



Alþingi
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2018
VEL2017050009
R17120141/R17120142

Efni: Umsögn um frumvörp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir (þingskjal 26 - 26. mál) og frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 með síðari breytingum (þingskjal 27 - 27. mál)

Vísað er til erinda nefndasviðs Alþingis, dags. 18. desember 2017, þar sem frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir og frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál) voru send Reykjavíkurborg til umsagnar.

Reykjavíkurborg 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. 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.

Reykjavíkurborg telur það einnig jákvætt að fram sé komið frumvarp að breytingum á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem innleidd eru tiltekin ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem liður í fullgildingarferli Íslands á samningnum.

Í frumvörpunum eru sett fram ýmis nýmæli sem fela í sér auknar kröfur til þjónustu sveitarfélaga og ljóst er að verulegur kostnaðarauki verður af ákveðnum breytingum ef frumvarpið nær óbreytt fram að ganga og því er lögð áhersla á samráð við Reykjavíkurborg hvað það varðar.

Ljóst er að innleiðing á ákvæðum 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 málefna fatlaðs fólks 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.

Reykjavíkurborg gagnrýnir rýrt kostnaðarmat á áhrifum frumvarpanna á fjárhag sveitarfélaga og telur þau alls ekki fullnægjandi. Margar greinar frumvarpanna eru mjög opnar og óljósar sem bæði skapar óvissu um þær viðbótarkröfur sem lagðar eru á sveitarfélögin og þann viðbótarkostnað sem af þeim hlýst og þar með fjármögnun þeirra. Sú fjárhagslega áhætta sem í þessu felst stríðir gegn kröfu um ábyrga fjármálastjórn hins opinbera samkvæmt lögum um opinber fjármál. Það er krafa Reykjavíkurborgar að úr þessum atriðum verði bætt og fjármögnun frumvarpanna tryggð í fjárlögum ársins og fjármálaáætlun til næstu fjögurra ára.



1. Umsögn um frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir (Þingskjal 26 - 26. mál)

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

2. gr. Skilgreiningar

1. og 2. tl. Ákvæðin 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 ákvæðum 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. Nauðsynlegt er að fram komi í frumvarpinu að leggja skuli til grundvallar SIS-mat (Supports Intensity Scale) sem stýrir skiptingu og ráðstöfun fjármagns hjá Jöfnunarsjóði til sveitarfélaganna vegna þjónustu við fatlað fólk.

5. tl. Betur fer á að hafa síðari málslið 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 og mikilvægt er að fram komi að m.a. sé átt við SIS-mat.

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

3. gr. 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. gr. Yfirstjórn og eftirlit ráðherra

Í ákvæðinu er kveðið á um nýmæli þess efnis að ráðherra sé falið úrskurðarvald um lögmæti 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 lögmæti stjórnvaldsákvæðunar 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 efnum. 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 tiltekens 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. Vætanlega 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 stjórnvöldum 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 tiltekinna 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 stjórnvölduréttar og einkamálaréttarfars og er því ekki framkvæmanlegt. Telja verður eðlilegt að um þetta efni fari samkvæmt almennum reglum og venjum. Úrskurðaraðili á stjórnvöldum, hvort sem það er ráðherra eða sjálfstæður úrskurðaraðili á borð við úrskurðarnefnd velferðarmála kveði þannig úr um lögmæti einstakra stjórnvaldsákvæðanna 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. 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 sjúkrapþjálfun er um að ræða ákveðna skörun við heilbrigðiskerfið.

9. gr. 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 og grundvelli reglna um tilraunaverkefni („Frá barni til fullorðins“).

Fjárhagsleg áhætta Reykjavíkurborgar á ári af fyrirhugaðri breytingu er mikil og gróft mat á viðbótarkostnaði gæti legið á bilinu um 2,1 ma.kr. til 2,7 ma.kr. miðað við rauntölur 2017. Sjá nánar kafla 3. um fjárhagsleg áhrif.

