



Alþingi
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. maí 2017
VEL2017050009

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir.
Þingskjal 571 - 438. mál.**

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 3. maí 2017, þar sem frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir er sent Reykjavíkurborg til umsagnar.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur það jákvætt að fram sé komið frumvarp að nýjum heildarlögum um málefni fatlaðs fólks þar sem innleidd eru tiltekin ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem liður í fullgildingarferli Íslands á samningnum. Þá er það mjög þarft að skýra óljós skil milli þjónustu á sviði fötlunarmála annars vegar og á sviði öldrunarmála hins vegar. Jafnframt eru sett fram í frumvarpinu ýmis nýmæli sem fela í sér auknar kröfur til þjónustu sveitarfélaga. Þar sem hér er um að ræða viðamikil frumvarp sem fjallar um marga þjónustuþætti er frestur til að skila umsögn of skammur. Innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar starfa margir sérfræðingar með mikla reynslu af þjónustu við fatlað fólk og telja verður það mikilvægt að fá álit slíkra sérfræðinga á þeim breytingum sem innleiddar verða ef frumvarp þetta verður að lögum. Þá er jafnframt ljóst að verulegur kostnaðarauki verður af ákveðnum breytingum ef frumvarpið nær fram að ganga og því er lögð áhersla á samráð við Reykjavíkurborg hvað það varðar. Því er af hálfu Reykjavíkurborgar áskilinn réttur til að koma fram með ítarlegra kostnaðarmat á síðari stigum. Þá eru umsagnir til Alþingis jafnan lagðar fyrir borgarráð til kynningar en það reyndist eigi unnt vegna hins knappa tíma sem veittur er til að skila umsögn um frumvarpið.

Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. frumvarpsins : Skilgreiningar.

1. og 2. tl. Ákveðin skörun er á milli 1. og 2. tl. og mætti því e.t.v sameina þessar skilgreiningar. Um getur verið að ræða ýmis konar ástand fólks sem ekki getur talist fötlun en getur þó leitt til hindrana í samfélaginu. Greina þarf á milli þeirra sem eru fatlaðir og þeirra sem eru öryrkjar án fötlunar og standa vörð um þá meginreglu að samfélagslegur stuðningur sé fyrst og fremst ætlaður þeim sem eru í mestri þörf fyrir hann. Ljóst er að innleiðing á ákveðnum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks mun verða til þess að gerðar verða meiri kröfur til þjónustunnar. Þá hefur þróun innan þjónustunnar eftir yfirfærslu frá ríki til sveitarfélaga verið sú að umsækjendum um þjónustu hefur fjölgað og gera verður ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram á næstu árum.

3. tl. Fram kemur að styðjast skuli við samræmdar aðferðir við mat á stuðningsþörfum. Mikilvægt er að fram komi í greinargerð um hvaða aðferðir sé að ræða, t.d. hvort um svokallað SIS-mat sé að ræða (Supports Intensity Scale).

5. tl. Betur fer á að hafa síðari málslíð 5.tl. í 10. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um notendasamninga. Mikilvægt er að gæta að því að fólki með þroskahömlun sé einnig gert fært að gera slíka samninga.

7. tl. Skilgreining á teymi fagfólks. Hvað gagnreyndar matsaðferðir varðar er rétt að fram komi um hvaða aðferðir geti verið að ræða. Óljóst er hér hvort átt sé við SIS-mat.

12. tl. Skilgreining á viðeigandi aðlögun þyrfti að vera skýrari þar sem um er að ræða nýmæli í lögum.

3. gr. frumvarpsins: Réttur til þjónustu.

Í 2. mgr. 3. gr. er fjallað um skilin á milli öldrunarþjónustu og fötlunarþjónustu. Lagt er til að gerðar verði samhlíða breytingar á lögum um málefni aldraðra til að skýra skilin fullkomlega.

4. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Þar kemur fram að fatlaður einstaklingur eigi rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa og á lögheimili. Lagt er til að ákvæðið verði svohljóðandi:

Fatlaður einstaklingur á rétt á þjónustu í því sveitarfélagi þar sem hann kys að búa og á lögheimili.

Rétt er að fram komi að mismunandi túlkun hefur verið uppi varðandi það hvað orðalagið „kys að búa“ feli í sér. Ljóst er að með 1. mgr. 5. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 er átt við að einstaklingur eigi rétt á að velja í hvaða sveitarfélagi eða á hvaða þjónustusvæði hann býr. Af greinargerð með frumvarpi til núgildandi laga má sjá að ekki er átt við að einstaklingur geti valið hvar hann búi innan sveitarfélags eða þjónustusvæðis eða að hann geti kosið hvaða búsetuúrræði hann fái úthlutað af hálfu sveitarfélagsins.

Lagt er til að lokamálsliður 4. mgr. 3. gr. hljóði svo:

Skal sveitarfélag þá taka umsókn til meðferðar og tryggja, í samvinnu við umsækjanda og eftir atvikum sveitarfélag sem flutt er frá, samfellu í þjónustunni við flutningana eins og unnt er.

