



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. *P* 139/635
komudagur 2.12.2010

Reykjavík, 2. desember
2010
R10110134
175
ÓKH/jb

Nefndasvið Alþingis
b.t.Kristjönu Benediktsdóttur

150 Reykjavík

Frumvarp til laga um málefni fatlaðra - umsögn

Á fundi borgarráðs í dag var lögð fram umsögn borgarlögmanns frá 1. þ.m. um frumvarp til laga um málefni fatlaðra.

Borgarráð samþykkti umsögnina, sem fylgir hjálögð í ljósriti.

Ólafur Kr. Hjörleifsson

e.u.

Afrit:
Borgarlögmaður



Borgarráð

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra með síðari breytingum, 256. mál.

Með erindi, dags. 25. nóvember sl. sendi félags- og tryggingamálanefnd Alþingis til umsagnar frumvarp til laga um um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra með síðari breytingum, 256. mál. Frestur til að skila umsögn um frumvarpið er stuttur eða til 2. desember. Það er miður að frumvarpið skuli hafa komið svona seint fram því svo stuttur frestur hlýtur að sjálfsgöðu að setja mark sitt á þær umsagnir sem gefnar verða. Undirrituð hefur þó yfirfarið frumvarpið eins og kostur er miðað við þann stutta frest sem gefinn er og gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

Almennt um frumvarpið

Reykjavíkurborg fagnar framkomnu frumvarpi. Vert er að hafa í huga að frumvarpið er lagt fram samhliða gerð heildarsamkomulags um að sveitarfélögin taki við málefnum fatlaðra frá ríkinu. Í samkomulaginu eru mörg jákvæð atriði, sem ekki eru útfærð nákvæmleg í frumvarpinu en eru engu að síður forsenda yfirfærslunnar. Í frumvarpinu ásamt heildarsamkomulaginu um yfirfærslu á málefnum fatlaðra felast tækifæri fyrir sveitarfélögin til að bæta aðgengi og þjónustu við fatlað fólk í nærumhverfi sínu og er því um að ræða mikilvægt skref í réttindamálum fatlaðra. Þá eru ótalin þau tækifæri sem skapast við samþættingu þjónustu við fatlaða við aðra félagslega þjónustu sem sveitarfélögin hafa á hendi.

Í frumvarpinu eru hins vegar mörg merki þess að möguleikar sveitarfélaga séu takmarkaðri en í heildarsamkomulagi um flutning verkefnisins til að endurskoða og samþætta þjónustu við fatlaða annarri þjónustu sinni, sem dregur verulega úr möguleikum sveitarfélaga að ná fram nauðsynlegri hagræðingu og í raun margs konar umbótum á þjónustu við fatlaða.

Flutningur málefna fatlaðra felur í sér ákveðnar fjárhagslegar áhættur fyrir sveitarfélögin sem liggja í ófullnægjandi þjónustu við fatlaða í dag, væntanlegum þjónustukröfum ríkis vegna fatlaðra með gerð þjónustustaðla og reglna um framkvæmdina og ennfremur í almennu efnahagsástandi og fjárhagsaðstæðum sveitarfélaga á næstu árum. Mikilvægt er að tryggja ákvæði um rétt sveitarfélaga til árlegrar endurskoðunar á fjárhagslegum forsendum og þjónustukröfum ríkisins vegna fatlaðra svo að samræmi sé tryggt.

Frumvarpinu fylgir ekki greinargerð fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um fjárhagsleg áhrif frumvarpsins á sveitarfélög, aðeins fyrir ríkissjóð. Sérstök ástæða er til að kalla eftir slíkri greiningu í ljósi þess að frumvarpið virðist ganga í ýmsum eignum lengra hvað varðar kröfur til sveitarfélaga en samkomulagið.

