



Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar

**SAMEIGINLEG FERÐAÞJÓNUSTA FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU**  
**AÐDRAGANDI, INNLEIÐING OG FRAMKVÆMD BREYTINGA**

Maí 2015



Reykjavíkurborg  
Innri endurskoðun

## EFNISYFIRLIT

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Heildarmat Innri endurskoðunar</b>                                          | 3  |
| <b>Inngangur</b>                                                               | 5  |
| <b>Skipulag úttektar og afmörkun</b>                                           | 7  |
| <b>Sögulegt yfirlit</b>                                                        | 9  |
| Helstu vörður í sögu ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu          | 10 |
| Ferðaþjónustur fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu fyrir sameiningu             | 11 |
| <b>Aðdragandi breytinga</b>                                                    | 14 |
| Mótun hugmynda um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks                     | 15 |
| Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH)                                | 17 |
| Samráð við hagsmunasamtök notenda ferðaþjónustu fatlaðs fólks                  | 22 |
| Svör hagsmunasamtakanna varðandi stefnumótun og samráð                         | 23 |
| Stjórnarsýsluleg staða Strætó bs.                                              | 25 |
| <i>Þáttur Strætó bs. í aðdragandanum</i>                                       | 26 |
| Lærdómar                                                                       | 29 |
| <b>Innleiðing og framkvæmd breytinga</b>                                       | 32 |
| Stjórnun breytinga                                                             | 33 |
| Samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu    | 35 |
| <i>Samráðshópur félagsmálastjóra</i>                                           | 36 |
| <i>Þjónustuhópur vegna umsýslu og akstursþjónustu</i>                          | 37 |
| <i>Hlutverk Strætó bs. samkvæmt samkomulagi um ferðaþjónustu fatlaðs fólks</i> | 38 |
| Verkefnisstjórnun í innleiðingu breytinga                                      | 39 |
| <i>Áætlun um innleiðingu</i>                                                   | 40 |
| <i>Mannlegi þátturinn</i>                                                      | 41 |
| <i>Tímasetning breytingar á akstursþjónustu</i>                                | 43 |
| <i>Trapeze-Cert aksturskerfi</i>                                               | 44 |
| <i>Öryggismál akstursþjónustu</i>                                              | 45 |

## EFNISYFIRLIT FRH.

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Eftirlit og upplýsingagjöf                                      | 46 |
| Lærdómar                                                        | 48 |
| <b>Viðaukar</b>                                                 | 53 |
| Heimildaskrá                                                    | 54 |
| Viðauki 1 – Viðmælendur og tengiliðir                           | 55 |
| Viðauki 2 – Samkomulag                                          | 56 |
| Viðauki 3 - Þjónustulýsing                                      | 60 |
| Viðauki 4 – Sameiginlegar reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks | 70 |
| Viðauki 5 – Svar Sjálfsbjargar og ÖBÍ um samráð í ferlinu       | 74 |
| Viðauki 6 – Svar Þroskahjálpar                                  | 80 |
| Viðauki 7 – Viðbrögð samráðshópsins og Strætó bs.               | 82 |

## HEILDARMAT INNRI ENDURSKOÐUNAR Á AÐDRAGANDA, INNLEIÐINGU OG FRAMKVÆMD FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum úttektar á aðdraganda, innleiðingu og framkvæmd breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu sem unnin var að ósk eigendahóps og stjórnar Strætó bs. Sérstök áhersla er lögð á að skoða hvernig staðið var að stjórnun breytinganna út frá þekktum fræðilegum viðmiðum þar um.

Hinar viðamiklu breytingar sem ráðist var í á ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu voru á ábyrgð sveitarstjórna og starfsmanna sex sveitarfélaga en að þeim komu einnig stjórn samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH), stjórn og starfsmenn Strætó bs. auk hagsmunasamtaka s.s. Sjálfsbjargar og Öryrkjabandalags Íslands. Fyrirfram var nokkuð augljós ávinningur af því að sameina rekstur ferðaþjónustu fatlaðs fólks sem skyldi koma notendum ferðaþjónustunnar til góða og unnið var eftir stefnumörkun sveitarfélaganna sem birtist fyrst í stofnsamningi Strætó bs. frá árinu 2001.

Margt var vel unnið í aðdraganda breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu og segja má að verklagið hafi á þessu stigi í grundvallaratriðum fylgt þeim skrefum sem skilgreind hafa verið í aðferðafræði breytingastjórnunar. Vinna þeirra sem lögðu hönd á plóginn á upphafsstigum í breytingaferlinu var að langmestu leyti vel unnin af hálfu sveitarfélaganna sem að þeim stóðu, stjórn SSH og þeim verkefnahópum sem skipaðir voru vegna fyrirhugaðra breytinga. Allnokkurt samráð var við hagsmunasamtök notenda ferðaþjónustu fatlaðs fólks lengi framan af í aðdraganda breytinga á ferðaþjónust-

unni. Ákvarðanatataka og stefnumótun sveitarstjórna í aðdraganda breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks var til fyrirmyndar á margan hátt og telja verður að litið verði til vinnulags í þessum efnum er kemur að því að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu sjá tækifæri til frekari samreksturs á þjónustu við íbúa sína í framtíðinni.

Undirbúningsfasanum lauk með því að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu undirrituðu samkomulag um ferðaþjónustu fatlaðs fólks í maí 2014. Í samkomulaginu kemur fram að samráðshópur félagsmálalagstjóra á höfuðborgarsvæðinu ber faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu. Með samkomulaginu var samþykkt að fela Strætó bs. umsýslu með rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Sveitarfélögin undirrituðu einnig þjónustulýsingu til að lýsa nánar útfærslu þjónustunnar, bæði hlutverki félagsþjónustu sveitarfélaganna og hlutverki Strætó bs., þannig að báðum aðilum væri ljóst hvar ábyrgð hvers verkþáttar lægi. Þjónustulýsingin var einnig undirrituð af framkvæmdastjóra Strætó bs. Samkomulagið og þjónustulýsingin fjalla ágætlega um ábyrgð, umboð og hlutverk aðila við framkvæmd þjónustunnar en veita á hinn bóginn ekki leiðbeiningar um hvernig staðið skuli að innleiðingu breytinganna sem felast í sameiningu ferðaþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

Stjórnun breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks eftir að hin raunverulega innleiðing átti að hefjast misfórst hins vegar í veigamiklum atriðum og rof kom í samráð við hagsmunasamtök notenda. Engum var falin yfirumsjón með breytingunum og ábyrgð gagnvart notendum

ferðaþjónustunnar, starfsmönnum ferðaþjónustu fatlaðs fólks, starfsmönnum velferðarsviða sveitarfélaganna og starfsemi Strætó bs. Aðkoma samráðshóps félagsmálastjóra að málinu strax á fyrstu stigum innleiðingar og ráðning breytingastjóra hefði verið til þess fallin að greiða fyrir farsælli innleiðingu með heildarhagsmuni að leiðarljósi. Þá var upphafi nýrrar sameiginlegrar akstursþjónustu valin slæm tímasetning þar sem breytingarnar voru keyrðar í gegn á miklum annatíma um síðustu áramót í stað þess að bíða fram á sumar, eins og raunar hafði verið bent á í aðdraganda breytinganna að væri heppilegast.

## INNGANGUR

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks er lögbundin þjónusta sem sveitarfélög sinna á grundvelli leiðbeininga velferðarráðuneytisins. Markmið laga um málefni fatlaðs fólks er að „*tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.*“ Í lögnum segir jafnframt að „*einstaklingur á rétt á þjónustu [...] sé hann með andlega eða líkamlega fötlun og þarfnist sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum.*“ Í XIV kafla laganna um ferlimál og ferðaþjónustu segir í 35. grein að „*sveitarfélög skulu gefa fötluðu fólki kost á ferðaþjónustu. Markmið ferðaþjónustu fatlaðs fólks er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómstunda.*“

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks á sér sögu aftur til áttunda áratugs síðustu aldar þegar Kiwanisklúbburinn færði Sjálfsbjörgu að gjöf sérútbúna bifreið til aksturs með fatlað fólk. Ferðaþjónustan hefur reynst notendum hennar afar mikilvæg allar götur síðan. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa verið meðvituð um mikilvægi þjónustunnar og leitað leiða til að færa hana í sem best horf og jafnframt að reka hana á sem hagkvæmastan hátt. Frá árinu 2006 hefur markvisst verið unnið að því að sameina ferðaþjónustur fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu og um síðustu áramót hófst akstur sameiginlegrar ferðaþjónustu undir sameiginlegu merki í umsjón Strætó bs. Væntingar sveitarfélaganna voru að með því næðist fram hagræðing sem gæfi kost á bættri þjónustu við notendur og auknu öryggi. Umtalsverðir hnókrar voru á þjónustunni í upphafi og alvarleg frávik sem brugðist var við með skipun sérstakrar stjórnar sem skyldi tryggja örugga þjónustu eins fljótt og kostur væri og með því að fara fram á að Innri

endurskoðun Reykjavíkurborgar gerði úttekt á aðdraganda, innleiðingu og framkvæmd ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

Úttekt Innri endurskoðunar var unnin á tímabilinu febrúar til maí 2015 og var stuðst við viðmið um góða stjórnarhætti, lög um málefni fatlaðs fólks, lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnsýslulög. Aflað var gagna um málefnið frá þeim sex sveitarfélögum sem standa að samkomulagi um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu og viðtöl tekin við um tuttugu aðila sem komu að breytingum á þjónustunni með einum eða öðrum hætti. Markmiðið með úttektinni var að draga fram lærdóma af því breytingaferli sem farið hefur verið í gegnum með ferðaþjónustur fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu sem geti nýst sveitarfélögunum og Strætó bs. við áframhaldandi umbætur á rekstri sínum.

Vegna úttektarinnar var óskað eftir því við stjórn Strætó bs. og þau sveitarfélög sem eru aðilar að samkomulagi um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu tilnefndu tengiliði vegna úttektarinnar sem yrðu Innri endurskoðun innan handar við gagnaöflun og eftir atvikum úrvinnslu. Bent var á mikilvægi þess að huga að því að tengiliður hafi tekið sem minnstan þátt í þeim skipulagsbreytingum á ferðaþjónustu fatlaðs fólks sem úttektin snýr að. Tengiliðir voru skipaðir og aðstoðuðu Innri endurskoðun við gagnaöflun en ekki kom til þess að leitað væri til þeirra með úrvinnslu upplýsinganna.

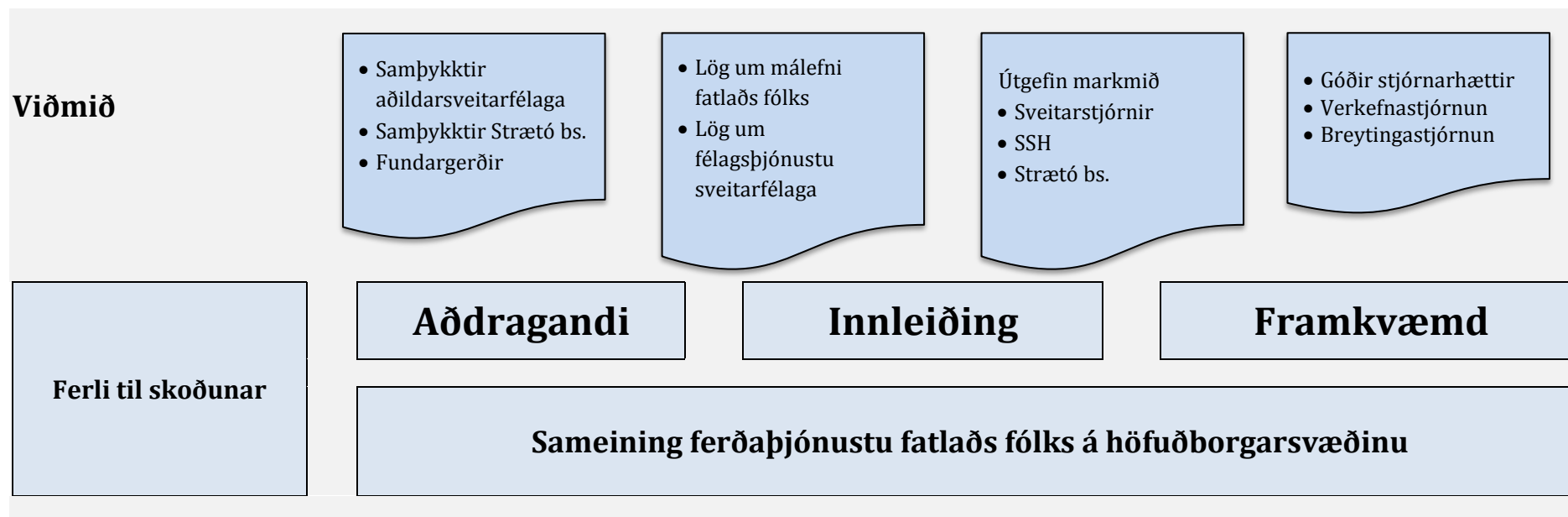
Eftirtaldir fengu drög að skýrslu þessari til yfirlstrar hinn 5. maí s.l. og var veittur vikufrestur til viðbragða:

- Bæjarstjóri Kópavogs
- Félagsmálastjóri Seltjarnarnesbæjar
- Fjármálastjóri Garðabæjar
- Formaður Öryrkjabandalags Íslands
- Framkvæmdastjóri SSH
- Framkvæmdastjóri Strætó bs.
- Lögfræðingur Mosfellsbæjar
- Sviðsstjóri félagsþjónustu Hafnarfjarðarbæjar
- Sviðsstjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar

Flestir skiluðu inn ábendingum sem unnið var úr við lokavinnslu úttektarinnar og þakkað er fyrir gagnlega rýni.

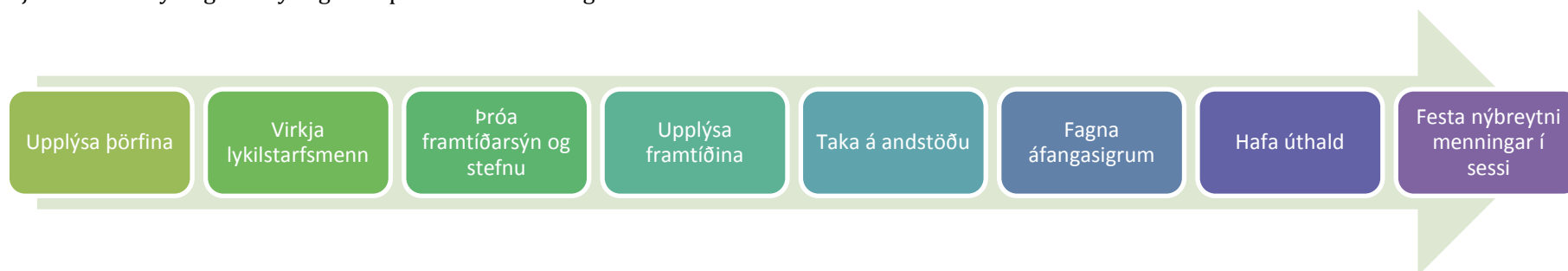
Skýrslan er þannig upp byggð að í fyrstu köflum er farið yfir helstu vörður í rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu og síðan rakið í stuttu máli hvernig þeim málum hefur verið háttað í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Síðan er fjallað um aðdraganda breytinga á þjónustunni frá því að Sjálfsbjörg sendi ferðaþjónustum á höfuðborgarsvæðinu bréf þar sem hvatt var til endurskoðunar á þjónustunni meðal annars að tekin yrði upp samdægursþjónusta og að fram færi útboð á akstrinum. Í næsta kafla er fjallað um innleiðingu og framkvæmd breytinganna eftir að sveitarfélögin samþykktu samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu og þjónustulýsingu sem formgerði aðkomu Strætó bs. að verkefninu.

## SKIPULAG ÚTTEKTAR OG AFMÖRKUN



Einn helsti fræðimaðurinn á sviði breytingastjórnunar, John P. Kotter, skrifar um stjórnun breytinga í bók sinni *Leading Change* sem kom út árið 1996 (sjá mynd 1). Þar fjallar hann um átta skref sem fylgja eigi við stjórnun nauðsynlegra breytinga svo þær takist farsællega. Leitað verður í

smiðju John P. Kotter sem hefur sett fram eftirfarandi átta skref breytinga sem vegvísi í breytingaferli og leitast við að greina ferli breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks með hliðsjón af skrefum Kotters (Kotter, 1996).



Mynd 1 - Átta skref Kotters



## Umfang og afmörkun úttektar

### Markmið úttektar

#### Afmörkun úttektar

Að fara yfir aðdraganda, innleiðingu og framkvæmd ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó bs.

- **Aðdragandi** – skoðun á upphafi máls frá 22. febrúar 2006 þegar velferðarráð Reykjavíkur ákvað að hafa frumkvæði að stofnun starfshóps sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu ásamt hagsmunasamtökum fatlaðs fólks. Skoðað verði hvernig staðið var að ákvarðanatöku og stefnumótun, bæði í sveitarstjórnnum og hjá Strætó bs. um breytingar á þjónustunni m.t.t. samþykktu aðildarsveitarfélaganna, stjórnsýslulaga og góðra stjórnarháttanna. Í þessu sambandi verði lögð áhersla á að skoða samskipti og samráð við stjórnendur, starfsfólk og þjónustuþega og gerðar tillögur að úrbótum ef þörf krefur.
- **Innleiðing** – Farið verður yfir innleiðingarferlið frá því að Strætó bs. var falið að annast umsýslu ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Farið yfir áætlun um innleiðingar og borið saman við viðmið um innleiðingu breytinga og góða stjórnarhætti. Sérstaklega verður farið yfir eftirlitshlutverk sveitarstjórna, SSH og stjórnar Strætó bs. gagnvart innleiðingu.
- **Framkvæmd** – Skoðað verður hvernig staðið var að framkvæmd breytinganna í samanburði við áætlun um innleiðingu breytinga.

### Forathugun

- Upphafsfundur með ábyrgðaraðilum velferðarþjónustu í hverju sveitarfélagi fyrir sig.
- Hagsmunaaðilagreining.
- Fundir með lykilaðilum.
- Söfnun gagna – yfirferð.
- Farið yfir markmið og tilgang með stofnun starfs- og stýrihópa og niðurstöður þeirra.

### Úttekt

- Gagnaúttekt (úttekt á fyrirliggjandi gögnum).
- Viðtöl við aðila þar sem nægjanleg skjalfest gögn liggja ekki fyrir.
- Úrvinnsla.
- Athugasemdir gerðar.
- Yfirferð athugasemda með viðeigandi aðilum.
- Breytingar / lagfæringar.
- Drög að skýrslu útbúin.

### Vinnslulok

- Yfirferð hagsmunaaðila á drögum.
- Lokafundur.
- Frágangur skýrslu.
- Afhending/kynning.
- Verklök úttektaraðila.
- Ábyrgðaraðilar vinna úr athugasemdum og koma í viðeigandi farveg.

---

**FERÐAÞJÓNUSTA FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU**

**SÖGULEGT YFIRLIT**

---

***HELSTU VÖRÐUR Í SÖGU FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU***

- 1977 Kiwanisklúbburinn Katla gefur Sjálfsbjörgu landssambandi fatlaðra Kiwanisbílinn svokallaða sem markar upphaf ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu (Eyjólfur Sigurðsson, 2013).
- 1978 ALFA-nefnd Reykjavíkur skipuð á fundi borgarráðs 26. september (Guðríður Ólafsdóttir, 2003).
- 1978 Borgarstjórn samþykkir á fundi 19. október að tryggja rekstur Kiwanisbílsins, fyrst um sinn í samvinnu við Vinnu- og dvalarheimili Sjálfsbjargar.
- 1979 Ferðaþjónusta fatlaðs fólks tekur til starfa í Reykjavík 1. janúar.
- 1983 Reykjavíkurborg og Seltjarnarnes gera með sér samning um að íbúar Seltjarnarness njóti jafnréttis á við Reykvíkinga um afnot af ferðaþjónustu fatlaðra en Reykjavíkurborg annaðist alfarið rekstur þjónustunnar og úthlutanir ferða.
- 1992 Ferðaþjónusta fatlaðs fólks verður lögbundin með lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 og þær skyldur lagðar á sveitarfélögin að þau sinni þessu verkefni.
- 1996 Rekstur ferðaþjónustu fatlaðs fólks hefst í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu sem ekki höfðu verið með hana áður.
- 1994 Strætisvagnar Reykjavíkur taka við ferðaþjónustu fatlaðs fólks fyrir Reykjavík.
- 1998 Seltjarnarnesbær tekur yfir rekstur ferðaþjónustu fatlaðs fólks á Seltjarnarnesi af SVR.
- 2001 Strætó bs. tekur til starfa 1. júlí og tekur við verkefnum Strætisvagna Reykjavíkur bs. (SVR) og Almenningsvagna bs. (AV) SVR hafði sinnt almenningssamgöngum í Reykjavík, Seltjarnarnesi og Mosfellsbæ en AV í Hafnarfirði, Kópavogi, Garðabæ og Bessastaðahreppi. (Strætó bs.).
- 2001 Í stofnsamningi Strætó bs. er kveðið á um að fyrirtækið hafi yfirumsjón með ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu
- 2011 Hugmyndasmiðja Framtíðarhóps SSH haldin í Kópavogi.
- 2014 Ritað undir samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu hinn 19. maí 2014.
- 2015 Akstur ferðaþjónustu fatlaðs fólks hefst 1. janúar undir sameiginlegu merki sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu.

## FERÐAÞJÓNUSTUR FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU FYRIR SAMEININGU

### Garðabær

Bæjarstjórn Garðabæjar samþykkti 23. maí 1996 reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks í Garðabæ þar sem fram kemur að þjónustan er starfrækt skv. 35. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992. Markmiðið var að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómstunda. Í reglunum er gjaldtökuheimild þar sem fram kemur að innheimta skuli hjá notendum sérstakt gjald sem nemur almennu fargjaldi almenningsvagna. Garðabær var frá upphafi með samninga við verktaka sem önnuðust þessa þjónustu fyrir sveitarfélagið.

Garðabær hefur allt frá árinu 2011 tekið þátt í vinnu á vegum SSH við undirbúning á sameiginlegu útboði sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu á ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk. Niðurstaða þeirrar vinnu var að fela Strætó bs. að annast þjónustuna fyrir aðildarsveitarfélög SSH.

Bæjarráð Garðabæjar staðfesti samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu á fundi 15. apríl 2014 ásamt sameiginlegum reglum um nánara skipulag og fyrirkomulag á þjónustunni.

### Hafnarfjörður

Hafnarfjarðarbær sér um ferðaþjónustu fatlaðs fólks skv. 35. gr. og 9. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Reglur um ferðaþjónustu

fatlaðs fólks voru upphaflega samþykktar 15. júní 2000. Breytingar voru gerðar á reglunum í febrúar 2001 og aftur 21. október 2009.

Breytingar voru aðallega fólgnar í fjölda ferða. Fyrir árið 2009 var hverjum og einum úthlutað 60 ferðum að hámarki á mánuði en eftir 21. október 2009 var gerð sú breyting að úthlutað var að hámarki 54 ferðum á mann á mánuði. Þá var settur inn sérstakur kafli um *aðra ferðaþjónustu* við breytingarnar í október 2009. Var þar átt við ferðaþjónustu fyrir eldri borgara sem ekki töldust uppfylla skilyrði 1. mgr. 1. gr. reglna um ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Í breytingunum var kveðið á um rétt til aksturs vegna tímabundinnar læknismeðferðar og/eða endurhæfingar í allt að þrjá mánuði á ári. Einnig var kveðið á um akstur í dagvist aldraðra utan bæjarfélagsins og í skipulagt félagsstarf á vegum bæjarins.

### Kópavogur

Bæjarstjórn Kópavogs samþykkti reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks í Kópavogi 28. janúar 2014 þar sem fram kemur að þjónustan er starfrækt skv. 35. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992. Markmið ferðaþjónustu er að gera þeim sem ekki geta notað þjónustu almenningsvagna kleift að stunda atvinnu og nám, sækja þjónustu og njóta tómstunda. Samkvæmt reglum eru veittar allt að 68 ferðir á mánuði og greiða farþegar helming af fargjaldi strætó fyrir hverja ferð. Sérreglur eru vegna akstursþjónustu fyrir eldri borgara í Kópavogi sem samþykktar voru í bæjarráði 28. janúar 2014. Í reglum er kveðið á um rétt til aksturs vegna einkaferða, tímabundinnar læknismeðferðar og/eða endurhæfingar í allt að þrjá mánuði á ári. Einnig var kveðið á

um akstur í dagvist eldri borgara utan bæjarfélagsins og í skipulagt félagsstarf á vegum bæjarins.

Framkvæmd ferðaþjónustu er í höndum verktaka og hefur sami aðili sinnt þessari þjónustu samkvæmt samningi frá 31. desember 1999. Nýr samningur var gerður 1. ágúst 2011 og gildir hann til 1. ágúst 2016 með möguleika á framlengingu til tveggja ára. Kópavogsbær er aðili að samkomulagi sem sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu undirrituðu um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks hinn 19. maí 2014 en þar er sérákvæði um að Kópavogsbær nýti sér ekki þjónustu Strætó bs. að svo stöddu.

### *Mosfellsbær*

Upphaflega var ferðaþjónustu fatlaðs fólks í Mosfellsbæ komið á fót um mitt ár 1996. Stefnumótun bæjarstjórnar í þessum málaflokki hefur fyrst og fremst markast af því að uppfylla skyldur laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, einkum 35. gr. þeirra laga. Frekari útfærsla á því hvernig sveitarfélagið vildi rækja þessar skyldur sínar á umræddu tímabili kemur fram í viðmiðunarreglum Mosfellsbæjar fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Efnislega giltu þessar reglur allt til loka ársins 2014, en minniháttar breytingar hafa þó verið gerðar, síðast í júní 2012 í kjölfar þess að velferðarráðuneytið sendi frá sér leiðbeinandi reglur um ferðaþjónustu. Nýjar reglur tóku síðan gildi 1. janúar 2015 með hinni sameiginlegu þjónustu.

Framkvæmd þjónustunnar var upphaflega í höndum verktaka samkvæmt samningi þar um. Nýr samningur var gerður 14. janúar 1999 sem var framlengdur með viðaukasamningi frá 23. apríl 2003 og viðaukasamningi frá 25. janúar 2005, þar sem meðal annars var kveðið á um að samningurinn skyldi renna út 30. júní 2009.

Um ákvarðanir sem varða ferðaþjónustu fatlaðs fólks hefur jafnan verið fjallað í fjölskyldunefnd Mosfellsbæjar og sjálfar ákvarðanirnar teknar af bæjarstjórn. Framkvæmdastjóri fjölskyldusviðs (áður félagsmálastjóri) hefur yfirumsjón með ferðaþjónustunni og starfsfólk sviðsins metur umsóknir m.t.t. þjónustuþarfar. Meðal annars voru nýjar reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks samþykktar á 225. fundi fjölskyldunefndar 10. desember 2014 og á 640. fundi bæjarstjórnar hinn 17. desember sama ár.

### *Reykjavík*

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks hófst hjá Reykjavíkurborg árið 1979 þegar borgin hóf samstarf við Sjálfsbjörgu um rekstur Kiwanisbílsins auk þess að leggja til tvo nýja bíla. Fyrsta starfsár ferðaþjónustu fatlaðs fólks voru eknar þrjú þúsund ferðir. Í upphafi var óljóst hvar umsýslan skyldi vistast innan stjórnsýslunnar en mönnum fannst hún þó standa næst rekstri Strætisvagna Reykjavíkur. Svo fjölgaði ferðunum og bílunum ört með árunum en áfram var deilt um hvar ferðaþjónustan skyldi staðsett. Um tíma hafði umsýsla með ferðaþjónustu fatlaðs fólks verið hjá Vélamiðstöðinni og síðar hjá borgarlögmanni. Árið 1992 var ferðaþjónusta fatlaðs fólks lögfest og þær skyldur lagðar á sveitarfélögin að sinna þessu verkefni. Á endanum var ferðaþjónustunni komið fyrir hjá SVR árið 1994 eftir að páverandi forstjóri, Eiríkur Ásgeirsson, skilaði skýrslu til borgarráðs um rekstur ferðaþjónustunnar. Ábyrgðin á málaflokknum lá eftir sem áður hjá Félagsmálastofnun Reykjavíkur (síðar Velferðarsviði).

Í upphafi þegar farið var að skipuleggja umsóknarferli um þjónustuna sá borgarlæknir um móttöku umsókna og innskráningu en ferðaþjónustan um rekstur bílanna og akstur. Seinna tekur Félagsmálastofnun við umsóknarferli um ferðaþjónustuna.

### *Seltjarnarnes*

Árið 1983 var gerður samningur milli Reykjavíkurborgar og Seltjarnarness um að íbúar Seltjarnarness nytu jafnréttis á við Reykvíkinga um afnot af ferðaþjónustu fatlaðs fólks en Reykjavíkurborg annaðist alfarið rekstur þjónustunnar og úthlutanir ferða. Á árinu 1996 voru ferðaþjónustumál fatlaðs fólks endurskoðuð og fór svo að framkvæmd ferðaþjónustu fatlaðs fólks færðist í nokkrum skrefum á Seltjarnarnesbæ. Frá miðju ári 1998 var þjónustan alfarið á höndum Seltjarnarnesbæjar.

