef fólk er lengi á biðlista án þjónustu sem það þarf á að halda er verið að brjóta á rétti þess. Viðmælandi hjá þjónustumiðstöð hafði þetta um biðlista að segja: „Þú veist, fólk fór bara á bið, fólk er látið á bið og þar með er ekki hægt að segja að við séum ekki að veita lögbundna þjónustu, umsóknin er samþykkt.“

Biðlistar virðast verða til vegna þess að ekki fæst fólk til að sinna viðkomandi störfum eða hreinlega vegna þess að fjármagn vantar til að veita þjónustuna samkvæmt þessum viðmælanda:

Segjum að þú sért að sækja um liðveislu og átt rétt á því og færð það. Já, já, það er allt saman samþykkt en það fer á bið af því að við höfum ekki fólk í það, og í sumum flokkum er ekki til fjármagn, þannig að við megum ekki ráða fólk, þannig þú færð aldrei neitun, þú ferð bara á bið og þá getur þú ekkert kært þetta, þannig virkar kerfið, sko.

Þessu virðist hafa verið svipað farið fyrir yfirfærsluna samkvæmt einum viðmælanda: „Það sem við erum að sjá á gögnum frá Svæðisskrifstofunni er að það var bara raunin, fólk var bara á bið í mörg ár og fékk ekki neitt.“ Annað dæmi um þjónustu sem bið var eftir er búsetuúrræði. Einn viðmælandi lýsti stöðu mála varðandi það úrræði á eftirfarandi hátt:

Það er líka fullt af fólki sem að býr á herbergjasambýli og vill komast í

sjálfstæða búsetu, það er á milli flutningsbiðlista, kannski engum akút biðlista en samt biðlista. Er boðlegt að bjóða fólki yfir 50 [ára] að búa enn með öðrum sem að það vill ekki búa með og er fast á biðlista eftir því að komast í íbúð með þjónustu?

Þannig má sjá að það að vera á biðlista eftir mikilvægri þjónustu getur verið verulega íþyngjandi fyrir fólk. Annar viðmælandi tók dæmi um bið eftir búsetuúrræði og áhrif hennar á líf aðstandenda:

Það þarf svolítið að opna augu fólks fyrir því hvað þetta er alvarlegt, ég meina ég er með foreldra á þessum biðlista þar sem annað foreldrið getur ekki unnið lengur. Ég meina, þau eiga ekki barn, þau eiga full-orðinn mann sem þau þurfa samt að sinna 24/7 og ég meina, þau eru ekkert eina dæmið en það er alveg hægt að taka ákvörðun um að koma þessum málum í lag, en það kostar peninga.

Þegar Einar Njálsson hjá velferðarráðuneyti var spurður út í búsetumál fatlaðs fólks sagði hann eftirfarandi: „Ég skal ekki segja hvort að ríkið muni styðja við einhvers konar lánafyrirgreiðslu í gegnum opinbera sjóði, kannski Íbúðalánasjóð eða eitthvað slíkt, til þess að auðvelda sveitarfélögum að fjármagna stofnkostnað. Hugmyndir af því tagi hafa verið viðráðar.“

En það var ekki nóg með að biðtími gæti verið langur og jafnvel til málamynda eftir tiltekinni þjónustu. Það virtist einnig vera um misgóða þjónustu að ræða meðal þjónustumiðstöðva, eins og einn viðmælandi nefndi: „Ég held að það skipti stóru máli hvort þú sért fatlaður hér eða í [X], það skiptir heilmiklu máli upp á þjónustu þó að regluverkið sé hið sama.“ Fleiri viðmælendur töldu að munur væri á gæðum þjónustunnar. Einn sagði stutt og laggott: „Það er munur á öllum stöðvunum.“ Annar var svipaðrar skoðunar: „Því miður þá held ég að það skipti verulegu máli á hvaða þjónustumiðstöð þú leitar með hvaða ráðgjöf og hvaða þjónustu þú færð.“

