

Kostnaðar- og ábyrgðarskipting ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk

Áfangaskýrsla I
Greining á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk.
Tillögur starfshóps

4	Inngangur
9	1. Almenn um stöðu þjónustu við fatlað fólk.
12	1.1 Áhrif verðlags- og almennra launahækkana
13	Vísitölur
14	Þróun rekstrargjalda og markaðra tekna
16	1.2 Fjöldi fatlaðs fólks í ljósi lýðfræðilegrar þróunar
17	Kostnaðaráhrif vegna fjölgunar notenda
20	1.3 Fjölgun starfsfólks (stöðugilda)
22	Aukin þörf fyrir starfsfólk
23	1.4 Fjárhagsleg áhrif kjarasamninga sveitarfélaga
23	Stytting vinnuvikunnar á opinberum markaði
25	Launapróun starfsmanna sveitarfélaga, ríkis og almennra starfsmanna
27	1.5 Breytingar á þjónustuskyldum
28	Breytingar á lögum og reglugerðum.
29	Réttur til þjónustu
32	Einstaklingsbundin eða einstaklingsmiðuð þjónusta.
37	Þjónusta við börn með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir
42	Áhrif þjónustu einstaklinga sem þurfa öryggisgæslu og öryggisvistun
44	Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)
49	Áhrif á breytinga á lögum nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.
51	1.6 Stefna sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk
52	1.7 Lágmarksstærð þjónustusvæða
53	1.8 Áhrif samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks
54	1.9 Jöfnunarkerfið



56	Viðauki I:	Skipunarbréfið
58	Viðauki II:	Kynningarefni starfshópsins
64	Viðauki III:	Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk
74	Viðauki IV:	Minnisblað fulltrúa sveitarfélaga í starfshóp um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk
80	Viðauki V:	Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk
104	Viðauki VI:	Áhrif verðlags- og almennra launahækkana
106	Viðauki VII:	Áhrif fjölda notenda
108	Viðauki VIII:	Fjárhagsleg áhrif kjarasamninga sveitarfélaga
112	Viðauki IX:	Tenging verkþátta við innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (Landsáætlun).
116	Viðauki X:	Hvað er fötlun – breytt skilgreining á grunni SSRF

Útgefandi: frn@frn.is
www.felagsmalaraduneyti.is

Umbrot, ljósmyndir og myndvinnsla (a1): Birgir Ómarsson

<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/felags-og-vinumarkadsraduneyti/>

©2024 Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Inngangur

Í byrjun árs 2021 skipaði þáverandi félags- og barnamálaráðherra tvo starfshópa til að fjalla um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir. Starfshóparnir voru settir af stað á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 30. september 2020 á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál. Hlutverk starfshópanna var að endurskoða lög nr. 38/2018 í heild sinni og þær reglugerðir sem lögunum fylgja með áherslu á að greina þau álitaefni sem upp hafa komið við framkvæmd laganna og skoða kostnaðarþróun árin 2018 til 2020. Báðir starfshóparnir skiluðu skýrslum¹ um störf sín en skýrslurnar innihalda viðamiklar upplýsingar og greiningar sem hingað til hafa ekki verið aðgengilegar um stöðu þjónustu við fatlað fólk á Íslandi. Niðurstöður kostnaðargreiningar sýndu alvarlega fjárhagslega stöðu þjónustu við fatlað fólk á vegum sveitarfélaga. Skýrslurnar voru kynntar á fundi ríkisstjórnar 6. maí 2022.

Í byrjun júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra nýjan starfshóp með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga sem fékk það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk.

Í vinnu starfshópsins var gert ráð fyrir að sérstaklega yrði horft til ýmissa þeirra álitamála sem komið hafa upp í samskiptum ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk.

Efnisþættir í skipunarbréfi taka því mið af þeim vilja ríkis og sveitarfélaga að nú sé tíminn til að finna lausnir á ýmsum þeim verkefnum og álitamálum sem áður hafa komið upp í samskiptum þeirra og hinna miklu áskorana sem þjónusta við fatlað fólk stendur frammi fyrir til framtíðar lítið.

Verkefni starfshópsins eru skilgreind í skipunarbréfinu í fjóra meginkafla. Skipunarbréfið má finna í viðauka I með þessari skýrslu ásamt kynningarefni starfshópsins í viðauka II.

1. Meta þörf miðað við gefnar forsendur (sviðsmyndir) fyrir fjármagn í málaflokk fatlaðs fólks á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir eftir vinnu starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og annarrar tölfræði og áætlana á þessu sviði sem tiltækar eru og þykja til þess fallnar að varpa ljósi á málefnið.
2. Rýna og meta kostnaðarskiptingu í sameiginlegum verkefnum ríkis og sveitarfélaga og snúa að samspili félags-, heilbrigðis- og menntamála.
3. Rýna og meta fjárhagsleg áhrif þjónustu ríkisins á fyrsta, öðru og þriðja þjónustustigi í velferðarþjónustu.
4. Kortleggja og greina þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem felast í því að auka gæði þjónustu á vettvangi, með mótun viðhorfa, breyttu skipulagi, verkferlum og tæknilausnum.

Við mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum á grundvelli framangreindrar kortlagningar og rýni skyldi hópurinn jafnframt setja fram valkosti um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti.

Í lok erindisbréfsins kemur fram að yrði það niðurstaða starfshópsins að þörf væri á að leggja aukna fjármuni til málaflokksins umfram þá sem myndast við árlegan tekjuvöxt sveitarfélaganna, skyldi hópurinn setja fram helstu kosti sem þættu álitlegir til að fjármagna það aukna umfang í starfseminni.

Við tillögugerðina skyldi gengið út frá samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2023-2027, sem undirritað var í tengslum við fjármálaáætlun ríkistjórnarinnar fyrir þau ár.

¹ Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20heildarendursko%C3%B0un%2038-2018.pdf>



Starfshópurinn

Starfshópurinn skipa:

Haraldur L. Haraldsson, án tilnefningar, formaður hópsins,

Hilda Cortez, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti,

Eiríkur Benónýsson, tilnefndur af innviðaráðuneyti,

Halldóra Káradóttir, tilnefnd af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga,

Hermann Sæmundsson, tilnefndur af forsætisráðuneyti,

Karl Björnsson, tilnefndur af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga,

Marta Guðrún Skúladóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti,

Runólfur Leifsson, tilnefndur af heilbrigðisráðuneyti,

Styrmir Erlingsson, án tilnefningar, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti,

Svanhvít Jakobsdóttir, án tilnefningar, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti,


Þór Garðar Þórarinsson, án tilnefningar, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti,

Þór Hauksson Reykdal, tilnefndur af mennta- og barnamálaráðuneyti.

Eiríkur Benónýsson lét af störfum hjá innviðaráðuneytinu í lok apríl 2023. Í stað hans skipaði innviðaráðuneytið í starfshópurinn Árna Sverri Hafsteinsson.

Hermann Sæmundsson lét af störfum í forsætisráðuneytinu í lok apríl 2023. Í hans stað skipaði forsætisráðuneytið Daníel Svavarsson í starfshópurinn.





Verkefni starfshópsins voru umfangsmikil. Þar af leiðandi leggur starfshópurinn til að skipta vinnunni í áfanga og skrifa áfangaskýrslur um hvern kafla skipunarbréfsins.

1. Í áfangaskýrslu I er rýnt í efnisþætti fyrsta hluta skipunarbréfsins sem lagðir skulu til grundvallar við mat á þeim viðbótarkostnaði sem fellur til vegna breytinga á þjónustuskyldum sveitarfélaga í sértækri þjónustu við fatlað fólk frá 2018 til ársloka 2022 (sjá fyrsta áfanga skipunarbréfs).
2. Í áfangaskýrslu II verður rýnt í annan og þriðja hluta skipunarbréfsins og haldið áfram með kortlagningu, greiningu og gerð tillagna um ábyrgðar- og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem lýtur að:
 - Stöðu og framtíð barna og ungmenna með fjölþættan vanda.
 - Stöðu og framtíð einstaklinga 18 ára og eldri sem hafa verið dæmdir til að sæta öryggisgæslu eða öðrum öryggisráðstöfunum.
 - Greiningu og gerð tillagna um framtíðaruppbyggingu í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum fyrir næstu 7 til 10 ár.
 - Stöðu og framtíð þjónustu við ungt fólk á hjúkrunarheimilum.
3. Skipan framtíðarhóps. Hlutverk hópsins verður m.a. að fjalla um og gera tillögur um ýmis þau verkefni sem lúta að þróun þjónustu og nýsköpun í þjónustu við fatlað fólk. Litið verður til aðgerða í þingsályktunartillögu félags- og vinnumarkaðsráðherra sem var dreift á Alþingi í desember 2023 og atriða sem komið hafa upp í umræðum starfshópsins og í undirhópum. Verkefni snúa að því að finna leiðir til þess að takast á við þær miklu áskoranir sem þjónusta við fatlað fólk stendur frammi fyrir, og auka um leið gæði þjónustunnar en gæta að hagkvæmni og hægja á útgjaldavexti. Hagsmunasamtökum fatlaðs fólks verður boðið að eiga fulltrúa í framtíðarhópnum.

Vinna starfshópsins hófst í ágúst 2022 og fram til loka árs 2023 hefur hópurinn haldið 38 fundi. Ákveðið var í upphafi að starfshópurinn myndi skiptast upp í minni vinnuhópa sem tækju í samráði við starfsmenn starfshópsins til umfjöllunar ýmsa þætti sem fram koma í skipunarbréfi starfshópsins. Þau verkefni/hugmyndir sem undirhóparnir unnu voru kynnt starfshópnum og mun framtíðarhópurinn fjalla um þau.

Arnar Haraldsson og Þór G. Þórarinsson voru starfsmenn hópsins og Inga Birna Einarsdóttir annaðist ritun fundargerða. Fjölmarginir aðrir hafa lagt hönd á plóg við gerð þessarar áfangaskýrslu og má þar nefna fulltrúa hinna ýmsu ráðuneyta í starfshópnum, starfsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga þá Sigurð Snævarr og Arnar Þór Sævarsson, og starfsmenn Reykjavíkurborgar, þau Agnesi Sif Andrésdóttur og Hörð Hilmarsson. Öllum þessum aðilum er þakkað þeirra framlag.

Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga í starfshópnum tóku til umfjöllunar fjölda tillagna og um sumar þeirra náðist sátt en aðrar ekki. Þó má segja að þessi skoðanaskipti hafi leitt af sér að ýmis verkefni hafi verið leidd í lausnarfarveg og mun afraksturinn birtast með ýmsum hætti á næstunni. Ekki náðist samkomulag um eina sameiginlega tillögu að kostnaðarskiptingu þjónustu við fatlað fólk. Í framhaldi lögðu fulltrúar sveitarfélaga fram minnisblað, dagsett 21. nóvember 2023, sem er í viðauka IV með þessari skýrslu sem lýsir sjónarmiðum þeirra um hvernig standa ætti að fjármögnun þjónustunnar.



Samhliða vinnu starfshópsins við gerð þessarar skýrslu var unnið að gerð samkomulags milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun í þjónustu við fatlað fólk. Samkomulag var undirritað þann 15. desember sl. Suma þeirra þátta sem samið var um í því samkomulagi er að finna í þessari skýrslu og eru þeir þá sérstaklega nefndir þar sem það á við. Í samkomulaginu kemur m.a. fram að með breytingu á fjárhagsramma lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk séu þeir þættir sem lagðir eru til grundvallar endanlega útkljáðir milli ríkis og sveitarfélaga og verði ekki teknir upp á síðari stigum nema til laga- og/eða reglugerðabreytinga komi með tilheyrandi áhrifum. Samkomulagið má finna í viðauka III ásamt bókunum aðila.

Í skýrslunni er neðanmáls gerð grein fyrir nokkrum þeim lykilhugtökum sem eru til umfjöllunar í skýrslunni. Það er ljóst að hugtakanotkunin getur eðli máls samkvæmt tengst víðar inn í umfjöllun um almenna og sértæka félagsþjónustu auk heilbrigðisþjónustu svo eitthvað sé nefnt.

Hér eru skilgreind þrjú lykilhugtök í umræðunni.

a. **Almenn félagsþjónusta:**

Þjónusta sem skilgreind er í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

b. **Sértæk félagsþjónusta:**

Þjónusta sem skilgreind er í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018.

c. **Grunnmat:**

Kortlagning og greining fyrstu upplýsinga um stöðu einstaklings þegar sótt er um þjónustu á vegum sveitarfélags.

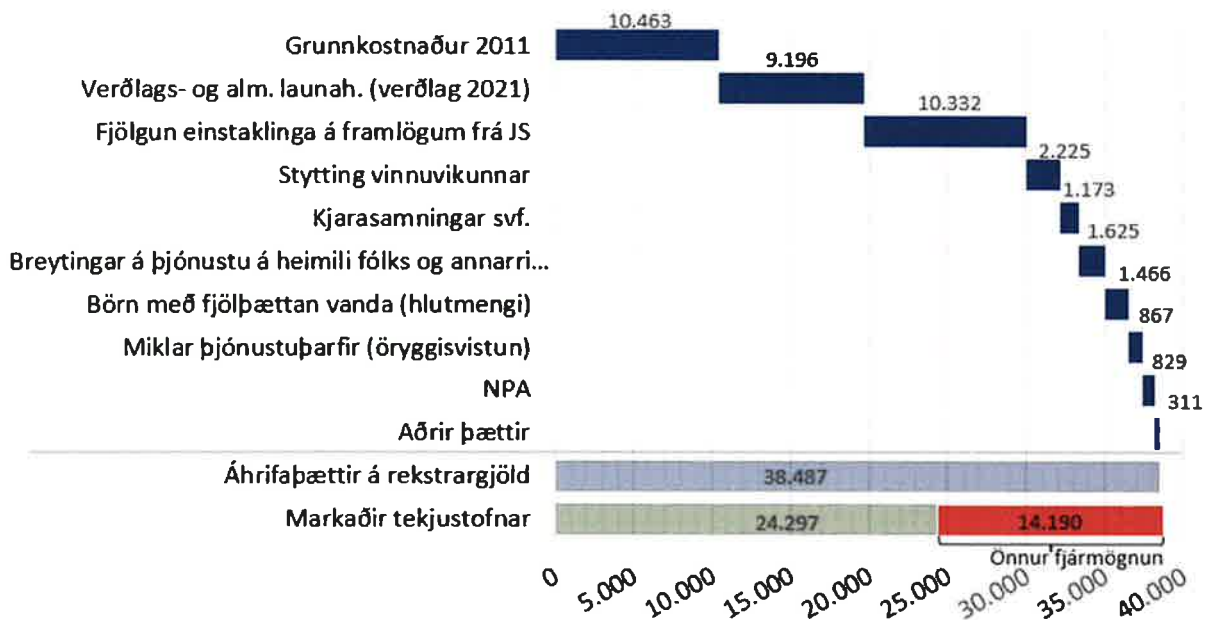


Meginniðurstöður áfangaskýrslu I

Árið 2011 tóku sveitarfélög yfir þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Frá þeim tíma hafa komið fram ný lög, nýjar reglugerðir og teknar stefnumótandi ákvarðanir er snúa að skipulagi þjónustunnar. Frá árinu 2018 hafa útgjöld til þjónustunnar aukist mun hraðar en þær tekjur sem markaðar voru vegna yfirfærslu þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga. Útgjöldin voru 24,1 ma. kr. árið 2018 og voru komin í 38,5 ma. kr. árið 2021. Á sama tímabili voru markaðar tekjur 21,2 ma. kr. árið 2018 og 24,3 ma. kr. árið 2021. Á tímabilinu tóku gildi lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og ýmsar reglugerðir, sjá kafla 1.5. Við setningu laganna var ekki gætt nægilega að framkvæmd kostnaðarmats á grundvelli 129 gr. sveitarstjórnalaga.

Mikil vinna hefur farið fram í starfshópnum við að meta kostnað þjónustunnar og skýra þá þætti sem hafa valdið kostnaðarauka þjónustunnar frá árinu 2018 til 2021. Niðurstaða þeirrar greiningar leiðir í ljós 10 áhrifaþætti sem skýra þann kostnaðarauka sem orðið hefur í þjónustunni sem koma fram á mynd 1.

Mynd 1 Áhrifaþættir í rekstri sértækrar félagsþjónustu, í m. kr., við fatlað fólk 2021

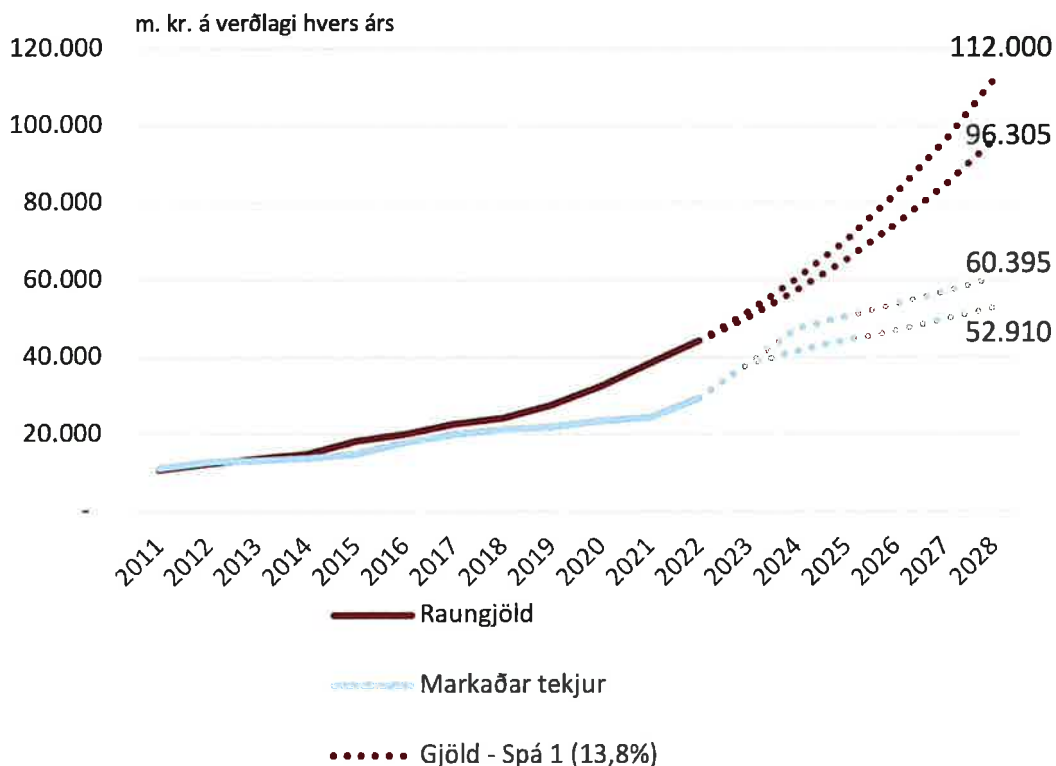


Í skýrslunni verður gerð grein fyrir áhrifaþáttunum og er greiningin, mynd 1, leiðarstef skýrslunnar og mun myndin birtast í hverjum undirkafla fyrir hvern og einn áhrifaþátt sem fjallað er um hverju sinni.

1. Almennt um stöðu þjónustu við fatlað fólk

Frá árinu 2011 til ársins 2022 hafa útgjöld, á nafnverði, til þjónustu við fatlað fólk aukist um 13,8% að jafnaði á ári hverju. Frá árinu 2018 til ársins 2022 hafa útgjöldin aukist um 16,7% að jafnaði á ári hverju. Ef litið er til þeirrar þróunar og að hún haldi áfram til ársins 2028, má gera ráð fyrir að útgjöld til þjónustunnar verði á bilinu 96-112 ma. kr. að öllu óbreyttu. Fjallað er nánar um þróun reksturs þjónustunnar milli árana 2011-2021 í viðauka V.

Mynd 2 Þróun útgjalda og markaðra tekjustofna, í m. kr. á verðlagi hvers árs, til þjónustu við fatlað fólk árin 2011-2022 og áætluð útgjöld og markaðir tekjustofnar til þjónustu við fatlað fólk til ársins 2028



Mynd 2 sýnir þróun útgjalda og markaðra tekjustofna, á verðlagi hvers árs, til þjónustu við fatlað fólk frá árinu 2011 til 2022². Einnig kemur fram á myndinni spá um þróun rekstrargjalda og markaðra tekjustofna árunna 2023 til 2028.

Gert er ráð fyrir í spá 1 að útgjöld muni vaxa á ári hverju með sama meðalvöxt³, á nafnverði, og var á milli árunna 2011 til 2022. Í spá 2 er sömu aðferð beitt og í spá 1 nema stuðst er við afmarkaðra tímabil, árin 2018 til 2022.


Við gerð markaðrar tekjuspár var stuðst við áætlaðan vöxt útsvarsgrunn⁴ vegna árunna 2023 til 2028. Í markaðri tekjuspá 3 er gert ráð fyrir að útsvarsprósenta haldist óbreytt frá árinu 2023. Í markaðri tekjuspá 4 er gert ráð fyrir að útsvarsprósenta sveitarfélaga verði hækkuð frá árinu 2024 um 0,23%⁵ stig.

² Nánari rekstrarupplýsingar málaflokksins má finna í viðauka V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk.

³ Milli árunna 2011-2022 jukust útgjöld þjónustunnar á nafnverði að jafnaði um 13,8% á ári hverju.

⁴ Byggt á fjárhagsspá Reykjavíkurborgar um vöxt útsvarstekna milli árunna 2024-2028.

⁵ Miðað er við samkomulag ríkis og sveitarfélaga um hækkun útsvarshlutfall sveitarfélaga frá 15. desember 2023.



Tekjur sveitarfélaga á föstu verðlagi jukust um 43,7% á tímabilinu 2011-2022 en tekjur ríkissjóðs um 31,9%. Þá var á árunum 2020 og 2021 um 30 prósentustigamunur á vexti tekna sveitarfélaga annars vegar og ríkissjóðs hins vegar.

Af þessu má sjá að þær áskoranir sem þjónusta við fatlað fólk stendur frammi fyrir eru mjög umfangsmiklar. Það er sameiginlega á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að leysa eða koma þessum verkefnum í lausnarfarveg.

Sveitarfélögin bera lögum samkvæmt ábyrgð á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk og hafa fengið til þess bæði tekjustofna og sérstök framlög. Þau bera ábyrgð á því að starfrækja þjónustuna á þeim forsendum sem löggjafinn ákvarðar hverju sinni. Framkvæmdavaldið hefur það hlutverk að móta heildarstefnu í þjónustu við fatlað fólk, setja reglugerðir og móta viðmið í samræmi við þær ákvarðanir sem löggjafinn ákveður. Einnig er í þessu sambandi rétt að benda á ákvæði í 129. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem fram kemur að ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir að hálfu stjórnvalda muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, skuli fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga.

Í þeim tillögum sem kynntar eru hér að neðan telur ríkið það vera skyldu sína að leggja fram tillögur um viðbótarfjármagn til þess að fjármagna þann kostnað sem fallið hefur til vegna breytinga á þjónustuskyldum. Það er síðan skylda sveitarfélaga að veita þá þjónustu sem lögin kveða á um.

Í ljósi þess sem hér kemur fram er skylda aðila að bregðast skjótt við og með markvissum hætti. Í þessari skýrslu kemur fram að innan tveggja til þriggja ára horfa ríki og sveitarfélög fram á mikinn fjárhagslegan vanda sem verður illviðráðanlegur verði ekkert að gert. Því þurfa ríki og sveitarfélög að taka saman höndum og horfa til framtíðar um lausn þeirra verkefna sem fjallað er um í skýrslunni. Að öðrum kosti standa ríki og sveitarfélög frammi fyrir verkefnum sem að öllum líkindum hafa langvarandi neikvæð samfélagsleg áhrif, bæði á fjárhags ríkis og sveitarfélaga og ekki síst á fatlað fólk og fjölskyldur þess.

Í skýrslu starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk árin 2018-2020, sem skilað var í maí 2022, er að finna ítarlega samantekt á fjárhagslegri stöðu málaflokksins. Fram kemur að útgjöld til þjónustunnar hafa aukist mikið á síðustu árum. Starfshópurinn vann greininguna með aðstoð KPMG endurskoðunar.

Starfhópur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga var settur á fót til þess að takast á við þessa stöðu. Starfshópurinn lagði áherslu á að tekin væru saman nýrri gögn og lét safna með sama hætti fjárhagsgögnum fyrir árið 2021. Niðurstöður leiddu fram 14,2 ma. kr. kostnað umfram þær tekjur sem markaðar voru við yfirfærslu.



Starfshópurinn hefur í vinnu sinni lagt áherslu á að varpa ljósi á ástæður þess halla sem er af rekstri málaflokksins með ítarlegum greiningum. Það er niðurstaða starfshópsins að helstu áhrifaþættir séu:

1. Fjölgun notenda umfram áætlanir. Notendur voru fleiri en áætlað var í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk. Þessi munur hefur leitt til þess að rekstrargjöld þjónustunnar hafa aukist meira en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Mismun í fjölda má m.a. rekja til:

- a. *Upptöku staðlaðra matsaðferða við mat á stuðningsþörfum (SIS-mat). Fyrir innleiðingu þess mats var stuðst við ósamræmdar og huglægar matsaðferðir.*
- b. *Breytingar og uppfærslur á aðferðafræði SIS-mats hefur leitt til þess að fleiri falla nú undir lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Ráðgjafar- og greiningastöð framkvæmir SIS-mat að beiðni sveitarfélaga. SIS-mat er m.a. grunnforsenda úthlutunar fjármagns sveitarfélaga frá jöfnunarsjóði vegna þjónustu við fatlað fólk.*
- c. *Þess að í lögum nr. 38/2018 var gerð breyting á skilgreiningu hvað telst til fötlunar frá lögum nr. 59/1992.*

2. Breytingar í laga- og reglugerðaumhverfi og aðrar breytingar. Dæmi um breytingar eru: Áhrif samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, reglugerðir og breytingar á viðhorfum til fatlaðs fólks. Kostnaður við þessar breytingar hefur ekki að fullu verið metinn og/eða ekki með fullnægjandi hætti.


3. Fjárhagsrammi tók mið af útgjöldum ríkissjóðs í þjónustu við fatlað fólk árin 2008-2009. Á þessum árum stóðu fjárframlög á föstu verðlagi til þjónustunnar í stað. Ríkisendurskoðun⁶ komst að þeirri niðurstöðu að mat á þjónustupörf hafi verið byggt á huglægum og ósamræmdum aðferðum og að fjármögnun þjónustunnar hafi ekki tekið mið af reglubundnu mati á þjónustupörf. Útgjöld vegna þjónustu á sambýlum voru 55% af heildarútgjöldum þjónustunnar en 5% í íbúðakjörnum. Áherslur um breytingar á búsetukostum og -þjónustu komu fram strax við yfirfærslu þjónustunnar sem beindist að sambýlum. Breytingar á þjónustu þar sem farið er úr rekstri sambýla í íbúðakjarna hefur sýnt aukinn kostnað á hvern notanda þjónustu.

4. Fyrirkomulag og framkvæmd þjónustu án skýrra viðmiða. Við skipulag og verklag við framkvæmd þjónustunnar á vettvangi sveitarfélaganna hefur skort á samræmi er varðar skýr markmið og áætlanir. Dæmi eru um að niðurstöður SIS-mats séu ekki nýttar við gerð einstaklingsbundinna áætlana og við ákvarðanatöku um þjónustu.

Í áfangaskýrslu I verður gerð grein fyrir þeim áhrifaþáttum sem valdið hafa þeirri útgjaldaaukningu sem nú liggur fyrir í þjónustu við fatlað fólk miðað við árslok 2021. Greiningu á stöðu barna með fjölbættan vanda, öryggisráðstöfunum fyrir fullorðna, ungs fólks á hjúkrunarheimilum og heimilisuppyggingu fyrir þá sem bíða eftir þjónustu er ekki að fullu lokið.

Þessir þættir eru þó tilgreindir í þessari skýrslu en jafnframt er vakin athygli á því að frekari greiningu og tillögur um útfærslu þessara þátta verður að finna í Áfangaskýrslu II.

⁶ Þjónusta við fatlaða. Staðsett: <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrstur/2010-thjonusta-vid-fatlada.pdf>



Þau atriði sem koma til umfjöllunar í fyrsta kafla áfangaskýrslu I er lýst í eftirfarandi undirköflum:

- 1.1 Áhrif verðlags og almennra launahækkana
- 1.2 Áhrif þróunar fjölda fatlaðs fólks, samborið við lýðfræðilega þróun og mat á stuðningsþörfum
- 1.3 Þróun á fjölda starfsfólks í þjónustu við fatlað fólk
- 1.4 Áhrif styttingar vinnuvikunnar og kjarasamninga sveitarfélaga
- 1.5 Áhrif breytinga á þjónustuskyldum (t.d. gildistaka laga nr. 38/2018, breytingar á lögum nr. 41/1991 með innleiðingu 15 klst. o.fl.)
- 1.6 Stefnumótun sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk
- 1.7 Lágmarksstærð þjónustusvæða
- 1.8 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks
- 1.9 Jöfnunarkerfið

Umfjölluninni er þannig háttað að köflunum er skipt í undirkafla og efnisþættir þeirra eru kortlagðir og unnið mat/greining á þeim. Síðan er gerð grein fyrir niðurstöðu, þ.e. hvort niðurstaðan hafi verið sameiginleg eða ekki. Jafnframt fylgja tillögur að verkefnum um hvernig hægt sé að bregðast við þeim áskorunum sem lýst er í umfjölluninni.

1.1 Áhrif verðlags- og almennra launahækkana

Meginuppistaða þjónustu við fatlað fólk felst í nauðsynlegum stuðningi við þáttökuvirkni í samfélaginu og að lifa sjálfstæðu lífi. Þetta á t.d. við um sjálfstætt heimilishald, sækja atvinnu, sækja menntun, aðgang að hæfingu, sækja endurhæfingu. Þjónustan kallar þá á starfsfólk sem annast stuðninginn. Laun og launatengd gjöld vega nú um 85% af heildarútgjöldum þjónustunnar og önnur rekstrargjöld nema 15%. Í viðauka VI má finna viðbótarefni við þennan kafla.



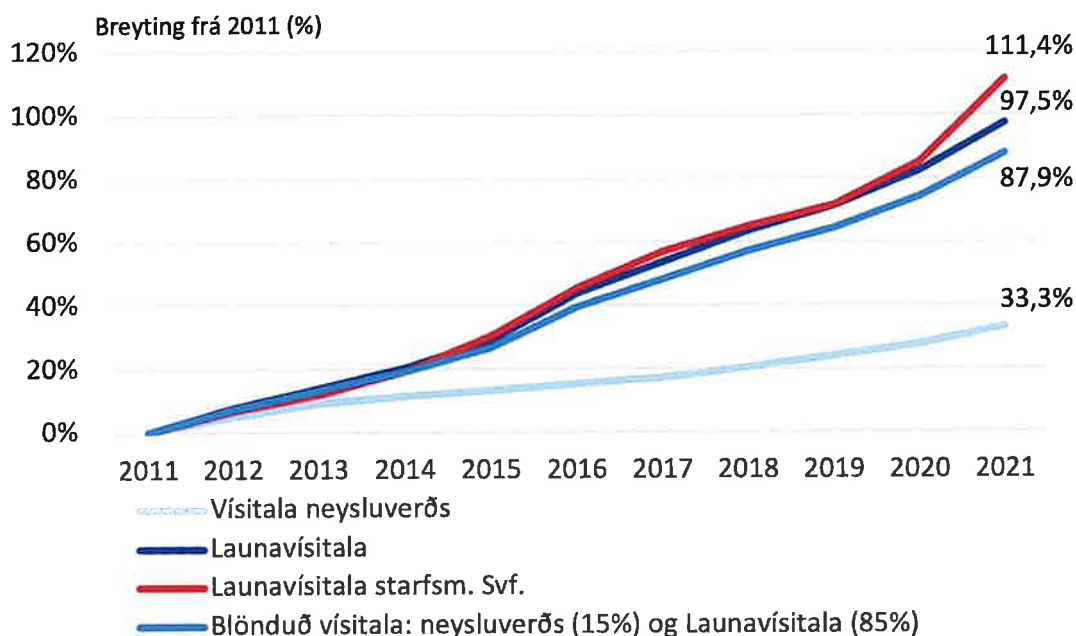
⁷ 12. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma í viðauka 4.. Sótt af: <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/09/heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>



1.1.1. Vísitölur

Launapróun vegur hlutfallslega þyngra í rekstrargjöldum þjónustunnar en önnur kostnaðarþróun. Launapróun útskýrir að stórum hluta áhrif kostnaðarauka þjónustunnar.

Mynd 3 Þróun ársmeðaltala (%): vísitölu neysluverðs, launavísitölu, launavísitölu starfsmanna sveitarfélaga og blönduð vísitala⁸ frá árinu 2011 til 2021



Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 3 sýnir þróun vísitölu neysluverðs, launavísitölu, launavísitölu starfsmanna sveitarfélaga og blönduð vísitala neysluverðs (15%) og launavísitölu (85%) árin 2011 til 2021.

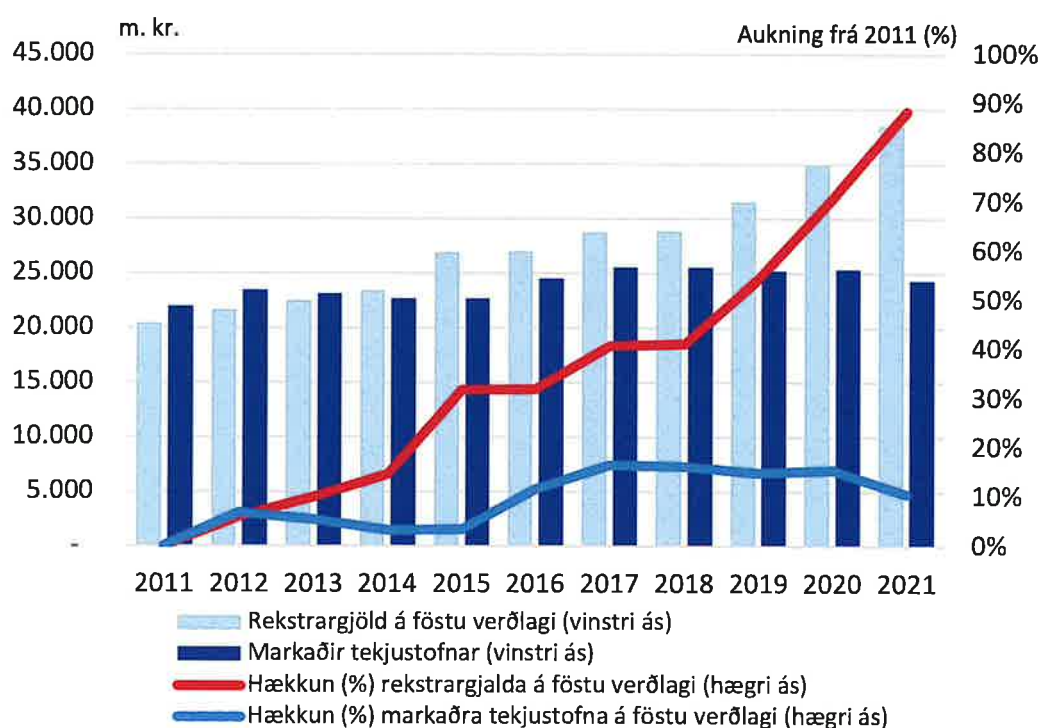
Vísitala neysluverðs hefur hækkað um 33,3% frá árinu 2011 til ársins 2021. Launavísitala sem tekur til allra launþega-hópa (á almennum markaði og hjá hinu opinbera) hækkaði um 97,5% en vísitala starfsmanna sveitarfélaga um 111,4% á sama tíma. Ein af ástæðum þess að launavísitala starfsmanna sveitarfélaga hefur hækkað meira en launavísitalan má rekja til hækkingar lægstu launa skv. lífshjálparbætur og lífshjálparbætur. Hlutfall starfsmanna í láglaunastörfum er mun hærra hjá sveitarfélögum en á almennum markaði og hjá ríkinu.

⁸ Blönduð vísitala: hækking vísitölu neysluverðs (15%) 2011-2021 og hækking launavísitölu (85%) 2011-2021.

1.1.2. Þróun rekstrargjalda og markaðra tekna

Til glöggvunar á þróun útgjalda í þjónustu við fatlað fólk er fundin út þróun á blandaðri vísitalu. Blandaða vísitalan hækkaði um 87,9% á tímabilinu og er stuðst við hana við skoðun á þróun útgjalda á föstu verðlagi.

Mynd 4 Samanburður rekstrargjalda og markaðra tekna, í m. kr. á verðlagi 2021, frá 2011 til 2021



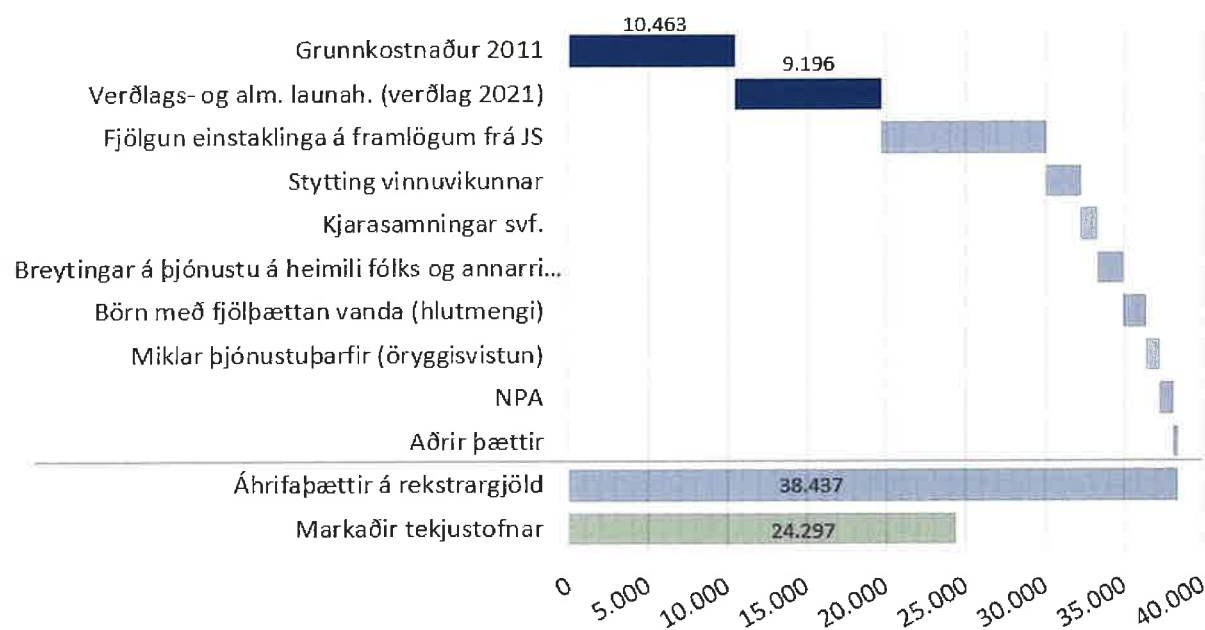
Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Mynd 4 sýnir samanburð rekstrargjalda og markaðra tekna⁹ á föstu verðlagi (2021) árin 2011-2021. Á myndinni kemur fram að lítið sem ekkert samband er á milli þróunar rekstrargjalda og markaðra rekstrartekna þjónustunnar. Auknar tekjur á grunni samkomulags ríkis og sveitarfélaga hafa af stórum hluta farið í að standa undir verðlagshækkunum.

⁹ Markaðar tekjur eru fundnar út frá samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjármögnun þjónustu við fatlað fólk.



Mynd 5 Skýringamynd á skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: Verðlagsbreytingar og almennar launahækkningar



Mynd 5 sýnir hvernig má skýra uppbyggingu útgjaldaaukningar frá árinu 2011 til ársins 2021. Útgjöld þjónustu árið 2011 á föstu verðlagi jafngilda 51,1% af útgjöldum ársins 2021. Þá standa eftir 18,8 ma. kr. eða 48,9% af útgjöldum þjónustunnar sem skýrt verður nánar frá í næstu köflum.

Mat: Áhrif verðlags og almennra launaþróunar milli árana 2011-2021 hefur aukið kostnað þjónustunnar um 9.196 m. kr. sem samsvarar 23,9% af heildarútgjöldum þjónustunnar árið 2021. Þar af leiðandi má skýra fjórðung af kostnaðaraukningunni af þróun verðlags og almennra launahækkana.

Með hliðsjón af því að meginuppistada fjármögnunar þjónustunnar fylgi launaþróun í landinu, er lítil hættá á því að fjármögnunin standi ekki undir almennum launahækkunum. Það eru aðrir áhrifaþættir sem valda því að þessar tekjur standa ekki undir útgjöldunum og er útskýrt í öðrum undirköflum.

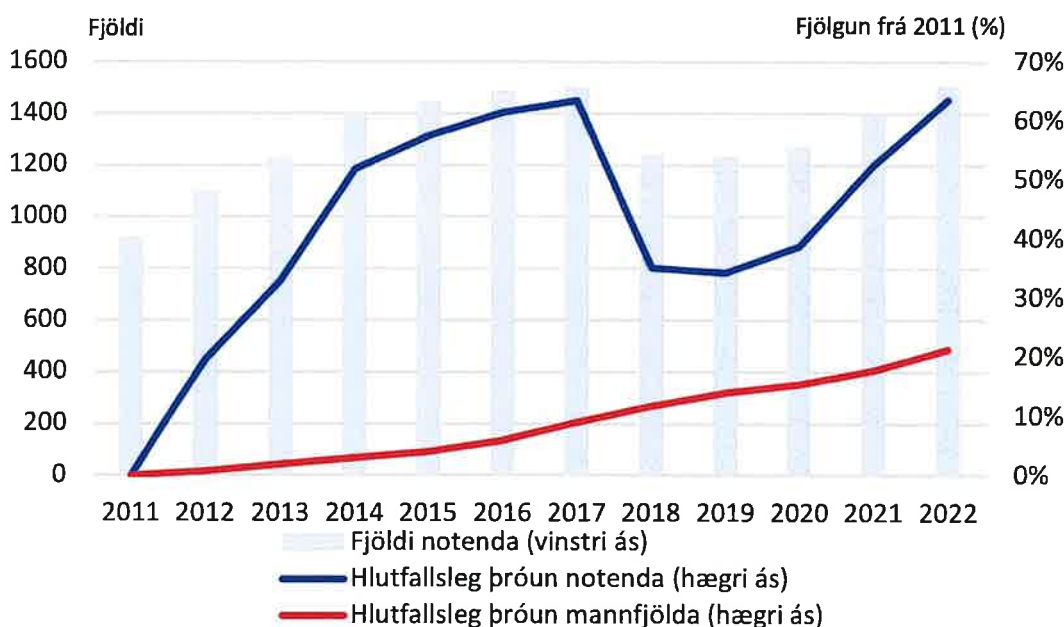
1.2 Fjöldi fatlaðs fólks í ljósi lýðfræðilegrar þróunar

Áskoranir sem samfélagið stendur frammi fyrir í þjónustu við fatlað fólk er að stöðugt fjölgar í hópi þeirra sem sækjast eftir að fá þjónustu á grundvelli laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Þessi fjölgun er umfram það sem lýðfræðilega má ætla að sé nýliðun í þjónustuþegahópnum og að teknu tilliti til þeirra sem hverfa út úr þjónustu við fatlað fólk. Í viðauka VII má finna viðbótarefni við þennan kafla.

Á fyrsta ári (2011) eftir yfirfærslu þjónustunnar greiddi Jöfnunarsjóður sveitarfélaga framlög með 919 notendum vegna sértækrar félagsþjónustu. Fram kemur í umfjöllun í viðauka V að mat á annars vegar fjölda notenda þjónustunnar og hins vegar á þjónustubörfum var byggt á ósamræmdum og huglægum matsaðferðum fyrir yfirfærslu þjónustunnar til sveitarfélaga.

Eftir yfirfærslu sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk var hafist handa við innleiðingu SIS-matsins (hlutlægt og samræmt mat á stuðningsþörfum) og átti þá eftir að framkvæma mat á stuðningsþörfum fyrir alla fullorðna (18 ára og eldri) notendur sértækrar félagsþjónustu.

Mynd 6 Þróun á fjölda notenda sértækrar félagsþjónustu samanborið við þróun á mannfjölda



Heimild: Hagstofa Íslands og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Mynd 6 sýnir þróun á fjölda notenda¹⁰ sértækrar félagsþjónustu. Fjöldi notenda er borinn saman við mannfjöldapróun á sama tímabili. Frá árinu 2011 til 2017 fjölgaði notendum um 63,4% en mannfjöldi óx um 9%. Þessi miklu munur skýrist að miklu leyti af þeim breytingum (stöðlun) sem áttu sér stað þegar SIS-mat var tekið í notkun. Innleiðing matsins var á árunum 2012 til 2014 þegar aukning í fjölda notenda er hvað mest. Eftir að innleiðingartímabilinu lauk, hægist á fjölgun notenda milli áranna 2014-2017.

¹⁰ Fjöldi notenda er fenginn úr gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem nýttur er til úthlutunar fjármagns í sértæka félagsþjónustu.



Árið 2018 var gerð breyting á úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fyrir breytinguna fengu sveitarfélög greidd framlög vegna SIS-flokks IV og ofar. Breytingin fólst í að hætta að greiða framlög vegna IV flokks (261 einstaklingur miðað við fjöldann 2017) SIS-mats. Fram til ársins 2018 höfðu meðalframlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eftir SIS-flokkum farið lækkandi. Til þess að hækka meðalframlögin og skipta fjármagninu hlutfallslega mest á þá sem hafa mestu stuðningsþarfirnar var ákveðið að taka út IV flokk SIS-mats við útdeilingu almennra framlaga frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til sveitarfélaganna. Engu að síður var framlaginu ætlað að standa áfram undir fjármögnun þjónustu við IV flokk SIS-mats.

Með tilkomu laga nr. 38/2018 taka skilgreiningar á fötlun nokkrum breytingum frá því sem var í eldri lögum. Fjallað verður um þær breytingar í kafla 1.5 um breytingar á þjónustuskuldum.

Árið 2018 var fjöldi notenda 1.241 og fjölgaði lítillega til ársins 2020. Árið 2020 eru gerðar breytingar á reikniðferð SIS-matsins til þess að ná betur utan um stuðningsþarfir einstaklinga með hreyfihömlun og geðfötlun. Breytingarnar leiddu til meiri fjölgunar í notendahópi en höfðu verið árin áður og hópurinn sem féll út úr framlögum 2018 var meira og minna kominn inn aftur.

Sjálfstætt úrlausnarefni felst einnig í því að nokkur hluti notenda gengst ekki undir SIS-mat og þar útdeilir jöfnunarkerfið framlögum á grundvelli þess kostnaðar sem sveitarfélögin telja fram. Þessi þróun veldur skekkju sem leiðir í reynd til þess að til verður tvöfalt jöfnunarlíkan fyrir þjónustuna. Á árinu 2021 var í kringum 15% af því fjármagni sem jöfnunarsjóður hafði til ráðstöfunar til útdeilingar deilt út á grunni annarra mælinga en SIS-mats.

Áhersla í lögum nr. 38/2018 á að styðjast við samræmdar matsaðferðir, svo sem SIS-mat, þegar mat er lagt á þjónustu. Dæmi eru um að SIS-mat sé ekki lagt til grundvallar við gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana sem sveitarfélög/þjónustusvæði gera. Ákveðin óvissa er um hvenær verið er að veita þjónustu skv. stöðluðu, hlutlausu mati og hvenær er um að ræða þjónustu sem sveitarfélag/þjónustusvæði tekur ákvörðun um að veita óháð því hlutlausu mati á stuðningsþörf sem liggur fyrir.

1.2.1. Kostnaðaráhrif vegna fjölgunar notenda

Heildarútgjöld vegna 919 notenda þjónustu árið 2011 voru 10,5 m. kr. og voru þá meðalútgjöld á hvern notanda 11,4 m. kr. á verðlagi þess árs.

Mynd 7 Meðalkostnaður á notanda 2011



Mynd 7 sýnir að meðalkostnaður á hvern notanda árið 2011 á verðlagi 2021¹¹ er 21,4 m. kr.