Ferðum með ferðaþjónustu fatlaðs fólks hefur fjölgað mikið á hartnær 20 árum og hefur fjölgunin mest verið meðal eldri borgara. Í júní 2014 var samningum við verktaka sagt upp með sex mánaða fyrirvara þegar ákveðið hafði verið að sameiginlegur akstur á vegum Strætó bs. hæfist þann 1. janúar 2015.

---

**SAMEIGINLEG FERÐAÞJÓNUSTA FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU**

**AÐDRAGANDI BREYTINGA**

---

**Afmörkun úttektar** – Aðdragandi: Skoðun á upphafi máls frá 22. febrúar 2006 þegar velferðarráð Reykjavíkur ákvað að hafa frumkvæði að stofnun starfshóps sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu ásamt hagsmunasamtökum fatlaðs fólks. Skoðað verði hvernig staðið var að ákvarðanatöku og stefnumótun, bæði í sveitarstjórnnum og hjá Strætó bs. um breytingar á þjónustunni m.t.t. samþykktu aðildarsveitarfélaganna, stjórnarsýslulaga og góðra stjórnarháttanna. Í þessu sambandi verði lögð áhersla á að skoða samskipti og samráð við stjórnendur, starfsfólk og þjónustuþega og gerðar tillögur að úrbótum ef þörf krefur.

## MÓTUN HUGMYNDA UM SAMEIGINLEGA FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Hugmyndir um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu eru ekki nýjar af nálinni en bréf frá Sjálfsbjörgu, landssambandi fatlaðra, til ferðaþjónusta fatlaðs fólks í Reykjavík, Hafnarfirði, Kópavogi og á Seltjarnarnesi, dagsett 13. janúar 2006 er ákveðinn vendipunktur. Í bréfinu segir meðal annars:

*Nú þegar strætisvagnaleiðir á höfuðborgarsvæðinu hafa verið sameinaðar í Strætó bs. með einu sameiginlegu leiðakerfi, stingur það mjög í stúf að fjórar mismunandi ferðaþjónustur fyrir fatlaða skuli vera reknaðar hver í sínu lagi. Sjálfsbjörg hefur raunar lengi litið svo á að slík þjónusta eigi að vera kostur fyrir hreyfihamlaða sem ekki geta nýtt sér strætisvagna.*

Í bréfinu er tekið dæmi um óhagræði og aukakostnað sem verður þegar bílar koma frá öllum sveitarfélögum til að flytja fatlað fólk milli sömu tveggja staðanna, til dæmis þegar fólk í dagvist mikið fatlaðs fólks er að fara í sameiginlegar ferðir. Sjálfsbjörg bendir á að hjá þessu mætti komast með samningum milli sveitarfélaganna eða jafnvel með því að ferðaþjónusta fatlaðs fólks yrði skilgreind sem hluti

af þjónustu Strætó bs. Ennfremur óskar Sjálfsbjörg þess að þetta mál verði rætt og skoðað hjá viðeigandi aðilum innan sveitarfélaganna í því skyni að hagræða á betri veg fyrir alla aðila og lýsir vilja til að taka þátt í slíkri endurskoðun. Eftir að þessi bolti fór á loft hafa ýmsir vinnuhópar fjallað um verkefnið, margir þeirra með þátttöku hagsmunasamtaka og einstakra félaga fatlaðs fólks.

Bréf Sjálfsbjargar var lagt fram í velferðarráði Reykjavíkurborgar 22. febrúar 2006 og bókaði velferðarráð eftirfarandi:

*Velferðarráð samþykkir að hafa frumkvæði að stofnun starfshóps sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu ásamt hagsmunasamtökum fatlaðra til að koma með tillögur að samræmdri þjónustu á höfuðborgarsvæðinu.*

Strax á næstu dögum var stofnaður starfshópur, skipaður starfsmönnum sveitarfélaganna og fulltrúum Þroskahjálpar, Sjálfsbjargar og Öryrkjabandalags Íslands, til að fjalla um ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Sá hópur skilaði skýrslunni „Samantekt starfshóps um ferðaþjónustu fyrir fatlaða á höfuðborgarsvæðinu“ dagsettri í júní



2008 og var samdóma álit hans „að tímabært sé að horfa á þróun ferðaþjónustu fatlaðra til framtíðar og endurskoða hvernig þjónustan er veitt af sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu með það að leiðarljósi að auka ferðamöguleika fatlaðra og bæta þjónustuna notendum til handa“. Skýrslan kom inn á fund velferðarráðs 9. september og 12. nóvember 2008 og var umfjöllun um hana frestað í bæði skiptin. Velferðarráð virðist því ekki hafa tekið hana til formlegrar umfjöllunar.

Í febrúar 2011 var eftirfarandi tillaga samþykkt í velferðarráði:

*Velferðarráð samþykkir að hefja samráð við notendur ferðaþjónustu fatlaðra um þróun þjónustunnar í átt að betri þjónustu til samræmis við ferðaþjónustu blindra sem jafnframt gæti haft verulega hagræðingu í för með sér.*

Í apríl sama ár skipaði skrifstofustjóri velferðarmála á Velferðarsviði samráðshóp um ferðaþjónustu fatlaðs fólks með þátttöku fulltrúa frá Þroskahjálpi, Styrktarfélaginu Ási, Öryrkjabandalagi Íslands, Sjálfsbjörgu, Blindrafélaginu og Geðhjálpi auk þess sem í hópnum voru tveir starfsmenn Velferðarsviðs. Þessi hópur skilaði skýrslu með tillögum sínum í maí sama ár. Þar komu meðal annars fram tillögur um ódýrar fyrirfram pantaðar ferðir vegna vinnu og/eða hæfingar og einnig ferðir sem hægt væri að fá fyrirvaralaust gegn hærri gjaldi, að þjónustutími ferðaþjónustunnar verði rýmkaður og að ferðaþjónustan verði boðin út, sé það forsenda þess að bæta þjónustuna. Skýrslan var lögð fram á fundi velferðarráðs í september 2011 og var Velferðarsviði falið áframhaldandi vinnsla málsins.

## ***SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU (SSH)***

Sveitarfélögin sem standa að Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) eru Garðabær, Hafnarfjörður, Kópavogur, Mosfellsbær, Reykjavík og Seltjarnarnes auk Kjósarhrepps. Öll sveitarfélögin, að Kjósarhreppi undanskildum, eru sameigendur þriggja byggðasamlaga; Strætó, Sorpu og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt samþykkt SSH er markmið samtakanna að vera vettvangur samráðs og samstarfs aðildarsveitarfélaganna og vera sameiginlegur málsvári þeirra. Jafnframt að stuðla að samskiptum og samstarfi í sameiginlegum málum sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt samþykktinni getur stjórn SSH tilnefnt starfsnefndir til að annast framkvæmd einstakra verkefna. Þá kveður samþykktin á um að stjórn geti aldrei bundið aðildarsveitarfélögin nokkrum fjárhagsskuldbindingum nema með formlegu samþykki þeirra.

### ***Hugmyndasmiðja SSH***

Hinn 2. apríl 2011 var haldin í Kópavogi sameiginleg „Hugmyndasmiðja“ með þátttöku 130 manns, blöndu af kjörnum fulltrúum og lykilstarfsmönnum sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Til hugmyndasmiðjunnar var boðað af framtíðarhópi SSH til að vinna að því hlutverki sínu að tryggja sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins framgang. Tilgangurinn var að fara yfir allar hugmyndir sem leitt gætu til hagræðingar og kostnaðarlækkana með auknu samstarfi sveitarfélaganna að tilteknum verkefnum. Eitt þeirra verkefna sem unnið var með áfram var að skoða þá möguleika sem falist gætu í samstarfi sveitarfélaganna um rekstur ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk. Sérstakur verkefnahópur,

framkvæmdahópur SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, var settur í að skoða þetta mál ásamt ráðgjafa og greina alla fleti þess.

### ***Framkvæmdahópur SSH***

Framkvæmdahópur SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks var skipaður aðilum frá aðildarsveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu. Enginn fulltrúi var í þessum hópi frá hagsmunasamtökum eða einstökum félögum fatlaðs fólks. Hópurinn skilaði skýrslu í ágúst 2011 þar sem fram kom að hann taldi tækifæri til hagræðingar og lagði meðal annars til að „*efnt verði til samvinnu allra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu við útboð á ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Stofnaður verði sérstakur undirbúningshópur sem muni fá það verkefni að undirbúa sameiginlegt útboð. Stefnt skal að því að útboðið fari fram ekki síðar en í nóvember 2011*“. Hópurinn sammæltist um að ferðaþjónusta fatlaðs fólks og blindra þyrfti að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Að heildarkostnaður við þjónustuna og meðalverð pr. ferð verði sem lægst.
- Þjónustustigið verði ekki lakari en það er í dag.
- Ásættanlegt er að þjónustuna þurfi að panta með dags fyrirvara.
- Æskilegt að hægt væri að bjóða mismunandi þjónustustig á mismunandi verði og auka þannig sveigjanleika í þjónustuveitingunni.
- Hægt verði að ná pólitískri sátt um lausnina.
- Fulltrúar hagsmunaaðila verði ekki ósáttir við lausnina.
- Lausnin verði markaðslausn og samkeppni tryggð.

- Tryggt verði að samstarf ríki milli þjónustuaðila þegar fólk úr mismunandi sveitarfélögum er að ferðast saman milli staða.
- Fyllstu umhverfissjónarmiða verði gætt við framkvæmd þjónustunnar.

Einnig taldi hópurinn æskilegt að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu samræmdu reglur um hverjir njóti þjónustunnar og í hversu miklum mæli. Að lokum hvatti hópurinn til að skoðað yrði með hvaða hætti fatlað fólk geti nýtt sér almenningssamgöngur í meira mæli, sérstaklega með tilliti til fyrirhugaðs verkefnis ríkis og sveitarfélaga um eflingu almenningssamgangna (Framkvæmdahópur SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, 2011).

Í framhaldi af niðurstöðu framkvæmdahópsins samþykkti stjórn SSH í byrjun september 2011 að leggja til við aðildarsveitarfélögin að haldið yrði áfram með verkefnið og að skipaður yrði undirbúningshópur til að móta það. Sveitarfélögin samþykktu að ganga til verkefnisins og undirbúningshópur var skipaður í kjölfarið.

### ***Undirbúningshópur SSH um útboð á ferðaþjónustu fatlaðs fólks***

Í undirbúningshópi SSH sem hafði það hlutverk að undirbúa útboð á ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk sátu fulltrúar frá öllum sveitarfélögum nema Kjósarhreppi. Á tímabilinu 1. mars 2012 til 6. júní 2014 hélt hópurinn alls 24 formlega fundi og á þessu tímabili var haft ýmislegt samráð við hagsmunasamtök og einstök félög fatlaðs fólks.

### ***Vinna undirbúningshóps SSH***

Eins og áður hefur komið hafði Strætó bs. langa og víðtæka reynslu af ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Því þótti undirbúningshópnum nærtækt að leita í smiðju Strætó eftir þekkingu og reynslu. Því var aðstoðarforstjóri Strætó bs. fenginn á fund hópsins hinn 13. mars 2012, en hann stýrði einnig ferðaþjónustunni af hálfu Strætó. Hann var beðinn að bregða ljósi á verkefnið af sjónarhóli reynslu sinni og Strætó bs. af ferðaþjónustunni, auk þess sem hópurinn vildi vita hvort Strætó hefði hug á og heimild til að taka þátt í sameiginlegu útboði ef til þess kæmi. Aðstoðarforstjórinn greindi frá reynslu sinni af ferðaþjónustunni og hugleiðingum varðandi útboð. Meðal annars nefndi hann að þó hann telji rétt að útboð fari fram sé rétt að hafa í huga að „... óvissa og óróleiki geti skapast við að nýr aðili taki við þjónustunni. Hún sé í eðli sínu mjög viðkvæm fyrir breytingum. Nokkurn tíma taki, bæði fyrir notendur og þjónustuaðila, að laga sig að breytingum. [...]“. Um aðkomu Strætó að útboði segir hann að „Strætó bs. hefur ekki hug á og má ekki taka þátt í hugsanlegu útboði. Til þess þyrfti að stofna sérstakt fyrirtæki vegna samkeppnissjónarmiða.“ Eftir þennan fund taldi vinnuhópurinn að Strætó bs. væri alveg kominn út úr myndinni.

Vorið 2012 lagði undirbúningshópurinn eftirfarandi tillögur fyrir stjórn SSH:

- Að sveitarfélögin sjö samræmi þjónustu sína og endurskoði reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks fyrir 1. febrúar 2012. [innsk. á líklega að vera 2013]*
- Ferðir fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks verði boðnar út í svæðisbundnum útboðum.*
- Eitt þjónustuver þjóni sveitarfélögunum sjö.*

Stjórn SSH fjallaði um tillögurnar á fundi sínum 4. júní 2012 og samþykkti að senda þær til aðildarsveitarfélaganna til efnislegrar meðferðar og ákvarðanatöku um framhald málsins. Sveitarfélögin veittu SSH vilyrði fyrir áframhaldandi mótun hugmynda um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Undirbúningshópurinn hélt því ótrauður áfram vinnu sinni með aðstoð verkfræðistofunnar Verkís.

Á fyrstu fundum undirbúningshópsins var tekin ákvörðun um að fá verkfræðistofu til að vinna með hópnum, meðal annars gera fýsileikakönnun vegna útboðs. Leitað var til þriggja verkfræðistofa eftir hugmyndum um efnistöð og kostnað. Samið var við verkfræðistofuna Verkís með þeim röksemdum að „erindi stofunnar sé öðrum fremur greinargott og vel framsett, beri vitni um að starfsmenn hafi sett sig vel inn í verkefnið og forsögu þess og bjóði skýra og áhugaverða nálgun á hinum margvíslegu þáttum þess“.

Verkís hélt vinnufund með hagsmunasamtökum og einstökum félögum fatlaðs fólks í janúar 2013 þar sem meðal annars var unnið með hvað væri mikilvægast í ferðaþjónustu fatlaðs fólks og hvað mætti bæta í ferðaþjónustunni með betra skipulagi en litlum tilkostnaði. Verkís hélt fleiri fundi með hagsmunasamtökum til að upplýsa um stöðu mála, auk þess sem verkfræðistofan vann að undirbúningi útboðs.

Í gögnum Verkís koma fram ýmis atriði sem skiluðu sér ekki inn í breytingarnar á ferðaþjónustunni eftir að Strætó tók við boltanum, en hefðu kannski auðveldað innleiðingu breytinganna ef tekið hefði verið tillit til þeirra. Þar má nefna að Verkís gerði tillögu um að breytingarnar yrðu gerðar á miðju sumri þegar umsvif í ferðaþjónustunni væru með minnsta móti. Einnig kemur fram það áhersluatriði í gögnum Verkís að ekki eigi að segja fólki upp fyrr en sama dag og nýr aðili tekur við. Það virðist því sem Verkís hafi haft

aðra sýn á sum mál heldur en þeir aðilar sem að lokum innleiddu breytingarnar á ferðaþjónustunni, það er Strætó bs. sem naut aðstoðar VSÓ-ráðgjafar við útboðið.

### ***Tillaga undirbúningshóps SSH um að fela Strætó bs. að annast ferðaþjónustu fatlaðs fólks***

Stjórn SSH fól undirbúningshópnum 2. desember 2013 að skoða mögulega aðkomu Strætó bs. að sameiginlegum akstri fyrir fatlað fólk. Aðdragandinn að þeirri beiðni er rakinn í kaflanum *Þáttur Strætó bs. í aðdragandanum* síðar í þessari skýrslu. Skýrsla Strætó bs. „Ferðaþjónusta fatlaðra“ dagsett í nóvember 2013 var útbúin af stjórnendum fyrirtækisins, að því er virðist án allrar aðkomu stjórnar Strætó bs. Á bls. 3 í skýrslunni er eftirfarandi yfirlýsing:

*Strætó bs. vill gjarnan taka við allri umsýslu á Ferðaþjónustu fatlaðra fyrir sveitafélögin sex á Höfuðborgarsvæðinu. Strætó bs. mun ekki sinna sjálfum akstrinum og leggur því til að hann verði boðinn út. Fyrirtækið er tilbúið að hafa umsjón með því útboði, sé þess óskað.*

*Þetta fyrirkomulag gerir það mögulegt að Ferðaþjónustu fatlaðra verði samþætt hefðbundnum almenningssamgöngum. Í framhaldinu verði hægt að samþætta þjónustuna svokallaðri FLEX-þjónustu.*

*Strætó bs. hefur fengið tilboð í tæknibúnað frá alþjóðlegu fyrirtæki, Trapeze, sem getur haldið utan um pantanir og akstur í Ferðaþjónustu fatlaðra. Það að öll umsýsla verði með þessum hætti gerir það að verkum að hægt verður að veita betri þjónustu án kostnaðarauka. Kerfið, sem er í notkun víða á Norðurlöndunum, er á miðlægum grunni og gerir notendum, sem starfsfólk sveitarfélaganna hefur samþykkt, kleift að panta ferðir á netinu.*

*Þá hyggst Strætó bs. nýta þjónustuver fyrirtækisins fyrir Ferðaþjónustu fatlaðra. Það býður upp á lengri opnunartíma, styttri pöntunarfyrirvara, auk sameiginlegs símanúmers.*

*Strætó bs. mun leitast við að vera í góðri samvinnu við hagsmunasamtök notenda, til að leita leiða við að bæta þjónustuna og viðhalda stöðugri þróun hennar.*

Undirbúningshópur SSH skoðaði mögulega aðkomu Strætó bs. að sameiginlegum akstri fyrir fatlað fólk, meðal annars Trapeze-aksturskerfi það sem nefnt er í skýrslu stjórnenda Strætó bs., og kemst að þeirri niðurstöðu öndvert við fyrri hugmyndir að leggja til við stjórn SSH að sveitarfélögin feli Strætó bs. að annast framkvæmd þjónustunnar fyrir sína hönd. Í minnisblaði sem undirbúningshópurinn lagði fyrir stjórn SSH á fundi 3. febrúar 2014 kemur meðal annars eftirfarandi fram:

*Niðurstaða verkefnahópsins eftir ítarlega yfirferð yfir málið, og skoðun á þeim hugbúnaði sem nýttur yrði í þjónustuveri byggðasamlagsins er að leggja til við stjórn SSH að sveitarfélögin sem ábyrgðaraðilar að akstursþjónustu fyrir fatlað fólk feli byggðasamlaginu Strætó bs. að annast framkvæmd þjónustunnar fyrir sína hönd í samræmi við þær þjónustukröfur sem setja þarf um verkefnið. Í þessu felst ekki tillaga um framsal á ábyrgð félagsþjónustu sveitarfélaganna á verkefninu, heldur vinni byggðasamlagið verkefnið í samræmi við verklýsingar félagsþjónustunnar og í samstarfi við sérstakt fagráð myndað af fulltrúum félagsþjónustunnar, Strætó bs., notenda og akstursaðila. Gerður verði sérstakur samningur milli sveitarfélaganna um samstarf um framkvæmd þessarar þjónustu, þar sem m.a. komi fram ákvörðun eigenda um að fela byggðasamlaginu þetta verkefni.*

Stjórn SSH samþykkti þá niðurstöðu undirbúningshópsins að fela Strætó bs. að annast framkvæmd þjónustunnar og að notast í því

samhengi við Trapeze-aksturskerfið sem stjórnendur Strætó bs. höfðu lagt til. Niðurstaða undirbúningshóps SSH var meðal annars fengin með hliðsjón af upplýsingum í skýrslu stjórnenda Strætó bs. frá nóvember 2013. Sveitarfélögin samþykktu þessa ráðstöfun í maí 2014.

### **Um fjöllun undirbúningshóps SSH um samráð/samstarf við hagsmunaaðila**

Fulltrúum í undirbúningshópi SSH var umhugað um víðtækt samráð og samstarf, bæði við sveitarfélögin, hagsmunasamtök notenda ferðaþjónustunnar og starfsmenn sem vinna næst notendum ferðaþjónustunnar. Má merkja það af því hversu oft hópurinn fjallaði um þetta efni á starfstíma sínum en á þriðjungi funda hans bar það á góma með eftirfarandi hætti:

- 22. mars 2012 – Bent á mikilvægi þess að hagsmunasamtök fatlaðs fólks eigi sinn þátt í því að segja til um skilmála í því útboðsferli sem kann að verða ráðist í. Samstaða er um að leita í þeim efnum samráðs við fulltrúa Öryrkjabandalags Íslands, Landssamtakanna Þroskahjálpar og Geðhjálpar.
- 12. desember 2012 – Sett fram ábending til Verkís að halda skuli samráðsfund með hagsmunaaðilum þegar í upphafi. Auk samráðs í upphafi er samstaða um að hafa samráð við hagsmunaaðila síðar í ferlinu líkt og Verkís setur fram sem valkost við 4. verkluta og samþykkja þann viðbótarkostnað sem í því felst.
- 23. janúar 2013 – Sagt frá aðkomu fulltrúa undirbúningshópsins að fundi í húsakynnum Verkís með hagsmunasamtökum fatlaðs fólks 21. janúar sl. sem sóttur var af breiðum hópi 20 fulltrúa frá Þroskahjálpi, ÖBÍ og aðildarfélögum þeirra. Einnig sagt frá því að á döfinni er fundur með starfsfólki sem vinnur næst notendum ferðaþjónustunnar í því skyni að leita eftir sjónarmiðum þess og

ábendingum. Í verk- og tímaáætlun Verkís er áformaður fundur með félagsmálastjórum og formönnum félagsmálanefnda hlutað-eigandi sveitarfélaga í viku 8 (undir lok febrúar) þar sem markmið og framvinda verkefnisins verður kynnt og rædd. Haft verður frekara samráð við þá aðila sem gæta hagsmuna fatlaðs fólks, þeim verða sendar til fróðleiks og umsagnar greinargerðir um fundi og drög að sameiginlegum reglum sveitarfélaganna um ferðaþjónustuna.

- 7. maí 2013 – Samstaða um að haldin verði sérstök námskeið fyrir bílstjóra í ferðaþjónustunni, hugsanlega leigubílstjóra líka.
- 12. nóvember 2013 – Fundarmenn voru sammála um mikilvægi þess að hagsmunaaðilum, þ.e. fulltrúum fatlaðs fólks, verði enn sem fyrr gerð grein fyrir framvindu málsins og að þeir eigi þess kost að tjá sig þar um. Gerður var góður rómur að þeirri hugmynd að fulltrúar téðra aðila eigi sæti í matshópi sem ætlað er að velja úr forvalinu þá sem boðið verður að taka þátt í lokaþætti útboðsins. Lögð var áhersla á að upplýsa þyrfti hagsmunaaðila um það þegar á fyrstu stigum forvalsins, verði ákveðið að hafa þann háttinn á.
- 7. janúar 2014 – Því lýst sem næsta skrefi í verkefninu að setja saman drög að þjónustusamningi við Strætó bs. um þátttöku fyrir-tækisins í því. Þau drög yrðu síðan lögð fyrir sveitarfélögin. Hafa þyrfti samráð við hagsmunasamtök fatlaðs fólks í þessu efni og ef til vill sérfræðinga sveitarfélaganna.
- 31. janúar 2014 – Í kjölfar fundar stjórnar SSH verður verkefnið m.a. kynnt fyrir fulltrúum hagsmunasamtaka fatlaðs fólks. Nefnd voru til sögunnar í því sambandi ÖBÍ, Þroskahjálp og Sjálfsbjörg.

- 21. mars 2014 – Varpað upp mynd þar sem fram kemur að fyrirhugað sé að skilgreina þjónustuhóp og stýrihóp vegna framkvæmdar þjónustunnar. Þjónustuhópin myndu skipa a.m.k. fulltrúi (-ar ) sveitarfélaganna, Strætó bs. og verktaka. Samráðshópur félagsmálastjóra, sem kemur saman hálfsmánaðarlega, tæki að sér hlutverk stýrihópsins og kallaði til sín fulltrúa frá hagsmunasamtökum fatlaðs fólks eftir þörfum.



## ***SAMRÁÐ VIÐ HAGSMUNASAMTÖK NOTENDA FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKS***

Í lok júní 2013 óskaði Velferðarsvið Reykjavíkurborgar, fyrir hönd velferðarráðs, eftir umsögnum Öryrkjabandalagsins, Þroskahjálpar og Sjálfsbjargar um fyrirkomulag fyrirhugaðs útboðs og um drög að sameiginlegum reglum fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Hagsmunasamtökin sendu umsagnir sínar í júlí og þar lagði Sjálfsbjörg meðal annars til að gerð yrði úttekt á þjónustunni eins og hún var á þeim tíma. Sjálfsbjörg lagði til að stórt úrtak notenda þjónustunnar yrði spurt hvað mætti bæta og hvað væri í góðu lagi í þjónustunni. Í febrúar árið 2012 hafði Sjálfsbjörg lagt hið sama til á fundi með velferðarráði Reykjavíkurborgar: „*Samtökin (Sjálfsbjörg lsf.) geta ekki samþykkt að ráðist verði í útboð þjónustunnar nema að ráðist verði fyrst í könnun á þeirri þjónustu sem nú er veitt*“. Slík könnun var ekki framkvæmd.

Hinn 6. febrúar 2014 hélt Verkís samráðsfund þar sem voru fulltrúar frá hagsmunaaðilunum. Í fundargerð kemur fram að „*í lok fundar tóku fulltrúar hagsmunasamtakanna sem boðaðir voru til fundarins fram ánægju sína með nýtt fyrirkomulag á ferðaþjónustu fatlaðs fólks og að greinilega hefði verið hlustað á þeirra sjónarmið sem m.a. komu fram á samráðsfundi með notendum ferðaþjónustunnar sem haldinn var í janúar 2013*“.

Hinn 25. apríl 2014 var haldinn fundur Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Sjálfsbjargar að beiðni hins síðarnefnda. Þar kvartar Sjálfsbjörg yfir skorti á samráði við hagsmunaaðila. Fundinn sátu tveir starfsmenn Velferðarsviðs, fjármálastjóri og skrifstofustjóri deildarinnar Þjónusta heim svo og fjórir fulltrúar Sjálfsbjargar auk ráðgjafa á vegum SSH.

Hinn 21. maí 2014 funduðu fulltrúar Strætó bs. og Sjálfsbjargar. Sá fundur var einnig að beiðni Sjálfsbjargar þar sem áhyggjur voru uppi um fyrirkomulag fyrirhugaðs útboðs og undirbúning. Á fundinum fór fulltrúi Strætó bs. yfir ýmis atriði varðandi ferðaþjónustuna. Þar kom meðal annars fram að skipað yrði ráðgjafaráð þegar útboð hefði farið fram og að Sjálfsbjörg yrði með í ráðgjafaráðinu. Eftir fundinn áttu sér stað tölvupóstsamskipti þar sem fulltrúi Strætó bs. lýsir vilja til að koma á virku samstarfi og óskar eftir að Sjálfsbjörg tilnefni aðila í slíkt. Sá aðili var tilnefndur og fulltrúa Strætó bs. bent á að hafa samband hann. Samstarfinu var ekki komið á.

Í byrjun nóvember 2014 boðaði Velferðarsvið hagsmunaaðila til kynningarfundar á nýjum reglum um ferðaþjónustu fatlaðs fólks í Reykjavík. Eftir fundinn var hagsmunaaðilum gefinn kostur á að skila athugasemdum við reglurnar, sem þeir og gerðu. Fundurinn var fjöl-sóttur og voru þar aðilar frá Blindrafélaginu, Styrktarfélagi lamaðra og fatlaðra, Einhverfusamtökunum, MND félaginu, Landssamtökunum Þroskahjálpar og, Ási styrktarfélagi auk fulltrúa frá Velferðarsviði og velferðarráði.

Á fundi Innri endurskoðunar með fulltrúa einna hagsmunasamtaka kom fram sú skoðun hans að líklega hefðu menn litið svo á að hlutverki hagsmunasamtakanna væri lokið vorið 2014 þegar ákvörðun hafði verið tekin um að fara í útboð og fela Strætó bs. umsjá þess. Þau hefðu komið sínum óskum og tillögum á framfæri í undirbúningsvinnunni og nú ættu þau að vera á hliðarlínunni. Aðspurð af hverju þau hefðu ekki þrýst á að fá að fylgjast með vinnunni áfram eftir að Strætó bs. tók boltann segir annar fulltrúi að líklega hafi menn gefist svolítið upp því það var búið að ákveða allt saman; útboð, aðkomu Strætó bs. og tölvukerfið.

## SVÖR HAGSMUNASAMTAKANNA VARÐANDI STEFNUMÓTUN OG SAMRÁÐ

Innri endurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá Þroskahjálpi, Sjálfsbjörgu og Öryrkjabandalaginu um stefnumótun þessara samtaka og hvaða samráð hefði verið haft við þau um breytingar á ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Sjálfsbjörg og Öryrkjabandalagið sendu sameiginlegt svar.