Þannig töldu nokkrir viðmælendur þjónustumiðstöðva að þjónustuþegum væri mismunad eftir þjónustumiðstöðvum. Auk þess virtust vera dæmi um að þjónustunni hefði hrakað á einhvern hátt í kjölfar yfirfærslunnar. Til dæmis nefndi einn viðmælandi að þjónustuþegar hefðu verið minntir á það af viðkomandi svæðisskrifstofu að umsóknarfrestur vegna tiltekinnar þjónustu væri að renna út og að tími væri kominn til að endurnýja þjónustuna. Eftir yfirfærsluna hefði það hins vegar verið alfarið á ábyrgð notandans að fylgjast með þessum málum. Það má velta því fyrir sér hvort ekki hefði verið einfalt að koma upp áminningarkerfi í gegnum netföng notenda eins og tíðkast til dæmis varðandi bókasafnsskil. Fleiri atríði voru nefnd sem hefðu verið í betra horfi fyrir yfirfærslu, eins og einn viðmælandi bendir á: „En hins vegar held ég að það hafi skipt marga þjónustuþega hér máli af því að þjónustan á svæðisskrifstofunni hafi verið mun persónulegri og passað betur upp á notendurna, meira utanumhald.“

Einnig kom fram meðal viðmælenda að svo virtist sem þjónustuþegar hefðu haft

ákveðnar væntingar um að þjónustan yrði betri en hefðu svo orðið fyrir vissum vonbrigðum með að svo skyldi ekki verða, eins og einn viðmælandi nefndi: „Ég held að þetta hafi verið mjög mikil vonbrigði fyrir mjög marga.“ Annar viðmælandi hafði svipaða sögu að segja: „Við heyrðum það mjög mikið að fólki fannst voða lítið hafa gerst við þessa yfirfærslu.“ Væntingarnar virtust hafa verið byggðar á pólitískum lofordum samkvæmt einum viðmælandanum: „En það voru rosaleg loford í aðdraganda yfirfærslunnar, allt átti að verða miklu betra og miklu betri þjónusta og pólitíkin alveg bara, hvað þetta átti allt að verða frábært, þannig að fyrir fólk var þetta vonbrigði.“

Þannig virtist yfirfærslan hafa haft þau jákvæðu áhrif að öll þjónusta varð á einni hendi og því gátu stofnanir ekki lengur vísað hver á aðra ef fatlað fólk var á gráu svæði varðandi rétt á þjónustu. Hins vegar virðist þjónustunni að einhverju leyti hafa hrakað í kjölfar yfirfærslunnar, þar sem ekki virðist vera haldið jafn þétt utan um þjónustuþega og áður. Auk þess töldu nokkrir viðmælendur þjónustumiðstöðva að þjónustan væri misjöfn að gæðum eftir miðstöðvum.

### 5.7 Samningur Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks

Viðmælendur voru spurðir um fullgildingu Samnings Sameinuðu þjóðanna (2006) um málefni fatlaðs fólks en undirbúningsvinna fyrir innleiðingu samningsins fór fram í innanríkisráðuneytinu og velferðarráðuneytinu þegar rannsókn þessi var gerð. Því var áhugavert að vita hvort viðmælendur teldu að það myndi breyta einhverju fyrir fatlað fólk á Íslandi að fullgilda samninginn. Einkum var þetta forvitnilegt þar sem ljóst er að í einhverjum tilfellum er fótluðu fólki ekki veitt fullnægjandi þjónusta. Einn viðmælandi taldi að langt væri frá því að hér væri veitt þjónusta á við það sem samningurinn kvæði á um: „Við höfum bara ekki það „capacitet“ eða fjármagn sem þarf til að geta gert þetta eins og til dæmis Samningur sameinuðu þjóðanna segir til um og bara virkilega er réttindi fólks.“ Annar viðmælandi taldi fullgildingu samningsins geta breytt réttarstöðu fatlaðs fólks:

Gæti auðveldlega gert það út af því að þá, allt í einu, er kominn fastur punktur varðandi lög, og það er þá hægt að kæra hluti sem að – eða þjónustu eða skort á þjónustu sem að ekki hefur verið hægt áður.

Annar viðmælandi benti á betri réttarstöðu fatlaðs fólks við fullgildingu samningsins: „En ef þetta er einhvern veginn komið í lög þá, að þú verðir að mæta fólki svona, þá getur fólk jafnvel farið að fara með, fara í mál og svoleiðis ef það er ekki verið að gera það sem það á rétt á.“ Einn viðmælandi taldi fullgildingu samningsins þó ekki mundu breyta miklu: „Sko, tilfinningin er sú að það muni í rauninni ekki breyta, þó að ég fagni því auðvitað, en ég er ekki viss um að það muni breyta miklu, en ég vona það.“

Þannig virtust viðmælendur ekki vera á sama máli um mikilvægi Samnings sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Sumir töldu að samningurinn myndi ekki breyta miklu á meðan aðrir töldu að samningurinn myndi tryggja réttindi fatlaðs fólks til þjónustu mun betur.