10. gr. Notendasamningar

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

„Hlutaðeigandi 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. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Hvað notendastýrða persónulega aðstoð varðar vill Reykjavíkurborg leggja áherslu á að notandinn beri ábyrgð á þjónustunni og að réttindi og skyldur starfsmanna hans, sem starfa sem aðstoðarmenn fatlaðs fólks á grundvelli NPA, séu virt. Leggja þarf áherslu á að fatlað fólk og starfsmenn þess fái nauðsynlega fræðslu hvaða varðar framangreind atriði og að þeir aðilar sem veita þjónustu varðandi umsýslu samninga fái nægan stuðning til að geta innt af hendi þá þjónustu sem veitt er á þeirra vegum. Mikilvægt er að við fjármögnun verkefnisins verði miðað við laun og önnur starfskjör samkvæmt kjarasamningum.

Fjárhagsleg áhætta Reykjavíkurborgar af fyrirhugaðri breytingu er mikil og gróft mat á kostnaði gæti verið um 3,6 ma.kr. á 5 ára tímabili ef miðað er við að sveitarfélögin beri 75% kostnaðar við úrræðið. Sjá nánar kafla 3 um fjárhagsleg áhrif.

13. gr. Almenn 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. Gera verður kröfu til þess að löggjafinn setji skýrari ákvæði um hvað felst í nægjanlegri þjónustu. Óljóst og matskennt er hvað telst nægileg þjónusta og taka verður sérstakt tillit til slíkra atriða í mati á áhrifum kostnaðar hjá sveitarfélögum.



Ljóst er að kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er verulegur og sívaxandi. Gróflega áætlaður kostnaður við þessa þjónustu árið 2017 var um 1,9 ma.kr. en var um 1,3 ma.kr. árið 2016. Fyrirhugað breyting mun leiða til viðbótarkostnaðar hjá sveitarfélögum og aukna fjárhagslega áhættu, en vegna orðalags greinarinnar er ekki unnt að meta fjárhagslegu áhrifin. Krafa er gerð um að fjármögnun á þessum verkefnum verði tryggð. Sjá nánar kafla 3. um fjárhagsleg áhrif.

15. gr. Stuðningsfjölskyldur

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

16. gr. Frístundaþjónusta

Frístundaþjónusta við fatlaða nemendur hefur ekki verið lögbundin. 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 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 eru ekki starfandi. 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 en ekki sveitarfélaga.

Fjárhagsleg áhætta Reykjavíkurborgar á ári af fyrirhugaðri breytingu er mikil en ekki liggur fyrir mat á kostnaði þar sem um er að ræða að lögbinda þjónustuna og auka umfang hennar til muna. Sjá einnig kafla 3. um fjárhagsleg áhrif.

19. gr. Þjónustuteymi

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

20. gr. Ráðgjöf vegna barna með miklar þroska og geðraskanir

Lagt er til að heiti greinarinnar verði „*sérfræðiteymi vegna barna með miklar þroska- og geðraskanir*“ í stað „*ráðgjöf vegna barna með miklar þroska- og geðraskanir*“. Ljóst er að efni greinarinnar fjallar ekki einungis um ráðgjöf heldur tekur teymið jafnframt ákvörðun um úrræði. Þá væri slíkt heiti auk þess í samræmi við heiti 19. gr. um þjónustuteymi sem fjallar um samþætta þjónustu margra kerfa. Mikilvægt



er að við ákvörðun teymisins sé gætt að því að ávallt fylgi fjármagn þegar um er að ræða mikla viðbótarþjónustu sem í þarf að felast bæði heilbrigðis- og félagsþjónusta við viðkomandi barn. Það er mat Reykjavíkurborgar að það sé nauðsynlegt að tryggja fjármagn á grundvelli þjónustubarfa í hverju tilfelli fyrir sig.