### Sjálfsbjörg og Öryrkjabandalagið

Sjálfsbjörg og ÖBÍ áttu fulltrúa í starfshópi SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, sem stofnaður var að frumkvæði Reykjavíkurborgar. Sá hópur skilaði skýrslu í júní 2008. Hins vegar átti hvorugt félagið sæti í öðrum starfshópi innan SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, sem skilaði skýrslu 19. ágúst 2011.

Verkís hélt fundi með hagsmunahópum 21. janúar 2013 og upplýsingafundi með þjónustuaðilum 29. janúar 2013. Eftir þá fundi er lagt til að forval verði haldið og í framhaldinu útboð. Verkís var falið að gera minnisblað með samantekt af þessum fundum og þar er dregið saman það sem notendur og þjónustuveitendur sjá að betur mætti fara í þjónustunni. Helstu punkturnir þar voru aukinn sveigjanleiki, samdægursþjónusta, samnýting ferða þegar fólk ferðast saman frá A til B og að notendum verði send smáskilaboð í farsíma þegar bíll er væntanlegur. Síðast en ekki síst að þjónustan verði áreiðanleg þannig að hægt verði að stóla á hana varðandi tímasetningar.

Sjálfsbjörg og ÖBÍ vekja sérstaka athygli á setningu í skýrslu Verkís dagsettri 29. janúar 2013 en þar segir: „Nýr verktaki yrði að byrja á rólega tímanum t.d. í júlí...Nýr verktaki sérstaklega einhver með enga reynslu, þarf tíma til að læra inn á þjónustuna og hvernig kerfið virkar.“

Minnisblað hópstjóra undirbúningshóps SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, dagsett 13.06.2013, er lagt fram í velferðarráði Reykjavíkurborgar hinn 20. júní 2013. Minnisblaðið fjallar um stöðu útboðsmála. Í framhaldi af þeim fundi kemur eftirfarandi tölvupóstur til Sjálfsbjargar frá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar, dagsettur 26. júní 2013. Í tölvupóstinum segir: *“Í minnisblaði fjármálastjóra Velferðarsviðs um stöðu útboðsmála í ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem fram koma tillögur starfshóps Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu segir að drög að reglum hafi verið unnar í samráði við hagsmunasamtök. Í gögnum er ekkert sem getur staðfest umrætt samráð. Því er óskað eftir formlegri umsögn hagsmunaaðila. Jafnframt er óskað eftir greiningu Velferðarsviðs á því hvaða breytingar yrðu miðað við núverandi reglur ef tillögur starfshóps SSH yrðu að veruleika.”* Samtökin sendu umsögn sína í júlímánuði eins og fram kemur hér fyrir ofan.

### Þroskahjálpi

Þroskahjálpi barst bréf frá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar, dagsett 27. febrúar 2006, þar sem óskað var eftir tilnefningu fulltrúa frá Þroskahjálpi í samstarfshóp varðandi ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Með bréfi, dagsettu 3. júlí 2008, óskuðu Þroskahjálpi og Sjóðarhóll eftir upplýsingum um reynslu af breytingum sem gerðar voru á reglum ferðaþjónustunnar 2007 um samdægurs pantanir.

Velferðarsvið boðaði til samráðsfundar um ferðaþjónustu fatlaðs fólks með bréfi dagsettu 14. mars 2011. Ástæðan var bókun velferðarráðs frá 3. febrúar 2011 um samráð við notendur. Í framhaldi af fundinum



var skipaður samráðshópur þar sem fulltrúi frá Þroskahjálp átti sæti. Hópurinn skilaði álit í maí 2011.

Óskað var eftir umsögn Þroskahjálpar um drög að reglum um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, dagsett 10. nóvember 2014. Þroskahjálp skilaði inn umsögn 18. sama mánaðar.

Áskorun var send á alla fulltrúa í velferðarráði með ósk um fund. Sá fundur var haldinn þann 14. janúar 2015.

## STJÓRNSÝSLULEG STAÐA STRÆTÓ BS.

Í stofnsamningi Strætó bs. frá árinu 2001 segir að „fyrirtækið hafi jafnframt yfirumsjón með allri ferðaþjónustu fatlaðra á svæðinu sbr. 8. gr. eigendasamkomulags aðildarsveitarfélaganna“. Tilvitnað eigendasamkomulag sem stofnendur Strætó bs. gerðu með sér fjallar um ferðaþjónustu fatlaðs fólks með eftirfarandi hætti:

*Þegar verði hafist handa við undirbúning að yfirtöku fyrirtækisins á umsjón með allri ferðaþjónustu fatlaðra á svæðinu þannig að fyrirtækið geti hafið starfrækslu þeirrar starfsemi samhliða annarri starfsemi. Um verði að ræða sameiginlega skipulagningu og umsjón með rekstrinum eftir því sem við á, en sveitarfélögunum verði að öðru leyti í sjálfsvald sett hvernig þau haga sjálfri framkvæmd þjónustunnar, þ.m.t. hvort þau feli hana fyrirtækinu.*

Þegar Strætó bs. var stofnað árið 2001 sinnti fyrirtækið þegar ferðaþjónustu fatlaðs fólks í Reykjavík. Lítið sem ekkert var fjallað um málefni þessarar þjónustu á vettvangi stjórnar. Stofnsamningur var endurskoðaður árið 2004 án breytinga hvað varðar ákvæði um ferðaþjónustu fatlaðs fólks og árið 2013 var fyrirtækinu sett eigendastefna. Tilgangur hennar var að skýra hlutverk, ábyrgð og skyldur eigendanna og tryggja þátttöku þeirra í ákvörðunum um mikilvæg málefni og stefnumörkun. Eigendastefnan markar ramma utan um tilgang og kjarnastarfsemi fyrirtækisins en í henni segir að megintilgangur Strætó bs. sé að sinna almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu. Þá segir að meginverkefni Strætó bs. sé að starfrækja almenningssamgangnaþjónustu á svæði eigenda sinna með samræmdu leiðakerfi og gjaldskrá en að Strætó bs. geti einnig sinnt öðrum skyldum verkefnum þar sem það á við, samkvæmt ákvörðun stjórnar. Ekki er fjallað sérstaklega um ferðaþjónustu fatlaðs fólks í eigendastefnu Strætó.

Í 5. gr. eigendastefnu Strætó kemur fram að:

*Handhafar eigendavalds Strætó bs. eru framkvæmdastjórar eigendasveitarfélaganna, nema sveitarstjórn taki ákvörðun um annað fyrirkomulag. Umboð handhafa eigendavalds nær til hefðbundinna starfa á aðalfundum og eigendafundum. Standi til að taka veigamikla og/eða stefnumarkandi ákvörðun á fundi eigenda ber handhafa eigendavalds að sækja umboð til ákvörðunar til sveitarstjórnar. Handhafar eigendavalds leitast við að efla upplýsta og lýðræðislega umræðu um málefni Strætó bs. á vettvangi sveitarstjórna og á fundum eigenda.*

Frá því eigendastefnan var sett og fram til loka árs 2014 voru haldnir fjórir eigendafundir. Ekki var fjallað sérstaklega um ferðaþjónustu fatlaðs fólks á þeim fundum.

Í 6. grein samþykktar samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu frá 4. nóvember 2011 er kveðið á um hlutverk fulltrúaráðs með eftirfarandi hætti:

*Hlutverk fulltrúaráðs SSH er að mynda samráðsvettvang vegna reksturs þeirra byggðasamlaga sem sveitarfélögin reka sameiginlega hverju sinni, sem og vegna annarra samrekstrarverkefna sveitarfélaganna eins og ákveðið verður í hverju tilfelli fyrir sig. Nánar verði kveðið á um ábyrgð, hlutverk og samskipti sveitarstjórna, stjórnar SSH, fulltrúaráðs SSH og stjórna byggðasamlaganna í sérstakri eigendastefnu og stofnsamþykktum byggðasamlaganna.*

Ekki er fjallað um hlutverk eða aðkomu fulltrúaráðsins í eigendastefnu Strætó bs. sem staðfest var af aðildarsveitarfélögunum í apríl 2013.

Í eigendastefnu Strætó segir að stjórn fyrirtækisins setji því heildarstefnu og framtíðarsýn á grundvelli eigendastefnunnar. Samkvæmt núverandi stjórnarformanni hófst vinna stjórnar við framtíðarstefnumótun vorið 2014 skömmu fyrir sveitarstjórnarkosningar og var framhaldið í samstarfi við ráðgjafa eftir kosningar en er ekki lokið. Á heimasíðu Strætó segir þó að meginhlutverkið sé að veita almenna þjónustu á sviði almenningssamgangna og undir það hlutverk falli rekstur almenningssvagna (strætó), ferðaþjónusta fatlaðs fólks og ferðaþjónusta eldri borgara.

Í trúnaðarbréfi ráðgjafafyrirtækisins Expectus til framkvæmdastjóra Strætó bs. dagsettu 9. janúar 2014 um „Stefnumótun og innleiðingu stefnu“ kemur fram að Expectus hafi á undanförunum mánuðum unnið með framkvæmdastjóra að skipulagsbreytingum fyrir Strætó og að í framhaldinu hafi framkvæmdastjóri óskað eftir tillögu að vinnu við stefnumótun og innleiðingu hennar. Í tillögu Expectus er gert ráð fyrir einum fundi með fulltrúum eigenda til að greina væntingar þeirra. Af þessu virðist því ljóst að frumkvæði að stefnumótun kemur frá framkvæmdastjóra Strætó bs. en ekki stjórn fyrirtækisins.

### **ÞÁTTUR STRÆTÓ BS. Í AÐDRAGANDANUM**

Á fundi stjórnar Strætó bs. 25. janúar 2013 var fjallað um áhrif farþegafjölgunar á leiðakerfið. Lagt var fram minnisblað til stjórnar: *Nauðsynlegar umbætur/viðbætur á leiðakerfi 2014*, dags. 6. janúar 2013. Einnig minnisblað til stjórnar: *Íhuganir vegna Flex þjónustu í framtíðinni*, dags. 15. janúar 2013. Ekkert er bókað í fundargerð um málið.

Í fundargerð stjórnar Strætó bs. 11. október 2013 kemur fram að áfangaskýrsla, *Flex þjónusta Strætó bs.*, dags. 1. sept. 2013 var lögð fram

ásamt minnisblaði dags. 4. október 2013. Í minnisblaði stjórnenda Strætó bs. kemur fram að „Á vormánuðum 2013, eftir umfjöllun stjórnar Strætó bs. um FLEX þjónustu, bað Strætó bs. verkfræðistofuna Mannvit að gera hagkvæmnismat á innleiðingu FLEX þjónustu hjá Strætó bs.“ Jafnframt kom fram að „Það hefur verið mat Strætó bs. að ein af forsendunum fyrir því að stofna Flex þjónustu sé að nota núverandi tæki og mannskap ferðaþjónustu fatlaðra, ferðaþjónustu aldraðra og leigubíla sem aka í þeirra þjónustu. Skýrslan styður þessa sýn og telur að þetta sé ein af fleiri forsendum innleiðingar FLEX þjónustu.“ Stjórnin samþykkti að vísa skýrslunni áfram til aðildarsveitarfélaganna.

Á haustmánuðum 2013 kom Strætó bs. því af fullum þunga inn á vettvang verkefnisins á þeirri forsendu að undirbúa Flex-þjónustu í almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu. Svo virðist sem stjórnendum Strætó hafi þótt nauðsynlegt að hafa öruggt hryggjarstykki í þjónustunni áður en lagt væri af stað í þá vegferð að innleiða Flex-þjónustuna. Þeir virðast hafa álitnið að ferðaþjónusta fatlaðs fólks gæti orðið það hryggjarstykki sem byggt yrði á í framhaldinu.

Flex-þjónusta er skilgreind sem „þjónusta þar sem farþegi er sóttur á upphafsstað og ekið á áfangastað að eigin vali innan skilgreinds þjónustusvæðis (e. door-to-door service) á skilgreindum tíma dags. Við pöntun þjónustu tilgreinir farþegi annað hvort æskilegan brottfarartíma eða komutíma á áfangastað. Farþegi getur búist við að aðrir farþegar ferðist með honum í ökutæki, komi um borð eða yfirgefi ökutækið á leiðinni, en greiðir aðeins fargjald fyrir stystu leið milli þeirra upphafs- og áfangastaða sem hann valdi.“

Á fundi stjórnar SSH 4. nóvember 2013 var rætt erindi sem stjórninni hafði borist frá Strætó bs. þar sem óskað var eftir að fyrirhuguðu útboði sveitarfélaganna á ferðaþjónustu fatlaðs fólks yrði frestað þar

til ofangreindar hugmyndir Strætó bs. hefðu verið ræddar frekar. Stjórn SSH hafnaði erindi Strætó bs. og undirbúningshópur SSH um útboð hélt því áfram vinnu sinni.

Í fundargerð undirbúningshópsins, dagsettri 29. nóvember, kemur fram nýtt útspil af hálfu Strætó en þar segir:

*Tilfni fundarins var að nýverið kom fram ósk frá Strætó bs. um að taka að sér umsýslu á ferðaþjónustu fatlaðs fólks fyrir sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu. Strætó bs. myndi þó ekki annast sjálfan aksturinn og leggur til að hann yrði boðinn út. Fyrirtækið er reiðubúið til að hafa umsýslu með því útboði.*

Formaður undirbúningshópsins og framkvæmdastjóri SSH áttu af þessu tilefni fund með fulltrúum Strætó bs. og óskuðu eftir formlegu erindi með nánari upplýsingum að viku liðinni. Erindið barst með greinargerð fyrirtækisins, *Ferðaþjónusta fatlaðs fólks. Nóvember 2013*, sem kynnt var undirbúningshópnum nánar í starfsstöð Strætó bs. á Hesthálsi 27. nóvember 2013.

Þessi ósk Strætó bs. er rædd ítarlega á fundi undirbúningshópsins og meðal annars er þetta nefnt „... nokkuð óvænt ósk Strætó bs. sem felur í sér að [undirbúningshópurinn] þarf að takast á við fyrri afstöðu um að bjóða ferðaþjónustuna út á þann hátt sem fram kemur í fyrri fundargerðum, einkum fundargerð frá 12. nóvember s.l., og skjölum frá Verkís“. Niðurstaða hópsins eftir umræðurnar er að formaður hópsins fari á fund stjórnar SSH 2. desember og mæli með því við stjórn SSH að full ástæða sé til að taka erindi Strætó bs. til nánari umfjöllunar.

Sem fyrr segir féllst stjórn SSH á afstöðu undirbúningshópsins og fól honum að vinna áfram samkvæmt henni, það er setja saman drög að

þjónustusamningi við Strætó bs. Gert var ráð fyrir að Strætó annaðist umsýslu verkefnisins og byði út aksturinn.

Það vekur athygli að á þessum tíma var ekkert fjallað um ferðaþjónustu fatlaðs fólks á fundum stjórnar Strætó bs., eins og fram kemur hér fyrir neðan. Það er ekki fyrr en 31. janúar 2014, þegar viðræður Strætó bs. og undirbúningshópsins eru í fullum gangi, sem málið er nefnt á stjórnarfund. Þá kynnti hinn nýi sviðsstjóri ferðaþjónustunnar stöðu viðræðnanna og „óskað er eftir að stjórn Strætó bs. samþykki að veita framkvæmdastjóra heimild til að halda áfram með viðræðurnar. Samþykkt að veita framkvæmdastjóra heimild til að halda viðræðum áfram.“

Innri endurskoðun yfirför allar fundargerðir stjórnar Strætó bs. frá ársbyrjun 2012 til marsloka 2015. Þar er mjög lítið bókað um ferðaþjónustu fatlaðs fólks, hún er nefnd í eftirfarandi fundargerðum:

- 27. apríl 2012 – Fjallað um tengsl og samstarf ferðaþjónustu fatlaðs fólks og Strætó bs.
- 31. janúar 2014 – Sviðsstjóri ferðaþjónustunnar fór yfir stöðu viðræðna við verkefnahóp SSH. Óskað er eftir að stjórnin veiti framkvæmdastjóra heimild til að halda áfram með viðræðurnar, sem hún gerir.
- 2. júní 2014 – Fyrirspurn frá Öryrkjabandalaginu vegna fyrirhugaðra breytinga á ferðaþjónustunni, framkvæmdastjóra falið að svara henni.
- 4. júlí 2014 – Framkvæmdastjóri kynnti helstu verkefni sem þyrftu að fá afgreiðslu í stjórn á næstunni, þar á meðal var útboð á akstri fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks.
- 29. ágúst 2014 – Fjallað um beiðni lægstbjóðanda í útboðinu um að fá að draga boð sitt til baka.

- 19. desember 2014 – Sviðsstjóri ferðaþjónustunnar kynnir stöðu mála og verkefnið framundan.

Á fyrstu mánuðum ársins 2015, eftir að breytingin á ferðaþjónustunni var komin til framkvæmda og ýmsir agnóar komu í ljós, var fjallað um ferðaþjónustuna á flestum fundum stjórnar.

Af ofangreindu má sjá að það var ekki stjórn Strætó bs. tók ákvörðun um að sækjast eftir þessu verkefni, heldur var það í raun frumkvæði og ákvörðun stjórnenda fyrirtækisins að ná í verkefnið. Margir viðmælenda Innri endurskoðunar eru þeirrar skoðunar að meginástæðan fyrir því að þeir sóttu það svo stíft að fá ferðaþjónustuna til Strætó hafi verið áhugi þeirra á að koma Flex-þjónustu á í almennings-samgöngunum.

Viðræðum undirbúningshóps SSH og Strætó bs. lyktaði síðan með því að á vormánuðum 2014 lágu fyrir þrjú megin skjöl varðandi *Sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu*:

1. *Samkomulag sveitarfélaganna.*
2. *Sameiginlegar reglur.*
3. *Þjónustulýsing.*

Þessi skjöl voru samþykkt og undirrituð af forsvarsmönnum sveitarfélaganna hinn 19. maí 2014 og er þau að finna í viðaukum 2, 3 og 4 með skýrslu þessari. Eftir þetta var Strætó bs. afhent verkefnið „með manni og mús“, síðasti fundur undirbúningshóps SSH var haldinn 6. júní og eftir það er verkefnið alfarið í höndum Strætó án eftirlits annarra aðila.

Innri endurskoðun spurði sviðsstjóra ferðaþjónustunnar, þann er gegndi starfinu þegar breytingarnar stóðu yfir, hvað hefði legið til

grundvallar þeirri ákvörðun að sækjast eftir að taka að sér ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Að hans sögn var það eingöngu skýrsla sem Mannvit vann fyrir Strætó bs. og skilaði af sér í september 2013. Í skýrslunni er gerð grein fyrir Flex-þjónustu á hinum norðurlöndunum, fjallað um sérþjónustu á höfuðborgarsvæðinu í dag, gert hagkvæmnimat sem unnið er út frá farþegatalningum og rekstrarkostnaðartölum og loks dregnar ályktanir.

Í kynningarbréfi sem stjórnendur Strætó bs. sendu með skýrslunni til stjórnar Strætó bs. og stjórnar SSH segir „*Ekki er hægt að sjá að það sé nokkur rekstrarleg áhætta í því að innleiða Flex þjónustu sé það gert með þeim hætti sem nefndur er í skýrslunni*“. Þó liggur ekki fyrir áhættumat né frekari greining en sú sem fram kemur í skýrslu Mannvits.

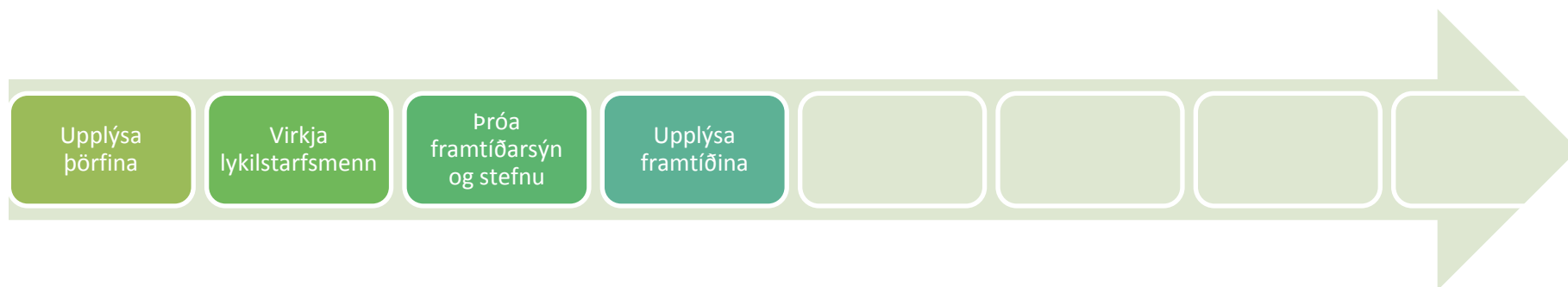
Strætó bs. var í þeirri einkennilegu stöðu að hafa ráðríkan framkvæmdastjóra sem virðist hafa farið sínu fram, en að því er virðist frekar veika stjórn þar sem skipt var reglulega um stjórnarformann. Við slíkar aðstæður fer ákvarðanatökan ekki endilega eftir hefðbundnum og eðlilegum leiðum. Stjórn Strætó bs. var ekkert áhugasöm um að fyrirtækið tæki þetta verkefni að sér en leyfði framkvæmdastjóranum að fara sínu fram og samþykkti síðan gerðir hans eftir. Í raun virðist stjórn Strætó bs. hafa verið í eins konar klemmu milli annars vegar hins ráðríka framkvæmdastjóra og hins vegar eigenda fyrirtækisins sem nýlega höfðu sett fyrirtækinu eigendastefnu. Vera kann að eigendastefnan með skilgreindum eigendavettvangi og hlutverki stjórnar SSH hafi valdið því að stjórn Strætó bs. hafi litið svo á að hún ætti ekki að hafa aðkomu að stefnumótun eða eftirliti með ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Nauðsynlegt er því að skýra til fulls hlutverk og umboð stjórnar Strætó bs. og skilgreina hlutverk fulltrúaráðs SSH í eigendastefnu.

## LÆRDÓMAR

Einn helsti fræðimaðurinn á sviði breytingastjórnunar, John P. Kotter, skrifar um stjórnun breytinga í bók sinni *Leading Change* sem kom út árið 1996. Eins og fram kom í kaflanum Skipulag úttektar fjallar Kotter um átta skref sem fylgja eigi við stjórnun nauðsynlegra breytinga svo þær takist farsælega. Vert er að benda sveitarstjórnarmönnum og starfsmönnum sveitarfélaga sem huga á breytingar einnig á leiðbeiningarhefti fjármálaráðuneytisins sem er ágætur vegvísir fyrir þá sem stjórna eða taka þátt í sameiningarferli. Þar er komið inn á

helstu atriði sem þarf að huga að, s.s. aðferðafræði, reglur, álitamál og vandamál. Heftið á einnig að geta nýst við ýmsar aðrar umfangsmiklar skipulagsbreytingar í stofnunum (Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar, fjármálaráðuneytið, 2008).

Hér á eftir eru fyrstu fjögur skrefin sem stigin voru í aðdraganda breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks borin saman við ráðleggingar sem Kotter færir fram í þessum efnum.



Mynd 2 – Fyrstu fjögur skref í átta skrefa breytingaferli Kotters

### 1. Upplýsa þörfina:

- Starfsfólkinu þarf að sinna vel í breytingarferlum og nauðsynlegt er að upplýsingagjöf sé mikil.
- Ef starfsmenn eru vel upplýstir eru meiri líkur á því að eining skapist meðal starfsmannanna.
- Mikilvægt er að útskýra hvers vegna breytingarnar eru nauðsynlegar og hvaða ávinningur felist í raun í þeim.

Hagsmunasamtök fatlaðs fólks og sveitarfélögin upplýstu vel um þörfina og nauðsyn breytinga. Bæði var bent á leiðir til aukins

hagræðis með samlegðaráhrifum þvert á höfuðborgarsvæðið og bættrar þjónustu með því að bjóða notendum upp á samdægurspöntun svo og bætt öryggi farþeganna í samræmi við auknar kröfur um öryggi. Starfsfólk sveitarfélaganna og kjörnir fulltrúar voru upplýstir um framgang máls á hverju stigi fyrir sig, en starfsfólk ferðaþjónustunnar upplifði óvissu á undirbúningstímanum sem og notendur þjónustunnar. Hugmyndasmiðja framtíðarhóps SSH dregur enn frekar fram þörfina til breytinga og bent er á að kostnaður við rekstur ferðaþjónustunnar hafi vaxið á umliðnum árum.



**2. Virkja lykilstarfsmenn:**

- *Finna hóp lykilstarfsmanna til að undirbúa og leiða vinnuna.*
- *Kotter talar um að mikilvægt sé að velja starfsmenn sem eru með rétta þekkingu, leiðtogahæfileika og að traust sé nauðsynlegt.*
- *Að lokum leggur Kotter áherslu á að teymið setji sér raunhæf árangursmarkmið.*

Starfsmenn sveitarfélaganna tóku virkan þátt strax í upphafi og þá var leitað til hagsmunasamtaka um þátttöku í vinnuhópum á fyrstu stigum. Starfsmenn sem völdust til starfa í framkvæmdahópi SSH og undirbúningshópi voru lykilstarfsmenn með yfirgripsmikla þekkingu á málaflokknum. Markmið sem framkvæmdahópur SSH og undirbúningshópur SSH settu fram voru skýr. Gengið var fram hjá starfsfólki ferðaþjónustunnar hjá Strætó bs. sem tók ekki þátt í undirbúningi vinnunnar.

**3. Þróa framtíðarsýn og stefnu:**

- *Vel skilgreind markmið og framtíðarsýn auðveldar breytingar og með því næst að virkja starfsmenn sem eru á móti breytingum.*
- *Framtíðarsýnin á að vera einföld, raunhæf og skýr, hún þarf að höfða til allra sem koma að breytingunum.*
- *Framtíðarsýnin útskýrir að fórnar og breytinga sé þörf en útskýrir jafnframt að þessar fórnir muni skila sér margfalt til baka miðað við þá framtíð sem blasi við fyrirtækinu ef ekkert er að gert.*

Sú framtíðarsýn sem kom fram strax í upphafi hjá Sjálfsbjörgu, að sameina ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu, var í senn raunhæf og réttmæt stefna sem fylgt var út í gegnum undirbúningsferlið. Markmiðin um bættu þjónustu án kostnaðarauka í

gegnum samlegðaráhrif og útboð á akstursþjónustu voru vel skilgreind. Ekki náðist að virkja starfsmenn ferðaþjónustunnar sem smám saman verða á móti breytingum á þjónustunni og telja að sameining þjónustuvera í almenningssamgöngum og ferðaþjónustu fatlaðs fólks skapi ekki fýsilegt vinnuumhverfi. Sveitarstjórnir og kjörnir fulltrúar í velferðarráðum mótuðu stefnu um ferðaþjónustuna með skýrum hætti.

**4. Upplýsa framtíðina:**

- *Rauði þráðurinn í breytingastjórnun er upplýsingaflæði og nauðsynlegt er að leiðtogar upplýsi starfsmenn sína um framtíðarsýnina.*
- *Árangursríkar boðskiptaleiðir þurfa að vera valdar og sameiginlegur skilningur verður að vera á milli stjórnenda og starfsmanna varðandi markmið og stefnu hennar.*

Þegar samkomulag sveitarfélaganna og Strætó bs. hefur komist á vorið 2014 og þjónustulýsing verið samþykkt verða vatnaskil í annars ágætu ferli. Enginn virðist grípa þann bolta sem hafði farið á loft með bréfi Sjálfsbjargar í upphafi árs 2006. Þó svo starfsfólk velferðarsviða sveitarfélaganna hafi verið upplýst á fyrri stigum vantaði nú skipulagt upplýsingaflæði til allra hagsmunaaðila. Samráðshópur félagsmálastjóra á höfuðborgarsvæðinu sem hver fyrir sig ber ábyrgð á þessum málaflokki í sínu sveitarfélagi virðist hafa litið svo á að stjórnun breytinganna væri formlega komin í hendur Strætó bs. þó svo að ekkert í samkomulaginu né þjónustulýsingunni kveði á um ábyrgð Strætó bs. á því verkefni. Ekki verður séð að fulltrúar í velferðarráðum sveitarfélaganna hafi sinnt eftirlitsskyldu sinni með framgangi verkefnisins þar sem lítið er fjallað um ferðaþjónustu fatlaðs fólks eftir að ákveðið var að fela Strætó bs. umsjón þjónustunnar.



**Ályktanir Innri endurskoðunar**

Aðdragandi að breytingum á ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu var að langmestu leyti vel unninn af hálfu sveitarfélaganna sem að þeim stóðu, stjórn SSH og þeim verkefnahópum sem lögðu hönd á plóginn. Ákvarðanataka og stefnumótun sveitarstjórna í aðdraganda breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks var til fyrirmyndar á margan hátt og telja verður að lítið verði til vinnulags í þessum efnum komi til þess að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu sjái tækifæri til frekari samreksturs á þjónustu við íbúa sína í framtíðinni.