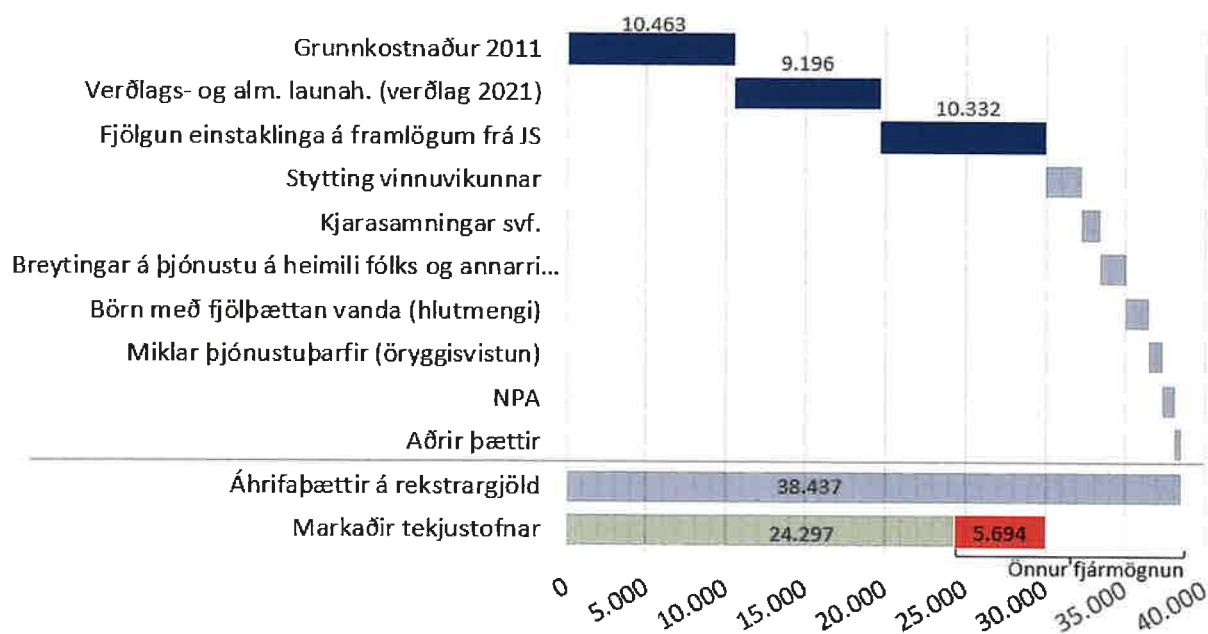
¹¹ Stuðst við blandaða vísitölu neysluverðs (15%) og launavísitölu (85%) árin 2011 til 2021

Mynd 8 Verðbættur meðalkostnaður á notanda margfaldaður með fjölda notenda 2021



Mynd 8 sýnir áhrif meðalkostnaðar 2011 á verðlagi 2021 á heildarkostnað miðað við notendafjölda þjónustunnar árið 2021. Þar er gert ráð fyrir að heildarútgjöld miðað við óbreytt fyrirkomulag þjónustu hefðu orðið um 30 ma. kr. árið 2021 fyrir 1.402 notendur þjónustunnar.

Mynd 9 Skýringamynd á skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: Fjölgun einstaklinga á framlögum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.



Mynd 9 sýnir hvernig skýra má útgjaldaaukningu frá árinu 2011 til ársins 2021 eftir áhrifaþáttum.

Markaðar tekjur árið 2021 voru 24,3 ma. kr. og stóðu undir fjármögnun á þjónustu við 1.135 notendur á grunni kostnaðar þjónustu 2011 á verðlagi 2021. Þjónusta við 267 notendur var fjármögnuð með öðrum tekjum en þeim sem markaðar voru í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga. Kostnaður vegna þjónustu við 267 notendur var 5.694 m. kr. árið 2021. Þetta er nánast sami fjöldi og hætt var að greiða framlög vegna árið 2018 en hefur komið meira og minna aftur inn í jöfnunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eftir árið 2020 þegar reikniaðferð SIS-mats var breytt.

**Mat:**

Fjölgun notenda skýrir 26,9% af útgjaldaaukningunni á tímabilinu 2011 til 2021 og nemur hún 10.332 m. kr.

Af þessum 10.332 m. kr. eru 5.694 m. kr. fjármagnaðar með öðrum tekjum en þeim sem markaðar voru fyrir þjónustunni.

Fjármögnunin tekur ekki tillit til þróunar á fjölda notenda í þjónustu. Ef fjölgun notenda í þjónustu vex hraðar en aukning tekna, lækkar meðalfjárveiting á hvern notenda og markaðir tekjustofnar duga ekki fyrir útgjöldum þjónustunnar. Jafnframt getur dæmið snúist við og tekjurnar aukist hraðar en fjöldinn í þjónustu.

Niðurstaða:

Ríkið komi til móts við sveitarfélögin vegna aukins fjölda notenda frá því sem eðlilegt getur talist og rekja megi til breytinga sem stjórnvöld hafi gert á umgjörð og innihaldi þjónustunnar.

Í 3. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember s.l. var tekið tillit til fjölgunar notenda.

Tillögur um verkefni:

1. Staðlað mat á stuðningsþörf (SIS-A mat) verði forsenda fjárveitinga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (sjá tillögu á síðu 43 í skýrslu Heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 og í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember 2023).

Ábyrgð: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, innviðaráðuneytið, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. apríl 2024.

2. Staðlað mat á stuðningsþörf (SIS-A mat) verði lagt til grundvallar við ákvarðanatöku sveitarfélaga/þjónustusvæðis um þjónustu.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. mars 2024.

3. Einstaklingsbundin þjónustuáætlun byggð á niðurstöðum staðlaðs mats á stuðningsþörf (SIS-A mats).

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. mars 2024.

4. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga samræmi framlög á grunni mats á stuðningsþörf fullorðinna (SIS-A) og barna (SIS-C), hvort sem er innbyrðis eða milli kerfa með tilliti til hlutfallslegs kostnaðar sem að baki þjónustuþáttum standa.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 31. desember 2024.

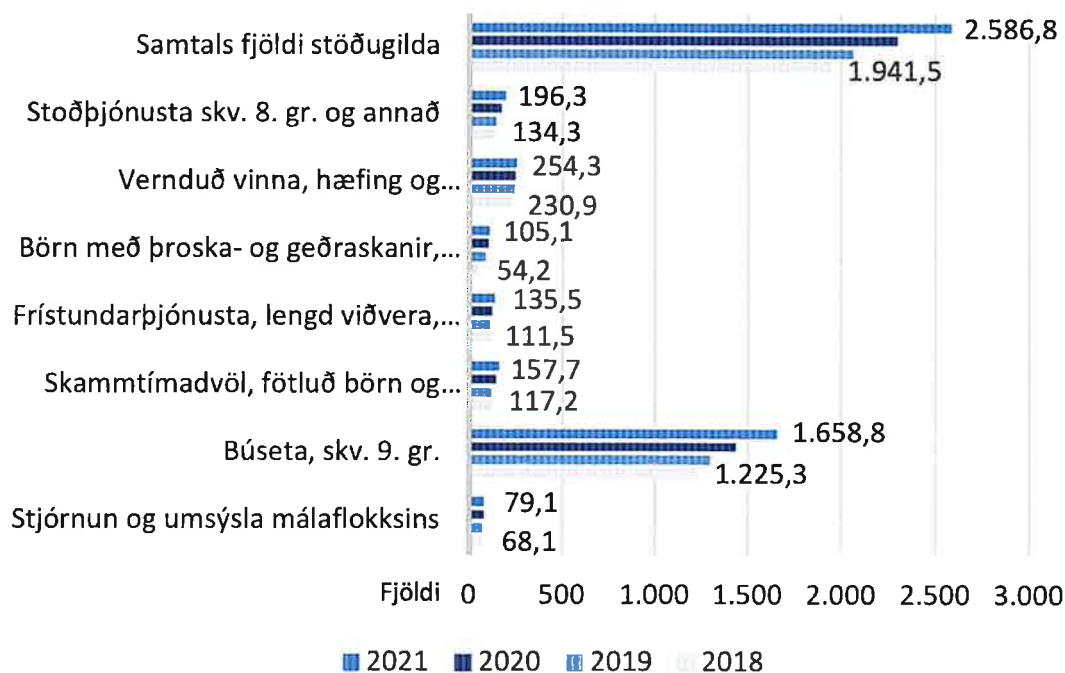
5. Sveitarfélag/þjónustusvæði fái ekki greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna notenda nema viðkomandi hljóti í reynd þá þjónustu sem verið er að greiða fyrir samkvæmt mati á stuðningsþörf (SIS-mat).

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. mars 2024.

1.3 Fjölgun starfsfólks (stöðugilda)

Starfshópurinn framkvæmdi gagnasöfnun um meðalfjölda stöðugilda hjá sveitarfélögum eða þjónustusvæðum í þjónustu við fatlað fólk árin 2018-2021. Gagnasöfnunin takmarkaðist við upplýsingar frá sveitarfélögum og voru því einungis talin stöðugildi á launaskrá sveitarfélaga og/eða þjónustusvæða. Ekki voru talin með stöðugildi hjá einkaaðilum sem eru með samninga við sveitarfélög vegna þjónustunnar.



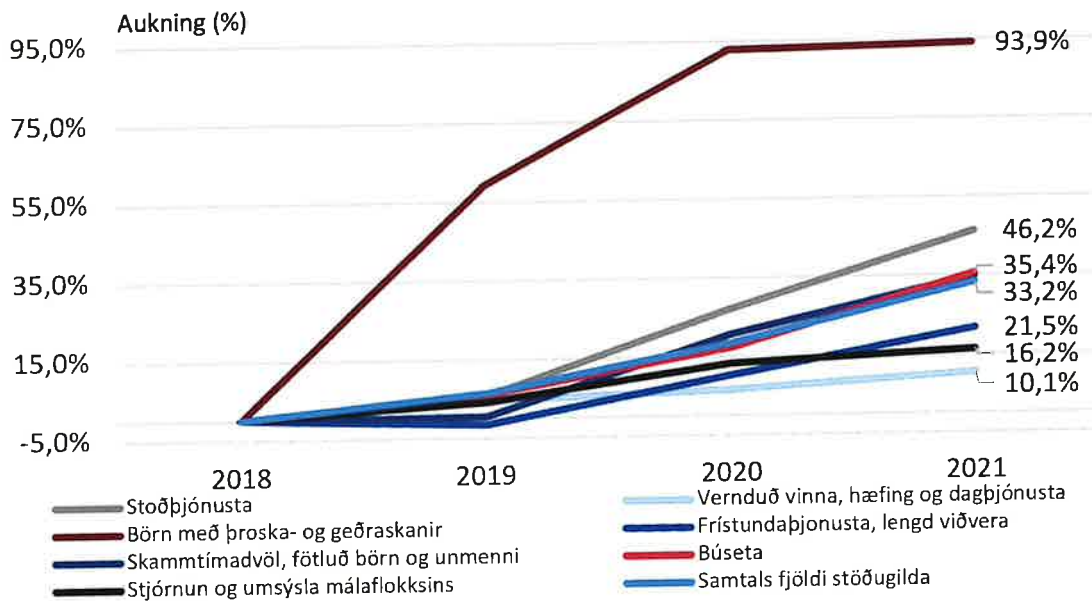
Mynd 10 Þróun á fjölda stöðugilda sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk árin 2018-2021

Milli árana 2018 og 2021 fjölgaði stöðugildum sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk um 645,3, sem er aukning um 33,2%. Mestur hluti fjölgunarinnar er í búsetu eða 67% af fjölguninni en þar fjölgaði stöðugildum um 433,5.

Fjölgun stöðugilda er hlutfallslega mest milli árana 2020 og 2021. Aukninguna má að stórum hluta rekja til styttingar vinnutíma samkvæmt kjarasamningum. Með þeim breyttust vinnuskil fyrir hvert stöðugildi úr 40 vinnustundum á viku í 32-36 vinnustundir. Samtals drógust vinnuskilin saman um 10-20% fyrir hvert stöðugildi. Á sama tíma fækkaði ekki klukkustundunum í þjónustu sem nauðsynlegt er að manna allan sólarhringinn.



Mynd 11 Hlutfallsleg þróun á fjölda stöðugilda eftir þjónustubáttum frá árinu 2018 til 2021



Mynd 11 sýnir hlutfallslega aukningu stöðugilda eftir tegund þjónustu við fatlað fólk árin 2018-2021.

Hlutfallsleg fjölgun stöðugilda er mest í þjónustu við börn með þroska- og geðraskanir á tímabilinu. Þjónustan byggir á 19., 20. og 21. gr. laga nr. 38/2018. Þær lagaskyldur voru ekki til staðar í fyrri lögum og kváðu á um nýjar þjónustuskýldur á sveitarfélög. Kostnaðarmat með frumvarpi laga nr. 38/2018 gerði ráð fyrir að kostnaðaráhrif vegna þeirra væru um 500 m. kr. á ári. Er það fjármagnað sérstaklega með beinum framlögum í gegnum ráðuneyti. Ákveðið jafnvægi næst í fjölgun stöðugilda milli árana 2020 og 2021 í þjónustu við börn með þroska- og geðraskanir, en vakin er athygli á að sveitarfélög hafa úthýst þjónustunni í auknum mæli til einkaaðila.

Mat:

Þróun á fjölda stöðugilda ræðst af nokkrum þáttum. Þeir þættir sem hafa mest áhrif á þróun fjölda stöðugilda milli árana 2018-2021 er fjölgun notenda þjónustunnar, auknar þjónustuskýldur og stytting vinnuvikunnar.

Skortur er á ákveðnum mælikvörðum sem gætu stutt framþróun þjónustunnar. Dæmi um slíka mælikvarða væri: fjöldi notenda þjónustu á hvert stöðugildi, fjöldi klukkustunda sem notaðar eru í þágu einstaklings, fjöldi notenda á stöðugildi sérfræðings. Allir slíkir mælikvarðar þurfa að taka mið af tegund þjónustu og þjónustupörfum. Meðal mælikvarða má nefna hlutfall starfsfólks með fagmenntun af öllum þeim sem sinna þjónustunni o.s.frv. Með slíkri gagnasöfnun gefst færri á markvissari stefnumótun á heildarskipulagi þjónustunnar.

Tillaga um verkefni:

6. Skilgreind viðmið og mælikvarðar í þjónustunni. Skilgreind/-ir viðmið/mælikvarðar á landsvísu fyrir tiltekna þjónustubætti í tengslum við fjölda stöðugilda, hlutfall stöðugilda með fagmenntun o.fl.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, mennta- og barnamálaráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. október 2024.

1.3.1. Aukin þörf fyrir starfsfólk

Nokkur umræða hefur átt sér stað um mönnun heilbrigðisþjónustunnar að undanfögnu. Litið er á mönnun hennar sem alþjóðlega áskorun í ört vaxandi samkeppnisumhverfi. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er sérstaklega fjallað um mikilvægi þess að tryggja mönnun heilbrigðisþjónustunnar með vel menntuðu, hæfu og áhugasömu starfsfólki. Í stefnunni er stöðunni lýst 2030 og er þá gert ráð fyrir því að heilbrigðisþjónustan hafi ráðist í viðamiklar aðgerðir á þessu sviði.

Nú er unnið að sérstakri úttekt á mannaflagreiningu í þjónustu við fatlað fólk. Almennt má ætla að aðstæður séu ekki mikið frábrugðnar því sem gerist innan heilbrigðisþjónustunnar á tengdum sviðum.

Ljóst er að verkefni félagsþjónustunnar verða sífellt flóknari viðfangs og kröfur um um gæði hennar meiri. Einnig má nefna að hluti verkefna sem áður féllu undir heilbrigðisþjónustu hafa í ríkari mæli færst yfir á herðar félagsþjónustunnar.

Mat:

Stefnur og áætlanir er varða þekkingar- og færniuppbyggingu í þjónustu við fatlað fólk hafa ekki verið nægjanlega markvissar. Öflugt menntakerfi sem býður upp á að færniþörfum innan velferðarþjónustunnar sé sinnt er lykilatriði. Færniuppbygging sem byggir á almennri og sérhæfðri færni þarf að taka mið af þeim verkefnum sem takast skal á við.

Tillaga um verkefni:

7. Unnin verði mannaflagreining. Framkvæmd verði nákvæm mannaflagreining, m.a. með hliðsjón af kröfum um menntun og þekkingu í ljósi skilgreindra markmiða við uppbyggingu þjónustunnar.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, Hagstofa Íslands, barna og menntamálaráðuneytið í samvinnu við heilbrigðisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. júní 2025.



1.4 Fjárhagsleg áhrif kjarasamninga sveitarfélaga

Almennt má telja að beinar launahækkanir í kjarasamningum beri stærsta hluta kostnaðarauka þeirra. Þar á eftir koma ýmsar kjarabætur s.s. fastar launauppbætur, hækkun framlags vinnuveitenda í lífeyrissparnað o.s.frv. Með undirritun lífskjarasamninganna urðu breytingar á skipulagi vinnumarkaðarins með tilliti til samninga um Betri vinnutíma. Í viðauka VIII má finna viðbótarefni við þennan kafla.

1.4.1. Stytting vinnuvikunnar á opinberum markaði

Samið var um styttingu vinnuvikunnar í kjarasamningum á opinberum vinnumarkaði vorið 2020. Útfærsla, innleiðing og gildistaka breytinganna var ólík fyrir dagvinnufólk og vaktavinnufólk. Í báðum tilvikum var talað um betri vinnutíma, en ekki styttri vinnutíma, þar sem breytingarnar áttu að hafa gagnkvæman ávinning fyrir starfsfólk og vinnustaði.

Markmið betri vinnutíma í dagvinnu var að bæta vinnustaðamenningu og nýtingu vinnutíma, auka skilvirkni, bæta gæði þjónustu, tryggja betur gagnkvæman sveigjanleika og stuðla þannig að bættum lífskjörum og samræmingu fjölskyldu- og einkalífs. Breytingarnar voru innleiddar á hverjum vinnustað fyrir sig. Í samningunum fólst heimild til þess að stytta vinnutímamann um allt að fjórar stundir á viku, samhliða niðurfellingu neysluhléa, niður í 36 virkar vinnustundir miðað við fullt starf, frá 1. janúar 2021. Ekki var gert ráð fyrir viðbótarlaunakostnaði af breytingunum í dagvinnu. Fylgiskjal 1 með kjarasamningum á opinberum vinnumarkaði er m.a. aðgengilegt á <https://betrivinnutimi.is/dagvinna/>. Fylgiskjöl um betri vinnutíma í dagvinnu á opinberum vinnumarkaði voru efnislega samhljóða.

Markmið betri vinnutíma í vaktavinnu var að stuðla að betri heilsu og öryggi starfsfólks og auka möguleika þess til að samþætta betur vinnu og einkalíf, þannig að störf í vaktavinnu yrðu eftirsóknarverðari. Breytingunum var einnig ætlað að auka stöðugleika í mönnun hjá stofnunum ríkis og sveitarfélaga, að draga úr yfirvinnu ásamt því að bæta öryggi og þjónustu við almenning. Vinnuvika alls vaktavinnufólks styttist úr 40 tímum í 36 tíma, fyrir starfsfólk í fullu starfi, með möguleika á styttingu allt niður í 32 tíma fyrir starfsfólk sem er með þyngstu vaktabyrðina. Launamyndun vaktavinnufólks var einnig breytt töluvert, einhverjir launapættir voru teknir út, öðrum var breytt og nýir bættust við.

Fylgiskjal 2 með kjarasamningum á opinberum vinnumarkaði er m.a. aðgengilegt á <https://betrivinnutimi.is/vaktavinna/>. Sama fylgiskjalið um betri vinnutíma í vaktavinnu fylgdi öllum kjarasamningum á opinberum vinnumarkaði og eru forsendur verkefnisins því þær sömu á öllum opinbera vinnumarkaðinum.

Á vettvangi allra samningsaðila opinbera vinnumarkaðarins starfar sameignlegur stýrihópur sem heldur utan um innleiðingu og eftirfylgni betri vinnutíma í vaktavinnu. Í umboði stýrihóps starfaði sameiginleg verkefnastjórn sem aðstoðaði við innleiðingu verkefnisins þvert á opinbera vinnumarkaðinn. Sérstakur matshópur aðila fylgist með lykilmælikvörðum og gerir einnig kannanir meðal starfsfólks.

Flestir kjarasamningar á opinberum vinnumarkaði renna út í lok mars 2024. Ákvæði eru um það, bæði fyrir dagvinnufólk og vaktavinnufólk, að fyrir lok samningstímans eigi aðilar að leggja sameiginlegt mat á breytingarnar og hvernig haga skuli ákvæðum um vinnutíma í kjarasamningum til framtíðar.

Í kaflanum verður gerð grein fyrir áhrifum styttingar vinnuvikunnar á rekstur þjónustu við fatlað fólk og launabróun starfsmanna sveitarfélaga, borið saman við launabróun starfsmanna ríkisins.

Mynd 12 Kostnaðarauki vegna styttingar vinnuvikunnar 2021



Mynd 12 sýnir áætlaðan kostnaðarauka vegna betri vinnutíma í vaktavinnu 2021. Kostnaðaraukinn er fundinn með því að meta hlutdeild styttingarinnar í heildarkostnaði fjölgunar stöðugilda milli árána 2020 og 2021. Hægt er að skoða greininguna nánar í viðauka VIII.

Meðalkostnaður stöðugildis árið 2021 var 9,7 m. kr. og var kostnaðarauki vegna fjölgunar stöðugilda 2,8 ma. kr. Meðalfjöldgun stöðugilda í vaktavinnu í kjölfar styttingarinnar var um 11%, ef engar breytingar voru gerðar á skipulagi vakta. Fjöldgun stöðugilda var 12,5%, þar af 10%¹² vegna betri vinnutíma og 2,5% vegna annarra áhrifa: áhrifa covid faraldursins á þjónustuna og aukningar í þjónustu t.d. opnun nýs búsetukjarna. Kostnaðarauki vegna styttingar vinnuvikunnar í þjónustu við fatlað fólk er talinn vera um 2,2 ma. kr. árið 2021, en styttingin tók gildi 1. maí 2021. Uppreiknuð áhrif miðað við 12 mánuði eru talin vera 3,3 ma. kr.

Mat: Stytting vinnuvikunnar hefur leitt til aukningar á stöðugildum til þess að tryggja fullnægjandi mönnun á þjónustu við fatlað fólk. Áhrif innleiðingar styttingarinnar voru ekki að fullu komin árið 2021 en hún tók gildi 1. maí það ár og reiknast áhrifin því einungis fyrir 8 mánuði það árið.

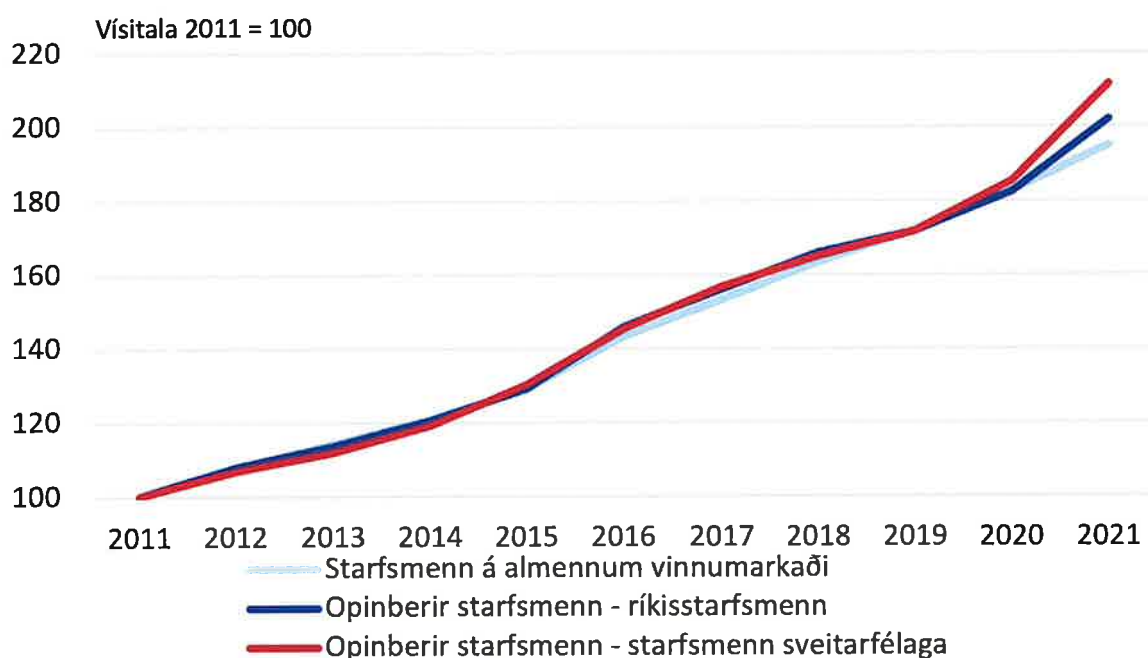
¹² Störf í þjónustu við fatlað fólk eru ekki einungis bundin við vaktavinnustörf og því ekki alltaf þörf fyrir aukningu stöðugilda vegna styttingar vinnuvikunnar.



1.4.2. Launþróun starfsmanna sveitarfélaga, ríkis og almennra starfsmanna

Ef bornar eru saman vísitölur þriggja launþegahópa: starfsmanna sveitarfélaga, ríkis og almenna markaðarins kemur í ljós að vísitala starfsmanna sveitarfélaga hefur hækkað hlutfallslega meira frá árinu 2019 en aðrar launavísitölur.

Mynd 13 Þróun vísitalna helstu launþegahópa 2011-2021



Heimild: Hagstofa Íslands

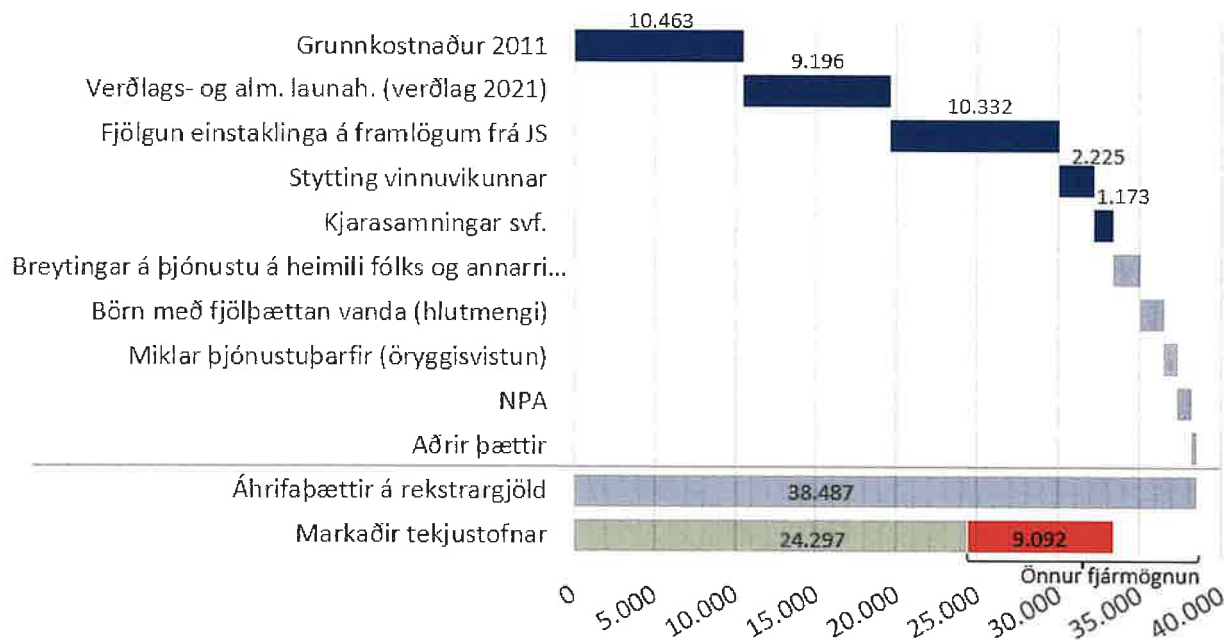
Mynd 13 sýnir hvernig launavísitölur starfsmanna á almennum vinnumarkaði, ríkisstarfsmanna og starfsmanna sveitarfélaga hafa þróast frá árinu 2011 til 2021. Allar vísitölurnar fylgjast nokkurn veginn að frá 2011 til 2019. Frá árinu 2019 hækka vísitölur opinberra starfsmanna hraðar en starfsmanna á almennum vinnumarkaði.

Hafa verður í huga að starfsmannahópar ríkis og sveitarfélaga eru ólíkir, þ.e.a.s. það er umtalsvert hærra hlutfall ófaglærðra hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu og meðallaun þar af leiðandi lægri. Ein af megináherslum lífskjarasamninganna var að hækka laun þeirra lægst launuðu með föstum krónutöluhækkunum sem hefur haft mikil áhrif á þróun vísitölu launa starfsmanna sveitarfélaga.

Mikilvægt er að benda á að þessi þróun er óhagfelld fyrir sveitarfélög. Meginuppistaða tekna sveitarfélaga byggir á útsvarsgrunni eða launatekjum almennings og 70% af þeim tekjum koma frá starfsmönnum á almennum vinnumarkaði. Hluttur launa og launategndra gjalda í rekstri sveitarfélaga hefur aukist á síðustu árum og er farin að nálgast 57% af tekjum sveitarfélaga árið 2021 en var 52% árið 2010. Ástæður þess að hlutfallið vex er meðal annars fjölgun stöðugilda og ef laun hækka meira hjá starfsmönnum sveitarfélaga en hjá öðrum launþegahópum vex útsvarstofn ekki í sama hlutfalli og hækkun launa starfsmanna sveitarfélaga.



Mynd 14 Skýringamynd á skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: Stytting vinnuvikunnar og kjarasamningar sveitarfélaga.



Mynd 14 sýnir áhrif annars vegar styttingar vinnuvikunnar og hins vegar kjarasamninga sveitarfélaga á kostnað þjónustu við fatlað fólk árið 2021. Samtals námu kostnaðaráhrifin 3.398 m. kr. Í ljósi þess að launvísitala starfsmanna sveitarfélaga hefur hækkað meira en launvísitala starfsmanna á almennum markaði, hækka útsvarstekjur ekki í sama hlutfalli og launahækkanir starfsmanna sveitarfélaga. Aftur á móti gæti vegið upp á móti þessari stöðu ef fjöldi vinnandi eykst sem leiðir af sér fleiri útsvarsgræiðendur.

Mat: Það er áhyggjuefni fyrir rekstur sveitarfélaga ef launagjöld sveitarfélaga hækka meira en 85% þeirra sem greiða útsvar. Ef fjöldi stöðugilda lækkar ekki á móti, munu laun og launatengd gjöld sem hlutfall af tekjum sveitarfélaga fara hækkanði. Því er mikilvægt að launabróun starfsmanna sveitarfélaga samræmist launabróun annarra launþegahópa.



Niðurstaða:

Ekki var samstaða innan starfshópsins um sameiginlega niðurstöðu.

Afstaða fulltrúa ríkis og sveitarfélaga var eftirfarandi:

Fulltrúar ríkisins.

Í aðdraganda síðustu kjarasamninga samræmdu opinberir launagreiðendur áherslur sínar og stilltu reglulega saman strengi í viðræðum. Það var ýmist gert á vettvangi Kjaramálaráðs eða á milli samninganefnda, auk þess að funda sameiginlega með bandalögum opinbers starfsfólks. Við undirbúning nýafstaðinna kjarasamninga sameinuðust opinberir launagreiðendur meðal annars um afstöðu til betri vinnutíma. Ríkið getur ekki tekið undir kröfu sveitarfélaga um að kostnaður vegna betri vinnutíma feli í sér kostnaðarauka sem þarf að fjármagna með auknum tekjustofnum.

Fulltrúar sveitarfélaga.

Gerð er krafa um að þjónusta við fatlað fólk verði fjármögnuð að fullu. Alþingi hefur tekið ákvörðun um að fjármagna málaflokkinn með útsvari annars vegar og hlutdeild í skatttekjum ríkissjóðs hins vegar. Árið 2021 dugðu úthlutaðir tekjustofnar málaflokksins aðeins fyrir 64,7% útgjalda. Þennan halla þarf að leiðrétta að fullu og ekki hægt að undanskilja þann kostnað sem kemur til af kjarasamningsbundnum launahækkunum. Við gerð síðustu kjarasamninga höfðu sveitarfélögin ekki val um að fara aðrar leiðir en þær sem markaðar voru við gerð lífskjarasamninganna. Þá voru ríki og sveitarfélög fullkomlega samstíga við innleiðingu Betri vinnutíma. Sveitarfélögin geta ekki annað en litið á ofangreindar tillögur fulltrúa ríkisins sem kröfu um skerðingu á þjónustu sem þarf að formgera með breytingum á gildandi lögum.

1.5 Breytingar á þjónustuskyldum

Almennt má ætla að breytingar á þjónustuskyldum geti valdið ójafnvægi á milli tekna og útgjalda hjá sveitarfélögum. Tekjuvandi lýsir sér í því að markaðar tekjur til þess að standa undir þjónustu við fatlað fólk vaxa ekki í samræmi við umfang þjónustu. Þessi vandi kemur einkum fram í samskiptum sveitarfélaga við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og birtist m.a. í því að framlög á grunni eininga-verða skv. SIS-mati taka ekki breytingum í samræmi við kostnaðarþróun þjónustunnar.

Áskoranir sem sveitarfélög standa frammi fyrir eru væntingar um að þjónustan eigi að mæta öllum stuðningsþörfum notenda. Þessar væntingar setja verulega og viðvarandi þrýsting á útgjöld sveitarfélaga til þjónustunnar.

Ekki er hægt að meta til fullnustu þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem fylgt hafa nýjum og breyttum ákvæðum í lögum, reglugerðum og stjórnvaldsaðgerðum. Til þess eru ákvæði í lögum það almenn og tenging við markmið of óljós. Til þess að hægt hefði verið að leggja mat á stöðu málaflokks fatlaðs fólks hefði þurft að liggja fyrir stöðumat (fjárhagslegs og faglegs¹³) einkum við gildistöku laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Slíku mati var þá ekki til að dreifa og hafði lagasetningin því ákveðna faglega og fjárhagslega óvissu í för með sér um framkvæmdina. Því hefði verið rétt að ráðast í það verkefni fyrir lagasetninguna að vinna eiginlega pólitíska stefnumörkun og stefnumótun með hagaðilum með ítarlegri kortlagningu og greiningu á stöðu málaflokksins.

¹³ Þ.e. hver er fagleg- fjárhagsleg staða þjónustubátta miðað við tiltekin tíma.



Í tímans rás má alltaf gera ráð fyrir því að breytingar geti átt sér stað á þjónustuskyldum þeirra sem bera ábyrgð á og veita þjónustu við fatlað fólk. Áhrifaþættir á kostnað þjónustunnar geta verið margir og ekki alltaf hægt að meta með nákvæmum hætti hver breytingin og umfang hennar verður frá einum tíma til annars. Það kom t.d. fram við mat á þeim óvissuþáttum sem komu í ljós við gerð kostnaðarmatsins um yfirfærslu þjónustunnar á sínum tíma (sjá viðauka IV í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 2011¹⁴).

Alla jafna er ekki sjálfgefið að þróun á þjónustuskyldum leiði til aukinna útgjalda. Ný og breytt markmið geta haft áhrif á innihald og skipulag á þjónustu, þar á meðal breytta verkaskiptingu. Þetta getur leitt til þess að fjármunir hins opinbera geti nýst betur og hægt sé að ná markmiðum án útgjaldaauka fyrir hið opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélög. Þá er sú regla ákveðinn hornsteinn í allri almennri og sértækri félagsþjónustu að opinber stuðningur eigi að styrkja einstakling til sjálfshjálpar, sbr. 2. mgr. 1. gr. markmiðsákvæða í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Mikilvægt er við allar breytingar á þjónustuskyldum að framkvæmt sé kostnaðarmat á áhrifum þeirra breytinga í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, ef fyrirsjáanlegt er að þær muni hafa fjárhagsleg áhrif. Einnig er mikilvægt að breytingarnar séu eins skýrar og kostur er til að tryggja samræmi og fjárhagslegt jafnvægi í framkvæmd þjónustu. Slíkar breytingar ná til 64 sveitarfélaga sem hafa það verkefni að framkvæma breyttar skyldur. Ónákvæm lög eða reglugerðir geta valdið ósamræmi og ójafnvægi í þjónustu, fjármögnun og kostnaði hennar.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim þáttum sem geta haft áhrif á faglegar áherslur og þá á kostnað við framkvæmd þjónustunnar.

1.5.1. Breytingar á lögum og reglugerðum

Frá yfirfærslu þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga til dagsins í dag hefur Alþingi gert breytingar á lögum og reglugerðum, ásamt því að samþykkja áætlanir sem hafa áhrif á þjónustu og réttarstöðu fatlaðs fólks. Auk þess hafa stjórnvöld staðið að lagabreytingum sem snúa að réttindum starfsfólks og á tekjustofna sveitarfélaga í samræmi við samkomulag aðila þar um.

Alþingi hefur á tímabilinu samþykkt framkvæmdaáætlanir í málefnum fatlaðs fólks árin 2012 og 2018.

Árið 2018 tóku gildi ný lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Við þá lagasetningu var byggt á þeirri þróun sem átt hafði sér stað í þjónustu við fatlað fólk frá gildistöku laga nr. 59/1992 um fatlað fólk, þjóðfélagsumræðu um réttindi fatlaðs fólks og samning Sameinuðu þjóðanna um þau réttindi sem var staðfestur 2007 og fullgiltur 2016 og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem var lögfestur 2013.

Á tímabilinu komu fram eftirfarandi reglugerðir:

- reglugerð nr. 1250/2018 um notendastýrða persónulega aðstoð
- reglugerð nr. 1038/2018 um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir
- reglugerð nr. 1037/2018 um starfsemi og aðbúnað á skammtímadvalarstöðum
- reglugerð nr. 1036/2018 um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir
- reglugerð nr. 1035/2018 um biðlista, forgangs röðun og úrræði á biðtíma eftir þjónustu
- reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk.
- Reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Þar komu fram nýjar áherslur um staðsetningu, gerð og stærð húsnæðis fyrir fatlað fólk. Sett var fram krafa um lágmarksstærð húsnæðis og að íbúðir fyrir fatlað fólk skulu ávallt fullnægja lágmarkskröfum byggingarreglugerðar eins og hún er hverju sinni.

¹⁴ Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk. Sótt af: (<https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/09/heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endant.pdf>)



Í apríl 2021 óskaði félagsmálaráðuneytið eftir úttekt Ríkisendurskoðunar á innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga á lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu¹⁵ til Alþingis í október 2021 og komst meðal annars að eftirfarandi niðurstöðu:

Samningur Sameinuðu þjóðanna og lög nr. 38/2018 hafa í för með sér aðra nálgun og annað þjónustustig en verið hefur í þessum efnum, sem óhjákvæmilega kallar á ákveðnar kerfis- og hugarfarsbreytingar hjá þjónustuveitendum.

Með gildistöku laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir féllu úr gildi lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Töluverðar breytingar urðu á lögum um málefni fatlaðs fólks sem segja má að skerpt hafi á rétti fatlaðs fólks og haft áhrif á framkvæmd, skipulag og kostnað þjónustunnar. Í viðauka X er að finna yfirlit yfir helstu dómsmál varðandi málefni fatlaðs og úrskurði kærunefndar Úrskurðarnefndar velferðarmála.

Hins vegar tók löggjafinn ekki beina afstöðu til þess hversu langt þessi réttur skyldi ná og lét því framkvæmdavaldinu það eftir að skilgreina hvernig hann skyldi útfærður.

Það sem hefur flækt mat á áhrifum þessara breytinga er að ekki var framkvæmt sérstakt stöðumat á þjónustu við fatlað fólk fyrir setningu laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og því misræmi sem hugsanlega er til staðar milli þarfa þess til þjónustu og raunverulegs framlags sem fólk fær.

1.5.2. Réttur til þjónustu

Í 1. gr. laga nr. 38/2018 er fjallað um markmið laganna og í 1. mgr. má finna eftirfarandi:

Markmið laga þessara er að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess.

Ætla verður að nýtt markmiðsákvæði laganna nr. 38/2018 frá eldri lögum og það að ítrekað komi fram að einstaklingur eigi rétt á einhverju, leiði til þess að hann fái a.m.k. þá lágmarkþjónustu sem hann á rétt á og hefur kannski ekki fengið og/eða kröfu um aukna þjónustu.


Það felast ákveðin takmörk í að veita bestu þjónustu á hverjum tíma eins og Ríkisendurskoðun komst að í skýrslu sinni:

Að veita bestu þjónustu á hverjum tíma er háð takmörkunum um m.a. fjármögnun, þekkingu og forgangsröðun og er það stöðugt viðfangsefni að tryggja þjónustustigið.

Mikilvægt er að þjónustan taki mið af mati á þjónustupörfum notenda og það sé afmarkað með skýrari hætti í lögum, reglugerðum og reglum sveitarfélaga.

Notendur þjónustunnar eru orðnir meðvitaðri um rétt sinn til þjónustu eða stuðnings, þ.e. að fyrir hendi sé skylda til að veita þjónustu vegna þess að réttur er til staðar og þ.a.l. er líklegra að sótt sé um þjónustu.

¹⁵ Þjónusta við fatlað fólk samkvæmt lögum nr. 38/2018, Innleiðing og framkvæmd sveitarfélaga, stjórnsýsluúttekt. Skýrsla til Alþingis (Október 2021). Staðsett: <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrstur/2021-thjonusta-fatlad-folk-log-nr-38-2018.pdf>



Þróun á þjónustuskilyldum varða að öllu jöfnu bæði innihald, verklag, skipulag og fjárhag þess opinbera aðila sem þjónustuna veitir. Samspilið er háð inntaki þjónustu sem og umfangi hennar. Skyldur geta einnig þróast með breytingum á verkaskiptingu í opinberri þjónustu.

Nýjar áherslur er að finna í 3. gr. laga nr. 38/2018 sem fjallar um rétt til þjónustu. Þar eru atriði sem var að finna í eldri lögum s.s. rétt fatlaðs fólk á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Þrátt fyrir það er verið að skerpa á ákveðnum skilum á milli almennrar þjónustu og sértækrar þjónustu sem ekki var að finna í eldri lögum:

Reynist þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustu eða þörf fyrir stuðning meiri eða sérhæfðari en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal veita viðbótarþjónustu samkvæmt lögum þessum. Þjónusta samkvæmt lögum þessum kemur til viðbótar þeirri þjónustu sem veitt er á grundvelli annarra laga en ekki í stað hennar. Að jafnaði skal einstaklingur nýta sér almenna þjónustu, allt að 15 klukkustundir á viku sbr. 26. og 27. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Samhliða lagasetningunni var gerð breyting á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 41/1991. Breyting fólst í að tryggja þeim sem rétt hafa á almennri þjónustu stuðningsþjónustu allt að 15 klukkustundir á viku, sem ekki var að finna í fyrri útgáfum laganna.

Mat:

Álitamál eru uppi um hvort lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir séu réttindalög eða þjónustulög eða hvoru tveggja í senn. Opinber skilningur á þessu hugtökum hefur þó verið nokkuð á reiki og því ástæða til þess að skýra innihald þeirra betur. Í reynd hefur þjónusta við fatlað fólk verið háð þeim takmörkunum sem byggjast á fjármagni, mannafla og þekkingu og því hafa aðstæður kallað á forgangsröðun sem þarf þá að hvíla á gögnum og upplýsingum sem taldar eru áreiðanlegar. Í þessu samhengi hefur borið á ágreiningi um hvert eigi að vera lágmarksviðmið í þjónustunni og hver sé til þess bær að meta hana og taka ákvörðun um magn og gæði.

Frá því að sveitarfélög tóku yfir þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir hafa verið sett ný lög, lagaákvæði, reglugerðir og teknar stjórnvaldsákvæðanir varðandi þjónustuna. Auk þess voru gerðar breytingar á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga sem varða þjónustu við fatlað fólk.

Misbrestur var á kostnaðarmat¹⁶ hafi verið gert vegna þessara breytinga og ákvæðana þrátt fyrir skýr ákvæði 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Umdeilanlegt er hvort ákvæðið heimili að kostnaðarmat fari fram síðar.

Nokkur munur er á því í framkvæmd þegar samþykkt eru lög, reglugerðir og/eda teknar stjórnvaldsákvæðanir hvað varðar þjónustu sem ríkið veitir og þá þjónustu sem sveitarfélögin veita þegar ekki fylgir nákvæm lýsing á því hvernig eigi að framkvæma og veita þjónustuna.

¹⁶ Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, bls. 49.



Varðandi ríkið er það einn aðili sem tekur ákvörðun um þjónustuna, þ.e. ríkið. Í tilfalli sveitarfélaganna er málið flóknara þar sem 64 sveitarfélög taka ákvörðun um þjónustu. Þannig má ljóst vera að þegar engin lýsing á þjónustu né kostnaðaráætlun fylgir laga-, reglugerðarbreytingu eða stjórnvaldsákvörðun að 64 aðilar, þ.e. sveitarfélög, geta túlkað viðkomandi breytingu á mismunandi hátt. Þetta getur haft ýmsar afleiðingar. Ein af þeim gæti verið mismunur á þjónustunotendum eftir því hvar þeir búa. Eitt sveitarfélag geti túlkað viðkomandi ákvæði mjög vítt og veitt mikla þjónustu og annað þröngt og veitt takmarkaða þjónustu. Þannig geta notendur orðið fyrir mismunun eftir því hvar þeir búa. Önnur afleiðing af þessu eru málaferli þar sem lög, reglugerðir og stjórnvaldsáðgerðir eru ekki skýr um hvaða þjónustu eigi að veita.

Við gerð laga og reglugerða og breytinga á þeim hefur skort á lýsingu á því hvernig gera skuli ráð fyrir útfærslu eða framkvæmd. Verk- og kostnaðaráætlanir hafa ekki verið unnar af þeirri nákvæmni sem gera má ráð fyrir og gera má kröfur um. Móta þarf viðmið gagnvart framkvæmd tiltekinna þjónustupátta. Hvert og eitt sveitarfélag getur tekið ákvörðun um meiri þjónustu en þá verður að fjármagna hana á annan hátt en með mörkuðum tekjustofnum sem eiga að standa undir kostnaði við þjónustuna.

Tillaga um verkefni:

8. Skilgreindar þjónustulýsingar með viðmiðum. *Mótaðar verða verklýsingar/þjónustukröfur með viðmiðum fyrir þá þjónustu sem veita á skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og gildandi reglugerðum og stjórnvaldaákvörðunum ásamt gerð kostnaðaráætlana.*

Ábyrgð: *Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, forsætisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga. Verkefni framtíðarhópsins.*

Verklök: *1. janúar 2025.*

1.5.3. Einstaklingsbundin eða einstaklingsmiðuð þjónusta.

Við gildistöku laga nr. 38/2018 er hnykkt á þeirri áherslu að þegar þjónustan er metin og skilgreind skal horft til einstaklingsbundinna þarfa og aðstæðna, óska og annarra atriða sem skipta máli í lífi þess sem er viðtakandi þjónustunnar og þau borin saman við hvernig þjónustan styður við mannréttindi og skilyrði til sjálfstæðs lífs á forsendum notanda þjónustunnar. Þessi áhersla kemur meðal annars fram í markmiðskafla laga nr. 38/2018.

Einnig má finna sömu áherslur í skilgreiningum sem koma fram í 2. gr. laga nr. 38/2018. Þar er stuðningsþörf skilgreind:

Þarfir einstaklings fyrir þjónustu eða aðstoð í daglegu lífi vegna fötlunar. Stuðningsþarfir eru einstaklingsbundnar en geta einnig tekið mið af þörfum fjölskyldu einstaklings. Við mat á stuðningsþörfum er stuðst við samræmdar aðferðir.

Og stoðþjónusta:

Margháttuð aðstoð við athafnir daglegs lífs, veitt á grundvelli laga þessara, sem byggjast m.a. á einstaklingsbundnum þörfum fólks með hliðsjón af óskum þess.

Í VII. kafla laganna er fjallað um málsmeðferð. Í 2. mgr. 30. gr. um almennar reglur um málsmeðferð er fjallað um ákvörðun um þjónustu. Sú ákvörðun skal byggja á:

Heildarsýn og einstaklingsbundnu mati á þörfum þess sem um hana sækir og skal ákvörðun tekin í samráði við umsækjendur. Sveitarfélög skulu tryggja að verklag og leiðbeiningar til starfsfólks miði að því að tryggja jafnræði í þjónustunni og að þjónustan sem veitt er sé nægjanleg miðað við þarfir umsækjanda. Þá skal hún veitt á því formi sem hann óskar, sé þess kostur.

Í 31. gr. er fjallað um umsókn um þjónustu og í 3. mgr. kemur eftirfarandi fram:

Sveitarfélög skulu starfrækja teymi fagfólks sem metur heildstætt þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustu og hvernig veita megi þjónustu í samræmi við óskir hans. Teymið skal hafa samráð við einstaklinginn við matið og skal það byggjast á viðurkenndum og samræmdum matsaðferðum. Þegar við á skal teymið einnig greina hvort fötlun sé til komin vegna aldurstengdra ástæðna, eftir atvikum í samvinnu við færni- og heilsumatsnefndir.

Eftirfarandi lýsingu á inntaki laga nr. 38/2018 má finna í skýrslu Ríkisendurskoðunar um þjónustu við fatlað fólk samkvæmt lögum nr. 38/2018 – innleiðing og framkvæmd sveitarfélaga:

Í stuttu máli má segja að löggin eigi að tryggja einstaklingsmiðaða þjónustu og lögð er áhersla á að meta þjónustuþarfir hvers og eins. Þau kveða á um rétt til þjónustu ef þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustu eða þörf fyrir stuðningi er meiri eða sérhæfðari sem svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu, sbr. t.a.m. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.



Í viðauka 11 sem fylgdi samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk er fjallað um fjárhagsleg óvissuatriði við kostnaðarmat yfirfærslunnar. Einn af óvissupáttunum voru breytingar á þjónustunni. Lýsing á þeim óvissupætti fólst í að þjónusta við fatlað fólk getur tekið breytingum og fram komi óskir um aukið sjálfstæði og einstaklingsbundna þjónustu. Af þessu leiddi ákveðin óvissa um að auknar kröfur kunni að leiða til kostnaðarauka. Mælt er fyrir ákveðnum viðbrögðum vegna þessarar þróunar og þar kemur meðal annars fram að taki löggjafinn ákvarðanir um bættu þjónustu sé eðlilegt að ríkið bæti sveitarfélögum aukinn kostnað. Jafnframt ef sveitarfélög taki ákvarðanir um bættu þjónustu sé eðlilegt að þau beri fjárhagslega ábyrgð á þeim.