Almennt um leiðbeinandi reglur ráðherra

Áberandi er að mjög víða í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur um hina og þessa þjónustu sem sveitarfélög koma til með að veita fötluðum. Þótt aðeins sé gert ráð fyrir að reglur þessar hafi leiðbeinandi gildi, þ.e. séu ekki skuldbindandi, þá er engu að síður í öllum tilvikum nema einu gert ráð fyrir að reglur sveitarfélaga um sömu þætti skuli ekki aðeins settar á grundvelli viðkomandi ákvæðis heldur einnig hinna leiðbeinandi reglna ráðherra, sbr. 14. gr., 24. gr. og 32. gr. Samkvæmt 16. gr. virðist sveitarfélögum heimilt að setja reglur án þess að þær séu settar á grundvelli leiðbeinandi reglna ráðherra liggi slíkar fyrir. Þetta lýsir tiltekinni forræðishyggju ríkisins yfir málaflokknum sem þó er verið að fela sveitarfélögum í þeim tilgangi m.a. að efla og auka gæði þjónustu við fatlaða. Tilfni er til að ætla að slíkar reglur geti í einhverjum tilvikum hamlað þróun málaflokksins, jafnvel þótt fyrir liggi að reglurnar eigi fyrst og fremst að geyma lágmarksviðmið. Komi í ljós að slíkar reglur séu æskilegar verður að ætla að Samband íslenskra sveitarfélaga sé fullfært um að gefa slík viðmið út í samráði og samvinnu við sveitarfélögin í landinu. Verði ekki horfið frá þessum áformum um leiðbeinandi reglur ráðherra verður að kveða á um að ráðherra skuli hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og leiðandi sveitarfélög á þjónustusvæðum áður en slíkar reglur eru gefnar út eða þær endurskoðaðar.

Um 1. gr.

Reykjavíkurborg telur löngu tímabært að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði fullgiltur. Athygli vekur hins vegar að ekki er fjallað um það í greinargerð með frumvarpinu um hver séu efnisáhrif þess að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og hver kunni að verða áhrif á þjónusturéttindi fatlaðra og útgjöld sveitarfélaga. Þetta er tæpast ásættanlegt.

Um 4. gr.

Í síðari málslið 1. mgr. er kveðið á um að sveitarfélag, sem hefur samvinnu við önnur sveitarfélög um myndun þjónustusvæðis geti falið öðru sveitarfélagi eða *sérstökum lögaðila*, að taka ákvarðanir um þjónustu við hinn fatlaða fyrir sína hönd. Hér hlýtur að vera átt við lögaðila, sem viðkomandi sveitarfélag *á aðild að*, sbr. lokamálslið 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Er eðlilegt að það komi fram með skýrum hætti.

Um 7. gr.

Ákvæðið er tvískipt í a- og b-lið. Samkvæmt a-lið er sveitarfélagi eða sveitarfélögum, sem standa saman að þjónustusvæði, heimilt að veita starfsleyfi til handa félagasamtökum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum einkaaðilum, sem vilja hefja eða taka við rekstri þjónustustofnunar skv. 9. gr. laganna, eða húsnæðisúrræði skv. 1. mgr. 10. gr. laganna. Hins vegar kemur ekkert fram um það hvaða skilyrði, fagleg og fjárhagsleg, viðkomandi þurfa að uppfylla til að fá slíkt starfsleyfi. Verður að telja að lágmarki þurfa að kveða á um slíkt í reglugerð.

Í b-lið er kveðið á um að í framhaldi af útgáfu starfsleyfis skuli gerður samningur við þjónustu- og rekstraraðilann þar sem mælt skuli ítarlega fyrir um skyldur beggja aðila og hvernig eftirliti skuli háttað. Erfitt er að sjá ástæðu þess að haldið er í það fyrirkomulag að gefið skuli út sérstakt starfsleyfi til handa rekstraraðilum úr því að jafnframt skal gerður við hann sérstakur þjónustusamningur. Að áliti undirritaðrar er það fyrirkomulag, sem ráð er fyrir gert í frumvarpinu um starfsleyfi og þjónustusamning til þess fallið að gera óskýr mörkin þarna á milli og kerfið allt þunglamalegra. Eðlilegra hefði verið að kveða á um heimild til handa sveitarfélögum að fela félagasamtökum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum einkaaðilum

rekstur þjónustustofnana eða húsnæðisúrræða með samningi enda uppfylli þjónustu- og rekstraraðilar tilteknar kröfur varðandi faglega og fjárhagslega getu og þekkingu. Er aftur á það minnt að í a-lið segir ekkert um þessa kröfur sem gera verður til starfsleyfishafa.