Aðkoma Strætó bs. að málinu vekur nokkra undrun í því ljósi að allt frumkvæði virtist koma frá framkvæmdastjórn fyrirtækisins. Tilgangur framkvæmdastjórnar Strætó bs. með því að sækjast eftir að taka að sér umsýslu ferðaþjónustu fatlaðs fólks er í raun að byggja undir Flex-þjónustuna og tryggja henni öruggan rekstrargrundvöll. Því má í raun segja að Strætó bs. hafi tekið ferðaþjónustuna að sér á röngum forsendum.

Flex-þjónusta hafði ekki komið fram í stefnumótun stjórnar fyrirtækisins og virðast stjórnendur þarna taka yfir stefnumótunarhlutverk stjórnar. Stjórn Strætó var veik og hennar hlutverk virðist hafa verið að veita samþykki við gjörðum framkvæmdastjórnar. Ennfremur verður ekki annað séð en að eftirlit hennar með rekstri hafi brugðist varðandi verkefni er lutu að ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Allnokkurt samráð var við hagsmunasamtök notenda ferðaþjónustu fatlaðs fólks lengi framan af í aðdraganda breytinga á ferðaþjónustunni. Hins vegar kemur rof í það samráð eftir fund Verkís með þeim 6. febrúar 2014. Eftir það virðist lítið við þá talað, nema þeir hafi sjálfir frumkvæði að samskiptum, þar til í nóvember 2014 þegar nýjar reglur Reykjavíkurborgar sem byggja á sameiginlegu reglunum liggja fyrir og breytingin nánast komin til framkvæmda. Ráðgjafaráðið sem talað var um á fundi Strætó og Sjálfsbjargar 21. maí 2014 var skipað í janúar 2015 undir heitinu þjónustuhópur vegna umsýslu og akstursþjónustu, sjá nánari umfjöllun síðar í skýrslunni.

---

**SAMEIGINLEG FERÐAÞJÓNUSTA FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU**

# **INNLEIÐING OG FRAMKVÆMD BREYTINGA**

---

**Afmörkun úttektar – Innleiðing:** Farið verður yfir innleiðingarferlið frá því að Strætó var falið að annast umsýslu ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Farið yfir áætlun um innleiðingu og borið saman við viðmið um innleiðingu breytinga og góða stjórnarhætti. Sérstaklega verður farið yfir eftirlitshlutverk sveitarstjórna, SSH og stjórnar Strætó bs. gagnvart innleiðingu. Afmörkun úttektar gagnvart framkvæmd: Skoðað verður hvernig staðið var að framkvæmd breytinganna í samanburði við áætlun um innleiðingu breytinga.

## STJÓRNUN BREYTINGA

Fræðimenn hafa bent á að á milli 67% og 80% breytinga, hvort sem er stórra eða smárra, mistakast og því sé mikilvægt að skoða vel þörfina fyrir breytingar áður en farið er af stað (Herold og Fedor, Change the way you lead change, 2008). Herold og Fedor telja að breytingar ætti aðeins að framkvæma að vandlega athuguðu máli og innleiða með varúð og nærgætni við þá sem þurfa að takast á við persónulegar breytingar á eigin högum. Breytingar þurfi að vera skipulegar og hafa skýran tilgang sem er öllum ljóst að sé nauðsynlegur eigi ekki að fara á verri veg. Þegar tekist er á við breytingar er mikilvægt að hafa fólkið í liði með sér og halda upplýsingaflæðinu stöðugu til allra hagsmunaaðila.

John P. Kotter rannsakaði hvernig staðið var að breytingum hjá yfir 100 stórfyrirtækjum til að finna út hvaða mistök voru gerð. Niðurstaða Kotters var að draga mætti saman mistökina í eftirfarandi átta flokka (Kotter, 1996):

1. *Andvaraleysi:*
  - Átta sig ekki á því að hver og einn hefur áhrif á gang mála.
  - Mikilvægt að leita leiða til að virkja alla sem að málinu koma.
  - Háleitar hugmyndir og góður vilji renna auðveldlega út í sandinn ef ekki tekst að virkja starfsmennina.
2. *Gefa ekki næga leiðsögn um sameiningu*
  - Breytingar ekki mögulegar án þess að margir aðilar setji sér sameiginleg markmið um að innleiða breytingar – teymisvinna.
  - Ef ekki er til staðar öflug leiðsögn um breytingaráform og hag af þeim er hætt við að góðar hugmyndir verði að engu.
  - Að mati Kotters þarf að vera til staðar teymi af stjórnendum sem taka höndum saman til að breyting takist, það sé enginn einn yfirmaður nógu öflugur til að breyta starfsemi skipulagsheildar.
3. *Að útskýra ekki framtíðarsýnina nógu vel*
  - Sterk og skynsamleg sýn er ómissandi þáttur í vel heppnuðu breytingarferli.
  - Flestir sem standa fyrir breytingum gera allt of lítið af því að útskýra tilgang breytinganna og framtíðarsýn sína fyrir öðrum.

4. *Upplýsingar og samskipti*
  - Án gagnvirkra samskipta er afar ólíklegt að allir stefni að sameiginlegu markmiði.
5. *Leyfa hindrunum að hafa áhrif á framtíðarsýnina*
  - Fólk forðast hindranir sem það upplifir að grafi undan stöðu sinni.
  - Hindranir eru oft huglægar og þá er mikilvægt að hvetja fólk áfram til að yfirstíga þær.
6. *Setja vörður – fagna áfangasigrum*
  - Breytingar taka tíma, gerast ekki á einni nóttu.
  - Mikilvægt að hafa líka skammtíma markmið og halda upp á áfangasigra.
7. *Að lýsa því of snemma yfir að búið sé að sigrast á öllum vandamálum*
  - Til að festa breytingar í sessi þurfa þær að verða hluti af menningunni.
  - Breytingar á menningu taka almennt 3-10 ár, fyrst um sinn eru því breytingar ákaflega brothættar og geta auðveldlega gengið til baka.
8. *Að festa ekki breytingar í sessi.*
  - Mikilvægt er að breytingar verði hluti af fyrirtækjamenningunni, „svona gerum við hlutina hér“.
  - Miklu máli skiptir að taka tillit til menningarinnar sem ríkir á vinnustaðnum.

Algengasta orsök þess að breytingar mistakast er sú að þeir sem stjórna taka ekki nægilegt tillit til mannlega þáttarins, gæta þess ekki að hafa samráð við þá sem málið varðar og halda þeim ekki nægilega upplýstum um gang mála. Breytingastjórar styðjast mjög gjarna skref Kotters í breytingaferlinu, enda er þetta viðurkennd aðferð í breytingastjórnun. Eitt grundvallaratriðið í breytingastjórnun er að hafa sérstakan breytingastjóra sem hefur yfirsýn yfir allt ferlið, hefur alla þræði í hendi sér og samræmir þá. Við skoðun á breytingaferli ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu kemur í ljós töluverð samsvörun við lista Kotters um mistök í breytingastjórnun

## ***SAMKOMULAG UM SAMEIGINLEGA FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKS Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU***

Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu undirrituðu sem fyrr segir samkomulag um ferðaþjónustu fatlaðs fólks í maí 2014. Með því var verkefnið komið af hugmyndastigi og innleiðing gat hafist. Í samkomulaginu eru nokkur ákvæði sem varða ábyrgð, umboð og hlutverk aðila við framkvæmd þjónustunnar. Fyrst er þar að nefna samráðshóp félagsmálastjóra á höfuðborgarsvæðinu en í 4. gr. samkomulagsins segir að samráðshópur félagsmálastjóra beri faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu. Í hópnum skuli vera einn frá hverju sveitarfélagi. Þá er í sömu grein talað um þjónustuhóp og nánar skýrt í fylgiskjali með þjónustulýsingu að hann skyldi hafa með höndum mótun daglegrar framkvæmdar, þjónustubrún og eftirlit. Í 5. gr. samkomulagsins er samþykkt að fela Strætó bs. umsýslu með rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks og að fyrirtækinu verði greitt umsamið þjónustugjald.

Með samkomulaginu undirrituðu sveitarfélögin einnig þjónustulýsingu með það að markmiði að lýsa nánar útfærslu þjónustunnar, þ.e. bæði hlutverki félagsþjónustu sveitarfélaganna og hlutverki Strætó bs., þannig að báðum aðilum væri ljóst hvar ábyrgð hvers verkþáttar lægi. Þjónustulýsingin var undirrituð af framkvæmdastjóra Strætó bs.

Í kafla 3.1.2. í þjónustulýsingunni er fjallað um hlutverk Strætó í útboði og umsýsningu með samningum við verktaka. Í því felst að Strætó bs.; aflar upplýsinga frá sveitarfélögunum um áætlaða notkun, annast framkvæmd útboðs á akstri, annast umsýsningu með samningum um akstur, kennir verktökum notkun viðeigandi hugbúnaðar, gerir kröfur til verktaka um búnað sem til þarf og annast uppgjör til verktaka á grundvelli skráninga í gagnagrunn. Í þjónustulýsingunni er einnig fjallað um samskipti Strætó bs. við samráðshóp félagsmálastjóra. Þá

fjallar þjónustulýsingin um hlutverk þjónustuhóps sem skal skipaður fulltrúum frá samráðshópi félagsmálastjóra, Strætó bs. notendum og verktaka. Hlutverk þjónustuhóps er að fylgjast með framkvæmd ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

Þjónustulýsingin gefur þannig góða mynd af því hvernig framkvæmd þjónustunnar muni fara fram að loknu útboði og meginatriðum varðandi útboð akstursþjónustunnar.

Þjónustulýsingin gefur á hinn bóginn ekki leiðbeiningar um hvernig staðið skuli að innleiðingu breytinganna sem felast í sameiningu ferðaþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

Markmið sameiningar ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu var fyrst og fremst að ná fram aukinni hagkvæmni. Raunin hafði verið sú að bílar frá mismunandi sveitarfélögum voru að aka fólki sömu leiðirnar, til dæmis voru bílar frá Hafnarfirði annars vegar og Garðabæ hins vegar að aka fólki á sama stað í Reykjavík á sama tíma. Það blasti því við að hægt væri að ná hagkvæmni með því að samnýta ferðirnar, þannig að sami bíllinn færi úr Hafnarfirði með farþega og kæmi við í Garðabæ á leiðinni á áfangastað í Reykjavík. Samhliða meiri hagkvæmni væri einnig hægt að auka og bæta þjónustuna við notendur, meðal annars með því að stytta pöntunartíma, veita samdægursþjónustu og þjónusta lengra fram á kvöldið. Hagsmunaaðilar höfðu meðal annars lagt áherslu á þessa þætti á fundum í aðdraganda sameiningar ferðaþjónustunnar. Lögð var áhersla á að fatlaðir einstaklingar nytu sambærilegrar þjónustu og veitt er í almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu.

Þrátt fyrir að markmiðið væri að ná fram hagkvæmni var ekki ætlunin að spara eða skera niður það fjármagn sem veitt væri í ferðaþjónustu fatlaðs fólks, heldur nýta fjármagnið betur og veita um leið notendum betri þjónustu.

### **SAMRÁÐSHÓPUR FÉLAGSMÁLASTJÓRA**

Samkvæmt samkomulaginu ber samráðshópur félagsmálastjóra faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu. Verkefni hópsins er að stuðla að góðu samstarfi og móta sameiginlegar reglur um þjónustubætti og þjónustustig fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Samráðshópurinn skal leggja tillögur sínar fyrir stjórn SSH til samþykktar. Þá skal fulltrúi samráðshópsins eiga sæti í þjónustuhópi vegna umsýslu og akstursþjónustu. Sameiginlegar reglur um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks voru mótaðar í aðdraganda breytinga á þjónustunni, samþykktar af sveitarstjórnnum og staðfestar með undirritun borgarstjóra og bæjarstjóra sveitarfélaganna hinn 19. maí 2014 (sjá viðauka 4).

Samráðshópurinn fundar reglulega, að jafnaði á tveggja vikna fresti. Innri endurskoðun fékk afrit fundargerða þar sem fjallað var sérstaklega um ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Eftir samþykkt samkomulagsins kemur ferðaþjónustan til umræðu á fundum samráðshóps félagsmálastjóra 10. og 24. september, 5. og 19. nóvember og 17. desember 2014.

*Fundur 10. september* – Í fundargerðinni eru tvö mál sem tengjast ferðaþjónustunni. Annars vegar var sviðsstjóra akstursþjónustu hjá Strætó bs. veitt stjórnandaréttindi vegna umsýslunar með Trapeze Cert tölvukerfinu, sem er pantanahluti forritsins sem samþykkt hafði verið að nota vegna ferðaþjónustunnar. Hins vegar var tekið fyrir erindi frá Reykjavík, fyrirspurn um hvort skipaður verði vinnuhópur með

erindisbréfi varðandi ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Rætt var á fundinum um möguleika á að skipa undirhóp frá SSH-hópnum sem sinni þessu hlutverki. Þá var einnig vísað til þess að fyrir hendi skuli vera samráðshópur notenda og þjónustuveitenda. Ákveðið var að taka málið fyrir á næsta fundi.

*Fundur 24. september* – Samkvæmt fundargerð er fjallað um ferðaþjónustuna í tveimur málum á dagskrá. Fyrri málið er tillaga samráðshóps um að skipa einn fulltrúa úr hverju sveitarfélagi í undirhóp sem beri heitið „ferðaþjónustuhópur“. Sá hópur muni fara með hlutverk sbr. 4. gr. samkomulags sveitarfélaganna frá 19. maí í stað samráðshópsins. Ferðaþjónustuhópurinn leggi tillögur sínar fyrir samráðshóp félagsmálastjóra sem meti tillögurnar og leggi fyrir stjórn SSH til samþykktar. Einn fulltrúi ferðaþjónustuhópsins skal eiga sæti í þjónustuhópi vegna umsýslu og akstursþjónustu. Á fundinum var ákveðið að gera uppkast að erindisbréfi fyrir hinn nýja hóp og að fundarmenn sendi tilkynningar um hverjir verði í hópnum.

*Fundur 5. nóvember* – Rætt um þjónustuhóp og ákveðið hver verði fulltrúi samráðshóps í þjónustuhópi. Ákveðið að fá fulltrúa Strætó bs. á næsta fund eftir hálfán mánuð. Sagt frá mótun reglna hjá Reykjavíkurborg um ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Farið yfir stöðu í hverju aðildarsveitarfélagi fyrir sig.

*Fundur 19. nóvember* – Öll mál þessa fundar fjölluðu um ferðaþjónustu fatlaðs fólks enda hafði akstur hafist 1. nóvember með nýju tölvukerfi. Fulltrúar Strætó gerðu grein fyrir hvernig innleiðing nýs tölvukerfis gengi. Nokkrir hnókrar hafa verið við prufukeyrslu þess en kerfið hefur verið í notkun í nokkrar vikur. Vanda þarf betur skráningar inn í kerfið og bílstjórar þurfa að aðlagast sig að notkun þess. Fyrir 1. janúar n.k. þarf að vera búinn að skrá inn fastar ferðir notenda á öllu svæðinu.

Strætó bs. óskar eftir reglum og gjaldskráum sveitarfélaganna. Rætt um einstaklingsbundna akstursþjónustu fyrir nokkra einhverfa einstaklinga og aðra sem ekki geta ferðast með öðrum í bílum. Þanta þarf ferð með brottför 40 mínútum áður en komið er á áfangastað því að hver ferð getur varað allt að 40 mínútur.

Fulltrúar Strætó spurðust fyrir um hvort sveitarfélögin hygðust endurskoða reglur sínar um ferðaþjónustu fatlaðs fólks og fella þær að sameiginlegum grunnreglum skv. samkomulagi sveitarfélaga um ferðaþjónustu Strætó. Telja þeir æskilegt að sem mest samræmi verði í reglum sveitarfélaganna, m.a. hvað varðar ferðafjölda. Fulltrúar sveitarfélaganna greindu frá hvað er að gerast í þeim efnum í sveitarfélögunum. Gjaldskrá verður hins vegar ekki samræmd. Rætt um hvort gefa eigi fólki aðgang að þjónustulýsingunni og var það talið æskilegt.

Upplýst hver verði fulltrúi félagsþjónustanna á svæðinu í þjónustuhópnum. Ákveðið að fulltrúar hagsmunaaðila komi til með að eiga tvo fulltrúa þar, annan skipaðan af Öryrkjabandalaginu en hinn af Þroskahjálpi.

Haldin verða námskeið fyrir ökumenn í ferðaþjónustunni um umgengni og meðhöndlun fatlaðs fólks. Sent verður kynningarbréf til notenda ferðaþjónustunnar á öllu svæðinu um fyrirhugaðar breytingar. Ráðgert er að bréfið fari út fyrri hluta desembermánaðar.

*Fundur 17. desember* – Unnið að nýjum reglum um ferðaþjónustu hjá sveitarfélögunum. Rætt um að mikilvægt sé að allar upplýsingar séu skráðar nákvæmlega inn í aksturskerfið.

Samráðshópurinn sem ber faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu fyrir hönd velferðarsviða sveitarfélaganna virðist ekki hafa haft þann skilning að hann bæri ábyrgð á innleiðingu breytinga á ferðaþjónust-

unni eftir að gengið var frá samkomulagi við Strætó bs. um umsjón útboðs. Miðað við ábyrgð hópsins verður að telja að hópurinn hefði átt að hafa eftirlit með innleiðingunni á þeim viðkvæma tíma sem var framundan.

Samráðshópur félagsmálastjóra las yfir skýrsludrög í lokafasa úttektar og skilaði sameiginlegum almennum viðbrögðum, sjá viðauka 7.

### **ÞJÓNUSTUHÓPUR VEGNA UMSÝSLU OG AKSTURSPJÓNUSTU**

Hlutverk þjónustuhóps samkvæmt lið 3.3.6 í þjónustulýsingu er sem fyrr segir að fylgjast með framkvæmd akstursþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Þjónustuhópnum er ætlað að hittast að minnsta kosti á fjögurra mánaða fresti til að fara yfir framvindu þjónustunnar og árangur og fjalla um atriði sem betur mega fara. Nánar tiltekið skal fulltrúi Strætó bs. boða reglulega fundi hópsins, rita fundargerðir, skrá ábendingar og ákvarðanir um aðgerðir. Fulltrúi Strætó bs. ber einnig ábyrgð á að leggja fram gögn um starfsemina, taka þátt í faglegu mati hópsins á framlögðum gögnum og ákvörðun um aðgerðir sem grípa þarf til. Hafi ákvörðunin kostnaðarauka í för með sér skal samið um hann sérstaklega.

Innri endurskoðun óskaði eftir upplýsingum um störf þjónustuhóps gagnvart innleiðingu á breytingum á ferðaþjónustu fatlaðs fólks og hvaða fulltrúar skipi hópinn. Um er að ræða fimm manna hóp sem er skipaður einum fulltrúa frá hverjum eftirtalinna hagsmunaaðila; félagsmálastjórum sveitarfélaganna, Þroskahjálpi, Öryrkjabandalaginu, Strætó bs. og akstursaðila. Hópurinn hafði ekki aðkomu að innleiðingu breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem hann tók ekki til starfa fyrr en í janúar 2015 og ekki var kveðið á um það hlutverk hans í



þjónustulýsingu. Samráðshópur félagsmálastjóra taldi ekki ástæðu til að setja hópnum sérstakt erindisbréf.

### ***HLUTVERK STRÆTÓ BS. SAMKVÆMT SAMKOMULAGI UM FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKIS***

Sem fyrr segir er tekið fram í 5. gr. samkomulagsins að Strætó bs. er falin umsýsla með rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks og að fyrirtækinu verði greitt umsamið þjónustugjald. Ítarleg þjónustulýsing um framkvæmd þjónustunnar var undirrituð með samkomulaginu en um innleiðingu breytinga er þar aðeins fjallað undir formerkjum útboðs á akstursþjónustu. Í næstu köflum verður fjallað nánar um framgang verkefnis Strætó.

## VERKEFNISSTJÓRNUN Í INNLEIÐINGU BREYTINGA

Breytingin sem gerð var á ferðaþjónustu fatlaðs fólks í ársbyrjun 2015 var mikil gagnvart öllum þeim sem málið varðaði; notendum, starfsfólki í þjónustuverum og bílstjórum að ógleymdu starfsfólki velferðarsviða aðildarsveitarfélaganna. Aðdragandinn var alllangur en það hefur í för með sér langvarandi óvissu fyrir hlutaðeigandi um það hvaða ákvarðanir verði teknar og hver lokaniðurstaðan verði, sem leiðir svo af sér vangaveltur og ágískanir. Við slíkar aðstæður er nauðsynlegt að halda vel um taumana þegar loks kemur að sjálfum breytingunum í lok óvissutímabilsins.

Í maí 2014 lá loks fyrir endanleg ákvörðun um hvernig málum yrði hagað, Strætó bs. tæki verkefnið að sér, þjónustuver ferðaþjónustunnar yrðu sameinuð þjónustuveri almenningssamgangna og Strætó bs. annaðist útboð á akstrinum. Þá var liðið hátt í eitt ár síðan Strætó bs. hóf undirbúning að því að taka við verkefninu, í október 2013 var starfsmaður fluttur til innan fyrirtækisins til að sjá um það. Eitt af hans fyrstu verkum var að halda starfsmannafund og tilkynna að breytingar yrðu á ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Verkefnishópur hjá Strætó bs. starfaði að verkefninu frá desember 2013.

Eftir að undirbúningshópurinn skilaði af sér í júní 2014 og Strætó bs. tók við sínum verkefnum axlaði enginn ábyrgð á heildarverkefninu. Að sögn eins viðmælanda Innri endurskoðunar er „Stóra atriðið sem klikkar, þegar Strætó kemur inn og ætlar að taka þetta yfir, öllum líst vel á að próa þetta nær almenningssamgöngum, líka hagsmunasamtökunum. Vildu enga aðgreiningu í samgöngunum. Síðan tekur Strætó yfir og sveitarfélögin halda að málið sé í höfn, því Strætó þekkir þetta allt saman. Strætó hugsar að það sé búið að kaupa uppleggið þeirra og þá er allt í höfn. Í innleiðingunni litu allir svo á að Strætó væri með boltann.“

**ÁÆTLUN UM INNLEIÐINGU**

Ítarleg og vel ígrunduð áætlun um innleiðingu breytinga er forsenda þess að breytingar takist farsællega. Innri endurskoðun óskaði eftir því að fá til skoðunar innleiðingaráætlun þá sem notuð var eftir að samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu var undirritað í maí 2014. Innleiðingaráætlun Strætó bs. *Flex – þróun og innleiðing*, samanstendur af níu verkþáttum og 52 undirverkþáttum. Ítarlegustu þættir

áætlunarinnar eru; *Samningskaup, Innleiðing Trapeze DR og Húsnæðismál*. Verkpátturinn *Starfsmannamál* ber með sér einn undirverkþátt, *Skrifa bréf og senda*. Þá eru fjórir undirverkþættir í verkþættinum *Sameining þjónustuvera*; *Starfsmannamál, Undirbúningur flutnings, Yfirferð starfsmannasamninga og Flutningur*.

|                                           |                                               |                                                        |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>1. Samningar og form</b>               | <b>4. Innleiðing Trapeze DR</b>               | <b>7. Gjaldskrármál</b>                                |
| Samningar sveitarfélaganna                | Samningar                                     | Gjaldskrá almennra notenda                             |
| Þjónustulýsing                            | Uppsetning                                    | Fatlaðs fólks                                          |
| Lagt fyrir stjórn SSH                     | Kennsla DR hluti 1 static data                | <b>8. Sameining þjónustuvera</b>                       |
| <b>2. Lögfræðialit</b>                    | Prufur                                        | Starfsmannamál                                         |
| <b>3. Samningskaup</b>                    | Kennsla DR hluti 2                            | Undirbúningur flutnings                                |
| Magntölur - fyrsta áætlun                 | Kennsla sveitarfélög                          | Yfirferð starfsmannasamninga                           |
| Kröfur á akstursaðila                     | Inntastning sv.félög RVK service og SSH bilar | Flutningur                                             |
| Skrif útboðsgagna                         | Up and running RVK service og SSH bilar       | <b>9. Útvíkkun þjónustunnar fyrir almenna notendur</b> |
| Hreyfingalisti fyrir simulation           | Indtastning önnur sveitarfélög                | Útboð 2                                                |
| Simulation Trapeze                        | Up and running All service                    | Þarfagreining/magntölur                                |
| Endurskoðun magntalna og kostnaðaráætlana | <b>5. Starfsmannamál</b>                      | Skrif gagna                                            |
| Samráð við sveitarfélög                   | Skrifa bréf og senda                          | Útboðsferli                                            |
| Útboðsferli                               | <b>6. Húsnæðismál</b>                         | Markaðssetning                                         |
| Auglýsing og afhending útboðsgagna        | Ástandsmat                                    | Samþætting Flex með almenningsvögnum                   |
| Fyrirspurnatíma lýkur                     | Þarfagreining Strætó                          | Opnun kerfis                                           |
| Svarfrestur útrunninn                     | Hönnun húsnæðis                               |                                                        |
| Opnun                                     | Innanhúshönnun                                |                                                        |
| Mat tilboða                               | Undirbúningur Bráðabirgðahúsnæðis             |                                                        |
| Samningar undirritaðir                    | Flutningur 1                                  |                                                        |
| Undirbúningstími hefst                    | Endurnýjun lagna og húsnæðis                  |                                                        |
| Akstur hefst                              | Breytingar innanhúss                          |                                                        |
|                                           | Flutningar                                    |                                                        |

Áætlun Strætó bs. ber þess merki að hún er ekki áætlun um innleiðingu breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks heldur fyrst og fremst tveggja verkefna sem eru útboðsmálin annars vegar og sameining þjónustuvera hins vegar. Eins og heiti áætlunarinnar ber með sér er hún áætlun um innleiðingu á Flex-þjónustu í akstri Strætó bs. en sem áður segir hefur stjórn fyrirtækisins ekki mótað framtíðarstefnu í þeim efnum.

Eftir að sveitarfélögin undirrituðu samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks var ekki sett fram eiginleg áætlun um hvernig ljúka skyldi innleiðingu á sameiningu þjónustunnar á höfuðborgarsvæðinu. Að mati Innri endurskoðunar hefði breytingastjóri í umboði samráðshóps félagsmálastjóra verið réttur aðili til að setja fram innleiðingaráætlun. Nánar er fjallað um breytingastjóra í kaflanum um lærdóma hér á eftir.

### MANNLEGI ÞÁTTURINN

Traust gagnvart breytingum sem ætlað er að innleiða er nauðsynlegt þegar sameina á starfsemi tveggja eða fleiri eininga. Slíkt traust virðist ekki hafa verið til staðar í tilviki breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Óeining skapaðist meðal starfsfólks hjá ferðaþjónustunni og varð eins og myllusteinn um hálsinn á stjórnendum í innleiðingu breytinganna. Draga hefði mátt úr slíkum neikvæðum áhrifum með því að byggja upp góð samskipti og stuðla að trausti (Thompson, 2012). Svipaðar niðurstöður er að finna í skýrslum Ríkisendurskoðunar um sameiningar í ríkisrekstri þar sem sjá má að oftar en ekki er það mat starfsfólks að ekki sé um sameiningu að ræða heldur yfirtöku (Ríkisendurskoðun, 2006).

Breytingar og sameiningar kalla yfirleitt á viðkvæmar breytingar í starfsmannahaldi og mikilvægt að hafa í huga að breytingar valda gjarnan togstreitu og óöryggi hjá starfsmönnum. Í leiðbeiningum fjármálaráðuneytis um sameiningu ríkisstofnana hefur verið tekið saman ágætt yfirlit sem vert er fyrir stjórnendur sveitarfélaga og stofnana þeirra að líta til þegar breytingar standa fyrir dyrum. Meðal annars eru þar settar fram eftirfarandi spurningar sem stjórnendur ættu að leita svara við:

- Hverjir hafa jákvæð áhrif á *starfsandann*? Spilla einhverjir fyrir?
- Hverjir hafa sérstaklega verðmæta *þekkingu* sem halda þarf í?
- Hverjir hafa *samböndin* sem er mikilvægast að varðveita?
- Hverjir hafa *formlegt vald*? Hverjir hafa *áhrifavald*?

Við ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó bs. störfuðu á milli 20 og 30 manns áður en breytingarnar voru gerðar, 8 manns í þjónustuverinu og 14-15 bílstjórar. Sumir starfsmanna þjónustuversins voru fatlaðir og í hjólastól. Þeir áttu ekki möguleika á því fötlunar sinnar vegna að gegna 100% starfi og voru því í hlutastarfi. Að sögn þeirra var þetta góður vinnustaður, enda mátti þar finna fólk með allt upp í 30 ára starfsreynslu. Deildin var nokkuð út af fyrir sig og eingöngu hluti af Strætó bs. að forminu til. Þessi hópur bjó yfir mikilli þekkingu á notendum ferðaþjónustunnar og sérþörfum einstaklinganna auk þess sem þau höfðu skilning á aðstæðum þeirra, enda sjálf í sömu eða svipaðri stöðu. Þessi þekking og reynsla var hvergi skráð en kom vissulega að góðum notum í starfi þeirra.