4. gr. frumvarpsins: Yfirstjórn og eftirlit ráðherra.

Í ákvæðinu er kveðið á um nýmæli þess efnis að ráðherra sé falið úrskurðarvald um lögmati reglna sveitarfélaga. Í athugasemdum með ákvæðinu er þessu lýst svo að verið sé að útvíkka eftirlitshlutverk ráðherra. Ráðherra skuli skera úr ágreiningi um hvort reglur sveitarfélags eigi sér fullnægjandi lagastoð. Jafnframt er tekið fram að reglurnar þurfi að vera búið að véfengja eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar og að fyrir liggi rökstudd niðurstaða um ágreininginn.

Reglur stjórnsýsluréttarins gera ekki ráð fyrir að aðili geti véfengt einstök stjórnvaldsfyrirmæli í heild sinni, s.s. reglur stjórnvalds. Þess í stað reynir á form og efni slíkra stjórnvaldsfyrirmæla í gegnum stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli viðkomandi stjórnvaldsfyrirmæla. Þannig reynir á lagastoð einstakra ákvæða í stjórnvaldsfyrirmælum en ekki stjórnvaldsfyrirmælin í heild sinni. Með áformaðri lagabreytingu er því verið að víkja frá því sem tíðkast í stjórnsýslurétti. Því er ankannalegt að í athugasemdum við ákvæðið sé þess getið að til þess að ráðherra geti skorið úr um lagastoð reglna sveitarfélags þurfi fyrst að véfengja reglurnar samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar, sem eins og áður segir gerist ekki með umfjöllun um gildi reglna í heild sinni heldur reynir á einstök ákvæði þegar lögmati stjórnvaldsákvörðunar er metið.

Þá vekur ákvæðið upp spurningar um hvernig einstök sveitarfélög og jafnvel Samband íslenskra sveitarfélaga eigi að bera sig að við að bera ágreining um úrskurð ráðherra undir dómstóla eins og kveðið er á um í ákvæðinu. Í fyrsta lagi er með öllu óljóst hvernig slíkri kröfugerð yrði komið að fyrir dómi. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verða dómstólar ekki krafðir álits um lögfræðileg efni nema að því leyti sem er nauðsynlegt til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli. Almennt eru mál höfðuð til úrlausnar um rétt eða skyldur aðila. Ein undantekning frá því eru svonefnd viðurkenningarmál sem heimilt er að höfða samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála en þar segir að hafi sóknaraðili lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands, geti hann leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnunum. Augljóst er að spurning um lögmæti reglna sveitarfélags fellur ekki undir að vera krafa um rétt eða skyldu aðila. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki heldur krafist viðurkenningar á tilvist eða lögmæti þeirra í formi réttar eða skyldu. Eftir stendur þá að slík málshöfðun, sem kveðið er á um í ákvæðinu, felur í sér að verið er að leggja fyrir dóm lögspurningu sem gengur gegn 1. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála enda hafa dómstólar ekki talið á færi sínu að kveða á um gildi ákvæða reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla án tengsla við úrlausn tiltekins sakarefnis.

Í öðru lagi er einnig með öllu óljóst hver aðildin yrði í tilteknu máli en almennt verða aðilar ekki taldir eiga aðild að dómsmáli nema þeir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Væntanlega verður fallist á að einstök sveitarfélög hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um gildi eigin reglna með þeim fyrirvara þó að með öllu óljóst er hvernig slík krafa verður sett fram fyrir dómi, sbr. það sem áður er rakið. Hins vegar verður Samband íslenskra sveitarfélaga seint talið hafa lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um gildi reglna einstakra aðildarsveitarfélaga. Mótaðilann í slíku dómsmáli skortir hins vegar enda hefur Hæstiréttur ítrekað kveðið úr um að úrskurðaraðili á stjórnslustigi hefur ekki sjálfstæða hagsmuni af niðurstöðu máls og getur því ekki verið aðili að dómsmáli þar sem reynir á lögmæti þeirrar niðurstöðu. Samkvæmt reglum einkamálaréttarfars um aðild ber að stefna þeim aðila, sem er aðili að þeirri ákvörðun sem bera á undir dómstóla. Þar sem ekki virðist vera þörf á að til staðar sé stjórnvaldsákvörðun í einstöku máli svo ráðherra kveði upp úrskurð heldur nægi ágreiningur um lögmæti tiltekinnna reglna er alls óvíst að einhver aðili sé til staðar sem verði stefnt í slíku dómsmáli. Þá vekur athygli að aðeins er gert ráð fyrir að sveitarfélag eða Samband íslenskra sveitarfélaga geti borið úrskurð ráðherra undir dómstóla. Enga áþekka heimild er að finna til þess aðila sem kærði viðkomandi reglur. Hins vegar er vandséð hvernig úrskurður ráðherra þess efnis að reglur sveitarfélags séu í samræmi við lög verði borinn undir dómstóla af kæranda. Afar ólíklegt er og gegn því sem tíðkast að hagsmunasamtök fatlaðs fólks yrðu talin hafa lögmæta hagsmuni af slíkri málsókn og ef engin er stjórnvaldsákvörðunin myndi enginn einstaklingur vera til staðar sem hefði þessa sömu lögmætu hagsmuni sem gerð er krafa um í dómsmáli.

