

MINNISBLAÐ

Til: Hafnarfjarðarbæjar
Frá: Juris slf./DEE
Varðar: Staða Hafnarfjarðarbæjar vegna ferðaþjónustu fatlaðra
Dags.: 2. júlí 2015

A. Inngangur

1. Minnisblað þetta er tekið saman að beiðni Hafnarfjarðarbæjar og eru álitafni þess eftirfarandi:
 - a. Hver stjórnsluleg staða Hafnarfjarðarbæjar sé gagnvart Strætó bs. („Strætó“), m.t.t. aðkomu sveitarfélagsins að sameiginlegri ferðaþjónustu sveitarfélaga.
 - b. Hvaða möguleikar Hafnarfjarðarbær hefur til að „rífra“ samkomulagi um sameiginlega ferðaþjónustu fatlaðra.
 - c. Hvort Hafnarfjarðarbær geti samið við aðra aðila um að sinna ferðaþjónustu fatlaðra að hluta eða öllu leyti.

B. Stjórnsluleg staða Hafnarfjarðarbæjar gagnvart Strætó

2. Hafnarfjarðarbær er sjálfstætt sveitarfélag sem starfar á grundvelli sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 („sveitastjórnarlög“). Skv. 4. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks bera sveitarfélög ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar, sem og kostnaði hennar. Í 35. gr. sömu laga kemur fram að sveitarfélög skuli gefa fötluðu fólki kost á ferðaþjónustu. Þar er einnig kveðið á um að markmið ferðaþjónustu fatlaðra sé að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tólmstunda. Tilgreint er í lögum að sveitarfélögum sé heimilt að fela framkvæmd og þjónustu í tengslum við fatlað fólk sérstökum lögaðila sem þau eiga aðild að, svo sem byggðasamlagi, sem þá tekur við stjórnslulegu hlutverki sveitarfélaganna, sbr. og 94. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarfélög bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlags sem þau eru aðilar að en innbyrðist skiptist ábyrgðin í hlutfalli við íbúatölu sbr. 5. mgr. 94. gr. sömu laga.
3. Með stofnsamningi sem undirritaður var þann 7. maí 2001 stóðu sjö sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu upphaflega að stofnun byggðasamlagsins Strætó bs., en þau eru sex í dag. Eignarhlutföll voru grundvölluð á íbúafjölda 1. desember árið 2000. Í 2. gr. stofnsamningsins kemur m.a. fram að fyrirtækið hafi, auk þess að sinna almenningsamgöngum „yfirumsjón með allri ferðaþjónustu fatlaðra á svæðinu sbr. og 8. gr. eigendasamkomulags aðildarsveitarfélaganna“, einnig dags. 7. maí 2001. Skv. 5. gr. stofnsamningsins er stjórn Strætó skipuð sjö mönnum, einum frá hverju sveitarfélagi og jafnmörgum til vara. Í 8. gr. nefnds eigendasamkomulags kemur fram


að „þegar verði hafist handa við undirbúning að yfirtöku fyrirtækisins á umsjón með allri ferðapjónustu fatlaðra á svæðinu þannig að fyrirtækið geti hafið starfrækslu þeirrar starfsemi samhliða annarri starfsemi“. Í 2. mgr. 8. gr. kemur jafnframt fram að um verði að ræða sameiginlega skipulagningu og umsjón með rekstrinum eftir því sem við á, en sveitarfélögunum verði að öðru leyti í sjálfsvald sett hvernig þau haga sjálfri framkvæmd þjónustunnar, þ.m.t. hvort þau fela hana fyrirtækinu.