Að sögn sviðsstjóra sem tók við umsjón ferðaþjónustu fatlaðs fólks í október 2013 var hans fyrsta verk að kalla starfsmenn ferðaþjónustunnar til fundar. Þar upplýsti hann að ætlunin væri að

þjóða út ferðaþjónustuna, deildin sem slík yrði lögð niður og það yrði að segja öllu starfsfólkinu upp störfum. Það var hins vegar ekki fyrr en á miðju ári 2014 að starfsfólkinu var afhent uppsagnarbréf með sex mánaða uppsagnarfresti.

Starfsfólk þjónustuversins spurði hvort ekki væri hægt að flytja þau til í starfi en því var neitað. Eftir á fengu þau þá skýringu að Strætó hefði orðið að segja þeim upp svo starfsfólk annarra þjónustuvera hefði sömu möguleika á að sækja um vinnu. Einnig spurðu þau ítrekað hvort þau ættu möguleika á hlutastarfi eftir breytingar og því var neitað, þrátt fyrir að viðkomandi stjórnanda væri fullkunnugt um að þau gætu ekki, fötlunar sinnar vegna, sinnt fullu starfi. Áður höfðu starfsmennirnir spurt formann velferðarráðs Reykjavíkurborgar á fundi hvað yrði um störfin þeirra og hann hafði fullvissað þau um að það yrði séð fyrir því, sem starfsmennirnir túlkuðu þannig að þau myndu halda störfum sínum. Formaðurinn hafði enga frekari aðkomu að störfum þessa fólks og fylgdist ekki með afdrifum þeirra.

Starfsfólk þjónustuversins og bílstjórnarnir höfðu langa starfsreynslu að baki. Þau þekktu því marga notendur þjónustunnar persónulega og vissu hverjar þarfir þeirra voru, þau höfðu í kollinum vitneskjuna sem ekki hafði verið skráð inn í tölvur. Starfsmenn upplifðu það sem fjandsamlega yfirtöku þegar skipt var um yfirmann ferðaþjónustunnar og breytingaferlið hófst, þau upplifðu líka að litið væri niður á störf þeirra og þau einskis metin. Ekkert hefði verið gert til að safna upplýsingunum sem fólkið hafði í fórum sínum um notendurna.

Sviðsstjóri ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó kveðst hafa reynt að útskýra málin fyrir starfsfólki þjónustuversins, bæði á fundum og í tveggja manna tali en enginn þeirra hafi viljað halda áfram störfum. Hann kveður suma þeirra hafa nefnt að þeir hefðu ekki áhuga á að

setja sig inn í almenningssamgönguhlutann í þjónustuverinu. Einnig kveðst hann hafa fengið hjá þeim ýmsar upplýsingar um notendurna.

Einn viðmælenda Innri endurskoðunar tók svo til orða að „*Ein stærstu mistökin voru að losa sig við fólkið í þjónustuveri og bílstjórnana, þekking þeirra var ekki til nema í höfðinu á þeim og var hvergi skráð. Verkefnið var algjörlega vanmetið og losað sig við alla sem höfðu þekkingu á málunum*“.

Formaður Öryrkjabandalagsins sendi stjórn Strætó bs., með afriti til framkvæmdastjóra, tölvupóst hinn 28. maí 2014 varðandi störf fólks með skerta starfsgetu hjá Strætó bs. Í tölvupóstinum hvetur formaðurinn stjórn Strætó bs. til að vera til fyrirmyndar og bjóða því fatlaða fólki sem hér um ræðir störf við hæfi hjá Strætó bs. Stjórnarformaður Strætó svaraði tölvupóstinum og sagði að þetta yrði rætt á næsta stjórnarfund. Eins og fram kemur í kafla um stjórn Strætó bs. var lögð fram á stjórnarfund 2. júní fyrirspurn frá Öryrkjabandalaginu og framkvæmdastjóra falið að svara henni. Það svar barst aldrei til formanns Öryrkjabandalagsins.

Fulltrúi Hafnarfjarðar í stjórn Strætó tók mál fötluðu starfsmannanna hjá Strætó upp á fundi bæjarstjórnar Hafnarfjarðar hinn 21. janúar 2015 og þar var gerð eftirfarandi bókun:

*Í ljósi fréttu af uppsögnum starfsmanna Strætó bs. við yfirfærslu akstursþjónustu fatlaðs fólks áréttar bæjarstjórn Hafnarfjarðar mikilvægi þess að hæfileikar allra séu virkjaðir og réttur allra til virkrar þátttöku í samfélaginu sé tryggður. Sérstaklega er brýnt að sveitarfélög og fyrirtæki í eigu þeirra fari fram með góðu fordæmi í atvinnumálum fatlaðs fólks og setji sér skýr markmið um að vinna gegn allri mismunun vegna fötlunar, meðal annars*

*með því að tryggja framboð starfa sem henta fólki með skerta starfsgetu.*

*Bæjarstjórn Hafnarfjarðar beinir því til stjórnar Strætó bs. að hún taki til endurskoðunar starfsmannastefnu fyrirtækisins og láti fara fram heildstæða endurskoðun á starfsemi þess, þjónustu og fyrirkomulagi starfsmannamála, með það að markmiði að tryggja að ákvæði Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks séu uppfyllt.*

Í lok apríl höfðu engin viðbrögð komið frá stjórn Strætó bs. varðandi þessa bókun. Hér eru komin fram skýr skilaboð frá einum af eigendum Strætó bs. sem ætla verður að stjórn og stjórnendur Strætó bregðist við.

Ljóst er að mannauðnum var alls ekki sinnt sem skyldi í þessu breytingaferli. Sviðsstjóri hefur eflaust talið sig vera að gera rétt með því að upplýsa fólkið í október 2013, en svo virðist sem farið hafi verið kolrangt að upplýsingagiöfnni. Starfsfólki var ætlað að gegna störfum sínum í meira en ár eftir að þeim er tilkynnt að þeim verði sagt upp. Algjört skilningsleysi á aðstæðum starfsfólksins virðist hafa ríkt hjá stjórnendum Strætó og er raunar kaldhæðnislegt að fólkið sem sagt var upp skuli vera hluti af notendahópnum. Þess ber líka að gæta að þetta er fólk sem gengur ekki inn í hvaða störf sem er. Allt ferlið gagnvart starfsfólki ferðaþjónustunnar ber með sér kunnáttuleysi stjórnenda til að stýra svona breytingum farsællega og bregðast við andstöðu hlutaðeigandi, sem ævinlega verður þegar miklar breytingar standa fyrir dyrum. Hér kemur við sögu 5. skref Kotters sem er að taka á andstöðu. Kotter segir að viðhorf starfsmanna sé jafn mikilvægur þáttur og að kenna fólki á ný tæki og tól sem jafnvel tilheyrar breytingunum. Það þurfi að efla breiðan hóp starfsmanna til virkra

aðgerða. Stjórnendur hjá Strætó virðast ekki hafa verið í stakk búnir til að bregðast við andstöðu starfsmanna við breytingunum.

Svo virðist sem ákveðið skilningsleysi á þörfum og sérstöðu notenda ferðaþjónustunnar hafi verið til staðar hjá þeim aðilum innan Strætó bs. sem áttu að koma á breytingum á þjónustunni. Það kann að koma á óvart þar eð Strætó hafði um árabil annast þessa þjónustu fyrir Reykjavíkurborg. En til þess er að líta að sá aðili sem hafði haft yfirumsjón með þjónustunni var tekinn frá því verkefni haustið 2013. Hins vegar voru áfram til staðar innanhúss allnokkrir starfsmenn sem höfðu starfað við ferðaþjónustuna og gjörþekktu aðstæður notenda. Leita hefði mátt í smiðju þeirra til að skilja betur aðstæður notendanna.

### **TÍMASETNING BREYTINGAR Á AKSTURSPJÓNUSTU**

Í samræmi við áætlanir lét Strætó bs. fara fram útboð á akstursþjónustu. Eftir undirritun samkomulags um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks heyrðust nokkrar óánægjuraddir með þá aðferðafræði sem lagt var upp með í þeim efnum. Ekki er í þessari skýrslu lagt mat á kröfur í samningskaupagögnum utan þess sem fram hefur komið um að nýjum aðilum var gert að hefja akstur samkvæmt nýju skipulagi um áramótin 2014/2015.

Sem fyrr segir fór verkfræðistofan Verkís með veigamikil ráðgjafahlutverk í sambandi við breytingar á ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Meðal annars stóð Verkís fyrir fundi hinn 29. janúar 2013 með þáverandi þjónustuaðilum ferðaþjónustu fatlaðs fólks í sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu. Á þeim fundi var markmiðið að fá innsýn í hvernig málum var háttað og hvað mætti bæta. Á þeim

fundi var meðal annars rætt um útboðsmál og varða eftirfarandi tvö atriði tímasetningu nýrrar akstursþjónustu.

- *Nýr verktaki yrði að byrja á rólega tímanum, t.d. 1. júlí. Mesti annatíminn er á haustin og fram á vorið, fer að róast í júní og enn meira í júlí. Í lok ágúst fer allt á fullt aftur. Nýr verktaki, sérstaklega einhver með enga reynslu, þarf tíma til að læra inn á allt.*
- *Það tekur tíma að ljúka útboði. Frá því að verk er boðið út og þar til nýr verktaki tekur við er að lágmarki 6 mánuðir. Tekur líka tíma fyrir þjónustuaðila að panta bíla og gera á þeim nauðsynlegar breytingar.*

Verkís tók þessar ábendingar til greina og setti inn í tillögur sínar til SSH.

Samningskaupagögn voru tilbúin í júní 2014 og var endanleg staðfesting um niðurstöðu samningskaupanna send tilboðsgjöfum með bréfi dagsettu 9. september 2014 eða tæpum fjórum mánuðum áður en farið skyldi af stað með nýja þjónustu.

Aðspurður um tímasetningu nýrrar þjónustu sagði sviðsstjóri ferðaþjónustu fatlaðra hjá Strætó bs. að ekki hafi verið mögulegt að bíða með þessar breytingar fram á sumar 2015. Helstu ástæðu þess kvað hann vera að bílar verktakanna sem sinntu akstrinum voru orðnir mjög lélegir, þeim hafði verið illa haldið við, og vafamál að hægt hefði verið að nota þá við aksturinn hálf t. ári í viðbót. Einnig nefndi hann þá ástæðu að illt umtal af hálfu bílstjóranna hefði haft mjög skaðleg áhrif á þjónustuna og þau áhrif hefðu orðið þess meiri sem lengur hefði dregist að koma breytingunum á. Bílstjórum og starfsfólki í þjónustuveri hafði verið kunnugt um það síðan í október 2013 að breytingar á fyrirkomulagi ferðaþjónustunnar stæðu fyrir dyrum og

þau myndu missa vinnuna. Á fundi með stjórnarformanni Strætó bs. kom fram að formanninum var á þessum tíma ekki kunnugt um þær óskir þjónustuaðila að hefja þetta nýja fyrirkomulag akstursins á miðju sumri sem sýnir enn hversu litlar upplýsingar stjórn Strætó bs. fékk um verkefnið.

### **TRAPEZE-CERT AKSTURSKERFI**

Áður en breytingar á ferðaþjónustu fatlaðs fólks komu upp á borðið hafði Strætó bs. um nokkurt skeið notað hluta af tölvukerfinu Trapeze við flotastjórnun almenningsvagna í starfsemi sinni. Annar hluti tölvukerfisins er notaður við Flex-þjónustu almenningsgangna sums staðar erlendis, að minnsta kosti á Norðurlöndunum. Stjórnendur Strætó lögðu til við stjórn SSH að sá hluti tölvukerfisins yrði keyptur til að annast utanumhald við ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Þarfagreining hafði þó ekki verið gerð áður en sú tillaga var lögð fram af stjórnendum Strætó bs. og samþykkt af stjórn SSH undir lok árs 2013. Önnur sambærileg tölvukerfi höfðu ekki heldur verið skoðuð.

Aksturskerfinu var ætlað að finna hagkvæmustu leiðirnar við aksturinn og raða notendum í bílana þannig að teknir væru í sama bíl þeir notendur sem voru staddir á sama svæði og á leiðinni á sama svæði. Reyndin er sú að það hentar ekki öllum að ferðast saman og þá koma til skjalanna ýmsar bakgrunnsupplýsingar um viðkomandi aðila. Þær upplýsingar hefur ekki tekist í öllum tilvikum að setja inn í aksturskerfið og láta það taka tillit til þeirra við röðun í bíla. Í sumum tilvikum eru þær kannski bara til staðar í kalli þeirra sem séð hafa um að raða fólki handvirkir í bíla og þekkja af reynslu sinni hverjar þarfir hvers og eins notanda eru. Í viðtölum kom fram að akstursþjónustu sé ekki hægt að tölvuvæða fullkomlega, það þurfi að taka tillit til sérþarfa



einstaklinganna og jafnvel persónueinkenna þeirra og gera viðeigandi viðbótarráðstafanir eins og að aðstoðarmenn séu með þeim farþegum í bílunum.

Undirkerfi við Trapeze er svokallaður Cert-hluti en það er skráningarkerfi fyrir sveitarfélögin. Þar eiga þau að skrá inn upplýsingar um samþykkt notendur ferðaþjónustunnar, það er þarfir þeirra, hvaða þjónustu eigi að veita þeim og aðrar viðeigandi upplýsingar um viðkomandi aðila. Þetta skráningarkerfi var ekki komið í notkun áður en breytingarnar voru gerðar og er raunar ekki enn komið í notkun í apríl 2015.

Reykjavíkurborg hefur ekki tekið Trapeze-Cert kerfið í notkun af þeirri ástæðu að Velferðarsvið borgarinnar hefur viljað nota áfram Lotus Notes-málaskrá sem heldur utan um alla þjónustu sviðsins. Unnið hefur verið að því frá september 2014, í samvinnu við Strætó bs. og sérfræðinga Trapeze, að útbúa ferli sem gerir kleift að slá upplýsingar inn í málaskrá og senda þær beint inn í Trapeze-Cert aksturskerfið. Staðan á þessari brúarsmíði í dag er að vinnan hefur verið sett í bið meðan beðið er úttekta á tölvukerfinu sem nýskipuðu framkvæmdaráði er ætlað að láta gera. Önnur sveitarfélög sem eru aðilar að samkomulaginu um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks hafa beðið með að taka upp Trapeze-Cert aksturskerfið meðan unnið

er að lausn mála hjá Reykjavíkurborg. Vandséð er af hverju þau hafa gert það í stað þess að koma sínum upplýsingum strax inn í aksturskerfið.

### ÖRYGGISMÁL AKSTURSPJÓNUSTU

Hjá mörgum viðmælendum kom fram að bílaflotinn sem notaður var í ferðaþjónustu fatlaðs fólks víðs vegar á höfuðborgarsvæðinu var kominn til ára sinna og uppfyllti ekki kröfur um öryggisbúnað sem settar höfðu verið fram á árinu 2006 og að öryggi farþega var ekki tryggt. Að frumkvæði Strætó bs. voru haldnir fundir með fulltrúum Öryrkjabandalagsins, Sjálfsbjörgu og Þroskahjálpi við vinnu að útboðsgögnum til að skerpa á skilyrðum um öryggisatriði í bílum akstursþjónustunnar. Kröfur sem Strætó bs. setur fram í samningskaupagögnum um öryggisbúnað uppfylla ströngustu kröfur og hefur sú breyting til batnaðar fengið lof þeirra sem rætt var við.

Tengiliður Strætó bs. vegna úttekta Innri endurskoðunar las yfir skýrsludrög í lokafasa vinnunnar og skilaði inn athugasemdum sem sjá má í viðauka 7.

## EFTIRLIT OG UPPLÝSINGAGJÖF

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 segir að sveitarstjórn fari með stjórn sveitarfélagsins samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum. Í 1. gr. segir að „með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu af íbúum þeirra samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna“. Í 35. gr. sveitarstjórnarlaga segir: „Byggðarráð fer ásamt framkvæmdastjóra með framkvæmdastjórn og fjármálastjórn sveitarfélagsins að því leyti sem þessi mál eru ekki öðrum falin“. Hlutverk sveitarstjórna skiptist í grófum dráttum í tvennt; stefnumótun og eftirlit. Í þessu samhengi er vert að benda á helstu tæki sem byggðaráð hafa til að sinna stefnumótun og eftirliti í störfum sínum. Skilgreind og skilvirk upplýsingagjöf er nauðsynleg til eftirlits og kemur í gegnum áhættustýringu og frá eftirlitsaðilum. Með innleiðingu aðferða áhættustjórnunar geta sveitarstjórnir betur greint stöðu sveitarfélagsins og metið framgang að settum markmiðum. Áhættumat er greining á ógnum gagnvart settum markmiðum og liggur til grundvallar ákvörðun um hvernig bregðast skuli við áhættu sem gæti tafið eða hindrað sveitarfélög í því að ná markmiðum sínum.

Mikið af vinnu Verkís fyrir undirbúningshóp SSH fól í sér mat á áhættu á ákveðnum þáttum varðandi innleiðingu breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Komið hefur í ljós að margt af því sem Verkís fjallaði um varðaði þá þætti sem fóru úrskeiðis í innleiðingu breytinganna og bent hefur verið á í þessari skýrslu. Eftir að undirbúningshópur SSH skilaði af sér 6. júní 2014 er eins og enginn hafi borið ábyrgð á verkefninu fyrir hönd sveitarfélaganna. Strætó bs. tók hins vegar við framkvæmd verkefnisins, það er að bjóða út akstursþjónustu og reka sameiginlegt þjónustuver ferðaþjónustu fatlaðs fólks og almenningssamgangna. Sér

til aðstoðar við útboð á akstursþjónustu fékk Strætó bs. VSÓ Ráðgjöf sem þeir áttu fyrri viðskiptasögu með.

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks er lögbundin þjónusta sveitarfélaganna við notendur og því er það hlutverk sveitarstjórna aðildarsveitarfélaganna að fylgjast með því hvernig markaðri stefnu þeirra í málaflokknum var fylgt eftir. Innri endurskoðun lítur svo á að samráðshópur félagsmálastjóra hafi fyrir hönd sveitarstjórna átt að gegna vöktunarhlutverki í þessu samhengi og halda velferðarráðum sveitarfélaganna upplýstum. Samráðshópurinn fjallaði einungis um ferðaþjónustu fatlaðs fólks á fimm fundum á tímabilinu frá september til desember 2014, en sú umfjöllun snéri ekki að innleiðingu breytinga á þjónustunni.

Það virðist hafa myndast væntingagap milli aðila í júní 2014 þegar Strætó tók við verkefninu; raunverulegu ábyrgðaraðilarnir hafi talið að nú væri Strætó bs. með alla ábyrgð á málinu en Strætó bs. taldi sig einungis bera ábyrgð á að hrinda tilteknum breytingum á ferðaþjónustunni í framkvæmd. Að mati Innri endurskoðunar brást vöktun og þar með eftirlit sveitarstjórna/velferðarráða í þessu samhengi.

Veigamikill hluti breytingastjórnunar er upplýsingagjöf til hlutaðeigandi aðila. Ef hún er ekki nægileg og viðeigandi geta farið af stað alls konar getgátur sem geta spillt fyrir framgangi verkefnisins. Tvö af skrefum Kotters í breytingastjórnun varða upplýsingagjöf, fyrsta skrefið er að upplýsa um þörf fyrir breytingar og hið fjórða varðar upplýsingagjöf um framtíðina.

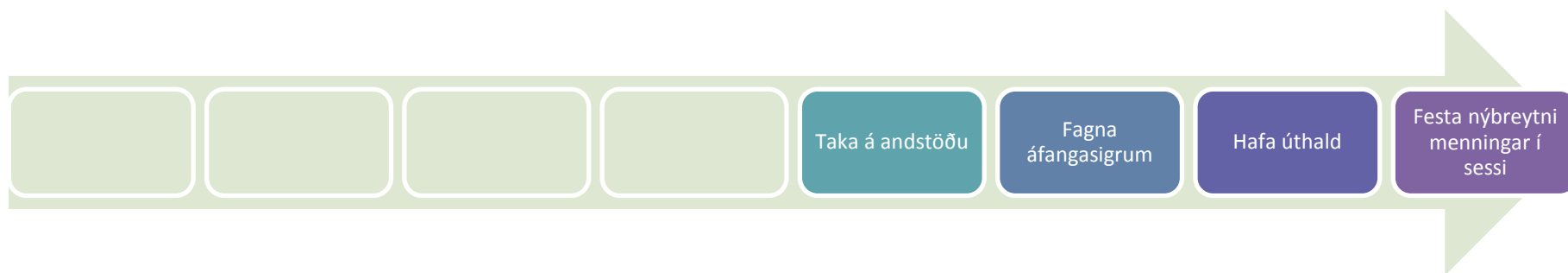
Í ferli breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks var hagsmunasamtökunum ljóst frá byrjun að þörf væri á breytingum á ferðaþjónustunni til að ná meiri hagkvæmni sem gæti skilað sér í bættri þjónustu. Raunar átti Sjálfsbjörg frumkvæðið að breytingunum með bréfi sínu frá 13. janúar 2006 sem fjallað er um fyrr í þessari skýrslu. Hagsmunasamtökin voru síðan með í undirbúningsvinnunni framan af og virðast hafa verið ágætlega upplýst. Svo virðist sem rof komi í upplýsingaflæðið til þeirra eftir samráðsfund Verkís með þeim hinn 6. febrúar 2014. Eftir það eru haldnir tveir fundir að frumkvæði hagsmunasamtakanna þá um vorið en eftir að ákvörðun lá fyrir og Strætó bs. tók við keflinu var engin upplýsingagjöf til þeirra fyrr en í nóvember þegar nýjar reglur Reykjavíkurborgar voru kynntar. Fram kom hjá sviðsstjóra ferðaþjónustunnar hjá Strætó að hann taldi það ekki í sínum verkahring að halda hagsmunasamtökunum upplýstum. Vissulega hefðu hagsmunasamtökin getað sótt eftir því að fá að fylgjast með en samkvæmt viðmælendum Innri endurskoðunar virðist hafa verið komin ákveðin þreyta í þau þar eð mönnum þar fannst lítið á sig hlustað. Óskað var eftir athugasemdum við reglurnar frá hagsmunasamtökunum á fundi í nóvember, en þeim þótti ansi seint í rassinn gripið með það því þá voru breytingarnar að taka gildi rúmum mánuði síðar. Hagsmunasamtökin sendu þó athugasemdir sínar.

Samkvæmt samkomulagi sveitarfélaganna frá 19. maí 2014 bar samráðshópur félagsmálastjóra faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu. Telja verður að farsæl innleiðing falli undir faglega ábyrgð á verkefninu og viðeigandi upplýsingamiðlun og samráð þar með. Að sögn sviðsstjóra ferðaþjónustunnar taldi hann að sveitarfélögin ættu að upplýsa notendur um breytingar á þjónustunni. Upplýsingapési sem barst notendum ferðaþjónustu fatlaðs fólks rétt fyrir síðustu áramót var unninn af Strætó bs. í samstarfi við starfsmenn velferðarsviða sveitarfélaganna.

Upplýsingagjöf til starfsmanna var rakin í kaflanum um mannlega þáttinn hér fyrir framan. Það verður ekki séð að starfsmenn hjá Strætó bs. hafi verið sérstaklega upplýstir um þörfina fyrir breytingar. Þeir voru vissulega upplýstir snemma í ferlinu um framtíðarhorfur sínar, sem voru að þeir myndu missa vinnuna.

## LÆRDÓMAR

Sem áður er litið til þess sem John P. Kotter skrifar um stjórnun breytinga og þau skref sem fylgja á við stjórnun breytinga. Hér á eftir er fjallað um skref fimm til átta í ráðleggingum Kotters og þau borin saman innleiðingu breytinga á ferðaþjónustu fatlaðs fólks.



Mynd 3 - Síðari fjögur skref í átta skrefa breytingaferli Kotters

### 5. Taka á andstöðu:

- Efla þarf breiðan hóp starfsmanna til virkra aðgerða að mati Kotters.
- Starfsmenn sem eru í andstöðu við breytingarnar geta orðið áhugalausir ef ekkert er að gert fljótt.
- Viðhorf starfsmanna er jafn mikilvægur þáttur og að kenna fólki á ný tæki og tól sem jafnvel tilheyra breytingunum, því þarf að gera sér grein fyrir áhættunni sem fylgir ferlinu.

Eftir undirritun samkomulags um að Strætó bs. fari með umsjón með verkefninu og annist útboð akstursþjónustu virðist samráðshópur félagsmálastjóra líta þannig á að verkefnið sé komið úr höndum sveitarfélaganna að öllu leyti. Þeir virðast ekki hafa talið að undir faglega ábyrgð þeirra félli að fylgjast með innleiðingunni og ekki var heldur settur upp formlegur samráðsvettvangur til að takast á við hana. Starfsmönnum Strætó bs. í ferðaþjónustu fatlaðs fólks var snemma í ferlinu tjáð að breytingarnar leiddu til þess að þeir misstu

störf sín. Í stað þess að segja þeim upp störfum hefði átt að virkja þau í breytingaferlinu, nýta þekkingu þeirra og starfsreynslu. Tæplega er hægt að ætlast til að fólk sinni starfi sínu af alúð með uppsagnarbréf í vasanum. Andstaða fer að skapast sem getur valdið miklu tjóni ef ekki er brugðist við henni.

#### 6. **Fagna áfangasigrum:**

- *Allt breytingaferlið kallar oft á tíðum á mikla vinnu og eru áfangasigrarnir vitnisburður um að öll vinnan sé erfiðisins virði og jafnframt að trú starfsfólks og vinnugleði sé í hámarki.*
- *Áfangasigrarnir þurfa að vera raunhæfir og í samræmi við tímalengd breytingaferlisins.*

Vorið 2014 var mikil vinna framundan við undirbúning útboðs, gerð útboðsgagna og skráningu upplýsinga í nýtt aksturskerfi. Áfangasigurinn sem vannst við undirritun samkomulagsins virðist hafa verið sá eini og síðasti sem sýnilegur er í öllu ferlinu. Starfsfólk Strætó bs. sem starfaði í framlínunni hafði ekki trú á verkefninu og vinnugleði var í algjöru lágmarki.

#### 7. **Hafa úthald:**

- *Gefast ekki upp.*
- *Mörgum hættir til að gleðjast um of yfir unnum sigri og halda því fram að verkefni sé fullunnið þegar í raun hefur átt sér stað áfangasigur.*
- *Einbeitingin getur horfið við þetta og því dregur það úr árangri. Afturbati getur fylgt í kjölfar slíkra yfirlýsinga og hætta er á því að fleiri breytingar verði framkvæmdar og yfirsýn glatist yfir nauðsynlegar breytingar.*

Í sjálfu sér var enga uppgjöf að finna í ferlinu en gallinn var sá að enginn breytingastjóri hafði verið ráðinn til þess að hafa

heildaryfirsýn. Sveitarfélögin töldu að umsjón með verkefninu væri komin úr þeirra höndum með aðkomu Strætó bs. en þar innandyra vantaði heildaryfirsýn og stjórnendum Strætó bs. hafði ekki verið skilgreind ábyrgð með upplýsingagjöf til hagsmunaaðila s.s. Sjálfsbjargar, Öryrkjabandalagsins eða til notenda ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

#### 8. **Festa nýbreytni menningar í sessi:**

- *Menning skipulagsheilda þróast yfir langan tíma og menning fyrirtækis breytist einungis eftir að aðgerðir hafa breytt hegðun fólks.*
- *Því betur sem fólk skilur og vinnur eftir ríkjandi menningu, því líklegra er að starfsfólkið skilji að þörf sé fyrir breytingarnar og að ný framtíðarsýn sé mótuð.*

Nú þegar komið er langt inn á árið 2015 liggur fyrir að byggja þarf upp þekkingu hjá Strætó bs. og skilning á þörfum notenda ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Stöðugt áreiti vondra fréttu hafði vond áhrif á starfsandann og mikilvægt að halda áfram að bregðast við því með öflugu innra og ytra upplýsingastreymi jafnt um það sem vel er gert og betur má fara.

### **Breytingastjóri**

Breyting sú sem gerð var á ferðaþjónustu fatlaðs fólks var umfangsmikið verkefni og teygðu angar þess sig víða. Þeir sneru að notendunum, starfsfólkinu, sveitarfélögunum og fyrirtækinu sjálfu. Á þeim tíma þegar búið var að upplýsa þörfina fyrir breytingar var nauðsynlegt að skilgreina hver átti á að leiða breytingaferlið. Í þessu tilviki kann að vera að einhver einn aðili eða skilgreindur vettvangur

hafi verið best til þess fallinn að stýra einstökum verkþáttum. Hins vegar snertu þessar breytingar marga ólíka þætti þvert á mörg sveitarfélög, notendur þjónustu og rekstur Strætó bs. Í ljósi þess hefði átt að fá utanaðkomandi aðila til að leiða breytingarnar sem hefði gegnt því hlutverki að horfa á heildarmyndina og samþætta alla þræði.