Mat: Skilgreiningar á því hvað sé einstaklingsbundin og einstaklingsmiðuð þjónusta hafa verið á reiki. Þegar þjónusta er einstaklingsbundin má segja að þjónustan sé klæðskerasniðin að þörfum viðkomandi einstaklings. Þegar um einstaklingsmiðaða þjónustu er að ræða má segja að þjónustuaðilar horfi frekar til þess hvort hægt sé að samþætta þjónustuna þannig hún sé ekki eingöngu miðuð við tiltekna einstaklinga heldur að aðrir geti einnig notið samlegðar af viðveru aðstoðarfólks miðað við tiltekna aðstæður.

Tillaga um verkefni:

9. Bæta skilgreiningu lykilhugtaka. Bætt verði við skýringum á hugtökunum einstaklingsbundin þjónusta og einstaklingsmiðuð þjónusta í lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í lögnum verði kveðið á um að mótað verði verklag með viðmiðum um að öllu jöfnu sé miðað við einstaklingsmiðaðar lausnir. Skipulag og umgjörð í þjónustunni verði með þeim hætti að þær lausnir sem boðið verði upp á verði miðaðar við einstaklingsbundnar þarfir en þær verði hægt að samnýta eða samþætta í þjónustu við fleiri notendur á sama tíma.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga (verkefnið á höndum framtíðarhóps).

Verklök: 1. júní 2024.



1.5.4. Þróun og uppbygging í húsnæðismálum fatlaðs fólks.

Frá árinu 2010 hefur skipulag þjónustu við fatlað fólk þróast frá því að vera þjónusta við hópa í átt að þjónustu sem sniðin er að þörfum tiltekinna einstaklinga.

Við yfirfærslu sértækrar þjónustu við fatlað fólk var felld úr gildi reglugerð nr. 296/2002 um búsetu fatlaðra og við tók reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum. Úr varð grundvallarbreyting á húsnæðismálum fatlaðs fólks m.a. um að íbúðir skulu ávallt fullnægja lágmarkskröfum byggingareglugerðar hverju sinni.

Fjárfesting í húsnæðisúrræðum fatlaðs fólks fyrir árið 2011 einkenndist af þeim heimildum sem komu fram í reglugerðum þess tíma. Sem dæmi voru eftirfarandi búsetuúrræði skilgreind í reglugerð nr. 296/2002:

- A. Íbúðir (engin takmörk um fjölda)
- B. Íbúðir með sameiginlegri aðstöðu (engin takmörk um fjölda)
- C. Sambýli (ekki fleiri en 6 og herbergi ekki minna en 10 fermetrar)
- D. Áfangastaðir (tímabundin búseta)
- E. Vistheimili (engin takmörk um fjölda)
- F. Heimili fyrir börn (engin takmörk um fjölda)

Við setningu reglugerðar nr. 1054/2010 er átt við húsnæði sem tekið er í notkun eftir gildistöku reglugerðarinnar. Alþingi samþykkti í júní 2012 framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2012-2014. Í kafla C.7 er fjallað um búsetumál fatlaðs fólks. Þar er mörkuð stefna um að „*Allt húsnæði uppfylli ákvæði reglugerðar nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu, um lágmarksstærð einkarýmis og aðgengi.*“ Síðar er fjallað um húsnæðisgerð í kafla C.8 um að „*lögð verði niður í áföngum búseta sem ekki uppfyllir framangreind skilyrði, svo sem herbergjasambýli.*“

Í c-lið 14.gr. reglugerðar nr. 1054/2010 er fjallað um húsnæðisgerð. Þar voru settar takmarkanir um að íbúðir mættu ekki vera fleiri en fjórar til sex í íbúðakjörnum. Einnig er lögð áhersla í markmiðsákvæði reglugerðarinnar að „þjónustan skal vera einstaklingsbundin, heildstæð og sveigjanleg.“ Út frá þessum skilyrðum reglugerðarinnar markast fjárfesting í húsnæði fyrir fatlað fólk og skipulag þjónustu.

Reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk tók við af V. kafla reglugerðar nr. 1054/2010. Gerðar voru breytingar á kröfum um húsnæði sem tekið yrði í notkun eftir gildistöku reglugerðarinnar. Ekki er lengur gerð krafa um að fjöldi íbúða í íbúðakjarna sé á bilinu 4-6 en takmörk eru sett við 7 íbúðir og gildir sú regla í dag en þarna er átt við húsnæði sem er með sameiginlegri aðstöðu. Ef engin slík aðstaða er fyrir hendi þá mega íbúðir ekki vera fleiri en 6 í stigagangi og að hámarki 10 í sama húsi.

Skipulag þjónustu tekur breytingum samhliða gildistöku reglugerða nr. 1054/2010 og 370/2016. Skipulag þjónustu fyrir reglugerðirnar einkenndist af því að hópar fatlaðs fólks bjuggu saman á sambýlum. Á sambýlum voru einkarými (herbergi) lítil. Dæmi voru um að íbúar væru með sameiginlega snyrtiaðstöðu en nánast allir deildu sameiginlegu eldhúsi. Skipulag þjónustunnar einkenndist af því að sambýlið var eitt stórt heimili þar sem reynt var að horfa til þess að sem mestrar samlegðar yrði gætt í rekstri þó svo að vissulega væri horft til einstaklingsbundinna þarfa. Með þessu fyrirkomulagi var hægt að nýta starfsfólk til að þjónusta fleiri en einn íbúa í einu.



Með tilkomu laga nr. 38/2018 voru heimildir reglugerðar nr. 1054/2010 og 370/2016 efldar. Í fyrri lögum um þjónustu við fatlað fólk var til að mynda ekkert fjallað um einstaklingsbundna þjónustu.

Almennt má ætla að þegar notandi þjónustu sem er í húsnæðisúrræði fellur frá, geti annar nýtt þá þjónustu. Breytingar á reglum um húsnæðisúrræði fatlaðs fólks hefur haft áhrif á framboð húsnæðis. Niðurlagning herbergja-sambýla hefur verið framkvæmt t.d. með sólarlagsfyrirkomulagi. Slíkt fyrirkomulag veldur óhagræði í þjónustu. Dæmi eru um herbergjasambýli fyrir 5-6 sem eru enn í rekstri en þar búa 2-3. Af þessu leiðir að framboð á húsnæðisúrræðum dregst saman og minna fjármagn losnar við rekstur þjónustunnar. Afleiðing þessarar stefnu kallar á vaxandi þörf fyrir fjárfestingu í húsnæði sem samræmist 9. gr. laga nr. 38/2018.

Samkvæmt skýrslu um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 (2022), voru 323 einstaklingar á bið eftir að komast í sér-tækt húsnæði á grunni laga nr. 38/2018. Til viðbótar voru 163 einstaklingar á herbergjasambýlum og ekki á biðlista eftir nýju húsnæði. Í skýrslu (endurmatsskýrsla) verkefnastjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga kom fram að 336 voru á biðlista eftir sértæku húsnæði haustið 2013¹⁷.

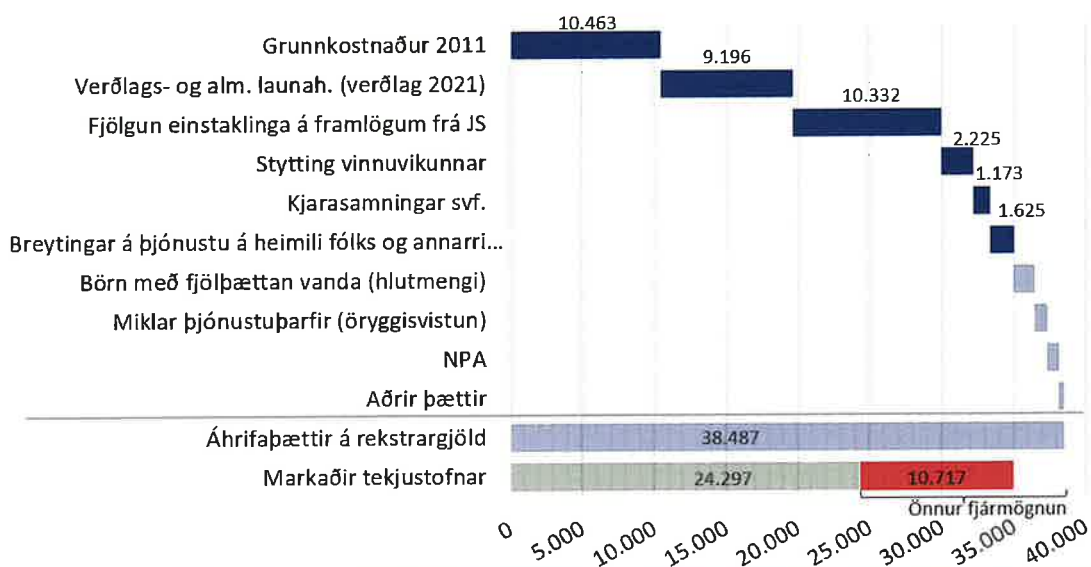
Nýjar áherslur í búsetumálum fatlaðs fólks knúðu fram annað skipulag á þjónustu. Þjónusta sem áður einkenndist af því að þjónusta hóp, beinist nú í að þjónusta hvern og einn í sinni íbúð.

Í endurmatsskýrslunni var fjallað um muninn á mönnun þjónustu; annars vegar í herbergjasambýli og hins vegar í íbúðakjarna.

1.5.4.1. Fjárhagsleg áhrif stefnumótunar í húsnæðismálum fatlaðs fólks


Þróun í húsnæðismálum fatlaðs fólks hefur leitt af sér aukinn kostnað við að veita þjónustuna. Þessi aukni kostnaður birtist í fjölgun stöðugilda til að mæta stuðningsþörf með einstaklingsbundnum hætti.

Mynd 15 Skýringamynd á skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: Breyting á skipulagi þjónustu á heimilum fatlaðs fólks



¹⁷ Endurmat á yfirfærslu málefni fatlaðs fólks (2015), bls. 75.

Staðsett: https://www.stjornarradid.is/media/velferðarraduneyti-media/media/rit-og-skyrstur-2015/Endurmat_a_yfirfaerslu_malefna_fatlads_folks_11122015.pdf



Meðalfjöldi stöðugilda í þjónustu á sambýli árin 2005-2014 var 1,5 á hvern íbúa. Á sama tímabili var meðalfjöldi stöðugilda í íbúðakjörnum á hvern íbúa 1,8 sem er aukning um 0,3 stöðugildi á hvern íbúa í íbúðakjarna. Hér er einungis horft til einstaklinga sem ekki þurfa öryggis- og/eða hjúkrunarþjónustu en dæmi eru um að stöðugildi á hvern notanda slíkrar þjónustu sé á bilinu 2-4. Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 var 621 einstaklingur í búsetukjörnum árið 2021. Miðað við þann fjölda má gera ráð fyrir 186,3 viðbótar stöðugildum. Meðalkostnaður á hvert stöðugildi 2021 var 9,7 m. kr. Þar af leiðandi má áætla að fjárhagsleg áhrif við að skipulag þjónustu við 621 einstakling sé með einstaklingsbundnum hætti hafi verið um 1.625 m. kr. árið 2021. Mikilvægt er að benda á að fjárhagsleg áhrif þessarar stefnu eru ekki að fullu komin fram, en um 323 einstaklingar (2021) sækjast eftir að komast í sértækt húsnæði á vegum sveitarfélaga og enn eru í rekstri herbergjasambýli.

Mat: Þróun á hugmyndum um hvernig fatlað fólk skuli njóta þjónustu á heimilum sínum hefur tekið miklum breytingum á síðustu árum og áratugum. Krafan um lágmarksfjölda á slíkum heimilum og hvað hver og einn þurfi mikið einkarými hefur breyst í samræmi við breytt viðhorf og áherslur. Jafnframt að boðið sé upp á fjölbreyttari lausnir þar sem einstaklingar geti notið réttinda sinna en um leið horft til þeirra tækifæra sem fjölbreytni í þjónustulausnum geta boðið upp á. Í þessu sambandi hefur þjónustan kallað á aukinn fjölda stöðugilda til þess að mæta kröfum um einstaklingsbundna þjónustu.

Reglugerð nr. 370/2016 um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk gerir ráð fyrir ákveðnum hámarksfjölda íbúða í hverju húsi fyrir fatlað fólk. Þau skilyrði setja takmörk á nýtingu opinberra fjármuna þegar kemur að fjármögnun þjónustunnar. Með því að útvíkka heimildir um hámarksfjölda íbúða í hverju húsi skapast tækifæri á betri nýtingu fjármuna.

Niðurstaða:

Ríkið komi til móts við sveitarfélögin vegna breytinga sem leiða til kostnaðarauka við þjónustu á heimilum fatlaðs fólks vegna aukinnar áherslu á sjálfstæði þess á heimilum sínum.

Starfshópurinn leggur til að haldið verði áfram með greiningar og gerð tillagna um framtíðaruppbyggingu í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum fyrir næstu 7 til 10 ára.

Í 3. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember sl. eru ákvæði um breytingar á þjónustu á heimilum fatlaðs fólks.

¹⁸ Endurmat á yfirfærslu málefni fatlaðs fólks (2015), bls. 76. Staðsett: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Endurmat_a_yfirfaerslu_malefna_fatlads_folks_11122015.pdf

¹⁹ Fjallað verður með nákvæmari hætti um fjárhagsleg áhrif þjónustu við einstaklinga sem hafa þörf fyrir öryggis- og/eða hjúkrunar í öðrum áfanga skýrslunnar.

²⁰ Viðbótarstöðugildi eru fundin út með eftirfarandi aðferð: $0,3 * 621 = 186,3$



Tillögur um verkefni:

10. Mat á stuðningsþörf þeirra sem bíða eftir þjónustu. Framkvæmt verði mat á stuðningsþörf þeirra (SIS-mat) sem nú bíða eftir þjónustu.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við mennta- og barnamálaráðuneytið/ Ráðgjafar- og greiningarstöð og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. nóvember 2024.

11. Mat á óskum og vilja þeirra sem búa á herbergjasambýlum um breytta búsetuhætti. Framkvæmt verði mat á óskum og vilja þeirra sem búa á herbergjasambýlum um hvort þeir kjósi að flytjast á önnur heimili eða dvelja þar sem þeir nú búa.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, í samvinnu við mennta- og barnamálaráðuneytið, Ráðgjafar- og greiningarstöð og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. nóvember 2024.

1.5.5. Þjónusta við börn með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir

Síðasta áratug hefur gætt vaxandi gagnrýni á skort á þjónustu við börn og ungmenni sem glíma við fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir. Hluti þessa hóps hefur ekki fengið aðgang að þeirri þjónustu sem nauðsynleg er. Þetta ástand teygir anga sína inn í flest þjónustukerfi velferðarþjónustunnar, t.d. heilbrigðiskerfið, menntakerfið, félagsþjónustu og barnavernd²¹. Þjónusta við börn með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir flokkast undir þriðja stigs þjónustu.²²

Vandi þessara barna er oft á tíðum mjög flókinn sem kallar á samsetta/sambætta þjónustu og samfellu sem krefst aðkomu margra þjónustuaðila. Mörg þessara barna þurfa á sérhæfðum búsetuúrræðum að halda og/eða sérstyrktu fóstri. Þegar kemur að ákvörðun um úrræði hafa í mörgum tilvikum öll helstu úrræði verið reynd og mál barnanna verið unnin í mörgum kerfum til langs tíma án mikils árangurs. Staða fjölskyldu barnsins er þá oft orðin veik, til að mynda foreldrar bugaðir af álagi og systkini líða fyrir langvarandi álag allra á heimilinu. Einnig reynir mjög á allt starfsfólk sem kemur að þjónustu við þennan hóp.

Í nóvember 2013 kom út skýrsla nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir²³. Nefndin var skipuð að beiðni sveitarfélaga vegna barna og fjölskyldna þeirra sem voru í mikilli þörf fyrir öflug og samhæfð úrræði. Nauðsynlegt var talið að tryggja betur samfellu í þjónustu ríkis og sveitarfélaga við þennan þyngsta hóp barna innan velferðarþjónustunnar á Íslandi. Í skýrslunni eru settar fram tillögur um nauðsyn þess að tryggja betur sambættingu þjónustu milli stofnana ríkisins annars vegar og félagsþjónustu sveitarfélaga hins vegar, auk áherslu á snemmtæka íhlutun og að mat yrði lagt á fjárhagsleg áhrif tillagnanna. Í skýrslunni var einnig lagt til sem tilraunaverkefni að sett yrði á laggirnar sjálfstætt og óháð sérfræðingateymi sem yrði sveitarfélögunum til ráðgjafar hvernig best yrði háttað þjónustu við börnin og fjölskyldur þeirra.

²¹ Geðheilbrigðisþjónusta við börn og unglinga Annað og þriðja þjónustustig. Ríkisendurskoðun (2016). Staðsett: <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2016-Gedheil-born-unglinga.pdf>

²² Skilgreining á stigskiptingu þjónustu má finna í lögum um sambættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021. Staðsett: <https://www.althingi.is/lagana/nuna/2021086.html>

²³ Skýrsla nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir (2013). Staðsett: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit_2013/skyrsla-um-samhaefda-thjonustu-vid-born-med-alvarlegar-throska-og-gedraskanir---an-isbn.pdf



Skýrsla þessi lagði síðar grunninn að þeim nýmælum sem komu inn í lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir 2018. Sjálfstætt og óháð sérfræðingateymi vegna barna með fjölþættan vanda var lögfest í 20. gr. laganna en teyminu var einnig ætlað að ákvarða hvort barn væri í þörf fyrir úrræði samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk eða á grundvelli barnaverndarlaga eða báðum. Í lögnum er verið að blanda saman annars vegar barnaverndarkerfinu og hins vegar málefnum fatlaðs fólks þegar um er að ræða börn með fjölþættan vanda. Í skýrslunni er fjallað ítarlega um tengsl þessara tveggja kerfa og áhersla lögð á að börnum sé tryggð nauðsynleg þjónusta.

Sjónarmið barnaverndar og málefna fatlaðs fólks renna saman hvað þessi börn varðar. Hvort sem meginvandi barnsins stafar af alvarlegum vanda þess annars vegar eða foreldrar ráða ekki við uppeldishlutverk sitt hins vegar, þá er þetta tvennt náskylikt og getur í raun runnið saman. Þó vegur þyngra að vegna hins gríðarlega og fjölþætta vanda sem börnin búa við er það hvorki hlutverk né á færi barnaverndarkerfisins að veita þeim búsetuúrræði og þjónustu til langs tíma í takt við þjónustupörf. Í raun er ekki um að ræða vanhæfni foreldra til að sinna uppeldisskyldum sínum heldur fjölþættan vanda barns sem í flóknustu tilvikunum kallar á búsetu utan foreldrahúsa. Í einhverjum tilvikum kann þó að vera að saman fari vanhæfni foreldra og annar fjölþættur vandi barns.

Með lögfestingu sérfræðingateymisins og 21. gr. sem fjallar um þær aðstæður þegar vista þarf barn utan heimilis er verið að svara eftirfarandi stöðu sem fram kom í skýrslunni:

Barnaverndarkerfið veitir tímabundin úrræði bæði hvað varðar dvöl og þjónustu. Hugsanlegt er að þau tímabundnu barnaverndarúrræði, sem gripið hefur verið til, hafi skyggt á þörf fyrir varanlegt úrræði fyrir börnin sem þau þurfa á að halda til að stöðugleiki verði í lífi þeirra. Jafnframt geti þjónusta á vegum barnaverndar komið í veg fyrir að börnin fái faglega og sérhæfða þjónustu sem þau eiga rétt á og þurfa á að halda innan kerfis málefna fatlaðs fólks vegna síns mikla vanda. Einnig hefur verið bent á að börnin þurfa meiri geðheilbrigðisþjónustu en þeim hefur staðið til boða.

Í greinargerð með frumvarpi laga nr. 38/2018 kom fram að fjöldi barna með fjölþættan vanda væri á bilinu 8–12 börn, en úrlausn í hverju einstöku tilviki er sérstök, flókin og kostnaðarsöm. Þá var gert ráð fyrir 500 m. kr. fjárheimild til þess að standa straum af kostnaði við þjónustu þessa hóps en úthlutun þessa fjármagns hefur sl. þrjú ár runnið nær óskipt til sveitarfélaga sem hafa borið mikinn kostnað vegna barna sem vísuð hafa verið utan heimilis.

Í ljós hefur komið að börnum með fjölþættan vanda hefur fjölgað og þörf þeirra fyrir þjónustu fjölbreyttra þjónustuaðila/-kerfa er mikil og ekki er alltaf ljóst hver ber ábyrgð á þjónustunni.

Frá árinu 2018 fór kostnaður við börn með þroska- og geðraskanir (fjölþættan vanda) úr 848 m. kr. í 2.233²⁴ m. kr. árið 2021 sem var bókfærður á málaflokk fatlaðs fólks. Á sama tíma fóru tekjur einkaaðila sem sérhæfa sig í þjónustu við börn og unglinga með fjölþættan vanda úr 1.500 m. kr. árið 2018 í 3.700 m. kr. árið 2021.

Þann 16. júní 2022 skipaði mennta- og barnamálaráðherra stýrihóp fleiri ráðuneyta og stofnana um mótun fram-tíðarfyrirkomulags þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Stýrihópurinn hafði það hlutverk að kortleggja og greina þjónustupörf barna með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir og endurskoða fyrirkomulag úrræða og þjónustu í þessum málaflokki, með réttindi barna og aðgengi þeirra að fullnægjandi þjónustu að leiðarljósi. Stýrihópurinn afhenti ráðherra skýrslu sína í ágúst 2023.²⁵

²⁴ Ekki er talinn með kostnaður sem bókfærast á barnaverndarkerfið en tilheyrir þjónustu við börn með fjölþættan vanda.

²⁵ Skýrsla stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda (2023). Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/skyrsla-styrihops-fyrirkomulag-thjonustu-born-fjolthaettan-vanda-agu-2023.pdf>



Í störfum stýrihópsins kom fljótlega í ljós að skipulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda er dreifð og brotakennd. Kostnaður þjónustu barna með fjölþættan vanda og fjöldi þeirra hefur reynst vera allt annar en áætlanir gerðu ráð fyrir árið 2018. Þessi aukni fjöldi skýrist meðal annars af löngum biðtíma eftir þjónustu sem leiðir af sér fjölgun í bráðavanda og vandi barna verður flóknari eins og skýrsla Ríkisendurskoðunar um Geðheilbrigðisþjónustu við börn og unglunga komst að:

Að mati Ríkisendurskoðunar er sá langi biðtími sem hefur einkennt geðheilbrigðisþjónustu við börn og unglunga óviðunandi. Auk þess að ganga gegn lögbundnum skyldum ríkisins stefnir þessi bið bæði langtímahagsmunum þess og velferð borgaranna í tvísýnu. Ef ekki er tekið á markvissan hátt á geðheilsuvanda barna og unglunga um leið og hans verður vart aukast til muna líkur þess að þungbærar og langvarandi afleiðingar, jafnvel örorka, komi síðar fram.

Sveitarfélög hafa mismikla burði til að setja á fót úrræði fyrir þennan hóp og hafa leitað í auknum mæli eftir úrræðum á vegum einkaaðila. Þennan mismun má rekja til fjárhagslegra og faglegra þátta. Fjárhagsleg geta sveitarfélaga til þess að standa undir kostnaðarsamri þjónustu er takmörkuð. Dæmi eru um að börn sem búa í fámennum sveitarfélögum hafi ekki sama aðgengi að þjónustu og önnur börn. Barn með fjölþættan vanda kann að hafa þörf fyrir viðamikla úrræði, s.s. vistun utan heimilis, tímabundið eða til langs tíma, og því flókið fyrir sveitarfélög að setja á fót úrræði fyrir svo umfangsmikla þjónustu tímabundið og hvað þá að halda úti slíku úrræði í lengri tíma.

Í tillögum stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda er að finna valkosti sem stuðla að hagkvæmni í þjónustu og hægja á útgjaldavexti. Eitt af verkefnum starfshóps um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk er að leggja fram slíka valkosti.

Eitt af einkennum þjónustu barna með fjölþættan vanda er að tryggja öryggi þeirra og umhverfi allan sólarhringinn. Til að tryggja slíkt öryggi gæti þurft tvo til fjóra starfsmenn með hverju barni allan sólarhringinn. Það má líkja þeirri vöktun við einhvers konar gjörgæslu.

Til þess að nýta fjármuni með skynsamlegri hætti og bæta þjónustu við börn með fjölþættan vanda er nauðsynlegt að endurskipuleggja þjónustu við þessi börn.

Ein af áskorunum í velferðarþjónustu barna er nýting sérfræðipækkingar. Í ljósi vanda barna með fjölþættan vanda er mikilvægt að helstu sérfræðingar á því sviði komi að lausn að vanda þeirra.

Þar af leiðandi felst styrkur tillagna stýrihópsins í að færa ábyrgð og framkvæmd þjónustunnar á einn aðila til að ná fram skynsamlegri nýtingu á störfum sérfræðinga og fjármuna fyrir svo viðkvæman hóp barna.

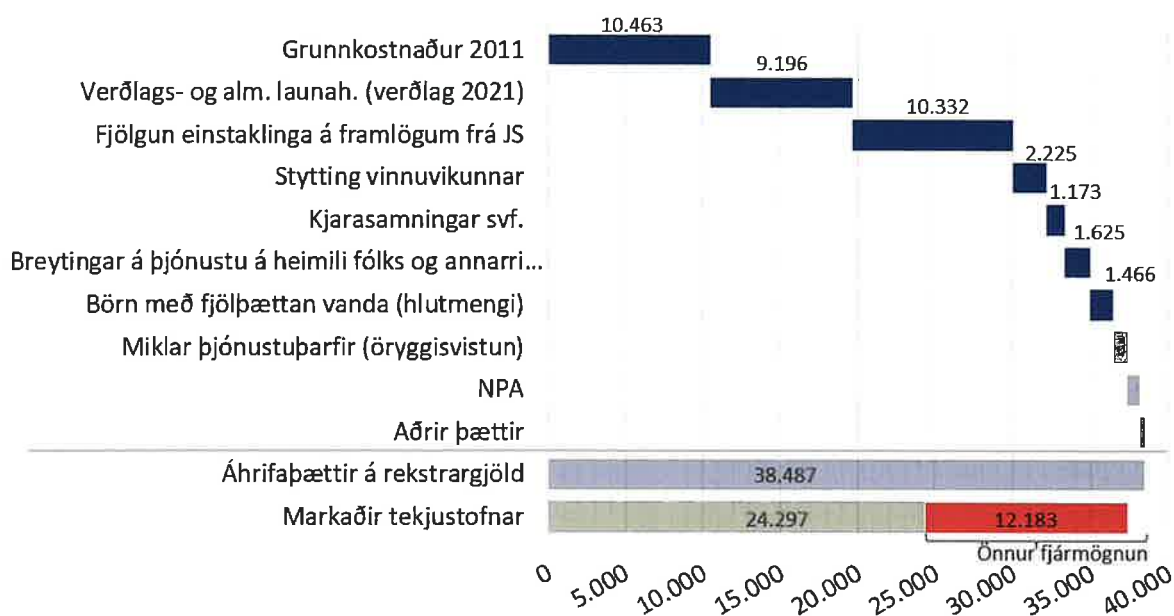
Niðurstöður kostnaðarmats skýrslu stýrihópsins sýna að hægt er að ná umtalsverðri hagræðingu í rekstri þjónustu við börn með fjölþættan vanda en núverandi skipulag þjónustu leiðir til hærri rekstrarkostnaður. Árlegur sparnaður hins opinbera gæti orðið allt að 1 ma. kr. Árlegur rekstrarkostnaður tillagna stýrihópsins að nýju fyrirkomulagi þjónustu og úrræða fyrir börn með fjölþættan vanda er talinn á bilinu 3,6-4,6 ma. kr.

1.5.5.1 Fjárhagsleg áhrif þjónustu við börn með fjölþættan vanda og/eða miklar þroska- og geðraskanir.

Lagt er mat á kostnaðarauka sveitarfélaga vegna þjónustu barna með fjölþættan vanda. Hér er einungis lagt mat á þann kostnað sem er bókfærður á málaflokkinn og því ekki um heildarkostnað þjónustu barna með fjölþættan vanda að ræða.

Samkvæmt upplýsingum frá sérfræðingateyminu, sem starfar á grundvelli 20. gr. laga nr. 38/2018, féllu 32 börn undir þennan hóp. Meðalkostnaður þjónustunnar á hvert barn var 86,4 m. kr. og var heildarkostnaðurinn 2.765 m. kr. Ríkissjóður greiddi sveitarfélögum um 500 m. kr. vegna þessarar þjónustu svo nettógjöld voru 2.265 m. kr. sem samræmist uppgjöri málaflokksins²⁶.

Mynd 16 Skýringamynd á skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: Börn með fjölþættan vanda



Þegar leiðrétt er fyrir öðrum kostnaðarauka svo sem grunnkostnaði, verðlags- og launahækkunum, fjölgun notenda, styttingu vinnuvikunnar, kjarasamningum sveitarfélaga og breytingu á þjónustu á heimilum fatlaðs fólks, er kostnaðarauki sem rekja má beint til þjónustu barna með fjölþættan vanda 1.466 m. kr. árið 2021.

²⁶ Raunkostnaður þjónustu við fatlað fólk. Þjónustubættir. Staðsett: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMzAxOGIwN2ItN-mU3Ny00YmQzLWJhMGYtM2ExZjUwZjFmM2QzIiwidCI6ImJjMTRhNDRLLWUwZmItNGUwYi1hNTM1LTEwMDU3OWQ0MWI2NSIsImMiOj9>

**Mat:**

Á undanförunum árum hefur þjónusta við börn með fjölþættan vanda verið vaxandi sem hefur leitt til aukins kostnaðar.

Með tilkomu 20. og 21. gr. laga nr. 38/2018 var farið að ráðum nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir. Úr varð að börn sem flokkuðust undir fjölþættan vanda og tilheyrðu barnaverndarþjónustu eða þjónustu við fatlað fólk gætu fengið vistun utan heimilis á grundvelli 20. og 21. gr.

Af þeim niðurstöðum að dæma sem fram komu í skýrslu stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda, eru mikil tækifæri fyrir samfélagið í heild að nýta opinbert fé betur og veita betri þjónustu með öðru skipulagi á þjónustunni við þennan hóp.

Eitt af verkefnum starfshópsins var að leggja fram valkostir um hvernig megi stuðla að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Greiningar stýrihóps um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda gefa vísbendingar um að hægt sé að draga úr útgjöldum hins opinbera með öðru fyrirkomulagi á þjónustunni.

Tillaga að verkefni:

12. Starfshópurinn leggur til að kannaður verði fýsileiki þess að þjónusta við börn með fjölþættan vanda (þriðja stigs þjónusta) verði á ábyrgð ríkisins.

Í 9. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember sl. má finna samskonar tillögu.



1.5.6. Áhrif þjónustu einstaklinga sem þurfa öryggisgæslu og öryggisvistun

Í 8. gr. III. kafla laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er fjallað um stoðþjónustu og í 2. mgr. kemur eftirfarandi fram:

Sveitarfélag eða sveitarfélög sem starfa saman á þjónustusvæði skulu reka þjónustustofnanir til að veita þjónustu samkvæmt lögum þessum ef ekki er mögulegt að veita þjónustuna í almennum úrræðum með viðeigandi aðlögun. Þeim er heimilt að bæta við þjónustustofnunum, sameina þær eða leggja niður starfsemi þeirra. Sé það mat sveitarfélags að ekki sé þörf fyrir þjónustustofnun eða sérúrræði er heimilt að leggja starfsemina niður að fenginni umsögn ráðherra. Sveitarfélag skal afla umsagnar hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og eftir atvikum notendaráðs í viðkomandi sveitarfélagi áður en ákvörðun er kynnt ráðherra sem skal innan fjögurra vikna meta hvort hann leggist gegn lokun.

Í greinargerð sem fylgdi með frumvarpi laga nr. 38/2018 er fjallað um 8. gr.:

Í 2. mgr. er kveðið á um að sveitarfélög eða þjónustusvæði þeirra skuli reka sérstakar þjónustustofnanir til að mæta þjónustuþörfum fatlaðs fólks eftir því sem þörf er á, en þó aðeins ef ekki er mögulegt að veita sömu þjónustu með almennum hætti. Á það t.d. við um vinnustaði en meginreglan er alltaf sú að aðgreining fatlaðs fólks frá samfélaginu verði sem minnst. Annað dæmi um slíka stofnun væri öryggisvistunarúrræði fyrir ósakhæfa einstaklinga sem dæmdir hefðu verið til viðeigandi vistunar á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Þrátt fyrir heimild 8. gr. laga nr. 38/2018, eru ekki til heildstæð lög um framkvæmd öryggisráðstafana eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar. Vegna skorts á samræmi í dómsúrlausnum þessara mála hefur ábyrgð á þjónustunni ekki verið nógu skýr.²⁷

Sveitarfélög hafa rekið öryggisvistunarúrræði fyrir ósakhæfa einstaklinga, meðal annars á grundvelli samninga við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og fengu sveitarfélögin greiddar 500 m. kr. árið 2021 frá ráðuneytinu. Þau úrræði eru rekin vítt og breitt um landið fyrir fámennan hóp einstaklinga. Slíkt skipulag einkennist af dreifingu á þjónustu með miklum tilkostnaði.

1.5.6.1. Fjárhagsleg áhrif þjónustu við fullorðna með fjölbættan vanda og/eda miklar þroska- og geðraskanir sem þurfa öryggisþjónustu.

Við mat á kostnaði vegna þessa hóps aflaði starfshópurinn upplýsinga frá sveitarfélögum um fjölda þeirra og kostnað sem hafa þörf fyrir öryggisþjónustu á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 og þeirra sem ekki erum með slíkan dóm á árinu 2021.

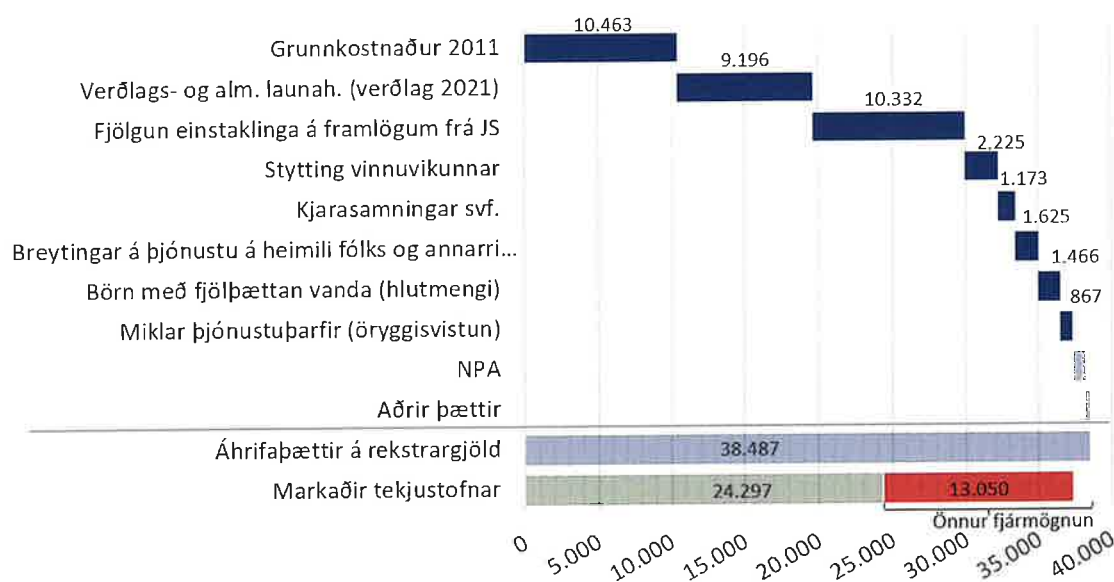
Niðurstaða þeirrar upplýsingasöfnunar var að 13 einstaklingar væru í öryggisþjónustu á vegum sveitarfélaga á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga. Kostnaður vegna þeirrar þjónustu var 973 m. kr. Fjöldi þeirra sem sveitarfélög telja til í öryggisþjónustu en eru ekki í vistun á grundvelli dóms eru 44 og kostnaður vegna þjónustu þeirra var 2.826 m. kr. Samtals er um að ræða 57 fullorðna einstaklinga sem hafa þörf fyrir öryggisþjónustu allan sólarhringinn og kostnaður vegna þeirra er samtals 3.799 m. kr. og meðalkostnaður þjónustu við hvern einstakling er 66,6 m. kr.

²⁷ Frumvarp til laga um framkvæmd öryggisráðstafana og öryggisvistunar. Sótt af: <https://www.althingi.is/alttext/148/s/0026.html>



Setja þarf ákveðinn fyrirvara á þessa gagnasöfnun vegna þess að fjöldi þeirra, sem taldir eru vera í öryggisvistun og eru ekki með dóm, ræðst af huglægu mati starfsmanna hvers sveitarfélags. Til þess að fá nákvæmari mynd af fjölda þessa hóps hefur félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samstarfi við Greiningar- og ráðgjafarstöð unnið að greiningu með hlutlægum matsaðferðum. Gera má ráð fyrir að niðurstöður þeirrar greiningar liggi fyrir í upphafi árs 2024.

Mynd 17 Skýringamynd af skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: Fullorðnir með fjölþættan vanda og þurfa öryggisþjónustu



Í mati starfshópsins er varðar kostnaðaráhrif þjónustu við fullorðna einstaklinga með fjölþættan vanda og þurfa öryggisþjónustu var lagt til grundvallar að meðalkostnaður á hvern einstaklinga væri 66,7 m. kr. Í matinu var áætlað að 40 einstaklingar væru í sólarhringsöryggisþjónustu hjá sveitarfélögum. Samtals nam kostnaður við að þjónusta umræddan hóp árið 2021 um 2.700 m. kr. Til þess að áætla kostnaðaráhrif þjónustu við fullorðna einstaklinga sem þurfa öryggisþjónustu á heildarútgjöld þjónustunnar við fatlað fólk, er leiðrétt fyrir öðrum kostnaðaráhrifum og sértekjum frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Samtals námu kostnaðaráhrifin 867 m. kr. árið 2021

Mat:

Með tilkomu 8. gr. laga nr. 38/2018 um stöðþjónustu varð til uppfærsla frá eldri lögum um þjónustu við fatlað fólk. Greinin felur í sér breytingar sem snúa meðal annars að því að heimila sveitarfélögum að reka öryggisvistunarræði fyrir ósakhæfa einstaklinga.

Af þeim upplýsingum sem fram koma í greinagerð með frumvarpi um öryggisráðstafanir og öryggisvistun, eru mikil tækifæri fólgin í að bæta samræmi, jafnræði, verklag, öryggi, þjónustuna og nýtingu fjármuna með öðru skipulagi en nú er fyrir hendi. Skipulag þjónustu við þennan hóp er ekki ólíkt skipulagi fyrir börn með fjölþættan vanda. Vísbendingar eru um að hægt sé að nýta opinbert fé með betri hætti með öðru fyrirkomulagi á þjónustunni.

Gera má ráð fyrir nákvæmara stöðumati á fjölda og kostnaði þeirra sem eru í öryggisþjónustu á vegum sveitarfélaga í upphafi árs 2024.

Tillaga að verkefni:

13. Starfshópurinn leggur til að kannaður verði fýsileiki þess að þjónusta við fullorðna með fjölþættan vanda sem þurfa öryggisvistun (þriðja stigs þjónusta) verði á ábyrgð ríkisins.

Í 9. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember sl. má finna samskonar tillögu.

1.5.7. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2010 um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk var fjallað um samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í viðauka 9 við samkomulagið. Verkefnið var skilgreint sem tilraunaverkefni til ársins 2014 en þá yrði framkvæmt faglegt og fjárhagslegt mat á verkefninu. Einnig var fjallað um í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks milli árana 2012 til 2014 um að NPA yrði tekin upp í áföngum og að verkefnið hefjist árið 2012.

Mat á samstarfsverkefni um NPA var gert á árinu 2016²⁸. Í matinu er gerð grein fyrir framvindu verkefnisins. Fram komu áhyggjur starfsfólks sveitarfélaga um að kostnaður NPA væri meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir í upphafi og ákveðin fjárhagsleg óvissa væri um verkefnið. Einnig komu fram í 7. skýrsluhluta niðurstöður kostnaðar- og ábatagreiningar. Samanburður NPA við önnur þjónustuform leiddi í ljós að NPA væri að jafnaði 3,5 m. kr., á verðlagi 2014, dýrara fyrir hvern einstakling á ári en önnur þjónustuform fyrir sveitarfélög.

Á tilraunátímabili fyrir lagasetningu NPA var í gildi samkomulag á milli ríkis og sveitarfélaga um að ríkið greiddi fyrstu árin 20% af heildarsamningi en hækkaði í 25% af NPA-samningi 2015/2016. Að öðru leyti falla framlög til sveitarfélaga undir jöfnunarkerfið.

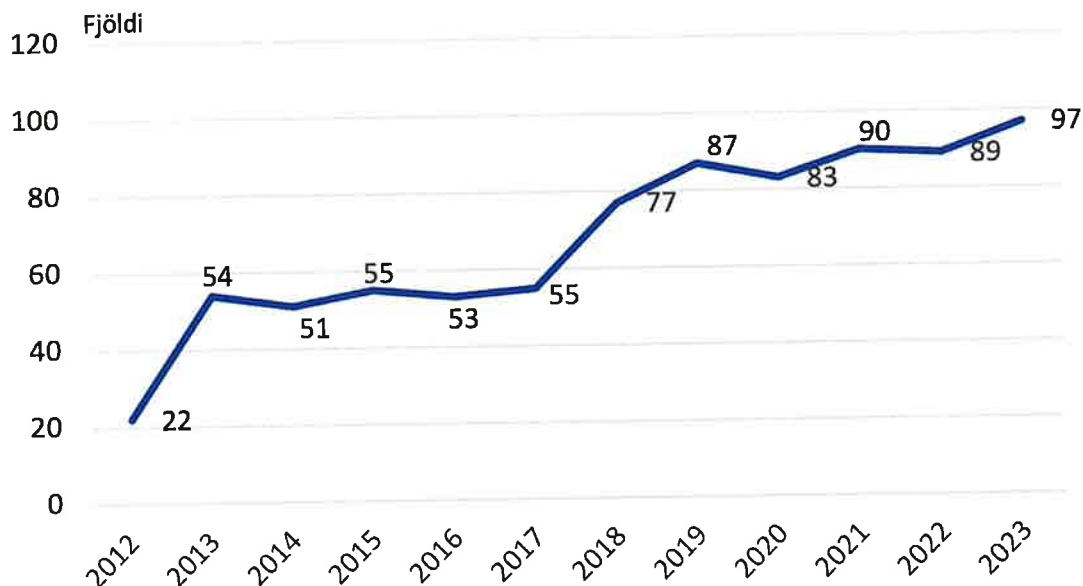
NPA var lögfest með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í 10. kafla laganna er að finna bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið er á um innleiðingartímabil NPA. Í fyrstu var gert ráð fyrir að innleiðingartímabilið yrði milli árana 2018-2022, í lok árs 2022 var það framlengt til ársloka 2024. Í lok innleiðingartímabilsins er gert ráð fyrir að NPA-samningur verði 172.

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) felur í sér að fatlað fólk velur sér það aðstoðarfólk sem það kys sjálft og starfar á grundvelli starfslýsingar sem notandi semur í samráði við aðstoðarfólk. Notandi eða umsýsluaðili notanda fær mánaðarlegar greiðslur sem ætlað er að mæta launum aðstoðarfólks, almennum kostnaði og umsýslukostnaði. Gerður er einstaklingssamningur milli notanda og ábyrgðaraðila þjónustu (sveitarfélag eða þjónustusvæði) þar sem fram kemur tímafjöldi í þjónustu og fjárhæð greiðslna.

²⁸ Mat á samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð NPA 1. hluti: Samantekt. Staðsett: https://www.stjornarradid.is/media/vel-ferdarraduneyti-media/media/frettir2016/NPA_skyrsla_1_hluti_samantekt.pdf



Mynd 18 Fjöldi NPA-samninga 2012-2023

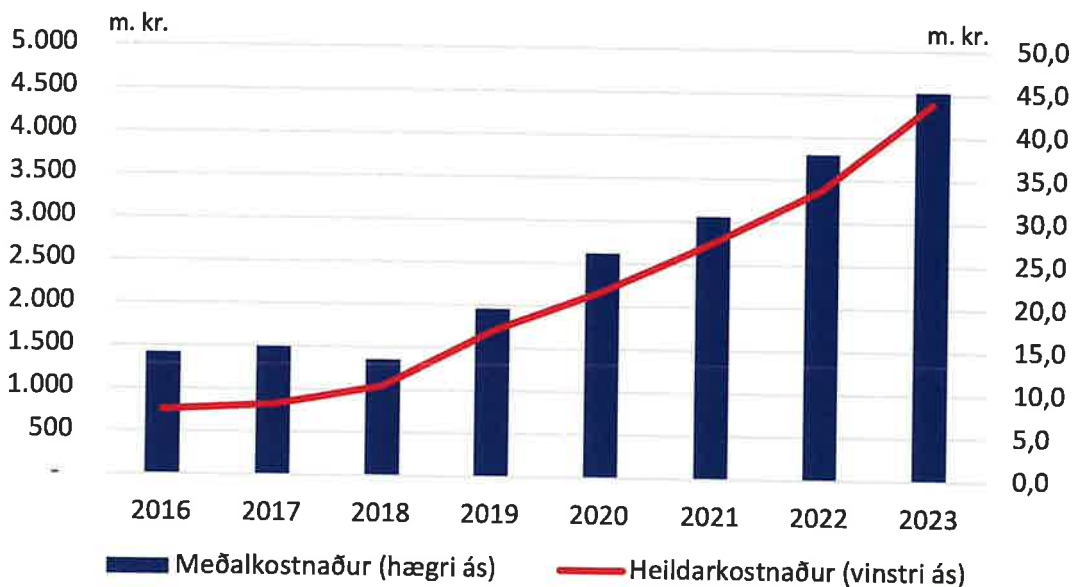


Heimild: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Fjöldi NPA-samninga stóð nokkurn veginn í stað milli árunna 2013-2018 og var á bilinu 51-55 samningar. Eftir lögfestingu NPA fjölgaði samningunum á fyrsta ári lagasetningarinnar en milli árunna 2019-2022 var fjöldinn nánast óbreyttur. Samningar í september 2023 voru 109.

Þróun á fjölda samninga hefur ráðist af fjárhæð þeirra samninga sem gerðir hafa verið. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk er grundvelli kostnaðarmats lýst þannig að sett verði lágmark á NPA-samninga sem svarar 4 klst. þjónustubörf á dag og miðað við að ekki verði gerðir NPA-samningar fyrir lægri fjárhæð en 5,4 millj. kr. á ári. Með 10% umsýslugjaldi yrði samningsfjárhæðin 6,0 millj. kr. Gert var ráð fyrir því að innleiðing verkefnisins tæki fimm ár eða árin 2018–2022 og heildarfjöldi samninga að lokinni innleiðingu yrðu 172 samningar á landsvísu. Í reynd varð framkvæmdin sú að gerðir voru færri samningar þar sem upphæð samninga varð verulega hærri en kostnaðarmatið tók mið af. Það hversu margir stórir samningar voru gerðir, virðist hafa leitt til þess að í heildina voru færri NPA samningar gerðir en áætlað var.

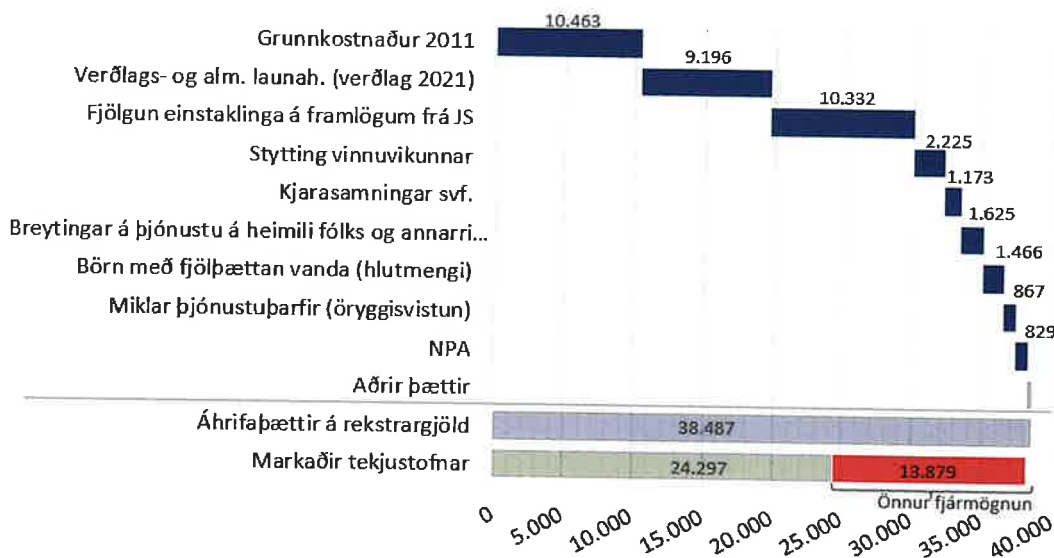
Mynd 19 Heildarkostnaður og meðalkostnaður NPA-samninga í m. kr. á verðlagi hvers árs, árin 2016-2023



Heimild: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Frá því að fyrstu samningarnir voru gerðir á árinu 2012 hefur tímafjöldi og upphæðir í hverjum samningi farið vaxandi. Við endurmat á yfirfærslunni 2015 var bent á að samningunum fylgi umtalsverð fjölgun þjónustustunda og þar með aukinn kostnaður. Ekkert lát hefur verið á þeirri þróun og er nú svo komið að meðalkostnaður hvers samnings var í september 2023, 45,2 m. kr. Þá er ekki að sjá að kostnaður við önnur þjónustuform hafi lækkað um 15% líkt og gert var ráð fyrir við innleiðingu samninganna og fjallað er um í greinargerð með frumvarpi til nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Mynd 20 Skýringamynd á skiptingu kostnaðarauka í m. kr. í þjónustu við fatlað fólk árið 2021: NPA





Meðalkostnaður NPA-samninga árið 2021 var 30 m. kr. Mismunurinn á t.d. þjónustu í íbúðakjörnum er 9,2 m. kr. Miðað við 90 NPA-samninga sem voru í gildi árið 2021 er kostnaðarauki vegna NPA-þjónustu 830 m. kr., umfram þjónustu í íbúðakjörnum, árið 2021.