4. Eigendur Strætó settu fyrirtækinu eigendastefnu í apríl 2013 en þar er ekki fjallað sérstaklega um ferðapjónustu fatlaðs fólks og segir einungis að meginverkefni Strætó sé að starfrækja almenningssamgangnapjónustu á svæði eigenda sinna en að Strætó geti einnig sinnt *öðrum skyldum verkefnum þar sem það á við, samkvæmt ákvörðun stjórnar*. Þá kemur fram í ákvæði til bráðabirgða við eigendastefnuna að samþykkt hennar leiði til þess að aðlaga þurfi ákvæði stofnsamnings Strætó að eigendastefnunni og þar til þeirri aðlögun sé lokið „*skuli ákvæði eigendastefnunnar gilda ef misræmi er á milli hennar og stofnsamnings*“. Ekki er þó unnt að telja að með þessu hafi ætlun aðildarsveitarfélaganna verið sú að undanskilja umsjón með ferðapjónustu fatlaðra frá starfsemi Strætó, enda hefði þurft að kveða á um það með skýrari hætti sbr. ákvæði stofnsamningsins og eigendasamkomulagsins frá árinu 2001. Þá kom stuttu síðar, í nóvember 2013, út skýrsla Strætó „*Ferðapjónusta fatlaðra*“, þar sem því var lýst yfir af hálfu Strætó að fyrirtækið vildi „*gjarnan taka við allri umsýslu ferðapjónustu fatlaðra fyrir sveitarfélögin sex á höfuðborgarsvæðinu*“. Í framhaldi hóf undirbúningshópur SSH að skoða mögulega aðkomu Strætó að sameiginlegum akstri fyrir fatlað fólk.
5. Með samkomulagi um sameiginlega ferðapjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu („**samkomulagið**“), dags. 19. maí 2014, milli þeirra sveitarfélaga sem aðilar eru að samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu („**SSH**“), var Strætó formlega *falin umsýsla* með rekstri ferðapjónustunnar „í samræmi við samkomulagið og sameiginlegar reglur fyrir ferðapjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu“, sbr. 5. gr. samkomulagsins. Sama dag var undirrituð þjónustulýsing þar sem hlutverk Strætó í tengslum við ferðapjónustu fatlaðs fólks var skilgreint og settar sameiginlegar reglur um ferðapjónustu fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu. Þjónustulýsingin er undirrituð af hálfu Strætó og virðist því Strætó hafa samþykkt efni hennar fyrir sitt leyti.
6. Ekki var undirritaður sérstakur samningur milli Strætó og sveitarfélaganna í tilefni þess að Strætó tók við umsýslu ferðapjónustunnar heldur virðist byggt á almennri yfirlýsingu Strætó í skýrslu frá því í nóvember 2013, um að taka verkefnið að sér, sbr. og 5. gr. samkomulagsins. Í úttekt innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar sem unnin var að beiðni stjórnar SSH og kynnt í maí 2015 kemur einnig fram að undirbúningshópur hafi lagt til að sett yrðu saman drög að þjónustusamningi við Strætó, um þátttöku fyrirtækisins í ferðapjónustunni, sem leggja skyldi fyrir sveitarfélögin. Svo virðist sem ekkert hafi orðið úr þeim áformum, miðað við fyrirliggjandi gögn.

7. Í 4. gr. samkomulagsins sem fjallar um stýringu og umsýslu verkefnisins kemur fram að samráðshópur félagsmálastjóra „beri faglega og fjárhagslega ábyrgð á verkefninu“. Sá hópur skuli skipaður einum fulltrúa úr hverju sveitarfélagi og móta sameiginlegar reglur um þjónustuþætti og þjónustustig, en sveitarfélögin ákvarði hvert um sig þjónustustig og gjaldskrár. Þá kemur fram að samráðshópurinn leggi tillögur sínar fyrir stjórn SSH.