Tímabundinn stjórnandi (*e. interim manager*) er sérfræðingur sem er ráðinn inn í fyrirtæki til að takast á við afmarkað vel skilgreint verkefni. Ráðning slíks stjórnanda gerir kleift að fá sérfræðipækkingu sem jafnvel er ekki til staðar innanhúss (Inkson, Helsing, & Rousseau, 2001). Í þessu sambandi er hægt að benda á reynsluna sem fékkst í Orkuveitu Reykjavíkur eftir sveitarstjórnarkosningar vorið 2010. Þá var gripið til þess ráðs að ráða tímabundinn forstjóra með tvíþætt stjórnunarhlutverk. Annars vegar nokkurs konar áfallastjórnun gagnvart starfsfólki Orkuveitunnar og hins vegar breytingastjórnun sem fól í sér hagræðingu, breytingu á innviðum og innra skipulagi. Traust í samskiptum byggir á virkri upplýsingamiðlun til allra hagsmunaaðila en það hefði meðal annars verið hlutverk utanaðkomandi breytingastjóra. Hann hefði haft yfirumsjón með verkefninu og með honum hefðu síðan starfað nokkrir aðilar sem hver um sig hefði haft umsjón með ákveðnum þætti verkefnisins. Þessi hópur hefði þurft að vinna þétt saman til að samræma starfið og innan hans hefði skilyrðislaust þurft að vera þekking á málefnum notendahópsins.

### Ályktanir Innri endurskoðunar

Stjórnun breytinganna á ferðaþjónustu fatlaðs fólks eftir að hin raunverulega innleiðing átti að hefjast misfórst í stórum atriðum. Engum var falið að hafa yfirumsjón með breytingunum og samræma alla fleti breytinganna, bæði þá sem sneru að notendum ferðaþjónustunnar, starfsmönnum ferðaþjónustu fatlaðs fólks, starfsmönnum velferðarsviða sveitarfélaganna og starfsemi Strætó bs. Aðkoma samráðshóps félagsmálastjóra að málinu strax á fyrstu stigum innleiðingar og ráðning breytingastjóra hefði verið til þess fallin að greiða fyrir farsælli innleiðingu með heildarhagsmunum að leiðarljósi.

Áætlun Strætó bs. sem stjórnendur unnu eftir var áætlun um útboðsmál og innleiðingu Flex-þjónustu. Ekki var sett fram heildstæð áætlun um sameiningu ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

Stjórnendum Strætó bs. sem falið var hlutverk í ákveðnum þáttum breytinganna yfirsást margt sem öflugur leiðtogi hefði mögulega komið auga á. Með uppsögnum allra starfsmanna í ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó bs. glataðist mikilvæg þekking á þörfum notenda og því hvernig best væri að mæta óskum þeirra. Áratuga reynsla var fyrir borð borin með óljósum rökum um að nauðsynlegt væri að allir starfsmenn þjónustuvers ynnu heilsdagsstörf.

Svo virðist sem ákveðið skilningsleysi á þörfum og sérstöðu notenda ferðaþjónustunnar hafi verið til staðar hjá þeim aðilum innan Strætó sem áttu að koma að breytingum á þjónustunni. Það kann að koma á óvart þar eð Strætó hafði í mörg ár annast þessa þjónustu fyrir Reykjavíkurborg. En til þess er að líta að sá aðili sem hafði haft yfirumsjón með þjónustunni var tekinn frá því verkefni haustið 2013.

Mikil áhersla var lögð á það strax í upphafi að sama fólkið í þjónustuveri svaraði fyrirspurnum varðandi almenningssamgöngur og ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Að mati Innri endurskoðunar hefði vel mátt sameina þjónustuverin á sama stað í skrefum. Skipta fyrst í tvær einingar eftir starfsemi og nýta þannig áfram sérþekkingu þeirra sem höfðu um langt árabil unnið við ferðaþjónustu fatlaðra og taka í öðru skrefi til skoðunar sameiningu þjónustuvera almenningssamgangna og ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Eftirlit velferðarráða og velferðarsviða sveitarfélaganna á innleiðingartímanum brást. Ekki var skilgreindur farvegur fyrir upplýsingar um verkefni, sem Strætó bs. tók að sér samkvæmt þjónustulýsingu og litlar upplýsingar bárust velferðarsviðum aðildarsveitarfélaganna. Kjörnir fulltrúar stóðu ekki vaktina með spurningum á vettvangi fagráðanna um framgang verkefnisins.

Upphafi nýrrar sameiginlegrar akstursþjónustu var valin slæm tímasetning þar sem breytingarnar voru keyrðar í gegn á miklum annatíma um síðustu áramót í stað þess að bíða fram á sumar, eins og raunar hafði verið bent á í aðdraganda breytinganna að væri heppilegast.



Sú vinna sem Strætó bs. lagði í með fulltrúum Öryrkjabandalagsins, Sjálfsbjörgu og Þroskahjálp að skerpa á skilyrðum um öryggisatriði í bílum akstursþjónustunnar var árangursrík og hefur aukið til muna öryggi farþega í ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Upplýsingamiðlun í innleiðingarferlinu og upphafi breytinga brást. Annars vegar upplýsingamiðlun til notenda þjónustunnar en hún var engin fyrr en rétt í þann mund sem breytingarnar voru að ganga í garð. Slíkt kallar á óánægju og gerir fólk síður móttækilegt fyrir agnúum sem kunna að koma fram við breytingarnar sjálfar. Hins vegar voru upplýsingar í aksturskerfinu um notendur ekki nægilega traustar og góðar þegar þjónustunni var breytt 1. janúar 2015.

---

**SAMEIGINLEG FERÐAÞJÓNUSTA FATLAÐS FÓLKS Á  
HÖFUÐBORGARSVÆÐINU**

**VIÐAUKAR**

---

## HEIMILDASKRÁ

- Eyjólfur Sigurðsson. (2013). *Stutt inn grip í 50 ára starf Kiwanishreyfingarinnar á Íslandi og í Færeyjum*. Garðabær.
- Framkvæmdahópur SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks. (2011). *Lokaskýrsla*. Hafnarfjörður.
- Guðríður Ólafsdóttir. (2003). Jafnréttisganga fatlaðra í Reykjavík. *Tímarit Öryrkjabandalagsins* Nr. 58, 39-43.
- Heifetz, R., & Linsky, M. (2002). *Leadership On The Line, Staying Alive through the Dangers of Leading*. Boston MA: Harward Business Review Press.
- Herold, D. M., & Fedor, D. B. (2008). *Change The Way You Lead Change: Leadership strategies that really work*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston, MA: Harward Business School Press.
- Ríkisendurskoðun. (2006). *Umhverfisstofnun - stjórnsýsluúttekt*. Reykjavík: Höfundur.
- Strætó bs. (án dags.). *Um Strætó, saga Strætó*. Sótt 18. apríl 2015 frá Strætó: <http://www.straeto.is/um-straeto/allt-um-straeto/saga-straeto/>
- Thompson, L. L. (2012). *The Mind and Heart of the Negotiator*. 5. útg. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, Inc.

## VIÐAUKI 1 – VIÐMÆLENDUR OG TENGILIÐIR

### Viðmælendir

Andri Valgeirsson, varaformaður Sjálfsbjargar  
Bergur Þorri Benjamínsson, formaður Sjálfsbjargar  
Björk Vilhelmsdóttir, formaður velferðarráðs Reykjavíkurborgar  
Bryndís Haraldsdóttir, stjórnarformaður Strætó bs.  
Einar Örn Benediktsson, fyrrverandi stjórnarformaður Strætó bs.  
Ellen Calmon, formaður Öryrkjabandalags Íslands  
Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir, fv. upplýsingastjóri Strætó bs. og fyrrverandi formaður stjórnar Strætó bs.  
Halldór Þór Þórhallsson, fv. yfirverkstjóri hjá Strætó bs.  
Hörður Gíslason, fyrrverandi aðstoðarframkvæmdastjóri Strætó bs.  
Hörður Hilmarsson, fjármálastjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar  
Ingi Steinn Gunnarsson, fv. starfsmaður þjónustuvers ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó bs.  
Ingunn Lovísa Ragnarsdóttir, rekstrarfulltrúi félagsþjónustu Hafnarfirði  
Lára Björnsdóttir, fv. sviðsstjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar  
Páll Guðjónsson, framkvæmdastjóri samtaka sveitarfélaga höfuðborgarsvæðisins  
Rannveig Einarsdóttir, sviðsstjóri félagsþjónustu Hafnarfirði  
Reynir Kristinsson, Nýsköpun og ráðgjöf, ráðgjafi SSH  
Smári Ólafsson, sviðsstjóri ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó bs.  
Soffía Ólafsdóttir, félagsráðgjafi félagsþjónustu Hafnarfirði  
Stefán Eiríksson, sviðsstjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar  
Þorkell Sigurlaugsson, framkvæmdaráði ferðaþjónustu fatlaðs fólks  
Þórhildur Guðrún Egilsdóttir, deildarstjóri á Velferðarsviði Reykjavíkurborgar

### Tengiliðir

Ármann Kr. Ólafsson, bæjarstjóri Kópavogs  
Jóhannes Rúnar Svavarsson, framkvæmdastóri Strætó bs.  
Lúðvík Hjalti Jónsson, fjármálastjóri Garðabæjar  
Páll Guðjónsson, framkvæmdastjóri SSH  
Rannveig Einarsdóttir, sviðsstjóri félagsþjónustu Hafnarfirði  
Sigurður Snædal Júlíusson, lögmaður Mosfellsbæjar  
Snorri Aðalsteinsson, félagsmálastjóri Seltjarnarness  
Stefán Eiríksson, sviðsstjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar

## VIÐAUKI 2 – SAMKOMULAG



Samtök sveitarfélaga  
á höfuðborgarsvæðinu

### Sameiginleg ferðaþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu

Samkomulag sveitarfélaganna

Samþykkt 19.05.2014



### Samkomulag um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu

Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogsbær, Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstaður og Mosfellsbær (hér eftir nefnd sveitarfélögin) gera með sér svofellt samkomulag um ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

#### Skyldur sveitarfélaganna

1. gr.

Samkvæmt ákvæði 35. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum og leiðbeinandi reglum velferðaráðuneytisins fyrir sveitarfélög um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk frá 1. febrúar 2012 og reglum um skólaakstur grunnskóla nr. 656/2009 skulu sveitarfélög veita fötluðu fólki kost á ferðaþjónustu með það að markmiði að þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna skerðingar sinnar sé gert kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómstunda, auk aksturs á þjónustustofnanir.

#### Samræmi milli sveitarfélaga og hagkvæmni

2. gr.

Litið er á höfuðborgarsvæðið sem eitt búsetusvæði og eitt atvinnusvæði með sameiginleg grunnkerfi og er ferðaþjónusta fatlaðs fólks eitt þeirra. Með sameiginlegri ferðaþjónustu verði stuðlað að samræmi milli sveitarfélaga og fötluðum einstaklingum gert kleift að fara allra sinna ferða og til að tryggja sjálfstæði þeirra í þeim efnum með sem hagkvæmustum hætti.

3. gr.

Með sameiginlegri samræmdri ferðaþjónustu verði tryggt að fötlun einstaklinga komi ekki í veg fyrir að þeir geti stundað atvinnu, nám og notið tómstunda og afþreyingar gegn viðráðanlegu gjaldi. Ennfremur verði fötluðu fólki gert kleift með þessum hætti að nýta þjónustustofnanir og aðra þjónustu.

#### Stýring verkefnisins og umsýsla

4. gr.

Samráðshópur félagsmálastjóra ber faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu. Hann skal skipaður einum fulltrúa úr hverju sveitarfélagi. Verkefni samráðshópsins er að stuðla að góðu samstarfi og móta sameiginlegar reglur um þjónustuþætti og þjónustustig fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu, en sveitarfélögin ákvarða hvert um sig þjónustustig og gjaldskrár. Einnig fjallar hópurinn um breytingar sem verða á lagaumhverfi þessa málaflokks og áhrif þeirra, þjónustugjöld, kostnaðarskiptingu milli sveitarfélaganna og gjaldskrá grunnþjónustu við notendur eftir því sem við á. Heimilt er að setja þak á lengd ferða innan svæðisins og/eða miða greiðslur við lengd ferða. Samráðshópurinn leggur tillögur sínar fyrir stjórn SSH til samþykktar. Fulltrúi samráðshópsins skal eiga sæti í þjónustuhópi vegna umsýslu og akstursþjónustu. Samráðshópurinn kallar til sín fulltrúa notenda eftir því sem við á.

5. gr.

Sveitarfélögin eru sammála um að fela Strætó bs. umsýslu með rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við samning þennan og sameiginlegar reglur fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu, ákvörðun sveitarfélaganna um fjölda notenda, fjölda ferða og aðra tilhögun þjónustu við þá. Fyrir þessa þjónustu greiða sveitarfélögin Strætó bs. umsamið þjónustugjald.

#### Sérákvæði

6. gr.

Kópavogsbær er aðili að þessum samningi. Kópavogsbær er með verksamning við akstursaðila um samskonar þjónustu sem gildir fram í júní 2016, verði hann ekki framlengdur í samræmi við efni hans. Kópavogsbær nýtir sér því ekki þjónustu Strætó bs. að svo stöddu og tekur því ekki þátt í kostnaðardeilingu þjónustugjalds Strætó bs. fyrir en hann nýtir þá þjónustu. Óski Kópavogsbær að nýta sér þjónustu Strætó bs., skal það gert með minnst sex mánaða fyrirvara vegna akstursútboðs og annars undirbúnings. Samningar Reykjavíkur og Seltjarnarness við Blindrafélagið haldast óbreyttir.

**Kostnaður og kostnaðarskipting**

7. gr.

Kostnaður sveitarfélaganna er annarsvegar þjónustugjald til Strætó bs. vegna reksturs þjónustuvæðs, útboðs og eftirlits með verktökum, sem og reikningsgerðar og innheimtu hjá sveitarfélögunum og notendum þjónustunnar. Kostnaður vegna þessarar þjónustu skiptist milli þeirra sveitarfélaga sem nýta þessa þjónustu miðað við íbúafjölda í janúar ár hvert.

Hinsvegar greiða sveitarfélögin Strætó bs. verktakakostnað samkvæmt útboði, vegna aksturs umfram fargjöld frá notendum viðkomandi sveitarfélags. Aksturskostnaður skiptist milli sveitarfélaganna miðað við skráða notkun.

8. gr.

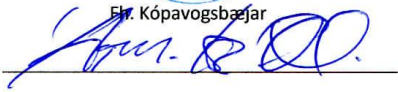
Notendur greiða gjald fyrir ferðaþjónustu samkvæmt gjaldskrá sveitarfélags þeirra.

**Gildistaka**

9. gr.

Samkomulag þetta og síðari breytingar á því skulu lagðar fyrir sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem eru aðilar að því og tekur það gildi þegar allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir hafa samþykkt það.

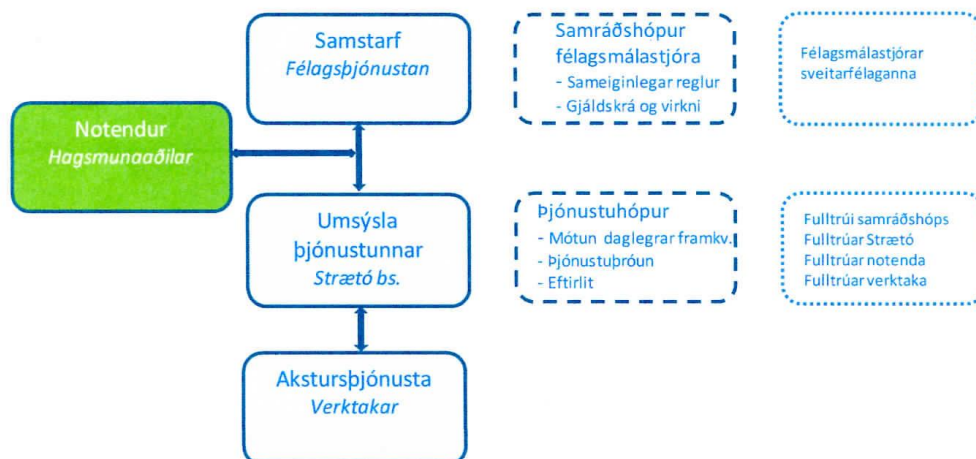
Reykjavík 19. maí 2014

|                                                                                                               |                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Fh. Hafnarfljóðar       | <br>Fh. Garðabæjar         |
| <br>Fh. Kópavogsbæjar      | <br>Fh. Reykjavíkurborgar |
| <br>Fh. Seltjarnarnesbæjar | <br>Fh. Mosfellsbæjar     |



## Fylgiskjal I

## Sameiginleg ferðaþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu



G. Jónsson  
Jón Jónsson  
Osk  
Hle

### VIÐAUKI 3 - ÞJÓNUSTULÝSING



Samtök sveitarfélaga  
á höfuðborgarsvæðinu

## Sameiginleg ferðaþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu

### Þjónustulýsing

Samþykkt 19.05.2014



Handwritten signatures in blue ink, including the name "Guðni" and several initials.

## Efnisyfirlit

|                                                                                   |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Efnisyfirlit .....                                                                | ii       |
| <b>1. Inngangur .....</b>                                                         | <b>3</b> |
| 1.1 Skilgreining hugtaka .....                                                    | 3        |
| <b>2. Hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaganna .....</b>                          | <b>4</b> |
| 2.1 Félagsþjónusta sveitarfélaganna .....                                         | 4        |
| <b>3. Hlutverk Strætó bs. ....</b>                                                | <b>4</b> |
| 3.1 Strætó bs. ....                                                               | 4        |
| 3.1.1 Þjónustuver .....                                                           | 5        |
| 3.1.2 Húsnæði, búnaður og starfsmannahald þjónustuvers .....                      | 5        |
| 3.1.3 Skipulagning ferða .....                                                    | 5        |
| 3.1.4 Þjónustutími .....                                                          | 5        |
| 3.1.5 Þjónustusvæði .....                                                         | 5        |
| 3.1.6 Pantanir og skráning reglubundinna ferða .....                              | 6        |
| 3.1.7 Ferð og ferðatími .....                                                     | 6        |
| 3.1.8 Greiðslur farþega .....                                                     | 6        |
| 3.1.9 Aðrir farþegar og aðstoðarmenn .....                                        | 6        |
| 3.1.10 Þjálfun starfsfólks Strætó bs. ....                                        | 6        |
| 3.1.11 Ráðningar hjá Strætó bs. ....                                              | 7        |
| 3.1.12 Trúnaðarskylda starfsmanna Strætó bs. og brot í starfi .....               | 7        |
| 3.2 Útboð og umsjón aksturssamninga .....                                         | 7        |
| 3.2.1 Útboð aksturþjónustu .....                                                  | 7        |
| 3.2.2 Umsjón aksturssamninga og eftirlit .....                                    | 7        |
| 3.2.3 Trúnaðarskylda verktaka, starfsmanna þeirra og brot í starfi .....          | 7        |
| 3.2.4 Þjálfun starfsmanna verktaka .....                                          | 7        |
| 3.2.5 Búnaður í bílum .....                                                       | 7        |
| 3.2.6 Uppgjör við akstursaðila .....                                              | 8        |
| 3.3 Samskipti við samráðshóp félagsmálastjóra og uppgjör við sveitarfélögin ..... | 8        |
| 3.3.1 Ábendingar og kvartanir .....                                               | 8        |
| 3.3.2 Upplýsingagjöf .....                                                        | 8        |
| 3.3.3 Uppgjör aksturskostnaðar umfram fargjöld .....                              | 8        |
| 3.3.4 Kennsla starfsfólks sveitarfélaga í notkun hugbúnaðar .....                 | 8        |
| 3.3.5 Þjónustuhópur .....                                                         | 8        |
| <b>4. Gildistaka .....</b>                                                        | <b>9</b> |

G. Hildur  
 og  
 24

## 1. Inngangur

Samkvæmt samkomulagi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks, dags. 19. maí 2014, er Strætó bs. falin umsýsla með rekstri sameiginlegrar ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt lögum þar um og sameiginlegum reglum fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu, ákvörðun sveitarfélaganna um fjölda notenda, fjölda ferða og hvaða sérþjónustu notandinn fær.

Fyrir þessa þjónustu greiða sveitarfélögin Strætó bs. umsamið þjónustugjald.

Sveitarfélögin geta ákveðið að nýta umrædda þjónustu fyrir aðra hópa svo sem eldri borgara samkvæmt sérstökum reglum þar um.

Kópavogsbær er aðili að þessum samningi. Kópavogsbær er með verksamning við akstursaðila um samskonar þjónustu sem gildir fram í júní 2016, verði hann ekki framlengdur í samræmi við efni hans. Kópavogsbær nýtir sér því ekki þjónustu Strætó bs. að svo stöddu og tekur því ekki þátt í kostnaðardeilingu þjónustugjalds Strætó bs., fyrr en hann nýtir þá þjónustu. Óski Kópavogsbær að nýta sér þjónustu Strætó bs., skal það gert með minnst sex mánaða fyrirvara vegna akstursútboðs og annars undirbúnings.

Samningar Reykjavíkurborgar og Seltjarnarnesbæjar við Blindrafélagið haldast óbreyttir.

Ábyrgð á þjónustunni er tvískipt:

- Félagsþjónusta hvers sveitarfélags ber ábyrgð á og ákveður hverjum sé heimilt að nota þjónustuna og að hve miklu leyti, þ.e. fjölda notenda og fjölda ferða og hvaða þjónustu notandinn á rétt á samkvæmt sameiginlegum reglum þar að lútandi og viðbótarákvæðum sem sveitarfélagið kann að setja.
- Strætó bs. ber ábyrgð á og mun annast alla umsýslu með rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við ákvörðun sveitarfélaganna um fjölda notenda og fjölda ferða og hvaða sérþjónustu notandinn á rétt á.

Markmið þessarar þjónustulýsingar er að lýsa nánar útfærslu þjónustunnar, þ.e. bæði hlutverki félagsþjónustu sveitarfélaganna og hlutverki Strætó bs., þannig að báðum aðilum sé ljóst hvar ábyrgð hvers verkpáttar liggur.

### 1.1 Skilgreining hugtaka

#### Ábendingar:

Athugasemdir, jákvæðar og neikvæðar, frá notendum, talsmönnum þeirra, aðstoðarfólki og bílstjórum.

#### Aðstoðarmaður:

Einstaklingur sem hefur það hlutverk að aðstoða notanda inn í bíl, vera honum til stuðnings þar, aðstoða hann út úr bíl eftir því sem við á og fylgja honum á réttan stað að ferð lokinni. Aðstoðarmenn geta ýmist fylgt bílnum eða notandanum.

#### Aksturskerfi:

Átt er við Trapeze hugbúnað sem Strætó bs. hefur keypt til skráningar notenda, röðun þeirra á bíla og söfnunar upplýsinga um akstur.

#### Fargjöld:

Greiðslur notenda sem innheimtar eru mánaðarlega hjá þeim fyrir þá þjónustu sem þeir hafa notað.

#### Ferð:

Akstur frá stað A til staðar B innan höfuðborgarsvæðisins.

Ferðatími:

Tíminn frá því að notandi kemur í bílinn og þar til hann fer úr honum.

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks:

Hugtak samkvæmt lögum; einnig er notað hugtakið akstursþjónusta.

Notendur:

Fatlaðir einstaklingar; í textanum er víðað fjallað um farþega ferðaþjónustunnar og eru þeir þá ávallt nefndir notendur.

Verktakar:

Átt er við þá aðila sem samið er við um akstur fatlaðs fólks.

Þjónusta(eða akstursþjónusta):

Vinna verktaka sem felst í því að sækja notendur, búa um þá í bílum sínum eftir því sem við á og reglur segja til um, og skila þeim á áfangastað.

Þjónustusvæði:

Höfuðborgarsvæðið frá Kjalarnesi í norðri og í Hafnarfjörð til suðurs.

## 2. Hlutverk félagsþjónustu sveitarfélaganna

### 2.1 Félagsþjónusta sveitarfélaganna

Félagsþjónusta hvers sveitarfélags fjallar um umsóknir frá notendum og ákveður fjölda ferða á ákveðnu tímabili í samræmi við óskir og þarfir viðkomandi notanda. Skal umsókn metin og afgreidd í samræmi við sameiginlegar reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu og viðbótarákvæði sem sveitarfélagið kann að setja. Þegar málsmeðferð er lokið hjá félagsþjónustu sveitarfélagsins skráir viðkomandi starfsmaður hennar sig inn í aksturskerfið og úthlutar ferðum til umsækjenda. Þegar þeirri skráningu er lokið getur notandi byrjað að nýta sér þjónustuna samdægurs.

## 3. Hlutverk Strætó bs.

### 3.1 Strætóbs.

Hlutverk Strætó bs. er í meginatriðum þrjúþætt:

#### 1. Rekstur þjónustuvera vegna ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

##### Í því felst:

- Húsnæði fyrir þjónustuver og mönnun þjónustuborðs.
- Innkaup og rekstur hug- og tæknibúnaðar til móttöku, skráningar og skipulagningar ferða með skráningarmöguleikum fyrir starfsmenn félagsþjónustu sveitarfélaganna, notendur þjónustunnar og verktaka.
- Móttaka á ferðaþöntunum frá notendum eða talsmönnum þeirra.
- Skipulagning ferða m.t.t. samnýtingar notenda til að úthlutun ferða til verktaka verði sem hagkvæmust.
- Rauntímaeftirlit með framvindu akstursþjónustunnar.
- Skráning ferða og gagnaúrvinnsla sem er grundvöllur innheimtu hjá sveitarfélaginu og notendum þjónustunnar.
- Skráning ábendinga og miðlun þeirra til sveitarfélaga og verktaka eftir því sem við á.



**2. Útboð og umsjón með samningum við verktaka.****Í því felst:**

- Öflun upplýsinga frá sveitarfélögum um áætlaða notkun eða breytingar á henni.
- Framkvæmd útboðs á akstri.
- Umsjón með samningumum akstur og eftirlit með verktökum í samræmi við kröfur útboðs, m.a. um öryggismál.
- Að kenna verktökum notkun viðeigandi hugbúnaðar.
- Gera kröfur til verktaka um þann búnað sem þarf til að annast þjónustuna.
- Uppgjör til verktaka á grundvelli skráninga í gagnagrunn.

**3. Samskipti við samráðshóp félagsmálastjóra hlutaðeigandi sveitarfélaga og uppgjör við sveitarfélögin.****Í því felst:**

- Uppgjör og innheimta fargjalda frá notendum.
- Uppgjör aksturskostnaðar umfram fargjöld og reikningsgerð til sveitarfélaganna.
- Kennsla til handa starfsfólki sveitarfélaganna á notkun viðeigandi hugbúnaðar.
- Þátttaka í störfum þjónustuhóps.

**3.1.1 Þjónustuver**

Strætó bs. starfrækir þjónustuver sem tekur við pöntunum ferða og skipuleggur þær.

Þjónustuverið er nú opið frá kl. 7:00 til kl. 22:00 alla daga vikunnar og skal sá tími eigi vera skemmri.

**3.1.2 Húsnæði, búnaður og starfsmannahald þjónustuvæðs**

Strætó bs. leggur til húsnæði ásamt innréttingum og húsbúnaði til að annast starfsemina, einnig leggur fyrirtækið til allan hugbúnað, símabúnað, tæknibúnað í bíla og rekur hann.

Strætó bs. ber allan kostnað við laun, launatengd gjöld og opinbera skatta og skyldur sem af starfsmannahaldi þjónustuvæðs hlýst.

**3.1.3 Skipulagning ferða**

Strætó bs. mun nota þar til gert aksturskerfi til að skipuleggja ferðir og raða í bíla.

Hugbúnaðurinn finnur þann bíl sem uppfyllir best ferðatilhögun notanda og þær kröfur sem eiga við um hann og ferðatíma. Bílstjóri sér pantanir á skjá í bílnum og kvittar fyrir móttöku, en þjónustuver gegnir eftirlitshlutverki. Sama á við þegar bílstjóri sækir viðkomandi notanda. Þannig er stuðlað að því að kerfið komi í veg fyrir mannleg mistök og hámarki nýtingu bíla.

**3.1.4 Þjónustutími**

Akstursþjónustan er í boði á sama tíma og þjónusta strætisvagna:

- Virka daga frá klukkan 6:30 til kl. 24:00.
- Laugardaga frá klukkan 8:00 til kl. 24:00.
- Sunnudaga frá klukkan 11:00 til kl. 24:00.
- Akstur á stórhátíðardögum er eins og á sunnudögum.

**3.1.5 Þjónustuvæði**

Þjónustuvæði akstursþjónustunnar er Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur, Seltjarnarnes, Reykjavík, Kjalarnes og Mosfellsbær.

### 3.1.6 Pantanir og skráning reglubundinna ferða

Panta má ferðir allan sólarhringinn ef notendur eru nettengdir. Viðmótið verður einfalt og tengjast notendur aksturskerfinu með hefðbundnum vafra. Ef notandinn getur ekki nýtt sér þennan kost tekur þjónustuverið við símapöntunum. Miðað er við að panta þurfi með tveggja tíma fyrirvara innan þess tíma sem þjónustuverið er opið.

Fyrst um sinn verður pöntun sem á að koma til framkvæmda frá kl 7:30 til kl. 9:30 að morgni að hafa borist fyrir klukkan 20:00 daginn áður (tveim tímum fyrir lokun þjónustuvers). Pöntun um akstur kl. 9:30 eða síðar um daginn má panta í gegnum netið alla nóttina.