Samkvæmt framansögðu gengur ákvæðið gegn reglum stjórnsluréttar og einkamálaréttarfars og er því ekki framkvæmanlegt. Telja verður eðlilegt að um þetta efni fari samkvæmt almennum reglum og venjum. Úrskurðaraðili á stjórnslustigi, hvort sem það er ráðherra eða sjálfstæður úrskurðaraðili á borð við úrskurðarnefnd velferðarmála kveði þannig úr um lögmæti einstakra stjórnvaldsákvörðana sveitarfélaga þar sem reyni bæði á form og efni ákvörðunarinnar. Hafi eitthvað vantað upp á slíkt í framkvæmdinni hingað til má kveða á um það í lögskýringargögnum, hvað falli undir slíka form- og efnisumfjöllun. Þá verður að telja farsælla að efla leiðbeiningarhlutverk ráðherra með sveitarfélögunum frekar en að halda sig við þau áform sem hér eru uppi. Jafnvel mætti kveða á um heimild ráðherra til inngrips í formi heimildar til að leita skýringa fyrir tiltekinni framkvæmd eða framkvæmdaleysi. Jafnvel geti verið tilefni til þess að veita ráðherra heimild, ef ríkar ástæður krefjast, til að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um að setja lögboðnar reglur ef það hefur vanrækt þá skyldu sína.

Fyrirmynd að slíkri framkvæmd er m.a. að finna í 18. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki þar sem Mannvirkjastofnun eru veittar slíkar heimildir.

8.gr. frumvarpsins: Stoðþjónusta.

1. tl. Í stað þess að *treysta* möguleika er lagt til að orðalagið verði að *auka* möguleika.
2. tl. Bent er á að endurhæfing er heilbrigðisúrræði sem fellur ekki undir þjónustu sveitarfélaga. Í stað orðanna „*geti séð sér farborða*“ komi „*auka möguleika sína á að sjá sér farborða*“
- 3.tl. Bent er á að sú þjónusta sem hér um ræðir verður veitt á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga ef frumvarp til breytinga á þeim verður að lögum, sbr. 5.gr. þess frumvarps.
- 4.tl. Óljóst er hvað átt er við með orðalaginu „*þjálfun*“. Ef átt er við iðjuþjálfun, talþjálfun eða sjúkrahjálfun er um að ræða ákveðna skörun við heilbrigðiskerfið.

9. gr. frumvarpsins: Búseta.

Í síðari málslið 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins kemur fram að óheimilt sé að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi. Ljóst er að þetta ákvæði felur það í sér að sveitarfélagi verður þá skylt að veita næturþjónustu í heimahúsum en í dag er sú þjónusta ekki veitt nema á grundvelli samnings um notendastýrða persónulega aðstoð. Tillaga þessi krefst því ítarlegs kostnaðarmats.

10. gr. frumvarpsins: Notendasamningar.

Svo virðist sem misritun sé að finna í greininni þar sem talað er um stuðningsþjónustu í stað stoðþjónustu. Í þessu frumvarpi er ekki að finna skilgreiningu á stuðningsþjónustu heldur einungis á stoðþjónustu. Um stuðningsþjónustu er fjallað um í frumvarpi til breytinga á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Lagt er til að niðurlag 3. mgr. 10. gr.hljóði svo:

„Hlutadeigandi sveitarfélag gerir slíka samninga við notendur á grundvelli reglna sem það setur þar sem m.a er kveðið á um þau skilyrði sem uppfylla þarf svo að heimilt sé að gera notendasamning.“

11.gr. frumvarpsins: Notendastýrð persónuleg aðstoð.

Lagt er til að síðasti málsliður 2. mgr. 11. gr. verði frekar síðari málsliður 1. mgr. 12. gr. þar sem hér er fjallað um einstaklingsbundna þjónustuáætlun.

Hvað notendastýrða persónulega aðstoð varðar vill velferðarsvið Reykjavíkurborgar taka undir umsögn Alþýðusambands Íslands hvað þau atriði sem áréttuð eru þar og varða réttindi og skyldur starfsmanna sem starfa sem aðstoðarmenn fatlaðs fólks á grundvelli NPA. Um er að ræða atriði sem varða ráðningarsamband, vinnuverndar- og aðbúnaðarmál, siðferðileg álitamál og fræðslumál. Mikilvægt er að við fjármögnun verkefnisins verði miðað við laun og önnur starfskjör samkvæmt kjarasamningum.

13. gr. Almennt um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra.