## 6. Umræða

Margt athyglisvert kom fram í viðtölunum við viðmælendur í þessari rannsókn. Viðmælendur töldu að til lengri tíma lítið yrði yfirfærslan jákvæð fyrir þjónustuþega, þar sem þjónustan yrði á einni hendi, en lítið hefði þó breyst meðal fatlaðs fólks svo skömmu eftir yfirfærsluna. Meira fjármagn þyrfti í málaflökkinn og æskilegt hefði verið að lögin hefðu verið tilbúin að minnsta kosti sex mánuðum fyrir.

Reykjavík er stærsta sveitarfélag landsins og var því ákveðið að taka það fyrir sérstaklega í rannsókninni. Innan Reykjavíkurborgar eru bæði þjónustumiðstöðvar og velferðarsvið og eftir á að hyggja hefði verið áhugavert að taka einnig viðtal við aðila á velferðarsviði borgarinnar. Helstu veikleikar þessarar rannsóknar má því segja að hafi verið að taka ekki viðtöl við aðila á velferðarsviði borgarinnar. Auk þess hefðu viðtöl við aðila sem skipuleggja daglega þjónustu við þjónustuþega mögulega gefið raunsannari upplýsingar. Jafnframt hefði rannsóknin verið yfirgripsmeiri og gefið meiri upplýsingar um heildarmyndina á landsvísu ef tekin hefðu verið viðtöl við lykilaðila í málaflokknum á landsbyggðinni. Hefði þá ekki síst verið athyglisvert að skoða annars vegar þjónustu út frá stærð þjónustusvæða og hins vegar út frá því hvort eitt sveitarfélag stendur að baki þjónustu eða nokkur.

Styrkleikar rannsóknarinnar eru að sama skapi að samband náðist við lykilaðila á öllum þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar sem og hjá velferðarráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, eins og ætlunin var. Viðmælendur voru þannig annars vegar frá tveimur stofnunum sem þjónusta allt landið og hins vegar frá öllum þjónustumiðstöðvum stærsta sveitarfélagsins, Reykjavíkurborgar. Allir viðmælendur voru vel kunnugir bæði málefnum fatlaðs fólks og málum tengdum yfirfærslunni á málaflokknum frá ríki til sveitarfélaga og því ættu skoðanir þeirra að gefa nokkuð raunsæja mynd af því hvernig hlutirnir gengu fyrir sig og hvað helst þyrfti að bæta.

Hvort yfirfærslan hafi verið nægilega vel undirbúin er erfitt að segja til um. Það virðist þó ljóst að lagasetning hefði þurft að vera tilbúin mun fyrir. Af orðum eins viðmælenda virðist mega marka að ríkið muni draga lærdóm af því og verður forvitnilegt að fylgjast með hvort sú verði raunin í öðrum yfirfærslum sem ríkið kann að ráðast í, til dæmis á málaflokki aldraðra.

Sé lítið til æskilegs breytingaferlis Kotter (1996) í átta liðum, sem lýst var hér að framan, virðist breytingaferlið einungis hafa samræmst tveimur liðum þess að einhverju leyti. Undirbúningur hafði staðið yfir í nokkurn tíma, þar sem lengi höfðu verið ræddar hugmyndir um yfirfærsluna (A-liður). Ljóst var að áframhaldandi breytingar þyrftu að verða, en ekki hafði verið lokið við yfirfærsluna að fullu þegar rannsóknin fór fram og var enn verið að vinna að frekari breytingum. Má þar nefna að enn var eftir að laga tölvukerfið að breytingunum hjá Reykjavíkurborg (G-liður). Svo virðist sem liðum B til og með E í breytingaferli samkvæmt Kotter (1996) hafi verið sleppt, enda vannst ekki tími til að fara í gegnum þá þar sem yfirfærslan gekk í gegn einungis tveimur vikum eftir formlega samþykkt hennar á Alþingi. Síðasti liðurinn í breytingaferli Kotter (1998), sem felst í því að breytingarnar eru endanlega festar í sessi, var ekki afstaðinn þegar rannsóknin var gerð (H-liður).