21. gr. Búseta barna utan heimilis

Málefni barna með fjölpættan 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 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. Ekki er unnt að færa ábyrgð heilbrigðiskerfisins yfir á sveitarfélög auk þess sem sveitarfélög hafa ekki sérfræðipækkingu á heilbrigðisviði sem nauðsynleg er í því skyni að meta umönnunarþarfir langveikra barna. Hér er mögulega verið að draga úr rétti langveikra barna til heilbrigðisþjónustu en mikilvægt er að þessi hópur fái þá þjónustu 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.

Reykjavíkurborg lýsir yfir miklum áhyggjum af stöðu málefna barna með alvarlegar þroska- og geðraskanir. Nú þegar hefur Reykjavíkurborg greitt um 1,5 ma.kr. vegna þessarar þjónustu og gerir þá kröfu að greitt verði á grundvelli kostnaðar fyrir þá þjónustu sem veitt er. Sjá nánar kafla 3 um fjárhagsleg áhrif.

22. gr. Almenn ákvæði um atvinnumál

Í 2. mgr. 22. gr. kemur fram nýmæli sem felur það í sér að sveitarfélagi er skylt að veita einstaklingi stoðþjónustu á vernduðum vinnustað. Í mati velferðarráðuneytisins á kostnaðaráhrifum frumvarpsins kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir að mæta þurfi kostnaðarauka vegna þessa þáttar.

Reykjavíkurborg fagnar þessari breytingu en telur hins vegar ljóst að hér sé um að ræða breytingu sem kalli á ítarlegt kostnaðarmat. Til að mæta uppbyggingu og nýliðun þarf ríkið að tryggja sveitarfélaginu fjármagn til reksturs og uppbyggingar. Sjá nánar kafla 3. um fjárhagsleg áhrif.

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 sjálft upplýsinga um hana. Óljóst er til hvers er ætlast af sveitarfélögum og með þessu ákvæði eru lagðar miklar skyldur á sveitarfélög umfram það sem felst í leiðbeiningarskyldu stjórnsýslulaga, 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.

Að mati Reykjavíkurborgar er unnt að uppfylla frumkvæðisskyldu stjórnvalds í þessum efnum með því að halda úti öflugri heimasíðu með upplýsingum um þjónustu við fatlað fólk. Þá er rétt að halda reglulega upplýsingafundi með réttindagæslumönnum og hafa reglulegt samráð við notendur og hagsmunasamtök þeirra til að miðla upplýsingum um þjónustu og rétt til þjónustu.

Aðrar athugasemdir:

Öryggisvistun

Reykjavíkurborg 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 refsa, 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. Á meðan unnið er samkvæmt núverandi fyrirkomulagi, þ.e. að sveitarfélagið annist rekstur úrræðisins, er gerð krafa um að ríkið fjármagni það að fullu.

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 lagaramma. 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.

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.



2. Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál) (Þingskjal 27 - 27. mál)

Af hálfu Reykjavíkurborgar eru gerðar eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

3. gr. Yfirstjórn

Gerðar eru sömu athugasemdir og við 4. gr. frumvarps til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, sbr. kafla 1.

8. gr. Samráð við notendur

Í lokamálslið 8. gr. segir „Tryggja skal þátttakendum stuðning og þjálfun til virkrar þátttöku í notendasamráði.“ Lagt er til að lokamálsliður 8. gr. orðist svo:

„Leitast skal við að veita þátttakendum stuðning og þjálfun til virkrar þátttöku í notendasamráði“.

Eins og fram kemur í 8. gr. frumvarpsins eru lagðar töluverðar kröfur á Reykjavíkurborg hvað varðar stuðning og þjálfun til þátttöku í samráði við notendur. Reykjavíkurborg telur að aukakostnaður hljótist af þessu þó að ekki sé um beina greiðslu launa að ræða.