Í 2. mgr. 13. gr.kemur fram að fjölskyldur fatlaðra barna skuli fá nægilega þjónustu til þess að fötluð börn þeirra geti notið réttinda sinna til fulls og jafns við aðra. Byggist ákvæði þetta á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Eins og önnur ákvæði sem byggjast á framangreindum samningum vekja þau upp miklar

væntingar og kröfur til þjónustuveitanda verða meiri. Óljóst og matskennt er hvað telst nægileg þjónusta og taka verður að taka sérstakt tillit til slíkra atriði í mati á áhrif kostnaðar hjá sveitarfélögum.

15. gr. Stuðningsfjölskyldur.

Lagt er til að 1. málsliður 1. mgr. hljóði svo: „*Fjölskyldur fatlaðra barna eiga rétt á stuðningsfjölskyldu eftir því sem þörf krefur og unnt er.*“

16. gr. Frístundaþjónusta.

Í 16. gr. kemur m.a. fram að sveitarfélög skuli bjóða fötluðum börnum og ungmennum upp á sértæka frístundaþjónustu, eftir atvikum áður en dagleg kennsla hefst. Ekki er boðið upp á slíka þjónustu fyrir nemendur á aldrinum 6 til 16 ára í dag og er ljóst að af framangreindri reglu mun hljótast verulegur kostnaðarauki.

Rétt er að fram komi að Reykjavíkurborg er með frístund fyrir fatlaða nemendur í framhaldsskóla í Hinu húsinu og er sú þjónusta fyrst og fremst hugsuð til að koma til móts við nemendur og foreldra eftir að skóladegi lýkur í framhaldsskólunum. Ekki er veitt þjónusta áður en dagleg kennsla hefst eða á þeim dögum sem framhaldsskólar ekki starfa. Ef auka á þessa þjónustu, eins og 16. gr frumvarpsins gerir ráð fyrir, mun það kalla á veruleg aukaútgjöld fyrir Reykjavíkurborg til að geta boðið upp á þjónustu allan daginn þá daga sem kennsla fer ekki fram í skólunum.

Ekki er að fullu ljóst af ákvæðinu hvort gert sé ráð fyrir að frístundaþjónusta sé veitt yfir sumartímann eða eingöngu á starfstíma grunn- og framhaldsskóla.

Reykjavíkurborg hefur notið framlaga úr Jöfnunarsjóði í tengslum við dvöl fatlaðra nemenda á aldrinum 10 – 16 ára á frístundaheimilum. Ekki liggur fyrir nú hvort frumvarpið muni hafa áhrif á framlag Jöfnunarsjóðs en lögð er áhersla á mikilvægi þess að ekki verði um skerðingu fjárframlaga að ræða. Ef af verður að þjónustan skuli veitt framhaldsskólanemendum allt til loka skólagöngunnar er nauðsynlegt að framlag Jöfnunarsjóðs sé ekki bundið við nemendur á aldrinum 10-16 ára sem er aldur grunnskólanemenda heldur nái þá alveg til tvítugra nemenda eða þegar nemendur útskrifast úr framhaldsskóla. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að rekstur framhaldsskóla er á ábyrgð ríkisins, ekki sveitarfélaga. Fram þarf að fara ítarlegt kostnaðarmat á áhrifum breytinganna

19. gr. Þjónustuteymi.

Í stað orðalagsins „*langvinnra sjúkdóma*“ er lagt til að nota orðalagið „*langvinnra sjúkdóma sem leggja má að jöfnu við fötlun*“.

21. gr. Búseta barna utan heimilis.

Málefni barna með fjölþættan vanda, þ. e. miklar þroska- og geðraskanir, hafa verið til umfjöllunar hjá velferðarráðuneytinu og Reykjavíkurborg um árabíl. Þó að ekki sé um mörg börn að ræða þá er þjónustan við þau með þeim hætti að þörf er á miklum fjölda starfsmanna í hverju tilfelli auk þess sem húsnæðisúrræði þurfa að vera með sérstökum hætti með tilliti til öryggissjónarmiða.

Við ráðstöfun fjárveitinga hvað þessi mál varðar þarf að horfa til þess að í tilvikum þar sem sýnt er að barn þurfi langtímameðferð og stuðning komi til náið samstarf ríkis og sveitarfélags með skýrri hlutverkaskiptingu, þar sem sveitarfélagið tryggir búsetuna en ríkið tryggir að meðferð sé veitt. Með meðferð er átt við samfellda geðheilbrigðisþjónustu af hálfu Landspítalans. Í mörgum tilvikum, sér í lagi þegar börn eru ung, þarf að gera ráð fyrir langtímameðferð. Í þeim tilvikum þar sem meðferð hefur borið árangur á þann hátt að barn geti átt sem eðlilegast líf sé það hlutverk sveitarfélags að tryggja börnum húsnæðisúrræði og stuðning að þörfum hvers og eins. Það er mat velferðarsviðs

Reykjavíkurborgar að innan núverandi þjónustukerfis fatlaðs fólks séu ekki til nein viðeigandi úrræði hjá sveitarfélögunum sem koma til móts við þarfir þessa notendahóps þar sem um mikinn geðheilbrigðisvanda er að ræða. Mikilvægt er að þessi hópur fái þá heilbrigðisþjónustu sem nauðsynleg er til að tryggja þann rétt sem hann á, bæði til þjónustu á vegum félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu. Reynsla Reykjavíkurborgar af þjónustu við þessi börn og ungmenni hefur leitt í ljós að vandi þeirra er slíkur að föst búseta, án viðeigandi meðferðar og geðheilbrigðisþjónustu, er aðeins brot af lausn á vanda þeirra.