Þegar viðtölin öll eru skoðuð nánar út frá kenningu Kotter (1998) um breytinga-  
stjórnun má sjá að það hefði verið algjört lykilatriði í þessum breytingum að stuðla að  
góðu samstarfsumhverfi milli þekkingarmiðstöðvarinnar annars vegar og annarra þjón-  
ustumiðstöðva hins vegar. Því má velta fyrir sér hvort ekki hefði verið gott að koma á  
meiri samvinnu til þess að þekkingin einangraðist ekki á einum stað og allir væru að finna  
upp hjólið í eins eða sambærilegum aðstæðum sem geta komið upp í málaflokknum innan  
þjónustumiðstöðvanna. Velta má því fyrir sér hvort það að ein af þjónustumiðstöðv-  
unum sex var þekkingarmiðstöð hafi gert það að verkum að starfsfólk átti erfiðara með  
að leita til hennar, þar sem þær voru á jöfnum grunni, en ef sérfræðingar í málaflokknum  
hefðu verið á velferðarsviði, sem er stjórnunarlega yfir þjónustumiðstöðvunum. Einnig  
má ætla að grundvallaratriði hafi verið að gott samstarf skapaðist á milli fyrrum starfs-  
manna svæðisskrifstofu og nýrra samstarfsfélaga á þjónustumiðstöðvum. Það samstarf  
hefði þurft að undirbúa vel. Það virtist hafa tekist vel í sumum tilfellum en ekki í öllum.  
Áhugavert væri að skoða hvernig það ferli fór fram og hvernig starfsfólkið sem vann áður  
á svæðisskrifstofum upplifði yfirfærsluna. Athyglisvert er að svo virðist sem meira utan-  
umhald hafi verið þegar málaflokkurinn var hjá svæðisskrifstofum, og það gæti bent til  
þess að þær hafi verið smærri rekstrareiningar, en ólíklegt er að svo hafi verið í Reykjavík.  
Ekki er hægt að segja til um það út frá niðurstöðum þessarar rannsóknar hvort þjónustan,  
sem ætti að vera meira í nærsamfélaginu eftir yfirfærslu, hafi skilað sér í valdeflingu fyrir  
þjónustuþega. Það er nokkuð sem mikilvægt er að rannsaka frekar þegar þjónustan hefur  
verið á vegum sveitarfélaganna í nokkurn tíma. Þá væri æskilegt að rannsaka með eigind-  
legum aðferðum upplifun notenda af þjónustunni fyrir og eftir yfirfærslu málaflokksins.

Fyrir ákveðinn hóp þjónustuþega má ætla að yfirfærslan hafi skipt töluverðu máli.  
Það er hópur sem einn viðmælandi benti á að hefði fallið það illa undir skilgreiningar að  
ekki var ljóst á hvers ábyrgð það væri að sinna honum. Fyrir aðra þjónustuþega virtist  
yfirfærslan ekki hafa breytt miklu þegar rannsóknin var gerð. Viðmælendur töldu að  
vegna þeirra væntinga sem stjórnmalámennt hefðu skapað hefðu þjónustuþegar í raun  
orðið fyrir vonbrigðum eftir að yfirfærslan var afstaðin. Flestir viðmælendur voru þó  
sammála um að til lengri tíma lítið myndi þessi breyting koma notendum til góða, þar  
sem þjónustan yrði á einni hendi og í nærsamfélaginu.

Þegar þjónusta við fatlað fólk er skoðuð nánar, þá virðist það skjóta skökku við að  
þjóða upp á þjónustu sem svo er í raun ekki veitt svo mánuðum og jafnvel árum skiptir,  
en sú virðist þó hafa verið staðan í einhverjum tilfellum í málefnum fatlaðs fólks hjá  
Reykjavíkurborg er varða búsetuúrræði og liðveislu. Þjónustan hefur verið í boði en  
ekki í nægjanlegu magni og sumir þjónustuþegar hafa líðið fyrir það. Biðlistar eftir bú-  
setuúrræðum virðast vera of langir og ekki er alltaf unnt að veita liðveislu vegna skorts  
á starfsfólki. Biðlistar virðast því geta verið nokkurs konar skálkaskjól í þessum mála-  
flokki. Hvernig pólitíkin hyggst taka á málefnum fatlaðs fólks er því lykilatriði. Í þessu  
sambengi ætti að skoða hvaða þjónustu sem fatlað fólk á rétt á er mikilvægast að veita og  
finna leiðir til þess að veita hana þeim sem hana þurfa. Athyglisvert er einnig að niður-  
stöður þessarar rannsóknar sýna að notendum þjónustunnar virðist vera mismunandi eftir  
búsetu innan Reykjavíkurborgar, samkvæmt viðmælendum, og að gæði þjónustunnar  
séu þannig mismunandi eftir því hvar fólk býr innan borgarinnar.