Mat:

Kostnaður vegna NPA hefur aukist verulega miðað við þær forsendur sem lagt var upp með í upphafi tilraunatímabilsins 2011 og ekki síður eftir gildistöku laga nr. 38/2018. Í ljósi þess að ýmis álitamál fjárhagstegs og faglegs eðlis hafa komið upp er talið rétt að endurskoða umgjörð og innihald í NPA. Kveða þarf á um með afgerandi hætti og með skýrari viðmiðum, hvenær NPA skuli standa til boða og hvenær aðrir kostir geti komið til greina. Jafnframt þarf að meta aðstæður þeirra sem nú þegar eru með þjónustu með tilliti til ávinnings á grundvelli kostnaðar.

Niðurstaða:

Ekki var samstaða innan starfshópsins um sameiginlega niðurstöðu. Afstaða fulltrúa ríkis og sveitarfélaga er eftirfarandi:

Fulltrúar ríkisins

Ríkið komi til móts við sveitarfélögin vegna kostnaðarauka á NPA að hluta til.

Í 3. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember sl. er að hluta til að finna ákvæði um þetta atriði.

Fulltrúar sveitarfélaga

Gerð er krafa um fulla fjármögnun NPA-samninga. Í því felst að fjármagnaður verði að fullu halli NPA-samninga skv. greiningum. Þá verði hlutur sveitarfélaga í nýjum NPA-samningum fullfjármagnaður. Í því felst að samningarnir verði fjármagnaðir 100% af mörkuðum tekjustofnum til málaflokksins.

Markmið ríkisins um gerð 172 samninga byggist á því að fjármagn fylgi samningunum. Gerð verði tímasett áætlun inn í framtíðina um hvernig markmið verði uppfyllt og biðlistum eftir NPA-samningum eytt, en í því felst að nýir samningar verði fjármagnaðir að fullu eftir framvindu.

Þá þarf til framtíðar að tryggja rétt þjónustuþega til NPA-samninga með fullri fjármögnun.



Tillögur um verkefni er snúa að framtíðarskipan NPA:

14. Endurskoðun á ákvæðum laga nr. 38/2018 um NPA og reglugerðar um NPA. Gert er ráð fyrir að lög nr. 38/2018 verði endurskoðuð og ný endurskoðuð reglugerð verði sett á fyrri hluta árs 2024. Þar verði að finna ýmsar breytingar sem ætlað er að styrkja og auka gæði NPA í ljósi þeirrar reynslu sem fengist hefur, bæði á tilraunatímabilinu og innleiðingátímabili eftir að NPA var fest í lög.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks.

Verklök: 1. apríl 2024.

Verkefni: Tillögur um breytingar snúa m.a. að:

- a. Unnin verði úttekt á nýtingu vinnustunda m.t.t. þjónustubarfa á ætluðum svefntíma einstaklinga með NPA.
- b. Verklag í aðdraganda að ákvörðun um samþykkt samninga verði skýrt enn frekar með því að afmarka tilgreinda verkþætti í ferlinu.
- c. Ákvörðun um fjölda vinnutíma í NPA verði endurskoðuð, þ.e. skilgreindur verði rammi í kringum lágmarkstíma og hámarkstímafjölda auk þess sem skilgreint verði verklag við mat þegar áætlaður tímafjöldi fer yfir 430 tíma á mánuði.
- d. Umsýsluhlutfalli verði breytt þannig að það verði breytilegt eftir stærð og umfangi samninga.
- e. NPA-samningar verði einungis samþykktir fyrir þá sem að mati fagaðila geti haft verkstjórn í eigin lífi. Aðrir fái tilboð um kosti sem telja má sambærilega.
- f. Sveitarfélög verði samningsaðili við umsýsluaðila um kaup og kjör.
- g. Endurskoðaðar verði reglur um veitingu starfsleyfa. Starfsleyfishafar hafi gilt starfsleyfi tvö ár í senn og þá verði það endurskoðað.
- h. Fyrirkomulag viðveru og greiðslur fyrir aðstoðina verði teknar til endurskoðunar m.t.t. þess hvernig viðveru er háttað.
- i. Tilraunaverkefni þar sem nýjar tæknilausnir verða þróaðar m.t.t. þess að auka enn frekar sjálfstæði einstaklinga með NPA.
- j. Tilraunaverkefni sem byggt verði á hugmyndafræði NPA en við framkvæmd verði horft til samlegðar með öðrum þjónustuförum.
- k. Við mat á stuðningsþörf verði metin hlutdeild annarra þjónustukerfa s.s. heilbrigðis- og menntakerfis. Mat á hverjum samningi eigi sér stað að lágmarki árlega.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, fjármálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. apríl 2024.



1.5.8. Áhrif breytinga á lögum nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Fyrir yfirfærslu þjónustu fatlaðs fólks höfðu sveitarfélög skyldur um að veita fötluðu fólki þjónustu, aðstoð og ráðgjöf á grunni laga nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í XI. kafla laganna sem voru í gildi fyrir árið 2011 var fjallað um þjónustu við fatlað fólk með eftirfarandi hætti í 42.-44. gr.:

42. gr. Félagsmálanefnd skal vinna að því að fötluðum, hvort sem heldur er af líkamlegum eða andlegum aðstæðum, séu tryggð sambærileg lífskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagsþegna. Jafnframt skulu fötluðum sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins.

43. gr. Félagsmálanefnd skal skipuleggja félagslega heimaþjónustu fyrir fatlaða og leitast við að tryggja þeim hentugt íbúðarhúsnæði.

44. gr. Fatlaðir eiga rétt á almennri þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum og skal þeim veitt þjónustu á almennum stofnunum eftir því sem unnt er og við á. Að öðru leyti fer um málefni þeirra eftir sérlögum um málefni fatlaðra. Samstarf skal vera sem viðtækast milli svæðisskrifstofa málefna fatlaðra og einstakra sveitarfélaga um þjónustu við fatlaða.

Ekki voru til staðar skýr mörk á milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu fram til ársins 2018. Fyrir upptöku SIS-matsins var stuðst við 7 flokka stuðningskerfi. Það var mat félagsmálaráðuneytisins að einstaklingar sem tilheyrðu flokki 1 og 2 og helmingur þeirra sem metnir voru í 3ja²⁹ þjónustuflokki nyту þjónustu skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, vegna þess að þeir einstaklingar höfðu ekki þörf fyrir viðvarandi þjónustu, einungis stuðning hluta úr degi eða viku.

Sveitarfélögum var skylt að veita fötluðu fólki félagslega heimaþjónustu á grundvelli VII. kafla laga nr. 41/1991. Sveitarfélög höfðu heimild í lögnum til að ákveða framkvæmd félagslegrar heimaþjónustu, nánar tiltekið tímamagn þeirrar þjónustu, fram til ársins 2019. Dæmin sýna að sveitarfélög veittu á bilinu 4-8 klukkustundir í félagslega heimaþjónustu á viku.

Í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu þjónustunnar (2010) var ákveðið að 0,25% útsvarshlutfall rynni beint til sveitarfélaga og væri vegna almennrar þjónustu og stjórnunar og 0,95% færu í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til að greiða fyrir sértæka þjónustu³⁰. Hlutfallsleg skipting fjármagnsins var 80% fyrir sértæka þjónustu og 20% fyrir almenna þjónustu. Sama hlutfall má sjá í skiptingu fullorðinna í 7 flokka stuðningskerfi frá árinu 2008. Þar voru um 80% fullorðinna í flokkunum 3 (helmingur í 3) -7.

Ein af niðurstöðum skýrslu Endurmats á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks (2015) var að samræma þyrfti viðmið um skil á milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu.

Gerð var breyting á félagsþjónustulögum í byrjun árs 2019 til þess að samræma viðmið milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu. Félagssleg heimaþjónusta var felld úr lögnum og í staðinn kom nýr kafli sem ber heitið Stuðningsþjónusta. Fyrir breytinguna var félagsleg heimaþjónusta bundin við heimili notenda þjónustunnar. Stuðningsþjónusta var hins vegar ekki bundin við heimili notenda og hún einnig veitt utan þess. Við þetta bættist ákvæði um að stuðningsþjónusta gæti verið allt að 15 klukkustundir á viku.

²⁹ 414/133 svar: málefni fatlaðra | Þingtíðindi | Alþingi (althingi.is)

³⁰ Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða (2010) Viðauki 6: Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða bls. 51. Staðsett: <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/09/heildarsamkomulag-um-tilfaerstu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>



Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga kom fram óvissa um kostnaðarauka vegna ákvæða um stuðningsþjónustu. Síðar í sömu greinargerð er talið að breytingin hafi „óverulegan kostnaðarauka í för með sér.“³¹

Árið 2021 voru tekjur af 0,25% útsvarshlutfalli 4,8 ma. kr. sem ætlað var að greiða fyrir hluta almennrar félagþjónustu við fatlað fólk. Þar af var gert ráð fyrir um 600 m. kr. í stjórnunar- og skrifstofukostnað. Ekki eru til nákvæmar upplýsingar um fjölda fatlaðs fólks sem fær einungis þjónustu á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Árið 2021 fengu 1.402 einstaklingar sértæka félagsþjónustu. Ef gert er ráð fyrir 15 klukkustundum við hvern notanda sértækrar þjónustu má ætla að heildarkostnaður við slíka þjónustu hafi numið 5,7 ma. kr.³²

Mat:

Lög nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga voru sett miðað við allt aðrar forsendur í samfélaginu en nú ríkja. Miklar breytingar hafa orðið á skilningi á eðli og innihaldi félagsþjónustu. Starfshópurinn telur mikilvægt að hafin verði vinna við endurskoðun laganna þar sem horft verði til þeirra strauma og stefna sem nú eru í umræðunni og að sama skapi þeirra áskorana sem velferðarþjónustu framtíðarinnar mun bera með sér. Að sama skapi þá er þörf á að grunnmat á stuðningsþörf verði framkvæmt með samræmdum hætti á landsvísi.

Niðurstaða:

Ríkið komi til móts við sveitarfélögin vegna lögfestingar 15 klukkustunda í almennri þjónustu skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Í 3. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá 15. desember s.l. er að finna ákvæði um 15 klst. almenna þjónustu skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Tillögur um verkefni:

15. Heildarendurskoðun á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og/eda laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Mótun verði ný lög um almenna félagsþjónustu fyrir öll Tekið verði mið af skýrri framtíðarsýn og þeirri þróun sem hefur átt sér stað á undanförunum áratugum og þeim áskorunum sem framundan eru.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við heilbrigðisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, mennta- og barnamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. janúar 2027.

16. Grunnmat á stuðningsþörf í félagsþjónustu verði samræmt á landsvísi. Tekið verði upp eitt heildstætt mat á landvísi hjá öllum sveitarfélögum á landinu til til að tryggja samræmi.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. janúar 2027.

³¹ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnýsla og húsnæðismál). Staðsett: <https://www.althingi.is/altext/148/s/0027.html>

³² Gert er ráð fyrir 15 klst. á viku á hvern notanda sértækrar félagsþjónustu 2021. Heildarfjöldi klukkustunda yrði 1.093.560.



1.6 Stefna sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk

Stefnumótun er ferli þar sem skipulagsheildir leitast við að setja fram áætlun um hvernig breytingum³³ frá núverandi ástandi skuli náð fram og hver sé æskileg eða viðunandi staða eftir tilsettan tíma. Nauðsynleg forsenda þess að ná árangri í því breytingaferli sem framundan er byggir á því að sveitarfélögin ráðist í samræmda stefnumótunarvinnu. Stefnumótun byggist á þekkingu, útsjónarsemi og öguðum vinnubrögðum. Þrátt fyrir að stefna hafi verið mótuð er það ekki endilega ávísun á árangur. Vel heppnuð innleiðing hennar byggir á að unnið sé eftir áþreifanlegri áætlun þar sem áfangar eru skilgreindir og árangur er mældur. Stefnumótun er því ætlað að auka gæði og hagkvæmni þeirrar þjónustu sem er veitt.

Stefna sveitarfélaga er með ýmsum hætti, bæði í formi og innihaldi. Það er því oft vandkvæðum bundið fyrir þá sem nota eiga þjónustuna að átta sig á því hvaða þjónustu er verið að bjóða upp á, hver skuli veita hana, hvernig hún skuli veitt og hvenær hennar megi vænta. Borið hefur á því að stefna sem sett er fram sé oft meira í ætt við almenna viljayfirlýsingu. Hún er oft ekki aðgerðabundin inn á tiltekin málsvið þjónustunnar. Skort hefur á tengingar inn á almenna stefnumótun ríkisins. Í einstaka stefnu er vísað til heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærni en hún er þó ekki aðgerðabundin. Stefna sumra sveitarfélaga er einnig komin til ára sinna og ekki hefur verið viðhaft það verklag að uppfæra hana eða vinna reglulegt stöðumat á framvindunni þannig að fyrir liggja mat á árangri í þjónustunni.

Tenging stefnu sveitarfélaganna við lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk er lítil, þó svo að í henni sé að finna tilvísanir í almennar áherslur sem sveitarfélaga.

Ekki er að finna almennar tengingar í stefnu sveitarfélaga við lög um þjónustu við fatlað fólk né tengingar við gæðaviðmið og gæðavísa Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar (2020), nú Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Mat:

Skýr framtíðarsýn, markmið, áætlanir, eftirfylgd og endurmat í þjónustu við fatlað fólk er ein forsenda þess að árangur náist í þjónustu við fatlað fólk sem og í annarri velferðarþjónustu. Hér er um að ræða eitt stærsta hagsmunamál í þjónustu við fatlað fólk í nútíð og framtíð. Velferðarþjónustan byggir á því að verið er að deila út takmörkuðum gæðum þannig að alltaf þarf að forgangsráða verkefnum út frá mikilvægi og því hvaða árangri er verið að ná hverju sinni. Jafnframt er það grundvallarréttur hvers og eins einstaklings að hann viti að ekki sé verið að mismuna honum gagnvart öðrum einstaklingum sem búa við svipaðar aðstæður. Fatlað fólk hefur því ekki getað gengið út frá því sem vísu að það sé að fá þá þjónustu sem það á rétt á.

³³ <https://reykjavik.is/leit#?cludoquery=stefnum%C3%B3tun%20fatla%C3%B0%20f%C3%B3lk&cludopage=1&cludoinputtype=standard>
<https://www.kopavogur.is/is/ibuar/velferd/fatlad-folk/buseta>
<https://hafnarfjordur.is/thjonusta/velferd/fatlad-folk/heimili-og-ibudakjarnar/>



Tillögur um verkefni:

17. Samþætt stefnumótun sveitarfélaga Sveitarfélög móti sér stefnu og áætlanir sem séu byggðar á bestu fáanlegri þekkingu í þjónustu við fatlað fólk. Stefnan sé til 7 ár í senn. Hún verði samþætt við almenna stefnu ríkisins í þjónustu við fatlað fólk og með þeim hætti samræmd milli þjónustusvæða. Þannig verði hverju sinni hægt að meta framvindu og árangur verkefna miðað við áramót ár hvert.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og fulltrúar fatlaðs fólks. Útfærsla verkefnisins verði á ábyrgð framtíðarhópsins.

Verklök: 1. janúar 2026

18. Samræmt verklag við eftirfylgd stefnumótunar hjá sveitarfélögum. Eftirfylgd í samræmi við skilgreindar verklagsreglur með framkvæmd stefnu og áætlana sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk verði á höndum samráðshóps sem í verða fulltrúar félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, sveitarfélaganna og fulltrúa notenda. Verkefni framtíðarhópsins.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, önnur ráðuneyti, sveitarfélögin og aðrir þjónustuaðilar.

Verklök: 1. janúar 2026.

1.7. Lágmarksstærð þjónustusvæða

Þjónusta við fatlað fólk er oft á tíðum afar vandmeðfarin og kallar því oft á að til staðar sé þekking og færni sem geti lagt mat á þarfir sem takast þarf á við. Breyttar og auknar kröfur um gæði og skilvirkni þjónustunnar hefur kallað á breytta skipan og innihald hennar.

Almennt hefur það verið viðtekinn skilningur að rétt sé að hafa þjónustusvæði af ákveðinni lágmarksstærð. Kostirnir hafa yfirleitt verið taldir þeir að með því að hafa þjónustusvæðin lítil (sveitarfélög), sé hægt að veita svokallaða nærþjónustu sem tekur mið af mati þeirra sem næst standa. Í ljósi þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað undanfarin ár og áratugi, hafa viðmiðin í velferðarþjónustu verið að breytast og kröfur um samræmi á milli sveitarfélaga og á landsvísu er núna orðin lagaskylda. Mismunandi þjónusta sem tekur mið af takmörkuðum björgum sem tiltækar eru á vettvangi koma því ekki til móts við þær aðstæður sem oft geta komið upp. Markmið nútíma velferðarþjónustu er að bæta aðgang notenda að mikilvægri þjónustu og auka gæði og skilvirkni hennar.

Mat: Hæfileg stærð þjónustusvæðis tryggir ekki aðeins fjárhagslegan styrkleika heldur einnig möguleika á að fjölbreytt sérfræðiþekking verði til staðar sem eykur öryggi og viðbúnað. Innan barnaverndar hafa nú nýlega verið samþykkt viðmið um íbúafjölda þar sem fyrrgreind rök voru notuð til grundvallar.

Tillaga um verkefni:

19. Lágmarksfjöldi verði skilgreindur fyrir þjónustusvæði. Við endurskoðun laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir verði skilgreindur lágmarksíbúafjöldi þjónustusvæða um málefni fatlaðs fólks. Lagt er til að við útfærsluna verði litið til sömu viðmiða og gilda um umdæmi barnaverndarþjónustu.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Verklök: 1. júní 2024.

1.8 Áhrif samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Staðfesting og síðar fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) hefur haft veruleg áhrif á viðhorf í samfélaginu gagnvart fötluðu fólki og eins viðhorf fatlaðs fólks sjálfs til þeirrar þjónustu sem því stendur til boða. Þjónusta við fatlað fólk hefur byggt á þeirri grunnhugsun að verið sé að deila takmörkuðum gæðum sem eru til ráðstöfunar á hverjum tíma. Umræða um hugmyndafræði samningsins og tilvísun í einstakar greinar hans hefur verið grundvöllur í umræðu hagsmunasamtaka við stjórnvöld á undanförunum árum. Þessari umræðu hefur einnig verið beint út í samfélagið og aukið þar meðvitund almennings um baráttumál fatlaðs fólks.

Á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins hefur verið unnið að gerð landsáætlunar um innleiðingu SRFF og byggir sú vinna m.a. á því að kortleggja og rýna stöðu mála og leggja í kjölfarið fram tillögur um verkefni sem eru líkleg til að markmið samningsins nái fram að ganga. Sett var á laggirnar sérstök verkefnisstjórn sem hefur notið liðsinnis 11 samstarfshópa við útfærslu verkefnisins. Ríki, sveitarfélög og hagsmunasamtök fatlaðs fólks hafa orðið sammála um að ekki verði tekin ákvörðun um kostnaðarauka nema að einhugur ríki um að ráðist verði í tiltekin verkefni á grundvelli greiningarinnar. Jafnframt er ljóst að taka þarf ákvörðun um að tiltekin verkefni verði sett inn í fjármálaáætlun til þess að tryggja þeim fjármögnun til framtíðar. Í þessari vinnu verða sett skýr markmið og áætlun um hvernig unnið verði með þessi verkefni til ársins 2030. Starfshópurinn leggur áherslu á að fram fari kostnaðarmat á áhrifum lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.



Mat: Áætlað er að þær aðgerðir sem lagðar eru til í landsáætlun rúmnist innan fjárheimilda þess ráðuneytis sem ber ábyrgð á þeim. Sumar aðgerðir verða þó kostnaðarmetnar samhliða vinnu að framkvæmd þeirra, t.d. við undirbúning frumvarpa eða þegar um er að ræða aðgerðir sem fela í sér mótun tillagna um þróun þjónustu.

Tillaga um verkefni:

20. Unnið verði að útfærslu landsáætlunar.

Þær aðgerðir sem lagðar eru fram í landsáætlun fyrir árin 2024-2027 eru á ábyrgð níu ráðuneyta og hafa verið samþykktar af viðkomandi ráðuneyti sem jafnframt ber ábyrgð á framkvæmd þeirra og fjármögnun.

Ábyrgð: *Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, forsætisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, háskóla-, iðnaðar- nýsköpunarráðuneytið, innviðaráðuneytið, mennta- og barnamálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið.*

Verklök: *1. mars 2024.*

1.9 Jöfnunarkerfið

Í núverandi úthlutunarverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er gert ráð fyrir því að úthlutun sé m.a. á grundvelli SIS-mats. Heimildarákvæði er þó í reglugerð um framlögin sem leyfa að framlög séu veitt á grundvelli uppgefins kostnaðar við þjónustu notenda. Engin viðmið eru til um útreikning slíks kostnaðar, né heldur til hvaða þjónustupátta skuli taka við mat hans. Ákvæðið var hugsað sem undanþáguákvæði en því er töluvert beitt í framkvæmd og um 17% notenda fá framlög á grundvelli undanþágunnar. Má rekja þetta að hluta til þess að ekki var til SIS-matskerfi fyrir börn við upptöku þess fyrirkomulags sem nú er í notkun. Um nokkurt skeið hefur verið til SIS-mat fyrir börn, svokallað SIS-C-mat og hafa milli 80 og 90% fatlaðra barna þegar slíkt mat.

Mat: Vegna undanþáguákvæðis um skráningu notenda inn í gagnagrunn jöfnunarsjóðs á grundvelli uppgefins kostnaðar er ójafnræði í úthlutunarkerfinu. Samræmt mat stuðningsþarfa liggur ekki fyrir, fyrir þá einstaklinga sem fá þjónustu á grundvelli uppgefins kostnaðar, og er umfang og eðli þjónustunnar því ekki samræmt með sama hætti og fyrir aðra notendur. Leiða má líkur að því að þjónustuparfir vegna annars en fötlunar, t.d. heilbrigðisþjónustu eða annarrar félagsþjónustu, blandist inn í mat á kostnaði.



Tillaga um verkefni:

21. Endurskoðun jöfnunarkerfisins. Til þess að notendur fái þjónustu á jafnræðisgrundvelli og sveitarfélög fái fjármagn í takt við stuðningsparfir, þarf að afnema undanþágu um framlög á grundvelli skráðs kostnaðar. Lagt er til að SIS-C-mat verði nýtt til ákvörðunar framlaga vegna barna í stað uppgefins kostnaðar og SIS-A-mat verði forsenda framlaga til sveitarfélaga vegna fullorðinna notenda. Endurskrifa þarf mun þrengri undanþáguheimild sem taki einungis til barna undir sex ára aldri, þar sem einskis matskerfis nýtur við. Hugsanlega mætti halda inni í reglum strangt afmarkaðri og skýrt tímabundinni heimild til skráningar á grundvelli raunkostnaðar ef tafir verða á matsferli fram yfir viðmiðunardag úthlutunar.

Því er beint til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Ráðgjafarnefndar Jöfnunarsjóðs að hefja án tafar vinnu við innbyrðis hlutfallslegt kostnaðarmat þátta SIS-matsins, bæði hvað varðar SIS-A og SIS-C og fá til liðsinnis utanaðkomandi sérfræðinga við verkið. Þá kanni sjóðurinn og ráðgjafarnefnd hans fýsileika þess að bæta inn í úthlutunarlíkan sjóðsins breytu sem tekur mið af búsetu notenda þjónustunnar og hvort þar megi líta til raun-búsetu, enda kveði stuðningsþörf á um slíkt.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið í samvinnu við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.

Verklök: 1. júní 2024.

Viðauki I: Skipunarbréfið

Reykjavík 11. júlí 2022
Tívi.: FRN22050095:06.25.01

Efni: Skipunarbréf

Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipar þig hér með í starfshóp sem falið er að vinna að mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

Í byrjun árs 2021 skipaði þáverandi félags- og barnamálaráðherra tvo starfshópa um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir. Báðir starfshópar hafa skilað skýrslu um störf sín en skýrslurnar innihalda viðamiklar upplýsingar sem hingað til hafa ekki verið aðgengilegar um stöðu þjónustu við fatlað fólk á Íslandi.

Skýrslurnar voru kynntar á fundi ríkisstjórnar þann 6. maí síðastliðinn og var félags- og vinnumarkaðsráðherra falið að skipa starfshóp sem fengi það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

Verkefni starfshópsins eru:

1. Meta þörf miðað við gefnar forsendur (sviðmyndir) fyrir fjármagn í málaflokk fatlaðs fólks á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir eftir vinnu starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og annarrar tölfraedi og áætlana á þessu sviði sem tiltækar eru og þykja til þess fallnar að varpa ljósi á málefnið.
Þættir sem kæmu til skoðunar í þessum verkhluta eru m.a.:
 - a. Að rýna þann almenna kostnaðarauka sem orðið hefur í þjónustu við fatlað fólk frá árinu 2018 á grundvelli kjarasamninga, stýrtingu vinnuvikunnar, fjölgunar starfsfólks, aukinnar þjónustu, fjölda fatlaðra einstaklinga, lýðfræðilegrar þróunar og fólksflutninga sem og annarra tengdra atvika.
 - b. Að rýna þann almenna kostnað sem hefur komið til vegna breytinga á þjónustuskyldum með gildistöku laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og uppfærslu laga nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.
 - c. Að rýna kostnaðaráhrif fjölgunar einstaklinga sem eru með eða án SIS mats og fá framlög hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
 - d. Að rýna þá kostnaðarþróun sem hefur átt sér stað á mismunandi málavíðum innan málaflokks fatlaðs fólks þ.m.t. inni á beimilum, í aðgreindri vinnu, á vinnumarkaði og vegna almennrar stöðþjónustu. Þá verði rýndur sérstaklega mikill kostnaðarauki vegna NPA samninga og jafnframt verði skoðað hvort kostnaður við önnur þjónustuform sveitarfélaga fyrir fatlað fólk hafi lækkað með tilkomu samninganna líkt og stefnt var að.
 - e. Að rýna sérstaklega þá kostnaðarþróun sem hefur átt sér stað frá 2018 vegna búsetu, skammtímadvalar og þjónustu við börn með þroska- og geðraskanir.
 - f. Kortleggja og greina fjárhagsleg áhrif viðeigandi aðlögunar fatlaðra innflytjenda (EES/EFTA-borgara).
 - g. Að rýna þau áhrif sem felast í tiltekinni stærð þjónustuvæða og bera saman kostnaðarliði milli sveitarfélaga s.s. vegna stöðþjónustu og stjórnunarkostnaðar, búsetu, skammtímadvalar, fristundaþjónustu og eftir atvikum kostnað vegna barna með þroska- og geðraskanir sem og annarra þjónustubáttá.
2. Rýna og meta kostnaðarskiptingu í sameiginlegum verkefnum ríkis og sveitarfélaga og snúa að samspili félags-, heilbrigðis og menntamála.
Þættir sem kæmu til sérstakrar skoðunar eru m.a.:
 - a. Þjónusta við yngra fatlað fólk hjúkrunarheimilum.
 - b. Þróun kostnaðar notendasamninga og NPA samninga frá árinu 2018.
 - c. Önnur verkefni sem skilgreind eru sem grá svæði milli ríkis og sveitarfélaga í málaflokki fatlaðs fólks.
3. Rýna og meta fjárhagsleg áhrif þjónustu ríkisins á fyrsta, öðru og þriðja þjónustustigi í velferðarþjónustu.
 - a. Að rýna fjárhagsleg áhrif þess kostnaðar sem fellur til vegna einstaklinga sem þurfa á öryggisgæslu og öryggisvistun að halda.



3. Rýna og meta fjárhagsleg áhrif þjónustu ríkisins á fyrsta, öðru og þriðja þjónustustigi í velferðarþjónustu.
 - a. Að rýna fjárhagsleg áhrif þess kostnaðar sem fellur til vegna einstaklinga sem þurfa á öryggisgæslu og öryggisvistun að halda.
4. Að kortleggja og greina þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem felast í því að auka gæði þjónustu á vettvangi, með mótun viðhorfa, breyttu skipulagi, verkferlum og tæknilausnum.
Þættir sem kæmu til skodunar eru m.a.:
 - a. Verklag við mat á kostnaði á grundvelli stuðningsþarfar.
 - b. Mótun viðmiða við mat á stuðningsþörf.
 - c. Skipan fjárhagslegrar ábyrgðar eftir umfangi stuðningsþarfar.
 - d. Kortleggja og greina þau áhrif á kostnað sem fellst í því að auka þekkingu og færni aðstoðarfólks í þjónustu við fatlað fólk.
 - e. Áhrif nýsköpunar og tækni á þjónustu við fatlað fólk.

Við mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum á grundvelli framangreindrar kortlagningar og rýni skal hópurinn jafnframt setja fram valkosti um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Verði niðurstaðan sú að þörf þyki til þess að leggja aukna fjármuni til málaflokksins umfram þá sem myndast við árlegan tekjuvöxt sveitarfélaganna skal hópurinn setja fram helstu kosti sem þykja álitlegir til að fjármagna það aukna umfang í starfsemi.

Við tillögugerðina skal gengið út frá samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2023-2027, sem undirritað var í tengslum við fjármálaáætlun ríkistjórnarinnar fyrir þau ár.

Hópurinn skal við mótun tillagna sinna hafa til hlidsjónar samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Starfshópurinn skipa:

Haraldur L. Haraldsson, án tilnefningar, formaður hópsins.
Ásgeir Runólfsson, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneyti.
Eiríkur Benónýsson, tilnefndur af innviðaráðuneyti.
Halldóra Káradóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
Hermann Sæmundsson, tilnefndur af forsætisráðuneyti.
Karl Björnsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
Marta Guðrún Skúladóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti.
Styrmir Erlingsson, án tilnefningar, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.
Svanhvit Jakobsdóttir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, án tilnefningar.
Þór Garðar Þórarinnsson, án tilnefningar, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.
Þór Hauksson Reykdal, tilnefndur af mennta- og barnamálaráðuneyti.

Varamenn:

Anna Tryggvadóttir, tilnefnd af mennta- og barnamálaráðuneyti.
Steinunn Valdis Óskarsdóttir, tilnefnd af forsætisráðuneyti.

Starfshópurinn skal skila tillögum til ráðherra fyrir 1. desember 2022.

Samkvæmt framansögðu ert þú hér með skipaður í starfshópinn. Í samræmi við reglur um nefndarstörf á vegum ríkisins er ekki greitt sérstaklega fyrir setu í starfshópnum.

Guðmundur Ingi Guðbrandsson

Gissur Pétursson

Viðauki II: Kynningarefni starfshópsins

Hlutverk starfshóps um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga

Starfshópurinn hefur það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

Verkefni starfshópsins er meðal annars:

- Meta þörf við gefna forsendur fyrir fjármagn í málaflökk fatlaðs fólks á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir eftir vinnu starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og annarrar tölræði og áætlana á þessu sviði sem tiltækar eru og þykja til þess fallnar að varpa ljósi á málefni.
- Rýna þann mikla kostnaðarauka sem orðið hefur í þjónustunni frá 2018 m.t.t. kjarasamninga, styttingu vinnuvikunnar, fjölgunar starfsfólks, fjölgunar

notenda og annarra atvika sem þykja til þess fallin að varpa ljósi á málið.

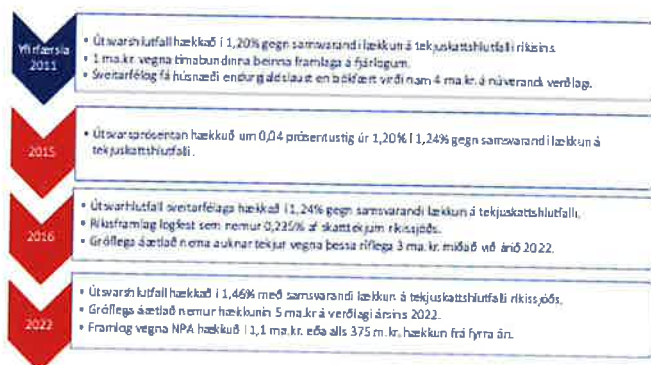
- Að auki á hópurinn að bera sama n kostnaðarliði milli sveitarfélaga og rýna þau áhrif sem felast í tiltekinni stærð þjónustuvæða
- Þá er það jafnframt hlutverk starfshópsins að setja fram valkosti um hvernig stuðla megi að hagkvæmni þjónustunnar og hægja á útgjaldavexti.

Tilfærsla á málefnum fatlaðs fólks

Sveitarfélögin tóku við þjónustunni frá ríkinu 1. janúar 2011

- Vájarfyrirsing undirritað í mars 2009 um tilfærslu allrar almennrar þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga.
- Á grunni undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga var unnið ítarlegt kostnaðamat á heildarumsvifum málaflökksins sem samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegar forsendur flutningsins, byggð á.
- Tilfærslan átti að fela í sér aukna samfelu og sveigjanleika í skipulagi og framkvæmd sem og mótuveika til hagræðingar. Einfalda átt verkleg, nýta áhrif samlegðar og samvinnu og auka skilvirkni, árangur og hagkvæmni. Þetta átti jafnframt að styrkja sveitastjórnarskipti.
- Framlög fylgdu með úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Framlöggin tóku mið af reikstarkostnaði þjónustunnar, spá um fjölda þjónustuvega og þróunar þjónustunnar. Auk þess var tekið tillit til óvissuþátta s.s. vegna búsetu.
- Fjármögnun þjónustunnar færðist til sveitarfélaganna, óháð því hvort hún væri veitt af sveitarfélögum, sjálfseignastofnunum eða öðrum aðilum.

Ríkið komið til móts við sveitarfélögin í þrígang



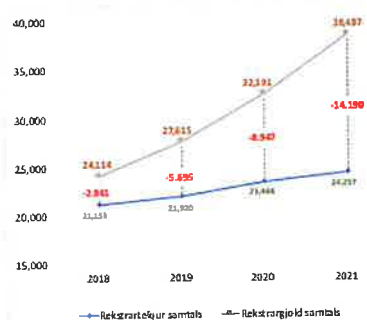
• Grófléga má áætla að þær breytingar sem gerðar hafa verið frá 2015 séu að skila sveitarfélögum um 9 mkr. í auknar tekjur á ári (m.v. 2023).

• Með þessu er ríkið búið að auka framlög sín um þriðjung frá því sem upphaflega var gert ráð fyrir.

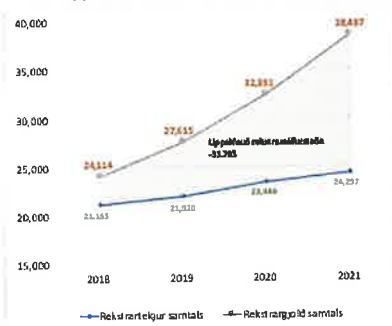


Þróun rekstrar á þjónustu við fatlað fólk 2018-2021

Rekstrartekjur og -gjöld árin 2018-2021

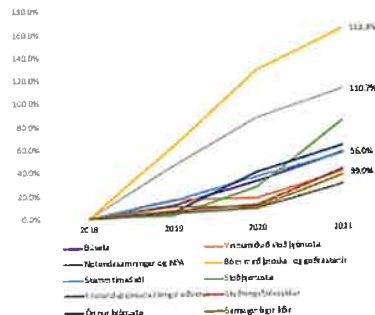
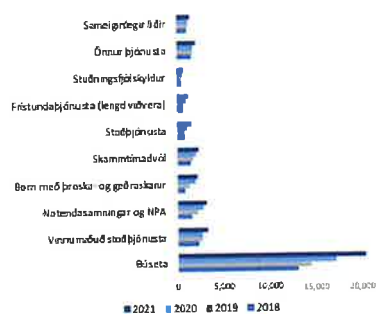


Uppsófnuð rekstrarniðurstæða 2018-2021



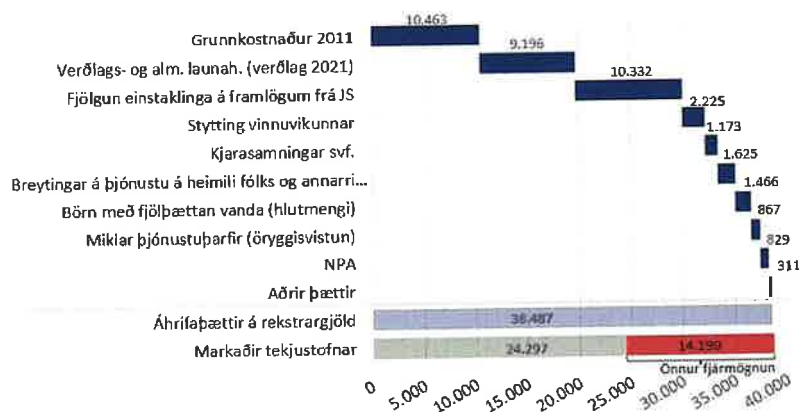
framtal útlagað samkvæmt 2021

Þróun einstakra kostnaðarliða 2018-2021



framtal útlagað samkvæmt 2021

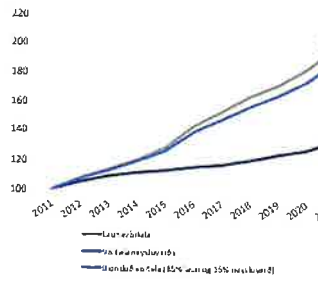
Áhrifabættir í rekstri sértækrar þjónustu við fatlað fólk 2021



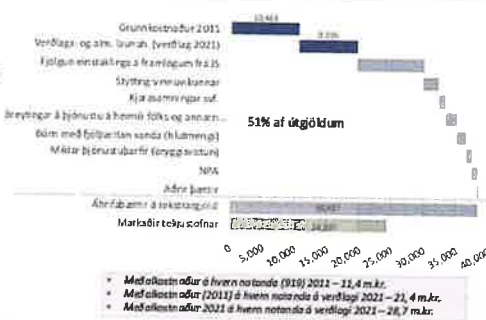
Viðauki II: Kynningarefni starfshópsins

Verðlag og almennar launahækkningar

Þróun launavísitölu og vísitölu neysluverðs

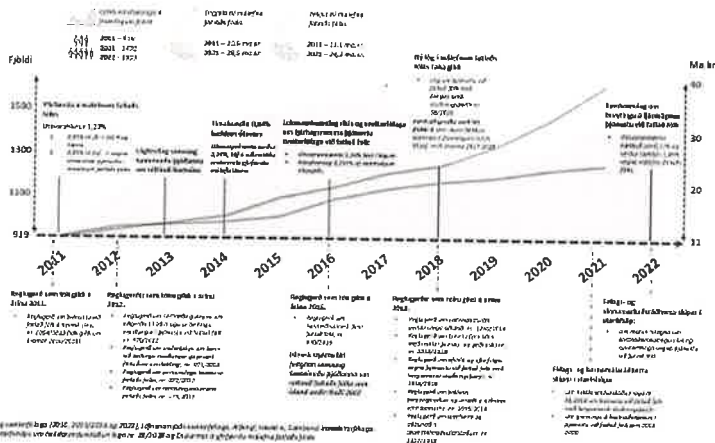


Áhrif verðlags og almennra launahækkninga



Félagið hefur tekið tillit til breytinga á samningnum milli 2011 og 2021. Þetta hefur verið gætt af í samningnum milli 2011 og 2021. Samningurinn er gættur af í samningnum milli 2011 og 2021. Samningurinn er gættur af í samningnum milli 2011 og 2021.

Þróun á fjölda (vinstri ás), rekstrargjöldum og -tekjum (hægri-ás, á nafnverði) þjónustu og þjónustuskýldum við fatlað fólk árin 2011-2021



Nettó fjárfestingar og skattveitingar 2012-2021. Þetta hefur verið gætt af í samningnum milli 2011 og 2021. Samningurinn er gættur af í samningnum milli 2011 og 2021. Samningurinn er gættur af í samningnum milli 2011 og 2021.

Fjöldi notenda þjónustu og áhrif þeirra á útgjöld

Áhrifabættir

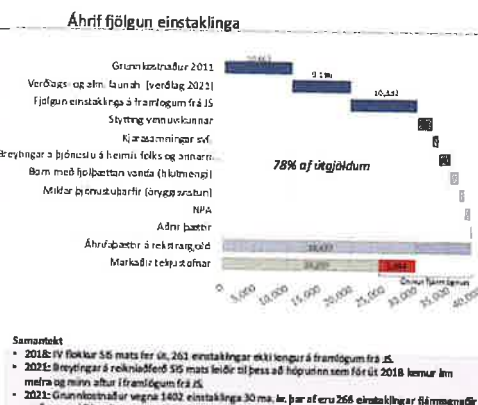
Fyrir 2011: Fjöldi notenda og þjónustugættir koma mið af fjárfestingum og samráðum aðferðum.

Fyrir 2012: Uppstaða og notkun SÍ-mats gerir til á að nýta hlutfarar og samráðs aðferðir við mið á starfsmannabætur og fjölda notenda.

Fyrir 10g - Lög um málafel fatlaðra nr. 99/1992 - 2. gr. Skilgreiningar: Sá á rétt á þjónustu samkvæmt lögum þessum sem er andlega eða líkamlega fatlaður og þjónustugættir þjónustu og stuðning af þeim sökum. Hér er átt við þjónustufélag, gæðgjöf, hreyfingun, sjón- og heyrnshjálms. Einn þessur getur fyllt við áfærðing af langvarandi veikindum, sva og slysum.

Lög um þjálfun við fatlað fólk nr. 13/2018 - 2. gr. Skilgreiningar:

1. Félag: Aðrir skýringar og hindrana af þjónustu geta sem verða til samþylli fólki með skýringar og umhverfis viðhafi sem hindra fulla og óþægisríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Skýringar hlutfæga ná einstaklings enu langvarandi og hindra hna til þess jafnar að viðkomandi verði mismunandi vegna líkamlegrar gæðrættar eða vitunarmisgættar skýringar eða skýringar skýringar.
2. Fatlað fólk: fólk með langvarandi líkamlegar, gæðrættar eða vitunarmisgættar skýringar eða skýringar skýringar sem verður fyrir líkamlegar hindranir sem geta komið í veg fyrir fulla og óþægisríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra af öðrum mýtur eða við.



Samantekt

- 2018: IV flokkur 545 mats fer út 261 einstaklingar ekki lengur á framfötum frá 21.
- 2021: Breytingar á reikniðföld 515 mats leiðir til þess að hópurinn sem fór út 2018 kemur áfram með og minn aftur í framfötum frá 21.
- 2021: Grunnkostnaður vegna 1402 einstaklinga 30 ma. kr. þar af eru 266 einstaklingar fjárfingnaðir með an mátt fjárfingunum en mörkluðum tekjustofnum.
- 2011-2021: 52,6% fjölgun í notendafjölda þjónustunnar
- 2011-2021: 15,8% fjölgun fjölda í landinu

Viðauki II: Kynningarefni starfshópsins

Áhrifabættir í búsetumálum fatlaðs fólks

Áhrifabættir

2021 621 einstaklingar í búsetukjönum

Að jafnaði þarf 0,3 fleiri stöðugildir í búsetukjönum

1,6 ma.kr. kostnaðarauki

- Fjöldi viðbúðila í samþykka er fargengið skýrnu um Erekurmat á vefri festsu fatlaðs fólks
- Rekstur Búðiljarna var 5% af útgjöldum 2010 – að teknu til liðs til þess þá gæti kostnaðaraukiinn lækkað um 81. m.kr.
- Níðurlagning samþykka hefur leitt til óhaggræðu – Samþykki eru í rekstri með talmáttandi í nýjrgu rými. Dæmi um samþykki með 5-6 rýjum í rekstri með 2-3 lögum. Fjöldi stöðugild á 4 í hvern notanda í þotnu ræðum hefur aukist.
- Fjárfestingar ávæðing í áfrætu hófnæði fyrir fatlað fólk hófst að alvöru 2018, sem skýrir að hluta aukningu kostnaðar sveitarfélaga frá árinu 2018.
- Vandinn með leifsta stýri að umbreytingu á hómæðilokostum fatlaðs fólks. Útgjöld munu halda stram að vaxa í sameignuðum við úmýntu fyrirkomulaga.

Samtöl áður en í gæðum myndu þessu fatlað fólk. DÖS, þetta er áttuð á starfshópi um þetta stöðugild. Búsetu við þessi þil, hluta um þessu um hómæðilokostum þessu 24/2018

Breyting á þjónustu á heimili fólks og annari þjónustu

91% af útgjöldum

Þjónusta á heimili fatlaðs fólks 50-60% af heildarútgjöldum þjónustunnar

Þriðja stigs þjónusta: Börn með fjölpættan vanda og fullorðnir í öryggisvistun

Börn með fjölpættan vanda

- Greining á mótverandi skulagi þjónustu stýri að hún leifi til hárra rekstrarkostnaðar í þjónustu við börn með fjölpættan vanda sem skýri til fyrst og fremst af dreifðri og brotakerndri þjónustu við þennan viðvæmna hóu.
- Sveitarfélög hafa mættuð buði til að setja á fótt úræði fyrir þessum hóu og hafa því verið að fæta í auknum mæli í úræði á vegum einkafólka.
- Börn með fjölpættan vanda kann að hafa þörf fyrir viðamikill úræði s.s. vistun utan heimilis tímabundið og þörf fólks fyrir sveitarfélög að setja á fótt úræði fyrir svo umfangsmikla þjónustu tímabundið og hvald þá að halda úrslitu úræði í lagri tíma.

Öryggiþjónusta við fullorðna einstaklinga

- Á gr. Stöðþjónusta**
- Íz. mpc. er ávæðing á um að sveitarfélög eru þjónustugæði þessu ávæðing rekstrarkostnaðarinnar í til að mæta þjónustugæðum fatlaðs fólks eftir þörf sem þörf eru, en þá skilgreiningu er mögulegt að vaxa sínu þjónustu með skilgreiningu þessu á þessu s.s. við um vinnuástandi er mótverandi er öll af þá að aðgreining fatlaðs fólks frá samþykka vaxti sem mótver. Ánnæð dæmi um síka stýringu vaxi úr gæðum tilmótverandi fyrir óskilgreina mótverandi sem dæmið hefur verið af vinnuástandi vaxtar á grundvelli 62. gr. almenns heilbrigðislofta, nr. 129/2010.**

Samtöl áður en í gæðum myndu þessu fatlað fólk. DÖS, þetta er áttuð á starfshópi um þetta stöðugild. Búsetu við þessi þil, hluta um þessu um hómæðilokostum þessu 24/2018

Áhrif þriðja stigs þjónustu

97% af útgjöldum

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Áhrifabættir

Miljónir króna	2018	2019	2020	2021
39,6 og hærra	1	10	25	37
30 til 39,5	12	25	15	9
20 til 29	7	8	9	14
6 til 19	28	27	26	23
2 til 5,9	25	14	8	7
Samtals	77	87	83	90

Meðaltal samninguþæða 13.510 19.558 26.193 30.308

2021: Fjöldi NPA samninga 90

Meðalcostnaður samninga 30,6 m.kr.

Kostnaðarauki vegna NPA samninga 829 m.kr.

Samtöl áður en í gæðum myndu þessu fatlað fólk. DÖS, þetta er áttuð á starfshópi um þetta stöðugild. Búsetu við þessi þil, hluta um þessu um hómæðilokostum þessu 24/2018

Áhrif NPA

99% af útgjöldum

NPA 2024: 45,8* m.kr. x 172 samningar = 7,9 ma.kr.



Almenn grunnþjónusta – Félagsleg heimaþjónusta vs. stuðningsþjónusta (15 klst.)