C. Möguleikar á riftun samkomulagsins eða önnur sambærileg úrræði

8. Af fyrirbyggjandi gögnum má ráða að Hafnarfjarðarbær telur að þjónusta Strætó sé ekki í samræmi við þær forsendur sem gengið var út frá við gerð samkomulags sveitarfélaganna, t.d. fjárhagslegar forsendur þess. Af orðalagi samkomulagsins verður ekki séð að sett hafi verið fram bein skilyrði fyrir umsjón Strætó með þjónustunni, í samkomulaginu sjálfu, að öðru leyti en því að sveitarfélögunum væri kleift að uppfylla grunnskyldur sínar á grundvelli laga nr. 59/1992. Þarf því fremur að líta til þess hvaða forsendur lágu til grundvallar við undirbúning verkefnisins. Í lokaskýrslu og tillögum framkvæmdahóps SSH dags. 19. ágúst 2011 kemur m.a. fram að forsendur þess að Strætó yrði falin umsjón þjónustunnar hafi verið að þjónustustigið *yrði ekki lakara* en það var áður en Strætó tók við þjónustunni og að heildarkostnaður við þjónustuna og meðalverð pr. ferð yrði sem lægst.
9. Um gæði þjónustunnar segir m.a. í skýrslu innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar að stjórnun breytinga á ferðaþjónustu fatlaðra hafi misfarist í stórum atriðum en óánægja hefur verið með þjónustuna eftir að Strætó tók við henni og ýmiss konar vandamál hafa komið upp. Sem dæmi má nefna að í skýrslunni segir að skilningsleysi hafi verið til staðar hjá aðilum innan Strætó varðandi þarfir og sérstöðu notenda ferðaþjónustunnar og að upplýsingamiðlun hafi brugðist, bæði gagnvart notendum þjónustunnar og starfsmönnum Strætó. Auk þess segir í skýrslunni að eftirlit stjórnar Strætó með rekstri ferðaþjónustu fatlaðra hafi brugðist, og þ.a.l. hafi ýmis vandamál komið upp í tengslum við ferðaþjónustuna. **Þó svo virðist sem framangreindar forsendur um þjónustustig hafi í meginatriðum ekki staðist er þó rétt að hafa í huga að stuttur tími er liðinn frá innleiðingu kerfisins** og einnig þess að samkvæmt orðalagi samkomulagsins var mótun þessara þátta að meginstefnu til á ábyrgð samráðshóps félagsmálastjóra. Í þessu sambandi er þó rétt að hafa í huga að þjónustulýsingin sem undirrituð var 19. maí 2014, var staðfest af Strætó og var henni ætlað að kveða með nokkrum hætti á um skiptingu ábyrgðar á þjónustunni milli Strætó og sveitarfélaganna.
10. Um fjárhagslegar forsendur má nefna að í minnisblaði Strætó frá 22. október 2014 kom fram fram að Strætó teldi ekki ástæðu til annars en að gera ráð fyrir að kostnaður við akstur yrði sambærilegur árið 2015 og hann var árið 2014. Í minnisblaði frá Hafnarfjarðarbæ dags. 19. maí 2015, um þróun kostnaðar í tengslum við ferðaþjónustu fatlaðra, segir að kostnaður Hafnarfjarðarbæjar hafi aukist gríðarlega, og að verð á hverja ferð sé rúmlega tvöfalt herra árið 2015 en á sama tíma árið 2014. Þá hafi Strætó staðfest að kostnaður muni ekki dragast saman á árinu 2015. **Af framangreindu virðast þær forsendur sem Strætó gaf sveitarfélaginu ekki hafa staðist og muni ekki gera það á árinu 2015.** Í áfangaskýrslu framkvæmdaráðs ferðaþjónustu

fatlaðs fólks frá 7. maí 2015 kemur enn fremur fram að komið hafi í ljós að kostnaður við þjónustuna er umtalsvert hærri hjá sumum sveitarfélögum en á sama tíma árið 2014, en að kostnaðurinn hafi hins vegar verið lægri í Reykjavík. Af hálfu Hafnarfjarðarbæjar hefur komið fram að í gangi sé sérstök skoðun á kostnaðaráætlun vegna þjónustu Strætó og forsendum hennar við gerð samkomulagsins. Því verður ekki farið nánar í greiningu á kostnaðarþáttum þess en leiða má líkum að því, sbr. framangreint, að fjárhagslegar forsendur samkomulagsins hafi ekki staðist í veigamiklum atriðum 