22. gr. Almenn tákvaði um atvinnumál.

Í 2. mgr. 22. gr. kemur fram nýmæli sem felur það í sér að sveitarfélagi er skylt veita einstaklingi stoðþjónustu á vernduðum vinnustað. Í mati á kostnaðaráhrifum frumvarpsins í 6. kafla greinargerðarinnar kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að mæta þurfi kostnaðarauka vegna þessa þáttar. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar telur hins vegar ljóst að hér sé um að ræða breytingu sem kalli á ítarlegt kostnaðarmat

24. gr. Vernduð vinna, hæfing og dagþjónusta.

Kostnaðarmeta þarf uppbyggingu á vinnustöðum fyrir verndaða vinnu en þeir verða nú á ábyrgð sveitarfélaganna en ekki ríkisins, sbr. samkomulag ríkis og sveitarfélaga um atvinnumál fatlaðs fólks.

32. gr. Frumkvæðisskylda.

Í 32. gr. frumvarpsins kemur fram að sveitarfélög skuli hafa frumkvæði að því að kynna sér aðstæður fatlaðs fólks og gera því grein fyrir rétti sínum. Í greinargerð kemur fram að það sé ekki lagt á herðar þess fólks sem þiggur þjónustuna að afla sér sjálf upplýsinga um hana. Óljóst er til hver er ætlast af sveitarfélögum og með þessu ákvæði eru lagðar miklar skyldur á sveitarfélög umfram það sem felst í leiðbeiningarskyldu stjórnslulaga, þ.m.t. í þeim tilvikum þar sem aðstæður eru með þeim hætti að leiðbeiningarskyldan þarf að vera ítarlegri en ella. Tryggingastofnun ríkisins er það stjórnvald sem heldur skrár yfir þá einstaklinga sem metnir hafa verið til örorku og foreldra barna sem fá umönnunarbætur. Sérstaka lagaheimild þyrfti ef sveitarfélög ættu að fá aðgang að þeim upplýsingum. Þar að auki er það sérstakt mat hverju sinni hvort viðkomandi einstaklingur sé með fötlun.

26. gr. Hæfi starfsmanna.

Jafnframt eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 26. gr. en þar kemur fram að óheimilt sé að ráða í störf sem unnin eru í þágu þjónustu við fatlað fólk, þá sem hafa hlotið refsíðma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Þar sem um viðkvæma þjónustu er að ræða og einnig oft einstaklinga í bágrri stöðu leggur velferðarsvið Reykjavíkurborgar til að einnig verði óheimilt að ráða til starfa einstaklinga sem hlotið hafa refsíðma skv. XXIII. kafla almennra hegningarlaga (manndráp og líkamsmeiðingar).

Aðrar athugasemdir:

Öryggisvistun.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar óskar eftir að koma á framfæri nauðsyn þess að sett verði sérstök lög um styrkt búsetuúrræði fyrir einstaklinga með fjölþættar stuðningsþarfir. Annars vegar er um að ræða einstaklinga sem þurfa á öryggisvistun að halda að undangengnu mati á öryggisþörf þar sem fram kemur að viðkomandi teljist sjálfum sér eða öðrum hættulegur. Hins vegar er um að ræða einstaklinga sem sýknaðir eru af refsikröfu vegna sakhæfisskorts, sbr. 15. gr. almennra hegningarlaga

og einstaklinga sem talið er í dómi að árangurslaust sé að refsfa, sbr. 16. gr sömu laga, enda vistunin talin nauðsynleg af réttaröryggisástæðum, sbr. 62. gr. almennra hegningarlaga. Þar sem um er að ræða mjög sérhæft úrræði þar sem nauðsynlegt er að beita miklum þvingunum, þarf að vera fyrir hendi viðhlítandi lagagrundvöllur fyrir starfsemi af þessu tagi.

Gildistaka laganna.

Ef frumvarp þetta og frumvarp til laga um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verða að lögum, er ljóst að sveitarfélög þurfa að aðlaga reglur sínar að nýjum lagamma. Því er mikilvægt að lögin taki ekki gildi við birtingu heldur verði veittur nægilega langur frestur fyrir sveitarfélög til að breyta reglum um þjónustuna og gera aðrar viðeigandi ráðstafanir þar að lútandi.

Ljóst er að ef frumvarpið verður að lögum mun það hafa í för með sér mikinn kostnaðarauka fyrir sveitarfélög. Af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar er gerður fyrirvari við það mat á kostnaðaráhrifum þess sem fram kemur í 6. lið greinargerðar með frumvarpinu og tekið er undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga hvað það varðar.