Sögulegt yfirlit

- 2010/2011: Hluti af samkomulagi um yfirfærslu þjónustu var 0,25% ótsvæðihlutfall vegna almennar þjónustu við fatlað fólk.
 - **Alþro þjónusta er þó sem fjármagnuð er í gegnum JS.**
- 2015: Niðurstöður Endurmatís á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks
 - **Samvæma viðmið um skó á milli almennrar og sértektrar þjónustu**
- Þvítt 2019: Sveitarfélög höfðu valið til að setja reglur um framkvæmd félagslegrar heimaþjónustu t.d. reglur um hámarksfjölda klukkustunda á viku.
 - **Dæmi eru um að hámarksfjöldi klukkustunda var 40 klst. á viku.**
- 2019: Breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991
 - Félagsleg heimaþjónustufelur út og staðin kemur VÍ, köfl
 - Stuðningsþjónusta
 - Þjónustan ekki lengur einungis bundin við heimili eða heimilshöld notanda þjónustunnar heldur hvers konar aðstoð sem einstaklingur þurfa til að geta fjáð sjálfstæðu lífi.
 - Almenn stuðningsþjónusta geti verið allt að 15 klukkustundir á viku (65 klst á mánuði og 780 klst. á ári = 0,4 stöðugleiki).
 - Ögúst er hvort þessar breytingar munu hafa kostnaðarauka í för með sér.
 - Talið var að breytingin hafi áverulegan kostnaðarauka í för með sér. Samráð var við Samband íslenskra sveita, sem gerði ekki áhugasemd við kostnaðarauka en hélt því til boga að í samráðsgáfinu voru aðilar sammála um að óvæðin óvissa væri um stjórnsýsluþróun stuðningsþjónustu væri rétt að setja á lagginnar samráðsvefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar.

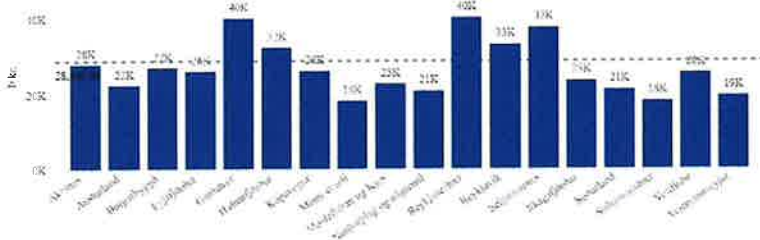
Áhrifaþættir

- 0,25% fjárveiting fyrir almenna þjónustu og stjórnsýsluarkostnað – 4,8 ma.kr.
- Skrifstofukostnaður 1,5% af útgjöldum 0,6 ma.kr.
- Áætlaður heildarkostnaður vegna 15 klst. í stuðningsþjónustu 5,7 ma.kr.
- Fjárþörf vegna 15 klst. í þjónustu við fatlað fólk 1,5 ma.kr.

Heildarkostnaður á v. ÁB í kv. - Samráðsgáfinn og samráðsgáfinn í fjárhagsmálefna þróun 2010/2011, 2015 og 2019

Sveitarfélög - ábyrgð, skipulag og framkvæmd þjónustu

Rekstrarkostnaður á hvern notanda 2021



- Samvæmi í framkvæmd grunnmats á landsvísu – eitt rétt til að tryggja samvæmi og jafnræði í grunnþjónustu
- Hægt er að njóta SIS mats með marivissari hætti við gerð þjónustuáætlana
- Hluti (15% 2021) fremlega greidd á kostnaðsgrunni en ekkert slv. SIS mat.
- Ekkert mat hefur verið lagt á þann kostnað sem hlýst af ákvarðunum sveitarfélaganna um þjónustuna m.t.t framkvæmdar og aldþulags

Heildarkostnaður á v. ÁB í kv. - Samráðsgáfinn og samráðsgáfinn í fjárhagsmálefna þróun 2010/2011, 2015 og 2019

Samantekt

- Fjölgun notanda umfram áætlunir
 - Uptaka SIS mats og breytinga á notkun þess
 - Nýjar skilgreiningar í lögum
- Fjárhagsrammi tók mið af skipulagi þjónustu 2008-2009
 - Þjónustan einkenndist af stöfnunsumhverfi og náði ekki til umbreytinga fyrir einstaklingsmiðaðri þjónustu
- Breytingar í laga- og reglugerðum umhverfi
- Fyrirkomulag og framkvæmd þjónustu án skýrta viðmiða
 - Vántun á nýtingu SIS mats við framkvæmd þjónustu



Viðauki III: Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

1. gr.

Gildissvið

Samkomulag þetta felur í sér breytingu á fjármögnun lögbundinnar sértækrar þjónustu við fatlað fólk samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir, frá því sem kveðið var á um í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga dags þann 11. desember 2015 að teknu tilliti til bráðabirgða samkomulags ríkis og sveitarfélaga, dags þann 16. desember 2022.

2. gr.

Ábyrgð á stefnumörkun og þjónustu

Félags- og vinnumarkaðsráðherra fer með yfirstjórn málefna fatlaðs fólks og ber ábyrgð á opinberri stefnumótun málaflokksins. Sveitarfélög bera á hinn bóginn ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar, útgjöldum vegna hennar, hagkvæmni og samþættingu.

3. gr.

Fjárhagsrammi og forsendur fjárhagsramma

Fjárhagsrammi lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk verður 1,69% útsvarshlutfall en þar af renna 0,25% til viðkomandi sveitarfélaga en 1,44% í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar vegna fatlaðs fólks. Enn fremur renna 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk.

Forsendur breytinga á fjárhagsramma sértækrar þjónustu við fatlað fólk taka mið af niðurstöðu greiningar starfshóps ríkis og sveitarfélaga um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu vegna þjónustu við fatlað fólk sem skipaður var í júlí 2022. Þeir þættir sem tekið er tillit til í samkomulaginu eru eftirfarandi:

- fjölgun notenda á árunum 2011-2021 umfram það sem áður var ráð fyrir gert og rekja megi til breytinga sem gerðar hafa verið á umgjörð sértækrar þjónustu við fatlað fólk með laga- og reglugerðarbreytingum á undanföllum árum.
- áhrif breytinga á þjónustu á heimilum fólks vegna aukinnar áherslu á sjálfstæða búsetu á árunum 2011-2021.
- lögfesting 15 klst. almennrar þjónustu skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.
- aukins kostnaðar vegna NPA samninga. Lagt er til aukið framlag til NPA samninga þannig að 25% hlutur ríkisins í heildarkostnaði 172 samninga telst fullfjármagnaður að meðtöldu því framlagi sem þegar er í frumvarpi til fjárlaga 2024.

Með þessari breytingu á fjárhagsramma lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk, er lítið svo á að þeir þættir sem lagðir eru til grundvallar séu endanlega útkljáðir milli ríkis og sveitarfélaga og verði ekki teknir aftur upp á síðari stigum nema til laga- og/edra reglugerðarbreytinga komi með tilheyrandi áhrifum.

4. gr.

Breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga

Hámarksútsvar sveitarfélaga, sem ákveðið er í 1. mgr. 23. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, sem er nú 14,74%, skal hækkað um 0,23 prósentustig samhliða lækkun tekjuskatts um samsvarendi hlutfall í öllum skattþrepum.

Gert er ráð fyrir að hækkan hámarksútsvars skv. 2. mgr. renni í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Hlutfall útsvarstekna vegna málefna fatlaðs fólks sem fer í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga skv. 2. tölul. c-liðar 8. gr.

GERT
KRB
AS

a laga um tekjustofna sveitarfélaga er nú 1,21% og skal hlutfallið því hækka um 0,23 prósentustig samhlíða hækkun hámarksútsvars í 1,44%.

Breytingar á hámarksútsvari sveitarfélaga taka gildi fyrir árið 2024 og sveitarfélögum verður heimilað að ákvarða útsvar vegna ársins 2023 eigi síðar en 30. desember 2023 og tilkynna það fjármála- og efnahagsráðuneytinu eigi síðar en þann dag, sbr. 24. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

5. gr.

Skipting framlags

Aðilar eru sammála um að hækkun útsvarstekna sveitarfélaga samkvæmt samkomulagi þessu, verði hluti af framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem veitt eru til sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólki á grundvelli þeirra laga og reglna sem gilda um framlög sjóðsins til mátaflokksins, sbr. m.a. 2. mgr. 13. gr. a. laga um tekjustofna sveitarfélaga.

6. gr.

Endurskoðun á fyrirkomulagi og framkvæmd þjónustunnar

Aðilar eru sammála um að gera þurfi breytingar á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk til þess að tryggja sambærilega þjónustu milli sveitarfélaga og betri nýtingu fjármagns. Þetta felst í:

- að staðlað mat á stuðningsþörf (SIS-mat) verði gert að skilyrði fyrir greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna sértækrar þjónustu við fatlað fólk.
- að staðlað mat á stuðningsþörf (SIS-mat) verði lagt til grundvallar ákvarðanatöku sveitarfélags/þjónustusvæðis um þjónustu.
- að einstaklingsbundin áætlun um þjónustu byggji á niðurstöðum staðlaðs mats á stuðningsþörf (SIS-mats).
- að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga samræmi framlög á grunni SIS-A og SIS-C mats, hvort sem er innbyrðis eða á milli kerfa, með tilliti til hlutfallslegs kostnaðar sem að baki þjónustuþáttum í matinu standa. Vinnunni skal lokið fyrir árslok 2024.
- að sveitarfélag/þjónustusvæði fái ekki greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna notenda nema viðkomandi hljóti í reynd þá þjónustu sem verið er að greiða fyrir skv. SIS-mati.
- gert verði mat á stuðningsþörfum (SIS-mat) fatlaðs fólks sem óskar eftir þjónustu á heimilum sínum og er í þörf fyrir almennt eða sértækt húsnæði.
- að unnið verði að laga- og reglugerðarbreytingum vegna NPA samninga í samræmi við tillögur starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018.
- að skilgreindur verði lágmarksfjöldi íbúa bak við hvert þjónustusvæði.

Þá eru aðilar sammála um að farið verði í sérstaka úttekt á framkvæmd þjónustunnar hjá sveitarfélögunum og úthlutun fjármagns hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga m.t.t. hvort framkvæmd þessara þátta sé í samræmi við lög, reglugerðir og almennar kröfur og skilyrði til þjónustunnar.

7. gr.

Búseta og önnur þjónusta

Gerð verði 7–10 ára áætlun um að uppfylla þjónustuþarfir fatlaðs fólks í samræmi við lög nr. 38/2018 þ.m.t. sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með auknar stuðningsþarfir. Skoðað verði að breyta lögum nr. 38/2018 og reglugerðum um aukið svigrúm hjá þjónustuveitendum að útfæra þjónustuna eftir aðstæðum á hverju þjónustusvæði og fjármögnunargetu.

8. gr.

Skilvirk og samræmd skráning upplýsinga

Innvíðaráðuneytið, félags-, og vinnumarkaðsráðuneytið í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands tryggja samræmda gagnaöflun milli sveitarfélaga og þjónustusvæða sem nýtist við opinbert eftirlit með þjónustunni. Komið verði á skilvirkari og samræmdari skráningu upplýsinga um þjónustu og rekstur og gerð verði krafa um að sveitarfélög haldi kostnaði vegna sértækrar þjónustu

Viðauki III: Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

skv. lögum nr. 38/2018 aðskildum frá kostnaði vegna almennrar þjónustu skv. lögum nr. 40/1991. Skal þessari vinnu vera lokið eigi síðar en 1. júní 2024.

9. gr.

Önnur skilyrði

Aðilar eru sammála um nauðsyn þess að skilgreina fyrirkomulag og ábyrgð á samræmingu og eftirliti með framkvæmd þjónustunnar hjá sveitarfélögum, sem og viðbrögðum ef þjónusta er ekki í samræmi við lög, reglugerðir og almennar kröfur.

Áfram verður unnið að heildarendurskoðun laga nr. 41/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga nr. 38/2018 þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Tryggt verði að allar laga- og reglugerðarbreytingar sem hér eftir verði gerðar og varða málaflokkinn fari í ítarlegt samráðsferli milli ríkis og sveitarfélaga og eftir atvikum sé þá rætt við vinnslu fjármálaáætlunar sbr. 5. og 11. gr. laga um opinber fjármál.

Kannaður verði fýsileiki þess að þriðja stigs þjónusta við börn með fjölbættan vanda og fullorðið fatlað fólk sem þurfa á öryggisþjónustu að halda verði á ábyrgð ríkisins. Þeirri vinnu verði lokið 1. júní 2024. Líkt og á við um önnur verkaskiptingarmál ríkis og sveitarfélaga þá verði samhliða gerð breyting á tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.

Aðilar þessa samkomulags samþykkja að stofnaður verði sérstakur framtíðarhópur fulltrúa ríkis og sveitarfélaga sem vinnur að þróun og nýsköpun í þjónustu við fatlað fólk til þess að auka gæði og hagkvæmni. Munu ríki og sveitarfélög veita tímabundið framlag til þróunarkostnaðar í þjónustu við fatlað fólk. Það framlag verður háð skilyrðum sem tekur mið af framgangi verkefna og árangri.

10. gr.

Eftirfylgni

Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipar starfshóp eigi síðar en 1. janúar 2024 með tveimur fulltrúum frá ríki og tveimur frá sveitarfélögum til að hafa umsjón með og fylgja eftir framkvæmd allra þeirra verkefna sem skilgreind eru í þessu samkomulagi.

11. gr.

Fyrirvari

Samkomulagið er gert með fyrirvara um að Alþingi samþykki nauðsynlegar lagabreytingar og breytingar á fjárlögum.

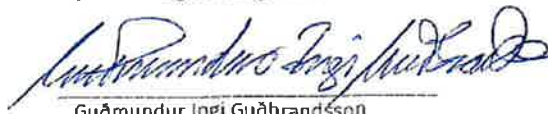
Reykjavík, 15. desember 2023

Fyrir hönd ríkisins


Þóris Kolbrún Reykjalóð Gylfadóttir
Fjármála- og efnahagsráðherra

Fyrir hönd sveitarfélaga


Heiða Björg Hilmisdóttir
Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga


Guðmundur Ingi Guðbrandsson
Félags- og vinnumarkaðsráðherra


Arnar Þór Sævarsson
Framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga


Steinar Ingi Jóhannsson
Innvildaráðherra



Bókun fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk dags. 15. desember 2023.

Þann 23. nóvember 2010 gengu ríki og sveitarfélög frá samkomulagi um yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk. Samkomulagið og fjárhagslegar forsendur þess byggðust á viðtækri undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga þar sem unnið var ítarlegt kostnaðarmat á heildarumsvifum málaflokksins. Heildarsamkomulagið, og lagabreytingar sem því fylgdu, fólu sveitarfélögunum að fara eftirleidis með ábyrgð á málaflöknum, bæði sem þjónustuveitendur og stjórnvöld.

Meginmarkmið tilfærslunnar var að:

- tryggja að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu
- bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga
- styrkja sveitastjórnarstigið
- stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga
- auka möguleika á að laga þjónustuna að þörfum notenda
- tryggja góða nýtingu fjármuna

Tilfærsla þjónustunnar átti sér stað þann 1. janúar 2011 og með þjónustunni fylgdu bæði fjármögnun með varanlegri hækkun á útsvarstekjum og tímabundin bein framlög úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Þannig áttu heildartekjur sveitarfélaganna á árinu 2011 að aukast um 10,7 ma.kr. samhliða yfirfærslunni. Auk þess var gert ráð fyrir að sveitarfélögin fengju að njóta alls ábata af hagræðingu með samþættingu við félagsþjónustu sem átti að fylgja í kjölfarið. Kostnaðarmatið byggðist á fjárveitingum vegna þáverandi þjónustu og mati á biðlistum í því skyni að meta framtíðarþróun kostnaðar.

Tekjur sveitarfélaganna sem standa áttu undir þjónustunni voru tryggðar með hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,20% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Þar af fóru 0,25% af útsvarshlutfallinu beint til sveitarfélaga en 0,95% fór í gegnum úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Einnig var samkomulag um að veita tímabundin bein framlög á fjárlögum á árunum 2011 – 2013 til að veita upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins í kjölfar bankahrunsins og jafnframt var tryggð fjárveiting vegna aðlögunar og útfærslu þjónustunnar hjá sveitarfélögunum til næstu þriggja ára. Þá var samið um sérstök tímabundin framlög á fjárlögum vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) og vegna uppsafnaðra biðlista eftir þjónustu. Þessu til viðbótar afhenti ríkið sveitarfélögunum endurgjaldslaust allt húsnæðið þar sem starfsemi málaflokksins fór fram en bókfært verðmæti þess var fært til gjalda í ríkisreikningi ársins 2010. Áætlað er að virði húsnæðisins nemi líðlega 4,5 ma.kr. á núverandi verðlagi.

Á árunum 2014-2015 var framkvæmt endurmat að hálfu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga á yfirfærslu málaflokksins til samræmis við ákvæði samkomulags sem gert var við yfirfærsluna. Hlutverk verkefnisstjórnarinnar var að afla upplýsinga um alla fjárhagslega og faglega þætti sem nauðsynlegir voru til þess að unnt yrði að leggja mat á árangur yfirfærslunnar. Að undan- genginni umfangsmikilli nefndarvinnu og samningaviðræðum milli ríkis og sveitarfélaga var gengið frá endanlegum fjárhagsramma um fjármögnun lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk í árslok 2015. Endanlegur fjárhagsrammi yfirfærslunnar fól því í sér:

- Hækkun á útsvarshlutfallinu í 1,24%
 - 0,25% af útsvarshlutfallinu rann áfram beint til sveitarfélaga líkt og kom til framkvæmda 2011.
 - Jöfnunarframlag sem nam áður 0,95% var varanlega hækkað um 0,04% í 0,99% en hafði verið tímabundið hækkað fyrir árin 2014 og 2015.
- Viðmið um árlegt framlag ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var hækkað um 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkisins.

Viðauki III: Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

Á þessum tíma var NPA verkefnið ennþá tilraunaverkefni og veitti ríkissjóður bein framlög fyrir um fjórðungi kostnaðar.

Með þessu nýja samkomulagi um fjármögnun málaflokksins var verkefnisstjórnin sammála um að samhliða skyldi leggja ríka áherstu á að öll umsýsla og uppbygging málaflokksins byggðist á skýrri ábyrgð bæði hvað varðar þjónustu og fjármálastjórnun og tæki mið af þróun tekjustofna, hagkvæmni og samþættingu. Þannig fól samkomulagið í sér að sveitarfélögin bæru ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk sem og kostnaði þjónustunnar sbr. 2. gr. samkomulagsins.

Í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk vegna mikillar umræðu um stöðu málaflokksins. Töldu sveitarfélögin vanta ríflega 14 ma.kr. á árinu 2021 til að tekjur markaðar málaflokknum stæðu undir útgjöldum hans.

Hlutverk starfshópsins var að rýna þann kostnaðarauka sem varð í þjónustunni frá 2018 til 2021 m.t.t. kjarasamninga, styttingu vinnuvikunnar, fjölgunar starfsfólks, fjölgunar notenda og annarra atriða sem hafa þótt til þess fallin að varpa ljósi á málið. Að auki átti hópurinn að bera saman kostnaðarliði milli sveitarfélaga og rýna þau áhrif sem felast í tiltekinni stærð þjónustusvæða. Þá var það jafnframt hlutverk starfshópsins að setja fram valkosti um hvernig stuðla mætti að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti. Starfshópurinn átti að skila af sér tillögum þann 30. apríl sl. en ekki tókst að ljúka vinnunni fyrir þann tíma þar sem fulltrúar ríkis og sveitarfélaga höfðu ekki sameiginlegan skilning á því hvað skýrði stöðu málaflokksins og hvernig bregðast ætti við.

Þann 16. desember 2022 skrifuðu fjármála- og efnahagsráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra, samgöngu- og sveitastjórnarráðherra og formaður og framkvæmdastjóri Sambands Íslenskra Sveitarfélaga, undir samkomulag sem fól í sér breytingu á fjármögnun lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk, frá því sem kveðið var á um í endantegu samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá desember 2015. Var þetta gert þrátt fyrir að tillögur starfshópsins lægju ekki fyrir. Lítið var svo á að ráðstöfunin væri til bráðabirgða eða þar til fullnaðaruppgjör og greining lægi fyrir.

Við breytinguna hækkaði útsvarshlutfall sveitarfélaga í 1,46% samhliða samsvarandi lækkun á tekju-skattshlutfalli ríkisins. Breylingin færði sveitarfélögunum 5,3 ma.kr. á ári í aukin framlög til reksturs málaflokksins m.v. árið 2023. Eftir þessa breytingu fól fjárhagsrammi yfirfærslunnar í sér:

- Hækkun á útsvarshlutfallinu í 1,46% þar af:
 - færi 0,25% af útsvarshlutfallinu beint til sveitarfélaga líkt og kom til framkvæmda 2011.
 - var jöfnunarframlag sem nam áður 0,99% hækkað um 0,22 prósentustig í 1,21%
- 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs rennur áfram inn í jöfnunarsjóð sveitarfélaga til jöfnunar vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk.

Í samkomulaginu kom jafnframt fram að fyrrgreindur starfshópur skyldi móta valkosti um hvernig mætti hagræða í þjónustu við fatlað fólk og hægja á útgjaldavexti. Þá voru aðilar samkomulagsins sammála um að farið yrði í sérstaka úttekt á framkvæmd þjónustunnar hjá sveitarfélögunum og úthlutun fjármagns hjá Jöfnunarsjóði m.t.t. hvort framkvæmd þessara þátta sé í samræmi við lög, reglugerðir og almennar kröfur um skilyrði til þjónustunnar.

Frá því að yfirfærslan átti sér stað 2011 hefur ríkið í þriggja komið til móts við sveitarfélögin með aukinni fjármögnun vegna stöðu málaflokksins. Á verðlagi ársins 2023 býðir þetta 9 ma.kr. í aukin framlög en alls má gera ráð fyrir að fyrrgreindir tekjustofnar skili sveitarfélögunum 38,3 ma.kr. á árinu 2023. Að viðbættum öðrum sértekjum þá nema tekjur málaflokksins tæpum 40 ma.kr. 2023. Það er fjórföldun á tekjunum samanborið við það sem var gert ráð fyrir við flutninginn árið 2011. Það svarar til um 11% nafnaukningar tekna á ári eða um 7% að raunvirði sé miðað við vísitölu neysliverðs. Auk þessa hefur framlag ríkissjóðs vegna NPA samninga verið hækkað í tvígang til að bregðast við gríðarlegri kostnaðaraukningu vegna samninganna. Nemur framlag ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2023 1,1 ma.kr. eða tvisvar sinnum meira en gert hafði verið ráð fyrir þegar ákveðið var að hefja tilraunaverkefni með NPA samninga. Á hinn bóginn er áætlað að útgjöld málaflokksins nemi um 50 ma.kr. á árinu 2023. Það svarar til



13,6% hækunar að nafnvirði að meðaltali á ári eða um 9% að raunvirði m.v. vísitölu neystuverðs. Það er langtum meiri vöxtur en í öllum öðrum stærri og veigameiri rekstrarmálflokkum ríkis eða sveitarfélaga á sama tímabili.

Heildartekjur sveitarfélaganna hafa aukist hratt á síðustu árum og mun hraðar en tekjur ríkissjóðs. Tekjur af útsvari hafa farið ört vaxandi samhliða miklum launahækkunum síðustu ára og gríðarlegar hækkanir á fasteignaverði hafa aukið mjög heimtur sveitarfélaga af fasteignaskatti. Í kjölfar kórónuveirufaraldursins tók ríkissjóður á sig mikið högg og var halli á rekstri ríkissjóðs 7-8% af VLF árin 2020 og 2021. Samhliða jukust skuldir ríkissjóðs um yfir 11 prósentustig af VLF eða yfir 50% á milli árunna 2019 og 2021. Á sama tíma jukust skuldir sveitarfélaganna um 1,5 prósentustig af VLF og afkoman sem hlutfall af VLF versnaði um innan við 0,5%.

Að þessu sögðu er ljóst að góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem mynduðu fjárhagsramma samkomulagsins frá yfirfærslu málflokks fatlaðs fólks og umtalsverð aukning í öðrum tekjum sveitarfélaga á sama tíma. Það birtist í því að í mörgum sveitarfélögum er rekstrarafkoma í ágætu jafnvægi eða nærri því þótt halli teljist vera á þessum málflokki miðað við þær tekjur sem honum voru eyrnamerktar upphaflega. Sá fjárhagsvandi sem snýr að málflokki fatlaðs fólks er því fremur útgjaldavandi en tekjuvandi enda hafa auknar aðrar tekjur en þær sem eru markaðar málflokknum gert sveitarfélögum kleift að veita auknu fjármagni þangað. Í þessu samhengi er einnig bent á að vöxtur útgjalda hjá sveitarfélögum er ekki einvörðungu bundin við málefni fatlaðs fólks sem aftur gefur til kynna að ekki sé um tekjuvanda að ræða.

Skýringar á auknum útgjöldum í málefnum fatlaðs fólks eru af ýmsum toga og má vafalaust benda á að auknar kröfur ríkisins í gegnum lagasetningu skýri einhvern hluta þeirrar aukningar. Á móti þarf að hafa í huga að útgjöld málflokksins felast fyrst og fremst í launakostnaði. Sá kostnaður hefur vaxið gríðarlega sl. ár en laun og launatengd gjöld jukust um 60% milli árunna 2018 og 2021. Má þar ætla að til viðbótar fjölgunar stöðugildum hafi lífskjarasamningurinn verið málflokknum afar íþyngjandi. Það verður þó að ætla sveitarfélögum að þau standi straum af kostnaði launahækkana sinna starfsmanna hvort sem það er í þessum málflokki eða öðrum, enda er uppistaða tekna þeirra byggð á sköttum sem fylgja launapröun.

Útgjaldavöxtur málflokksins fyrir sveitarstjórnastigið í heild er í öllu falli af þeirri stærðargráðu að það kynni að raska þeim meginmarkmiðum um þróun afkomu og skulda sem gert var samkomulag um í aðdraganda gildandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2024-2028. Í ljósi þess hversu umfangsmikill útgjaldavandinn er orðinn hafa stjórnvöld fallist á það með sveitarfélögum að gera breytingu á endanlega samkomulaginu frá árinu 2015 og flytja 6 ma.kr. frá ríki til sveitarfélaga á árinu 2024 í því skyni að bæta rekstrarafkomu sveitarfélaga og gera þeim betur kleift að standa við markmið sín um afkomu- og skuldaþróun og rekstur málflokksins. Þetta kemur til viðbótar þeirri breytingu sem gerð var á útsvarsprósentunni um síðastliðin áramót. Þessi tilfærsla fjármuna er framkvæmd með því móti að útsvarsprósentu sveitarfélaga hækkar um 0,23% en tekjuskattsprósentur ríkisins lækka í sama mæli. Þrátt fyrir að rekstrarafkoma sveitarfélaga verði bætt með þessum hætti þá biða þeirra áfram áskoranir við að halda aftur af útgjaldavexti í málflokknum og leita leiða til að auka hagkvæmni í rekstri þessarar þjónustu.

Með því samkomulagi sem nú liggur fyrir telst vissum ágreinirgsmálum varanlega lokið, sbr. 3. gr. samkomulagsins um fjárhagsrammann og forsendur hans og verða þau ekki tekin upp aftur á síðari stigum nema til laga- og reglugerðarbreytinga komi með tilheyrandi áhrifum. Framlag ríkisins vegna NPA samninga sem nemur 25% af heildarkostnaði 172 samninga, verður fært til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í lok árs 2024 og lýkur þá tilrauna- og innleiðingartímabili NPA. Þjónustan verður þá alfarið á ábyrgð sveitarfélaga. Auk þess verða málflokkar barna og ungmenna með fjólþættan vanda og einstaklinga 18 ára og eldri sem hafa verið dæmdir til öryggisþjónustu, teknir til skoðunar ásamt verka- og tekjuskiptingu ríkis- og sveitarfélaga. Að öðru leyti bera sveitarfélögin fulla fjárhagslega ábyrgð á málflokknum, þ.m.t. áhrif kjarasamninga, uppbyggingu og rekstri búsetu/húsnæðisúrræða og annarri

þjónustu og verða ekki gerðar frekari breytingar á fjárhagsramma málflokksins vegna þessa nema til laga- eða reglugerðarbreytingar komi sem hafi íþyngjandi áhrif á rekstur sveitarfélaganna vegna málflokksins.

Með samkomulaginu eru aðilar sammála um að endurskoða þurfi fyrirkomulag þjónustunnar þannig að hún taki mið af þróun tekjustofna, verði sambærileg á milli sveitarfélaga og auki hagkvæmni í málflokknum. Samkomulaginu er jafnframt ætlað að tryggja bættu afkomu sveitarfélaga á grundvelli núverandi þjónustustigs lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Viðauki III: Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

Bókun félags- og vinnumarkaðsráðuneytis vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk dags. 15. desember 2023.

Í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem falið var að vinna að mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

Verkefnum starfshópsins var deilt upp í fjóra meginflokka:

1. Forsendur sem lagðar skyldu til grundvallar við mat á þeim viðbótarkostnaði sem fellur til vegna breytinga á þjónustuskuldum sveitarfélaga í sértækri þjónustu við fatlað fólk frá 2018 til ársloka 2022.
2. Að ríki og sveitarfélög kortleggi og greini fyrirkomulag á skipan sameiginlegra verkefna ríkis og sveitarfélaga og snúa að samspili félags-, heilbrigðis- og menntamála í þjónustu við fatlað fólk.
3. Að ríki og sveitarfélög kortleggi og greini fyrirkomulag við verka - kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þriðja þjónustustigi í þjónustu við fatlað fólk.
4. Að ríki og sveitarfélög kortleggi og greini þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem felast í því að auka gæði í þjónustu á vettvangi við fatlað fólk.

Við mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga á grundvelli framangreindrar kortlagningar og rýni fékk hópurinn einnig það verkefni að setja fram tillögur að valkostum um hvernig stuðla megi að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti.

Starfshópurinn hefur unnið að gerð skýrslu þar sem þeir meginþættir sem nefndir eru hér að framan eru kortlagðir, greindir og kynntar tillögur ríkis og sveitarfélaga um hvaða lausnir séu best til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem að framan greinir.

Með því samkomulagi sem nú liggur fyrir til samþykktar er verið að ná endanlegri niðurstöðu um fyrsta áfanga skipunarbréfsins um fjármögnun þjónustu við fatlað fólk með vísan til 3. gr. samkomulagsins. Eftir standa því áfangar 2 – 4 sem skilgreindir eru í skipunarbréfinu og er gert ráð fyrir því að skipaður verði nýr starfshópur til að ljúka þeim áföngum en þeir verða:

1. Haldið verði áfram með kortlagningu, greiningu og gerð tillagna um ábyrgðar- og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga sem lýtur að:
 - Stöðu og framtíð barna og ungmenna með fjölþættan vanda.
 - Stöðu og framtíð einstaklinga 18 ára og eldri sem hafa verið dæmdir til öryggisþjónustu.
 - Stefnu og framkvæmdaáætlun til 7-10 ára um framtíðaruppbyggingu í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum.
 - Stöðu og framtíð þjónustu við ungt fólk á hjúkrunarheimilum.

Þessari vinnu verður lokið 1. júní 2024.

2. Framtíðarhópur með fulltrúum ríkis, sveitarfélaga og fulltrúum fatlaðs fólks verði skipaður til að vinna að frekari úrvinnslu þeirra verkefna sem núverandi starfshópur hefur unnið að og koma m.a. fram með tillögur lausn þeirra. Hópurinn tæki til starfa 1. janúar 2024 og skitaði áfangatillögum 1. júní 2024.



Bókun Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk dags. 15. desember 2023.

Í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk í ljósi mikillar vanfjármögnunar málaflokksins. Hópurinn var skipaður í framhaldi af vinnu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 og starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Hóparnir skiluðu niðurstöðum í maí 2022 sem sýndu umfangsmikinn og vaxandi halla af rekstri málaflokksins frá árinu 2018, en greiningin tók til árunna 2018 - 2020.

Frá þeim tíma sem sveitarfélög tóku yfir þjónustu við fatlað fólk hafa stjórnvöld og Alþingi tekið stefnumótandi ákvarðanir í málaflokknum í formi setningu laga, reglugerða og framkvæmdaráætlana. Stefnumótunin snýr að framkvæmd og skipulagi þjónustunnar sem hefur bein áhrif á rekstur hennar. Dæmi um slíkar ákvarðanir sem voru jafnframt ekki kostnaðarmetnar á grundvelli 129. gr. sveitarstjórnarlaga:

- Lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir
- reglugerð nr. 1250/2018 um notendastýrða persónulega aðstoð
- reglugerð nr. 1038/2018 um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir
- reglugerð nr. 1037/2018 um starfsemi og aðbúnað á skammtímadvalarstöðum
- reglugerð nr. 1036/2018 um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir
- reglugerð nr. 1035/2018 um biðlista, forgangsröðun og úrræði á biðtíma eftir þjónustu
- reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Þar komu fram nýjar áherslur um staðsetningu, gerð og stærð húsnæðis fyrir fatlað fólk. Sett var fram krafa um lágmarksstærð húsnæðis og að íbúðir fyrir fatlað fólk skulu ávallt fullnægja lágmarkskröfum byggingarreglugerðar eins og hún er hverju sinni.

Fjármögnun þjónustu við fatlað fólk hefur í grunnin tekið mið af fjárhagsramma sem mótaður var út frá skipulagi þjónustunnar þegar hún var á forræði ríkisins. Samið var um stækkun á þeim fjárhagsramma árið 2015. Eftir þann tíma þá hafa verið gerðar meiri háttar laga- og reglugerðarbreytingar eins og listinn hér að ofan sýnir. Þegar þjónustan var á forræði ríkisins var stór hluti skipulags þjónustunnar í formi sambýla sem nú standast hvorki lög né reglugerðir sem tóku gildi eftir að sveitarfélög tóku ábyrgð á þjónustunni. Meira en helmingur útgjalda þjónustunnar eru vegna þjónustu á heimilum fatlaðs fólks og hafa þau útgjöld vaxið mest í krónum talið frá yfirfærslu málaflokksins.

Stefnan sem mynduð hefur verið um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum hefur færst úr sambýlum eða stofnunum í einstaklingsíbúðir. Þessi stefna hefur kallað á aukinn kostnað til að mæta þessum kröfum annars vegar með fjárfestingu í húsnæði og auknum fjölda stöðugilda. Þessi stefna hefur aldrei verið kostnaðarmetin né fjármögnuð af hálfu stjórnvalda og Alþingis. Sveitarfélög hafa verið skilin eftir til að standa undir fjármögnun þjónustunnar sem meðal annars hefur leitt til þeirra niðurstöðu sem fram kemur í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018.

Starfshópur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga hefur greint málaflokkinn ítarlega og staðfesta niðurstöður hans áframhaldandi mikinn rekstrarhalla. Stafar hann m.a. af því að markaðar tekjur standa ekki undir kostnaði við lögbundnar skyldur sveitarfélaga.

Greining starfshópsins sýnir að halli málaflokksins árið 2021 nam 14,2 ma.kr. Til samanburðar nam halli ársins 2022 um 15,1 ma.kr. Framreiknað er áætlað að kostnaður vegna málaflokksins verði um 58 ma.kr. árið 2024 og áætlaðar tekjur miðað við samkomulagið verði um 46,5 ma.kr.

Viðauki III: Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk

Í fyrirleggjandi samkomulagi er bættur kostnaðarauki miðað við árið 2021 vegna mats á fjölgun notenda umfram lýðfræðilega þróun, áhrifa framkominna breytinga á þjónustu á heimili fatlaðs fólks, lögfestingar 15 klst. og almennrar þjónustu við málaflokkinn. Þá felur samningurinn í sér að áfallinn kostnaður vegna NPA samninga er viðurkenndur að hluta. Samanlagt er samkomulagið metið á 11,3 ma.kr. vegna ársins 2024. Vantar þá enn um 12 ma.kr. til að koma rekstrinum í jafnvægi að öðru óbreyttu.

Samkvæmt samkomulaginu er því einungis verið að bæta vanfjármögnun málaflokksins að hluta þar sem ekki er verið að bæta áhrif vegna kjarasamninga, áhrif breytinga á þjónustu við börn með fjölþættan vanda og mikilla þjónustuþarfa við fullorðinna, þ.e. vegna öryggisvistunar. Samtals námu þeir áhrifaþættir 4,8 ma.kr. árið 2021. Sambandið áskilur sér fullan rétt til að krefjast áfram fullrar leiðréttingar á fjármögnun vegna þessara þátta.

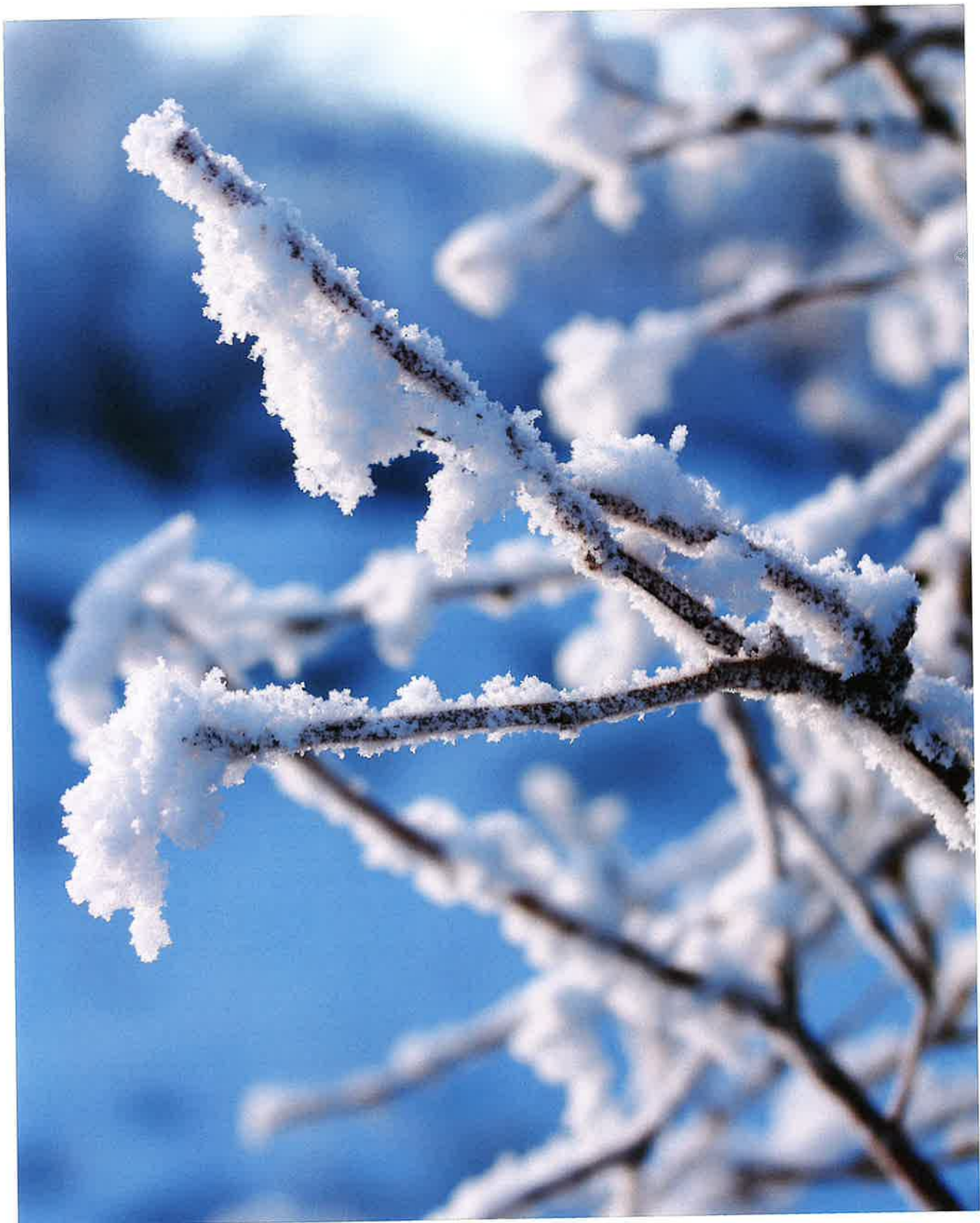
Þá hefur sveitarfélögum ekki verið bættur hallinn á málaflokknum 2022 - 2023.

Með hliðsjón af alvarlegri stöðu barna og fullorðinna með fjölþættan vanda harmar sambandið að ekki hafi verið fallist á að bæta kostnaðarauka vegna þjónustu við þann hóp. Sambandið leggur mikla áherslu á að fyrirkomulag þjónustu og fjármögnun hennar vegna þessa hóps verði skýrð í samræmi við tillögur í skýrslu stýrihóps skipuðum af mennta- og barnamálaráðherra sem fjallar um fyrirkomulag þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Þeirri vinnu verði lokið í júní 2024 líkt og gert er ráð fyrir í samkomulaginu.

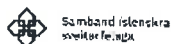
Í samkomulaginu er í 7. grein fjallað um að gerð verði 7 til 10 ára áætlun um að uppfylla þjónustuþarfir í samræmi við lög nr. 38/2018, þ.m.t. sértækt húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með auknar stuðningsþarfir. Áréttað er að áætlunin verði kostnaðarmetin og að fjármagn fylgi auknum þjónustukröfum og nauðsynlegri uppbyggingu húsnæðisúrræða. Ekkert í samkomulaginu felur í sér að horft sé til kostnaðar vegna útrýmingar á biðlistum. Sambandið áskilur sér fullan rétt til að krefjast fullrar fjármögnunar vegna þessara þátta.

Þá vill sambandið áréttá að ekki hefur farið fram kostnaðarmat á landsáætlun í málefnum fatlaðs fólks og lögfestingu Samnings SP um réttindi fatlaðs fólks. Í ljósi stöðunnar getur sambandið ekki stutt að það mál fái framgang fyrir en búið er að klára samkomulag um fjármögnun þeirra þátta sem út af standa og kostnaðarmeta landsáætlunina.

Niðurstöður fyrrgreinds starfshóps staðfesta einnig að kostnaður við málaflokkinn muni vaxa mjög mikið á næstu árum og því afar mikilvægt að ríki og sveitarfélög vinni saman að þeim mikilvægu málum sem framundan eru. Sambandið lítur því svo á að samkomulag þetta sé einungis áfangi á þeirri leið að ná sátt um fjármögnun og framtíðarskipulag þjónustu við fatlað fólk.



Viðauki IV: Minnisblað fulltrúa sveitarfélaga í starfshóp um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk



UPPFÆRT 21. NÓV. 2023

21.11.2023

MFF – Málaflokkur fatlaðs fólks

Minnisblað

fulltrúa sveitarfélaga í starfshóp um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk, dags. 21. nóv. 2023

ÁHERSLUR SVEITARFÉLAGA

- **Halli af málaflokki fatlaðs fólks verði fjármagnaður að fullu** eins og hann er áætlaður m.v. árið 2024. Í því felst að til viðbótar framreiknuðum halla árið 2021 komi viðbótarþjónusta, þ.e. NPA samningar og búsetuíbúðir sem hafa verið teknar í þjónustu á árunum 2022 og 2023 og áætlað er að verði teknar í þjónustu árið 2024.
- **Gerð verði tímasett áætlun inn í framtíðina** um hvernig biðlistum eftir NPA samningum og búsetuúrræðum verði eytt. Slík áætlun getur ekki beðið vegna framkvæmda sem bíða samninga ríkis og sveitarfélaga.
- Þjónustuveiting sveitarfélaganna byggist á skyldum og kröfum sem sett hafa verið í lög og reglugerðir. Tækifæri til hagræðingar felast fyrst og fremst í breytingum á lögum og reglugerðum, t.d. með skýrari afmökun og heimildum til NPA samninga, fjölda íbúða í kjarna, o.fl. Sveitarfélögin eru tilbúin í samtal um slík tækifæri.
- **Á fjárháttum 2023 komi til fjármagn inn í málaflokkinn** sem nemur a.m.k. framreiknuðum halla ársins 2021 að teknu tilliti til 0,22% hækkunar útsvars í upphafi árs. **Krafan nemur 11,8 ma.kr. nettó – þ.e. þegar 0,22% hækkun útsvars hefur verið dregin frá.** Hér er um lágmarkskröfu að ræða en tekið hefur verið tillit til þess að útsvarstofn hefur hækkað umfram útgjöld. Uppsafnaður halli sveitarfélaga nemur um **47,3 ma.kr. á tímabilinu 2018-2022.** Líklegt er að uppsafnaður halli til 2023 nemi hátt í **60 ma.kr.** Rekstur sveitarfélaganna er sökum vanfjármögnunar málaflokksins almennt erfiður, enda hallinn af þeirri stærðargráðu að ekki verður við unað þrátt fyrir hækkun útsvars í upphafi ársins.
- **Úthlutunarlíkan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði endurskoðað,** þar sem tekið verði mið af kostnaði við veitingu þjónustunnar, skv. kostnaðarmati einstakra þátta í SIS mati. Sett verði viðmið sem tekur mið af mismunandi þjónustuþyngd í samræmi við þau úrræði sem veitt eru. Úthlutun verði stöðluð, þar sem sambærilegri þjónustu verði veitt sambærilegt fjármagn. Til að fyrirbyggja kostnaðarhvata er hægt að skilgreina leyfilegt þjónustustig í samræmi við metnar þarfir.
 - Úthlutun á fjármagni tekur að stærstum hluta mið af því í hvaða SIS flokki viðkomandi einstaklingur fellur undir en ekki þeirri þjónustu sem viðkomandi fær hjá sveitarfélaginu og þeim útgjöldum sem sveitarfélagið þarf að standa undir. Í tillögunni felst að úthlutunin taki mikið af því hvað þjónustan kostar. Gerðar verði tillögur að breyttu gagnsæju og skýru úthlutunarlíkani sem tekur mið af þeirri þjónustu sem veitt er til einstaklinganna. Í þeirri vinnu er mikilvægt að tekið verði tillit til þess að SIS mat hentar ekki vel til að meta þjónustuþarfir tiltekinna hópa fatlaðs fólks. Þá er vakin

athygli á því sem dæmi að notandi á biðlista eftir búsetuíbúð getur verið með hátt SIS mat án þess að njóta þjónustu í samræmi við mat. Í núverandi úthlutunarkerfi er sveitarfélagi/þjónustusvæði úthlutað fjármagni óháð veitingu þjónustunnar. Þau sveitarfélög sem fara fram með góðu fordæmi í uppbyggingu búsetuíbúða bera hærri kostnað en njóta ekki framlaga í samræmi við kostnaðarauka á meðan unnið er að því að takast á við biðlista sem ekki hafa verið fjármagnaðir. Óbreyttu úthlutunarlíkani fylgir sú áhætta að viðbótarfjármagn til málaflokksins mun í ekki nýtast sem skyldi til að draga úr halla þjónustusvæða.

- Nýtt líkan verði þróað af ytri aðila með Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í samráði við fastanefnd sveitarfélaganna um samræmingu, þjónustuviðmið og kostnaðarlíkan, sem jafnframt er lagt til að verði stofnað til.
- Allar greiningar sem gerðar hafa verið sýna að fylgni útsvarstekna og kostnaðar við málaflokkinn er afar lítið. Í samningi ríkis og sveitarfélaga þarf að taka á þessari staðreynd og viðurkenna til framtíðar að nauðsynlegt geti verið að gera þurfi breytingar á tekjustofnum málaflokksins. Kröfur til þjónustu í málaflokknum verði með markvissum hætti kostnaðarmetnar í samanburði við tekjur á t.d. 3ja ára fresti og settur inn ákveðinn sveigjanleiki í fjármögnun málaflokksins hvort sem um van- eða offjármögnun er að ræða.
- Samanlagt þarf að hækka útsvarið um 1,21%. Hefur þá verið tekið tillit til 0,22% útsvarshækkunar 2023 og þess að bein framlög félags- og vinnumarkaðsráðuneytis af fjárlögum fari inn í útsvarið. Þetta útsvarshlutfall tekur mið af framreiknuðum halla ársins 2022 og fjármögnun NPA samninga í samræmi við markmið ríkisins og að biðlistum verði eytt eftir búsetuíbúðum og niðurlagningu herbergjasambýla. Taki ríkið yfir þjónustu við börn með fjölþættan vanda og öryggisvistun fullorðinna er hægt að lækka kröfu sveitarfélaganna um 0,20%-stig sem felur í sér að nauðsynleg nettó hækkun þarf að vera 1,01%.
- Áfangsskipt fjármögnun felur í sér að árið 2024 þarf útsvarið að hækka um að lágmarki 0,57% og þar til viðbótar um 0,13% m.v. forsendur um lágmarksfjölda NPA samninga og opnun nýrra búsetuúrræða á árinu, eða samanlagt um 0,70%.
- Það sem eftir stendur 0,51% eða 0,32% eftir atvikum komi inn í áföngum í samræmi við tímasetta áætlun um gerð NPA samninga upp að stefnumörkun ríkisins um 172 samninga, uppbyggingu búsetuíbúða sem miði að því að eyða biðlistum og yfirtöku ríkisins á þjónustu við börn með fjölþættan vanda og öryggisvistun.
- Komi fram viðbótarkröfur og/eða breytingar á þjónustupörfum sem ekki eru þekktar í dag, þarf að vera svigrúm í samningum um að hann verði tekinn upp til rýningar með reglubundnum hætti.

Viðauki IV: Minnisblað fulltrúa sveitarfélaga í starfshóp um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk



Samband íslenskra
sveitarfélaga

UPPFÆRT 21. NÓV. 2023

SAMANTEKIN FJÁRHAGSLEG STAÐA

- Fulltrúar sveitarfélaga hafa tekið saman fjárhagslega greiningu á stöðu MFF sem byggir á samantekt starfshóps ríkis og sveitarfélaga vegna ársins 2022, þegar halli málaflokksins nam 15,5 ma.kr. hins vegar.
- Þar til viðbótar hefur ríkið í umfjöllun starfshópsins viðurkennt halla vegna lagasetningar er varðar 15 tíma félagsþjónustu á viku. Viðbótarkostnaðaráhrif þess eru reiknuð 1,65 ma.kr. árið 2022.
- Samanlagður halli á árinu 2022 nemur því 17,2 ma.kr.
- Í eftirfarandi greiningu er miðað við fulla fjármögnun málaflokksins m.v. áætlun um tekjur og gjöld 2024.