Ef haldið verður í það fyrirkomulag að gera bæði ráð fyrir starfsleyfi og þjónustusamningi verður að taka fram með skýrum hætti að þeir þjónustusamningar sem gerðir verða við starfsleyfishafa geti verið tímabundnir og uppsegjanlegir svo svigrúmi sveitarfélaga til að þróa og móta þjónustuúrræði hverju sinni sé ekki of þröngur stakkur sniðinn. Eins og ákvæði 7. gr. er nú má halda því fram að ekki sé gert ráð fyrir að starfsleyfishafi hætti rekstri nema á grundvelli 3. mgr. a-liðar þar sem gert er ráð fyrir að starfsleyfi verði afturkallað ef rekstrar- eða þjónustuaðilinn hefur ekki sinnt kröfum um úrbætur innan tiltekinna tímamarka eða rekstrinum verulega ábótavant að mati leyfisveitanda.

Þá er gerð athugasemd við lokamálslið 1. mgr. b-liðar þar sem segir að stjórnáskýringar, sem og meginreglur stjórnáskýringar, gildi um þá stjórnáskýringu sem þjónustu- eða rekstraraðili tekur að sér að annast á grundvelli sammingsins. Í ákvæðinu felst að sveitarfélag felur einkaaðila að annast rekstur þjónustustofnana eða húsnæðisúrræða. Í því felst að viðkomandi tekur að sér fyrst og fremst að sér rekstur eða þjónustu, ekki að sinna stjórnáskýringu. Í því sambandi er rétt að geta þess að í skýringarriti með stjórnáskýringunum eftir Pál Hreinsson, útgefið af forsætisráðuneytinu 1994, segir á bls. 44 að stjórnáskýringun taki ekki til þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera, svo sem umönnunar sjúkra, fatlaðra og aldraðra. Meginreglan sem kveðið er á um í frumvarpinu er að úthlutun húsnæðisúrræða og önnur útvegum þjónustu er sú að þessi verkefni séu á forræði sveitarfélags eða sveitarfélaga sem starfa saman á þjónustusvæði. Því verður að ætla að það verði aðeins í undantekningartilvikum að þau verkefni verði framseld til einkaaðila. Einkaaðilar muni fyrst og fremst sinna rekstri og þjónustu. Eðlilegra er því að ákvæðið kveði á um, að í þeim tilvikum þegar stjórnáskýringarverkefni eru framseld til þjónustu- og rekstraraðila skuli stjórnáskýringar sem og meginreglur stjórnáskýringar gilda um þau verkefni.

Um 9. gr.

Samkvæmt 1. mgr. skulu fatlaðir eiga kost á félagslegri þjónustu sem gerir þeim kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þeirra og óskir eftir því sem kostur er. Lítur Reykjavíkurborg svo á að heimili og húsnæðisúrræði geti farið saman, þar sem í vissum tilfellum er vandasamt að veita viðeigandi þjónustu nema á heimilum, sem eru í tengslum við þjónustukjarna þar sem fleiri íbúðir eru saman og/eða á sambýlum.

Athugasemd er gerð við 2. mgr. en þar er gengið lengra varðandi skyldur í húsnæðismálum fatlaðra en er í núgildandi lögum. Samkvæmt ákvæðinu skal sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði tryggja að framboð á húsnæðisúrræðum skv. 1. mgr. sé til staðar. Er óraunhæft að ætla að sveitarfélög geti á öllum tímum mætt eftirspurn eftir slíku húsnæði og að engir biðlistar verði, sér í lagi þegar haft er í huga að sveitarfélögin taka málaflokkinn yfir með þeim biðlistum sem nú eru eftir viðeigandi húsnæði fyrir fatlaða. Er því lagt til að ákvæðið taki mið af orðalagi 45. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og verði svohljóðandi:

„Sveitarfélag eða sveitarfélög sem standa saman að þjónustusvæði skulu, eftir því sem kostur er, tryggja að framboð á húsnæðisúrræðum skv. 1. mgr. sé til staðar jafnframt því að veita þjónustu skv. 1. mgr.“

Alvarleg athugasemd er gerð við lokamálsgrein 9. gr. þar sem kveðið er á um heimild ráðherra til að setja reglugerð þar sem m.a. yrði kveðið á um *hvernig ákveða skuli fjárhæð húsaleigu í húsnæðisúrræðum og breytingar á þeirri fjárhæð*. Hér er um að ræða inngríp í

sjálfsforræðisrétt sveitarfélaganna sem eru að taka málaflokkinn yfir, m.a. að ósk ríkisvaldsins. Þá er þetta ekki í samræmi við það sem gildir um þau félagslegu húsnæðisúrræði sem eru á ábyrgð sveitarfélaganna í dag, ef undan eru skilin þau húsnæðisúrræði sem byggð eru fyrir lán frá Íbúðalánasjóði skv. 3. tl. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál. Um þau gilda ákvæði reglugerðar nr. 873/2001. Sveitarfélög hafa yfir ýmsum öðrum úrræðum að ráða, auk þess sem sveitarfélög geta stuðlað að framboði húsnæðis, m.a. með samningum við sjálfstæða rekstraraðila. Meginreglan er því að leigugreiðslur eru í eðlilegu samhengi við kostnað sveitarfélaganna en að leigjandi fái fjárhagslegan stuðning við greiðslu leigu ef hann á rétt á slíkum stuðningi skv. gildandi reglum sveitarfélagsins.

Um 21. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Vinnumálastofnun annist framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða fyrir fatlaða samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir. Hér er um að ræða mikilvæg réttindi fatlaðra sem tengjast mjög IX. kafla gildandi laga sem fjallar um félagslega hæfingu og endurhæfingu. Af þeim sökum hefði verið æskilegra ef kveðið hefði verið nánar á um framkvæmdina og aðkomu Vinnumálastofnunar. Það sem veldur sérstaklega áhyggjum er að af lögum nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingarsjóð leiðir að ef fatlaður einstaklingur er ekki með tryggðan bótarétt á vinnumarkaði standa honum engin úrræði til boða á vegum Vinnumálastofnunar. Því er hætt við að Vinnumálastofnun muni krefja sveitarfélög um greiðslur fyrir útvegum úrræða til fatlaðra einstaklinga. Í greinargerð með frumvarpinu kemur reyndar fram að sérstakur starfshópur fjalli um þetta. Mikilvægt er að niðurstöður þeirrar vinnu liggi fyrir sem fyrst.

Um 24. gr.

Athugasemd er gerð við 2. mgr. þar sem gert er ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um rekstur ferðapjónustu fatlaðra og að reglur sveitarfélaga skuli þá settar á grundvelli slíkra reglna. Sveitarfélögin hafa til þessa að mestu sinnt þessari þjónustu ágætlega og eru fullfær um að sinna henni áfram án slíkra leiðbeinandi reglna ráðherra.

Um 28. gr.

Í síðari málslið 1. mgr. a-liðar er kveðið á um að sveitarfélög skuli standa að uppbyggingu á þjónustustofnunum fyrir fatlaða með framlögum til stofnkostnaðar eftir því sem nauðsyn krefur. Boðað frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga þar sem kveðið er á um hlutverk fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var fyrst lagt fram í gær og hefur undirrituð ekki haft tæk á að kynna sér það enn. Því er undirrituð ekki tæk á að átta sig á þýðingu þessa ákvæðis. Aðeins er áréttað að umsamdar hækkanir á tekjustofnum sveitarfélaga eiga fyrst og fremst að standa undir kostnaði við rekstur málaflokksins. Inni í umsamdri yfirfærslufjárhæð er aðeins að finna framlagið sem Framkvæmdasjóður fatlaðra ehfur fengið á fjárlögum, m.a. til að standa straum af stofnkostnaði. Þar er um að ræða 380 mkr. á ársgrundvelli, sem er innan við 4% af yfirfærslufjárhæðinni. Við blasir að ekki verður framkvæmt mikið fyrir það fé.



Kristbjörg Stephensen