Starfsfólkið skiptist einnig í hópa eftir því hvaða áhrif yfirfærslan hefur haft á það. Hjá starfsmönnum í beinni umönnunarþjónustu við fatlað fólk í sértækum úrræðum virðist lítið hafa breyst. Starf þeirra starfsmanna á þjónustumiðstöðvum sem koma að vinnu með fötluðum við umsóknir og úrræði virtist hafa breyst og aukist við yfirfærsluna, ekki síst rekstrarhlið starfseminnar. Hópurinn sem var áður hjá svæðisskrifstofum er sennilega sá hópur starfsmanna sem hvað mest hefur fundið fyrir breytingum þar sem við tók annar vinnuveitandi og nýtt samstarfsfólk. Það kemur á óvart að starfsfólk frá svæðisskrifstofu fór ekki inn á allar þjónustumiðstöðvar hjá Reykjavíkurborg.

Þessi rannsókn verður vonandi til hagsbóta fyrir málaflökk fatlaðs fólks og veitir frekari innsýn í stöðuna í málefnum fatlaðra hjá Reykjavíkurborg, og að einhverju leyti á landinu öllu. Mikilvægt er að missa ekki sjónar á þeim markmiðum sem sett voru í tengslum við yfirfærsluna og vinna þarf ötullega að þeim áfram. Mikilvægt er að setja ný og framsækin markmið svo að málaflokkur fatlaðs fólks staðni ekki. Alþingi samþykkti viðamikla framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks þar sem tiltekin eru fjölmörg verkefni á átta sviðum. Hefur sú áætlun nú verið framlengd á meðan unnið er að nýrri framkvæmdaáætlun (Velferðarráðuneytið, a.b.-b). Auk þess var stofnaður starfshópur sem hefur lagt til að unnið verði að nýrri heildarlöggjöf í málefnum fatlaðs fólks og að lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verði breytt svo unnt verði að skerpa betur skilin milli þessara tveggja lagabálka (Velferðarráðuneytið, a.b.-c). Því má segja að málaflokkur þessi sé nú í stöðugri þróun.

## Heimildir

- Alþingi (e.d.-a). *Árni Páll Arnason*. Sótt 22. október 2012 af <http://www.althingi.is/altext/cv.php4?nfaerslunr=678>.
- Alþingi (e.d.-b). *Guðbjartur Hannesson*. Sótt 22. október 2012 af <http://www.althingi.is/altext/cv.php4?nfaerslunr=683>.
- Alþingi (e.d.-c). *Jóhanna Sigurðardóttir*. Sótt 22. október 2012 af <http://www.althingi.is/altext/cv.php4?nfaerslunr=287>.
- Alþingi (e.d.-d). *Páll Pétursson*. Sótt 5 október 2012 af <http://www.althingi.is/altext/thingm/1703372479.html>.
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F. og Klausen, J.E. (2005). *Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities* (5. útg.). Wiesbaden: VS verlag für sozialwissenschaften.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Bristol: The Policy Press.
- Beresford, P. og Croft, S. (2000). „Empowerment“, Í M. Davies (ritstj.), *The Blackwell Encyclopedia of Social Work* (bls.116–118). Oxford: Blackwell Publishers.
- Christiansen, N.F., Petersen, K., Edling, N. og Haave, P. (2006). *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*. Kaupmannahöfn: Museum Tusculum Press.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2001). *Staðbundin stjórnmál, markmið og árangur sveitarfélaga*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hagfræðistofnun (e.d.). *Útgáfa*. Sótt 25. nóvember 2012 af [http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/C-Series/2010/C1006\\_Notendastyrk\\_personuleg\\_adstod\\_og\\_Kostnardur\\_vid\\_thonustu\\_vid\\_aldrada\\_og\\_fatlada.pdf](http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/C-Series/2010/C1006_Notendastyrk_personuleg_adstod_og_Kostnardur_vid_thonustu_vid_aldrada_og_fatlada.pdf).
- Herold, D. M., og Fedor, D. B. (2008). *Leading Change Management – Leadership Strategies that Really Work*. London: Kogan Page Limited.
- Innanríkisráðuneytið. (e.d.). *Málefni fatlaðra*. Sótt 5. október 2012 af <http://www.jofnunarjodur.is/mal-efni-fatladra/addragandi/>.
- Kotter, J.P. (1996). *Leading Change*. Boston: MA Harvard Business School Press.