Að lokum er ítrekuð nauðsyn þess að vel takist til við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu enda er hér um að ræða sameiginlega hagsmuni þeirra einstaklinga sem þjónustunnar eiga að njóta og sveitarfélaganna sem veita eiga þjónustuna. Til að svo megi verða þarf að ætla verkefninu nægan tíma svo að unnt sé að hafa samráð við framangreinda aðila varðandi þau álitæfni sem til umfjöllunar eru.

Virðingarfyllst,

f.h. velferðarsviðs Reykjavíkurborgar,



Helga Jóna Benediktsdóttir,
lögfræðingur

Fylgiskjal:

Umsögn skrifstofu fjármála og rekstrar um kostnaðaráhrif frumvarpsins.

Afrit:

Borgarráð

Ráðhúsi Reykjavíkur



Alþingi
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12 maí 2017
VEL2017050009

Efni: Umsógn um kostnaðaráhrif frumvarps til laga um breytingu laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Þingskjal 571-438. mál.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar gagnrýnir rýrt kostnaðarmat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga og telur það alls ekki fullnægjandi. Margar greinar frumvarpsins eru mjög opnar og óljósar sem bæði skapar mikla óvissu um þær viðbótarkröfur sem lagðar eru á sveitarfélögin með frumvarpinu og fjárhagsramma vegna þeirra. Án skýrs ramma um þjónustuna og skýrrar fjármögnunar af hálfu ríkisins er ljóst að kostnaður sveitarfélaga vegna frumvarpsins getur verið umtalsvert meiri en getur hefur verið ráð fyrir.

Almennt um málaflokk fatlaðs fólks. Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 var gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði tryggð að fullu með hækkun útsvars sem gengur að stærstum hluta til Jöfnunarsjóðs til að fjármagna þjónustu sveitarfélaganna með skiptingu fjárens á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) og að hluta beint til sveitarfélaga/þjónustusvæða. Þrátt fyrir mikið kostnaðaráhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslu málaflokksins heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar hafa staðið undir, sbr. eftirfarandi töflu (tölur í mkr).

Væðingartíðni fólks	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362
Uppsafnaður mismunur	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185

Þegar eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi svelt bæði hvað varðar launakostnað og aðstöðu. Reykjavíkurborg varð á grundvelli jafnlaunastefnu sinnar að tryggja starfsmönnum í málaflokknum sömu kjör og starfsmönnum borgarinnar í sambærilegum störfum. Þetta jók strax kostnað til muna. Frá yfirfærslu hefur velferðarráðuneytið aukið við þjónustukröfur á margan hátt án þess að framlög til Jöfnunarsjóðs hafi verið augin til að fjármagna þetta.

Ljóst er að fjárframlög til málaflokksins hafa ekki verið næg á undanförunum árum og í fyrirliggjandi frumvarpi er enn verið að auka kröfur á þjónustu sveitarfélaga án þess að fjármögnun sé tryggð með fullnægjandi hætti. Þetta starfsumhverfi er með öllu óásættanlegt fyrir sveitarfélögin og gera verður þá kröfu að ríkið tryggi málaflokknum þá fjármögnun sem þarf til að veita fötluðu fólki lögbundna þjónustu.

9. gr. Búseta

Í annarri málsgrein 9. gr. kemur fram að fatlað fólk á rétt á því að velja sér búsetustað, hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Jafnframt er óheimilt að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi. Ljóst er að slíkt ákvæði þar sem einstaklingur hefur algert val um búsetu myndi fela í sér aukinn kostnað fyrir Reykjavíkurborg.

Reykjavíkurborg rekur sértæka búsetuþjónustu sem er flokkuð í þjónustuflokka eftir þörfum notenda. Hugmyndin að baki þessari flokkun er m.a. að ná fram hagkvæmni í rekstri með tilliti til mönnunar og þjónustu við fólk með svipaðar stuðningsþarfir. Kostnaður á hvert rými er mismunandi eftir þjónustuflokkum frá 7 mkr til 36 mkr á ári. Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks til sveitarfélaga voru 50 einstaklingar í Reykjavík með þroskahömlun og skyldar raskanir á bið eftir sértækri búsetu í Reykjavík. Í lok árs 2016 er sá fjöldi einstaklinga kominn upp í 113. Gróft mat á kostnaði við að veita öllum á bið eftir sértækri búsetu yrði á bilinu 1,1 mkr til 2 mkr miðað við rauntölur frá árinu 2016.



Ef um er að ræða algjört val og viðkomandi vill ekki búa í sértæku húsnæðisúrræði má gera ráð fyrir gifurlegum kostnaðarauka, sem Reykjavíkurborg getur ekki staðið undir án aðkomu ríkisins. Sem viðmið má nefna ef allir þeir 350 einstaklingar sem nú búa í sértækum húsnæðisúrræðum hjá Reykjavíkurborg myndu óska eftir að búa í sjálfstæðri búsetu með sólarhringsþjónustu gæti sá kostnaður numið 11,5 mkr. Í því sambandi er jafnframt rétt að lita til þeirra áhrifa sem slíkt fyrirkomulag hefði á húsnæðismál og starfsfólk.