11. Líkt og fyrr greinir er Strætó ekki aðili að samkomulagi sveitarfélaganna um ferðaþjónustu fatlaðra og því ekki til staðar eiginlegur gagnkvæmur „riftanlegur“ samningur sveitarfélaganna við Strætó. Strætó er hins vegar falið að sjá um rekstur ferðaþjónustu fatlaðra í samræmi við samkomulagið og stofnsamning Strætó, á grundvelli ákveðinna forsendna. Þá er ekki raunhæft að leggja til riftun á samkomulagi sveitarfélaganna enda verður ekki séð að forsendur þess samkomulags séu brostnar heldur snúi þeir þættir fremur að aðkomu Strætó. Fremur væri unnt að horfa til einhvers konar úrsagnar Hafnarfjarðarbæjar úr samstarfinu en í því samhengi er rétt að hafa í huga að í samkomulaginu er hvorki að finna uppsagnarákvæði né gert ráð fyrir annarri „útgönguleið“. Einnig væri mögulegt að skoða þá leið að Hafnarfjarðarbær yrði áfram aðili að samkomulaginu að formi til en myndi óska eftir því að nýta ekki þjónustu Strætó, að hluta til eða öllu leyti, sbr. nánar hér á eftir.
12. Möguleikar Hafnarfjarðarbæjar á því að draga sig úr samkomulaginu eru samkvæmt framansögðu tvennskonar, annars vegar að draga sig alfarið úr samstarfi sveitarfélaganna en hins vegar að vera áfram aðili að samkomulaginu en að Strætó fari ekki lengur með umsjón ferðaþjónustu fatlaðra fyrir Hafnarfjarðarbæ. Tillögu þess efnis þyrfti að leggja fyrir sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem aðilar eru að því til samþykktar og væri því hugsanlegt að bæjarstjórn Hafnarfjarðarbæjar myndi samþykkja tillögu þess efnis að leita viðræðna við önnur sveitarfélög um uppsögn samkomulagsins að hluta eða öllu leyti. Ekki er að sjá að nauðsynlegt sé að sveitarfélag sé aðili að samkomulaginu, þrátt fyrir að það sé meðal eigenda Strætó sbr. og fordæmi þess efnis í tilviki Kópavogsbæjar sem er aðili að samkomulaginu en tekur ekki þátt í kostnaðardeilingu þess að svo stöddu, sbr. ákvæði þess efnis í samkomulaginu. Ljóst er þó að Hafnarfjarðarbær getur ekki dregið sig út úr samstarfinu fyrirvaralaust. Semja þyrfti um nánar tilgreindan uppsagnarfrest, þar sem tekið væri tillit til sveitarfélaganna í SSH t.d. hvað varðar kostnaðarþætti o.fl. Í því samhengi þyrfti t.a.m. að skoða nánar þá samninga sem Strætó hefur gert við akstursaðila á grundvelli samkomulagsins og skuldbindingar á grundvelli þeirra.

D. Möguleikar á samkomulagi við aðra þjónustuaðila

13. Hafnarfjarðarbær hefur lýst áhuga á því að sveitarfélagið semji að hluta eða öllu leyti við aðra aðila, t.d. Blindrafélagið, um þá þjónustu sem nú er í umsjón Strætó, en Blindrafélagið sér nú þegar um ferðaþjónustu blindra í Hafnarfirði.