FORSENDUR:

- Tekjur hafa verið uppreiknaðar m.v. þróun útsvarsstofns og skatttekna ríkisins. Bein framlög ríkisins eru tekin úr frumvarpi til fjárlaga 2024. Frádráttur vegna framlaga utan jöfnunar eru framreiknuð m.v. þróun útsvarsstofns.
- Gjöld hafa verið framreiknuð m.v. áætlaða kostnaðarþróun í málaflokknum frá 2023 og 2024.
- Kostnaður vegna NPA samninga miða við að uppfylla markmið ríkisins um 172 samninga.
- Kostnaður vegna uppbyggingar á búsetuúrræða miðar við að eyða biðlistum skv. samantekt fyrri starfshóps um kostnaðargreiningu MFF og starfaði veturinn 2021-2022, samanlagt 465 einstaklingar.

KRAFA SVEITRÉLAGA – SAMANTEKIÐ HEILDARYFIRLIT

Eftirfarandi tafla tekur saman stöðuna í heild sinni og kröfur sveitarfélanna, m.v. hækkun útsvars:

SAMANTEKT	Raun 2021	Raun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
HEILDARKOSTNAÐUR MEÐ BIÐLISTUM				
Tekjur	23.309	28.376	31.914	34.191
Tekjur á fjárlögum vegna NPA, o.fl.	988	853	1.487	1.513
Viðbótar útsvar 0,22%			5.249	5.581
Tekjur	24.297	29.229	38.650	41.286
Gjöld	38.487	44.748	48.596	52.144
Rekstrarhalli	-14.191	-15.519	-9.946	-10.858
Mat á 15 tímunum - áhrif grunnþjónustu verði bætt	-1.483	-1.652	-1.861	-1.978
Rekstrarhalli NETTÓ	-15.674	-17.171	-11.807	-12.836
Frádrægin 0,22% áhrif viðbótarútsvars			-5.249	-5.581
Rekstrarhalli BRÚTTÓ - M.V. STÖÐUNA 2021	-15.674	-17.171	-17.056	-18.417

Biðlistar eftir búsetuárræðum og NPA	Fjöldi	Kostn./not.	
NPA samningar (172 - 90 = 82 samningar ófjármagnaðir)	82	45,8	3.756
NPA áætlaður frádráttur vegna beingreiðslusamninga			-563
Ný búsetuárræði (272 á biðlista ófjármagnað)	272	41,3	11.240
Niðurlagning herbergjasambýla (193 einstaklingar ófjármagnað)	193	9,4	1.817
Viðbótarútgjöld til að takast á við biðlista			16.249

VANFJÁRMÖGNUN - SAMANTEKIN STAÐA - BRÚTTÓ	-34.667
VANFJÁRMÖGNUN - SAMANTEKIN STAÐA - NETTÓ	-29.085

KRAFA SVEITARFÉLAGANNA	
HÆKKUN ÚTSVARIS - BRÚTTÓ	1,37%
HÆKKUN ÚTSVARIS - NETTÓ (frádrægin 0,22%)	1,15%

- Þessi niðurstaða miðar við að það komi áfram framlag af fjárlögum vegna NPA, o.fl. Ef það framlag er fært inn í útsvarsstofn eins og önnur framlög, breytist krafan og verður eftirfarandi. Þetta felur ekki í sér viðbótarútgjöld fyrir ríkið.

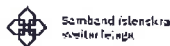
FRAMLAG Á FJÁRLÖGUM vegna NPA, o.fl. FÆRT INN Í ÚTSVAR	Hlutfall sem bætist við tillögu er:	0,06%
HÆKKUN ÚTSVARIS - BRÚTTÓ		1,43%
HÆKKUN ÚTSVARIS - NETTÓ (frádrægin 0,22%)		1,21%

- Taki ríkið til framtíðar yfir verkefni vegna barna með fjölþættan vanda og öryggisvistun felur það í sér að útgjöld sveitarfélaga lækka sem nemur eftirfarandi og hefur áhrif til lækkunar á nauðsynlega hækkun útsvars:

Yfirfærsla á verkefnum til ríkisins	
Börn með fjölþættan vanda	-5.000
Framlag MFF vegna barna með fjölþ.vanda	1.500
Öryggisvistun	-1.500
Frádráttur vegna yfirfærslu á verkefnum til ríkisins	-5.000
Hlutfall af útsvari	0,20%

KRAFA M.V. YFIRFÆRSLU VERKEFNA TIL RÍKISINS	
HÆKKUN ÚTSVARIS - BRÚTTÓ	1,23%
HÆKKUN ÚTSVARIS - NETTÓ (frádrægin 0,22%)	1,01%

Viðauki IV: Minnisblað fulltrúa sveitarfélaga í starfshóp um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk



UPPFÆRT 21. NÓV. 2023

ÁFANGASKIPT LEIÐ TIL FJÁRMÖGNUNAR

Eftirfarandi töflur sýna áfangaskipta fjármögnun:

ÁFANGASKIPT TILLAGA - STRAX m.v. stöðu 2021	Grunnur m.v.		Áætlun	Áætlun
	2021	Raun 2022	2023	2024
Rekstrarhalli	-14.191	-15.519	-9.946	-10.858
Mat á 15 tímunum - áhrif grunnþjónustu verði bætt	-1.483	-1.652	-1.861	-1.978
Rekstrarhalli NETTÓ	-15.674	-17.171	-11.807	-12.836
Frádregin 0,22% áhrif viðbótarútsvars			-5.249	-5.581
Rekstrarhalli BRÚTTÓ - M.V. STÖÐUNA 2021	-15.674	-17.171	-17.056	-18.417
VANFJÁRMÖGNUN - SAMANTEKIN STAÐA - BRÚTTÓ			-17.056	-18.417
VANFJÁRMÖGNUN - SAMANTEKIN STAÐA - NETTÓ			-11.807	-12.836
KRAFA SVEITARFÉLAGANNA				
HÆKKUN ÚTSVARIS - BRÚTTÓ				0,73%
HÆKKUN ÚTSVARIS - NETTÓ (frádregin 0,22%)				0,51%
FRAMLAG Á FJÁRLÖGUM vegna NPA, o.fl. FÆRT INN Í ÚTSVAR Það nemur x% sem bættist við tillögu:				0,06%
HÆKKUN ÚTSVARIS - BRÚTTÓ				0,79%
HÆKKUN ÚTSVARIS - NETTÓ (frádregin 0,22%)				0,57%

- Þetta felur í sér að fjármagna halla málaflöksins m.v. árið 2021, þar sem tekið hefur verið tillit til hækkunar á tekjum úrsvars og hækkun útgjalda í samræmi við verðlagsforsendur.
- Gert er ráð fyrir að hægt sé að verja þjónustu við notendur í samræmi við raun 2022.
- Flutningur úr fjárlögum í útsvar felur ekki í sér viðbótarútgjöld fyrir ríkið.

ÁFANGASKIPT TILLAGA - VIÐBÓT STRAX 2024

Biðlistar eftir búsetuúrræðum og NPA	Fjöldi	Kostn./not.	
NPA samningar - (voru 90 árið 2021, viðbót: 33, samtals 123)	33	45,8	1.511
NPA áætlaður frádráttur vegna beingrelðslusamninga (15%)			-227
Ný búsetuúrræði	40	41,3	1.653
Niðurlagning herbergjasambýla	30	9,4	282
Viðbótarútgjöld til að og takast á við biðlista			3.220
VANFJÁRMÖGNUN			-3.220
HÆKKUN ÚTSVARIS			0,13%

- Þetta felur í sér fjármögnun NPA samninga sem þegar hefur verið lofað. Mögulega er eitthvað vantið hér, en samtals eru með þessu komnir 123 samningar til framvæmda.
- Þetta felur í sér fjölgun búsetuíbúða um 70 samanlagt árin 2023 og 2024. Þessar tölur hafa ekki verið sannreyndar.

ÁFANGASKIPT TILLAGA - SÍÐAR

	Fjöldi	Kostn./not.	
Biðlistar eftir búsetuúrræðum og NPA			
NPA samningar (90 + 33 + 49 = 172)	49	45,8	2.244
NPA áætlaður frádráttur vegna beiðgreiðslusamninga (15%)		0	-337
Ný búsetuúrræði (40 + 232 = 272)	232	41,3	9.587
Niðurlagning herbergjasambýla (30 + 163 = 193)	163	9,4	1.535
Viðbótarútgjöld til að takast á við biðlista			13.029
Yfirfærsla á verkefnum til ríkisins			
Börn með fjölbættan vanda			-5.000
Framlag MFF vegna barna með fjölb.vanda			1.500
Öryggisvistun			-1.500
Frádráttur vegna yfirfærslu á verkefnum til ríkisins			-5.000
VANFJÁRMÖGNUN - m.v. að ríkið taki yfir þjón. við börn og öryggisvistun			-8.029
HÆKKUN ÚTSVARIS			0,32%

- Þetta felur í sér að biðlistum hefur verið eytt, samtals 172 NPA samningar og samtals 465 búsetuíbúðir byggðar og komnar í þjónustu.
- Ríkið tekur yfir þjónustu við börn með fjölbættan vanda og öryggisvistun, skv. tillögum starfshópa.
- Eina svigrúmið sem er til fjölgunar umfram þetta felst í vexti útsvars og ríkistekna umfram vöxt útgjalda.

Virðingarfyllt,

Fulltrúar sveitarfélaga í starfshóp um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk,

Halldóra Káradóttir

Karl Björnsson

Arnar Þór Sævarsson

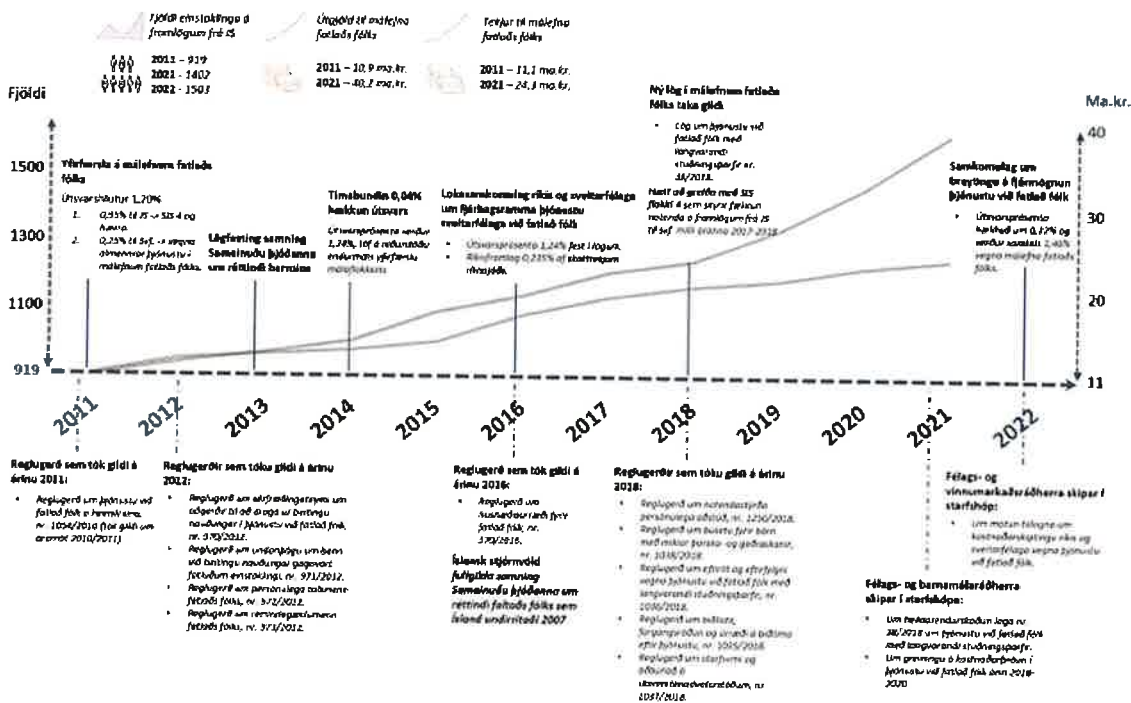
Sigurður Snævarr

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Sveitarfélög tóku yfir sértæka félagsþjónustu við fatlað fólk frá ríkinu 1. janúar 2011. Mikil undirbúningsvinna fór fram meðal ríkis og sveitarfélaga fyrir yfirfærslu sem fólst m.a. í greiningu á kostnaði og stöðu þjónustunnar á þeim tíma. Sú vinna sem þá var unnin var ein af forsendum samkomulags ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna.

Margvíslegar breytingar og upplýsingar hafa komið fram á þeim 12 árum sem þjónustan hefur verið á forræði sveitarfélaga. Breytingarnar hafa leitt til jákvæðra áhrifa á notendur þjónustunnar, en jafnframt hafa rekstrargjöld þjónustunnar aukist meira en rekstrartekjur. Myndin hér að neðan dregur saman að hluta þróunina.

Mynd 1 Þróun á: fjölda í (vinstri-ás), rekstrargjöldum og -tekjum (hægri-ás) þjónustu og þjónustuskyldum við fatlað fólk árin 2011-2022



Mynd 1 samanstendur af línuriti sem sýnir þróun rekstrargjalda- og -tekna, skyggað svæðið skýrir fjölda fatlaðs fólks sem er grunnur tekna sveitarfélaga fyrir sértæka félagsþjónustu frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og á tímaásnum eru færðar inn ákvarðanir stjórnvalda s.s. lagasetningar eða reglugerðir sem hafa áhrif á þjónustuskyldur sveitarfélaga. Jafnframt er að finna samkomulög milli ríkis og sveitarfélaga um auknar fjárveitingar.

Í upphafi yfirfærslunnar var útsvar sveitarfélaga hækkað um 1,2% stig gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Þar af runnu 0,95% til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem skyldi standa að fjárveitingum til sveitarfélaga á grunni þeirra sem hefðu mestu stuðningsþarfirnar. Afgangurinn af hækkininni 0,25% greiðist beint til sveitarfélaga og er ætlað að greiða fyrir almenna þjónustu við fatlað fólk og stjórnunarkostnað málaflokksins. Skipting fjármagns er því 80% fyrir sértæka þjónustu við fatlað fólk og 20% ætlað að standa undir almenna þjónustu.

Aðilar máls voru m.a. sammála um að fjárhagslegt endurmat á yfirfærslunni færi fram á árinu 2014. Tilgangur slíks endurmats var að meta hvort áætlanir um tekjustofna stæðu undir kostnaði við þjónustuna. Niðurstaða endurmatsins



tafðist og var innleidd tímabundin 0,04% hækkun á útsvarshluta sveitarfélaga. Skýrsla um endurmatið³⁴ kom út í lok árs 2015. Niðurstöður skýrslunnar leiddu m.a. í ljós fjárvöntun í málaflokknum sem fjallað verður nánar um í kafla 3.4.

Ríki og sveitarfélög undirrituðu í lok árs 2015 lokasamkomulag³⁵ um fjárhagsramma þjónustu við fatlað fólk. Í samkomulaginu var lögfest tímabundin hækkun útsvars frá árinu 2014 og 0,235% hlutdeild af skatttekjum ríkissjóðs.

Í lok árs 2022 gerðu ríki og sveitarfélög breytingu á samkomulagi³⁶ um fjárhagsramma þjónustunnar og var útsvars- hlutfall sveitarfélaga hækkað um 0,22% gegn sömu lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Samkvæmt núgildandi lög- um um tekjustofna sveitarfélaga má útsvarsprósenta vera að hámarki 14,74%. Á þeim árum sem þjónusta við fatlað fólk hefur verið á forræði sveitarfélaga hefur útsvarsprósenta hækkað um 1,46%.

Frá árinu 2011 til ársins 2018 hafa stjórnvöld sett ný lög, gert breytingar á lögum og lagt fram 11 nýjar reglugerðir sem fjalla um sértæka félagsþjónustu við fatlað fólk.

Árið 2018 samþykkti Alþingi ný lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018³⁷, ásamt breytingum á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991³⁸.

Við yfirfærslu þjónustunnar (2010/2011) var gert ráð fyrir að 1000 einstaklingar, eða 0,3% af mannfjölda, hefðu þörf fyrir sértæka félagslega þjónustu. Fjöldinn var fundinn út frá kostnaði þjónustunnar þ.e.a.s. þeirra sem skýrðu stærsta hluta kostnaðar þjónustunnar þess tíma. Fyrir 2010 hafði ekki verið stuðst við staðlaðar matsaðferðir á stuðnings- þörfum fatlaðs fólks. Með upptöku staðlaðra matsaðferða gefst tækifæri til að fá nákvæmari og skýrari yfirsýn á stuðningsþörfum. Lagt var til grundvallar við yfirfærsluna að taka upp samræmda hlutlæga matsaðferð á stuðningsþörfum. Sú staðlaða matsaðferð sem tekin var upp er SIS mat³⁹ (Supportive Intensity Scale) og hefur verið þróuð víða um lönd og þá sérstaklega í Bandaríkjunum. Þróun matsins á Íslandi á sér nokkuð langan aðdragandi en vinnan hófst í samstarfi félagsmálaráðuneytisins og Greiningar- og ráðgjafastöðvar ríkisins 2005 – 2006. Þróunin matsins hafði þá þrjúþættan tilgang þ.e.:

- Meta stuðningsþörf fatlaðs fólks á Íslandi með samræmdum hætti.
- Tengja mat á stuðningsþörf við mat á þeim kostnaði sem fylgir metinni stuðningsþörf.
- Að matið geti orðið veganesti fyrir þjónustuaðila við gerð þjónustuáætlana.

Við innleiðingu matsins þróaðist framkvæmdin þannig að niðurstöður voru nýttar til úthlutunar fjármagns frá Jöfn- unarsjóði sveitarfélaga og til að gera einstaklingsbundnar áætlanir um stuðning. Ekki hefur farið fram mat á kostnaði sem fylgir metinni stuðningsþörf.

³⁴ Endurmat á yfirfærslu málefni fatlaðs fólks (nóvember 2015). Staðsett: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Endurmat_a_yfirfaerslu_malefna_fatlads_folks_11122015.pdf

³⁵ Lokasamkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk (Desember 2015). Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettatengt2015/Samningur-til-undirritunar.pdf>

³⁶ Samkomulag um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk (Desember 2022). Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/12/17/Samkomulag-um-breytingu-a-fjarmognun-thjonustu-vid-fatlad-folk/>

³⁷ Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Staðsett: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018038.html>

³⁸ Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Staðsett: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html>

³⁹ Staðlað mat á umfangi stuðningsþarfa (SIS). Staðsett: <https://www.greining.is/is/fagsvid/sis-mat-a-studningsthorf>

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Úthlutun fjármagns á grunni SIS mats hvers notanda segir ekki til um þá krónutölu sem þjónusta við viðkomandi kostar, heldur hver stór hluti af heildinni viðkomandi er og hversu stór úthlutunarpotturinn er það ár. Það er mikill munur á reiknuðu framlagi og raunverlegum kostnaði í þjónustu. Fjármagn til úthlutunar er ytri stærð (útsvar) og ræðst ekki af kostnaði þjónustu ár hvert.

Fjármagninu er ætlað að standa undir fjármögnun sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk.

Í upphafi byggði SIS matið á því að stuðningsþarfir voru skilgreindar í 12 flokka sem lýsti aukinni þjónustupörf eftir því sem einstaklingur flokkast ofar í flokk. Úthlutunar fjármagns til sveitarfélaga tók mið af SIS flokki 4 og ofar, auk heimildar til úthlutunar á grunni kostnaðar. Með flokkun SIS matsins mörkuðust skil á milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu þ.e.a.s. þeir sem flokkuðustu í SIS 4 og ofar féllu undir sértæka þjónustu.

Frá árunum 2011 til 2014 var mikil fjölgun í hópi þeirra sem voru í SIS flokki 4 og ofar. Ástæður þess má rekja til upp-töku matsins. Á upphafsárum matsins var lögð rík áhersla á að framkvæma SIS mat fyrir allan hópinn. Þeirri vinnu lauk í lok árs 2014.

Eftir árið 2014 hægir á fjölgun þeirra sem eru með SIS mat. Fjöldinn nær hámarki árið 2017 eða 1502 einstaklingar, 0,44% af mannfjölda. Árið 2018 var hætt að úthluta fjármagni með 4. flokki SIS mats. Breytingin leiddi til fækkunar í fjölda þeirra sem fjármagni var úthlutað vegna sem var það árið 1241 eða 0,36% af mannfjölda þess tíma. Fækkunin var 261 einstaklingur en hafa verður í huga að sá hópur missti ekki rétt sinn til þjónustu og fjárveitingar frá Jöfnunar-sjóði sveitafélaga var áfram ætlað að standa undir kostnaði þjónustu við þann flokk.

Milli árana 2018-2020 helst þróunin í jafnvægi. Á árinu 2021 eru gerðar breytingar á reikniaðferð SIS mats sem leiðir til aukningar í fjöldanum sem náði nýju hámarki árið 2022 þegar hópurnir var kominn í 1503 eða 0,40% af mannfjölda. Ástæða fjölgunarinnar má rekja til breytinga á eldri útreikniaðferð þar sem tekið var tillit til þeirrar gagnrýni að matið tæki ekki tillit til þess hóps sem var með lágt SIS mat en hafði þörf fyrir aukinn stuðning vegna heilsu eða hegðunar. Breytingarnar leiddu til fjölgunar einstaklinga í SIS flokki 5 og ofar, jafnframt var flokkunum fjölgað í 18. Við nánari skoðun eftir breytinguna þá er stór hluti þeirra sem voru í SIS flokki 4 kominn í SIS flokk 5 eða ofar á árinu 2022.

Útgjöld í sértækri þjónustu við fatlað fólk hafa tekið miklum breytingum frá árinu 2018. Þessi aukni útgjaldavöxtur hófst á sama tíma og lög nr. 38/2018 á þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir tóku gildi. Ekki voru til nákvæmar upplýsingar um þróunina. Þáverandi félags- og barnamálaráðherra skipaði tvo starfshópa á árinu 2021 sem höfðu annars vegar það hlutverk að endurskoða lög nr. 38/2018 og hins vegar að kortleggja þróun kostnaðar í þjónustunni á tímabilinu 2018-2020. Hóparnir skiluðu niðurstöðum sínum vorið 2022. Fjallað verður nánar um ástæður aukningu útgjalda í 4. kafla.

Um haustið 2022 skipaði félags og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem fékk það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu sem tækju mið að þeim breytingum sem orðið hafa í þjónustu við fatlað fólk.

Hér á undan hefur verið farið almennt yfir þróun á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk frá upphafi yfirfærslunnar til ársins 2022. Í næstu köflum verður sérstaklega fjallað um tiltekin tímabil frá árinu 2010.



Staða þjónustu við fatlað fólk fyrir yfirfærslu og forsendur samkomulags yfirfærslunnar 2010

Ríkistjórn Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga, undirrituðu viljayfirlýsingu í mars 2009⁴⁰ um tilfærslu sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga.

Á grunni viljayfirlýsingarinnar og víðtækrar undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga var unnið ítarlegt kostnaðarmat⁴¹ á heildarumsvifum málaflokksins sem samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegar forsendur flutningsins, byggði á.

Kostnaðarmatið tók mið af upplýsingum frá 2008 og 2009 og tók til eftirfarandi þátta:

- a. Þjónustu og fyrirsjáanlegum breytingum á þjónustu
- b. Húsnæðis
- c. Einstaklinga með ólíkar þjónustuparfir
- d. Einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða sem grundvöll jöfnunaraðgerða

Kostnaðarmatið byggði á söfnun upplýsinga frá veitendum þjónustunnar m.a. um fjölda þjónustuþega, greiningu kostnaðar á hvern einstakling og ólíka valkosti um tekjutilfærslu til sveitarfélaga og jöfnunaraðgerðum í því sambandi. Þá voru ýmis fjárhagsleg óvissuatriði við kostnaðarmatið sem sneru m.a. að fjölda og þjónustupörf, þróun þjónustunnar, húsnæðiskostnaði, launakostnaði og þróun tekjustofna.

Fram kom í kostnaðarmatinu að fjárhagsleg óvissuatriði gætu verið grundvöllur afmarkaðs endurmats á fjárhagslegum forsendum yfirfærslunnar. Var þar nefnt dæmi um verkaskiptingu heilbrigðis- og félagskerfa vegna einstaklinga sem eru á mörkum líkamlegs sjúkleika og fötlunar. En ljóst þótti að tilfærsla þjónustu við þessa hópa gæti aukið kostnað sveitarfélaga umfram það sem þáverandi kostnaðarmat næði til.

Kostnaðarmatið byggði á fjárveitingum vegna þáverandi þjónustu. Þá var lagt mat á biðlista í því skyni að meta framtíðarþróun kostnaðar. Kostnaður vegna húsnæðis var metinn með tvennum hætti. Annars vegar var mat lagt á árlegan stofnkostnað og hins vegar var eignarhaldskostnaður alls húsnæðis málaflokksins metinn. Í kostnaðarmatinu var jafnframt reynt að leggja mat á það hvort að önnur kostnaðaraukning væri fyrirséð.

Samkvæmt kostnaðarmatinu nam kostnaður vegna búsetuþjónustu og frekari liðveislu fullorðinna nærri tveimur þriðju hluta heildarkostnaðar. Kostnaður vegna þjónustu við börn nam um 11% af heildarkostnaði málaflokksins og hlutfall yfirstjórnar af kostnaði við þjónustuna var um 12%.

Fyrirséð var að rekstur þjónustu á heimili fatlaðs fólks yrði stærsti hluti þjónustunnar hjá sveitarfélögum. Rekstrar-kostnaðurinn var um 60% (sjá töflu 1) af útgjöldum ríkisins í þjónustu við fatlað fólk. Í aðdraganda yfirfærslunnar var ekki ráðist í sérstaka greiningu á búsetu með tillit til þeirrar stefnu sem lá fyrir í búsetumálum fatlaðs fólks. Ekki var til vitneskja um hversu mikið af búsetuúrræðum í málaflokki uppfylltu kröfur um húsnæðisgerð á þeim tíma.

⁴⁰ Viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga (2009). Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/media/vel-ferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/ViljayfirlýsingUmTilfaersluThjonustuFatladra.pdf>

⁴¹ Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða. Viðauki 10: Kostnaðarmat (2010). Staðsett <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/09/heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fatlada-endanl.pdf>

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Tafla 1. Kostnaður þjónustupátta málefna fatlaðs fólks (m.kr.) árin 2008 og 2009

	2008		2009		Aukning kostnaðar
	Kostnaður	Hlutfall	Kostnaður	Hlutfall	
Sambýli/áfangastaður	4.480	54,8%	5.267	55,1%	17,6%
Frekari liðveisla/þjónustu-íbúðakjarni	407	5,0%	488	5,1%	19,9%
Ferkari liðveisla/ sjálfstæð búseta	193	2,4%	232	2,4%	20,2%
Heimili fyrir börn	271	3,3%	303	3,2%	11,8%
Skammtímavistun	495	6,1%	641	6,7%	29,5%
Stuðningsfjölskyldur	121	1,5%	157	1,6%	29,8%
Leikfangasafn	37	0,5%	41	0,4%	10,8%
Hæfing/iðja/dagþjónusta	862	10,5%	963	10,1%	11,7%
Verndaður vinnustaður	353	4,3%	395	4,1%	11,9%
Atvinna með stuðningi	78	1,0%	87	0,9%	11,5%
Yfirstjórn og ráðgjöf	881	10,8%	984	10,3%	11,7%
Samtals	8.178	100,0%	9.558	100,0%	16,9%
Búsetuþjónusta og liðveisla fullorðinna	5.079	62,1%	5.986	62,6%	17,9%
Dagsþjónusta fullorðinna	1.294	15,8%	1.445	15,1%	11,7%
Þjónusta við fullorðna samtals	6.373	77,9%	7.431	77,8%	16,6%
Þjónusta við börn	924	11,3%	1.141	11,9%	23,5%
Þjónusta samtals	7.297	89,2%	8.573	89,7%	17,5%
Yfirstjórn og ráðgjöf	881	10,8%	984	10,3%	11,7%
Alls	8.178	100,0%	9.557	100,0%	16,9%
Hlutfall yfirstjórnunar af þjónustu	12,1%		11,5%		

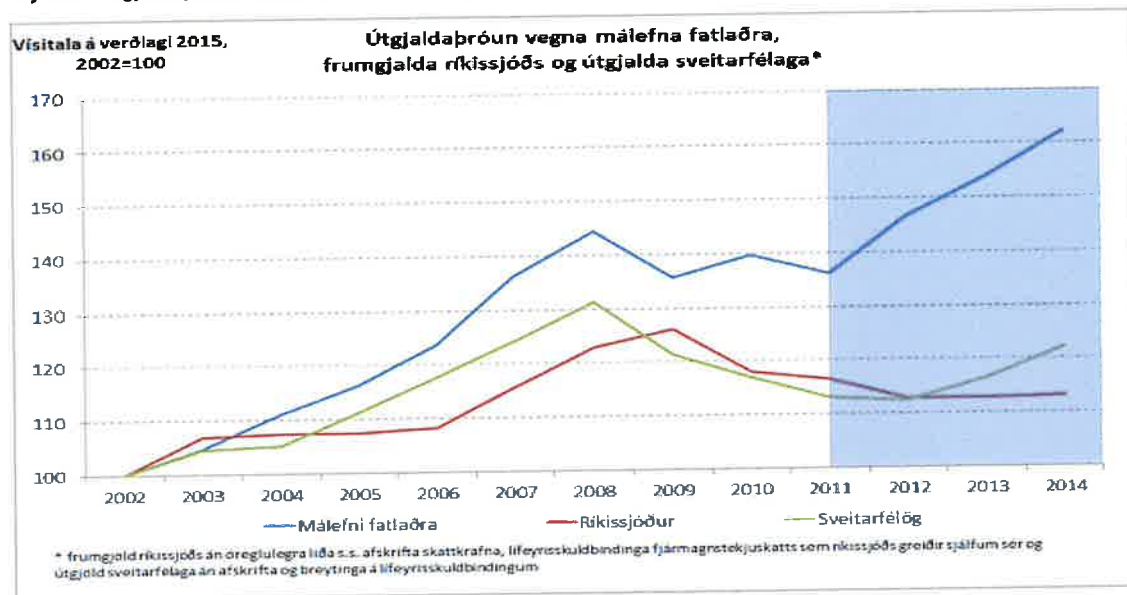
Heimild: Viðauki með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga

Tafla 1 sýnir skiptingu útgjalda, skv. fjárlögum vegna félagsþjónustu fatlaðs fólks árin 2008 og 2009. Útgjöld vegna reksturs sambýla voru 55% af heildarútgjöldum málaflokksins en þá eru ekki talin með útgjöld vegna annarrar búsetuþjónustu. Útgjöld þjónustunnar aukast að jafnaði um 17% milli áranna og vegur þar þyngst í krónum talið aukningu í rekstri búsetuþjónustu og liðveislu fullorðinna en hlutfallsleg aukning er mest í þjónustu við börn.

Stöðug raunaukning hefur verið í útgjöldum þjónustunnar allt frá árinu 2002 til ársins 2008 og jukust útgjöldin hraðar en heildarútgjöld ríkissjóðs á sama tíma. Samdráttarskeið tók við hjá hinu opinbera milli áranna 2008 til 2012 og á sama tíma stóðu raunútgjöld þjónustunnar í stað til ársins 2011. Eftir árið 2011 hafa útgjöld þjónustunnar haldið áfram að vaxa.



Mynd 2. Útgjaldaþróun vegna sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk, frumgjalda ríkissjóðs og útgjalda sveitarfélaga



Heimild: Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks (2015)

Mynd 2 sýnir línurit yfir þróun útgjalda í sértækri félagsþjónustu við fatlað fólk, frumgjalda ríkissjóðs og útgjalda sveitarfélaga án afskrifta og breytinga á lífeyrisskuldbindingum árin 2002 til 2014 á verðlagi ársins 2015. Bláa svæðið markar skilin á milli yfirfærslu þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar um þjónustu við fatlað fólk 2010

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu til Alþingis um þjónustu við fatlað fólk í ágúst 2010 eða nokkrum mánuðum fyrir yfirfærslu þjónustunnar. Ein af lykilspurningum skýrslunnar var að kanna hvort flutningur þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga skili faglegum og fjárhagslegum ávinningi?

Í niðurstöðum skýrslunnar kom eftirfarandi fram:

Ríkisendurskoðun⁴² telur að skipulagi og stjórnun málaflokksins sé að ýmsu leyti ábótavant. Í því sambandi bendir stofnunin einkum á eftirfarandi veikleika:

1. Ekki liggur fyrir formlega samþykkt heildarstefna fyrir málaflokkinn þar sem aðgerðir eru tímasettar og árangursmælikvarðar skilgreindir
2. Fjárveitingar til þjónustunnar taka ekki mið af reglubundnu mati á þjónustubörf eins og lög gera ráð fyrir.
3. Eftirlit með starfsemi þjónustuaðila er ófullnægjandi og ekki hægt að fullyrða að jafnræði ríki meðal þjónustubega. Félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur ekki kallað eftir samræmdum upplýsingum um starfsemi þjónustuaðila frá árinu 2004.
4. Meginþættir í faglegri starfsemi þjónustuaðila fylgja ekki samræmdum verklagsreglum og því ekki hægt að fullyrða að þjónustan sé jöfn að gæðum hjá þeim öllum. Þá liggja ekki fyrir með hvaða hætti þjónustusamningar einstakra sveitarfélaga við ríkið hafa verið uppfylltir.
5. Kostnaður er ekki bókfærður með sambærilegum hætti hjá öllum þjónustuaðilum sem m.a. hamlar raunhæfan samburð á einstökum útgjaldaliðum málaflokksins.

⁴² Þjónusta við fatlaða (2010). Staðsett: <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2010-thjonusta-vid-fatlada.pdf>

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Af framangreindum ástæðum er ekki unnt að leggja mat á hvort þjónusta við fatlaða sé skilvirk, árangursrík eða í samræmi við lög. Þá veldur skortur á samanburðarhæfum upplýsingum um þjónustuna því að ekki er unnt að meta hvort hagkvæmara er að ríki eða sveitarfélög veiti hana. Af sömu ástæðu er ekki hægt að meta hvor tilhögunin skilar betri þjónustu. Greining á þeim gögnum sem fyrir liggur gefur í besta falli óljósar vísendingar í þessu efni.

Það er því mikill munur á niðurstöðum Ríkisendurskoðunar á nytsemi þeirra upplýsinga sem lágu fyrir um þjónustu við fatlað fólk fyrir yfirfærslu sem nýttar voru í kostnaðarmati yfirfærslunnar.

Óvissuþættir í kostnaðarmati yfirfærslu þjónustu fatlaðs fólks (2010)

Með niðurstöðum kostnaðarmatsins lágu einnig fyrir fjárhagsleg óvissuatriði sem kunna að hafa áhrif á kostnaðarþróun þjónustunnar í framtíðinni. Hér verður farið yfir nokkur þessara atriði og þau borin saman við þróunina. Hægt er að nálgast umfjöllun um óvissuatriðin í viðauka 1⁴³ í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu þjónustunnar. Fram komu 13 óvissuatriði, lýsing á þeim og í hverju þeim fælist. Í sumum tilvikum var mælt með viðbrögðum af hinu opinbera en öðrum ekki og tíminn yrði að leiða í ljós um niðurstöðuna.

Óvissuatriði 1: Þjónustupörf fatlaðs fólks.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar⁴⁴ (2010) komu fram ábendingar um nauðsyn þess að breyta mati á stuðningsþörf. Mikilvægt væri að hlutlægum matsaðferðum væri beitt við ákvörðun þjónustu í stað huglægra aðferða. Tilgangur nýs matskerfis væri að tryggja meðal annars jafnfræði í þjónustu, sanngjarna og réttláta útdelingu takmarkaðra gæða.

Ástæða breytinganna var að meirihluti fullorðins fatlaðs fólks var flokkað í sjö flokka matskerfi eftir því hve mikla leyti þjónusta viðkomandi þurfti, flokkur 7 skýrði þyngsta hluta þjónustunnar. Ákvörðun um flokkun einstaklinga var tekin af þjónustusvæðum sem réðist meira og minna af huglægu mati. Slíkt fyrirkomulag leiddi til ósamræmis í 7 flokka matskerfinu milli þjónustusvæða. Dæmi voru um einstaklinga sem færðust á milli flokka við það eitt að flytjast á milli þjónustusvæða. Þar af leiðandi var mikil óvissa um þjónustupörf fatlaðs fólks við yfirfærslu þjónustunnar. Eins og Ríkisendurskoðun komst að í skýrslu sinni um þjónustuna frá árinu 2010.

⁴³ Viðauki 1 á bls. 81-86. Staðsett: <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/09/heildarsamkomulag-um-tilfaerslu-thjonusta-vid-fatlada-endanl.pdf>

⁴⁴ Sjá tillögu 2 á bls. 6 og umfjöllun á bls. 18. Staðsett: <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrstur/2010-thjonusta-vid-fatlada.pdf>



Tafla 2 Þjónustupörf fatlaðs fólks

Lýsing	Óvissa	Tillaga að viðbrögðum (2010)	Staðan í dag
<ul style="list-style-type: none"> • Aðferðarfræði við mat á þjónustupörf fatlaðs fólks ósamræmd og ófullkomin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hætta á tilviljunarkenndum og kerfisbundnum skekkjum. • Tilviljunarkenndar skekkjur eiga hvorki að leiða til ofmats eða vanmats kostnaðar. • Kerfisbundin skekkja ætti fremur að leiða til ofmats kostnaðar (fremur hvata til ofmats en vanmats). 	<ul style="list-style-type: none"> • Bæta þarf mat á þjónustupörf og meta fjölda fatlaðs fólks fyrir tilfærslu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Í lögum nr. 38/2018 er gerð krafa um samræmdar aðferðir við mati á stuðningspörfum. • Eingöngu er stuðst við Mat á stuðningspörf (SIS mat) vegna sértækrar þjónustu unnið af RGR. • SIS matið er ekki lögbundið • Styrkja þarf tengingu einstaklingsbundinna þjónustuáætlana við SIS mat. • Vantar að samræma grunnmat sveitarfélaga.

Tafla 2 er fengin úr viðauka 1 í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk 2011.

Ríki og sveitarfélög voru sammála um að taka ætti upp samræmdar matsaðferðir í mati á stuðningspörfum og varð SIS matið fyrir valinu. Þar af leiðandi var framkvæmt SIS mat á allan fullorðna hópinn í sértækri félagsþjónustu sem hófst árið 2012 og lauk meira og minna 2014, og er í stöðugri notkun fyrir nýja notendur þjónustunnar og þeirra sem fá endurmat á þjónustupörfum. Matið hefur verið í stöðugri þróun frá upptöku þess til dagsins í dag.

Með tilkomu SIS matsins hefur dregið verulega úr tilviljunarkenndum og kerfisbundnum skekkjum í mati á þjónustupörfum. Það eru 94% fullorðinna sem fá þjónustu á grundvelli laga nr. 38/2018 með SIS mat. Ekki er stuðst við samræmdar aðferðir í mati á stuðningspörf barna og litum hóp fullorðinna.

Alþingi samþykkt með lögum nr. 38/2018 að stuðst sé við samræmdar aðferðir við mat á stuðningspörfum sbr. 3. tölul. 2. gr. og 31. gr. Ekki hefur verið gengið svo langt að lögfesta SIS matið sem hið formlega samræmda mat á landsvísi þrátt fyrir að það sé eina matið sem stuðst er við á Íslandi. Fram hefur komið gagnrýni um nytsemi matsins og hefur Ráðgjafar og greiningarstöð ríkisins brugðist við þeirri gagnrýni og uppfært matið.

Samvinna ríkis, sveitarfélaga, Ráðgjafar- og greiningarstöð og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með upptöku SIS matsins hefur dregið, að mestu leyti, úr óvissu um þjónustupörf fatlaðs fólks í sértækri félagsþjónustu. Sveitarfélögin hafa þó ekki nýtt niðurstöður SIS matsins með nægjanlega markvissum og skilvirkum hætti. Setja þarf í lög ákvæði um að unnið sé með niðurstöður SIS mats í allri þjónustu við fatlað fólk. Þá yrði til lagaskylda um að allir þeir sem óska eftir að fá þjónustu á grundvelli laga nr. 38/2018 yrðu að undirgangast SIS mat. Slíkt fyrirkomulagi tryggir að allt fjármagn sem úthlutað er úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna sértækrar félagsþjónustu taki mið af SIS mati.

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk





Þrátt fyrir að vel hafi tekist að þróa samræmt mat á þjónustupörf í sértækri félagsþjónustu þá hefur umræða aukist um að samræma grunnmat fyrir almenna félagsþjónustu. Það er því mikilvægt fyrir ríki og sveitarfélög að tryggja að slíkt mat komi fram og fari í notkun sem fyrst, sbr. tillögu skýrslu⁴⁵ starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 á bls. 42.

Óvissuatriði 2: Tíðni fatlaðs fólks

Tíðni fatlaðs fólks yfir tíma hefur áhrif á eftirspurn sértækrar félagsþjónustu. Tíðni getur tekið breytingum með bættri þekkingu, nýjum skilgreiningum, betri greiningaaðferðum o.s.frv. Aukin þekking og breytingar á vinnubrögðum hefur áhrif á samfélagið og viðhorf þess um þjónustu við fatlað fólk.

Tafla 3 inniheldur upplýsinga um lýsingu á óvissu um tíðni fatlaðs fólks fyrir yfirfærslu.

Tafla 3 Tíðni fötlunar

Lýsing	Óvissa	Tillaga að viðbrögðum (2010)	Staðan
<ul style="list-style-type: none"> Tíðni fatlana breytist vegna læknisfræðilegra, tækifærislegra, félagslegra og umhverfislegra þátta. 	<ul style="list-style-type: none"> Lækkuð tíðni hluta fatlana dregur úr kostnaði Aukin tíðni hluta fatlana eykur kostnað. Bætt greining hefur áhrif á tíðnitölur. Þjóðfélagslegir þættir geta breytt viðmiðum um hverjir teljast fatlaðir. Ekki er víst að mat TR á fjölda fatlaðra barna endurspegli fjölda og tíðni í skilningi þjónustunnar. Ekki hægt að fullyrða hvort meiri hætta sé á ofmati eða vanmati kostnaðar. 	<ul style="list-style-type: none"> Óvissuþættir eru of margir til að hægt sé að mæla með nánari greiningu á tíðninni í tengslum við tilfærslu. Ólíklegt er að breytingar á tíðni hafi áhrif á kostnað fyrr en að 10-20 árum liðnum. Samanburður á tölum frá 1999 bendir ekki til auknar tíðni fullorðinna sem þurfa á búsetuþjónustu að halda. Meta þarf breytingar á fjölda þjónustupörf fatlaðra yfir lengra árábil. Fylgjast þarf með fræðilegum rannsóknum á tíðni fatlana. 	<ul style="list-style-type: none"> Greining/mat á stuðningsþörf hefur bæst frá yfirfærslu og haft áhrif á tíðnitölur. Tíðni einhverfu greiningar eða geðfötlun hefur aukist. Fötlðu fólki á bið eftir búsetuþjónustu hefur fjölgað.

⁴⁵ Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018. Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20heildarendursko%C3%B0un%2038-2018.pdf>

Viðauki V: Almenn um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Dæmi um hvað getur haft áhrif á tíðni eru breytingar á skilgreiningu fatlaðs fólks. Slíkar breytingar má finna í lögum nr. 38/2018 frá fyrri lögum. Fyrri lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, sem voru í gildi við yfirfærslu þjónustunnar, skilgreina fötlun í 2. gr.

Einstaklingur á rétt á þjónustu samkvæmt lögum þessum sé hann með andlega eða líkamlega fötlun og þarfnist sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum. Hér er átt við um þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnaskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum.

Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 tóku við af lögum nr. 59/1992. Þar er að finna skilgreiningu á fötluðu fólk í 2. tölul. 2.gr.:

Fatlað fólk: Fólk með langvarandi líkamlega, geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun sem verður fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra ef aðstodar nýtur ekki við.

Skilgreiningarnar eru ólíkar og í núgildandi lögum er skilgreiningin opnari en sú fyrri.

Bætt greining eða bætt mat á stuðningsþörf hefur haft áhrif á tíðni fatlaðs fólks. Dæmi um slíka aukningu er fjöldi einhverfugreininga⁴⁶ á undanförunum árum. Mat á stuðningsþörfum (SIS-mat) hefur leitt af sér í aukningu fatlaðs fólks sé miðað við fjölda sem áætlaður var árið 2011. Vandinn við þann samanburð er að fjöldinn var ekki metinn með sama hætti. Þar er ólíklegt að fötluðu fólk hafi fjölgað raunverulega hraðar en fólksfjölgun í landinu en bætt greining hafði sannarlega áhrif á tíðni fatlaðs fólks.

Aukin meðvitund og þekking samfélagsins fyrir rétti til þjónustu hefur áhrif á tíðni fatlaðs fólks. Stjórnvöld hafa að auki skipað réttindagæslumenn sem eiga að gæta að réttindum fatlaðs fólks sem starfa á grundvelli laga nr. 88/2011⁴⁷



⁴⁶ Einhverfa og Einhverfuróf, Ráðgjafar og greiningarstöð. Staðsett: <https://www.greining.is/is/fraedsla-og-namskeid/fraedsluefni/einhverfurofid>

⁴⁷ Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Staðsett: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011088.html>

⁴⁸ Sjá í kafla 2.4.3 bls. 12 og í kafla 3.2 bls. 17. <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2010-thjonusta-vid-fatlada.pdf>



Óvissuatriði 3: Fjöldi fatlaðs fólks

Í kostnaðarmatinu var stuðst við upplýsingar frá svæðisskrifstofum um fjölda einstaklinga í sértækri félagsþjónustu. Fyrirvari var um óvissu um fjöldann og staðfesti Ríkisendurskoðun þá óvissu í skýrslu sinni til Alþingis í ágúst 2010⁴⁸.

Tafla 4 Fjöldi fatlaðs fólks

Lýsing	Óvissa	Tillaga að viðbrögðum (2010)	Staðan
• Óvissa um fjölda fatlaðs fólks.	<ul style="list-style-type: none">• Mögulegt að fjöldi fatlaðra eldri árganga sé vanmetinn.• Mögulegt að fjöldi fatlaðra sé ofmetinn vegna hvata til skráningar.• Ekki hægt að fullyrða hvort meiri áhætta sé á ofmati eða vanmati kostnaðar.	<ul style="list-style-type: none">• Óvissan takmörkuð þar sem mat á kostnaði byggir fyrst og fremst á fjölda sem nýtur búsetuþjónustu.• Bæta þarf mat á þjónustupörf og meta fjölda fatlaðra fyrir tilfærslu.• Meta þarf breytingu á fjölda og þjónustupörf árið 2014.	<ul style="list-style-type: none">• Vanmat var á fjölda fatlaðs fólks við yfirfærslu.• Fjöldi fatlaðs fólks hefur aukist meira en áætlanir gerður ráð fyrir.

Fjöldi einstaklinga er grunnmælikvarði þjónustunnar og hefur mikil áhrif á kostnaðarþróun hennar þ.e.a.s. fjölgi einstaklingum í þjónustu þá leiðir það að óbreyttu til aukins kostnaðar fyrir þjónustuveitendur.

Í upphafi var gert ráð fyrir að um 1000 einstaklingum á landsvísu hefðu þörf fyrir sértækri þjónustu sem jafngildi 0,3% af mannfjölda þess tíma. Ef stuðst er við fjölda fatlaðs fólks sem talinn var vera árið 2011 þá er aukningin töluvert meiri en fólksfjöldun í landinu.

Með upptöku SIS matsins var hafin vinna við að greina fatlað fólk með samræmdum aðferðum og var þá hafin vinna við að finna grunnfjölda hópsins. Mikill munur er á fjölda þeirra sem eru með SIS mat og fjölda þeirra sem áætlaðir voru í kostnaðarmatinu. Með hliðsjón af ólíkum matsaðferðum sem stuðst var við að meta fjöldann þá er SIS matið að gefa gleggri mynd á fjöldanum en sú aðferð sem beitt var í kostnaðarmatinu. Það er alveg ljóst að fötluðu fólki hefur ekki fjölgað umtalsvert meira en almenn mannfjölda þróun í landinu.

Starfshópur á vegum félagsmálaráðuneyti vann skýrslu⁴⁹ árið 2000 um búsetu fatlaðs fólks. Í skýrslunni kom fram að fjöldi þeirra á aldrinum 16-67 ára sem hefðu þörf fyrir búsetuþjónustu á vegum hins opinbera væri á bilinu 1050-1100 það árið sem jafngildi 0,6% landsmanna á sama aldursbili. Árið 2021 var fjöldi sama aldurshóps 1391 eða 0,5% landsmanna á sama aldursbili.

Af þessum upplýsingum að dæma þá var vanmat á fjölda fatlaðs fólks við yfirfærslu þjónustunnar.

