



Minnisblað

Móttakandi: Fjölskylduþjónusta Hafnarfjarðarbæjar

Dags.: 7. apríl 2016

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið sambandsins

Málsnr.: 1601001SA

Málalykill: 01.00

Efni: Samningar við foreldra fatlaðra ungmenna um íbúðakjarna

Foreldrar nokkurra fatlaðra ungmenna munu hafa kynnt ákveðnar hugmyndir fyrir fjölskylduþjónustu Hafnarfjarðarbæjar um byggingu og rekstur íbúðakjarna sem mætt geti þörf þessara ungmenna fyrir sjálfstæða búsetu þegar þau flytja úr foreldrahúsum. Gengur hugmyndin út á að þessi íbúðakjarni verði foreldrarekinn, þ.e. að félög sem foreldrarnir myndu stofna, sæju annars vegar um byggingu eða kaup húsnæðisins og hins vegar um rekstur og þá þjónustu sem veitt er á heimili þessara notenda.

Þessar hugmyndir hafa verið til skoðunar og umfjöllunar hjá Hafnarfjarðarbæ og þá mun m.a. komið til tals hvort lagalegir annmarkar væru á því að sveitarfélagið, sem er jafnframt þjónustusvæði í málaflokki fatlaðs fólks, gerði slíka samninga við félög sem eru stofnuð af foreldrum. Var þá einkum vísað til þess hvernig jafnræðis yrði gætt gagnvart notendum sem væru á biðlista eftir hefðbundinni þjónustu inni á heimili sínu. Einnig var því velt upp hvernig aðkomu sveitarfélagsins yrði háttáð að ákvarðanatöku varðandi nýjan íbúðakjarna, komi til þess að hann verði settur á stofn.

Lagagrundvöllur

Um þjónustu við fatlað fólk gilda lög nr. 59/1992, þar sem fjallað er um húsnæðisúrræði og þjónustu á heimili. Þessi ákvæði hafa verið útfærð nánar í reglugerð nr. 1054/2010 og eru sá grundvöllur sem ákvörðun sveitarfélagsins um viðbrögð við hugmyndinni byggjast á. Jafnframt þarf ákvörðun sveitarfélagsins að samrýmast almennum reglum stjórnarsýslunnar, m.a. um jafnræði, sbr. 11. gr. stjórnarsýslulaga.

Að mati lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins verður ekki séð að nein ákvæði í umræddum lögum og reglugerðum um þjónustu við fatlað fólk, standi því í vegi að þjónustusvæði undirbúi og geri samninga við foreldra fatlaðra ungmenna um byggingu / rekstur íbúðakjarna og þjónustu sem þar er veitt. Þvert á móti verður að telja að slíkt form á stuðningi fái stöð úr ákvæðum gildandi ákvæða sem m.a. gera ráð fyrir því að það sé notendum í hag að gerðir séu samningar um form þjónustunnar, sbr. m.a. 6. og 10. gr. reglugerðar nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.

Útfærsla

Enda þótt lagagrundvöllur sé skýrlega til staðar fyrir gerð samninga um foreldrarekinn íbúðakjarna þarf einnig að huga að eftirtöldum lagalegum atriðum þegar kemur að útfærslu hugmyndaþingarinnar.

1. Aðkoma sveitarfélagsins að stjórnnum félaga

Eins og áður er vikið að felst hugmyndin í því að stofnuð verði tvö félög. Annað fari með málefni tengd fasteigninni og hitt með málefni sem snúa að rekstri heimilisins og þjónustu sem þar er veitt. Ætlunin er að þessi ráðagerð opni m.a. þá möguleika að semja megi við þriðja aðila um framkvæmdir og tiltekin verk, t.d. að

fasteignafélög hagsmunasamtaka fatlaðs fólks geti með samningum tekið að sér að byggja, eiga og reka þá fasteign sem notuð yrði undir íbúðakjarnann.

Sú nálgun að greina á milli fasteignarinnar sem slíkrar og þeirrar þjónustu sem veitt er á heimili fatlaðs fólks er í góðu samræmi við þær áherslur sem mótast hafa í málafllokki fatlaðs fólks á umliðnum árum og eru m.a. ráðandi við þá víðtæku endurskoðun á lögum sem nú stendur yfir. Í þeirri vinnu er einnig unnið út frá því sjónarmiði að sjálfstæðir rekstraraðilar (eins og það félag sem rætt er um að sjái um rekstur og þjónustu) afli sér starfsleyfis og heyri undir eftirlits og stjórnunarheimildir velferðarráðuneytisins og stofnana þess.