14. Í mars 2015 tók gildi samningur milli velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Blindrafélagsins þar sem fram kemur að Blindrafélaginu sé heimilt að sinna ferðapjónustu annarra en blindra fyrir sveitarfélagið „á grundvelli sérstaks samnings sem gerður verður milli Blindrafélagsins og velferðarsviðs þar að lútandi“, sbr. 11. gr. samningsins. Slíkur samningur hefur enn ekki verið gerður en í áfangaskýrslu framkvæmdaráðs ferðapjónustu fatlaðs fólks, dags. 7. maí 2015, er tekið fram að kanna þurfi hvort vilji sé fyrir því að slíkur samningur gildi ekki bara fyrir Reykjavík, heldur einnig önnur sveitarfélög sem eiga aðild að ferðapjónustu fatlaðra á höfuðborgarsvæðinu. **Unnt væri að skoða þann möguleika að samningur yrði gerður milli Hafnarfjarðarbæjar og Blindrafélagsins þess efnis að Blindrafélagið taki við ferðapjónustu fatlaðra, auk þeirrar þjónustu sem Blindrafélagið veitir blindum nú þegar.** Forsenda slíks samnings er þó að Hafnarfjörður hafi þá dregið sig úr samstarfi sveitarfélaganna innan SSH um sameiginlega ferðapjónustu fatlaðra, annaðhvort að hluta til eða í heild, áður en samið er við Blindrafélagið.

E. Samantekt

15. Hafnarfjarðarbær er einn eigenda byggðasamlagsins Strætó og á jafnframt fulltrúa í stjórn þess. Hafnarfjarðarbær ber hlutfallslega fjárhagsleg ábyrgð á fjárhagsskuldbindingum Strætó í gegnum eignarhaldið. Enginn eiginlegur samningur var gerður milli sveitarfélaganna og Strætó um rekstur sameiginlegrar ferðapjónustu fyrir fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu heldur var Strætó falin umsýsla verkefnisins með samkomulagi sveitarfélaganna og tók þá um leið við stjórnsýslulegu hlutverki sveitarfélaganna. Af samkomulaginu leiðir sbr. og ákvæði sveitarstjórnarlaga, að ekkert eitt sveitarfélaganna ber ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar heldur bera sveitarfélögin sameiginlega endanlega fjárhagslega ábyrgð á verkefninu.

16. Leiða má líkum að því að þær forsendur Hafnarfjarðarbæjar sem lágu til grundvallar þegar gengið var til samkomulags við sveitarfélögin um að fela Strætó umsjón með ferðapjónustu fatlaðra séu breyttar, a.m.k. hvað varðar fjárhagslegar forsendur. Ekki er þó unnt að rifta samkomulagi við Strætó enda enginn samningur fyrir hendi við Strætó um umsjón þjónustunnar. Þá verður ekki séð að riftunarskilyrði séu til staðar vegna samkomulags sveitarfélaganna en mögulegt væri að skoða þá leið að Hafnarfjarðarbær myndi draga sig að hluta eða öllu leyti úr samstarfi við sveitarfélögin á grundvelli samkomulagsins. Taka þyrfti þá tillit til hinna sveitarfélaganna í SSH og t.d. semja um uppsagnarfrest á samkomulaginu af hálfu Hafnarfjarðarbæjar.

17. Hafnarfjarðarbær hefur þann kost að semja við Blindrafélagið um að taka við ferðapjónustu fatlaðra, en aðeins eftir að Hafnarfjarðarbær hefur dregið sig út úr samstarfi SSH um ferðapjónustu fatlaðra. Ef samkomulagi SSH um ferðapjónustu fatlaðra er breytt á þann veg að Strætó sjái ekki um rekstur ferðapjónustunnar fyrir Hafnarfjarðarbæ, gæti Blindrafélagið tekið við þeim hluta rekstursins sem samið er um að Strætó sjái ekki lengur um. Af því leiðir að Blindrafélagið gæti tekið við rekstrinum í heild eða aðeins að hluta, í samhengi við þær breytingar sem gerðar eru á samkomulaginu.

Minnisblað þetta er sett fram með hefðbundnum fyrirvörum og tekur mið af þeim gögnum og upplýsingum, sem lágu til grundvallar samningu þess. Minnisblað þetta telst trúnaðarmál.