⁴⁸ Búseta fatlaðra, skýrsla starfshóps um biðlista eftir þjónustu svæðisskrifstofa málefna fatlaðra (2000). Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/Busetu-f.pdf>

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Óvissuatriði 5: Breytingar á þjónustunni

Þjónusta við fatlað fólk hefur tekið breytingum og framförum frá þeim tíma sem sveitarfélög tóku yfir þjónstuna. Að auki þá voru áhrif breytinganna farnar að sjást í þjónustunni þegar hún var á forræði ríkisins.

Tafla 5 Breytingar á þjónustunni

Lýsing	Óvissa	Viðbrögð	Staðan
<ul style="list-style-type: none"> • Þjónusta við fatlaða hefur tekið breytingum og mun halda áfram að gera það. • Óskir eru um aukið sjálfstæði og einstaklingsbundna þjónustu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auknar kröfur geta leitt til kostnaðarauka. • Þó þróun þjónustunnar geti aukið kostnað eru einnig mörg dæmi um að saman fari bætt og ódýrari þjónusta (aukið sjálfstæði eykur bjarg). 	<ul style="list-style-type: none"> • Hugmyndir um þróun þjónustu eru rökrétt framhald af þróun undanfarinna áratuga og ekki þörf á sérstökum viðbrögðum vegna þess. • Æskilegt að stærri ákvarðanir um breytingar á þjónustu á landsvísu séu teknar í samráði ríkis og sveitarfélaga. • Taki löggjafinn ákvarðanir um bættu þjónustu er eðlilegt að ríkið bæti sveitarfélögum aukinn kostnað. • Taki sveitarfélög ákvarðanir um bættu þjónustu er eðlilegt að þau beri fjárhagslega ábyrgð á þeim. 	<ul style="list-style-type: none"> • Með tilkomu laga nr. 38/2018 var réttur til einstaklingsbundinnar þjónustu og aukið sjálfstæði t.d. NPA samningar lögfest.

Ísland undirritaði samning⁵⁰ Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks 30. mars 2007. Undirritun samningsins hafði þá merkingu að íslensk stjórnvöld ætla gangast við skuldbindingar samningsins.

Árið 2016 var samningurinn fullgiltur gagnvart öðrum aðildarríkjum. Fullgildingin felur í sér skuldbindingu til að uppfylla þær skyldur og tryggja þau réttindi sem kveðið er á um í samningnum.

⁵⁰ Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Staðsett: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/alhjoedlegir-mannrettindasamningar/rettindi-fatlads-folks/#undirritun>



Í gegnum árin hafa komið fram lög og reglugerðir sem kveða á um þessar skyldur og réttindi. Ríkisendurskoðun komst að þeirri niðurstöðu í skoðun sinni, á innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga á lögum nr. 38/2018, að:

Samningur Sameinuðu þjóðanna og lög nr. 38/2018 hafa í för með sér aðra nálgun og annað þjónustustig en verið hefur í þessum efnum, sem óhjákvæmilega kallar á ákveðnar kerfis- og hugarfarsbreytingar hjá þjónustuveitendum.

Eins og sjá má á mynd 1 þá hafa útgjöld aukist meira í þjónustu við fatlað fólk og stökkbreytist frá árinu 2018 sama ár og lög nr. 38/2018 voru lögfest.

Ljóst er að þau óvissuatriði sem komu til umfjöllunar í kostnaðarmatinu hafa spilað stórt hlutverk í þróun framkvæmdar og rekstur þjónustu við fatlað fólk. Þeir aðilar sem stóðu að greiningum þess tíma höfðu veikan grunn til að meta áhrif þeirra breytinga sem voru framundan. Samkvæmt Ríkisendurskoðun voru upplýsingar á þessum tíma um fjölda einstaklinga í þjónustu og kostnaðinn ósamræmdar og gáfu óljósar vísbendingar um framtíðina.

Fjárhagsrammi tilfærslu þjónustu við fatlað fólk

Í nóvember 2010 undirrituðu fulltrúar ríkisins og sveitarfélaga samkomulag⁵¹ um tilfærslu þjónustunnar sem tæki gildi 1. janúar 2011.

Markmið samkomulagsins

Markmið samkomulagsins var að tryggja að eitt stjórnarsýslustig bæri ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun á stærstum hluta félagsþjónustu við fatlað fólk. Í því fólst meðal annars að bæta samhæfingu þjónustunnar og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnarsýslustiga. Þá átti að stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga og auka möguleika til að laga hana að þörfum fatlaðs fólks. Tilfærslan átti enn fremur að styrkja sveitastjórnarstigið og tryggja sveitarfélögunum sanngjarnan fjárhagsramma sem tæki tillit til umfangs verkefna, brýnnar þarfar fyrir aðhald í opinberum rekstri og sameiginlegra áforma ríkis og sveitarfélaga um að bæta afkomu hins opinbera. Með þeim hætti ætti að skapa forsendur fyrir lækkun skulda.

Þegar horft er til markmiða samkomulagsins og þeirrar þróunar sem orðið hefur í þjónustu við fatlað fólk frá árinu 2011 þá hefur náðst árangur að hluta. Eitt stjórnarsýslustig ber ábyrgð að stórum hluta á félagsþjónustu við fatlað fólk sem hefur veitt sveitarfélögum tækifæri til að samþætta þjónustu. Þrátt fyrir það hefur ekki tekist að einfalda verklag í þjónustu (grá svæði) ríkis og sveitarfélaga, t.d. fatlað fólk sem hefur flóknar og miklar þjónustuparfir sem kallar á viðvarandi þörf fyrir þjónustu frá fleiru en einu þjónustukerfi s.s. félags-, öryggis-, heilbrigðisþjónustu og menntakerfis. Útgjöld málaflokksins hafa aukist hraðar en tekjur og því hefur ekki skapast forsendur fyrir lækkun skulda.

Fjárhagsrammi

Gert var ráð fyrir í samkomulaginu að heildartekjur sveitarfélaga á árinu 2011 yrðu 10,7 ma.kr. til að fjármagna félagsþjónustu við fatlað fólk. Þær tekjur yrðu tryggðar með hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,20% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Einnig var gert samkomulag um tímabundin framlög á fjárlögum á árunum 2011–2013. Þau framlög komu til vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins, aðlögunar og útfærslu þjónustunnar hjá sveitarfélögunum, biðlista og notendastýrðrar persónulegrar þjónustu (NPA) til næstu þriggja ára.

⁵¹ Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða (2010). Staðsett <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/09/heildar-samkomulag-um-tilfaerslu-thjonustu-vid-fattada-endanl.pdf>

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Gengið var út frá því að fjárframlög vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2011 tækju mið af framreiknuðum rekstrar-kostnaði ársins 2010. Við ákvörðun fjárhagsrammans var tekið tillit til 5% hagræðingarkröfu á málaflokknum, kostnaðarauka vegna NPA, biðlista og breytingakostnaðar. Gert var ráð fyrir að sveitarfélögin fengju að njóta alls ábata af hagræðingu með samþættingu við félagsþjónustu sem átti að fylgja í kjölfarið.

Á árunum 2012 og 2013 áttu viðbótarframlög á fjárlögum að vera liðlega 2,5 ma.kr. að stærstum hluta vegna veiks útsvarsstofns en auk þess bættust við um 600 m.kr. til að vinna á uppsöfnuðum biðlista eftir þjónustu fyrir fatlað fólk. Útsvarsstofninn reyndist hins vegar mun sterkari en búist hafði verið við og komu því aðeins um 152 m.kr. sem sérgreiðsla vegna veiks útsvars á árinu 2012 og enga viðbótagreiðslu kom til á árinu 2013.

Fjárhæðir sem voru greiddar samkvæmt fjárlögum árin 2011-2013 tóku verðlagsbreytingum og voru bundnar við 85% vegna launa og 15% vegna annarra rekstrarþátta. Reynslan sýnir bæði hjá ríki og sveitarfélögum að rekstrarkostnaðurinn skiptist annars vegar í 85-90% laun og launatengd gjöld og hins vegar 10-15% í önnur gjöld. Stuðst er við þessar reynslutölur þegar rekstrartölur eru færðar yfir á fast verðlag og blönduð vísitala er fundin út með 85% launavísitölu og 15% með vísitölu neysluverðs.

Í samkomulaginu var ákvæði um að útsvarshlutfallið skyldi endurskoðað á árinu 2014. Sérstök framlög á fjárlögum féllu þá niður þannig að þjónustan yrði eftirleiddis alfarið fjármögnuð með útsvari.

Fasteignir

Það voru um 76 fasteignir um land allt í eigu ríkisins sem nýttar voru í þjónustu við fatlað fólk. Eignirnar voru færðar inn í Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við yfirfærslu þjónustunnar. Bókfært verðmæti þeirra var fært til gjalda í ríkisreikningi ársins 2010 og nam liðlega 6 ma.kr. á núverandi verðlagi.

Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga var ætlað að taka yfir réttindi og skyldur tengdar fasteignunum. Jafnframt tók hann yfir eignir, réttindi og skyldur Framkvæmdarsjóðs fatlaðs fólks sem lagður var niður. Starfsemi fasteignasjóðsins hefur miðað að því að tryggja sem jafnasta aðstöðu sveitarfélaga vegna fasteigna sem nýttar eru í þjónustu við fatlað fólk með því að leigja eða selja sveitarfélögum eða rekstrar- eða þjónustuaðilum á þeirra vegum fasteignir sjóðsins til slíkra afnota. Einnig var honum heimilt að selja eignirnar á frjálsum markaði ef ekki væri þörf fyrir þeim.

Í lok árs 2014 höfðu nær allar fasteignir verið seldar sveitarfélögunum og rann söluandvirðið sem nam 2,5 ma.kr. (nafnverði) inn í fasteignasjóðinn. Fengu sveitarfélögin fasteignirnar á hagstæðum kjörum þar sem söluandvirðið var lægra en fasteignamat eignanna sem var um 3,5 ma.kr. við yfirfærslu málaflokksins. Ekki lágu fyrir nákvæmar upplýsingar um ástand fasteigna þegar þær voru færðar inn í fasteignasjóðinn.

Útdeiling fjármagns

Til að tryggja jöfnuð í útdeilingu fjármagns á þjónustusvæði var lögð rík áhersla á að koma á samræmdu matskerfi fyrir áætlaða þjónustuþörf þjónustupega. Lagt var til grundvallar að ákveðið samhengi væri á milli stuðningsþarfar og kostnaðar á einstakling og hægt væri að ákveða viðmiðunarfrjárhæðir fyrir hvern flokk stuðningsþarfar sem byggja mætti útreikninga á. Samið var við Greiningar- og ráðgjafarmiðstöð ríkisins (GRR) um útfærslu á svokölluðu SIS-mati fyrir þyngstu þjónustupeganna sem töldu nær 1.000 einstaklinga við yfirfærsluna. Innleiðing jöfnunarkerfis hófst á ár-



inu 2012 þar sem vægi metinnar stuðningsparfar (SIS-mat) tók að hafa áhrif á útreikninga framlaga til þjónustuvæða. Það þýðir að framlög voru reiknuð út á grundvelli fjölda einstaklinga og stuðningsparfa þeirra í hverju sveitarfélagi og á hverju þjónustuvæði. Þetta átti að tryggja að sveitarfélög og þjónustuvæði fengju tekjur sem endurspegluðu þjónustuparfir.

Breytingar í farvatninu

Í samkomulaginu var að finna drög að breytingu á lögum nr. 59/1992 sem fólst fyrst og fremst í breytingu á að framkvæmd þjónustunnar færðist frá ríki til sveitarfélaga.

Fram kom í 10. gr. samkomulagsins að gerðar yrðu breytingar á reglugerð um búsetu fatlaðs fólks. Ekki kom fram í hverju þær breytingar áttu að felast. Reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu nr. 1054/2010 kom fram 29. desember 2010.

Vorið 2012 samþykkt Alþingi framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks þar sem eitt af markmiðunum var að leggja niður í áföngum búsetu sem uppfyllti ekki reglugerð nr. 1054/2010 eins og t.d. herbergjasambýli. Áhrif breytinga í áherslum á búsetukostum fyrir fatlað fólk, sbr. reglugerðar nr. 1054/2010 og framkvæmdaráætlun, sneri að þjónustu sem samtals var um 60% af útgjöldum þjónustunnar.

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Endurmat á yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks 2011-2014

Í samkomulagi um fjárhagsramma frá 2010 voru ákvæði um að á árinu 2014 færi fram sameiginlegt mat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri yfirfærslunnar.

Þáverandi félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði verkefnisstjórn til þess að sjá um framkvæmd endurmatsins og var verkefnisstjórnin skipuð fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Mat á faglegum árangri átti að byggjast á markmiðum yfirfærslunnar og við mat á fjárhagslegum þáttum skyldi m.a. horft til forsendna og aðferða við kostnaðarmat. Kæmi í ljós veruleg röskun á forsendum skyldu teknar upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um leiðréttingu á grundvelli markmiða samkomulagsins. Þá var jafnframt horft til óvissupátta sem komu upp við gerð kostnaðarmatsins frá 2009 og þeir lagðir til grundvallar við endurmat á gildandi samkomulagi.

Í endurmatinu kom fram að útgjöld í málaflokknum hefðu aukist meira en tekjurnar árin 2013 og 2014. Sveitarfélög höfðu áhyggjur af því að erfitt gæti orðið að hemja þann vöxt sem orðið hafði í þjónustunni. Þá voru vísbendingar um að magnaukning í þjónustunni væri töluverð en á árunum 2011–2014 fjölgaði notendum sem framlög úr Jöfnunarsjóði voru veitt vegna, um meira en helming en notendur voru orðnir 1.400 talsins í árslok 2014. Hafði þeim þá fjölgað um tæplega 500 frá yfirfærslunni. Þessi fjölgun í notendahópnum ásamt ýmsum breytingum á fyrirkomulagi þjónustunnar voru meðal annars ástæða þess að Jöfnunarsjóði voru tryggðar auknar tekjur vegna þjónustu í málaflokknum.

Þá sýndu samantektir um þróun þjónustu á endurmatstímanum verulega aukningu á heildartímum í sértækri þjónustu en litla breytingu í almennri þjónustu. Benti verkefnisstjórnin á að ónákvæmni gætti í skráningum milli einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða og að vísbendingar væru um að eitthvert flæði hefði orðið úr almennri þjónustu yfir í sértæka.

NPA var ekki hluti af samkomulagi um endurmatið en fjárhagsgögn vegna yfirfærslunnar gáfu til kynna að innleiðing NPA hefði skapað umtalsverðan útgjaldaprýsting strax á árinu 2013 og aukist verulega 2014. Sveitarfélög og þjónustusvæði brugðust við þessum prýstingi og væntingum notenda með því að bæta í þá þjónustubætti sem falla undir NPA-samninga. Var verkefnisstjórnin sammála um að í ýmsum tilvikum hafi viðbótarútgjöld vegna NPA-þjónustu verið færð sem lögbundin þjónusta. Þau viðbótarútgjöld voru talin vera 230 m.kr. á árinu 2014 sem ekki taldist vera til lögbundinnar þjónustu.

Í skýrslu verkefnastjórnar um endurmat yfirfærslu málaflokks fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga kom jafnframt fram að ákveðinna veikleika gætti við innleiðingu jöfnunarkerfisins. Bent var á að skráning og vinnsla þjónustusvæða á upplýsingum um þjónustu við einstaklinga væri ekki nægilega kerfisbundin og því erfitt að afla áreiðanlegra gagna. Þá var bent á að sú aðferð sem notuð var til að tryggja börnum sanngjörn framlög, þar sem skortur var á áreiðanlegu matstæki til að meta þjónustubörf þeirra, skapaði hvata til að auka kostnað.

Á endurmatstímabilinu hækkuðu tekjur og gjöld sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk en heildarafkoma var jákvæð á rekstrargrunni (árin 2011-2013). Á árunum 2014 og 2015 hafði hins vegar myndast töluverður rekstrarhalli í málaflokknum.

Tafla 6 Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	Aukning 2014-2011
Hækkun útsvars sveitarfélaga	10.498	11.448	12.047	13.362	2.864
Beint framlag til sveitarfélaga	2.187	2.385	2.510	2.694	507
Jöfnunframlag til JS	8.311	9.063	9.537	10.668	2.357
Bein framlög á fjárlögum	623	847	856	-	
NPA	51	100	166		
Biðlistar		200	451		
Breytingakostnaður	201	395	239		
Veik staða útsvarstofnsins	371	152	-		
Framlög Fasteignasjóðs	-	518	442	475	
Heildartekjur sveitarfélaga	11.121	12.813	13.345	13.837	2.716
<i>br. milli ára, m.kr.</i>		1.692	532	492	
<i>br. Milli ára, %</i>		15,2%	4,2%	3,7%	24,4%
Gjöld vegna málefna fatlaðs fólks	10.463	11.916	13.064	14.372	3.909
Búseta	6.005	6.714	7.309	8.303	2.298
Dagþjónusta	1.416	1.600	1.616	1.640	224
Skammtímavistun	937	1.067	1.193	1.206	269
Sameiginlegir liðir	857	1.089	1.225	1.266	409
Frekari liðveisla	468	503	664	807	339
Önnur þjónusta	780	943	1.057	1.150	370
Framlög til miðlgra verkefna	411	460	476	486	75
Heildargjöld sveitarfélaga	10.874	12.376	13.540	14.858	3.984
<i>br. milli ára, m.kr.</i>		1.502	1.164	1.318	
<i>br. Milli ára, %</i>		13,8%	9,4%	9,7%	36,6%
Afkoma sveitarfélaga	247	437	- 195	- 1.021	- 1.268

Heimild: Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks

Tafla 6 sýnir þróun reksturs málaflokks fatlaðs fólks hjá sveitarfélögum árin 2011 til 2014 á verðlagi hvers árs sem fram kom í endurmatsskýrslunni. Árin 2011 og 2012 var jafnvægi á milli rekstrartekna og -gjalda í þjónustu við fatlað fólk, en eftir það tók rekstrarafkoman að versna.

Á tímabilinu vaxa útgjalda til búsetu hvað mest eða um 2,3 ma.kr., en um er að ræða þjónustu sem þarf að manna meira og minna allan sólarhringinn alla daga ársins. Aukin útgjöld skýrast meðal annars af breyttum áherslum í húsnæðismálum fatlaðs fólks svo sem stefna stjórnvalda um niðurlagningu herbergjasambýla í áföngum. Einstaklingum í búsetu þjónustu fjölgaði og biðlistar lengdust.

Endanlegur fjárhagsrammi um fjármögnun lögbundinnar þjónustu fatlaðs fólks

Eftir að endurmatsskýrslan kom fram var gert samkomulag um endanlegan fjárhagsramma um fjármögnun lögbundinnar þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk í árslok 2015.

⁵² Ársreikningar sveitarfélaga. Staðsett: <https://www.samband.is/verkefnin/fjarmal/talnaefni/arsreikningar-sveitarfelaga/>

Viðauki V: Almenn um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Með þessu nýja samkomulagi um fjármögnun málaflokksins var verkefnisstjórn um endurmatið sammála um að samhliða skyldi leggja ríka áherslu á að öll umsýsla og uppbygging málaflokksins byggðist á skýrri ábyrgð bæði hvað varðar þjónustu og fjármál og tæki mið af þróun tekjustofna, hagkvæmni og samþættingu. Þannig fól samkomulagið í sér að sveitarfélögin bæru ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk sem og kostnaði þjónustunnar sbr. 2. gr. samkomulagsins.

Þróun reksturs þjónustu fatlaðs fólks 2011-2021

Í kaflanum verður farið yfir þróun reksturs í sértækri félagsþjónustu milli árunna 2011-2021. Yfirferðin verður skipt í þrjá hluta vegna mismunandi gæða rekstrarupplýsinga. Í fyrsta hluta verður farið yfir þróun á árunum 2011-2014. Stuðst verður við upplýsingar um rekstur þjónustunnar sem unnar voru í endurmatinu frá árinu 2015.

Í öðrum hluta verður fjallað um rekstrarárin 2015-2017. Stuðst er við rekstrarupplýsingar úr ársreikningum sveitarfélaga⁵².

Í síðasta hluta er stuðst við upplýsingar sem unnar voru fyrir starfshóp um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk á árunum 2018-2021.

Þróun reksturs þjónustu 2011-2014

Í þessum hluta er farið yfir rekstur þjónustu árin 2011 til 2014. Stuðst er við upplýsingar úr skýrslu um Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá árinu 2015.

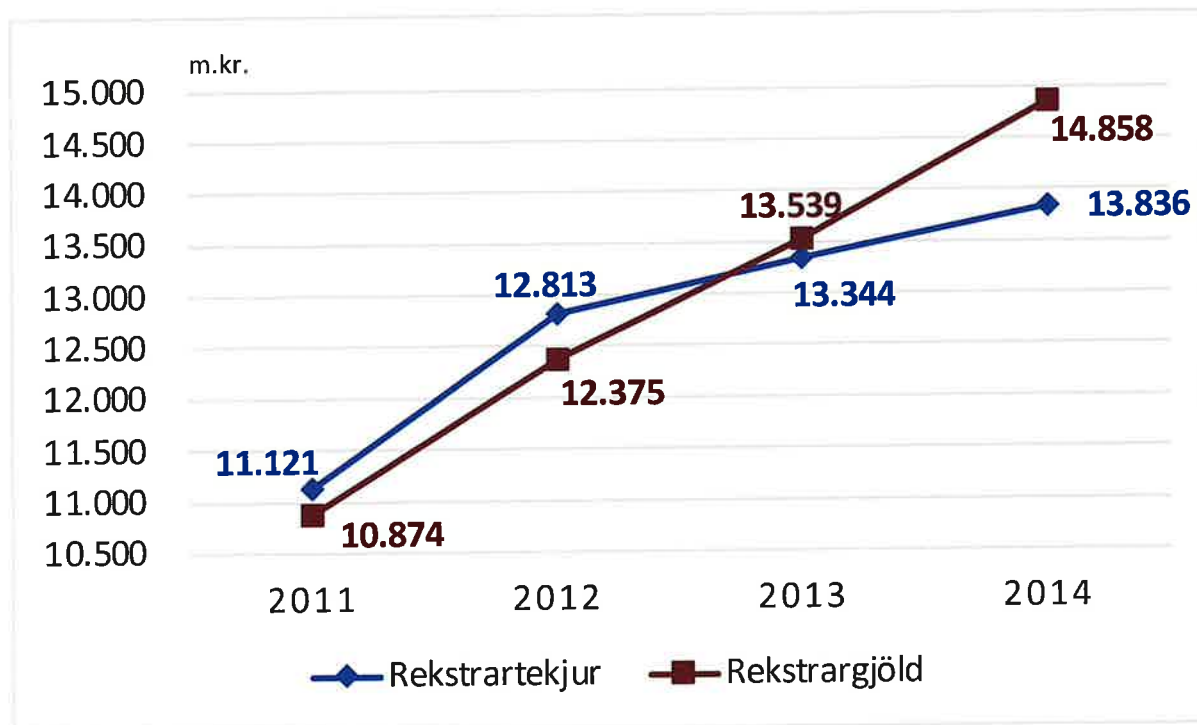
Myndin hér að neðan sýnir línurit yfir rekstrartekjur og -gjöld í m.kr. vegna þjónustunnar árin 2011 til 2014. Fyrstu tvö árin er rekstrarniðurstaðan jákvæð, fyrra árið um 247 m.kr., eða 2,2% af tekjum og seinna árið um 438 m.kr., eða 3,4% af tekjum. Niðurstaðan sýndi strax í upphafi viðkvæmni tekjugrunnsins fyrir breytingum á forsendum þjónustunnar t.d. breytingum á þjónustuskuldum og fjölda einstaklinga í þjónustu.

Árin þar á eftir snýst þróunin við og rekstrarniðurstaðan verður neikvæð. Árið 2013 er niðurstaðan neikvæð um 195 m.kr. og námu þá rekstrargjöldin 101,5% af rekstrartekjunum. Árið 2014 var niðurstaðan neikvæð um 1.022 m.kr. og námu rekstrargjöldin 107,4% af rekstrartekjunum. Á þessum árum var verið að taka upp SIS-matið sem sýndi að fjöldinn var meiri en gert var ráð fyrir í kostnaðarmati og samningum um yfirfærsluna. Á sama tíma er að eiga sér stað breytingar á húsnæðisgerð og þjónustu við fatlað fólk á heimilum þeirra. Vegferð þessara breytinga var rétt að byrja á þessu tímabili og er hvergi nærri lokið í dag. Fjallað verður nánar um þá stöðu í 4. kafla um stöðu búsetu og þjónustu fatlaðs fólks á heimilum sínum.

Rekstrartekjurnar jukust um 24,4% en rekstrargjöldin jukust um 36,7% á tímabilinu.



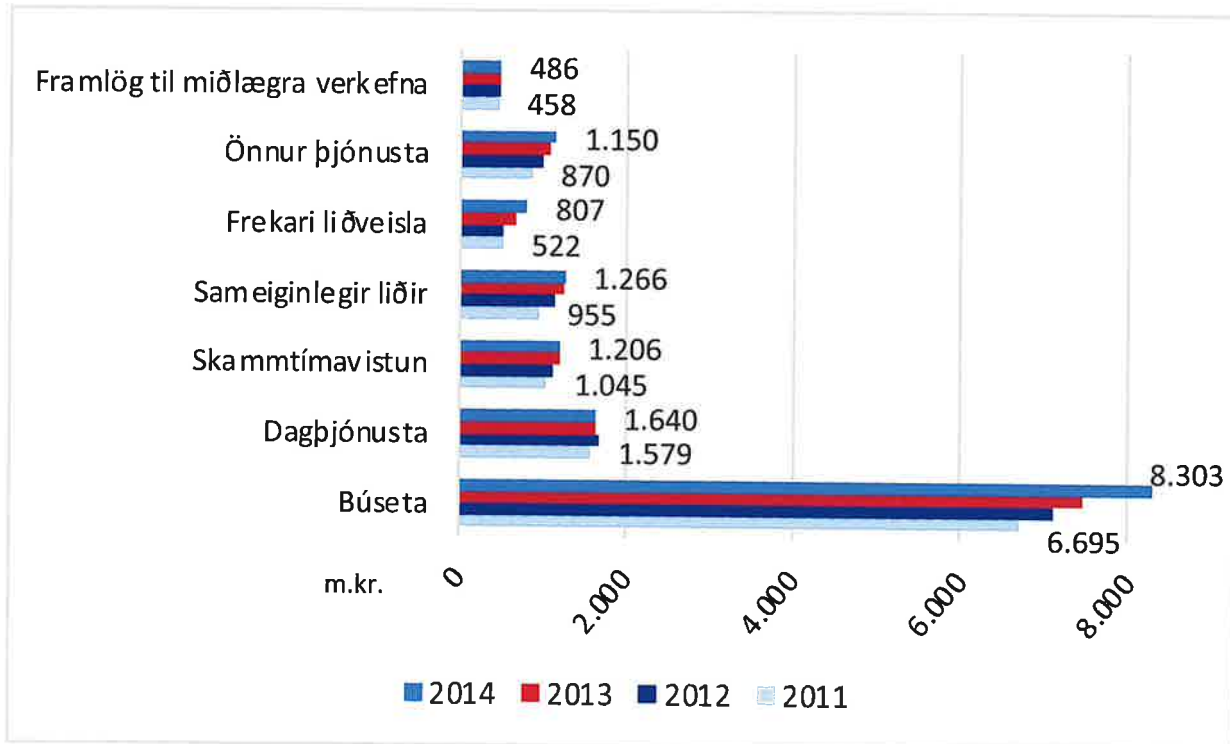
Mynd 4 Þróun rekstrartekna og -gjalda í m.kr. á verðlagi hvers árs árin 2011-2014



Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um endanlegan fjárhagsramma þjónustunnar (2015) tók mið af rekstrarupplýsingum árunna 2011 til 2014. Áætlað var að samkomulagið skilaði sveitarfélögum auknum tekjum um 1,5 ma.kr. sem kæmu inn að fullu árið 2016. Þrátt fyrir aukningu tekna þá var enn til staðar veikleiki í fjárhagsrammanum fyrir breytingum á þjónustunni. Á sama tíma voru teikn á lofti um að útgjaldavöxturinn væri ekki að minnka.

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Mynd 5 Skipting rekstrargjalda, (m.kr.) á verðlagi 2014, eftir tegund þjónustu árin 2011-2014



Mynd 5 sýnir lárétt súlurit yfir kostnað, í m.kr. á verðlagi hvers árs, einstakra þjónustubátta árin 2011 til 2014.

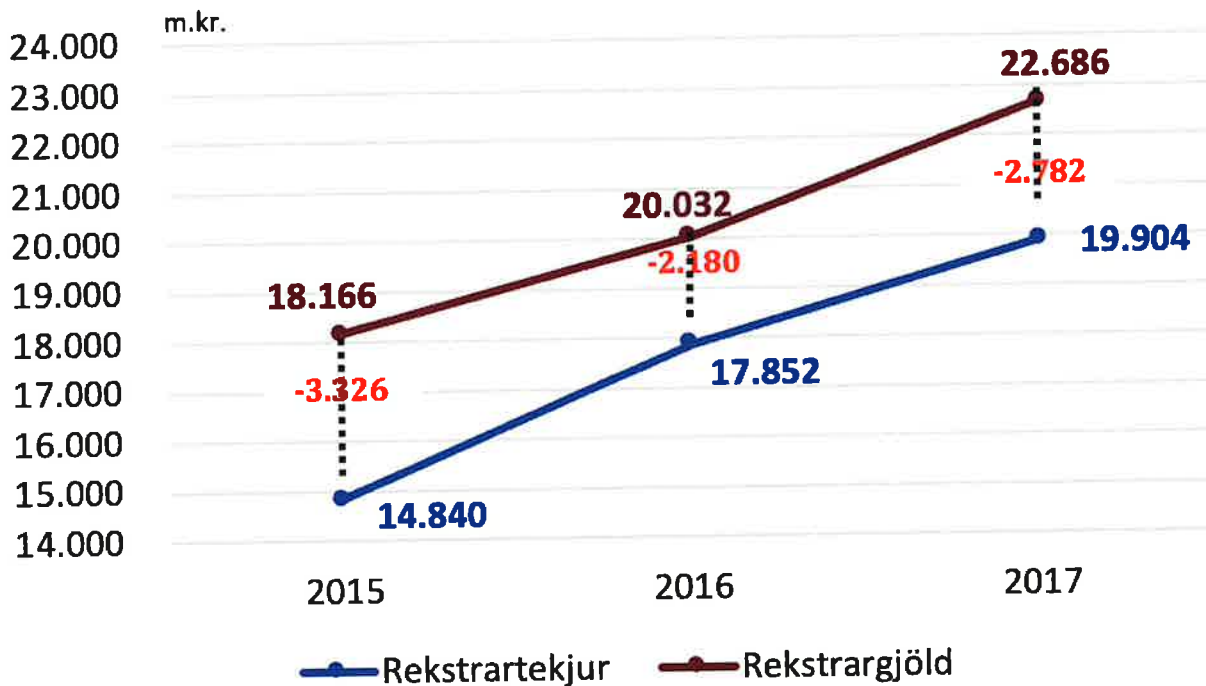
Búseta nemur um 55% af heildarrekstrargjöldum á tímabilinu og jukust 24% á föstu verðlagi. Raunaukning útgjaldanna má rekja til þess sem kom hér að framan um breytingar á fjölda, húsnæðisgerð og þjónustu á heimilum fatlaðs fólks. Að auki er að finna raunaukningu í öllum útgjaldaliðum þjónustunnar.

Þróun reksturs þjónustu 2015 - 2017

Ekki eru til mikið af upplýsingum um rekstur þjónustunnar á árunum 2015 til 2017. Til þess að draga fram vísendingar um þróunina var stuðst við upplýsingar frá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga. Sveitarfélög skila bókhaldsupplýsingum til Hagstofunnar á skilgreinda bókhaldslykla sem hægt er að flokka niður á málaflokks. Málaflokkur fatlaðs fólks er bókaður á sér lykil og stuðst er við þær upplýsingar á þessu tímabili.

Munurinn á þessum upplýsingum og þeim sem nýttar eru um önnur tímabil er að ekki hefur farið sérstaklega ofan í hvaða kostnaður er bókaður á lykilinn. Hér er einungis verið að draga fram upplýsingar til að fá vísendingar um þróunina á árunum 2015-2017.

Mynd 6 Þróun rekstrartekna og -gjalda í m.kr. á verðlagi hvers árs árin 2015-2017



Mynd 6 sýnir línurit af þróun rekstrartekna og -gjalda í m.kr. á verðlagi hvers árs árin 2015-2017. Neikvæð rekstrar- niðurstaða heldur áfram að aukast frá árinu 2014 og fór úr því að vera um 1,0 ma.kr. í 3,3 ma.kr. árið 2015. Tekjuaukn- ingin sem kom inn með nýju samkomulagi árið 2016 dregur úr hallanum það árið en dugar skammt því að hallinn byrjar að vaxa á ný.

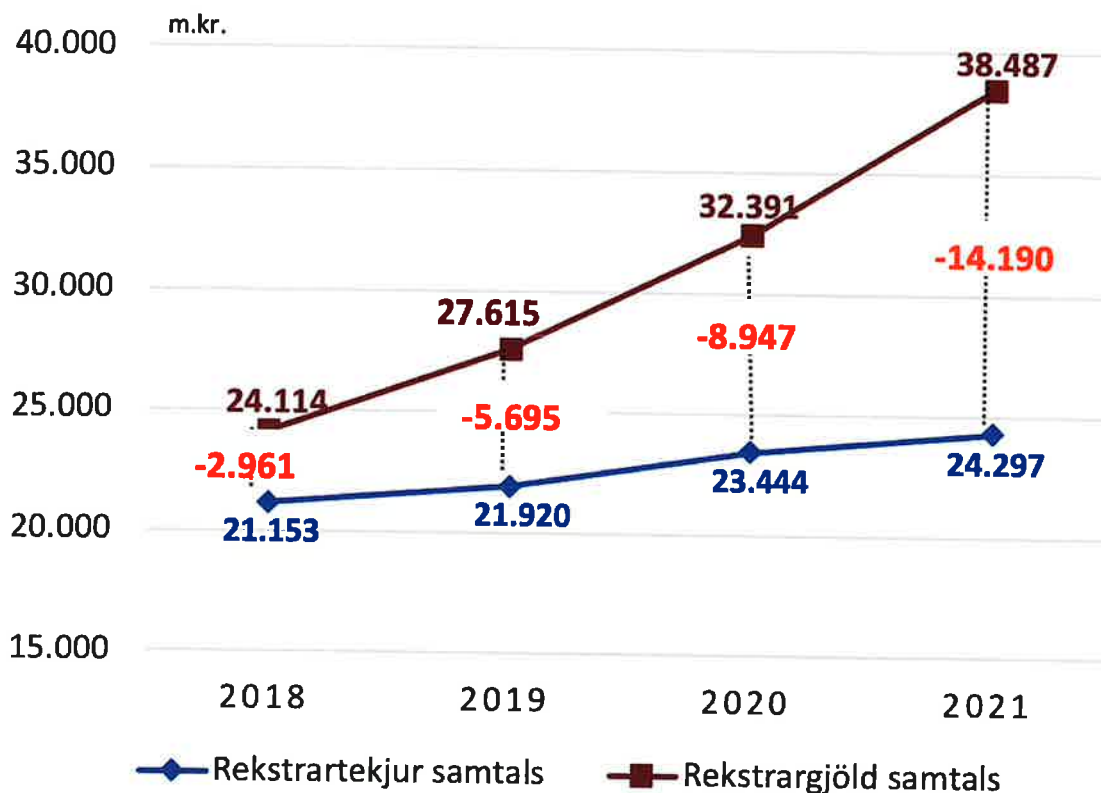
Á tímabilinu aukast rekstrartekjurnar á nafnverði um 34,1% og á móti vaxa rekstrargjöldin um 24,9%.

Þróun reksturs þjónustu 2018-2021

Sumarið 2022 skilaði starfshópur um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk 2018-2020, skýrslu sinni til félags og vinnumarkaðsráðherra. Við vinnslu þessarar skýrslu var óskað eftir uppfærslu á þeim gögnum fyrir árið 2021. Í þessum hluta verður farið yfir kostnaðarþróun við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk árin 2018-2021.

Viðauki V: Almennt um kostnaðarþróun við framkvæmd sértækrar félagsþjónustu við fatlað fólk

Mynd 7 Rekstrartekjur og -gjöld (m.kr.) árin 2018 - 2021

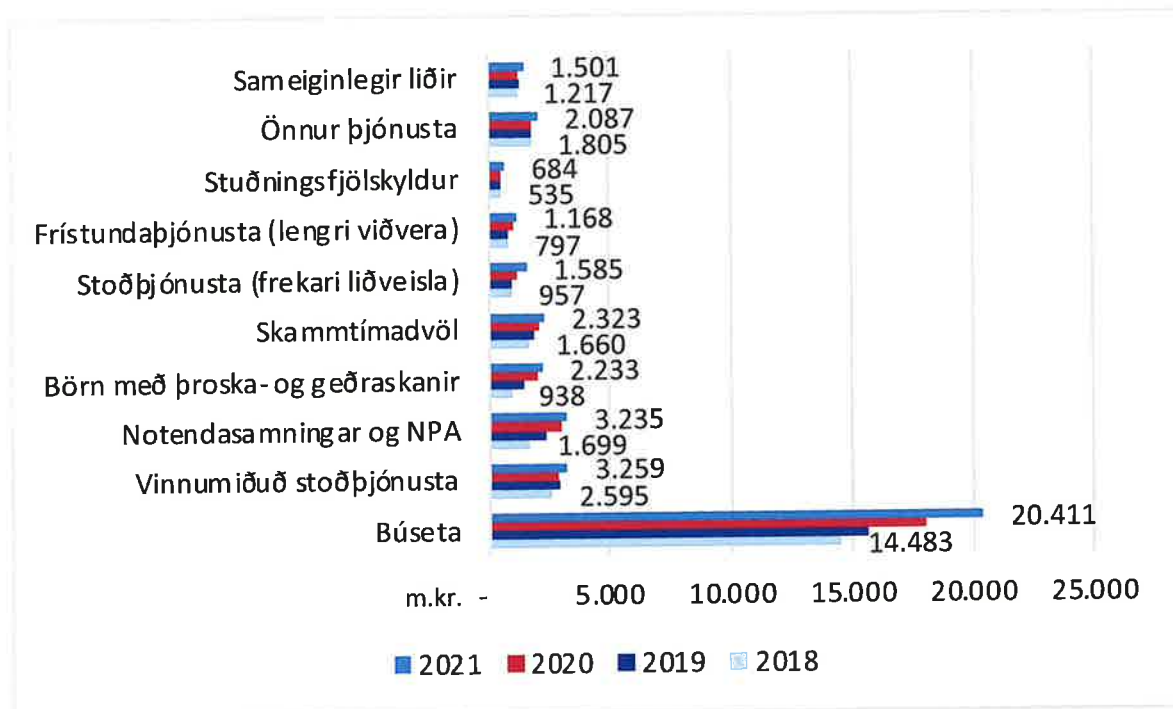


Mynd 7 sýnir þróun rekstrartekna (bláa-línan) og -gjalda (rauða-línan) árin 2018-2021 á verðlagi hvers árs. Afkoma málaflokksins hefur versnað frá árinu 2018 til dagsins í dag. Sem dæmi þá hefðu rekstrartekjur ársins 2021 dugað fyrir rekstrargjöldum ársins 2018. Rekstrargjöld voru 114% af rekstrartekjunum árið 2018 en sama hlutfall var komið í 158% árið 2021.

Uppsöfnuð rekstrarniðurstaða á tímabilinu er 31,8 ma.kr. sem sveitarfélög hafa fjármagnað með öðrum tekjustofnum en upphaflega var áformað um.

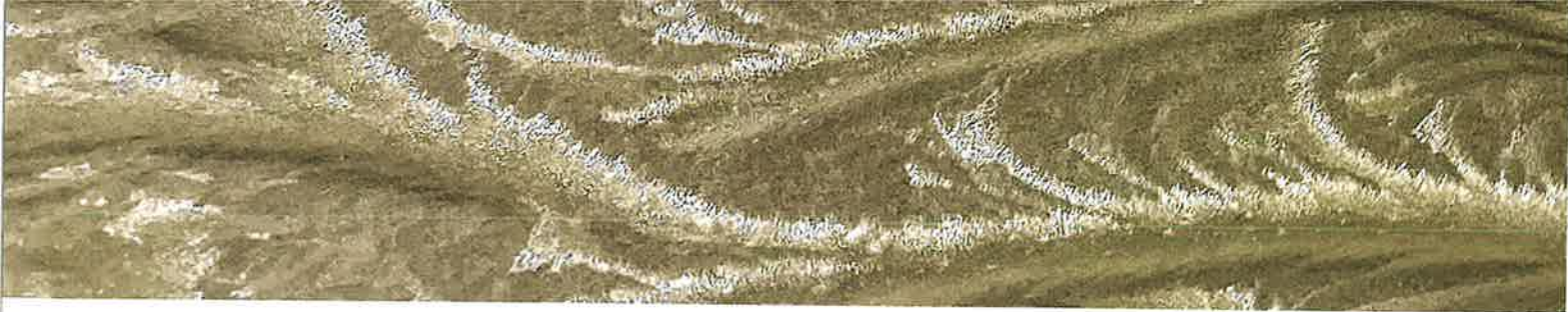


Mynd 8 Skipting rekstrargjalda, (m.kr.) á verðlagi 2021, eftir tegund þjónustu árin 2011-2014

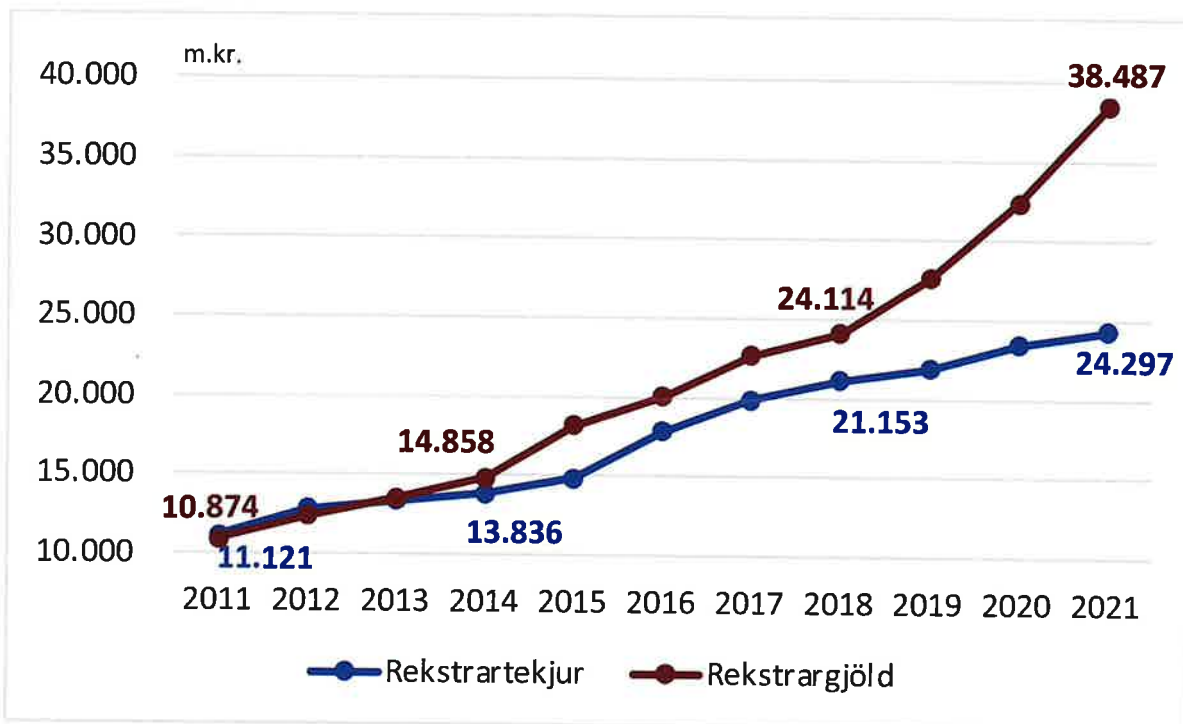


Mynd 8 sýnir lárétt súlurit yfir skiptingu kostnaðar í m.kr. á föstu verðlagi eftir tegund þjónustu árin 2018 - 2021.

Sagan er nánast óbreytt; rekstrargjöld þjónustu í búsetu er langstærsti útgjaldaliðurinn. Raunvöxtur er um 6 ma.kr. milli árana 2018-2021 eða aukning um 40,9%. Nýr útgjaldaliður kemur til sögunnar eftir tilkomu 19., 20. og 21. gr. laga nr. 38/2018 sem fjalla um þjónustu við börn með fjölbættan vanda. Útgjöldin fara úr því að vera 938 m.kr. árið 2018 í 3,2 ma.kr. árið 2021 sem er aukning um 138%. Aðrir kostnaðarliðir aukast á bilinu 16-90% en heildarútgjöldin vaxa á föstu verðlagi um 44,2% á tímabilinu.



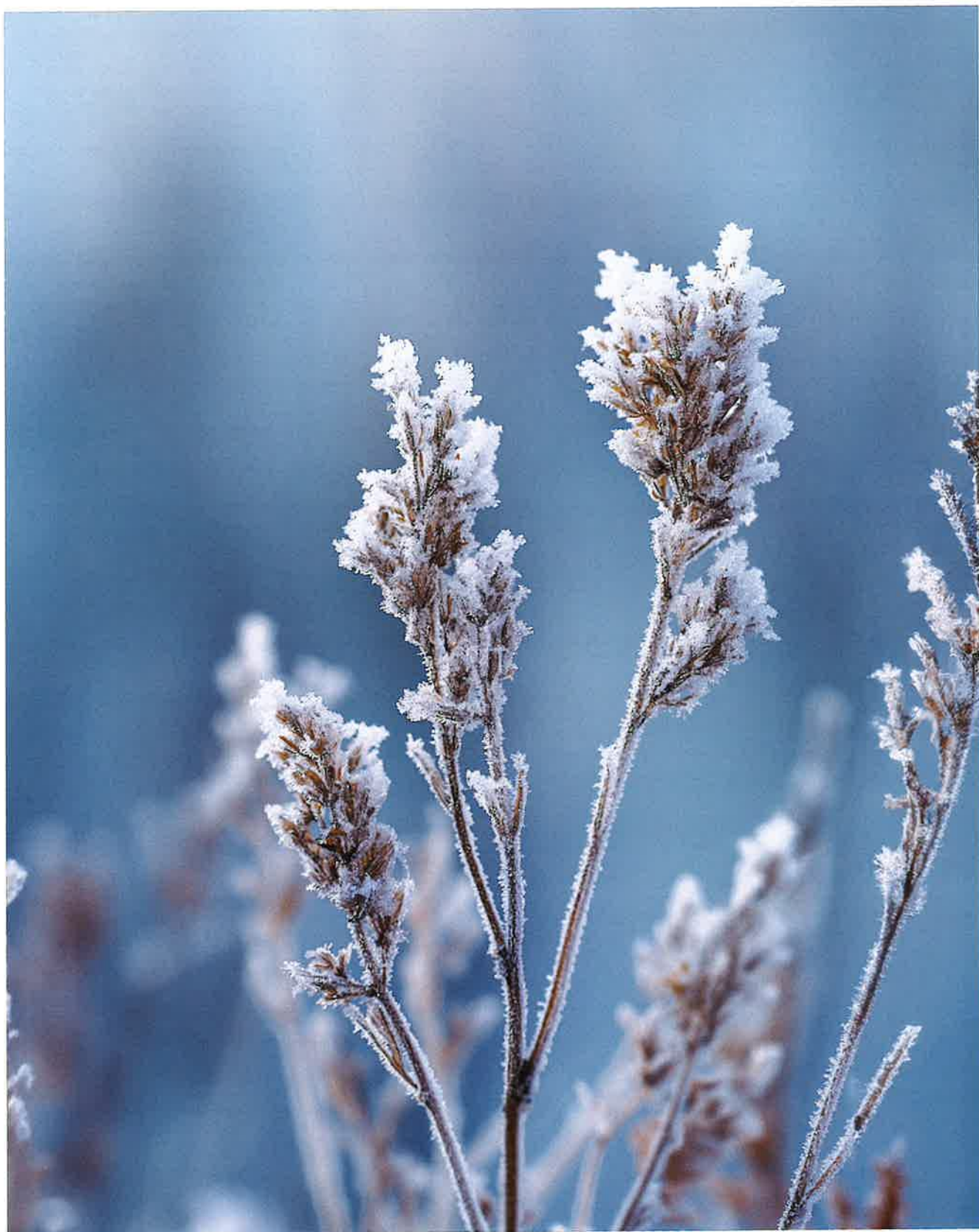
Mynd 9 Samantekt á þróun rekstrartekna og -gjalda í m.kr. á verðlagi hvers árs árin 2011 - 2021



Mynd 9 er samantekið línurit yfir þróun rekstrartekna og -gjalda fyrir árin 2011-2021. Jafnvægi er á milli tekna og gjalda á upphafsárum yfirfærslunnar. Tekjugrunnurinn er viðkvæmur fyrir breytingum á rekstri þjónustunnar og lítið sem ekkert má út af bregða í forsendum kostnaðarmatsins til þess að fjárhagsramminn dugi fyrir rekstri þjónustunnar.