II Ákvæði til bráðabrigða varðandi herbergjasambýli

Samkvæmt gildandi framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er kveðið á um niðurlagningu herbergjasambýla. Í Reykjavík eru starfrækt 14 herbergjasambýli og mun breyting þess búsetuforms kalla á aukna fjárveitingu. Gróft mat á kostnaði yrði á bilinu 200 - 250 mkr.

Reykjavíkurborg telur eðlilegt að ríkið fjármagni að fullu þær kröfur sem 9. greinin felur í sér. Algert val á búsetu myndi kosta gifurlegar fjárhæðir sem Reykjavíkurborg gæti ekki staðið undir.

11. gr. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA). Ekkert liggur fyrir um þetta efni. Staðan er sú á árinu 2017 að gert er ráð fyrir 13 samningum og að greiðslur til NPA notenda nemi 292 mkr. Mikill þrýstingur er af hálfu ríkisins á sveitarfélögin að fjölga þessum samningum en á hinum Norðurlöndunum er staðan sú að menn eru að hverfa frá þessu þjónustuformi vegna þess að kostnaðurinn hefur farið úr böndum. Þjónustuformið felur í sér aukið þjónustustig frá því sem verið hefur. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að á næsta ári verði búið að lögfasta NPA í samræmi við þessa grein frumvarpsins. Fram kemur að ef notandi vegna fötlunar sinnar á erfitt með að annast verkstjórn skal hann eiga rétt á aðstoð við hana. Ljóst er að slíkt felur í sér aukin kostnað fyrir sveitarfélögin. Í mati á kostnaðaráhrifum frumvarpsins er gert ráð fyrir 15% tilfærslu útgjalda hjá sveitarfélögum þ.e. a. kostnaður við önnur þjónustuform lækki sem því nemur við upptöku NPA-þjónustu. Gert er ráð fyrir að hagræðingunni verði skipt á milli sveitarfélaga og ríkisins þannig að hlutdeild ríkisins í NPA samningum verði 21,25% í stað 25%.

Ákvæði I til bráðabrigða um innleiðingu á NPA á tímabilinu 2017-2022 gerir ráð fyrir innleiðingu allt að 172 samninga á fimm ára tímabili. Núverandi NPA samningar sem eru í gildi hjá Reykjavíkurborg eru flestir sólarhringssamningar. Hér er miðað við að 80% af innleiðingu nýrra samninga verði hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar og um sé að ræða sólarhringssamninga. Heildarviðbótarkostnaður NPA samninga yrði 14,4 mkr á 5 ára tímabili. Miðað við að u.þ.b. 25% af heildarfjárhæð nýrra NPA samninga sé viðbót á núverandi þjónustu er gróft áætlaður heildarviðbótarkostnaður 3,6 mkr á 5 ára tímabili.

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að ríkið komi að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti en frumvarpið gerir ráð fyrir enda er verið að lögbinda gríðarlega dýrt form af úrræði. Reykjavíkurborg telur eðlilegast að ríkið finni leið til að fjármagna allan viðbótarkostnað við að veita NPA þjónustu í stað hefðbundinnar þjónustu og að þessa finnist staður í nýrri fjármálaáætlun.

13. gr. Þjónusta við fötluð börn og fjölskyldur þeirra skuli vera nægileg

Reykjavíkurborg veitir þjónustu við um 320 fötluð börn á aldrinum 1-18 ára og fjölskyldum þeirra með fjölbreyttum hætti. Þjónustan er m.a. í formi sértækra húsnæðisúrræða, beingreiðslusamninga, stuðningsþjónustu, skammtímavistunar, stuðningsfjölskyldna og sértækra þjónustu við börn með alvarlegar þroska og geðraskanir. Gróflega áætlaður kostnaður við þennan málaflokk árið 2017 er um 1,9 mkr en var um 1,3 mkr árið 2016. Ástæða hækkunar er m.a. vegna gjaldskrárbreytinga við stuðningsfjölskyldur í því skyni að minnka biðlista, fyrirhugaðar skammtímavistunar og aukinn kostnað vegna þjónustu við börn með fjölbættan vanda. Biðlisti fatlaðra barna eftir stuðningsþjónustu og stuðningsfjölskyldum var 305 í lok árs 2016. Ómögulegt er að segja til um þær þjónustuskilyldur sem lagðar er á Reykjavíkurborg með áskilnaði um að fötluð börn fái „nauðsynlega þjónustu“ og að fjölskyldur fatlaðra barna fái „nægjanlega þjónustu“. Ljóst er að kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er verulegur og sivaxandi.