- Larsen, C.A. (2002). „Municipal size and democracy, a critical analysis of the argument of the proximity based on the case of Denmark“, *Scandinavian Political Studies*, 25(4), 317–332.
- Lög um aðstoð við þroskabesta nr. 47/1979.
- Lög um fávítahali nr. 18/1936.
- Lög um fávítastofnanir nr. 53/1967.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 með áorðnum breytingum 31/1994, 130/1995, 34/1997, 65/2006, 65/2010, 66/2010, 152/2010, 162/2010, 126/2011 og 138/2011.
- Lög um málefni fatlaðra nr. 41/1983.
- Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992 með áorðnum breytingum 127/1993, 148/1994, 140/1996, 130/1997, 156/1998, 52/1999, 174/2000, 93/2002, 83/2003, 152/2010, 160/2010, 162/2010, 88/2011, 126/2011 og 178/2011.
- Lög um reynslusveitarfélög nr 82/1994.
- Margrét Margeirsdóttir (2001). *Fötun og samfélag*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Norðurþing (e.d.). *Málefni fatlaðra*. Sótt 22. nóvember 2016 af <http://www.nordurthing.is/is/thjonusta/felagsthjonusta/malefni-fatladra>
- Ómar H. Kristmundsson (2003). *Reinventing Government in Iceland. A case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Óskar Dýrmundur Ólafsson (2011). *Árangursstjórnun með samstarfi og þátttöku. Lærdómur af yfirfærslu verkfna frá ríki til sveitarfélaga*. Sótt 3. október 2012 af <http://skemman.is/stream/get/1946/10402/25899/3/a.2011.7.2.10.pdf>.
- Persónuvernd (e.d.). *Tilkynningar*. Sótt 17. nóvember 2012 af <http://www.personuvernd.is/tilkynningar/reglur-um-tilkynningarskyldu/>.
- Ragin, C. (1994). *Constructing Social Research*. London: Pine Forge Press.
- Rubin, A. og Babbie, E. R. (2005). *Research Methods for Social Work* (5. útg.). Belmont: Thomson Learning.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.-a). *Félagsþjónusta og forvarnarmál*. Sótt 5. október 2012 af <http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.-b). *Stjórn sambandsins*. Sótt 23. október 2012 af <http://www.samband.is/um-okkur/stjorn-sambandsins/>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.-c). *Upphlysingar um sveitarfélög*. Sótt 16. nóvember 2012 af <http://www.samband.is/sveitarfelogin/upplysingar-um-sveitarfelog/>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (e.d.-d). *Þjónusta við fatlað fólk*. Sótt 16. nóvember 2012 af <http://www.samband.is/verkefnin/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/stjornsysla-vegna-yfirfaerslunnar/thjonustusvaedi/>.
- Sameinuðu þjóðirnar (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Sótt 19. október 2012 af <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=259>.
- Sjálfsbjörg landssamband fatlaðra (e.d.-a). *Ályktanir*. Sótt 27. júlí 2009 af [http://www.sjalfsbjorg.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89&Itemid=84](http://www.sjalfsbjorg.is/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=84).
- Sjálfsbjörg landssamband fatlaðra (e.d.-b). *Fréttir*. Sótt 19. október 2012 af <http://www.sjalfsbjorg.is/index.php/frettir/223-magnus-reynir-nyr-formaeur-a-isafrei>.
- Stefán Ólafsson (1999). *Íslenska leiðin, Almennatryggingar og velferð í fjölbjóðlegum samanburði*. Reykjavík: Tryggingastofnun ríkisins og Háskólaútgáfan.
- Trygginastofnun (e.d.). *Talnaefni*. Sótt 18. október 2012 af [http://www.tr.is/tryggingastofnun/tryggingastofnun\\_i\\_tolum/talnaefni/](http://www.tr.is/tryggingastofnun/tryggingastofnun_i_tolum/talnaefni/).
- Velferðarráðuneytið (e.d.-a). *Sérverkefni*. Sótt 10. október 2012 af <http://www.velferdarraduneyti.is/yfirfaersla/spurt-og-svarad/>.
- Velferðarráðuneytið (e.d.-b). *Endurskodun laga um málefni fatlaðs fólks og félagsþjónustu sveitarfélaga*. Sótt 22. nóvember 2016 af <https://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/endurskodun-laga-um-malefni-fatlads-folks-og-felagsthjonustu-sveitarfelaga>
- Velferðarráðuneytið (e.d.-c). *Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks*. Sótt 22. nóvember 2016 af <https://www.velferdarraduneyti.is/framkvaemdaaetlun/>