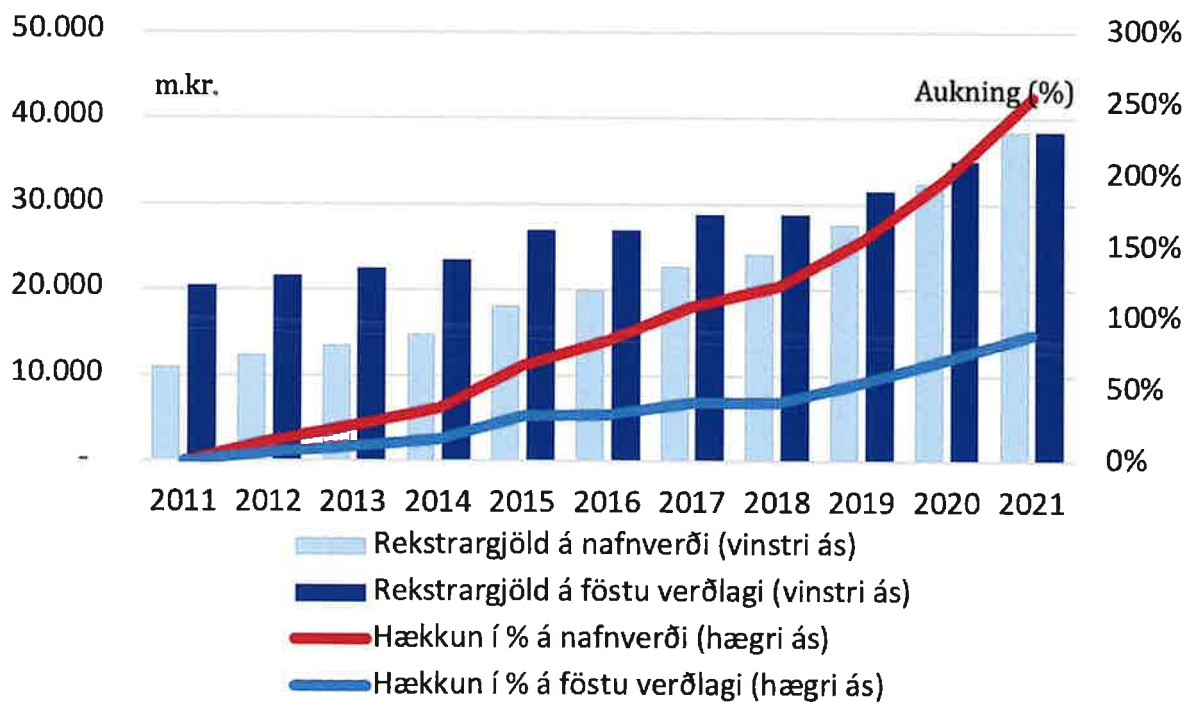
Á árunum 2014 og 2015 versnar niðurstaðan og gjöldin vaxa hraðar en tekjurnar. Með samkomulagi frá árinu 2016 kemst á jafnvægi í vexti tekna og gjalda til ársins 2018 en rekstrarniðurstaðan er neikvæð öll árin.

Eftir árið 2018 hverfur jafnvægið og gjöldin aukast um 60% á meðan tekjurnar vaxa um 15% á nafnverði.



Viðauki VI: Áhrif verðlags- og almennra launahækkana

Mynd 10 Þróun rekstrargjalda á nafnverði og á föstu verðlagi árin 2011 til 2021

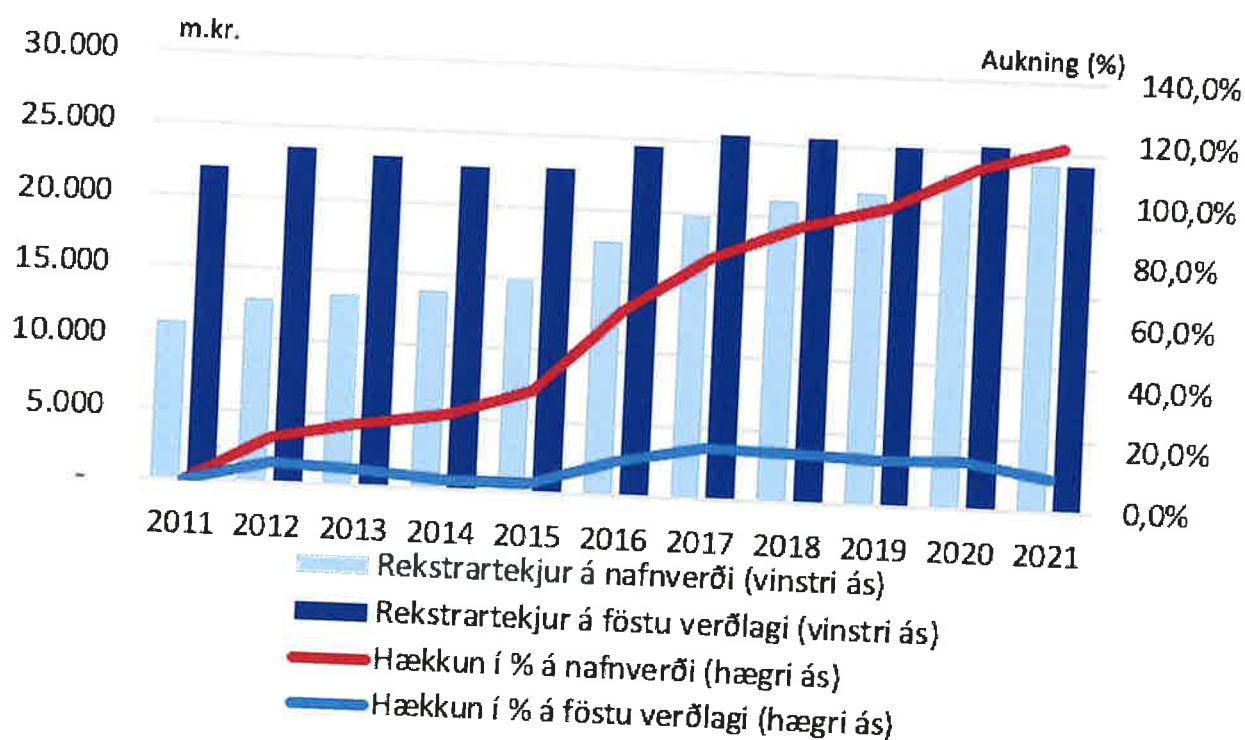


Mynd 10 sýnir þróun rekstrargjalda þjónustu við fatlað fólk á verðlagi hvers árs og á föstu verðlagi miðað við árið 2021. Samanburðurinn sýnir að þær miklu hækkunir sem orðið hafa á gjöldunum má rekja til beinna launa- og verðlagshækkana. Það er að segja útgjöld á verðlagi hvers árs fóru úr 10,9 ma. kr. árið 2011 í 38,5 ma.kr. og aukast þar um 253,9%. Þegar útgjöldunum er snarað yfir á fast verðlag þá er raunhækkun útgjaldanna 88,4% á sama tímabili. Af þessu má dæma að 9,6 ma.kr. eða 24,8% af aukningu útgjalda má rekja til launa- og verðlagsþróunar.

Rekstrartekjur þjónustunnar byggjast fyrst og fremst á greiddu útsvari til sveitarfélaga og að litlum hluta í skatttekjum ríkissjóðs.



Mynd 11 Þróun rekstrartekna á nafnverði og á föstu verðlagi árin 2011 til 2021



Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóður Sveitarfélaga

Mynd 11 sýnir þróun rekstrartekna á verðlagi hvers árs og á verðlagi 2021. Nafnverðshækkun er 118,5% en raunverðshækkun er 10,6% milli árána 2011 til 2021.

Þróun launa hefur hvað mest áhrif á aukningu tekna þjónustunnar. Aðrir þættir vega minna í hækkunina en hafa verður í huga að tekjur aukast ef vinnumarkaðurinn stækkar og fjölgun á sér stað í útsvarsgreiðendum.

Viðauki VII: Áhrif fjölda notenda

Lýsa má þróun á fjölda notenda eftir fjórum mismunandi tímabilum:

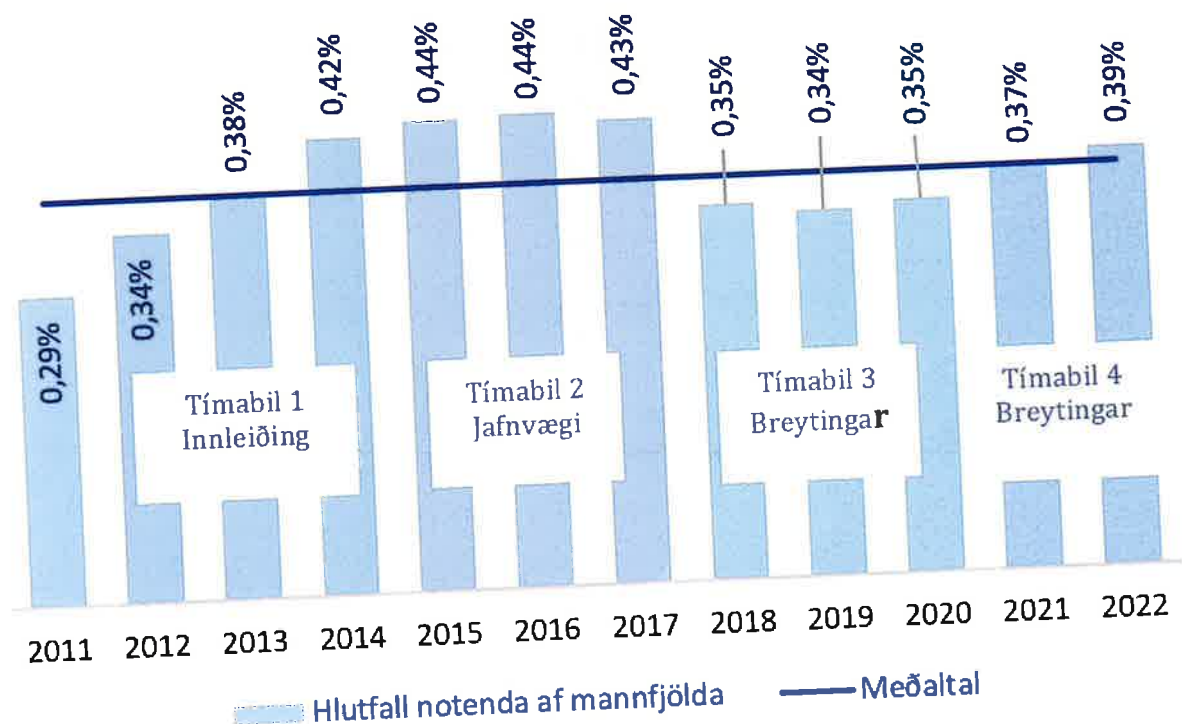
Fyrsta tímabilið einkennist af innleiðingu SIS matsins á árunum 2012-2014. Á því tímabili verður rúmlega 50% í notendahópnum frá árinu 2011.

Á öðru tímabili, árin 2015-2017 næst jafnvægi en þá hægir á fjölgun notenda. Innleiðing SIS matsins lauk í lok árs 2014.

Þriðja tímabilið (2018-2020) sýnir breytingu í fjölda notenda. Gerð var breyting á reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2018. Breytingin fólst í að hætt var að veita fjárveitingar vegna SIS flokks 4 og miðast er við SIS flokk 5 og ofar. Einstaklingar sem tilheyrðu SIS flokkum 4 voru áfram í þjónustu hjá sveitarfélögunum.

Síðasta tímabilið eru árin 2021-2022 en þá voru gerðar breytingar á útreikniaðferð SIS matsins sem leiddi til fjölgunar í hópi notenda og stór hluti þeirra sem féllu undir SIS flokk 4 frá árinu 2017 fóru inni í SIS flokka 5 og ofar.

Mynd 1. Hlutfall notenda af mannfjölda



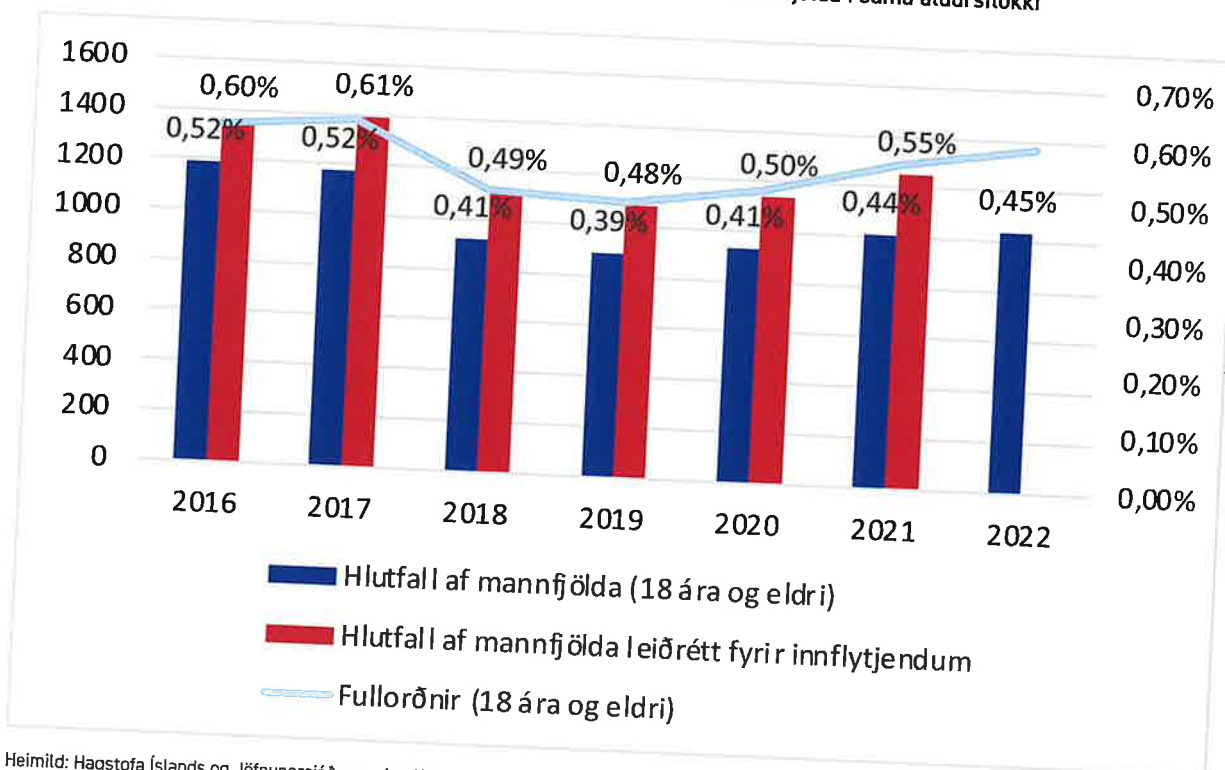
Heimild: Hagstofa Íslands og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Mynd 1 sýnir þróun hlutfalls notenda af mannfjölda. Árið 2011 var hlutfall notenda af mannfjölda 0,29% og hlutfallið nær hámarkið árin 2015 og 2016 og er þá 0,44%. Meðaltal hlutfallsins er 0,37% á tímabilinu en ef frá er talið árið 2011 þá er meðalhlutfallið 0,39%. Af samanburðinum að dæma þá hlutfall 2011 frábrugðið öðrum hlutföllum á tímabilinu.

Árið 2000 kom út skýrsla starfshóps um biðlista eftir þjónustu á vegum félagsmálaráðherra. Í skýrslunni er fjallað um fjölda fatlaðs fólks á aldrinum 16-67 ára í búsetuþjónustu. Fram kom í skýrslunni að 877 einstaklingar (16-67 ára) væru í búsetuþjónustu og að um 150 væru á biðlista eftir að komast í búsetu. Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að 0,6% landsmanna á aldrinum 16-67 ára hefðu þörf fyrir aðstoð við að halda til búsetu eða 1050-1100 einstaklingar á þessu aldursbili.

Í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs er hægt að skoða skiptingu fjölda annars eftir börnum og fullorðinna.

Mynd 2 Fjöldi fullorðinnar (18 ára og eldri) notenda samanborið við mannfjölda í sama aldursflokki



Heimild: Hagstofa Íslands og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga

Mynd 2 sýnir þróun á fjölda fullorðinna (18 ára og eldri) notenda sértækrar félagsþjónustu á árunum 2016-2022, samanborið í hlutfalli við mannfjölda í sama aldursflokki.

Fjöldinn er á bilinu 1300-1400 einstaklingar árin 2016 – 2017 og 2021-2022. Hlutfall fjölda fullorðinna notenda af mannfjölda án innflytjenda í sama aldursflokki er 0,6% árin 2016 og 2017 sem er sambærilegt hlutfalli skýrslu starfshóps um biðlista eftir þjónustu.

Af fyrrgreindum gögnum þá bendir allt til þess að fjöldi notenda sem lagt var til grundvallar 2011 hafi verið vanmetinn. Ef hlutfall notenda væri sambærilegt meðalhlutfalli fjölda notenda af mannfjölda á tímabilinu 2012-2021 þá hefði fjöldi notenda verið 1246 í stað 919 árið 2021. Sé miðað við að fjöldi notenda hefði verið 1246 það árið þá hefði fjölgun notenda verið 12,6% milli árana 2011 – 2021 á sama tíma fjölgaði mannfjölda um 17,7%

Viðauki VIII: Fjárhagsleg áhrif kjarasamninga sveitarfélaga

Betri vinnutími í dagvinnu og vaktavinnu

Vorið 2020 tóku í gildi nýir kjarasamningar hjá hinu opinbera og 1. maí 2021 gekk í gildi betri vinnutími í vaktavinnu.

Fyrir gildistöku betri vinnutíma jafngilti 100% starfshlutfall í vaktavinnu (eitt stöðugildi) 40 klukkustunda vinnuviku. Jafnframt jafngilti hver unnin klukkustund einni klukkustund í vinnuskil (upp í 40 klukkustundirnar) allan sólarhringinn (60 mín. = 60 mín.).

Stytting vinnutíma í vaktavinnustörfum fólst í tveimur þáttum, annars vegar þá fór vinnuvikan úr 40 virkum vinnustundum í 36 virkar klukkustundir og hins vegar þá vegur hver unnin klukkustund utan hefðbundins dagvinnutíma (17:00-08:00) fleiri mínútur upp í vinnuskilin (36 klukkustundir). Í töflu x má sjá hvernig vægi vinnustunda breytist með tilkomu betri vinnutíma í vaktavinnu.

Tafla 1 Vægi vinnuskyldustunda fyrir og eftir styttingu vinnuvikunnar í vaktavinnu.

Fyrir vinnustyttingu				Eftir vinnustyttingu			
	Morgunvakt	Kvöldvakt	Næturvakt		Morgunvakt	Kvöldvakt	Næturvakt
Mán	1	1	1	Mán	1	1,05	1,2
Þri	1	1	1	Þri	1	1,05	1,2
Mið	1	1	1	Mið	1	1,05	1,2
Fim	1	1	1	Fim	1	1,05	1,2
Fös	1	1	1	Fös	1	1,05	1,2
Lau	1	1	1	Lau	1,05	1,05	1,2
Sun	1	1	1	Sun	1,05	1,05	1,2

Heimild: betrivinnutimi.is

Tafla 1 sýnir breytingu á vægi vinnuskyldu fyrir og eftir styttingu vinnuvikunnar. Vægi vinnuskyldustunda stóð óbreytt á morgunvöktum (08:00-17:00) alla virka daga.

Morgunvaktir um helgar og kvöldvaktir fengu aukið vægi í vinnuskyldustundum og vegur hver unnin klukkustund 63 mínútur (60 mín. = 63 mín.). Áhrif þess leiðir til þess að öll störf utan hefðbundins dagvinnutíma vinna hraðar upp í vinnuskil og getur því stýtt vinnuvikuna enn frekar. Áhrifin leiða til aukinnar stöðugilda til að manna vaktir sem fara fram á þessum tíma. Fyrir vinnustyttingu þurfti 1,7 stöðugildi til að manna einn starfsmann á morgunvakt um helgar og kvöldvakt alla daga vikunnar, eftir vinnustyttingu þarf 2,0 stöðugildi. Aukningin er 0,3 stöðugildi eða 17,6%.

Næturvaktir vega þýngst í vinnuskil og vegur hver klukkustund sem unnin er á næturvakt (00:00-08:00) 72 mínútum (60 mín. = 72 mín.). Fyrir vinnustyttingu þurfti 1,4 stöðugildi til að manna einn starfsmann á næturvakt allt árið. Eftir vinnustyttingu þarf 1,9 stöðugildi fyrir sömu vakt, aukning um 0,5 stöðugildi eða 33,33%. Fyrir hver þrjú stöðugildi á næturvakt þarf að bæta við einu stöðugildi til að mönnun vaktar sé óbreytt fyrir og eftir vinnustyttingu.



Áhrif vægi vinnustunda á vinnuskil vaktavinnufólks í fullu starfi geta stýtt vinnuvíkuna niður í 32 klukkustundir. Áhrif vinnustyttingar á rekstur þjónustu sem miðast við mönnum vakta allan sólarhringinn er umtalsverð og getur verið allt 20% samdráttur á vinnuframlagi starfsmanns í fullu starfi eða fyrir hverja fimm vaktavinnustarfsmenn í fullu starfi þarf að bæta upp með einu stöðugildi.

Vaktaálög á næturvakt tóku breytingu, áður var greitt 55% álag fyrir unna klukkustund á næturvakt. Í dag er greitt 65% álag fyrir hverja unna klukkustund á næturvakt frá mánudegi til fimmtudags og frá föstudegi til sunnudags er greitt 75% álag fyrir hverja unna klukkustund.

Tafla 2 Vaktaálag fyrir og eftir vinnustyttingu

<i>Vaktaálag fyrir vinnustyttingu</i>				<i>Vaktaálag eftir vinnustyttingu</i>			
	Morgunvakt	Kvöldvakt	Næturvakt		Morgunvakt	Kvöldvakt	Næturvakt
Mán	0%	33%	55%	Mán	0%	33%	65%
Þri	0%	33%	55%	Þri	0%	33%	65%
Mið	0%	33%	55%	Mið	0%	33%	65%
Fim	0%	33%	55%	Fim	0%	33%	65%
Fös	0%	55%	55%	Fös	0%	55%	75%
Lau	55%	55%	55%	Lau	55%	55%	75%
Sun	55%	55%	55%	Sun	55%	55%	75%

Heimild: betrivinnutími.is

Áhrif kjarasamninganna eru umtalsverð á rekstraraðila sem annast þjónustu sem veitt er allan sólarhringinn. Áhrifin eru eftirfarandi:

- Styttri vinnutími sem kallar á fjölgun stöðugilda
- Breyting á vægi vinnuskyldustunda sem kallar á frekari fjölgun stöðugilda
- Hækkun grunnlauna starfsmanna
- Hækkun vaktaálaga í næturvinnu

Kostnaðarauki vegna vinnustyttingar

Stöðugildum sveitarfélaga í þjónustu við faltað fólk fjölgaði um 287,9 milli ára 2020 og 2021, aukning um 12,5%.

Þegar horft er til mismunandi skipulags vakta í búsetuþjónustu, leiðir betri vinnutími í vaktavinnu til 11-14% aukningar stöðugilda miða við óbreytt skipulag vakta á tímabilinu 1. maí – 31. Desember árið 2021.

Viðauki VIII: Fjárhagsleg áhrif kjarasamninga sveitarfélaga

Reykjavíkurborg bar saman fjölda vinnustunda í búsetuþjónustu milli tveggja tímabila, annars vegar frá 1. maí 2020 til 30. apríl 2021 og hins vegar 1. júní 2021 og 31. maí 2022. Upplýsingarnar voru unnar upp úr upplýsingakerfi Reykjavíkurborgar sem heldur utan um vinnuskil starfsmanna o.fl. Nauðsynlegt var að hreinsa gögnin með tillit til unna vinnustunda. Leiðréttingin tók mið af veikindum, fjárvista vegna covid, yfirvinnubætingu og vægi vinnusklydustunda.

	<i>Fyrir BVV</i>	<i>Eftir BVV</i>
Heildarfjöldi stunda	2.084.583	2.167.674
Yfirvinnu bæting	44.720	-
Vægi vinnusklydustunda	-	97.757
Langtímaveikindi	51.276	50.704
Fjarvistir vegna covid	24.250	29.407
Vinnumagn	1.964.337	1.989.806

Samkvæmt mati frá Reykjavíkurborg þá er leiðrétt vinnumagns aukning milli tímabilanna útskýrð sem aukning á þjónustu t.d. opnun nýs búsetuúrræðis o.s.frv., umrædd aukning var 1,3% milli tímabilanna.

Heildarfjöldi vinnustunda fyrir eitt stöðugildi (innifalið sumarfrí) fyrir betri vinnutíma í vaktavinnu voru 2080 klukkustundir á ári, eftir vinnustyttingu þá var heildarfjöldi vinnustunda kominn í 1872 klukkustundir. Á fyrra tímabilinu voru 944,4 stöðugildi á bak við 1.964.337 klukkustunda vinnumagn. Ef það vinnumagn er umreiknað í samræmi við styttri vinnutíma þá fást 1049,3 stöðugildi, aukning um 11,11%.

Af þessum gögnum að dæma þá er fjölgun stöðugilda (2020-2021) í þjónustu við fatlað fólk að stofninum til vegna betri vinnutíma í vaktavinnu.

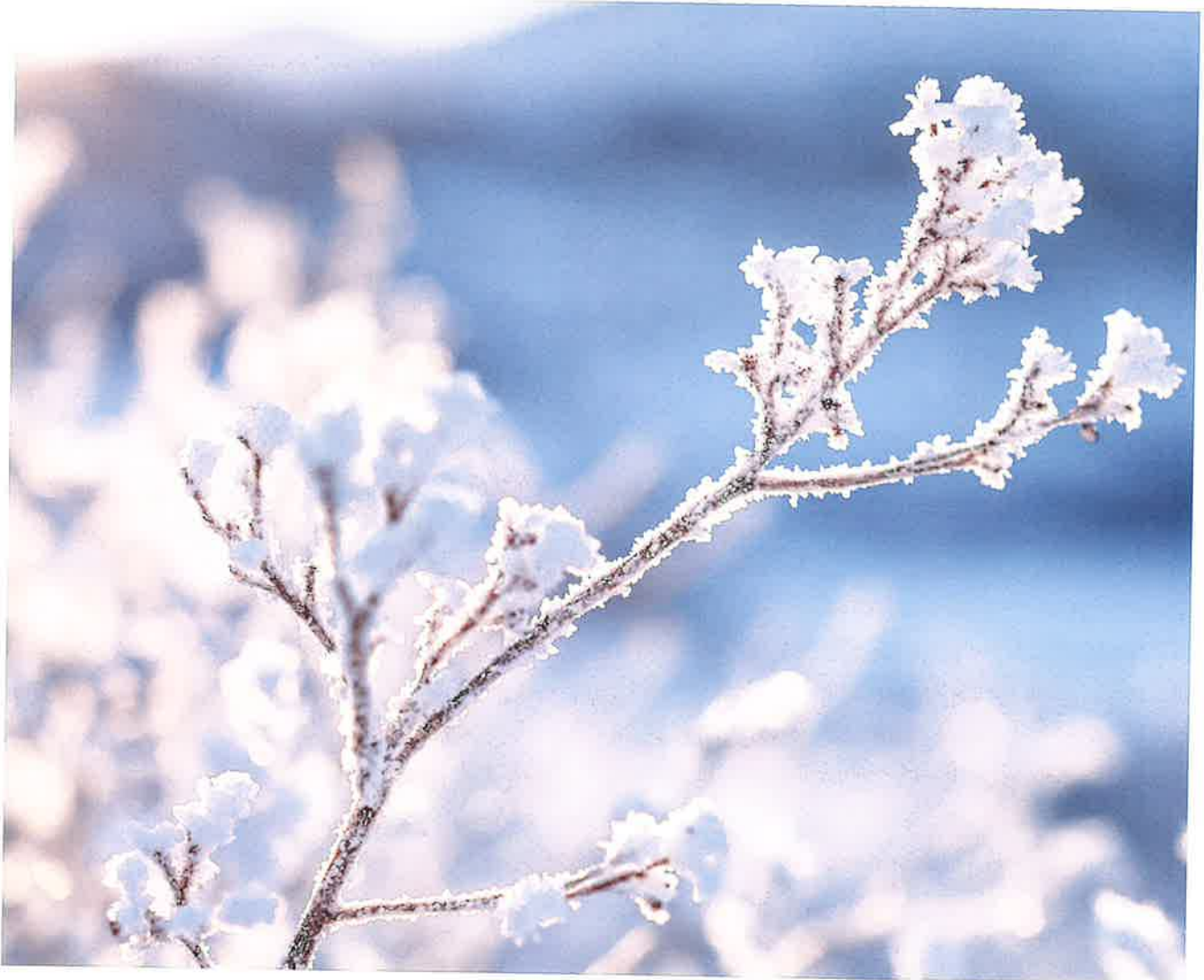
Að teknu tillit til áhrifa Covid faraldursins á rekstur þjónustunnar þá lagði Velferðarsvið Reykjavíkurborg mat á áhrif Covid á laun og launatengd gjöld ársins 2021, sá kostnaður var talinn vera 129 m.kr. á öllu sviðinu. Hlutdeild reksturs málefna fatlaðs fólks af heildarútgjöldum sviðsins voru 65,6%. Út frá því má áætla að kostnaðarauki málaflokksins vegna Covid hafi verið um 85 m.kr. það árið. Með því að uppreikna Covid-kostnað Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fyrir allt landið þá fæst heildarkostnaður upp á 230 m.kr. árið 2021.



Viðauki IX: Hvað er fötlun – breytt skilgreining á grunni SSRF

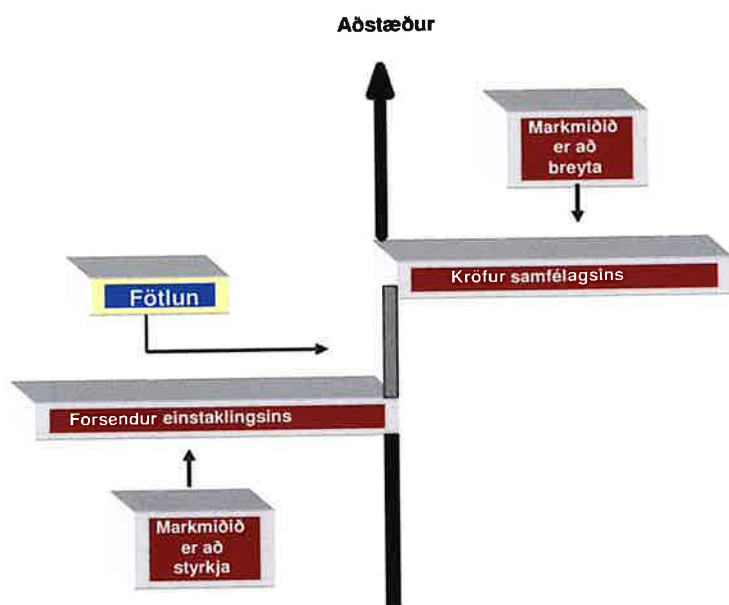
Núverandi staða:

Skilningur á hugtökunum fötlun og að vera fatlaður er höfuðatriði í mótun hugmyndafræði og stefnu í málefnum fatlaðs fólks. Inntak hugtakanna hefur áhrif á samfélagsstöðu og viðhorf til fatlaðs fólks og þau úrræði sem ætlað er að takast á við aðstæður þess. Tvenns konar sjónarhorn eru á fötlun, hið líffræðilega og hið félagslega. Hið fyrrnefnda leggur áherslu á líkamlega eða andlega skerðingu einstaklingsins, frávikid frá því sem talið er eðlilegt. Það er talin meginástæða fötlunarinnar og áhersla lögð á greiningu, endurhæfingu eða umönnun. Lítt er hugað að samspili fötlunar og umhverfis. Félagslega sjónarhornið er andsvar við hinu líffræðilega og gerir skýran greinarmun á skerðingu og fötlun. Sjónum er beint að þeim hindrunum sem fatlað fólk verður fyrir í umhverfinu og á sinn þátt í að skapa fötlunina. Höfuðatriði sé hvaða skilyrði samfélagið býr þeim sem búa við fötlun til að stunda nám og atvinnu, njóta einka- og fjölskyldulífs, menningar og almennra réttinda. Í allri skipan samfélagsins sé jafn brýnt að gera ráð fyrir fötluðu fólki og að finna bót á skerðingunni sjálfri. Fötlun sé þannig einnig afsprengi félagslegra atvika og ábyrgð samfélagsins gagnvart fötluðu fólki rík.





Þótt enginn einn skilningur á fötlun sé ríkjandi á Norðurlöndum né annars staðar hefur verið bent á að þau deili vissum sameiginlegum grundvallarhugmyndum. Megináherstan sé á tengsl fatlaðs fólks og umhverfis þess. Hefur sú nálgun verið nefnd tengslalíkanið eða misræmislíkanið. Meginþættir þess eru að misræmi sé á milli einstaklings og samfélags, umhverfið geri ekki ráð fyrir óvenjulegu fólki. Það sé bundið aðstæðum hvort skerðing á færni verði að fötlun; fötlun sé því afstæð og verði til í samspili einstaklings og umhverfis. Tengslalíkanið eða misræmislíkanið er hér lýst með myndrænum hætti:



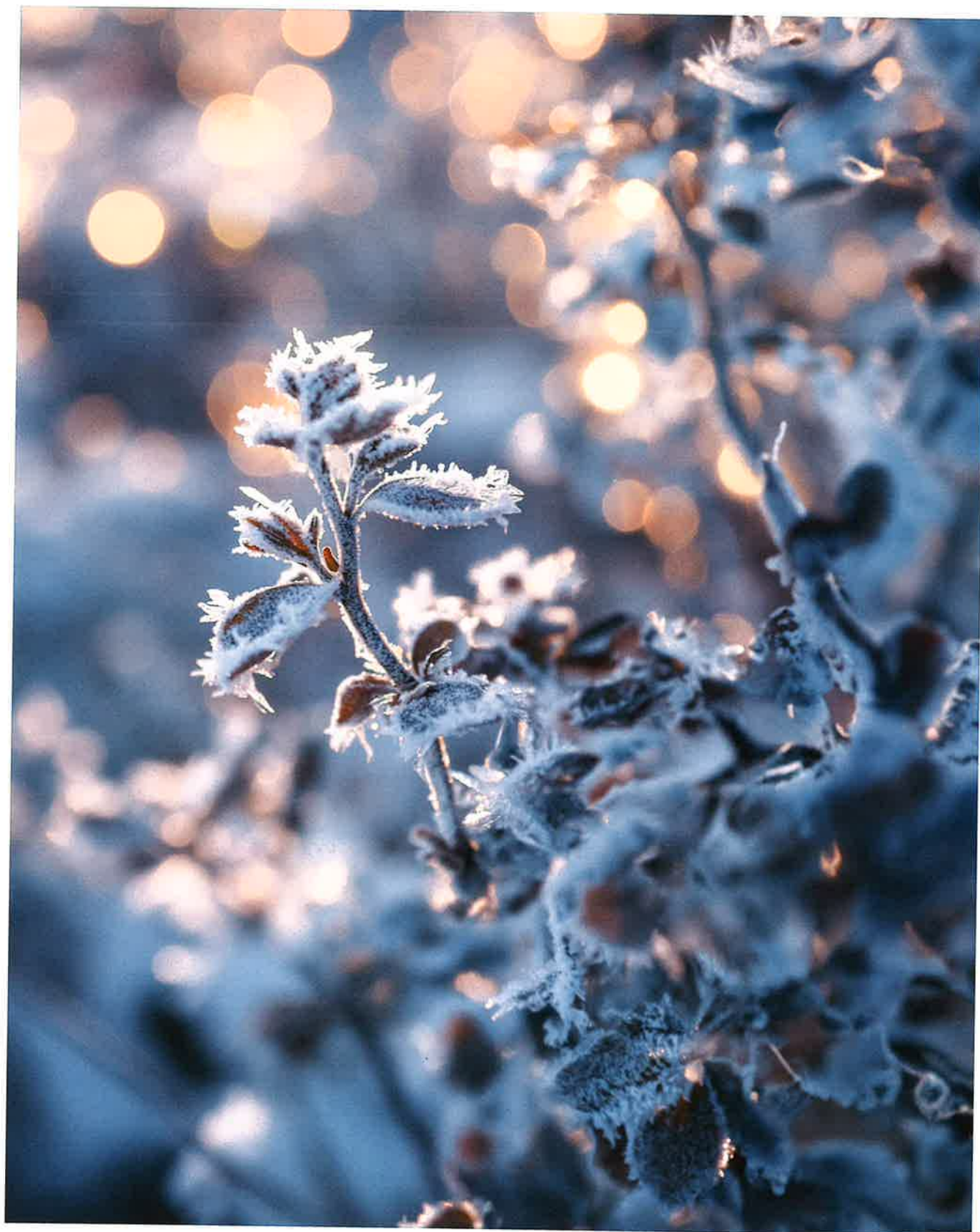
Í miðju myndarinnar er sver ör sem vísar upp. Henni tengjast tveir kassar, hvor sínum megin. Í þeim vinstri, sem er neðar, stendur forsendur einstaklingsins og undir honum er kassi sem vísar upp í hann með ör og í stendur markmiðið er að styrkja. Í þeim hægri, sem er ofar, stendur kröfur samfélagsins og ofan við hann er kassi sem vísar niður í hann með ör. Í þeim kassa segir: Markmiðið er að breyta. Fyrir ofan vinstri kassann er kassi sem í stendur fötlun og vísar ör úr honum á þann hluta miðörvarinnar sem greinir vinstri og hægri kassann að, þ.e. bilið á milli forsendna einstaklingsins og krafna samfélagsins.

Markmið í allri stefnumótun í þjónustu við fatlað fólk á grundvelli misræmislíkansins er því að móta aðgerðir sem breyta kröfum samfélagsins til þeirra en á sama tíma styrkja forsendur/getu þeirra til þess koma til móts við þær kröfur sem samfélagið gerir.

Framtíðarsýnin er í raun sú að hugtakið fötlun verði ekki notað sem yfirhugtak. Framtíðarsýn og -stefna um aðgengi fyrir alla leiði að lokum til þess að fyrst og fremst verði litið til þarfa þeirra sem búa við einhvers konar skerðingu á færni og stuðning samfélagsins til þess að draga úr henni. Þá skipti ekki meginmáli hvers eðlis skerðingin er eða hvaða nafni hún nefnist heldur hvernig brugðist sé við henni.

Í þessu samhengi er eðlilegt að huga að merkingu orðanna öryrki og fatlaður. Spyrja má til dæmis: Eru allir öryrkjar fatlaðir? Hér er þeirri spurningu svarað neitandi. Hins vegar er allt fatlað fólk skilgreint sem öryrkjar.

Viðauki IX: Hvað er fötlun – breytt
skilgreining á grunni SSRF





Með fötlun er átt við það ástand sem skapast þegar einstaklingur þarf fjölþætta þjónustu og aðstoð til langframa vegna alvarlegrar þroskaröskunar eða annarrar röskunar á færni. Hér er miðað við að þjónusta og stuðningur þurfi bæði að vera fjölþættur og langvarandi til þess að fötlun teljist vera til staðar.

Skilgreining laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir skilgreinir því fötlun sem "Afleiðing skerðinga og hindrana af ýmsum toga sem verða til í samspili fólks með skerðingar og umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Skerðingar hlutaðeigandi einstaklings eru langvarandi og hindranirnar til þess fallnar að viðkomandi verði mismunað vegna líkamlegrar, geðrænnar eða vitsmunalegrar skerðingar eða skertrar skynjunar."

Hvort viðkomandi telst falla undir þessi lög byggir því að því að einstaklingur þurfi 15 klst. aðstoð eða meira á viku. Hér má geta þess að viðmiðin milli hinna norrænu landa er hér mismunandi t.d. í Noregi og Svíþjóð þar sem viðmiðin eru sett við 20 klst. eða fleiri áður en til sértækrar þjónustu kemur.

Í samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem íslensk stjórnvöld hafa tekið ákvörðun um að lögfesta á núverandi kjörtímabili er fyrrgreindum meginskilningi fylgt með áherslu á mannréttindasjónarhornið en samningurinn er fyrst og fremst samningur um jafnrétti og bann við mismunun.

Enga almenna skilgreiningu á að finna á hugtakinu fötlun í samningnum. Í 2. mgr. 1. gr. segir þó að til fatlaðs fólks teljist m.a. þeir sem eru með langvarandi líkamlega, andlega eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun og sem verða fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og virka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.

Samantekt dóma og úrskurða er varða túlkun á réttindum fatlaðs fólks

Samband íslenskra sveitarfélaga tók saman efnið.

Hæstaréttardómur 50/2021

A GEGN Mosfellsbæ

A höfðaði mál gegn M og krafðist annars vegar greiðslu miskabóta og hins vegar viðurkenningar á skaðabótaskyldu vegna meðferðar og afgreiðslu M á umsókn hans um notendastýrða persónulega aðstoð samkvæmt lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. A hafði sótt um notendastýrða persónulega aðstoð hjá M 4. október 2018 en þjónusta samkvæmt einstaklingssamningi við A hófst í febrúar 2021. Í dómi Hæstaréttar skaðabótakröfu vísað frá héraðsdómi þar sem ekki var talið að einstaklingurinn hefði lögvarða hagsmuni af því í skilningi 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Hins vegar var fallist á miskabótakröfu A með vísan til þess að takmarkaðar skýringar hefðu komið fram um tafir við meðferð og vinnslu umsóknar hans fram til þess að samningur hans var sendur til ráðuneytis 16. apríl 2020. Við mat á þýðingu tafanna yrði að hafa í huga að allt frá því að umsókn A barst M hafi hann verið í brýnni þörf fyrir skjóta afgreiðslu og M mátti vera það ljóst. Því hefði meðferð umsóknarinnar farið verulega úr skorðum og var M gert að greiða A 700.000 krónur í miskabætur.

Málið fór á annan veg í Landsrétti þar sem Mosfellsbær var sýknaður af öllum kröfum. Þar var einnig ítarleg umfjöllun um að Mosfellsbæ hafi verið heimilt að hafna viðkomandi um NPA-samning þar sem Ríkið staðfesti ekki greiðsluþátttöku sína. Hvað varðar túlkun á ákvæðum laga 38/2018 þá varðar niðurstaða Hæstaréttar fyrst og fremst málshraða. Ekki hafi komið skýringar fyrir því hvers vegna málsmeðferð tafðist svo mikið fram til þess að samningur var sendur til ráðuneytis. Voru notandanum dæmdar miskabætur vegna þess og það talin meingerð gagnvart æru notandans.

Hæstaréttardómur nr. 106/2017

A og S GEGN eignarhaldsfélaginu Eignarhaldstfélaginu Fasteign og Reykjanesbæ

Í málinu kröfðust A og S þess að sveitarfélaginu R og eignarhaldsfélaginu E yrði gert að ráðast í nánar tilgreindar framkvæmdir og úrbætur á tveimur opinberum byggingum til að bæta aðgengi fyrir fatlaða á grundvelli alþjóðaskuldbindinga og stjórnarskrá og öðrum lagareglum er varða fatlað fólk. Í dómi Hæstaréttar kom fram að R hefði fullnægt þeirri skyldu samkvæmt 34. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks að gera sér áætlun um endurbætur á aðgengi opinberra bygginga og þjónustustofnana í samræmi við ákvæði mannvirkjalaga og skipulagslaga sem og reglugerða settra á grundvelli þeirra. Þá hefði R hrundið áætluninni í framkvæmd með ráðstöfun fjár til málaflokksins og þeim breytingum á húsnæði í eigu sveitarfélagsins sem þegar hefði verið ráðist í. Sveitarfélög hefðu samkvæmt 78. gr. stjórnarskrárinnar sjálfstjórn í þeim málum sem löggjafinn hefði falið þeim og þau færu sjálf með forræði eigin tekjustofna. Þau væru því ein samkvæmt stjórnarskrá og lögum bær til að taka ákvarðanir um þess háttar framkvæmdir og úrbætur sem dómkröfurnar lytu að og hefðu svigrúm til að ákveða forgangsöröðun við framkvæmd lögbundinna verkefna. Voru R og E ehf. því sýknað af kröfum A og S.



Úrskurðir kærunefndar velferðarmála sem tengjast notendastýrðri persónulegri aðstoð

1. 19. desember 2022 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 453/2022

Málefni fatlaðs fólks. Málshraði. Ekki fallist á að afgreiðsla Reykjavíkurborgar vegna umsóknar kæranda um notendastýrða persónulega aðstoð hafi dregist óhæfilega í skilningi 4. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Afgreiðsla sveitarfélagsins vegna umsóknar um beingreiðslusamning var ekki í samræmi við málshraðareglu 9. gr. stjórnslulaga.

- Grundvallaratriði hér að það var talið málefnalegt að biða eftir fjármagni frá ríkinu vegna NPA samnings vegna framkvæmdar þjónustu.

2. 25. nóvember 2022 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 476/2022-Úrskurður

Málefni fatlaðs fólks. Felld úr gildi ákvörðun Mosfellsbæjar um að synja umsókn kæranda um notendastýrða persónulega aðstoð. Skilyrði í reglum sveitarfélagsins um að einstaklingur þurfi að hafa náð 18 ára aldri til að geta notið notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar á sér ekki lagastoð.

- Túlkun á ákvæðum um NPA, sem felur í sér að börn eins og aðrir skuli hafa aðgang að þjónustunni, sem er þvert á leiðbeiningar ráðuneytis um sama málefni.

3. 28. október 2021 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 287/2021 - Úrskurður

Málefni fatlaðra. NPA. Felld úr gildi synjun Kópavogsbæjar á beiðni kæranda um samþykki fyrir því að ráða skyldmenni til starfa sem aðstoðarfólk vegna NPA samnings.

- Talið óheimilt að synja því að systkini sem ekki búa með fötluðum einstaklingi skyldu vera aðstoðarfólk vegna NPA samnings.
- Ákvörðun varðandi heimilismann (móður) vísað til nýrrar meðferðar þar sem ekki lá fyrir hversu mikið hlutverk hún ætti að vera með í þjónustunni.

4. 13. september 2021 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 542/2020 - Úrskurður

Málefni fatlaðra. NPA. Felld úr gildi ákvörðun Hafnarfjarðarbæjar um að synja kröfu kæranda um viðbót-argreiðslu vegna NPA samnings. Ákvæði reglna sveitarfélagsins um fjárhæðir fyrir hverja vinnustund leiðir til þess að kæranda er gert ókleift að uppfylla lögbundnar skyldur sínar sem umsýsluáðili samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2018.

- Í þessu máli miðaði Hafnarfjarðarbær launakostnað við launavísitölu, en kjarasamningur í viðkomandi tilviki hafði hækkað umfram launavísitölu og var talið að hafnarfjarðarbæ beri að greiða raunkostnað.

5. 02. september 2021 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 198/2021 - Úrskurður

Málefni fatlaðra. NPA. Felld úr gildi synjun Kópavogsbæjar á beiðni kæranda um greiðslu fyrir 40 tíma á mánuði vegna aðstoðarverkstjórnar. Ekki lagt mat á eða haft samráð við kæranda um hversu marga tíma á mánuði hún þurfi á að halda til þess að geta sinnt verkstjórnarhlutverki sínu

- Sveitarfélaginu var talið óheimilt að festa hámark aðstoðarverkstjórnar við ákveðinn tímafjölda á mánuði. Nauðsynlegt að það færi fram sérstakt mat hvort þörf væri á meira umfangi verkstjórnar. Vantaði í raun könnunina en ekki bara vísa beint til ákvæði reglnanna.

6. 29. október 2020 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 338/2020 - Úrskurður

Málefni fatlaðra. Felld úr gildi synjun Hafnarfjarðarbæjar á beiðni kæranda um breytingu á samningi um notendastýrða persónulega aðstoð. Ekki lagt heildstætt mat á stuðningsþörf kæranda vegna breyttra heimilisaðstæðna.

- Hér er aftur vandamálið að vísað er beint til reglna sveitarfélags sem segi til um hámarksaðstoð, hefði verið nauðsynlegt að leggja sérstakt mat á tilvikið en ekki vísa beint til reglnanna.

7. 15. október 2020 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 320/2020- Úrskurður

Málefni fatlaðra. Felld úr gildi synjun Kópavogsbæjar á beiðni kæranda um viðbótarframlag vegna samnings um notendastýrða persónulega aðstoð. Ekki heimilt að synja beiðni kæranda eingöngu með vísan til fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins.

- Ekki heimilt að vísa til þess að fjárhagsáætlun sveitarfélags heimili ekki frekari útgjöld þegar óskað var eftir endurskoðun á NPA samningi.

8. 15. október 2020 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 317/2020 - Úrskurður

Málefni fatlaðra. Felld úr gildi synjun Kópavogsbæjar á beiðni kæranda um viðbótarframlag vegna samnings um notendastýrða persónulega aðstoð. Ekki heimilt að synja beiðni kæranda eingöngu með vísan til fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins.

- Sama og að ofan.

9. 15. október 2020 / Úrskurðarnefnd velferðarmála - Félagsþjónusta og húsnæðismál

Mál nr. 290/2020 - Úrskurður

Málefni fatlaðra. Felldar úr gildi synjanir Kópavogsbæjar á umsóknum kæranda um sólarhringsþjónustu í formi notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar og greiðslu fyrir aðstoðarverkstjórnanda. Ekki heimilt að synja umsóknum kæranda eingöngu með vísan til fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins.

- Sama og að ofan.