Gera verður þá kröfu að frumvarpið skilgreini með skýrari hætti þá þjónustukröfu sem 13. grein leggur á sveitarfélögin, að unnið verði greinargott kostnaðarmat á fjárhagslegum áhrifum þeirra og að ríkið tryggji fulla fjármögnun.



16. gr. Frístundaþjónusta

Frístundaþjónusta við fatlaða nemendur hefur ekki verið lögbundin. Hallarekstur vegna frístundaþjónustu við fötluð börn og ungmenni var 332 mkr á árinu 2016. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 nemur því um 1,4 mkr.

Áréttað er að Reykjavíkurborg verði bættur að fullu sá kostnaður varðandi frístundaþjónustu sem af fyrirliggjandi frumvarpi hlýst.

21. gr. Búseta barna utan heimilis

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar lýsir yfir miklum áhyggjum af stöðu málefna barna með alvarlegar þroska- og geðraskanir. Frá því að skýrsla starfshóps velferðarráðuneytisins um þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir var gefin út í nóvember 2013 hefur Reykjavíkurborg lagt sig fram um að nálgast málefni umræddra barna á grundvelli tillagna starfshóps ráðuneytisins. Fyrir liggur það mat ráðherra og velferðarráðuneytisins að stór hluti þessa kostnaðar skuli borinn af ríkinu.

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun. Þessi kostnaður lendir því af fullum þunga á þeim sveitarfélögum sem í hlut eiga hverju sinni. Kostnaður á árinu 2016 vegna átta barna með fjölþættan vanda, þar af tveimur sem komu í þjónustu á síðustu mánuðum ársins, var um 396 mkr. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að kostnaður vegna þessara átta barna verði um 545 mkr. Framlög frá Jöfnunarsjóði fyrir árið 2017, sem eiga að vera greidd á grundvelli kostnaðar, ná hins vegar aðeins til 3ja barna og nema 263,5 mkr. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar rekur einnig tvö sértæk búsetuúrræði fyrir fötluð börn. Kostnaður á ári vegna þeirra er 245 mkr.

Reykjavíkurborg ber nú þegar stóran hluta þessa kostnaðar og gerir athugasemdir við seinkun fjárveitingar til verkefnisins.

22. gr. stoðþjónusta með einstaklingi á vernduðum vinnustað

Ef gert er ráð fyrir að sveitarfélög leggi meira af mörkum með nýjum lögum er mikilvægt að það sé kostnaðarmetið m.a. út frá kostnaði sem kann að falla til vegna skipulags og reksturs vinnustaða fyrir verndaða vinnu, hæfingu og virkniþjálfun (22. gr.) sem og aukinn kostnað sem felst í starfsþjálfun á vinnumarkaði með viðeigandi stuðningi, samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir (24. gr.).

Reykjavíkurborg rekur vinnumiðaða stoðþjónustu fyrir fatlað fólk að Gylfaflöt og Iðjubergi. Auk þess er í gildi samningur við Ás styrktarfélag um vinnumiðaða stoðþjónustu fyrir allt að 125 rýmum á ári og loks er keypt þjónusta hæfingarstöðva í nágrennasveitarfélögum. Kostnaður við vinnumiðaða stoðþjónustu fyrir fatlað fólk á ári nemur því allt að 1,1 mkr. Mat á kostnaði við uppbyggingu í vinnumiðaðri stoðþjónustu út frá fyrirliggjandi og áætlaðri þörf út frá nýliðun. Kostnaður við fyrsta áfanga yrði 204 mkr. Þá er gert er ráð fyrir 40 nýjum rýmum í Vinnu og virkni. Meðalverð á núverandi dagþjónusturýmum eru lögð til grundvallar samtals 5,1mkr á rými. Kostnaður við annan áfanga yrði 324 mkr. Þá er gert ráð fyrir 30 nýjum rýmum þar sem áhersla er lögð á tengsl við atvinnulífið og starfsmenn gætu fylgt viðkomandi út í fyrirtæki hluta úr degi. Til grundvallar er kostnaður á rými við Gylfaflöt sem Reykjavíkurborg rekur samtals 10,8 mkr á rými. Heildarkostnaður við 70 ný rými í vinnumiðaðri stoðþjónustu samtals 528 mkr. á ári.

Til að mæta uppbyggingu og nýliðun í vinnumiðaðri stoðþjónustu þarf ríkið að tryggja sveitarfélögum fjármagn.

Ljóst er að þær skyldur sem lagðar eru á sveitarfélögin með fyrirliggjandi frumvarpi eru mjög opnar og óljósar. Lagðar eru auknar kröfur á herðar sveitarfélögunum hvað varðar þá þjónustu sem um ræðir og gera verður þá kröfu að unnið verði greinargott kostnaðarmat á fjárhagslegum áhrifum þeirra og að ríkið tryggi fulla fjármögnun þessara verkefna. Vísast að öðru leyti til umsagnar velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, 438. mál.

Virðingarfyllst,

f.h. velferðarsviðs Reykjavíkurborgar,

Agnes S. Andrésdóttir,

skrifstofustjóri fjármála og rekstrar