Í ljósi þeirrar stefnumörkunar er æskilegt að sveitarfélagið hafi þá aðkomu að stofnun félaga að lýsa sig reiðubúið að gera samninga á tilteknum forsendum, m.a. um samningstíma, greiðslur, skyldur rekstraraðila, þróun þjónustunnar og fleiri slík atriði. Eftirlit sveitarfélagsins sé bundið við þau atriði sem samið er um og úrræði háð því að um vanefndir eða forsendubrest sé að ræða. Almennu eftirliti með starfseminni, hagsmunum einstakra notenda og réttindagæslu fyrir þeirra hönd verði hins vegar sinnt með miðlægum hætti.

Í þessu felst jafnframt að sveitarfélagið ætti ekki að gefa kost á að fulltrúar þess setjist í stjórn umræddra félaga eða eigi beina aðkomu að daglegum rekstri þeirra.

2. Fjármögnun samninga um byggingu eða kaup fasteignar

Samkvæmt gildandi lögum fá sveitarfélög / þjónustusvæði ákveðin flöt framlög til þess að fjármagna fasteignaþáttinn í rekstri málaflokks fatlaðs fólks, m.a. hvað varðar íbúðarhúsnæði.

Á það skal bent að gerðar hafa verið tillögur um endurskoðun á þessu fyrirkomulagi með breytingum á lögum og reglugerðum: annars vegar með tilkomu stofnframlaga vegna leiguíbúða (sbr. frumvarp sem er til meðferðar á Alþingi) og hins vegar með því að hverfa frá flötum framlögum yfir í að fjármögnun fasteignaþáttarins verði ákvörðuð að teknu tilliti til þess hversu mikið aukarými vegna fötlunar þurfi í viðkomandi húsnæðisúrræðum.

Ef þessar tillögur ná fram að ganga er ljóst að þær breyta því í grundvallaratriðum hvernig íbúðarhúsnæði í málafllokki fatlaðs fólks er fjármagnað. Rétt er að hafa slík atriði í huga ákveði sveitarfélagið að ganga til viðræðna við foreldrahópinn um þá hugmynd sem að ofan er reifuð.

3. Áhrif af biðlistum eftir þjónustu

Mat á stuðningsþörfum umræddra notenda er lykilatriði í útfærslunni og nauðsynlegt að að slíkt mat fari fram snemma í viðræðuferlinu til þess að greina megi hvort ákvörðun um að ganga til samninga um íbúðakjarnann sé til þess fallin að hafa áhrif á þann biðlista eftir þjónustu sem er til staðar.

Þjónustusvæði fylgja þeirri reglu, sem talin er leiða af lögum um málefni fatlaðs fólks, að ákvarðanir um veitingu þjónustu og þjónustustig skuli að öllu jöfnu byggjast á því að sá sem metinn er í mestri þörf hafi forgang að þjónustu. Af þeirri ástæðu getur sú spurning komið upp hvort notandi á biðlista, sem metinn er í meiri þörf en notandi í áformuðum íbúðakjarna, skuli eiga forgang til þess úrræðis.

Þegar leitað er svars við þessari spurningu ber að hafa í huga að málefnalegt getur verið að vikið sé frá þessari reglu, enda út frá því gengið að henni sé fylgt ad öllu jöfnu. Frávik verður þó alltaf að binda tilteknum skilyrðum sem leiða má af öðrum tilvikum þar sem vikið hefur verið frá biðlistum, svo sem varðandi tilraunaverkefni um innleiðingu notendastýrðrar, persónulegrar aðstoðar:

- a) Að mat á stuðningsþörfum hafi farið fram og leitt í ljós að notandi sé í þörf fyrir mikla eða sértæka þjónustu.

- b) Að íbúakjarninn sé liður í heildstæðri áætlun sveitarfélagsins um uppbyggingu húsnæðisúrræða sem feli í sér að unnið sé á fyrirbyggjandi biðlista.
- c) Að um tilraunaverkefni sé að ræða sem ætlað er að skila reynslu um það hvernig þetta nýja form þjónustu gagnast.

Að þessum skilyrðum uppfylltum er það mat lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins að ákvörðun um að ganga til samninga varðandi foreldrarekinn íbúðakjarna standist gagnvart jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga. Lögð er áhersla á að mikilvægi þess að rökstyðja þessa ákvörðun vandalega gagnvart öðrum notendum og að þetta tilraunaverkefni verði í föstum farvegi þar sem almennt aðgengi er tryggt að upplýsingum um framvindu þess.

Jafnframt er bent á að jafnræðisregla stjórnarsýslulaga felur í sér að gætt sé samræmis í lagalegu tilliti, en það efnisatriði hefur einkum þýðingu gagnvart fordæmisgildi ákvarðana.

Telja verður að ef um tilraunaverkefni er að ræða, sbr. c-lið hér að framan leiði af því að Hafnarfjarðarbæ sé óskyld að verða við beiðnum sem fram kunna að koma frá öðrum aðilum um að gengið verði til samninga um uppbyggingu húsnæðisúrræða á þessum forsendum.

TÞ