Nýr kafli um stuðningsþjónustu:

26. gr. Skyldur sveitarfélaga

Í 2. mgr. 26. gr. kemur fram að sveitarfélagi sé ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum svo sem sjúkrahúsum og öldrunarstofnunum. Í þessu sambandi verður að liggja fyrir um hvaða stofnanir geti verið að ræða þegar vísað er til sjúkrahúsa og öldrunarstofnana. Hér getur einnig verið um að ræða stofnanir og heimili sem t.d. eru sjálfseignarstofnanir eða þar sem reksturinn er á vegum félagasamtaka. Í slíkum tilfellum er því, eftir atvikum, ekki um að ræða þjónustustofnanir sem reknar er á grundvelli laga, eins og fram kemur í greinargerð.

27. gr. Mat á stuðningsþörfum

Af hálfu Reykjavíkurborgar er lagt til að síðari málsliður 1. mgr. orðist svo:

„Heimilt að óska eftir læknisvottorði þegar um heilsufarsástæður er að ræða.“

28. gr. Notendasamningar

Lagðar eru til breytingar þar sem meðal annars kemur fram að notandi fái að stýra sjálfur þjónustu við sig þó að þeir sem aðstoði hann séu starfsmenn sveitarfélags. Í greinargerð með frumvarpinu kemur ekkert fram varðandi nánari útfærslu slíks fyrirkomulags á þjónustunni. Reykjavíkurborg telur jákvætt að notendum gefist kostur á að hafa áhrif á þjónustuna en hins vegar er bent á að slíkt ákvæði getur haft áhrif á skipulag þjónustunnar þ.m.t. samlegðaráhrif og skynsamlega nýtingu fjármuna.

Þá er jafnframt ljóst að boðvald yfir viðkomandi starfsmönnum flyst frá stjórnanda innan sveitarfélagsins til notanda þjónustunnar en það samræmist ekki meginreglum vinnuréttar.

Í samræmi við framangreint er lagt til að niðurlagsákvæði 1. mgr. 28. gr. verði orðað þannig að sveitarfélög leitist við að koma til móts við óskir notenda eftir því sem unnt er.



29. gr. Akstursþjónusta

Sú rýmkun sem hér er lögð til á rétti fatlaðs fólks kallar á mikla kostnaðaraukningu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að skerpt sé á réttindum samkvæmt ákvæðinu í samræmi við 20. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks en þar segir:

„Aðildarríkin skulu gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt, m.a. með því: a) að greiða fyrir því að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem, og þegar, því hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi.“

Fram kemur í samningnum að tryggja skuli þennan rétt með þeim hætti sem tilgreindur er í ákvæði frumvarpsins en hins vegar kemur jafnframt fram í 20 gr. samningsins að það skuli gera eftir því sem frekast er unnt. Reykjavíkurborg leggur til að orðalag málsgreinarinnar verði fært til samræmis við samnings SP um réttindi fatlaðs fólks þannig að sveitarfélaginu sé kleift að framkvæma þjónustuna með skynsamlegum hætti.

Samkvæmt frumvarpinu skal fatlað fólk 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. Núverandi samningur um akstursþjónustu miðast við þjónustutíma almenningsvagna Strætó b.s. og viðmið um ferðafjölda tekur mið af þörfum hvers og eins. Að óbreyttu er hér um mikla rýmkun að ræða hvað varðar akstursþjónustu sem myndi þýða verulegan kostnaðarauka fyrir Reykjavíkurborg. Árlegur kostnaður Reykjavíkurborgar vegna ferðaþjónustu fatlaðs fólks miðað við núgildandi reglur nemur u.þ.b. 980 m.kr. á ári og fjöldi ferða um 285 þúsund á ári. Fyrirhuguð breyting kallar á aukinn kostnað þó óljóst sé um nákvæma útfærslu. Gerð er krafa um að full fjármögnun verði tryggð.

XIII. kafli Vímuvarnir og aðstoð við einstaklinga með fíknivanda

Lögð er á það áhersla að sjónarmið um skaðaminnkandi nálgun og valdeflingu einstaklingsins verði tekin upp í þennan kafla.

Aðrar athugasemdir:

Leiðbeiningar

Að mati Reykjavíkurborgar er réttara að nota hugtakið „leiðbeiningar“ fremur en „leiðbeinandi reglur“ þegar ráðherra er falið að setja nánari fyrirmæli, önnur en reglugerðir.