Þegar ferð er pöntuð er hún skráð í aksturskerfið sem skilgreinir pöntunina í samræmi við tilgreindar sérþarfir, ef einhverjar eru.

Notanda berst staðfesting á tímasetningu brottfarar með SMS skilaboði u.þ.b. 10 mín. fyrir áætlaða komu bíls og skal frávik eigi vera meira en sem þeim tíma nemur. Notandi getur, að teknu tilliti til þessa, ráðið komu- eða brottfarartíma, þ.e. að hann geti ákveðið hvenær hann þurfi að vera kominn á ákveðinn stað eða hvenær hann vilji hefja ferðlagið.

Gert er ráð fyrir að notendur eða starfsmenn félagsþjónustu skrái með fyrirvara upplýsingar um reglubundnar ferðir, t.d. vegna vinnu, skóla eða hæfingar til að Strætó bs. geti leitað hagræðis við skipulagningu ferða.

Ekki er hægt að tryggja að hægt sé að veita þjónustu vegna hópfarða nema þær séu pantaðar með minnst tveggja sólarhringa fyrirvara. Hópur telst vera fjórir einstaklingar eða fleiri en hver notandi greiðir eftir sem áður fyrir sig.

Æskilegt er að afpöntun reglubundinna ferða sé með sem mestum fyrirvara, en þó aldrei minna en tveggja klst. fyrirvara fyrir fyrirhugaða ferð. Að öðrum kosti telst ferðin með í uppgjöri.

### 3.1.7 Ferð og ferðatími

Um sameiginlega ferðaþjónustu er að ræða þannig að fjöldi notenda í hverjum bíl er breytilegur.

Löggö er áhersla á að ferðatími hvers notanda fari ekki yfir 60 mínútur. Notendur þurfa að vera viðbúinir töfum eða breytingum á áætlun, s.s. vegna færðar eða umferðartafa á annatímum.

Notendur þurfa að vera tilbúinir til brottfarar í anddyri brottfararstaðar eða við hann á umsömdum tíma. Biðtími notanda skal að jafnaði ekki fara yfir 10 mínútur frá umsömdum tíma.

Bílstjórar aðstoða notendur frá og að anddyri sé þess þörf.

Ekki er beðið meðan notandi sinnir erindi sínu.

Bílstjórum er ekki heimilt að sinna sendiferðum fyrir notendur.

### 3.1.8 Greiðslur farþega

Greiðsla fargjalda fer fram með þeim hætti að bílstjóri kvittar fyrir notandann og færir þá gjald fyrir hverja ferð á greiðslukort og/eða í heimabanka. Notandi fær reglulega sent yfirlit yfir notkun sína. Hvert sveitarfélag um sig ávarðar kostnaðarþátttöku notanda og skráir það í gagnabanka aksturskerfisins.

### 3.1.9 Aðrir farþegar og aðstoðarmenn

Notanda er heimilt að hafa með sér einn farþega, enda greiði notandinn sama gjald fyrir hann. Börn undir grunnskólaaldri í fylgd með fötludum foreldrum greiða ekkert. Gefa verður upp upplýsingar um viðbótarfarþega við pöntun.

Félagsþjónusta sveitarfélags ákvarðar að jafnaði að notandi geti ekki ferðast einsamall og þarfnist aðstoðarmanns, og skráir það inn í aksturskerfið. Telji Strætó bs., að fenginni umsögn verktaka, að það gildi um annan notanda getur Strætó bs. óskað eftir að aðstoðarmaður fylgi honum. Aðstoðarmaður skal vera á kostnað viðkomandi sveitarfélags og greiðir ekki fargjald.

### 3.1.10 Þjálfun starfsfólks Strætó bs.

Strætó bs. ber ábyrgð á að starfsfólk sem starfar við ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk fái þá þjálfun sem nauðsynleg er til notkunar á viðkomandi hugbúnaði.

Strætó bs. ber ábyrgð á að starfsfólk Strætóbs. sé vel þjálfað til að sinna starfi sínu af hæfni og skilningi. Eftir verður til námskeiða í þeim efnum eftir þörfum.



### 3.1.11 Ráðningar hjá Strætó bs.

Strætó bs. er óheimilt að ráða starfsmenn í þá þjónustu sem hér um ræðir, sem hafa hlotið refsíðoma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Hafi umsækjandi verið dæmdur til refsingar fyrir brot á öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga skal meta áhrif þess á hæfni viðkomandi til að gegna því starfi sem um ræðir, m.a. að teknu tilliti til eðlis starfsins og alvarleika brotsins. Því mun Strætó bs. afla sérstaks sakavottorðs við ráðningar í öll störf við ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Skrifleg staðfesting embættis ríkissaksóknara og niðurstaða skal skráð og viðhlítandi öryggisráðstafanir gerðar við vörslu þess.

### 3.1.12 Trúnaðarskylda starfsmanna Strætó bs. og brot í starfi

Starfsfólk Strætó bs. skal skrifa undir yfirlýsingu um trúnaðar- og þagnarskyldu. Trúnaðarskylda helst þótt látið sé af starfi. Strætó bs. mun tryggja að starfsfólk verktaka undirriti einnig slíkt heit.

Komi upp grunur um brot rannsakar Strætó bs. málið. Niðurstaða rannsóknarinnar liggur til grundvallar framhaldi málsins. Sé um vægt brot og fyrsta brot starfsmanns að ræða skal hann áminntur. Leiði rannsóknin í ljós endurtekið brot skal starfsmanni víkið úr starfi, tímabundið eða varanlega, eftir atvikum.

## 3.2 Útboð og umsjón aksturssamninga

### 3.2.1 Útboð akstursþjónustu

Strætó bs. annast útboð akstursþjónustunnar. Í því felst m.a. greining á akstursumfangi, þörfum notenda og kröfum sem gerðar eru um búnað bíla og öryggismál.

Einnig annast Strætó bs. gerð útboðsgagna, auglýsingu útboðs, opnun tilboða og val verktaka.

### 3.2.2 Umsjónaksturssamninga og eftirlit

Verktökum er óheimilt að ráða í störf við akstursþjónustuna þá sem hafa hlotið refsíðoma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum. Hafi umsækjandi verið dæmdur til refsingar fyrir brot á öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga skal meta áhrif þess á hæfni viðkomandi til að gegna því starfi sem um ræðir, m.a. að teknu tilliti til eðlis starfsins og alvarleika brotsins.

Allt starfsfólk verktaka sem veitir fötluðu fólki þjónustuskulundirrita samþykki fyrir öflun upplýsinga úr sakaskrá óháð því hvenær það var framið.

Skrifleg staðfesting embættis ríkissaksóknara og niðurstaða hennar, skal skráð og viðhlítandi öryggisráðstafanir gerðar við vörslu gagna.

### 3.2.3 Trúnaðarskylda verktaka, starfsmanna þeirra og brot í starfi

Starfsfólk verktaka skal skrifa undir yfirlýsingu um trúnaðar- og þagnarskyldu. Trúnaðarskylda helst þó að látið sé af starfi. Komi upp grunur um brot rannsakar Strætó bs. málið. Niðurstaða rannsóknarinnar liggur til grundvallar framhaldi málsins. Sé um vægt brot – og fyrsta brot – starfsmanns að ræða skal hann áminntur. Leiði rannsóknin í ljós endurtekið eða alvarlegt brot skal starfsmanni víkið úr starfi sínu, tímabundið eða varanlega, eftir atvikum.

### 3.2.4 Þjálfun starfsmanna verktaka

Starfsfólk Strætó bs. mun með aðstoð hagsmunasamtaka fatlaðs fólks halda námskeið a.m.k. árlega fyrir starfsfólk verktaka sem annast ferðaþjónustu fatlaðs fólks, þannig að það sé vel undirbúið til að sinna starfi sínu af hæfni og skilningi. Einnig annast starfsfólk Strætó bs. nauðsynlega þjálfun í notkun aksturskerfisins sem stýrir nýtingu ökutækja og söfnun upplýsinga um veitta þjónustu.

### 3.2.5 Búnaður í bílum

Strætó bs. mun láta verktökum í té búnað til þess að taka við aksturspöntunum og skrá akstursþjónustu.

Verktakar skulu sjá til þess að annar búnaður uppfylli opinberar kröfur til fólksflutninga og sérstakar kröfur er gilda um flutning fatlaðs fólks. Starfsmenn Strætó bs. skulu gera athugasemdir við búnað ef þeir telja að hann uppfylli ekki settar kröfur og skal verktaki þá bæta úr því.

### 3.2.6 Uppgjör við akstursaðila

Umfang aksturþjónustu verktaka er fengið úr gagnagrunni aksturskerfisins sem heldur utan um akstursbeiðnir, aksturs- og ferðatíma og aksturslengd hvers bíls og verktaka.

Greitt verður fyrir akstur samkvæmt yfirliti um akstur hvers mánaðar sem Strætó bs. mun vinna úr gagnagrunni sínum. Reikning samkvæmt uppgjöri, samþykktu af Strætó bs., skal verktaki gera og leggja fram eigi síðar en 20. dag mánaðarins og verður hann þá greiddur 5 dögum eftir að hann er lagður fram. Áformað er að verktakar fái greitt annarsvegar fyrir reglubundna aksturþjónustu sem byggir á unninni og ekinni vinnustund auk mánaðarlegrar þóknunar vegna fastakostnaðar og hinsvegar tilfallandi aksturþjónustu þar sem greitt er fyrir eigna akstursstund.

### 3.3 Samskipti við samráðshóp félagsmálastjóra og uppgjör viðsveitarfélögin

#### 3.3.1 Ábendingar og kvartanir

Starfsfólk Strætó bs. tekur við öllum ábendingum og kvörtunum og skráir þær með rafrænum hætti. Ábendingar skulu berast sjálfkrafa til þeirra aðila sem málið varðar hverju sinni.

Ábendingar notenda um þjónustuna, sem berast til félagsþjónustu sveitarfélaganna skal skrá í aksturskerfið.

Verktakar og stjórnendur Strætó bs. hafa aðgang að ábendingakerfinu og fá ábendingar sendar í netpósti þegar þær berast. Þeir hafa þá þrjá sólahringa til að bregðast við og skrifa inn viðbrögð sín. Starfsmaður í þjónustuveri miðlar upplýsingum til skilgreindra aðila hjá félagsþjónustu hlutaðeigandi sveitarfélags.

#### 3.3.2 Atvik og slys

Samkvæmt lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerð nr. 920/2006 um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs á vinnustöðum, eru öll vinnuslys og óhöpp á vinnustöðum skráningarskyld, og slys sem valda lengri veikindafjarvistum en degi til viðbótar við slysdag eða þar sem grunur leikur á alvarlegu heilsutjóni eru tilkynningarskyld til Vinnueftirlitsins. Ef óhöpp eða slys verða þarf að vinna eftir samþykktum viðbragðsáætlunum Strætó bs.

#### 3.3.3 Upplýsingagjöf

Starfsfólk félagsþjónustu hvers sveitarfélags um sig getur dregið úr tölvukerfinu þær upplýsingar sem varða notendum þess. Þannig má draga út lykiltölur sem stjórnendur og aðrir starfsmenn telja sig hafa þörf á.

Strætó bs. sendir starfsmönnum félagsþjónustu sveitarfélaganna starfs- og rekstraryfirlit yfir ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk eigi síðar en í lok febrúar ár hvert. Í yfirlitinu skal gerð grein fyrir starfsemi á liðnu ári.

#### 3.3.4 Uppgjör aksturskostnaðar umfram fargjöld

Uppgjör til sveitarfélaganna á aksturskostnaði umfram fargjöld eru send þeim fyrir 20. dag næsta mánaðar með gjalddaga 10. dögum síðar.

#### 3.3.5 Kennsla starfsfólks sveitarfélaga í notkun hugbúnaðar

Starfsmenn Strætó bs. munu annast kennslu og þjálfun starfsfólks félagsþjónustu sveitarfélaganna í notkun aksturskerfisins.

Löggö er áhersla á að allir notendur verði skráðir í gagnagrunn kerfisins eins fljótt og auðið og eigi síðar en tveimur mánuðum áður en þjónustan hefst svo unnt verði að gera nauðsynlegar prófanir.

#### 3.3.6 Þjónustuhópur

Fulltrúi samráðshóps félagsmálastjóra sveitarfélaganna, Strætó bs., notenda og verktaka skipa þjónustuhóp til þess að fylgjast með framkvæmd aksturþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Þjónustuhópnum er ætlað að hittast a.m.k. á fjögurra mánaða fresti til að fara yfir framvindu þjónustunnar og árangur og fjalla um atriði sem betur mega fara.

Fulltrúi Strætó bs. boðar reglulega fundi hópsins, ritar fundargerðir, skráir ábendingar og ákvarðanir um aðgerðir. Þátttakendur í þjónustuhópnum geta kallað til aukafunda ef þörf krefur.

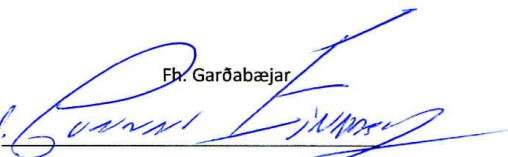
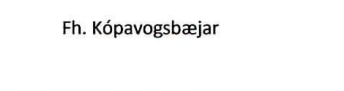
Fulltrúi Strætó bs. ber ábyrgð á að leggja fram gögn um starfsemina, taka þátt í faglegu mati hópsins á framlögðum gögnum og ákvörðun um aðgerðir sem grípa þarf til. Hafi ákvörðunin kostnaðarauka í för með skal samið um hann sérstaklega.

#### 4. Gildistaka

Þjónustulýsing þessi er nánari útlistun á þeirri umsýslu sem sveitarfélögin fela Strætó bs. með rekstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu.

Tillögur að breytingum á þjónustulýsingu þessari skulu lagðar fyrir samráðshóp félagsmálastjóra þeirra sveitarfélaga sem eru aðilar að henni og taka þær gildi þegar samráðshópurinn hefur samþykkt þær. Samráðshópurinn skal leggja tillögur að breytingum fyrir stjórn SSH telji hann þær þess eðlis.

Reykjavík 19. maí 2014

|                                                                                                               |                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Fh. Hafnarfjarðar        | <br>Fh. Garðabæjar         |
| <br>Fh. Kópavogsbæjar       | <br>Fh. Reykjavíkurborgar |
| <br>Fh. Seltjarnarnesbæjar | <br>Fh. Mosfellsbæjar    |
| <br>Fh. Strætó bs          |                                                                                                              |



## Viðauki

Heimild fyrir fjölda ferða á mánuði, alls/einkaerindi

|          | Reykjavík | Seltjarnar-<br>nes | Kópa-<br>vogur    | Garðabær                  | Hafnar-<br>fjörður | Álftanes | Mosfells-<br>bær |
|----------|-----------|--------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|----------|------------------|
| Fatlaðir | 60/18     | 60/18              | 68/24             | max<br>60/20 <sup>2</sup> | 60/16              | 60/16    | 60/16            |
| Blindir  | 60/18     | 60/18              | 68/24             | max<br>60/20 <sup>2</sup> | 60/16              | 60/18    | 60               |
| Aldraðir | 30        | 60/18              | 16/N <sup>1</sup> | <sup>3</sup>              | 8/N <sup>4</sup>   | 16       | 8/N <sup>5</sup> |

<sup>1</sup> Kópavogur, fleiri ferðir mögulegar ef viðkomandi er t.d. í dagvist.<sup>2</sup> Garðabær, metið fyrir hvern og einn eftir þörf. T.d. 60 fyrir þá sem stunda vinnu og/eða nám þar af 20 vegna einkaerinda.<sup>3</sup> Garðabær, engar reglur til um ferðaþjónustu aldraðra.<sup>4</sup> Hafnarfjörður, aldraðir í Hafnarfirði fá úthlutað 8 ferðum í ferðaþjónustu fatlaðra en þess utan fá þeir úthlutað ferðum í samræmi við þarfir vegna sjúkráþjálfunar.<sup>5</sup> Mosfellsbær, 8 ferðir ef viðkomandi er með óskerta tekjutryggingu, annars greitt fullt gjald fyrir ferð.

## Kostnaðarhlutdeild notenda

|          | Reykjavík             | Seltjarnar-<br>nes | Kópa-<br>vogur        | Garðabær         | Hafnar-<br>fjörður | Álftanes | Mosfells-<br>bær |
|----------|-----------------------|--------------------|-----------------------|------------------|--------------------|----------|------------------|
| Fatlaðir | 175/500 <sup>1</sup>  | 350                | 175                   | 350 <sup>4</sup> | 175                | 350      | 175              |
| Blindir  | 350                   | 350                | 175                   | 350              | 350                | 350      | 350              |
| Aldraðir | 350/1000 <sup>2</sup> | 350                | 500/1000 <sup>3</sup> | 350              | 175                | 500      | 350 <sup>5</sup> |

<sup>1</sup> Reykjavík, fatlaðir 175 almennt en 500 fyrir samdægursferðir hjólastólanotenda.<sup>2</sup> Reykjavík, aldraðir 1000, nema þeir sem eru undir framfærsluviðmiði TR, þeir greiða 350 sem og þeir sem samnýta ferðir. Ef tekjur umsækjenda og maka hans eru undir eða við tekjuviðmiði TR er unnt að sækja um lækun greiðslu, og greiða þá sem nemur almennu fargjaldi skv. gjaldskrá Strætó bs. hverju sinni fyrir fyrstu 16 ferðir á mánuði en 1000 kr. fyrir hverja ferð umfram 16.<sup>3</sup> Kópavogur, aldraðir 500 fyrstu 16 ferðir, 1000 eftir það.<sup>4</sup> Garðabær, fatlaðir námsmenn fá aðgang að ferðaþjónustu fatlaðra með greiðslu sem svarar til nemendakorta hjá Strætó bs.<sup>5</sup> Mosfellsbær, ellilífeyrisþegar með óskerta tekjutryggingu 350 kr. fyrir fyrstu 8 ferðir, annars fullt gjald.

(Verkis maí 2012)

## VIÐAUKI 4 – SAMEIGINLEGAR REGLUR UM FERÐAÞJÓNUSTU FATLAÐS FÓLKS



Samtök sveitarfélaga  
á höfuðborgarsvæðinu

### Sameiginleg ferðaþjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu

#### Sameiginlegar reglur

Samþykkt 19.05.2014



## Sameiginlegar reglur fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu

Eftirfarandi sameiginlegar reglur fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu grundvallast á samkomulagi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Reglurnar mynda sameiginlegan grunn en sveitarfélögunum er heimilt að vera með sértækar reglur, gangi þær ekki gegn sameiginlegu reglunum.

Reglur þessar eru settar skv. 35. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 með síðari breytingum og við gerð þeirra er stuðst við leiðbeinandi reglur velferðarráðuneytisins fyrir sveitarfélög um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk frá 24. janúar 2012.

### 1. Notendur þjónustunnar

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks er ætluð til afnota fyrir þá íbúa höfuðborgarsvæðisins (Reykjavíkur, Kópavogs, Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness) sem uppfylla eitt eða fleiri eftirfarandi skilyrða:

- Hjólástólanotendur
- Blindir
- Ófærir um að nota almenningsvagnþjónustu vegna annarrar langvarandi fötlunar.

Skilyrði er að fötlun umsækjenda falli að skilgreiningu laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 með síðari breytingum og að hann eiga ekki rétt á niðurgreiddri akstursþjónustu frá öðrum aðilum.

Þeir sem hafa fengið styrk til bifreiðakaupa frá Tryggingastofnun ríkisins og þeir sem njóta bensinstyrks skulu alla jafna ekki njóta réttar til ferðaþjónustu samkvæmt þessum reglum. Sveitarfélögin geta veitt undantekningu frá þessu vegna sérstakra aðstæðna, s.s. færðar, tímabundinna veikinda eða bilunar á bifreið viðkomandi.

Hafi einstaklingur sem orðinn er 67 ára talist fatlaður samkvæmt lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks og áður notað ferðaþjónustu fatlaðs fólks á hann rétt á því áfram á meðan þörf krefur.

### 2. Umsóknir

Umsókn um ferðaþjónustu fatlaðs fólks skal senda til viðkomandi sveitarfélags þar sem umsækjandi býr. Skal hún metin á grundvelli möguleika umsækjanda til að nýta sér þjónustu almenningsvagna og/eða aðra ferðamöguleika.

### 3. Þjónustutími

Þjónustutími ferðaþjónustu fatlaðs fólks miðast við þjónustutíma almenningsvagna Strætó bs.

Akstur á stórhátíðardögum er eins og á sunnudögum.

Miðað er við að ferðir hefjist innan þjónustutíma.

### 4. Réttur til þjónustu

Ferðir til vinnu, skóla, lækninga og hæfingar ganga fyrir öðrum ferðum. Viðmið um ferðafjölda skulu taka mið af þörfum hvers og eins. Hámark á fjölda ferða er ákvarðað af hverju sveitarfélagi fyrir sig og skráist þar í aksturskerfi Strætó. Heimilt er að veita þeim er nota þjónustuna daglega vegna vinnu eða skóla kost á fleiri ferðum.

### 5. Pantanir/afpantanir

Notendur skrá pantanir á netinu eða gegnum síma þjónustuvers Strætó bs. Tekið er á móti pöntunum alla daga á opnunartíma þjónustuvers. Ekki er hægt að tryggja að hægt sé að veita þjónustu til einstaklinga nema pantað sé með a.m.k. 2 tíma fyrirvara, þó reynt sé að bregðast við pöntunum eins fljótt og auðið er. Notendur skulu gefa upplýsingar um fastar ferðir vegna t.d. vinnu, skóla eða hæfingar til að þjónustuaðilar geti leitað hagræðis við skipulagningu ferða.

Ekki er hægt að tryggja að hægt sé að veita þjónustu vegna hópferða nema þær séu pantaðar með minnst tveggja sólarhringa fyrirvara. Hópur telst vera 4 einstaklingar eða fleiri en hver einstaklingur greiðir eftir sem áður fyrir sig.

Afpöntun reglubundinna ferða skal vera með sem mestum fyrirvara, helst deginum áður, en í undantekningartilvikum með tveggja klst. fyrirvara fyrir fyrirhugaða ferð. Að öðrum kosti telst ferðin með í uppgjöri.

## 6. Tilhögun ferða

Ferð er skilgreind í reglum þessum sem akstur frá A til B innan höfuðborgarsvæðisins. Sveitarfélögunum er heimilt að setja þak á lengd ferða innan svæðisins og /eða miða greiðslur við lengd ferða. Akstursþjónustan byggist á samnýtingu ökutækja þannig að fleiri en einn notandi ferðast að jafnaði saman.

Notendur skulu vera tilbúnir til brottfarar í anddyri brottfararstaðar á umsömdum tíma. Biðtími fyrir notendur skal að jafnaði ekki fara yfir 10 mínútur frá umsömdum tíma. Við sérstakar aðstæður skal veita notanda aðstoð við að komast frá brottfararstað í bílinn.

Ekki er beðið á meðan notandi sinnir erindi sínu.

Miða skal við að ferðatími milli staða sé svipaður og hjá almenningssvögnum.

Ferðaþjónusta fatlaðs fólks er sérhæfð þjónusta og þurfa notendur því að vera viðbúnir töfum eða breytingum á áætlun, s.s. vegna færðar og umferðartafa á annatímum.

Bílstjórum er ekki heimilt að sinna sendiferðum fyrir notendur. Notanda sem ekið er til læknis er heimilt að hringja eftir akstri tilbaka að viðtali loknu enda hafi það ekki verið vítað fyrirfram hve viðtalið tæki langan tíma.

## 7. Aðrir farþegar ogaðstoðarmenn

Notanda er heimilt að hafa með sér einn farþega og greiðir notandinn þá sama gjald fyrir hann.

Börn undir 6 ára aldri í fylgd með fötluðum foreldrum greiða ekkert gjald.

Geti notandi ekki ferðast einsamall að mati sveitarfélags skal aðstoðarmaður fylgja honum. Viðkomandi sveitarfélag greiðir laun og annan kostnað aðstoðarmanns. Fyrir aðstoðarmenn er ekki greitt fargjald.

## 8. Gjald og þjónustusvæði

Fargjald notenda fyrir ferðaþjónustu tekur mið af almenningssamgöngum og er ákvarðað í gjaldskrá hvers sveitarfélags fyrir ferðaþjónustu fatlaðs fólks.

Þjónustusvæði ferðaþjónustunnar er Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur, Reykjavík, Seltjarnarnes og Mosfellsbær.

## 9. Öryggi

Ökutæki, ökumenn og aðrir starfsmenn sem koma að ferðaþjónustu fatlaðs fólks skulu uppfylla ákvæði laga, reglugerða og leiðbeininga velferðarráðuneytisins fyrir sveitarfélög um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk frá 24.janúar 2012.

Ökumaður sem sinnir ferðaþjónustu fatlaðs fólks skal til þess, hafa aukin ökuréttindi, hafa sótt skyndihjálparnámskeið og önnur þau námskeið sem sérstaklega eru ætluð bifreiðastjórum fólksflutningabíla og lagt fram sérstakt sakavottorð við umsókn sína.

Ökumaður þarf einnig að sitja námskeið um þjónustu við fatlað fólk, þannig að hann sé vel undirbúinn fyrir það verkefni að sinna ólíkum notendum og til að auka skilning og hæfni hans í þjónustunni. Óheimilt er að ráða starfsmann til aksturs eða annarrar ferðaþjónustu sem hlotið hefur refsisdóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennrar hegningarlaga nr. 19/1940 með síðari breytingum.

## 10. Málsmeðferð

Um málsmeðferð fer skv. XVII. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

## 11. Upplýsingaöflun og samvinna

Aðstæður umsækjanda eru kannaðar svo fljótt sem unnt er eftir að umsókn hefur borist. Öflun gagna og upplýsinga fer fram í samvinnu við umsækjanda. Við meðferð umsóknar og ákvarðanatöku skal hafa samvinnu og samráð við umsækjanda eftir því sem unnt er en að öðrum kosti við persónulegan talsmann hans ef við á. Persónulegur talsmaður skal leggja fram samkomulag við hinn fatlaða, sbr. ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.



**12. Varðveisla gagna, trúnaður og aðgangur að gögnum**

Málgögn er varða persónulega hagi einstaklinga skulu varðveitt með tryggilegum hætti. Hafi starfsmenn kynnst einkahögum umsækjanda eða annarra í starfi sínu er þeim óheimilt að fjalla um þau mál við óviðkomandi nema að fengnu skriflegu samþykki viðkomandi.

Umsækjandi á rétt á að kynna sér upplýsingar úr skráðum gögnum sem varða mál hans að svo miklu leyti sem það stangast ekki á við trúnað gagnvart öðrum.

Ökumenn og aðrir starfsmenn ferðaþjónustu fatlaðs fólks skulu skrifa undir yfirlýsingu um trúnað. Trúnaðarskylda helst þó að látið sé af starfi.

**13. Heimildir til ákvarðana samkvæmt reglum þessum**

Starfsmenn félagsþjónustu hvers sveitarfélags taka ákvarðanir samkvæmt reglum þessum í umboði sveitarfélaganna.

Aðendingum notenda varðandi þjónustuna skal beina til viðkomandi sveitarfélags.

**14. Niðurstaða og rökstuðningur synjunar**

Kynna skal niðurstöðu umsóknar svo fljótt sem unnt er. Sé umsókn hafnað í heild eða að hluta skal umsækjandi fá skriflegt svar þar sem ákvörðun er rökstudd með skýrum hætti með vísan til viðeigandi ákvæða þessara reglna. Þar skal jafnframt kynntur réttur umsækjanda til að fara fram á að ákvörðun verði endurskoðuð innan sveitarfélagsins. Beiðni um endurskoðun skal koma fram innan fjögurra vikna frá því að umsækjanda barst vitneskja um ákvörðun.

Ákvörðun félagsþjónustu sveitarfélagsins er kynnt umsækjanda skriflega og um leið er honum kynntur réttur hans til málskots til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála.

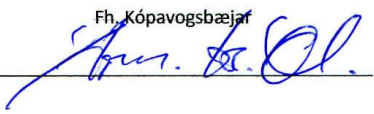
**15. Málskot til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála**

Umsækjandi getur skotið ákvörðun félagsþjónustu síns sveitarfélags til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála. Kærufrestur er þrír mánuðir frá því að tilkynning barst um ákvörðunina. Kæra telst fram komin innan kærufrests ef bréf sem hefur hana að geyma hefur borist úrskurðarnefndinni eða verið afhent pósthjónustu áður en fresturinn er liðinn.

**16. Gildistaka**

Samkomulag þetta og síðari breytingar á því skulu lagðar fyrir sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem eru aðilar að því og tekur það gildi þegar allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir hafa samþykkt það.

