



Alþingi
nefndarsvið@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2018

Málefni: Umsagnir við frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir (26. mál) og frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (27. mál)
Vísað er til tölvupósta frá nefndarsviði Alþingis dagsettur 18. desember sl. þar sem Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu (hér eftir nefnt „SFV“) er gefinn kostur á umsögn um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, 26. mál, og frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga (innleiðing samnings SP um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál), 27. mál.

Til hagræðingar og til að forðast endurtekningar, verður skilað inn einni sameiginlegri umsögn við þessi tvö lagafrumvörp.

SFV fagna því að farið var í endurskoðun á lögum um málefni fatlaðra og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem og innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Um er að ræða mjög mikilvæg verkefni, sem tímabært var að koma í framkvæmd. Mikilvægt er að tryggja grunnréttindi fatlaðra einstaklinga og rétt þeirra til fjölbreytilegrar þjónustu. Samtökin telja að frumvörpin sé að meginstefnu til skref í rétta átt á þessu sviði, en að þó séu ákveðin atriði sem skoða þurfi betur.

1. Skil milli öldrunarþjónustu og þjónustu á grundvelli laga um málefni fatlaðra

Fram kemur í greinargerðum beggja lagafrumvarpana að ætlunin sé að kveða skýrar á um línur milli þjónustu við aldraðra og þjónustu við fatlaða. Virðist það annars vegar gert með þeim hætti að takmarka þjónustu við fatlaða með hliðsjón af aldurstakmörkum og hins vegar með því að kveða á um að sveitarfélögum sé ekki skylt að veita fötluðum einstaklingum, sem dvelja á „öldrunarstofnunum“, neina þjónustu. Til að ná þessu markmiði eru lagðar til ákveðnar lagabreytingar og að sett verði ný lagaákvæði.

Samkvæmt frumvarpi um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga (5. gr.) mun 26. gr. laga nr. 40/1991 hljóma svo:

Skyldur sveitarfélaga.

Sveitarfélagi er skylt að sjá um stuðningsþjónustu til handa þeim sem búa á eigin heimilum og þurfa aðstoð vegna skertrar getu, fjölskylduaðstæðna, álags, veikinda eða fötlunar. Stuðningsþjónustu skal veita svæðisbundið með þeim hætti sem best hentar á hverjum stað. Aðstoð skal veitt fjölskyldum barna sem metin eru í þörf fyrir stuðning. Aðstoð skal veitt innan og utan heimilis samkvæmt reglum sem sveitarfélagið setur.



Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er sveitarfélagi ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum, svo sem sjúkrahúsi og öldrunarstofnun. Samvinna skal þó alltaf höfð við viðkomandi stofnun, sbr. 62. gr.

...

Samkvæmt 5. gr. sama lagafrumvarps mun VII. kafla laganna hafa fyrirsögnina „Stuðningsþjónusta“. Samkvæmt frumvarpinu mun 29. gr. laganna falla undir þann kafla og hljómar hún svo:

Akstursþjónusta.

Fatlað fólk skal eiga kost á akstursþjónustu sem miðar að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur gegn viðráðanlegu gjaldi. Markmið akstursþjónustu er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.

Jafnframt skal fatlað fólk eiga rétt á akstursþjónustu á vegum sveitarfélaga vegna aksturs á þjónustustofnanir og vegna annarrar þjónustu sem það nýtur samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir.

Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélögin um rekstur akstursþjónustu á grundvelli þessa ákvæðis. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja og skal gjaldið vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði.

Núverandi lög nr. 40/1991 eru svohljóðandi:

■[40. gr.] *Sveitarstjórn skal sjá um að félagsþjónusta aldraðra sé fyrir hendi í sveitarfélaginu eftir þörfum. Hér er m.a. átt við heimaþjónustu, félagsráðgjöf og heimsendingu matar. Jafnframt skal tryggja öldruðum aðgang að félags- og tómsundastarfi við þeirra hæfi. Í því sambandi skal lögð sérstök áhersla á fræðslu og námskeiðahald um réttindi aldraðra og aðlögun að breyttum aðstæðum sem fylgja því að hætta þátttöku á vinnumarkaði.*

Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins bætist við 40. gr. laganna nýr málslíður, svohljóðandi:

Sveitarfélagi er ekki skylt að veita þjónustu samkvæmt þessari grein á sjúkrahúsi eða öldrunarstofnun.

Þá kemur ný 3. gr. inn í lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, en þar er kveðið á um að ef skerðing eða fötlun á sér stað eftir 67 ára aldur og „rekja má til öldrunar“ falli undir þjónustu sem veita skuli á grundvelli laga um málefni aldraðra.

SFV telur ofangreind lagaákvæði og breytingar vera varhugaverðar. Telja samtökin ekki hægt að samþykkja þær eins og þær eru settar fram eins og núna verður nánar skýrt.



SFV er almennt á móti því að réttindi einstaklinga séu skert á grundvelli búsetuforms þeirra. Einstaklingur á að halda réttindum sínum og sjálfræði sínu, óháð því hvort íbúðin sem hann býr í heitir þjónustuíbúð, öryggisíbúð eða hjúkrunarheimili. Stjórnvöld og helstu hagsmunasamtök aldraðra hafa tekið undir þetta sjónarmið, en það sjónarmið er einnig í samræmi við anda laga um málefni fatlaðra. Það að fatlaður einstaklingur missi réttindi sín við það eitt að flytjast á hjúkrunarheimili er í ósamræmi við þessa stefnu.

SFV telja ennfremur líklegt að þessi lagasetning leiði til skerðingar í þjónustu við fatlaða einstaklinga ef lagafrumvarpið verður samþykkt óbreytt. Stjórnvöld hafa tekið þá afstöðu undanfarin ár að afnema aldursskilyrði þegar verið er að veita einstaklingum pláss inn á „öldrunarstofnun“. Er staðan því sú að á mörgum slíkum stofnunum eru einstaklingar sem eru jafnvel undir sextugu og eru inni á hjúkrunarheimilum á grundvelli fötlunar af einhverju tagi, en ekki sökum aldurs. Þessir einstaklingar hafa að mörgu leyti aðrar þarfi heldur en almennir íbúar heimilanna og aðrar þarfir en hjúkrunarheimilið getur sinnt. Þessir einstaklingar vilja komast í bíó, heim til aðstandenda á jólunum og njóta samveru með sínum jafningjum og jafnöldrum. Þessir einstaklingar búa inni á stofnuninni árum og jafnvel áratugum saman. Hin almenni íbúi hjúkrunarrýmis í dag er hins vegar í allt öðrum aðstæðum. Einstaklingur sem kemst inn í hjúkrunarrými í dag sökum öldrunar og afleiðinga sjúkdóma, er yfirleitt mjög veikur og dvelur þar í stuttan tíma. Hann nýtur þegar félagsskapar sinna jafningja í matsalnum, í sögustund og með slíkri afþreyingu sem er í boði innan veggja heimilisins. Allar kröfur til hjúkrunarheimila, skyldur þeirra og skipulag, miðast við þennan hefðbundna heimilismann, hinn aldraða einstakling. Í viðræðum hjúkrunarheimilanna við Sjúkratryggingar Íslands um gerð rammisamnings fyrir þjónustu hjúkrunarheimila, var gengið út frá þeirri þjónustu og er einungis greitt fyrir þá þjónustu.

Eins og fram kemur í úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 42/2016 eru í dag engin ákvæði í lögum nr. 59/1992 sem útiloka þá, sem eru eldri en 67 ára og með fötlun, til að njóta þeirrar þjónustu sem lögin kveða á um, svo sem liðveislu. Aldur hefur því einn og sér ekki úrslitaáhrif um rétt einstaklings til þjónustu ætlaðri fötluðu fólki. Kemur ennfremur fram í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að við ákvörðun um veitingu þjónustu við fatlað fólk þurfi m.a. að líta til þeirrar þarfar sem er fyrir þjónustuna. Það er ljóst að í mörgum tilfellum, jafnvel flestum, mun fatlaður einstaklingur sem býr inni á hjúkrunarheimili ekki þurfa neina viðbótarþjónustu. En nauðsynlegt er að hið persónubundna mat fari fram, svo hægt sé að grípa inn í hjá þeim einstaklingum sem þess þó þurfa. Annars munu þessir einstaklingar detta á milli kerfa.

Einnig er bent á að heimilismenn inni á hjúkrunarheimilum eru í sérstöku greiðslukerfi varðandi sína kostnaðarþátttöku. Kerfið vegur að fjárhagslegu sjálfræði heimilismanna að vissu leyti og hefur sætt talsverðri gagnrýni. Vegna þessa er í vinnslu tilraunaverkefni um breytt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku aldraðra í hjúkrunarrýmum o. frv. Afleiðing þessa kerfis er að heimilismaður á hjúkrunarheimili hefur í flestum tilfellum einungis litla fjármuni til ráðstöfunar sjálfur, svonefnda „vasapeninga“. Slíkir fjármunir munu duga fötluðum einstaklingi skammt ef hann þarf sjálfur að standa undir kostnaði við reglulegar ferðir út af heimilinu til að halda við samskiptum við sína jafnaldra og jafningja.



Það er í sjálfum sér sjálfstætt álitamál hvort ekki þurfi hreinlega að endurskoða frá grunni hvernig einstaklingar eru valdir inn á hjúkrunarheimili í dag. Samtökin telja í raun fulla þörf á slíkri endurskoðun. Einnig þarf að flýta endurskoðun á hinu umdeilda greiðsluþátttökukerfi sem er við lýði fyrir heimilismenn hjúkrunarheimila. En á meðan að kerfið er svona, þá er ekki forsvaranlegt að setja fatlaðan einstakling í þá stöðu að missa þessi réttindi sín við það eitt að flytjast inn á öldrunarstofnun.

Þá vilja samtökin einnig benda á að 67 ára gamall einstaklingur telst ekki mjög gamall í dag. Það sést t.d. skýrt á fyrirhuguðum hækkunum á lífeyrisaldri, sem og aukinni atvinnuþátttöku aldraðra. Tilefni gæti því verið til endurskoðunar á því aldersmarki í þessum lögum, sem og í lögum um málefni aldraða.

2. Almennt um ákvæði varðandi sjálfstæða rekstraraðila sem sinna þjónustu fyrir fatlaða

Í ofangreindum lögum eru að koma inn talsvert af ákvæðum varðandi framkvæmd þjónustu við fatlaða, eftirlit með henni o.fl. SFV telja rétt að benda sérstaklega á eftirfarandi ákvæði frumvarpanna.

- Víðsvegar í frumvarpi til laga um þjónustu við fólk með miklar stuðningsþarfir, sem og frumvarpi til breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er gert ráð fyrir samstarfi og sameiginlegri stefnumótun ýmissa aðila varðandi málefni fatlaðra. Hvergi er þar gert ráð fyrir aðkomu þjónustuaðila annarra en sveitarfélaga og er það miður. Rétt væri að gera ráð fyrir samráði við sjálfstæða rekstraraðila, að öðrum kosti er hætt við að sjónarmið þeirra komist ekki að í umræðunni.

Gerðar eru athugasemdir við eftirfarandi ákvæði frumvarps til laga um þjónustu fólks með miklar stuðningsþarfir (mál nr. 26):

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það sé sami aðilinn (sveitarfélag) sem beri ábyrgð á skipulagi þjónustu, framkvæmd þjónustu, fjármögnun þjónustu, sem og innra – og ytra eftirlit með gæðum þjónustunnar (eftirlit gagnvart framkvæmd sveitarfélagsins sjálfs á þjónustunni, sem og starfsemi þriðja aðila). Ákvæði 4. gr. varðandi yfirstjórn og eftirlit ráðherra er ekki nægilega skýrt og ekki að finna útfærslur á því hvernig því verður fyrir komið og framfylgt. Telja verður nauðsynlegt að skýrar sé kveðið á um virkt eftirlit af hálfu þriðja aðila með rekstri þjónustunnar, hvort sem hún er veitt á vegum sveitarfélaga eða er á vegum þriðja aðila. Þá þarf að gera ráð fyrir fjármunum í slíkt eftirlit.
- Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sveitarfélagi sé heimilt að gera samninga við einkaaðila á þjónustusvæði sínu. Í því felst meiri takmörkun en er að finna í lögnum í dag, en einhver sveitarfélög (t.d. á höfuðborgarsvæðinu) eru með þjónustusamninga við einkaaðila sem staðsettur er utan sveitarfélagsins. Erfitt er að sjá hvaða rök standa til að koma í veg fyrir slíka samningagerð. Slíkt ákvæði myndi setja gildandi samninga í uppnám og jafnvel hamla nauðsynlegri hagræðingu í þjónustu.



- Viða í lögnum er gerður greinarmunu á stöðu rekstraraðila eftir því hvort um er að ræða opinberan aðila (sveitarfélag) eða annan rekstraraðila. Samtökin telja slíka aðgreiningu ekki nauðsynlega og valda ójafnræði milli rekstraraðila. Telja SFV rétt að öllum rekstraraðilum yrði gert að sækja um starfsleyfi, sbr. 7. gr., hvort sem umrædd stofnun er sjálfseignarstofnun eða í eigu sveitarfélags. Þá er rétt að ákvæði 26. gr. laganna um fagmenntun starfsmanna nái til allra þjónustuveitenda, ekki bara starfsmanna sveitarfélaga (sama á við um 4. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga).
- Skýrari reglur þurfa að liggja fyrir í lögum um starfsleyfi, veitingu þess, skilyrði og sviptingu þess. Liggja þarf ljóst fyrir að jafnræðis verði gætt milli ólíkra rekstrarforma.
- Í IX. kafla laganna eru ákvæði um fjármögnun þjónustunnar. Í ákvæðin vantar þó farveg fyrir sjálfstæða rekstraraðila að sækja fé til stofnkostnaðar. Þá er að finna eftirfarandi ákvæði í 39. gr. laganna:

Tekjur, sem falla til vegna atvinnustarfsemi þjónustu- eða rekstraraðila sem nýtur framlaga frá sveitarfélögum eða úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, vegna framkvæmdar á þjónustu á grundvelli laga þessara skulu renna til greiðslu rekstrarkostnaðar starfseminnar. Opinber fjárframlög skulu taka mið af þessum tekjum og er umræddum aðilum skylt að veita allar þær bókhaldsupplýsingar sem þörf er á til þess að staðreyna megi tekjur og rekstrarkostnað.

Þessu ákvæði er mótmælt enda gengur það ansi langt inn á ráðstöfunar – og eignarrétt umræddra aðila. Staðreyndin er sú að sjálfstæðir rekstraraðilar eru oft (ekki alltaf) afgangsstærð hjá sveitarfélögnum sem þeir starfa í. Meiri áhersla er á uppbyggingu þeirrar þjónustu sem sveitarfélögin eru sjálf að þróa og framkvæma. Oft er því erfitt fyrir þessa rekstraraðila að fá fé til framkvæmda og þurfa þeir aðilar þá að grípa til þess að afla tekna sjálfir, fá gjafir og frjáls framlög. Með þessu fyrirkomulagi sem hér er kveðið á um er rekstraraðilum gert ómögulegt að þróa starfsemina eða hreinlega viðhalda húsnæðiskosti sínum. Skiptir engu hvað þessa gagnrýni varðar þó svo ákvæðið sé þegar til staðar í núgildandi lögum.

Eins og fram kemur í ofangreindum athugasemdum eru mörg atriði sem þarf að skýra og skoða betur, áður en hægt yrði að fara í ofangreindar lagabreytingar. Telur SFV nauðsynlegt að taka tillit til ofangreindra atriða áður en hægt er að samþykkja umrædd frumvörp.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu

Eybjörg Hauksd.
Eybjörg H. Hauksdóttir lögfr.