15. gr. núgildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga

Reykjavíkurborg mælist eindregið til að gerðar verði breytingar á 15. gr. núgildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þar séu ekki lagðar til breytingar á ákvæðum laganna sem varða fjárhagsaðstoð heldur sé stefnt að því að nýr starfshópur verði skipaður sérstaklega til að skoða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og samspil hennar við önnur framfærslutryggingakerfi. Ákvæði um fjárhagsaðstoð er að finna í VI kafla núgildandi laga en í IV. kafla laganna er að finna almenn ákvæði um rétt til félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga. Undir þann kafla fellur 15. gr. en í 1. mgr. 15. gr. laga kemur fram að erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skuli í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skuli veitt af dvalarsveitarfélagi í samráði við ráðuneytið enda hafi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu og hefur það verið gert með *reglum nr. 203/2016 um fjárhagsaðstoð*



sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi. (fskj. nr. 2).

Í 2. mgr. 15. gr. kemur fram að ríkissjóður skuli endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í eftirfarandi tilvikum:

- a. Aðstoð vegna erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr.
- b. Aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12.-13. gr. laganna, sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.

Þó að löggin hafi almennt staðist ágætlega tímans tönn þá er veruleikinn hvað varðar málefni útlendinga allt annar en hann var árið 1991. Túlkun velferðarráðuneytisins á endurgreiðslu ríkissjóðs samkvæmt 15. gr. hefur verið sú að einungis sé heimilt að greiða sveitarfélagi beinan útlagðan kostnað en ekki fyrir vinnu starfsmanna sveitarfélagsins. Því fer hins vegar fjarri að aðstoð til útlendinga í þeim aðstæðum sem framangreindar reglur ná yfir, felist aðeins í því að útvega gistiheimili og greiða framfærslukostnað og ferðakostnað. Um er að ræða ýmis konar aðstoð við einstaklinga í erfiðum aðstæðum enda kemur það skýrt fram í skilgreiningu 2. gr. framangreindra reglna á sérstökum tilvikum, að um mjög viðkvæma hópa er að ræða. Undanfarið hefur þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða átt í viðræðum við ráðuneytið um þetta málefni og liggur fyrir ítarleg samantekt þjónustumiðstöðvarinnar á þeim verkefnum sem sinna þarf vegna þessa hóps (fskj. nr. 3) og á grundvelli hennar var farið fram á að ráðuneytið tæki afstöðu til beiðni um greiðslu vegna vinnu starfsmanna í þessum málum. Svar ráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2017 (fskj. nr. 4), var á þá leið að ekki sé að finna ákvæði í lögum sem heimila ráðuneytinu að greiða sveitarfélögum sérstaklega fyrir umsýslukostnað vegna þessara mála. Í svarinu er vísað til þess að til standi að endurskoða VI. kafla laganna sem fjallar um fjárhagsaðstoð og að þá verði IV. kafli laganna jafnframt endurskoðaður.

Að mati Reykjavíkurborgar er það því löngu orðið tímabært að 15. gr. laganna verði endurskoðuð með hliðsjón af breyttum aðstæðum í samfélaginu. Af þessu tilefni er einnig rétt að fram komi nauðsyn þess að þjónusta við útlendinga sé skoðuð í víðara samhengi en nú er gert og eru sveitarfélög lykilaðilar í því sambandi.

Gildistaka laganna

Ef frumvarp þetta og frumvarp um lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir verða að lögum, er ljóst að sveitarfélög þurfa að aðlaga reglur sínar að nýjum lagamma. Því er mikilvægt að löggin 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.

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 álitafni sem til umfjöllunar eru.



3. Um fjárhagsleg áhrif frumvarpanna á Reykjavíkurborg

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 fjárins á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) og að hluta beint til sveitarfélaga/þjónustusvæða. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald 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 m.kr).