Reykjavík 19. maí 2014

|                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Fh. Hafnarfjarðar</p>   | <p>Fh. Garðabæjar</p>                                                                                          |
| <p>Fh. Kópavogsbæjar</p>                                                                                      | <p>Fh. Reykjavíkurborgar</p>                                                                                   |
| <p>Fh. Seltjarnarnesbæjar</p>                                                                                 | <p>Fh. Mosfellsbæjar</p>   |

## VIÐAUKI 5 – SVAR SJÁLFSBJARGAR OG ÖBÍ UM SAMRÁÐ Í FERLINU

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar  
Borgartúni 12-14  
105 Reykjavík  
Reykjavík, 23. febrúar 2015

### Efni: Ferðaþjónusta fatlaðs fólks

Í tölvubréfi frá Halli Símonarsyni dags. 10. febrúar sl. kom fram eftirfarandi ósk; *Eigendafundur Strætó bs. samþykkti 5. febrúar 2015 að fela Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar að gangast fyrir óháðri úttekt á aðdraganda, innleiðingu og framkvæmd ferðaþjónustu fatlaðs fólks (FFF) hjá Strætó bs. Í því ljósi er óskað eftir því að Sjálfsbjörg afhendi Innri endurskoðun gögn eða upplýsingar sem samtökin kunna að hafa undir höndum og varða aðkomu að breytingum á ferðaþjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Óskað er upplýsinga um stefnumótun Sjálfsbjargar í þessum efnum og það samráð sem haft hefur verið um fyrrgreindar breytingar. Óskað er eftir að ofangreind gögn verði afhent eins fljótt og kostur er.*

Upphaf þessa máls má að einhverju leyti rekja til ársins 2006 en þá voru notaðir þrír bílar frá þremur sveitarfélögum til að sækja þrjá einstaklinga í Þjónustumiðstöð Sjálfsbjargarheimilisins sem allir voru að fara niður að Reykjavíkurtjörn. Sveitarfélögunum var gert kunnugt um þessi vinnubrögð og þannig bent á mikilvægi þess að auka samvinnu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu ásamt því að skoða leiðir til að auka þjónustuna sem þá var nokkuð ósveigjanleg. Þanta þurfti allar ferðir með minnst dags fyrirvara, en hægt að fá svokallaðar samdægursferðir en þá gegn hærri gjaldi.<sup>1</sup> Frá upphafi hefur útboð á þjónustunni aldrei komið til greina af hálfu Sjálfsbjargar landssambands fatlaðra og Öryrkjabandalags Íslands.

Í framhaldinu var stofnaður starfshópur SSH (samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu) að frumkvæði Reykjavíkurborgar um ferðaþjónustu fatlaðra sem skilaði skýrslu í júní 2008 þar átti Sjálfsbjörg og ÖBÍ fulltrúa.<sup>2</sup>

Niðurstöður starfshópsins eru svohljóðandi: *Það er samdóma mat hópsins að tímabært sé að horfa á þróun ferðaþjónustu fatlaðra til framtíðar og endurskoða hvernig þjónustan er veitt af sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu með það að leiðarljósi að auka ferðamöguleika fatlaðra og bæta þjónustuna notendum til handa. Brýnt er að mati hópsins að horfa til framtíðar með hliðsjón af síaukinni þátttöku fatlaðra í samfélaginu og áherslu á að aldraðir dvelji sem lengst heima. Sveitarfélögin þurfa að bregðast við aukinni þörf íbúa fyrir ferðaþjónustu og haldi áfram sem horfir þá verður notendahópur ferðaþjónustunnar æ stærri. Því er mikilvægt að skoða*

<sup>1</sup> [http://reykjavik.is/sites/default/files/skiol\\_thjonustulysingar/fer\\_a\\_j\\_nusta\\_fatla\\_ra\\_reglur\\_mars\\_2011.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/skiol_thjonustulysingar/fer_a_j_nusta_fatla_ra_reglur_mars_2011.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.kopavogur.is/files/felagsthjonusta/ferdathjonusta\\_a\\_hofudborgarsvaedinu\\_%20LOKA\\_%2006062\\_008%20\(2\).pdf](http://www.kopavogur.is/files/felagsthjonusta/ferdathjonusta_a_hofudborgarsvaedinu_%20LOKA_%2006062_008%20(2).pdf)

*heildarmyndina og horfa til þess hvernig megi samnýta ferðir notendum í hag og með hagræði að leiðarljósi. Ljóst er að styrkja þarf almenningssamgangnakerfið fyrir þá sem geta nýtt sér það með stuðningi. Að mati hópsins er farsælast að horfa til framtíðar og skoða þjónustu Strætó bs. með hliðsjón af þörfum fatlaðra og annarra sem nú eiga erfitt með að nýta sér þjónustu fyrirtækisins.*

Þá var stofnaður annar starfshópur innan SSH um ferðaþjónustu fatlaðra sem skilaði skýrslu 19. ágúst 2011. Í þeirri skýrslu er lagt til að samvinna eigi að vera um ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk á öllu höfuðborgarsvæðinu.<sup>3</sup>

Hvorki Sjálfsbjörg lsf. né ÖBÍ áttu sæti í þeim hópi.

Vinnuhópur SSH tekur síðan við vinnslu á málinu þann 1. mars 2012.

Verkís, verkfræðistofa er fengið til að kanna hagkvæmni þess að bjóða verkið út og skilar skýrslu um málið 23. maí 2012. Þar er lagt til að samdar verði sameiginlegar reglur um þjónustuna fyrir allt svæðið á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks og leiðbeininga velferðarráðuneytisins.

Sjálfsbjörg lsf. sendi ályktun frá sambandsstjórnarfundum 13. október 2012. Þar sem afstaða mannréttindaráðs Reykjavíkurborgar svo og borgarráðs þar sem útboð á þjónustunni er lagt til, er hörmuð, en í fundargerð borgarráðs kemur fram eftirfarandi;

*Lögð fram svohljóðandi umsögn borgarráðsfulltrúa Samfylkingar, Besta flokksins og Sjálfstæðisflokks um tillögur vinnuhóps um sameiginlegt útboð sveitarfélaga á akstri vegna ferðaþjónustu við fatlað fólk:*

*Borgarráð vill að mannréttinda fatlaðs fólks verði ætíð gætt og að unnið verði að þjónustu við fatlað fólk í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks. Nú er verið að huga að útboði í ferðaþjónustu með það að markmiði þróa þjónustuna í takt við þarfir notenda, gera hana sveigjanlegri og að þjónustustig verði eftir með samdægursþjónustu. Er talið að þetta sé hægt innan núverandi fjárhagsramma þar sem hagræðingu má ná fram með útboði. Því finnst borgarráði rétt að SSH (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu) vinni áfram útboð í ferðaþjónustu fatlaðra. Mikilvægt er að SSH hafi samráð við notendur og hagsmunasamtök þeirra vinni málið þannig að sátt sé um ferðaþjónustuna við notendur og hagsmunasamtök þeirra m.a. við gerð útboðsgagna þar sem þjónustuviðmið verða skilgreind.*

*Borgarráð leggur áherslu á þau sjálfsögðu mannréttindi fatlaðs fólks og allra að almenningssamgöngur eigi að vera aðgengilegar öllum. Í lögum um málefni fatlaðs fólks kemur fram að sveitarfélög skulu gefa fötluðu fólki kost á ferðaþjónustu. Markmið ferðaþjónustu fatlaðs fólks er að gefa þeim sem ekki geta nýtt sér almenningssfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómstunda. Meðan almenningssamgöngur geta ekki mætt þörfum stórs hóps fatlaðs fólks felst virðing við hópinn í því að viðurkenna að hann þarfnist sértækra úrræða og leita leiða til að mæta þeirri þörf.<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Samanber minnisblað Harðar Hilmarssonar fjármálastjóra VEL hjá Reykjavíkurborg dags. 13 júní 2013.

<sup>4</sup> <http://fundir2.reykjavik.is/upload/files/Borgarr%C3%A1%C3%B0%202009.pdf>

Eftir fundi með hagsmunahópum, samanber fundargerðir Verkís frá 21. janúar 2013, upplýsingafundi með þjónustuaðilum 29. janúar 2013, líka frá verkfræðistofunni Verkís, er forval lagt til 21. maí 2013 og í framhaldinu útboð. Verkís var falið að gera minnisblað sem var samantekt af ofangreindum fundum. Þar er dregið saman það sem notendur og veitendur sjá að betur mætti fara í þjónustunni. Ekki er ástæða til að fara djúpt yfir þessi minnisblöð en helstu punktar eru, aukinn sveigjanleiki, samdægursþjónusta, samnýting ferða þegar fólk ferðast saman frá A til B og að notendum verði sent SMS, smáskilaboð í farsíma þegar bíll er væntanlegur. Síðast en ekki síst að þjónustan verði áreiðanlega þannig að hægt sé að stóla á þjónustuna hvað varðar tímasetningar.

Sérstaka athygli vekur umrædd setning í skýrslu Verkís dags 29. janúar 2013 en þar segir; *Nýr verktaki yrði að byrja á rólega tímanum t.d í júlí...Nýr verktaki sérstaklega einhver með enga reynslu, þarf tíma til að læra inn á þjónustuna og hvernig kerfið virkar.*

Minnisblað Harðar Hilmarssonar fjármálastjóra velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og hópstjóra vinnuhóps SSH um ferðaþjónustu fatlaðs fólks dags. 13.06.2013 er lagt fram í velferðarráði Reykjavíkurborgar þann 20. júní 2013. Minnisblaðið fjallar um stöðu útboðsmála.

Í framhaldi af þeim fundi kemur eftirfarandi tölvupóstur frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar dags. 26 júní 2013.

*Í minnisblaði fjármálastjóra Velferðarsviðs um stöðu útboðsmála í ferðaþjónustu fatlaðs fólks þar sem fram koma tillögur starfshóps Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu segir að drög að reglum hafi verið unnar í samráði við hagsmunasamtök. Í gögnum er ekkert sem getur staðfest umrætt samráð. Því er óskað eftir formlegri umsögn hagsmunaaðila. Jafnframt er óskað eftir greiningu Velferðarsviðs á því hvaða breytingar yrðu miðað við núverandi reglur ef tillögur starfshóps SSH yrðu að veruleika.*

Sjálfsbjörg Isf. sendir inn umsögn dags. 19. júlí 2013 þar sem lagt er til að úttekt verði gerð á núverandi þjónustu, þar sem farið var fram á að stórt úrtak notenda þjónustunnar yrði spurður hvað mætti bæta og hvað væri í góðu lagi í þjónustunni. Sjálfsbjörg Isf. hafði lagt til á fundi með velferðarráði Reykjavíkurborgar meira en ári áður, eða 7. febrúar 2012, sjá síðustu glæru í kynningu Sjálfsbjargar: „Samtökin (Sjálfsbjörg Isf.) geta ekki samþykkt að ráðist verði í útboð þjónustunnar nema að ráðist verði fyrst í könnun á þeirri þjónustu sem nú er veitt.“

Skemmst er frá því að segja að slík þjónustukönnun var ekki framkvæmd.

Ásta Dís Guðjónsdóttir formaður Sjálfsbjargar félags fatlaðra á höfuðborgarsvæðinu (eitt aðildarfélag Sjálfsbjargar Isf.) sendir inn athugasemdir þann 6. ágúst 2013 vegna fyrirhugaðs útboðs og þeirra skilyrða sem settar voru í drögum að sameiginlegum reglum fyrir ferðaþjónustu fatlaða.

Það er skoðun Sjálfsbjargar lsf. og Öbí að lengi hafi verið skortur á að farið sé að gildandi öryggiskröfum, sem að stofni til eru 10 ára gamlar.<sup>5</sup> Því er það beinlínis rangt að öryggiskröfur hafi verið hertar sérstaklega nú með nýju fyrirkomulagi á akstri.

Sjálfsbjörg lsf. og Öbí hefur aldrei hugnast þær hugmyndir um að farið verði í útboð á þjónustu sem þessari. Ljóst er að hætta geti verið á að öryggi og þjónusta við farþega verði höfð í lágmarki þegar lægstbjóðanda býðst verkið. Mikilvægast hefði verið að velja þann sem best veldur verkinu og leggur metnað í þjónustuna þar sem öryggi hefði verið haft í fyrirrúmi. Það er mat Sjálfsbjargar lsf. og Öbí að illa hafi verið staðið að útboðsmálum og skilgreining um þjónustupörf hafi ekki verið skýr enda ekki haft samráð við notendur. Niðurstaðan er því sú að ekki hefði átt að fara með þessa þjónustu í útboð. Aðrar leiðir hefðu verið vel færar og eru Sjálfsbjörg lsf. og Öbí reiðubúin til samstarfs.

Áfram var unnið með málið hjá SSH samanber fundargerðir vinnuhóps.

Þar er meðal annars rætt um að svæðisskipta höfuðborgarsvæðinu þannig að ákveðnir bílar fari ekki út fyrir tiltekin svæði. Í fundargerð í mars 2012 er farið yfir reynslu Strætó af rekstri ferðaþjónustunnar. Þar segir: „Eiginleikar bílstjóranna skipta sköpum um þjónustuna það er [að segja] reynsla þeirra og afstaða til verkefnisins. Þeir þrettán bílstjórar sem annast aksturinn nú á 10 bílum Strætó eru af þeim sökum „handvalin elíta“, flestir með langa reynslu.“ Þrátt fyrir þessa lýsingu Harðar Gíslasonar, fulltrúa Strætó, virðist það aldrei í ferlinu hafa hvarflað að vinnuhópnum, stjórn Strætó, framkvæmdastjórn né kjörnum fulltrúum að efast mætti um þá ákvörðun að færa aksturinn; það er framkvæmdina sjálfa, út úr fyrirtækinu í hendur verktaka. Nákvæmlega sama lýsing ætti að vera um starfsfólk sem starfaði í þjónustuverinu, starfsfólki sem sagt var upp störfum.

Þann 12. nóvember 2013 er lagt fram minnisblað Strætó bs. vegna Flex þjónustu, Skýrsla Mannvits um hagkvæmnismat á þjónustunni. Strætó leggur til frestun á fyrirhuguðu útboði á ferðaþjónustu fatlaðra. Vinnuhópurinn sér ekki að skýrsla Mannvits gefi tilefni til frestunar enda áréttar Hörður Hilmarsson að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu ásamt stjórn SSH hafi samþykkt að áfram skuli unnið með tillögur vinnuhópsins og að komið sé að næstu skrefum í málinu (forval).

Það vekur hins vegar furðu að á sama fundi, talar vinnuhópurinn um forval og að hagsmunaaðilum verði gert grein fyrir stöðu málsins, það er að akstursþjónustan sé á leið í forval. Undirrituðum þykir þetta harla undarlegt enda verði þjónustunni ekki breytt mikið þegar búið sé að draga után hana ramma sem passar í forval á verktökum.

Á næsta fundi þar á eftir (29. nóvember 2013) er komin fram ósk frá Strætó um að þeir annist rekstur þjónustuvers en að áfram verði unnið að því að bjóða akstursþjónustuna út eins og áður hafði verið ákveðið. Þar virðist verða ákveðið kúvending í áður ákveðinni afstöðu SSH og þar með vinnuhópsins en hún var sú að Strætó ætti ekki að koma nálægt verkefninu, en á umræddum fundi er aftur opnað fyrir aðkomu Strætó.

<sup>5</sup> [http://www.samgongustofa.is/media/umferd/leyfi-og-umferdareftirlit/Reglugerd-um-gerd-og-bunad-okutaekja\\_20141020.pdf](http://www.samgongustofa.is/media/umferd/leyfi-og-umferdareftirlit/Reglugerd-um-gerd-og-bunad-okutaekja_20141020.pdf)



Á næstu fundum er síðan áfram unnið með málið það er á fundi 7. janúar 2014, þar sem lagt er fram minnisblað um útboð á þjónustunni dags. 5. desember 2013 en einnig 31. janúar 2014 þar sem lagt var fram ódagssett minnisblað til stjórnar SSH. Næstu fundir eru síðan 12., 21. og 28. mars. Þann 1. apríl er nokkur mynd komin á málið þar sem teknar eru síðustu yfirferðir á sameiginlegar reglur og þjónustulýsingu á verkefninu.

Áttundi liður í fundargerð frá 21. mars 2014 stingur þó í augu en þar segir; *Ástæða þykir til að skerpa á þeirri fyrirætlan að akstur hefjist samkvæmt nýju fyrirkomulagi um næstu áramót og að sett verði ákveðin dagsetning þar að lútandi.*

Er þetta í algjöru ósamræmi við ráðleggingar Verkís samanber minnisblað frá 20. ágúst 2013 um að byrjað verði í júlí, á rólegasta tímanum.

Sú persónulega nálgun í þjónustu sem farið hefur forgörðum eftir nýtt fyrirkomulag tók gildi er fötluðu fólki afar mikilvæg en á fundi Sjálfsbjargar lsf. með sviðsstjóra akstursþjónustu 21. maí 2014 var spurt um hvort hún yrði ekki áfram til staðar. Svar sviðsstjóra var eftirfarandi; [Hann] sagði að hún ætti að verða, þar sem samspil forrits og fastra ferða gerir það að verkum að kerfið setur sama bílstjóra í svipaðar eða sömu ferðir líkt og nú er. Tölvukerfið passar upp á að einstaklingar með ólíkar þarfir fari ekki saman í ferð, t.d einstaklingar sem eru með mjög mismunandi þarfir eða sérstök vandamál.

Ekki er að sjá að þetta hafi gengið eftir.

Samandregið liggur það nokkuð ljóst fyrir að ekki var farið eftir þeim ráðleggingum sem gefnar voru. Ekki var gerð þjónustukönnun, ekki var byrjað á rólegasta tímanum og ekki haldið í þá þekkingu sem var til staðar.

Fargjöld voru ekki í samræmi við fargjöld fyrir almenningssamgöngur eða 1.100 kr. fyrir ferðir umfram 60 ferðir í mánuði ( í Reykjavík) .<sup>6</sup> Eins var reynt að takmarka ferðafjölda í hverjum mánuði í fleiri sveitarfélögum. Umræddar reglur voru settar í lok árs 2014 en síðan dregnar til baka í byrjun árs 2015.

Er því ljóst að eftirleikurinn var eins og hann var vegna þess að litið var framhjá ýmsum staðreyndum í málinu, öll hættumerki og varnaðarorð hunsuð, en þess í stað keyrt áfram í stað þess að staldra við og taka leiðbeiningum. Er ljóst að vinnuhópur SSH á stóran þátt í þeim óskunda sem við búum við í dag þrátt fyrir að Strætó bs. beri endanlega ábyrgð á framkvæmd þjónustunnar.

f.h Sjálfsbjargar lsf.



---

<sup>6</sup> <http://www.ruv.is/frett/ferdakostnadirinn-threfaldast>



Grétar Pétur Geirsson formaður Sjálfsbjargar Isf.

A handwritten signature in blue ink, reading "Bergur Þorri Benjamínsson".

Bergur Þorri Benjamínsson varaformaður Sjálfsbjargar Isf.

f.h. ÖBÍ

A handwritten signature in blue ink, reading "Ellen Calmon".

Ellen Calmon formaður ÖBÍ

## VIÐAUKI 6 – SVAR ÞROSKAHJÁLPAR

Hallur Símonarson innri endurskoðandi  
Reykjavíkurborgar  
Ráðhúsinu  
150 Reykjavík

Reykjavík 23. febrúar 2014

Sæll Hallur.

Við hjá Þroskahjálpi höfum verið að skoða í okkar gögnum hvaða bréf finnast varðandi beiðni þína dagsetta 18. febrúar sl. Það er alltaf álitamál hversu langt aftur í tímann á fara við slíka gagnaöflun en skoðun okkar nær aftur til ársins 2004.

**Fylgigögn 1.** Samtökunum berast drög að reglum um ferðaþjónustu til umsagnar dagsett 11. nóvember 2004. Samtökin svara með bréfi dagsettu 23. nóvember þar sem fram kemur m.a. gagnrýni á langan biðtíma/pöntunartíma og fjölda ferða sem samtökin höfðu áður komið á framfæri. Samtökin lýsa yfir vilja sínum til viðræðna við Félagsþjónustuna. Við því er brugðist með bréfi dagsettu 26. nóvember þar sem samtökunum er boðið til fundar 14. desember 2004. Ekki eru til nein gögn um árangur þess fundar.

**Fylgigögn 2.** Bréf barst frá velferðasviði dagsett 27. febrúar 2006 þar sem óskað er eftir fulltrúa frá Þroskahjálpi í samstarfshóp varðandi ferðaþjónustu fatlaðra. Samtökin skipa fulltrúa með bréfi dagsettu 11. mars 2006. Engin gögn til hjá samtökunum um vinnu þess hóps eða niðurstöður.

**Fylgigögn 3.** Þroskahjálpi fær boð í bréfi dagsettu 15. nóvember 2006 um að koma á fund um reynsluna af reglum um ferðaþjónustu sem samþykktar höfðu verið 19. október 2005. Í sameiginlegu áliti fulltrúa hagsmunasamtaka í framhaldi af þeim fundi koma fram mikil vonbrigði að ekki eigi að framkvæma reglurnar eins og til stóð m.a. hvað varða ferðir samdægurs og að 13 mánuðum eftir samþykkt þeirra sé borið við að undibúningur sé ekki nægur. Þessu áliti er fylgt eftir með sameiginlegri áskorun frá Þroskahjálpi og ÖBÍ dagsettri 2. desember 2006.

**Fylgigögn 4.** Þroskahjálpi og Sjónarhóll óska eftir með bréfi dagsettu 3. júlí 2008 að fá uppgefið reynslu af breytingum sem gerðar voru á reglum ferðaþjónustunnar 2007 um samdægurs pantanir hjá ákveðnum hópi fatlaðs fólks. Jafnframt hvort til stæði að veita öðrum hópum slíkan aðgang. Svar berst með bréfi dagsett 7. ágúst 2008 um að tiltölulega fáir væru að notfæra sér þessa þjónustu en „ekki hefði verið tekin ákvörðun um að auka þjónustuna“.

**Fylgigögn 5.** Velferðasvið boðar til samráðsfundar um ferðaþjónustu fatlaðs fólks með bréfi dagsettu 14. mars 2011. Ástæða bókanar velferðaráðs frá 3. febrúar 2011 um samráð við notendur, í framhaldinu er skipaður samráðshópur með fulltrúa frá Þroskahjálpi sem skilar áliti í maí 2011.

**Fylgigagn 6.** Sameiginleg stefnuskrá hagsmunasamtaka fatlaðs fólks vegna sveitarstjórnakosninga 2014, var kynnt um allt land.

**Fylgigagn 7.** Beiðni um umsögn vegna draga af reglum um ferðaþjónustu fatlaðs fólks dagsett 10. nóvember 2014 ásamt umsögn samtakanna dagsettri 18. nóvember 2014.

**Fylgigrein 8.** Blaðagrein í Fréttablaðinu og jafnframt send til allra fulltrúa í velferðaráði með ósk um fund með ráðsmönnum. Slíkur fundur haldinn þann 14. janúar í framhaldi var gjaldskrá breytt.

Undirritaður sat einnig fund 6. febrúar 2014 ásamt fleiri fulltrúum hagsmunasamtaka og notenda með fulltrúum Reykjavíkurborgar og Verkís þar sem farið var yfir nýjar reglur um ferðaþjónustu svo og reglur um útboð. Þær reglur voru síðan sendar í tölvupósti til skoðunar og umsagnar. Auk þess er ótalið fjöldi munnlegra athugasemda við ferðaþjónustuna í gegnum árin svo og fundir með notendum.

Kveðja

f.h. Landssamtakanna Þroskahjálpar

Friðrik Sigurðsson, framkvæmdastjóri

## VIÐAUKI 7 – VIÐBRÖGÐ SAMRÁÐSHÓPSINS OG STRÆTÓ BS.

### Viðbrögð samráðshóps félagsmálastjóra

Vísað er til tölvupósts 5. maí sl. sem hefur að geyma drög að úttekt á aðdraganda, innleiðingu og framkvæmd á ferðaþjónustu fatlaðs fólks. Samráðshópur félagsmálastjóra fékk upplýsingar um það á fundi sínum 6. maí sl. að úttektin lægi fyrir í drögum og þau drög hefðu verið send tengiliðum einstakra sveitarfélaga til yfirferðar og athugasemda. Á fundinum var [... ákveðið] að senda inn almenn viðbrögð vegna draganna vegna starfa og ábyrgðar samráðshóps félagsmálastjóra.

Eins og fram kemur í úttektardrögunum voru samráðshópi félagsmálastjóra falin ákveðin verkefni og ábyrgð í tengslum við umrætt samstarfsverkefni sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Samráðshópurinn sinnti þeim hlutverkum sínum á reglubundnum fundum, en hópurinn hefur um árabíl hist á reglubundnum fundum á tveggja vikna fresti þar sem málefni fatlaðs fólks er til umfjöllunar. Á þeim fundum hafa málefni ferðaþjónustu fatlaðs fólks komið til umfjöllunar reglulega, m.a. komu ftr. Strætó bs. á fund samráðshópsins tvívegis sl. haust til að upplýsa um stöðu og framvindu verkefnisins. Á þeim fundum kom ekki annað fram en að undirbúningur verkefnisins gengi í aðalatriðum vel og í samræmi við áætlun, en eftir því var gengið af hálfu samráðshópsins að fá upplýsingar um stöðu mála vegna m.a. gagnrýni og athugasemda sem fram komu í byrjun nóvember er nýtt tölvukerfi var tekið í notkun og vegna fleiri atriða. Upplýsingar frá Strætó bs. gáfu hópnum ekki tilefni til sterkari inngripa á þessum tímapunkti. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að öll framkvæmd og innleiðing verkefnisins var í höndum Strætó bs. eins og skýrt kemur fram í úttektinni.

Í byrjun þessa árs þegar alvarlegir hnökrar komu fram í framkvæmd ferðaþjónustunnar átti [...] ftr. í umræddum samráðshópi, sem og ftr. samráðshópsins í svonefndum þjónustuhópi, daglega fundi með stjórnendum og starfsmönnum Strætó bs. Það fyrirkomulag var viðhaft stærstan hluta janúarmánuðar sl. og fram til þess að sérstök stjórn var sett yfir ferðaþjónustu fatlaðs fólks hjá Strætó bs. í byrjun febrúar sl. Framangreint inngrip og eftirlit af hálfu samráðshópsins í byrjun janúar sl. er í samræmi við þá ábyrgð sem samráðshópi félagsmálastjóra er falið í þessu verkefni.

### Viðbrögð Strætó bs.

Álit starfsmanna Strætó er að skýrslan lýsi mjög vel aðdraganda og innleiðingarferli að mestu skv. þeim upplýsingum sem þeir höfðu og unnu eftir.

[...] Það er fjallað um það að alvarlegt sé að fólki með reysnlu hafi verið sagt upp. Að okkar mati var staðið mjög faglega að því að ganga frá starfslokum fyrrum starfsmanna og þeir hvattir til að sækja um. Um var að ræða mikla kerfisbreytingu og þeir starfsmenn sem um ræddi voru starfandi í ferðaþjónustu í Reykjavík en tekin var upp ein þjónusta fyrir allt höfuðborgarsvæðið og því nauðsynlegt að ráða fólkið inn á nýjum forsendum. Einnig var frá 1. nóvember til loka desember kerfið rekið af eldri starfsmönnum og voru þá sömu vandamálin að koma upp og komu upp á árinu 2015. Einnig er ágætt að komi fram að 3 af fyrrum starfsmönnum voru ekki við störf í ferðaþjónustunni frá því um mitt ár 2014 vegna veikinda. Hér teljum við að mestu hafi skipt að þetta er ekki úrslitaatriði, frekar það að um viðamikla kerfisbreytingu var að ræða, með nýju þjónustustig, nýjum akstursaðilum o.fl. sem fór ekki vel í notendur eða hagsmunasamtök.

Okkur finnst einnig ekki vera nægjanlega mikið gert úr því hvað mikil skortur var á upplýsingum um notendur hjá sveitarfélögum og fengust takmarkaðar upplýsingar frá þeim þrátt fyrir óskir frá Strætó, það hlýtur alltaf að vera hlutverk sveitarfélaga að halda utan um þessar upplýsingar og koma til Strætó.

Eitt megin markmið á upptöku sameiginlegrar ferðaþjónustu fatlaðs fólks var að færa þjónustuna úr því að vera persónuleg/persónubundin í það að vera í samræmi við þá þjónustu sem veitt er í almenningssamgöngum. Að mati okkar er þessum þætti ekki gert nógu hátt undir höfði í skýrslunni því hér var himinn og haf á milli þjónustulýsingu sveitarfélaga og hagsmunaaðila og olli töluverðum vandræðum í upphafi þar til þessu var breytt aftur í átt að persónulegri/persónubundinni þjónustu. Hér kemur einnig inn í að sveitarfélögin voru ekki með nægjanlegar upplýsingar um sína notendur og þeirra þarfir.

Að lokum teljum við að skv. breytingarmódeli Kotter hafi sá þáttur sem snýr að úthaldi/þrautseigju hafi algjörlega skort og var gripið inn í ferli sem var í breytingu of snemma og þannig fékk þjónustan ekki að sníða þá agnúa sem upp komu heldur hafi verið gripið inn í of fljótt. Það er að okkar mati skortur á úthaldi. Vissulega kom upp alvarlegt tilvik, en það snéri fyrst og fremst að mannlegum mistökum ekki að allt kerfið væri fallið.