Málafni fatlaðs fólks	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 09
Tekjur	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656	5.152
Gjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	6.802
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362	-1.650
Uppsafnaður halli	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185	-5.835

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 aukin til að fjármagna þetta.

Ljóst er að fjárframlög til málaflokksins hafa ekki verið næg á undanförunum árum og í fyrirbyggjandi 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.

3.1. Fjárhagsleg áhrif frumvarps til laga um þjónustu við fólk með miklar stuðningsþarfir

9. gr. Búseta

Í 2. mgr. 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 m.kr. til 36 m.kr. á ári. Í lok árs 2017 voru 190 manns með þroskahömlun og skyldar raskanir og/eða geðfötlun. á biðlista eftir húsnæðisúrræði. Gróft mat á kostnaði við að veita öllum á bið eftir sértækri búsetu yrði á bilinu um 2,1 ma.kr. til 2,7 ma.kr. miðað við rauntölur frá árinu 2017.

Ef um er að ræða algjört val og viðkomandi vill ekki búa í sértæku húsnæðisúrræði má gera ráð fyrir gífurlegum 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 húsnæði á eigin vegum með sólarhringsþjónustu gæti sá kostnaður vegna reksturs numið um 11,5 ma.kr.

Reykjavíkurborg gerir kröfur um að ríkið fjármagni að fullu þær kröfur sem 9. felur í sér.

II. Ákvæði til bráðabirgða varðandi herbergjasambýli

Samkvæmt gildandi framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er kveðið á um niðurlagningu herbergjasambýla. Í Reykjavík eru starfrækt 16 herbergjasambýli og mun breyting þess búsetuforms kalla á aukna fjárveitingu þar sem öllum núverandi íbúum verður boðið húsnæði sem uppfyllir skilyrði laga og reglugerða. Kostnaður við rekstur íbúakjarna er talsvert dýrari og unnið er að gerð áætlunar um niðurlagningu herbergjasambýla í áföngum til næstu ára. Gróft mat á þeim viðbótakostnaði í rekstri sem hlýst af breytingu á búsetuformi yrði í heildina á bilinu 230 - 290 m.kr. Einnig yrði mikill aukning á stofnkostnaði.

Bráðabirgðaákvæði II. varðandi herbergjasambýli felur í sér kostnaðarauka sem Reykjavíkurborg gerir kröfur um að verði fjármagnað.

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. Á árinu 2017 voru tólf NPA samningar hjá Reykjavíkurborg samtals að fjárhæði 280 m.kr. Þjónustuformið felur í sér aukið þjónustustig frá því sem verið hefur. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að á næsta ári verði búið að lögfesta 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%. Forsendur frumvarpsins um 15% hagræðingu standast enga skoðun þegar einstaklingsbundin þjónusta er aukin en sem mun þvert á móti leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin.

Krafa er gerð um að sá aukni kostnaður verði bættur að fullu og að ríkið greiði fyrir aukna hlutdeild í NPA-þjónustunni og að fjármögnun hennar verði tekin inn í heildarfjármögnun jöfnunarkerfisins með auknum tekjustofnum Jöfnunarsjóðs.

Ákvæði I. til bráðabirgða um innleiðingu á NPA á tímabilinu 2018-2022

Ákvæði I. til bráðabirgða 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 Reykjavíkurborg og um sé að ræða sólarhringssamninga. Heildarviðbótarkostnaður NPA samninga yrði 14,4 ma.kr. 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 um 3,6 ma.kr. á 5 ára tímabili miðað við að ríkið greiði einungis 25% af kostnaði við þjónustuveitinguna.

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 nýtt 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

Reykjavíkurborg veitir þjónustu við um 320 fötluð börn á aldrinum 1-18 ára og til fjölskyldna þeirra með fjölbreyttum hætti. Þjónustan er m.a. í formi sértækra húsnæðisúrræða, beingreiðslusamninga, stuðningsþjónustu, skammtímavistunar, stuðningsfjölskyldna og sértækrar þjónustu við börn með alvarlegar þroska og geðraskanir. Gróflega áætlaður kostnaður við þennan málaflokk árið 2017 er um 1,9 ma.kr. en var um 1,3 ma.kr. árið 2016. Ástæða hækkunar er m.a. vegna þjónustu við börn með fjölpættan vanda og gjaldskrárbreytinga við stuðningsfjölskyldur í því skyni að minnka biðlista. 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 sívaxandi að óbreyttum lögum.

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

16. gr. Frístundaþjónusta

Reykjavíkurborg veitti fötluðum grunnskólanemendum í 5.-10. bekk frístundaþjónustu á árunum 2007-2010 samkvæmt samningi við ríkið sem fól í sér að ríkið skyldi greiða helming kostnaðar vegna þjónustunnar, þó þannig að þak væri sett á framlögin. Eftir yfirfærsluna árið 2011 hefur Jöfnunarsjóður ráðstafað 89 m.kr. til þjónustunnar á landsvísu ár hvert að meðtöldum fjármunum til frístundar ungmenna á framhaldsskólaaldri á dagtíma. Þar af hefur Reykjavíkurborg fengið á bilinu 33-38 m.kr. á ári í framlög upp í útgjöld sem hafa vaxið úr 152 m.kr. árið 2011 í 420 m.kr. árið 2017. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 til 2017 nemur því um 1,8 ma.kr. Útgjöld vegna þjónustunnar hafa vaxið jafnt og þétt og þjónustukröfur aukist án þess að fjármagn hafi fylgt eða tekið mið af þörfum.

Gera verður þá kröfu að Reykjavíkurborg verði bættur að fullu sá kostnaður varðandi frístundaþjónustu sem af fyrirliggjandi frumvarpi hlýst.

21. gr. Búseta barna utan heimilis

Reykjavíkurborg 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 fjölpættan vanda, þar af tveimur sem komu í þjónustu á síðustu mánuðum ársins, var um 396 m.kr. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að kostnaður vegna þessara átta barna verði um 600 m.kr. Framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árið 2017, sem eiga að vera greidd á grundvelli kostnaðar, ná hins vegar aðeins til fimm barna og nema 360 m.kr. Reykjavíkurborg rekur einnig tvö sértæk búsetuúrræði fyrir fötluð börn. Kostnaður á ári vegna þeirra er 245 m.kr.



Reykjavíkurborg hefur borið stóran hluta þessa kostnaðar og gerir kröfu um fulla fjármögnun á þessu verkefni á grundvelli kostnaðar fyrir þá þjónustu sem veitt er.

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 1,3 ma.kr. Mat á kostnaði fyrir áfangaskipta uppbyggingaráætlun í vinnumiðaðri stoðþjónustu út frá fyrirliggjandi og áætlaðri þörf vegna nýliðunar, er fyrir fyrsta áfanga 228 m.kr. Þá er gert er ráð fyrir 40 nýjum rýmum í Vinnu og virkni. Meðalverð á núverandi dagþjónusturýmum eru lögð til grundvallar samtals 5,7 m.kr. á rými. Kostnaður við annan áfanga yrði 348 m.kr. 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 11,6 m.kr. á rými. Heildarkostnaður við 70 ný rými í vinnumiðaðri stoðþjónustu er samtals 576 m.kr. ef miðað er við kostnað vegna 2017.

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.

Virðingarfyllt,

f.h. Reykjavíkurborgar,

Regína Ásvaldsóttir
sviðsstjóri velferðarsviðs
Reykjavíkurborgar

Birgir Björn Sigurjónsson
fjármálastjóri Reykjavíkurborgar



Fylgiskjöl:

1. Umsógn skrifstofu fjármála og rekstrar um kostnaðaráhrif frumvarpsins.
2. Reglur nr. 203/2016 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara, utan EES, sem ekki eiga lögheimili á Íslandi.
3. Samantekt þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða frá maí 2016.
4. Bréf velferðarráðuneytisins, dags. 7. febrúar 2017.
5. Bréf borgarstjóra, dags. 11. janúar 2018.

Afrit: Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur