



Umsögn

Efni: Framkvæmd kostnaðarmats lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla 2014-2018

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Fjármálastjóri

Fjármálaskrifstofu hefur verið falið að gera umsögn um minnisblað Sambands íslenskra sveitarfélaga (hér á eftir stýtt *Sambandið*) um „Framkvæmd kostnaðarmats lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla 2014-2018“.

1. Leikreglur

Í minnisblaði Sambandsins eru raktar mikilvægar leikreglur um fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Grunnreglurnar eru í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 en einnig í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015.

Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga ber að meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla á sveitarfélög ef þau hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög og ber hlutaðeigandi ráðherra ábyrgð á að þetta sé gert og kynnt Sambandinu. Ráðuneyti sveitarstjórnarmála skal árlega taka saman yfirlit um kostnaðarmat samkvæmt 129. gr. og gera grein fyrir ef ágreiningur er við Sambandið um kostnaðarmatið.

Samkvæmt 66. gr. laga um opinber fjármál ber ráðherra, sem leggur fram frumvarp til laga eða drög að reglugerð eða öðrum fyrirmælum, að leggja fjárhagslegt mat á þessar tillögur og birta með í greinargerð. Frumvarp ráðherra þarf að rúmast innan fjárlaga og fjármálaáætlunar ella fær það ekki afgreiðslu. Þetta eru leikreglurnar í lögum um opinber fjármál. Sveitarfélögin heyra líka undir þessi sömu lög og þeim er að sönnu óheimilt að stofna til útgjalda sem ekki eru fjármögnuð, sbr. 62. og 63. gr. laga nr. 138/2011.

Einn höfuðtilgangur laga um opinber fjármál er að leggja grunn að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma, sbr. 4. gr. laganna. Það kallar á ábyrga fjármálastjórn ríkisins, bæði í fjármálastjórn ríkisins og fjárhagslegum samskiptum ríkisins við sveitarfélögin. Það ætti að fyrirbyggja að ríkið með lagasetningu, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum, taki ákvarðanir sem skylda sveitarfélög til að veita ákveðna þjónustu án þess að þeim sé tryggð full fjármögnun á auknum verkefnum.

Þannig renna bæði sveitarstjórnarlög og lög um opinber fjármál styrkum stoðum undir þær leikreglur sem gilda um fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Framkvæmd ríkisins á þessum skýru lagaákvæðum hefur ekki verið í samræmi við lagaskyldur. Ríkið hefur í mikilvægum ákvörðunum vanrækt þá skyldu gagnvart sveitarfélögunum með meta fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa og annarra áforma ríkisins á fjárhag sveitarfélaga og tryggja þeim fjármuni til að mæta breyttum skyldum. Þetta kemur að hluta til fram í minnisblaði Sambandsins og er að hluta rakið í þessari umsögn.



2. Framkvæmd kostnaðarmats skv. minnisblaðinu

Í minnisblaði Sambandsins er farið yfir fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga og einkum skoðað hvort að ríkið hafi sinnt skyldu sinni varðandi gerð kostnaðarmats á lagafrumvörpum og reglugerðum sem snerta fjárhag sveitarfélaga og hvort samstaða hafi náðst milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmatið.

Í minnisblaði Sambandsins er farið yfir framkvæmd kostnaðarmats skv. 129. gr. laga nr. 138/2011 og samkomulagi við Sambandið fyrir árin 2014–2018. Þetta efni er ekki endurtekið hér enda talar minnisblaðið fyrir sig sjálft. Ríkið er í minnisblaðinu með almennum hætti að mikið skorti á að þessum leikreglum sé fylgt af ríkinu og að SÍS hafi ítrekað gengið eftir að ríkið bæti ráð sitt að þessu leyti. Í minnisblaðinu er ekki gerð heildarsamantekt á stöðunni en í fylgiskjölum minnisblaðinu er tekin saman einfölduð samantekt varðandi gerð kostnaðarmats vegna lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla. Minnisblaðið er gagnlegt á margan hátt en þyrfti að vinna mun lengra eins og fram kemur í niðurlagi þess.

3. Lagafrumvörp og stjórnvaldsfyrirmæli sem hafa haft mikil og neikvæð áhrif á fjárhag Reykjavíkurborgar

Kostnaðarmat fylgir oft ekki frumvörpum að lögum sem snerta sveitarfélög fjárhagslega og ekki eru tilgreind í minnisblaði Sambandsins. Svo virðist sem ráðherrar telji sig geta geti lagt fram lagafrumvörp um þjónustu sem sveitarfélög eiga að veita án kostnaðarmats eða með illa unnu kostnaðarmati á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög sem sveitarfélögin eiga að bera halla af. Dæmi eru um að slík frumvörp fari frá ríkisstjórn til alþingis og að þau hafi fengið afgreiðslu úr nefndum þrátt fyrir að kostnaðarmat skorti og þrátt ábendingar sveitarfélaga um kostnaðaraukninguna. Þetta er athyglisvert í ljósi þeirrar skýru reglu sem gildir í 66. gr. laga um opinber fjármál og í algerri mótsögn við hana.

Hér að neðan eru tekin dæmi um Lagafrumvörp og stjórnvaldsfyrirmæli sem hafa haft mikil og neikvæð áhrif á fjárhag Reykjavíkurborgar.

3.1. Þjónusta við fatlað fólk

Sú löggjöf sem hefur haft hvað mest fjárhagsleg áhrif á starfsemi Reykjavíkurborgar og margra annarra sveitarfélaga á seinni árum eru lög frá 2010 varðandi flutning á þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga. Hér er átt við lög nr. 152/2010 um breytingu á lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra með síðari breytingum og tengda lagasmíð, ekki síst breytingar á lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga með síðari breytingum vegna fjármögnunar á tilfærslunni. Framkvæmd þjónustunnar var flutt til sveitarfélaga en yfirstjórn skyldi vera áfram hjá ráðherra og þannig raunverulegt ákvörðunarvald yfir málaflokknum og þá sérstaklega kröfum um þjónustuveitinguna. Meginmarkmið tilfærslunnar var að stuðla að samþættingu félagslegrar þjónustu við íbúa sveitarfélaganna og stuðla þannig að heildstæðari og um leið bættri þjónustu við einstaklingana sem þurfa á þessari þjónustu að halda í daglegu lífi.

Samkvæmt samkomulagi ríkisins og Sambandsins frá 6. júlí 2010, „samkomulag um fjárhagsramma yfirfærslunnar“, var bæði ábyrgð á þjónustunni og fjármögnun hennar færð frá ríki til sveitarfélaga og



fyrirkomulag fjármögnunar átti að tryggja sveitarfélögum „*sanngjarnan fjárhagsramma*“ í gegnum hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,2% og sérstökum framlögum á fjárlögum sem ætlað var að nýta í þróun á notendastýrðri persónulegri aðstoð til að eyða biðlista eftir þjónustu við fatlað fólk sem og hugsanlegan viðbótarkostnaði sem félli til vegna færslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga.

Fljótlega eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi fjársveldi hjá ríkinu, bæði hvað varðar launakostnað og aðstöðu. Reykjavíkurborg varð á grundvelli jafnlaunastefnu sinnar að tryggja starfsmönnum í málaflokknum sambærileg kjör og starfsmenn borgarinnar í sambærilegum störfum njóta. Þetta jók strax kostnað til muna. Frá yfirfærslu hefur velferðarráðuneytið aukið við þjónustukröfur á margan hátt og vaxandi halli hefur verið hjá Reykjavíkurborg á þessum rekstri. Endurskoðun á fjármögnun málaflokksins 2015 leiddi til um 1,4 milljarða aukningu á ráðstöfunarfé Jöfnunarsjóðs sem hefur alls ekki dugað til að tryggja fjármögnun málaflokksins hjá Reykjavíkurborg.

Á árinu 2018 reyndist áfram vera mikill halli á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk. Útgjöld borgarsjóðs námu um 10,6 ma.kr. en fjármögnun úr Jöfnunarsjóði, þjónustugjöld og útsvarshluti vegna þessarar þjónustu námu um 7,8 ma.kr. og ófjármögnuð útgjöld námu þannig um 2,8 ma.kr. á árinu 2018.

Ástæður hallareksturs eru margar en meðal þeirra eru annars vegar stöðugt vaxandi kröfur velferðarráðuneytisins um aukna þjónustu sem birtast í formi laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla og hins vegar fyrirkomulag fjármögnunarinnar. Það felst í því að sveitarfélögin skipta með sér potti hjá Jöfnunarsjóði sem byggir alls ekki á kostnaðarmati á veitingu þjónustunnar heldur ákveðnu hlutfalli af útsvarsstofni. Þessi pottur hrekkur alls ekki fyrir útgjöldum. Þannig var færslan á þessari þjónustu vanfjármögnuð frá upphafi. Að mati undirritaðs stenst þetta fyrirkomulag alls ekki lög um opinber fjármál.

Hallinn á rekstri málaflokksins hjá Reykjavíkurborg á árinu 2018 nam 2,8 ma.kr. en uppsafnaður halli fyrir tímabilið 2011-2018 nam um 9,1 ma.kr. sbr. tafla 1 hér að neðan:

Tafla 1:

Rekstur þjónustu við fatlað fólk í Reykjavík	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tekjur skv. ákvæðu laga um fjármögnun þjónustunnar	4.153	4.804	5.098	5.246	5.993	6.656	7.279	7.790
Rekstrargjöld	4.430	4.868	5.512	6.233	7.074	8.018	9.385	10.597
Tekjur umfram gjöld	-277	-64	-414	-987	-1.081	-1.362	-2.106	-2.807
Uppsafnaður mismunur	-277	-341	-755	-1.742	-2.823	-4.185	-6.291	-9.098

Í fjárlagafrumvarpi vegna ársins 2019 kemur fram að gert er ráð fyrir að auka enn þjónustukröfur með tilheyrandi útgjaldauka fyrir sveitarfélögin án þess að fram komi hvort og þá hvernig þessum kostnaðarauka verði mætt. Hér má nefna sem dæmi fullgildingu á samningi Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Á árinu 2018 voru lögð fram tvö mikilvæg frumvörp í þessum málaflokki, annars vegar frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og hins vegar frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 m.s.br. Í umsögn Reykjavíkurborgar til velferðarnefndar alþingis (fskj. 1) er rakið hvaða viðbótarskyldur eru lagðar á sveitarfélagið án þess að þær séu kostnaðarmetnar og fjármögnun tryggð fyrir þeim. Bent var á að samþykka þessara



lagafrumvarpa myndi geta leitt til mikils kostnaðarauka m.a. vegna ákvæða um búsetu (9. gr.), ákvæða um afnám herbergjasambýla, ákvæða auknar skyldur vegna NPA (11. gr. og ákvæði til bráðabirgða), ákvæða um aukna þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur (13. gr.), ákvæða auknar kröfur um frístundaþjónustu (16. gr.) og ákvæða auknar kröfur vegna búsetu barna utan heimilis (21. gr.) svo dæmi sé nefnd. Hjálögð tafla 2 sýnir nokkur atriði sem skv. umsögninni eru ófjármögnuð:

Tafla 2:

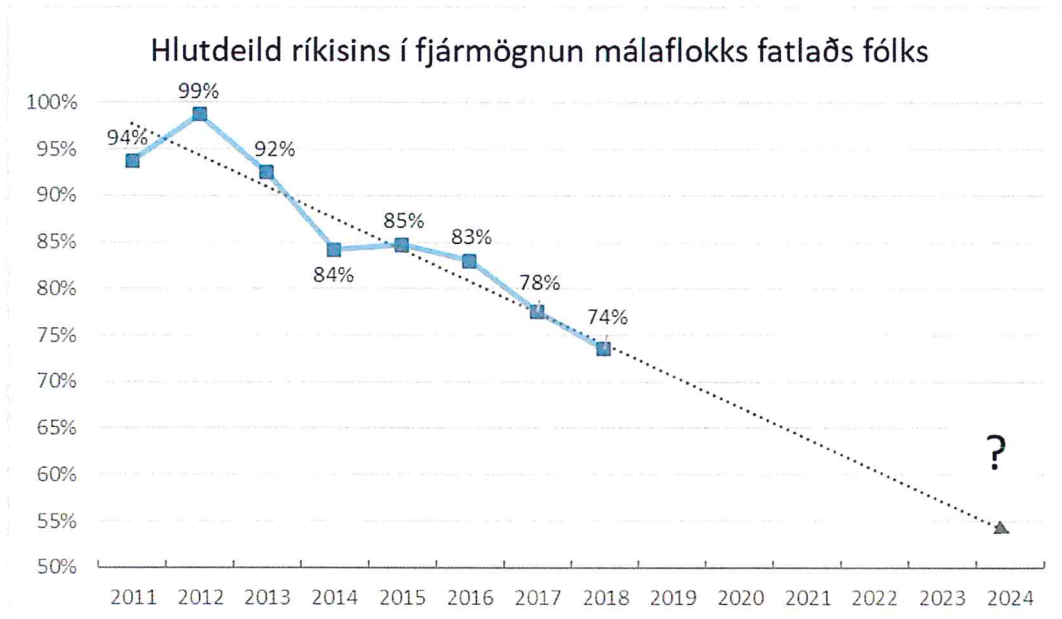
Grein frumv	Efnisákvæði	Fjárhæð á ári mkr
9. gr.	Áætlaður útgjöld við að eyða bíðlistum vegna sértækra búsetuúrræða á bilinu 2.200-2.700 mkr	2.700
	Áætlað útgjöld ef allir sem nú búa (2017) í sértækum húsnæðisúrræðum gera kröfu um sérþýli með sólarhringsþjónustu	11.500
br.b.ákvæði	Áætluð útgjöld ef herbergjasambýli verður afnumið á bilinu 230-290 mkr	290
br.b.ákvæði	Áætlaður heildarviðbótarkostnaður vegna fjölgunar NPA samninga yfir 5 ára tímabil áætlað á bilinu 3.600-14.400 mkr	3.000
16.gr.	Áætlaður kostnaður vegna frístundaþjónustu (JS greiðir 89 mkr á ári til allra sveitarfélaganna), 2017 tölur	420

Eins og taflan sýnir gætu ofangreindir liðir kostað borgina mörg hundruð milljónir í viðbótarútgjöld á ári en ráðherra hefur sýnilega hvorki hvorki talið tilefni til að kostnaðarmeta né að endurskoða tekjustofna sveitarfélaga til að fjármagna þessi fyrirheit. Í frumvörpunum sem voru lögfest 2018 án teljandi breytinga varðandi ofangreind atriði er víða að finna orðalag varðandi skyldur sveitarfélöganna sem er opið og óljóst og ætlað til að skapa væntingar hjá notendum. Þannig lagaákvæði eru óásættanlegt fyrir sveitarfélögin sem eiga að veita þjónustuna. Lagðar eru auknar kröfur á herðar sveitarfélögunum hvað varðar þá þjónustu sem um ræðir og gera verður þá kröfu að unnið sé ítarlegt kostnaðarmat á fjárhagslegum áhrifum þeirra og að ríkið tryggi fulla fjármögnun þessara verkefna. Ofangreind vinnubrögð stríða bæði gegn 129. gr. sveitarstjórnarlaga og lögum um opinber fjármál þar sem verið að velta margháttuðum og kostnaðarsömum skyldum á sveitarfélögin.

Með samþykkt frumvarpanna 2018 var notendastýrð persónuleg aðstoð NPA lögfest en áður hafði verið um tilraunaverkefni að ræða. Hlutur ríkisins í þessari þjónustu átti til næstu ára aðeins að nema ríflega fimmtungi af útgjöldum sveitarfélaganna til NPA. Með lögfestingunni á þessu ákvæði sá ríkið fyrir sér að þessi þáttur þjónustunnar færi hratt vaxandi en sveitarfélögin gerð ábyrg fyrir mestum hluta af fjármögnuninni. Það getur ekki samræmst lögum um opinber fjármál.

Mynd hér að neðan, mynd 1, sýnir stöðugt minnkandi hlutdeild fjármögnunar úr Jöfnunarsjóði og hlutdeildar í útsvarstekjum á móti rekstrarkostnaði borgarinnar vegna þjónustu við fatlað fólk 2011-2018.

Mynd 1:



3.2. Ráðstöfun séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána

Frumvarp til laga um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar var lagt fram á alþingi 2014. Með frumvarpinu átti að skapa úrræði fyrir þá sem skulduðu vegna húsnæðiskaupa sem fólst í heimild til að ráðstafa séreignarsparnaði inn á veðlán sem tekin voru vegna öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Þessi leið átti að fela í sér skattleysi á nýtingu séreignarsparnaðarins í þessu skyni og átti að gilda í 3 ár vegna ráðstöfunar iðgjalda inn á lán en í fimm ár vegna húsnæðissparnaðar.

Í fjárlögum ársins 2014 er gert ráð fyrir 20 ma.kr útgjöldum vegna þessa málefnis en stefna stjórnvalda er að nettóáhrif á ríkissjóð verði lítil sem engin. Í áliti skrifstofu opinberra fjármála segir meðal annars að í frumvarpinu séu ekki allar forsendur aðgerðanna afmarkaðar fyrir fram með þeim hætti að beinlínis verði ráðið af ákvæðum þess hver hugsanlegur heildarkostnaður ríkissjóðs gæti orðið. Ekkert kostnaðarmat er gert á þessari aðgerð á fjárhag sveitarfélaga. Það var mat ráðuneytisins að útsvarstekjutapi sveitarfélaganna yrði mætt með afleiddum áhrifum bankaskattsins á tekjustofna sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð.

Í umsögn Reykjavíkurborgar (hjál.) til alþingis kemur fram að Reykjavíkurborg taldi útsvarstekjutap sitt vegna skattfrjálsrar greiðslu séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nema alls u.þ.b. 3,4 -4,6 ma.kr vegna tímabilsins 1. júlí 2014 til 30. júní 2017 sem var upphaflegt gildistímabil laganna. Þetta úrræði var síðan framlengt til tveggja ára eða til og með 30. júní 2019 með umtalsverðu viðbótartekjutapi fyrir borgarsjóð. Reykjavíkurborg gerði skýlausa kröfu um að þetta tekjutap yrði bætt. Í umsögninni er bent á að jafnvel þótt bankaskattstekjur ríkisins kunni að skila auknum tekjum til Jöfnunarsjóðs þá færu þær að óverulegu leyti til borgarinnar og raunar ekkert sérstaklega til þeirra sveitarfélaga sem yrðu fyrir tekjutapinu. Þess vegna var krafa borgarinnar að tekjutapinu yrði mætt sérstaklega. Eftir margar



atrennur voru samþykkt lög sem fólu í sér sérmeðferð á bankaskattstekjunum sem skyldi skipt eftir hlutfalli hvers sveitarfélags í útsvarstekjustofninum. Það þýddi að Reykjavíkurborg fékk aðeins um **244 mkr** upp í sitt tap sem var í raun algerlega óásættanleg niðurstaða að ríkið skyldi með þessu hætti ráðstafa lögbundnum tekjum sveitarfélaga.

Á árinu 2016 var lögfest frumvarp til laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð (l. 111/2016). Í reifun Sambandsins á fjárhagsáhrifum þessara aðgerða á sveitarfélögin segir:

Núgildandi úrræði (ráðstöfun iðgjalda í séreignarsparnað) kostar sveitarfélögin allt að 1,6 ma.kr. á ári í töpuðum útsvarstekjum. Þessi ráðstöfun hefur gilt í 3 ár og valdið kostnaðaráhrifum á þeim tíma upp á 4,8 ma.kr. Framlenging úrræðisins til tveggja ára kostar allt að 3,2 ma.kr. til viðbótar, þ.e. 1,6 ma.kr. á ári 2017 - 2018. Áætla má að úrræðið „fyrsta fasteign“ kosti sveitarfélögin um 7,2 ma.kr. yfir tíu ára tímabil, eða 720 m.kr. á ári. Samtals gæti niðurstaðan orðið sú að á gildistíma umræddra úrræða verði sveitarfélögin af útsvarstekjum sem nemur um 10 ma.kr. Að fengnum frekari upplýsingum frá Ríkisskattstjóra verða þessar áætlanir endurskoðaðar, en tekið skal skýrt fram að hér er um áætluð heildaráhrif að ræða en ekki hvernig samanlögð áhrif koma út, metin gagnvart hverju sveitarfélagi fyrir sig. Þá munu sveitarfélögin einnig bera kostnað af úrræðinu í gegnum hærra mótframlag þeirra sem vinnuveitenda til viðbótarlífeyrissparnaðar starfsmanna.

Samkvæmt uppfærðu mati Sambandsins er tekjutap sveitarfélaga vegna þessara lagabreytinga um 2 ma.kr. á ári. Ef gert er ráð fyrir að hlutdeild Reykjavíkurborgar sé sú sama og í hlutdeild íbúafjölda þá má gera ráð fyrir að borgin verði af útsvarstekjum sem nema um 700-750 mkr á ári. Ætla má því að útsvarstekjutap borgarinnar vegna skattfrjálsrar greiðslu séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nemi þannig alls u.þ.b. 5,0 ma.kr vegna tímabilsins 1. júlí 2014 til 30. júní 2021.

Þessi frumvörp fólu sér aðgerðir sem vógu að tekjustofnum sveitarfélaga án þess að skýrt tilefni væri til. Ríkissjóður stóð afar vel og þurfti ekki á aðstoð sveitarfélaganna við að niðurgreiða þungar byrðar almennings vegna húsnæðislána. Draga verður í efa að þessi aðgerð ríkisins, þ.e. að veikja tekjustofna sveitarfélaga vegna aðgerða ríkisins í þágu skuldugra húsnæðiseigenda, samræmist lögum um opinber fjármál.

3.3. Breytingar á Lífeyrissjóði starfsmanna sveitarfélaga

Frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (l. nr. 127/2016) var ætlað að samræma lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og og starfsmanna á almennum markaði. Með lögfestingu frumvarpsins var þáverandi A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og A-deild Brúar lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga lokað og krafa gerð um uppgreiðslu áfallinna sem og væntanlegra skuldbindinga (lífeyrisauka og varúðarsjóður) til að tryggja óbreytt réttindi lífeyrisþega og sjóðfélaga sem orðnir voru 60 ára og með 31. maí 2017. Þá var lögfest að tekin skyldi upp aldurstengd ávinnsla lífeyrisréttinda og lífeyrisaldur hækkaður í 67 ár frá 1. júní 2017.

Þessar breytingar voru gerðar í samráði við Sambandið.

Lögin kölluðu á geysilega há framlög sveitarfélaganna til Brúar vegna uppgjors á áföllnum skuldbindingum, framlögum í lífeyrisaukasjóð og framlögum í varúðarsjóð, alls um 45 ma.kr. Framlög borgarsjóðs námu um 14,7 ma.kr. Þessi krafa um uppgjör við A-deildir lífeyrissjóða opinberra starfsmanna var lítið



vandamál fyrir ríkissjóð sem hafði afar góða lausafjárstöðu vegna uppgjörslu föllnu bankanna. Sama átti ekki við um sveitarfélögin sem þurftu flest að taka lán fyrir uppgreiðslunni. Það átti að vísu ekki við um borgarsjóð en leiddi til meiri lántöku en ella vegna fjárfestinga og framkvæmda borgarinnar. Uppgjör áfallinna skuldbindinga kom einkum til vegna þess að móttframlag launagreiðenda hafði verið of lágt um árabíl og eignir dugðu ekki fyrir skuldbindingum. Eðlilegra hefði verið að hækka móttframlagið tímanlega og jafna þannig út greiðsluflæðið hjá sveitarfélögunum.

Þessi aðgerð hafði mikil og neikvæð áhrif á fjárflæði sveitarfélaganna. Kostnaðarmat á áhrifum laganna á rekstur, efnahag og sjóðstreymi sveitarfélöganna var afar rýrt og sveitarfélögin illa undirbúin undir þessar miklu breytingar. Flýting á uppgjóri sveitarfélaga kallaði á tugmilljarða lántökur sem munu kosta sveitarfélögin verulega fjármuni umfram það að greiða inn á skuldbindinguna með samtímagreiðslum eins og gera átti. Þá er ljóst að þegar í uppgjörum ársins 2018 reynir á að skuldbindingar kosta meira en ætlað var. Má þar m.a. um að kenna að við mat á skuldbindingum voru bæði óraunhæfar forsendur um launahækkningar og um hækkandi aldur karla sem þýddi að skuldbindingar eru vanmetnar. Draga verður í efa að þessi lagasetning standist kröfur sveitarstjórnarlaga um raunhæft kostnaðarmat og samráð og kröfur laga um opinber fjármál.

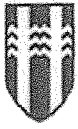
4. Niðurstaða

Í þessari umsögn er dregið fram hvernig skortur á raunverulegu kostnaðarmati af hálfu hlutaðeigandi ráðherra á frumvörpum til laga sem snerta sveitarfélögin fjárhagslega hefur leitt til þess að sveitarfélögum hefur verið gert að sinna þjónustu sem ekki hefur verið fjámögnuð eins og skylt er að lögum. Í umsögninni er líka bent á dæmi þess að skyldur sveitarfélaga hafi verið auknar með almennu eða óljósu orðalagi í lagasetningu sem hefur skapað sveitarfélögum raunverulegar kvaðir án þess að þær hafi verið kostnaðarmetnar og fjármagnaðar sem skylt er að lögum. Sérstaklega er farið yfir fjármögnun á þeim skyldum sem lögfestar hafa verið vegna þjónustu við fatlað fólk og bent á að þessar skyldur eru ekki fjármagnaðar með þeim hætti sem skylt er að lögum um opinber fjármál, þ.e. hverju sveitarfélagi eru ekki tryggðar tekjur fyrir útgjöldum sem það ber vegna þjónustuveitingar við fatlað fólk. Þess í stað fær hvert sveitarfélag/þjónustuvæði hlutdeild af merktum tekjustofni Jöfnunarsjóðs sem dugar ekki fyrir heildarfjármögnuninni. Það felur í sér að ríkið varpar mikilli fjárhagslegri áhættu yfir á sveitarfélögin sem stríðir gegn markmiðum laga um opinber fjármál.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri

Fylgiskjöl:

- Umsögn RVK um frumvörp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir og frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991 með síðari breytingum
- Greinargerð Sambands íslenskra sveitarfélaga til velferðarnefndar vegna frumvarps um lögfestingu á NPA, jan 2018



Alþingi
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2018
VEL2017050009
R17120141/R17120142

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

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

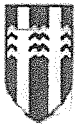
Reykjavíkurborg telur það jákvætt að fram sé komið frumvarp að nýjum heildarlögum um málefni fatlaðs fólks þar sem innleidd eru tiltekin ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem liður í fullgildingarferli Íslands á samningnum. Þá er það mjög þarft að skýra óljós skil milli þjónustu á sviði fötlunarmála annars vegar og á sviði öldrunarmála hins vegar. Jafnframt eru sett fram í frumvarpinu ýmis nýmæli sem fela í sér auknar kröfur til þjónustu sveitarfélaga. Þá er jafnframt ljóst að verulegur kostnaðarauki verður af ákveðnum breytingum ef frumvarpið nær fram að ganga og því er lögð áhersla á samráð við Reykjavíkurborg hvað það varðar.

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

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

Ljóst er að innleiðing á ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks mun verða til þess að gerðar verða meiri kröfur til þjónustunnar. Þá hefur þróun innan þjónustunnar eftir yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga verið sú að umsækjendum um þjónustu hefur fjölgað og gera verður ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram á næstu árum.

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



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

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

2. gr. Skilgreiningar

1. og 2. tl. Ákvæðin skörun er á milli 1. og 2. tl. og mætti því e.t.v. sameina þessar skilgreiningar. Um getur verið að ræða ýmis konar ástand fólks sem ekki getur talist fötlun en getur þó leitt til hindrana í samfélaginu. Greina þarf á milli þeirra sem eru fatlaðir og þeirra sem eru öryrkjar án fötlunar og standa vörð um þá meginreglu að samfélagslegur stuðningur sé fyrst og fremst ætlaður þeim sem eru í mestri þörf fyrir hann. Ljóst er að innleiðing á ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks mun verða til þess að gerðar verða meiri kröfur til þjónustunnar. Þá hefur þróun innan þjónustunnar eftir yfirfærslu frá ríki til sveitarfélaga verið sú að umsækjendum um þjónustu hefur fjölgað og gera verður ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram á næstu árum.

3. tl. Fram kemur að styðjast skuli við samræmdar aðferðir við mat á stuðningsþörfum. Nauðsynlegt er að fram komi í frumvarpinu að leggja skuli til grundvallar SIS-mat (Supports Intensity Scale) sem stýrir skiptingu og ráðstöfun fjármagns hjá Jöfnunarsjóði til sveitarfélaganna vegna þjónustu við fatlað fólk.

5. tl. Betur fer á að hafa síðari málslið 5. tl. í 10. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um notendasamninga. Mikilvægt er að gæta að því að fólki með þroskahömlun sé einnig gert fært að gera slíka samninga.

7. tl. Skilgreining á teymi fagfólks. Hvað gagnreyndar matsaðferðir varðar er rétt að fram komi um hvaða aðferðir geti verið að ræða og mikilvægt er að fram komi að m.a. sé átt við SIS-mat.

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

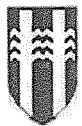
3. gr. Réttur til þjónustu

Í 2. mgr. 3. gr. er fjallað um skilin á milli öldrunarþjónustu og fötlunarþjónustu. Lagt er til að gerðar verði samhlíða breytingar á lögum um málefni aldraðra til að skýra skilin fullkomlega.

4. gr. Yfirstjórn og eftirlit ráðherra

Í ákvæðinu er kveðið á um nýmæli þess efnis að ráðherra sé falið úrskurðarvald um lögmati reglna sveitarfélaga. Í athugasemdum með ákvæðinu er þessu lýst svo að verið sé að útvíkka eftirlitshlutverk ráðherra. Ráðherra skuli skera úr ágreiningi um hvort reglur sveitarfélags eigi sér fullnægjandi lagastoð. Jafnframt er tekið fram að reglurnar þurfi að vera búið að véfengja eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar og að fyrir liggi rökstudd niðurstaða um ágreininginn.

Reglur stjórnsýsluréttarins gera ekki ráð fyrir að aðili geti véfengt einstök stjórnvaldsfyrirmæli í heild sinni, s.s. reglur stjórnvalds. Þess í stað reynir á form og efni slíkra stjórnvaldsfyrirmæla í gegnum stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli viðkomandi stjórnvaldsfyrirmæla. Þannig reynir á lagastoð einstakra ákvæða í stjórnvaldsfyrirmælum en ekki stjórnvaldsfyrirmælin í heild sinni. Með áformaðri lagabreytingu er því verið að víkja frá því sem tíðkast í stjórnsýslurétti. Því er ankannalegt að í athugasemdum við ákvæðið sé þess getið að til þess að ráðherra geti skorið úr um lagastoð reglna sveitarfélags þurfi fyrst að véfengja reglurnar samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar, sem eins og áður segir gerist ekki með umfjöllun um gildi reglna í heild sinni heldur reynir á einstök ákvæði þegar lögmati stjórnvaldsákvörðunar er metið.



Þá vekur ákvæðið upp spurningar um hvernig einstök sveitarfélög og jafnvel Samband íslenskra sveitarfélaga eigi að bera sig að við að bera ágreining um úrskurð ráðherra undir dómstóla eins og kveðið er á um í ákvæðinu. Í fyrsta lagi er með öllu óljóst hvernig slíkri kröfugerð yrði komið að fyrir dómi. Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verða dómstólar ekki krafðir álits um lögfræðileg efni nema að því leyti sem er nauðsynlegt til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli. Almennu eru mál höfðuð til úrlausnar um rétt eða skyldur aðila. Ein undantekning frá því eru svonefnd viðurkenningarmál sem heimilt er að höfða samkvæmt 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála en þar segir að hafi sóknaraðili lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands, geti hann leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnum. Augljóst er að spurning um lögmæti reglna sveitarfélags fellur ekki undir að vera krafa um rétt eða skyldu aðila. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki heldur krafist viðurkenningar á tilvist eða lögmæti þeirra í formi réttar eða skyldu. Eftir stendur þá að slík málshöfðun, sem kveðið er á um í ákvæðinu, felur í sér að verið er að leggja fyrir dóm lögspurningu sem gengur gegn 1. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála enda hafa dómstólar ekki talið á færi sínu að kveða á um gildi ákvæða reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla án tengsla við úrlausn tiltekens sakarefnis.

Í öðru lagi er einnig með öllu óljóst hver aðildin yrði í tilteknu máli en almennt verða aðilar ekki taldir eiga aðild að dómsmáli nema þeir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Væntanlega verður fallist á að einstök sveitarfélög hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um gildi eigin reglna með þeim fyrirvara þó að með öllu óljóst er hvernig slík krafa verður sett fram fyrir dómi, sbr. það sem áður er rakið. Hins vegar verður Samband íslenskra sveitarfélaga seint talið hafa lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um gildi reglna einstakra aðildarsveitarfélaga. Mótaðilann í slíku dómsmáli skortir hins vegar enda hefur Hæstiréttur ítrekað kveðið úr um að úrskurðaraðili á stjórnslustigi hefur ekki sjálfstæða hagsmuni af niðurstöðu máls og getur því ekki verið aðili að dómsmáli þar sem reynir á lögmæti þeirrar niðurstöðu. Samkvæmt reglum einkamálaréttarfars um aðild ber að stefna þeim aðila, sem er aðili að þeirri ákvörðun sem bera á undir dómstóla. Þar sem ekki virðist vera þörf á að til staðar sé stjórnvaldsákvörðun í einstöku máli svo ráðherra kveði upp úrskurð heldur nægi ágreiningur um lögmæti tiltekinnar reglna er alls óvíst að einhver aðili sé til staðar sem verði stefnt í slíku dómsmáli. Þá vekur athygli að aðeins er gert ráð fyrir að sveitarfélag eða Samband íslenskra sveitarfélaga geti borið úrskurð ráðherra undir dómstóla. Enga áþekka heimild er að finna til þess aðila sem kærði viðkomandi reglur. Hins vegar er vandséð hvernig úrskurður ráðherra þess efnis að reglur sveitarfélags séu í samræmi við lög verði borinn undir dómstóla af kæranda. Afar ólíklegt er og gegn því sem tíðkast að hagsmunasamtök fatlaðs fólks yrðu talin hafa lögmæta hagsmuni af slíkri málsókn og ef engin er stjórnvaldsákvörðunin myndi enginn einstaklingur vera til staðar sem hefði þessa sömu lögmætu hagsmuni sem gerð er krafa um í dómsmáli.

Samkvæmt framansögðu gengur ákvæðið gegn reglum stjórnsluréttar og einkamálaréttarfars og er því ekki framkvæmanlegt. Telja verður eðlilegt að um þetta efni fari samkvæmt almennum reglum og venjum. Úrskurðaraðili á stjórnslustigi, hvort sem það er ráðherra eða sjálfstæður úrskurðaraðili á borð við úrskurðarnefnd velferðarmála kveði þannig úr um lögmæti einstakra stjórnvaldsákvæðanna sveitarfélaga þar sem reyni bæði á form og efni ákvörðunarinnar. Hafi eitthvað vantað upp á slíkt í framkvæmdinni hingað til má kveða á um það í lögskýringargögnum, hvað falli undir slíka form- og efnisumfjöllun. Þá verður að telja farsælla að efla leiðbeiningarhlutverk ráðherra með sveitarfélögunum frekar en að halda sig við þau áform sem hér eru uppi. Jafnvel mætti kveða á um heimild ráðherra til inngríps í formi heimildar til að leita skýringa fyrir tiltekinni framkvæmd eða framkvæmdaleyfi. Jafnvel geti verið tilefni til þess að veita ráðherra heimild, ef ríkar ástæður krefjast, til að gefa sveitarfélagi fyrirmæli um að setja lögboðnar reglur ef það hefur vanrækt þá skyldu sína. Fyrirmynd að slíkri



framkvæmd er m.a. að finna í 18. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki þar sem Mannvirkjastofnun eru veittar slíkar heimildir.

8. gr. Stoðþjónusta

1. tfl. Í stað þess að *treysta* möguleika er lagt til að orðalagið verði að *auka* möguleika.
2. tfl. Bent er á að endurhæfing er heilbrigðisúrræði sem fellur ekki undir þjónustu sveitarfélaga. Í stað orðanna „*geti séð sér farborða*“ komi „*auka möguleika sína á að sjá sér farborða*“
3. tfl. Bent er á að sú þjónusta sem hér um ræðir verður veitt á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga ef frumvarp til breytinga á þeim verður að lögum, sbr. 5.gr. þess frumvarps.
4. tfl. Óljóst er hvað átt er við með orðalaginu „*þjálfun*“. Ef átt er við iðjuþjálfun, talþjálfun eða sjúkráþjálfun er um að ræða ákveðna skörun við heilbrigðiskerfið.

9. gr. Búseta

Í síðari málslið 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins kemur fram að óheimilt sé að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi. Ljóst er að þetta ákvæði felur það í sér að sveitarfélagi verður þá skylt að veita næturþjónustu í heimahúsum en í dag er sú þjónusta ekki veitt nema á grundvelli samnings um notendastýrða persónulega aðstoð og grundvelli reglna um tilraunaverkefni („Frá barni til fullorðins“).

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

10. gr. Notendasamningar

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

„Hlutadeigandi sveitarfélag gerir slíka samninga við notendur á grundvelli reglna sem það setur þar sem m.a. er kveðið á um bau skilyrði sem uppfylla þarf svo að heimilt sé að gera notendasamning.“

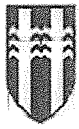
11. gr. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

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

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

13. gr. Almenn um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra

Í 2. mgr. 13. gr. kemur fram að fjölskyldur fatlaðra barna skuli fá nægilega þjónustu til þess að fötluð börn þeirra geti notið réttinda sinna til fulls og jafns við aðra. Byggist ákvæði þetta á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Eins og önnur ákvæði sem byggjast á framangreindum samningum vekja þau upp miklar væntingar og kröfur til þjónustuveitanda verða meiri. Gera verður kröfu til þess að löggjafinn setji skýrari ákvæði um hvað felst í nægjanlegri þjónustu. Óljóst og matskennt er hvað telst nægileg þjónusta og taka verður sérstakt tillit til slíkra atriða í mati á áhrifum kostnaðar hjá sveitarfélögum.



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

15. gr. Stuðningsfjölskyldur

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

16. gr. Frístundaþjónusta

Frístundaþjónusta við fatlaða nemendur hefur ekki verið lögbundin. Í 16. gr. kemur m.a. fram að sveitarfélög skuli bjóða fötluðum börnum og ungmennum upp á sértæka frístundaþjónustu, eftir atvikum áður en dagleg kennsla hefst. Ekki er boðið upp á slíka þjónustu fyrir nemendur á aldrinum 6 til 16 ára í dag og er ljóst að af framangreindri reglu mun hljótast verulegur kostnaðarauki.

Rétt er að fram komi að Reykjavíkurborg er með frístund fyrir fatlaða nemendur í framhaldsskóla og er sú þjónusta fyrst og fremst hugsuð til að koma til móts við nemendur og foreldra eftir að skóladegi lýkur í framhaldsskólunum. Ekki er veitt þjónusta áður en dagleg kennsla hefst eða á þeim dögum sem framhaldsskólar eru ekki starfandi. Ef auka á þessa þjónustu, eins og 16. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir, mun það kalla á veruleg aukaútgjöld fyrir Reykjavíkurborg til að geta boðið upp á þjónustu allan daginn þá daga sem kennsla fer ekki fram í skólunum.

Ekki er að fullu ljóst af ákvæðinu hvort gert sé ráð fyrir að frístundaþjónusta sé veitt yfir sumartímann eða eingöngu á starfstíma grunn- og framhaldsskóla.

Reykjavíkurborg hefur notið framlaga úr Jöfnunarsjóði í tengslum við dvöl fatlaðra nemenda á aldrinum 10 – 16 ára á frístundaheimilum. Ekki liggur fyrir nú hvort frumvarpið muni hafa áhrif á framlag Jöfnunarsjóðs en lögd er áhersla á mikilvægi þess að ekki verði um skerðingu fjárframlaga að ræða. Ef af verður að þjónustan skuli veitt framhaldsskólanemendum allt til loka skólagöngunnar er nauðsynlegt að framlag Jöfnunarsjóðs sé ekki bundið við nemendur á aldrinum 10-16 ára sem er aldur grunnskólanemenda heldur nái þá alveg til tvítugra nemenda eða þegar nemendur útskrifast úr framhaldsskóla. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að rekstur framhaldsskóla er á ábyrgð ríkisins en ekki sveitarfélaga.

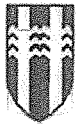
Fjárhagsleg áhætta Reykjavíkurborgar á ári af fyrirhugaðri breytingu er mikil en ekki liggur fyrir mat á kostnaði þar sem um er að ræða að lögbinda þjónustuna og auka umfang hennar til muna. Sjá einnig kafla 3. um fjárhagsleg áhrif.

19. gr. Þjónustuteymi

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

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

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



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

21. gr. Búseta barna utan heimilis

Málefni barna með fjölþættan vanda, þ.e. miklar þroska- og geðraskanir, hafa verið til umfjöllunar hjá velferðarráðuneytinu og Reykjavíkurborg um árabíl. Þó að ekki sé um mörg börn að ræða þá er þjónustan við þau með þeim hætti að þörf er á miklum fjölda starfsmanna í hverju tilfelli auk þess sem húsnæðisúrræði þurfa að vera með sérstökum hætti með tilliti til öryggissjónarmiða.

Við ráðstöfun fjárveitinga hvað þessi mál varðar þarf að horfa til þess að í tilvikum þar sem sýnt er að barn þurfi langtíameðferð og stuðning komi til náið samstarf ríkis og sveitarfélags með skýrri hlutverkaskiptingu, þar sem sveitarfélagið tryggir búsetuna en ríkið tryggir að meðferð sé veitt. Með meðferð er átt við samfellda geðheilbrigðisþjónustu af hálfu Landspítalans. Í mörgum tilvikum, sér í lagi þegar börn eru ung, þarf að gera ráð fyrir langtíameðferð. Í þeim tilvikum þar sem meðferð hefur borið árangur á þann hátt að barn geti átt sem eðlilegast líf sé það hlutverk sveitarfélags að tryggja börnum húsnæðisúrræði og stuðning að þörfum hvers og eins. Það er mat Reykjavíkurborgar að innan núverandi þjónustukerfis fatlaðs fólks séu ekki til nein viðeigandi úrræði hjá sveitarfélögunum sem koma til móts við þarfir þessa notendahóps þar sem um mikinn geðheilbrigðisvanda er að ræða. Ekki er unnt að færa ábyrgð heilbrigðiskerfisins yfir á sveitarfélög auk þess sem sveitarfélög hafa ekki sérfræðipækkingu á heilbrigðissviði sem nauðsynleg er í því skyni að meta umönnunarþarfir langveikra barna. Hér er mögulega verið að draga úr rétti langveikra barna til heilbrigðisþjónustu en mikilvægt er að þessi hópur fái þá þjónustu sem nauðsynleg er til að tryggja þann rétt sem hann á, bæði til þjónustu á vegum félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu. Reynsla Reykjavíkurborgar af þjónustu við þessi börn og ungmenni hefur leitt í ljós að vandi þeirra er slíkur að föst búseta, án viðeigandi meðferðar og geðheilbrigðisþjónustu, er aðeins brot af lausn á vanda þeirra.

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

22. gr. Almenn tákvaði um atvinnumál

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

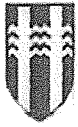
Reykjavíkurborg fagnar þessari breytingu en telur hins vegar ljóst að hér sé um að ræða breytingu sem kalli á ítarlegt kostnaðarmat. Til að mæta uppbyggingu og nýliðun þarf ríkið að tryggja sveitarfélaginu fjármagn til reksturs og uppbyggingar. Sjá nánar kafla 3. um fjárhagsleg áhrif.

24. gr. Vernduð vinna, hæfing og dagþjónusta

Kostnaðarmeta þarf uppbyggingu á vinnustöðum fyrir verndaða vinnu en þeir verða nú á ábyrgð sveitarfélaganna en ekki ríkisins, sbr. samkomulag ríkis og sveitarfélaga um atvinnumál fatlaðs fólks.

32. gr. Frumkvæðisskylda

Í 32. gr. frumvarpsins kemur fram að sveitarfélög skuli hafa frumkvæði að því að kynna sér aðstæður fatlaðs fólks og gera því grein fyrir rétti sínum. Í greinargerð kemur fram að það sé ekki lagt á herðar



Þess fólks sem þiggur þjónustuna að afla sér sjálft upplýsinga um hana. Óljóst er til hvers er ætlast af sveitarfélögum og með þessu ákvæði eru lagðar miklar skyldur á sveitarfélög umfram það sem felst í leiðbeiningarskyldu stjórnarsýslulaga, þ.m.t. í þeim tilvikum þar sem aðstæður eru með þeim hætti að leiðbeiningarskyldan þarf að vera ítarlegri en elli. Tryggingastofnun ríkisins er það stjórnvald sem heldur skrár yfir þá einstaklinga sem metnir hafa verið til örorku og foreldra barna sem fá umönnunarbætur. Sérstaka lagaheimild þyrfti ef sveitarfélög ættu að fá aðgang að þeim upplýsingum. Þar að auki er það sérstakt mat hverju sinni hvort viðkomandi einstaklingur sé með fötlun.

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

Aðrar athugasemdir:

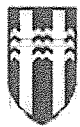
Öryggisvistun

Reykjavíkurborg óskar eftir að koma á framfæri nauðsyn þess að sett verði sérstök lög um styrkt búsetuúrræði fyrir einstaklinga með fjölþættar stuðningsþarfir. Annars vegar er um að ræða einstaklinga sem þurfa á öryggisvistun að halda að undangengnu mati á öryggisþörf þar sem fram kemur að viðkomandi teljist sjálfum sér eða öðrum hættulegur. Hins vegar er um að ræða einstaklinga sem sýknaðir eru af refsikröfu vegna sakhæfisskorts, sbr. 15. gr. almennra hegningarlaga og einstaklinga sem talið er í dómi að árangurslaust sé að refsa, sbr. 16. gr. sömu laga, enda vistunin talin nauðsynleg af réttaröryggisástæðum, sbr. 62. gr. almennra hegningarlaga. Þar sem um er að ræða mjög sérhæft úrræði þar sem nauðsynlegt er að beita miklum þvingunum, þarf að vera fyrir hendi viðhlítandi lagagrundvöllur fyrir starfsemi af þessu tagi. Á meðan unnið er samkvæmt núverandi fyrirkomulagi, þ.e. að sveitarfélagið annist rekstur úrræðisins, er gerð krafa um að ríkið fjármagni það að fullu.

Gildistaka laganna

Ef frumvarp þetta og frumvarp til laga um breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga verða að lögum, er ljóst að sveitarfélög þurfa að aðlaga reglur sínar að nýjum lagaramma. Því er mikilvægt að lögin taki ekki gildi við birtingu heldur verði veittur nægilega langur frestur fyrir sveitarfélög til að breyta reglum um þjónustuna og gera aðrar viðeigandi ráðstafanir þar að lútandi.

Að lokum er ítrekuð nauðsyn þess að vel takist til við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu enda er hér um að ræða sameiginlega hagsmuni þeirra einstaklinga sem þjónustunnar eiga að njóta og sveitarfélaganna sem veita eiga þjónustuna. Til að svo megi verða þarf að ætla verkefninu nægan tíma svo að unnt sé að hafa samráð við framangreinda aðila varðandi þau álitæfni sem til umfjöllunar eru.



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

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

3. gr. Yfirstjórn

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

8. gr. Samráð við notendur

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

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

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

Nýr kafli um stuðningsþjónustu:

26. gr. Skyldur sveitarfélaga

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

27. gr. Mat á stuðningsþörfum

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

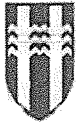
„Heimilt að óska eftir læknisvottorði þegar um heilsufarsástæður er að ræða.“

28. gr. Notendasamningar

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

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

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



29. gr. Akstursþjónusta

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

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

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

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

XIII. kafli Vímuvarnir og aðstoð við einstaklinga með fíknivanda

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

Aðrar athugasemdir:

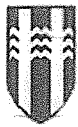
Leiðbeiningar

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

15. gr. núgildandi laga um félagsþjónustu sveitarfélaga

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

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



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

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

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

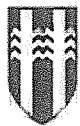
Þó að lögin hafi almennt staðist ágætlega tímans tönn þá er veruleikinn hvað varðar málefni útlendinga allt annar en hann var árið 1991. Túlkun velferðarráðuneytisins á endurgreiðslu ríkissjóðs samkvæmt 15. gr. hefur verið sú að einungis sé heimilt að greiða sveitarfélagi beinan útlagðan kostnað en ekki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

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

Gildistaka laganna

Ef frumvarp þetta og frumvarp um lög um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir verða að lögum, er ljóst að sveitarfélög þurfa að aðlaga reglur sínar að nýjum lagaramma. Því er mikilvægt að lögin taki ekki gildi við birtingu heldur verði veittur nægilega langur frestur fyrir sveitarfélög til að breyta reglum um þjónustuna og gera aðrar viðeigandi ráðstafanir þar að lútandi.

Að lokum er ítrekuð nauðsyn þess að vel takist til við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu enda er hér um að ræða sameiginlega hagsmuni þeirra einstaklinga sem þjónustunnar eiga að njóta og sveitarfélaganna sem veita eiga þjónustuna. Til að svo megi verða þarf að ætla verkefninu nægan tíma svo að unnt sé að hafa samráð við framangreinda aðila varðandi þau álitæfni sem til umfjöllunar eru.



3. Um fjárhagsleg áhrif frumvarpanna á Reykjavíkurborg

Almennt um málaflokk fatlaðs fólks. Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 var gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði tryggð að fullu með hækkun útsvars sem gengur að stærstum hluta til Jöfnunarsjóðs til að fjármagna þjónustu sveitarfélaganna með skiptingu fjárens á grunni þjónustuþyngdar (SIS mats) og að hluta beint til sveitarfélaga/þjónustusvæða. Þrátt fyrir mikið kostnaðaraðhald hjá Reykjavíkurborg hefur þessi þjónusta kostað mun meira frá yfirfærslu málaflokksins heldur en framlög Jöfnunarsjóðs og viðbótarútsvar hafa staðið undir, sbr. eftirfarandi töflu (tölur í m.kr).

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

Þegar eftir yfirfærsluna kom í ljós að málaflokkurinn hafði glímt við langvarandi svelt bæði hvað varðar launakostnað og aðstöðu. Reykjavíkurborg varð á grundvelli jafnlaunastefnu sinnar að tryggja starfsmönnum í málaflokknum sömu kjör og starfsmönnum borgarinnar í sambærilegum störfum. Þetta jók strax kostnað til muna. Frá yfirfærslu hefur velferðarráðuneytið aukið við þjónustukröfur á margan hátt án þess að framlög til Jöfnunarsjóðs hafi verið aukin til að fjármagna þetta.

Ljóst er að fjárframlög til málaflokksins hafa ekki verið næg á undanförunum árum og í fyrirliggjandi frumvarpi er enn verið að auka kröfur á þjónustu sveitarfélaga án þess að fjármögnun sé tryggð með fullnægjandi hætti. Þetta starfsumhverfi er með öllu óásættanlegt fyrir sveitarfélögin og gera verður þá kröfu að ríkið tryggi málaflokknum þá fjármögnun sem þarf til að veita fötluðu fólki lögbundna þjónustu.

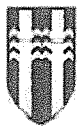
3.1. Fjárhagsleg áhrif frumvarps til laga um þjónustu við fólk með miklar stuðningsþarfir

9. gr. Búseta

Í 2. mgr. 9. gr. kemur fram að fatlað fólk á rétt á því að velja sér búsetustað, hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Jafnframt er óheimilt að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi. Ljóst er að slíkt ákvæði þar sem einstaklingur hefur algert val um búsetu myndi fela í sér aukinn kostnað fyrir Reykjavíkurborg.

Reykjavíkurborg rekur sértæka búsetuþjónustu sem er flokkuð í þjónustuflokka eftir þörfum notenda. Hugmyndin að baki þessari flokkun er m.a. að ná fram hagkvæmni í rekstri með tilliti til mönnunar og þjónustu við fólk með svipaðar stuðningsþarfir. Kostnaður á hvert rými er mismunandi eftir þjónustuflokkum frá 7 m.kr. til 36 m.kr. á ári. Í lok árs 2017 voru 190 manns með þroskahömlun og skyldar raskanir og/eða geðfötlun á biðlista eftir húsnæðisúrræði. Gróft mat á kostnaði við að veita öllum á bið eftir sértækri búsetu yrði á bilinu um 2,1 ma.kr. til 2,7 ma.kr. miðað við rauntölur frá árinu 2017.

Ef um er að ræða algjört val og viðkomandi vill ekki búa í sértæku húsnæðisúrræði má gera ráð fyrir gífurlegum kostnaðarauka, sem Reykjavíkurborg getur ekki staðið undir án aðkomu ríkisins. Sem viðmið má nefna ef allir þeir 350 einstaklingar sem nú búa í sértækum húsnæðisúrræðum hjá



Reykjavíkurborg myndu óska eftir að búa í húsnæði á eigin vegum með sólarhringsþjónustu gæti sá kostnaður vegna reksturs numið um 11,5 ma.kr.

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

II. Ákvæði til bráðabirgða varðandi herbergjasambýli

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

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

11. gr. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun á notendastýrri persónulegri aðstoð (NPA). Ekkert liggur fyrir um þetta efni. Á árinu 2017 voru tólf NPA samningar hjá Reykjavíkurborg samtals að fjárhæði 280 m.kr. Þjónustuformið felur í sér aukið þjónustustig frá því sem verið hefur. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að á næsta ári verði búið að lögfesta NPA í samræmi við þessa grein frumvarpsins. Fram kemur að ef notandi vegna fötlunar sinnar á erfitt með að annast verkstjórn skal hann eiga rétt á aðstoð við hana. Ljóst er að slíkt felur í sér aukin kostnað fyrir sveitarfélögin.

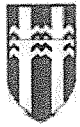
Í mati á kostnaðaráhrifum frumvarpsins er gert ráð fyrir 15% tilfærslu útgjalda hjá sveitarfélögum þ.e.a. kostnaður við önnur þjónustuform lækki sem því nemur við upptöku NPA-þjónustu. Gert er ráð fyrir að hagræðingunni verði skipt á milli sveitarfélaga og ríkisins þannig að hlutdeild ríkisins í NPA samningum verði 21,25% í stað 25%. Forsendur frumvarpsins um 15% hagræðingu standast enga skoðun þegar einstaklingsbundin þjónusta er aukin en sem mun þvert á móti leiða til aukins kostnaðar fyrir sveitarfélögin.

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

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

Ákvæði I. til bráðabirgða gerir ráð fyrir innleiðingu allt að 172 samninga á fimm ára tímabili. Núverandi NPA samningar sem eru í gildi hjá Reykjavíkurborg eru flestir sólarhringssamningar. Hér er miðað við að 80% af innleiðingu nýrra samninga verði hjá Reykjavíkurborg og um sé að ræða sólarhringssamninga. Heildarviðbótarkostnaður NPA samninga yrði 14,4 ma.kr. á 5 ára tímabili. Miðað við að u.þ.b. 25% af heildarfjárhæð nýrra NPA samninga sé viðbót á núverandi þjónustu er gróft áætlaður heildarviðbótarkostnaður um 3,6 ma.kr. á 5 ára tímabili miðað við að ríkið greiði einungis 25% af kostnaði við þjónustuveitinguna.

Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að ríkið komi að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti en frumvarpið gerir ráð fyrir enda er verið að lögbinda nýtt form af úrræði. Reykjavíkurborg telur



eðlilegast að ríkið finni leið til að fjármagna allan viðbótarkostnað við að veita NPA þjónustu í stað hefðbundinnar þjónustu og að þessa finnist staður í nýrri fjármálaáætlun.

13. gr. Þjónusta við fötluð börn og fjölskyldur þeirra

Reykjavíkurborg veitir þjónustu við um 320 fötluð börn á aldrinum 1-18 ára og til fjölskyldna þeirra með fjölbreyttum hætti. Þjónustan er m.a. í formi sértækra húsnæðisúrræða, beingreiðslusamninga, stuðningsþjónustu, skammtímavistunar, stuðningsfjölskyldna og sértækrar þjónustu við börn með alvarlegar þroska og geðraskanir. Gróflega áætlaður kostnaður við þennan málaflokk árið 2017 er um 1,9 ma.kr. en var um 1,3 ma.kr. árið 2016. Ástæða hækkunar er m.a. vegna þjónustu við börn með fjölpættan vanda og gjaldskrárbreytinga við stuðningsfjölskyldur í því skyni að minnka biðlista. Ómögulegt er að segja til um þær þjónustuskilyldur sem lagðar er á Reykjavíkurborg með áskilnaði um að fötluð börn fái „nauðsynlega þjónustu“ og að fjölskyldur fatlaðra barna fái „nægjanlega þjónustu“. Ljóst er að kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þessa málaflokks er verulegur og sívaxandi að óbreyttum lögum.

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

16. gr. Frístundaþjónusta

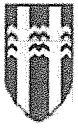
Reykjavíkurborg veitti fötluðum grunnskólanemendum í 5.-10. bekk frístundaþjónustu á árunum 2007-2010 samkvæmt samningi við ríkið sem fól í sér að ríkið skyldi greiða helming kostnaðar vegna þjónustunnar, þó þannig að þak væri sett á framlögin. Eftir yfirfærsluna árið 2011 hefur Jöfnunarsjóður ráðstafað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

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

21. gr. Búseta barna utan heimilis

Reykjavíkurborg lýsir yfir miklum áhyggjum af stöðu málefna barna með alvarlegar þroska- og geðraskanir. Frá því að skýrsla starfshóps velferðarráðuneytisins um þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir var gefin út í nóvember 2013 hefur Reykjavíkurborg lagt sig fram um að nálgast málefni umræddra barna á grundvelli tillagna starfshóps ráðuneytisins. Fyrir liggur það mat ráðherra og velferðarráðuneytisins að stór hluti þessa kostnaðar skuli borinn af ríkinu.

Við endurskoðun á samkomulaginu um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2015 var þetta úrlausnarefni skilið eftir og gert ráð fyrir að samningsaðilar myndu semja síðar um fyrirkomulag og fjármögnun. Þessi kostnaður lendir því af fullum þunga á þeim sveitarfélögum sem í hlut eiga hverju sinni. Kostnaður á árinu 2016 vegna átta barna með fjölpættan vanda, þar af tveimur sem komu í þjónustu á síðustu mánuðum ársins, var um 396 m.kr. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að kostnaður vegna þessara átta barna verði um 600 m.kr. Framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fyrir árið 2017, sem eiga að vera greidd á grundvelli kostnaðar, ná hins vegar aðeins til fimm barna og nema 360 m.kr. Reykjavíkurborg rekur einnig tvö sértæk búsetuúrræði fyrir fötluð börn. Kostnaður á ári vegna þeirra er 245 m.kr.



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

22. gr. stoðþjónusta með einstaklingi á vernduðum vinnustað

Ef gert er ráð fyrir að sveitarfélög leggi meira af mörkum með nýjum lögum er mikilvægt að það sé kostnaðarmetið m.a. út frá kostnaði sem kann að falla til vegna skipulags og reksturs vinnustaða fyrir verndaða vinnu, hæfingu og virkniþjálfun (22. gr.) sem og aukinn kostnað sem felst í starfsþjálfun á vinnumarkaði með viðeigandi stuðningi, samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir (24. gr.).

Reykjavíkurborg rekur vinnumiðaða stoðþjónustu fyrir fatlað fólk að Gylfaflöt og Iðjubergi. Auk þess er í gildi samningur við Ás styrktarfélag um vinnumiðaða stoðþjónustu fyrir allt að 125 rýmum á ári og loks er keypt þjónusta hæfingarstöðva í nágrannasveitarfélögum. Kostnaður við vinnumiðaða stoðþjónustu fyrir fatlað fólk á ári nemur því allt að 1,3 ma.kr. Mat á kostnaði fyrir áfangaskipta uppbyggingaráætlun í vinnumiðaðri stoðþjónustu út frá fyrirbyggjandi og áætlaðri þörf vegna nýliðunar, er fyrir fyrsta áfanga 228 m.kr. Þá er gert er ráð fyrir 40 nýjum rýmum í Vinnu og virkni. Meðalverð á núverandi dagþjónusturýmum eru lögð til grundvallar samtals 5,7 m.kr. á rými. Kostnaður við annan áfanga yrði 348 m.kr. Þá er gert ráð fyrir 30 nýjum rýmum þar sem áhersla er lögð á tengsl við atvinnulífið og starfsmenn gætu fylgt viðkomandi út í fyrirtæki hluta úr degi. Til grundvallar er kostnaður á rými við Gylfaflöt sem Reykjavíkurborg rekur samtals 11,6 m.kr. á rými. Heildarkostnaður við 70 ný rými í vinnumiðaðri stoðþjónustu er samtals 576 m.kr. ef miðað er við kostnað vegna 2017.

Til að mæta uppbyggingu og nýliðun í vinnumiðaðri stoðþjónustu þarf ríkið að tryggja sveitarfélögum fjármagn.

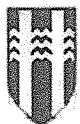
Ljóst er að þær skyldur sem lagðar eru á sveitarfélögin með fyrirbyggjandi frumvarpi eru mjög opnar og óljósar. Lagðar eru auknar kröfur á herðar sveitarfélögunum hvað varðar þá þjónustu sem um ræðir og gera verður þá kröfu að unnið verði greinargott kostnaðarmat á fjárhagslegum áhrifum þeirra og að ríkið tryggi fulla fjármögnun þessara verkefna.

Virðingarfyllt,

f.h. Reykjavíkurborgar,

Regína Ásvaldsóttir
sviðsstjóri velferðarsviðs
Reykjavíkurborgar

Birgir Björn Sigurjónsson
fjármálastjóri Reykjavíkurborgar



Fylgiskjöl:

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

Afrit: Borgarráð
Ráðhúsi Reykjavíkur

Til velferðarnefndar Alþingis

Í framhaldi af umræðum á fundi velferðarnefndar þann 16. janúar sl. hefur sambandið tekið saman meðf. greinargerð um notendastýrða, persónulega aðstoð á Norðurlöndum. Í greinargerðinni er fjallað um þau atriði sem helst hafa verið í umræðunni varðandi innleiðinguna hérlandis í samanburði við Norðurlönd, m.a. þróun í fjölda samninga og útgjöldum, takmarkanir á því hverjir eigi tilkall til NPA og fyrirkomulag ráðningar aðstoðarmanna.

Eitt þessara atriða varðar aðkomu sveitarfélaga að umsýslu skv. NPA-samningum. Í umsögnum til velferðarnefndar, m.a. frá Vinnuþéttiritinu (VER) og Alþýðusambandi Íslands hefur verið kallað eftir því - út frá vinnuverndarsjónarmiðum - að sveitarfélög eigi frekari aðkomu að umsýslu NPA en verið hefur. VER leggur m.a. til bætt verði nýjum málslið við 4. mgr. 11. gr. frumvarps á máli nr. 26, svohljóðandi:

Sveitarfélög bera ábyrgð á starfsaðstæðum þeirra starfsmanna sem veita notendum aðstoð og þjónustu skv. þessari grein í samræmi við lög og kjarasamninga á hverjum tíma.

Eins og fram kemur í umsögn sambandsins leggst það eindregið gegn þessari tillögu, enda sé engin reynsla komin á það fyrirkomulag að sveitarfélögin beri ríkari ábyrgð á umsýslu með NPA-samningum en verið hefur.

Í umræðunni hefur verið vísað til þess að umrætt fyrirkomulag sé útbreitt á Norðurlöndum. Meðal annars er vísað til þess í skilagrein verkefnisstjórnar um NPA sem fylgir ofangreindu frumvarpi að bent hafi verið á það „að annars staðar á Norðurlöndum er stærstur hluti þeirra sem nota NPA (t.d. um 60% í Noregi) í umsýslu hjá sveitarfélögunum“ (sjá undir 5. lið um miðja bls. 9).

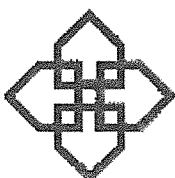
Þrátt fyrir ítarlega gagnaöflun hefur sambandið ekki fengið neinar tilvísanir eða heimildir um að hlutfall þeirra norsku notenda sem nýta sér NPA í umsýslu hjá sveitarfélögunum sé „um 60%“. Velferðarnefnd er hvött til þess að inna fulltrúa velferðarráðuneytisins eftir því á hvaða grunni þessi tilvísun í skilagreininni er byggð.

Staðan á Norðurlöndum, öðrum en Noregi, liggur hins vegar skýrt fyrir varðandi hlutfall þeirra notenda sem nýta sér NPA í umsýslu hjá sveitarfélögunum:

- í Finnlandi er þetta hlutfall 3,7% (2016) og hefur lækkað úr 8% (2010) sjá gögn frá THL í Finnlandi sem eru í fylgiskali 1 með greinargerð sambandsins
- í Svíþjóð er þetta hlutfall sé 24% (2016) og hefur lækkað úr 67% (2001) sjá <https://assistanskoll.se/assistans-statistik.php#four>
- í Danmörku er þetta hlutfall 0% enda leyfa danskar reglur ekki að þjónustuformið sé nýtt með þessum hætti

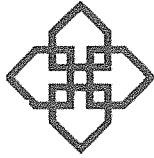
Með fyrirvara varðandi gögn um stöðuna í Noregi virðist því nokkuð ofmælt í skilagrein verkefnisstjórnar um NPA að annars staðar á Norðurlöndum sé stærstur hluti þeirra sem nota NPA í umsýslu hjá sveitarfélögunum.

Með kveðju f.h. sambandsins,



Tryggvi Þórhallsson
lögfræðingur
Beint innval: 515 4918
Netfang: tryggvi.thorhallsson@samband.is

Samband íslenskra sveitarfélaga
Borgartúni 30, pósthólf 8100 128 Reykjavík
Sími: 515 4900 // Fax: 515 4903
www.samband.is



Notendastýrð persónuleg aðstoð á Norðurlöndum

Greinargerð Sambands íslenskra sveitarfélaga
til velferðarnefndar Alþingis

Janúar 2018

Í þessari greinargerð er fjallað um stærstu megindrætti í skipulagi notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) á Norðurlöndum. Byggt er á gögnum, m.a. frá systursamtökum sambandsins: KL í Danmörku, KS í Noregi, Kuntaliitto í Finnlandi og SKL í Svíþjóð.

Jafnframt er byggt á fyrri úttektum sambandsins, m.a. greinargerð Gunnlaugs A. Júlíussonar frá 2012 um um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í Svíþjóð og Noregi út frá fjármálalegum forsendum.

Um gögn sem stuðst er við í umfjölluninni

Á Norðurlöndum er lengst reynsla af notendastýrðri persónulegri aðstoð í Svíþjóð (nefnt ordning om personlig assistans) þar sem þjónustuformið var lögfest árið 1994. Þar í landi hefur einnig byggst upp mjög áreiðanlegur gagnagrunnur um framkvæmdina þar sem miðlægar stofnanir halda nákvæmlega utan um fjölda notenda, kostnaðarþætti, verkaskipti ríkis og sveitarfélaga og ýmis álitæfni sem upp koma (Socialstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen - ISF og Inspektionen för vård och omsorg, IVO).

Í Svíþjóð kemur meginhluti fjármögnunar (ríflega 80%) úr ríkissjóði. Meginreglur um forsvaranlega meðferð opinbers fjár eru ein ástæða fyrir tilvist þessa nákvæma gagnagrunns í Svíþjóð. Þannig hefur Ríkisendurskoðandi Svíþjóðar gert frumkvæðisúttektir á þessu þjónustuformi, sbr. m.a. sú skýrsla frá 2004 sem vísað er til í áður nefndri greinargerð Gunnlaugs A. Júlíussonar.

Í Finnlandi heldur miðlæg stofnun (THL, National Institute for Health and Welfare) utan um tölfræði vegna þjónustuformsins, sem að meginstefnu til er á ábyrgð sveitarfélaga (lögfest 2009). Upplýsinga er m.a. aflað með spurningakönnunum sem beint er til sveitarfélaga og hefur svarhlutfallið farið vaxandi og var árið 2016 nálægt 97% hvort sem litið var til heildarfjölda sveitarfélaga (þau eru 311 talsins í Finnlandi) eða íbúafjölda.

Danska hagstofan (Danmarks Statistikk) heldur með almennum hætti utan um fjölda notenda í velferðarþjónustu. Eins og fram kemur í skýrslum sem sérstaklega hafa verið teknar saman um NPA þar í landi (nefnt BPA - borgerstyret, personlig assistance) skortir nokkuð á

áreiðanleika gagna þegar kemur að nánari framkvæmd á þjónustuförminu. Helgast það mögulega af því að þjónustuförmið þróaðist lengst af sem valkvæð heimild (frá því um og eftir 1990) og þegar lögfesting átti sér stað árið 2009 var umfang hennar mjög takmarkað.

Í Noregi var þjónustuförmið lögfest frá og með 1. janúar 2015 og sveitarfélögum þar í landi er nú skylt að bjóða notendum upp á NPA sem valkost við hefðbundna þjónustu að vissum skilyrðum uppfylltum (nefnt BPA - brúkerstýrt persónlig assistanse). Athygli vekur að framkvæmdin er á verksviði heilbrigðisráðuneytisins þar í landi (Helse- og omsorgsdepartementet) en ekki félagsmálaráðuneytisins (Arbeids- og sosialdepartementet). Í skýrslu sem birt var á vef norska heilbrigðisráðuneytisins þann 13. október 2017 er fjallað um innleiðinguna fyrstu tvö árin eftir lögfestingu (þ.e. árin 2015 og 2016). Í skýrslunni er gott yfirlit um aðgengileg gögn þar í landi en jafnframt kemur fram að nokkur óvissa er um fjölda NPA-notenda árin 2014, 2015 og 2016.

Aftast í minnisblaðinu er skrá yfir helstu heimildir sem stuðst er við í umfjölluninni.

Sameiginlegir meginráttir

NPA tekur til skipulags þjónustu

Þegar innleiðing NPA hófst hér á landi árið 2012 var horft til Norðurlanda. Á grundvelli þess var ákveðið að um væri að ræða tiltekið þjónustuför, þ.e. að aðstoð við notanda væri skipulögð með tilteknum hætti. Af þeirri ástæðu er ekki rétt að tiltaka NPA sem sérstakt þjónustuúrræði eða flokka NPA með sama hætti og gert er í hefðbundinni þjónustu sem veitt er af opinberum aðilum, m.a. eftir því hvort stuðningur (aðstoð) er veittur inni á heimili eða utan þess.

NPA er valkostur

Öll Norðurlöndin byggja því í sinni framkvæmd að NPA snúi að skipulagi og jafnframt er það rauði þráðurinn að NPA sé valkostur við hefðbundna þjónustu. Hér að baki eru hugmyndir um valdeflingu einstaklingsins.

Afmörkun á því hverjir eigi tilkall til NPA

Öll Norðurlöndin afmarka með tilteknum hætti í stjórnvaldsfyrirmælum um NPA (settum á grundvelli laga) hverjir eigi tilkall til NPA. Þessi afmörkun er hins vegar mismunandi eins og rakið er hér á eftir frá því að vera afar víð (SE og FI) yfir í tiltölulega þrönga (DK). Eins og gefur að skilja hefur þessi afmörkun meginþýðingu varðandi það hversu stór hópurinn er sem fær þjónustu skipulagða á formi NPA.

Aðstoð vegna athafna daglegs lífs

Af fyrirliiggjandi skýrslum má glöggt ráða að viðtekin innleiðing NPA á Norðurlöndum hefur ákveðinn vanda í för með sér þegar kemur að því hvernig þjónustuförmið er útfært gagnvart öðrum geirum velferðarþjónustu. Sameiginlegur kjarni NPA er í öllum löndum sá að skipulagið takið til aðstoðar vegna athafna dagslegs lífs.

Löndin eiga einnig sammerkt að upp hafi komið álitaefni um hvað teljist til athafna dagslegs lífs í skilningi NPA. Sérstaklega er hér vísað til þess hvort og þá hvaða heilbrigðisþjónusta teljist til aðstoðar við athafnir dagslegs lífs. Stjórnskipulag málaflokka hefur hér áhrif, m.a. þannig að ef NPA er á verksviði heilbrigðisráðuneytis (N) virðist lítið svo á að umönnunarbáttur heilbrigðisþjónustu (omsorg) sé eðlilegur hluti aðstoðar við athafnir dagslegs lífs og þar með hluti af NPA-þjónustuforminu.

Þá skiptir einnig máli hvernig ábyrgð þjónustukerfa er skilgreind. Þar sem svokölluð geiraábyrgð (sektoransvar) er við lýði (DK) er almennt viðtekið að sérhver opinber þjónustuaðili beri ábyrgð á því að sú þjónusta sem hann veitir sé jafnt aðgengileg fyrir fatlaða sem ófatlaða. Atriði af þessum toga hafa þýðingu gagnvart því hvaða athafnir dagslegs lífs falli undir NPA, og er þar sérstaklega vísað til túlkaaðstoðar og akstursþjónustu.

Eðli málsins samkvæmt reynir meira á þessi álitaefni þar sem tilkall til NPA er ákvarðað vítt (SE) en þar sem veruleg takmörkun er á því hverjum stendur til boða að fá þjónustu skipulagða á þessu formi (DK).

Að hvaða marki hefur innleiðingin verið ólík?

Enda þótt ofangreindir meginrættir í NPA á Norðurlöndum séu sameiginlegir hefur innleiðingin - þegar þeim sleppir - verið með mjög mismunandi hætti.

Skilyrði fyrir NPA

Löndin setja ólík skilyrði sem afmarka hverjum stendur til boða að fá þjónustu sem viðkomandi telur sig þurfa skipulagða á formi NPA. Helstu atriði sem hér skipta máli eru hvort sett eru (1) neðri aldursmörk eða (2) efri aldursmörk, (3) mörk á lágmarksþjónustu, (4) gert að skilyrði að notandi geti bæði sinnt verkstjórnar- og atvinnurekendahlutverki og (5) aðstandendur megi vera ráðnir aðstoðarmenn.

Síðast greinda atriðið snertir einnig önnur skilyrði sem varða ráðningu starfsmanna, einkum hvort NPA-þjónustuformið geti náð til aðstoðarmanna með ráðningarsamning við hlutaðeigandi sveitarfélag. Þetta skilyrði er mismunandi á milli Norðurlanda en í þeim öllum virðist hins vegar sameiginlegt að notandi (sem stenst ofangreinda afmörkun) eigi val um það að ráða sjálfur aðstoðarmenn eða fela sjálfstætt starfandi umsýslu- eða rekstraraðila að fara með atvinnurekendahlutverkið. Síðasta atriðið er í einhverjum tilvikum útfært með úttektarheimildarkerfi (voucher).

Könnun á stöðunni hvað þessi atriði varðar, virðist sýna að afmarkanir af þessu tagi séu hvað opnastar í Finnlandi þar sem hvorki eru sett aldursmörk né ströng skilyrði um ráðningu aðstoðarmanna. Svíar hafa á hinn bóginn efri aldursmörk sem eru þannig að umsækjendur um NPA verða að vera yngri en 65 ára. Þeir sem fengið hafa NPA áður en 65 ára aldri er náð halda þjónustuforminu eftir það aldursmark.

Í Noregi er fyrirkomulagið þannig að notandi sem nær 67 ára aldri á ekki lengur rétt á því að fá þjónustu við sig skipulagða á formi NPA. Þjónusta við foreldra sem eru með fatlað barn (að 18 ára aldri) á heimilinu fellur undir NPA-formið.

Í Danmörku er neðra aldursmarkið 18 ár en ekkert efra aldursmark. Þar í landi er hins vegar gerð mjög ákveðin krafa um að notandi geti sinnt verkstjórnar- og atvinnurekandahlutverki.

Þróun í fjölda notenda

Það leiðir af ólíkum afmörkunum að fjöldi notenda með NPA er mjög mismunandi á milli landa. Í töflu 1 kemur fram hver heildarfjöldi notenda með NPA var í löndunum fjórum árin 2015 og 2016 (ath. þann fyrirvara sem áður var gerður um aðgang að gögnum).

Svo sem sjá má eru notendur með NPA hlutfallslega flestir í Finnlandi, þegar tekið hefur verið tillit til heildarfólksfjölda. Umreiknað til fjölda pr. 100 þús. íbúa kemur fram að notendur með NPA voru 383 talsins árið 2016.

Skipting eftir aldursmörkum í Finnlandi árið 2016 var þannig að 6,1% samninga voru vegna barna 0-17 ára, 62% samninga vegna 18-64 ára og 32% samninga vegna eldri borgara, 65 ára og yfir.

Næst útbreiddast er NPA-formið í Svíþjóð þar sem notendur voru 204 talsins pr. 100 þús. íbúa árið 2016. Heildarfjöldi samninga þar náði hámarki 2015 og 2016 (rúmlega 20.400) en fjöldi notenda fer nú greinilega lækkandi (var 19.559 í nóvember 2017). Rekja má þessa þróun til strangari framkvæmdar og hertra reglna um það hverjir frá NPA, en sjá má að nýjum NPA-notendum í Svíþjóð hefur fækkað stórlega (fjöldinn var 471 hvort ár 2016 og 2017 en var 1.232 á ári að meðaltali yfir 10 ára tímabil þar á undan, þ.e. 2006-2015).

Hert framkvæmd virðist einnig sú að tímafjölda aðstoðar sem hver og einn notandi fær. Að meðaltali jókst þessi tímafjöldi stöðugt milli ára allt frá lögfestingu NPA í Svíþjóð árið 1994. Yfir tímabilið fram til 2016 nánast tvöfaldaðist þessi meðaltímufjöldi, fór úr rúmlega 66 tímum á viku (9,5 tímar á sólarhring) uppi í rúmlega 129 tíma á viku pr. notanda (18,5 tímar á sólarhring að meðaltali) um mitt ár 2017.

Sjá má nú að meðaltalstímufjöldi er tekinn að lækka í fyrsta sinn yfir 23 ára tímabil með því að fjöldinn fór niður fyrir 129 tíma (128,6 tímar á viku) í nóvember 2017.

Í Noregi var NPA-formið valkvæð heimild fyrir sveitarfélögin allt fram til 1. janúar 2015. Sveitarfélög sem völdu heimildina höfðu einnig svigrúm til þess að útfæra í eigin reglum hvernig skilyrði væru afmörkuð.

Við lögfestinguna var formið þó töluvert útbreitt þar sem rétt um 3.000 notendur höfðu þá NPA (eða um 58 notendur umreiknað til hverra 100 þús. íbúa).

Fyrirfram var reiknað með að umtalsverð fjölgun yrði í hópnum samfara lögfestingunni en í reynd hafði notendum fjölgað um 5% árið 2016 þegar þeir voru (ath. þann fyrirvara sem áður var gerður um aðgang að gögnum) þegar þeir voru rúmlega 3.300 talsins (um 64 notendur umreiknað til hverra 100 þús. íbúa).

Í áætlun fyrir lögfestinguna var gert ráð fyrir tveimur sviðsmyndum varðandi fjölgun, annars vegar að notendur væru 4.219 talsins árið 2016 (lítill vöxtur) og hins vegar að fjöldinn væri 6.736 árið 2016 (mikill vöxtur). Hvorugur þessara vaxtarferla gekk eftir og er það eitt af þeim

atriðum sem koma til skoðunar varðandi mat á fjárhagslegum áhrifum lögfestingarinnar í Noregi (sbr. hér á eftir).

Danmörk sker sig mjög úr þegar litið er til fjölda notenda í NPA. Ástæðuna má án efa fyrst og fremst rekja til þess að þar í landi er gerð mjög ákveðin krafa um að notandi geti sinnt verkstjórnar- og atvinnurekandahlutverki.

Umreiknað til hverra 100 þús. íbúa voru NPA-notendur um 28 talsins árið 2016. Nokkur fjölgun varð milli ára 2015 og 2016 en ástæður hennar virðast ekki hafa verið greindar.

Mat á stuðningsþörf

Almennt gildir á Norðurlöndum að það er inntak og markmið stuðningsþarfar sem ræður því hvort notandi eigi tilkall til þess að fá þjónustu á formi NPA.

Ráða má af fyrirbyggjandi gögnum að það er misjafnt milli landa hvernig staðið er að mati á stuðningsþörfum. Meðal þess sem þar skiptir máli er hvað sjálfsmat notanda vegur þungt í ferlinu og hvaða sjónarmið önnur eru tekin inn í matið og liggja til grundvallar niðurstöðu.

Ætla má að sjálfsmat notanda vegi hvað þyngst í Svíþjóð og að það sé m.a. ástæðan fyrir því að meðaltalstímafjöldi á bak við NPA-samning jókst stöðugt frá 1994 til miðs árs 2017. Sennileg skýring er sú að í hvert sinn sem NPA-samningur var endurskoðaður hafi notandi tiltekið að hann hefði þörf fyrir meiri stuðning. Mikið vægi sjálfsmats leiddi til þeirrar niðurstöðu að í flestum tilvikum var fallist á aukna stuðningsþörf og þar með aukinn tímafjöldi. Eftir er að koma í ljós hvort strangari framkvæmd og hertar reglur í Svíþjóð hafa áhrif á þetta samspil.

Á hinn bóginn eru vísbendingar um að matinu sé háttáð með öðrum hætti í Finnlandi og að fleiri sjónarmið séu þar dregin inn í mat á stuðningsþörf. Út frá fyrirbyggjandi gögnum má ætla að rúmlega helmingur NPA-notenda í Finnlandi sé með innan við 10 tíma á viku í stuðning. Fjórðungur NPA-notenda er síðan með 10-24 tíma á viku. Þyngsti endinn er með minnst 70 tíma á viku og rétt um 3% NPA-notenda falla í þann flokk.

Hér er augljóslega himinn og haf á milli nágrannalandanna Svíþjóðar og Finnlands þar sem meðaltalstímafjöldinn pr. notanda náði mest 129 tímum á viku í því fyrrnefnda eins og áður er rakið.

Fjármögnun NPA

Mismunur í innleiðingu hefur augljóslega áhrif á fjármögnun NPA í löndunum fjórum.

Í Svíþjóð er ábyrgð á fjármögnun skipt milli ríkis og sveitarfélaga, þar sem ríkið ber meginhluta útgjalda. Þessi skipting var 82% ríki 18% sveitarfélög árið 2016. Mikill fjöldi NPA samninga og nánast látlaus aukning í meðaltalstímafjölda hefur valdið því að útgjöld bæði ríkis og sveitarfélaga til NPA í Svíþjóð hafa vaxið stórkostlega.

Heildarútgjöld til NPA í Svíþjóð árið 2016 voru þannig 26.344 m.SEK sem á gengi dagsins þýðir um 334,5 ma.ISK. Umreiknað til hverra 100 þús. íbúa er fjármögnun NPA í Svíþjóð um 3,4 ma.ISK á ári vegna 204 notenda. Hliðstætt umfang hérlendis myndi kalla á 11,9 ma.kr.

útgjöld vegna 700 NPA-notenda. Hafa má í huga að heildarútgjöld til þjónustu við fatlað fólk á Íslandi á árinu 2016 námu 14,5 ma.kr. vegna 4.637 notenda.

Í Finnlandi hefur meginábyrgð á fjármögnun NPA legið hjá sveitarfélögunum. Það athugast að unnið er að mjög víðtækri uppstokkun á stjórnskipulagi velferðarþjónustu í Finnlandi þar sem áformað er að nýtt stjórnsýslustig (þ.e. þriðja stjórnsýslustigið sem komi á milli ríkis og sveitarfélaga) taki við ábyrgð á stærstum hluta þjónustunnar.

Sá munur á Svíþjóð og Finnlandi sem áður er nefndur birtist skýrt þegar fjármögnun er borin saman. Enda þótt samningar séu hlutfallslega töluvert fleiri í Finnlandi eru útgjöldin einungis brot af því sem er í Svíþjóð.

Umreiknuð til gengis dagsins eins og áður gefur fjármögnun NPA í Finnlandi til kynna að heildarútgjöldin hafi samsvarað 31,7 ma.kr. Á hverja 100 þús. íbúa eru útgjöldin í Finnlandi 577 m.kr. vegna 383 notenda.

Séu útgjöldin brotin niður á notendur fæst út að meðalkostnaður pr. notanda í Svíþjóð var 16,4 m.kr. árið 2016. Á sama tíma var þessi meðalkostnaður í Finnlandi 1,5 m.kr. Í hnotskurn má segja að þessi munur endurspeglar hvernig skilyrði fyrir NPA og þá sérstaklega mat á stuðningsþörfum eru útfærð með ólíkum hætti.

Í Noregi, líkt og í Finnlandi, liggur meginábyrgð á fjármögnun NPA hjá sveitarfélögunum. Þar sem fyrir lá að NPA-notendum í Noregi myndi fjölga samhliða lögfestingu og jafnframt að þeir NPA-notendur sem fyrir væru myndu sækjast eftir auknum stuðningi og þar með fleiri tímum, var ákveðið að norska ríkið myndi leggja sveitarfélögunum til 500 m.NOK á ári frá og með 2015 til þess að standa undir væntum útgjaldaauka sveitarfélaganna.

Nánari kostnaðargreining vegna lögfestingarinnar virðist ekki hafa farið fram og ekki er vitað hvernig sveitarfélögin hafa ráðstafað þessu viðbótarframlagi. Því liggur ekki fyrir hvernig viðbótin skiptist milli nýrra notenda og eldri notenda. Þá eru einnig einhver áhöld um hversu margir nýir samningar voru í reynd gerðir 2015 og 2016. Tengist það þeim fyrirvara sem áður er rakinn varðandi aðgang að gögnum).

Ákveðin stærðargráða fæst hins vegar út ef dæmið er sett upp þannig að allri viðbótinni (500 m.NOK) hafi verið ráðstafað til nýrra notenda á tímabilinu 2015-2016. Samkvæmt þeim útreikningi væri hver nýr samningur verðmetinn á bilinu frá 1,6 m.NOK til 2,3 m.NOK. Samsvarar á gengi dagsins á milli 20-30 m.ISK.

Líklegt er að norska ríkið hafi haft fyrrgreinda sviðsmynd til hliðsjónar við ákvörðun viðbótarframlags og þær væntingar að samningar árið 2016 yrðu að minnsta kosti 4.219 talsins. Slík fjölgun (um 1.200 samningar) hefði þýtt að hver nýr samningur væri verðmetinn allt að 450.000 NOK eða um 6 m.kr. á gengi dagsins.

Rétt er að taka fram að framlag norska ríkisins til NPA-samninga einskorðast ekki við það 500 m.NOK framlag sem ákveðið var að veitt yrði sveitarfélögum í framhaldi af lögfestingu. Norska ríkið endurgreiðir sveitarfélögum tiltekin útgjöld vegna mjög fjárfrekrar þjónustu sem veitt er á formi NPA. Þessi endurgreiðsla er háð ákveðnum þjónustupáttum og því mismunandi milli sveitarfélaga og tímabila.

Ekki virðist hafa verið framkvæmd greining á nákvæmu umfangi þessarar endurgreiðslu en í úttekt sem framkvæmd var fyrir KS má lesa að í svörum 34 norskra sveitarfélaga vegna árána 2014 og 2016 komi fram að þau hafi mótttekið 95 m.NOK í endurgreiðslu árið 2014 og 100 m.NOK árið 2016. Til samanburðar gáfu þessi sveitarfélög upp útgjöld upp á 403 m.NOK árið og 485 m.NOK árið 2016. Endurgreiðslan skv. þessu var á bilinu 20-25% af útgjöldum vegna NPA á þessum tveimur árum.

Í Danmörku liggur meginábyrgð á fjármögnun hjá sveitarfélögum en kveðið er á um það með reglugerð hvernig greiðslur skv. NPA-samningum eru ákvarðaðar. Sérstök reglugerð gildir síðan um útgjaldaskiptingu milli félagsþjónustu sveitarfélaga (kommuner) og heilbrigðisþjónustu (regioner) varðandi NPA fyrir notendur öndunarvéla. Ef ekki er samið á annan veg milli þjónustukerfa er meginreglan um skiptingu sú að sveitarfélögin greiða 33% af heildarútgjöldum og millistjórnarsýslustigið (regioner) 67%.

Ályktanir sem draga má varðandi væntanlega lögfestingu hér á landi

Ofangreind lýsing á notendastýrðri persónulegri aðstoð á Norðurlöndum sýnir glögg að verulegu máli skiptir hvernig skilyrði eru sett fyrir NPA og staðið að mati á stuðningsþörf.

- Miðað við áframhaldandi víða innleiðingu á þessu þjónustuformi hérlendis og að mat á stuðningsþörfum verði að mestu leyti með óbreyttu sniði má ætla að fjöldi íslenskra NPA-notenda verði hlutfallslega mun meiri en í Danmörku og nær því sem er í Noregi.
- Fyrirliggjandi mat, að NPA-notendur verði 172 talsins hérlendis árið 2022, setur Ísland nokkurn veginn miðja vega á milli Danmerkur og Noregs, en töluvert langt undir því sem er í Svíþjóð og sérstaklega Finnlandi. Ætla má að þetta sé mjög varfærin nálgun og að yfir lengra árabil kunni fjöldinn hérlendis að nálgast það hlutfall sem verið hefur í Svíþjóð. Verði engin eldri aldursmörk má ætla að það leiði til mikillar fjölgunar á NPA-notendum og að staðan stefni í svipaða átt og hjá Finnum. Mörk varðandi lágmarksumfang NPA geta þó haft hér áhrif, því ljóst er að fjöldi samninga í Finnlandi ræðst mjög af því að engin slík mörk eru fyrir hendi.
- Innleiðingin hérlendis fram að þessu hefur miðað við að NPA gangi langt í að mæta stuðningsþörfum notanda. Kostnaðarþróun pr. samning er því líkleg til þess að verða á svipuðu róli og í Svíþjóð sem gengur hvað lengst af Norðurlöndum í þessu efni.
- Í kostnaðarmati vegna frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi um lögfestingu á NPA er gert ráð fyrir því að þegar NPA-samningar verða orðnir 172 talsins árið 2022 (eða fyrr) verði meðalkostnaður pr. samning 13,3 m.kr. Um er að ræða lækun frá núverandi stöðu þar sem NPA-samningur er að meðaltali með 14,2 m.kr. kostnað.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir athugasemd við að fjárhæð samninga sé talin lækka fram til ársins 2022 samhliða meintri hagræðingu. Sambandið telur þvert á móti að meðaltalsfjárhæð NPA-samninga muni hækka samhliða því að gerðir verða nýir samningar og að líklegt megi telja að samningar verði að meðaltali jafndýrir og er í Svíþjóð, þ.e. á bilinu 16,0 – 16,5 m.kr. á ársgrundvelli.

Tafla 1

Notendastýró persónuleg aðstoð á Norðurlöndum

Samband íslenskra sveitarfélaga
22. janúar 2018

	Lögfast	Heildarfjöldi notenda			Breyt í % milli ára	Staðan árið 2016 (útgjöld í m.ISK)			Meðaltal pr. ár	Ath.
		Árið 2015	Árið 2016	Árið 2016		Heildarútgjöld	Pr. 100 þús. íbúa	Pr. 100 þús. íbúa		
Svíþjóð	Já (1994)	20.424	20.419	0%	334.569	204	3.347	16,4	a), b), c)	
Danmörk	Já (2009)	1.500	1.600	6%	-	28	-	-	d)	
Finland	Já (2009)	19.000	21.079	10%	31.746	383	577	1,5	e), f)	
Noregir	Já (2015)	3.146	3.315	5%	-	64	-	-	g)	
Ísland	Nei	55	53	-4%	752	16	226	14,2		
Til samanburðar áform skv. frumvarpi			Árið 2022		Útgjöld í m.ISK	Pr. 100 þús. íbúa	Pr. 100 þús. íbúa	Meðaltal m.ISK / ár	Ath.	
Ísland	Já		172		2.292	48	644	13,3	b)	

Gengi:

SEK 12,7
EUR 126,0

Athugasemdir:

- Meðaltal á bakvið notanda 2016: 126,5 tímar/viku eða sem nemur 18,1 tímar/dag.
 - Heildarútgjöld 2016 voru 26,3 ma.SEK og skiptust: Ríki 21,5 ma.SEK (82%) og sveitarfélög 4,8 ma.SEK (18%).
 - Fjöldi notenda fer nú lækkandi (19.559 í nóvember 2017) en meðaltalsumfjöldi eykst (128,6 tímar á viku í nóvember 2017).
 - Samkvæmt dónskum reglum stendur notendastýró persónuleg aðstoð þeim einum til boða sem sjálfir geta sinnt verkefnum.
 - Árið 2016 voru 52,5% notenda með undir 10 tímum á viku.
 - Árið 2016 var skipting eftir aldri þannig: 0-17 ára 6%, 18-64 ára 62%, 65 og yfir 32%.
 - Norska ríkið endurgreiddir sveitarfélögum útgjöld vegna hluta af þeirri þjónustu sem felur undir notendastýrða persónulega aðstoð.
- Út frá gögnum í ofangreindri skýrslu (notat) má ætla að endurgreiðslan sé á bilinu 20-25% af heildarútgjöldum vegna þjónustuformsins.
- Samband íslenskra sveitarfélaga getur athugasemdir við að fjárhæð sarríngis sé talin lækka fram til ársins 2022 samhliða minnri hagræðingu.

Tilvísanir

1. Greinargerð Gunnlaugs A. Júlíussonar um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í Svíþjóð og Noregi út frá fjármálalegum forsendum, dags. 11. desember 2012 Sjá: <http://www.samband.is/media/thionusta-vid-fatlada/Greinargerð-um-NPA-i-Svithjod-og-Noregi-ut-fra-fjar.pdf>
Gögn sem vísað er til í greinargerð Gunnlaugs:
 - Skýrsla tekin saman að frumkvæði sænska ríkisendurskoðandans (2004): „Personlig assistanse till funktionshindrade“
 - „Brukerstyrd personlig assistanse (BPA). Statistikk om mottakerne på grundlag av IPLOS-data for 2009.“ Skýrsla frá Helse- og omsorgsdepartementet í Noregi
 - Skýrsla frá „Helsedirektoratet“ í Noregi um sænska NPA kerfið frá árinu 2011
 - Helse- og omsorgsdepartementet í Noregi birti í maí 2011 skýrslu um „Brukerstyrd Personlig Assistanse - Kostnader“
 - „Kostnadsberegninger av utvidet bruk av brukerstyrd personlig assistanse.“ Helse- og omsorgsdepartementet í Noregi 27. maí 2011
 - Viðtal við Helge Eide, framkvæmdastjóra innan KS (maí 2011)
2. Nákvæm tölfræði vegna NPA í Svíþjóð (notendur, fjármögnun) eru aðgengileg á vefsíðu sem haldið er úti af Institute for Independent Living (<https://www.independentliving.org/>)
Sjá: <https://assistanskoll.se/assistans-statistik.php#one>
3. „Udvikling i antal modtagere af servicelovsydelser 2009-2015“ Skýrsla útgefin af KL dags. 7. desember 2016 Sjá: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_80798/cf_202/Udvikling_i_antal_modtagere_af_servicelovsydelser_.PDF
4. Gögn frá THL í Finnlandi – National Institute for Health and Welfare, sbr. tölvupóstur frá Riikka Väyrynen Development Manager, dags. 11. janúar 2018 (sjá fylgiskjal 1)
5. „Notat om BPA til konsultasjonsordningen“. Skýrsla útgefin af KS dags. 10. apríl 2017
Sjá: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utvikling/fou/notat-om-bpa-til-konsultasjonsordningen.pdf>
6. „Rettighetsfesting av BPA - store forventninger, betinget suksess“, skýrsla dags. í september 2017 og birt á vef norsku ríkisstjórnarinnar
Sjá: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nv-evalueringssrapport-om-bpa/id2575657/>
7. Kostnaðarmat í frumvarpi á þingskjali nr. 26: <http://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html>
8. Framlög vegna fatlaðs fólks árið 2016, yfirlit JS dags. 24. febrúar 2017 Sjá: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=18663d0a-a2b1-11e7-941f-005056bc530c&>
9. Fólk með fötlun sem fékk þjónustu skipt eftir kyni, aldri og þjónustusvæðum 2011-2016 - tölur Hagstofu Íslands
10. „Sjukvårdande insatser och personlig assistans“ Skýrsla útgefin af Inspektionen för socialförsäkringen, ISF í Svíþjóð, dags. í desember 2016 Sjá enskan útdrátt: http://www.inspsf.se/digitalAssets/5/5974_3summary_2016-16_web.pdf
11. „Assistansersättningen - Brister i lagstiftning och tillämpning“ Skýrsla útgefin af Inspektionen för socialförsäkringen, dags. í september 2015 Sjá enskan útdrátt: http://www.inspsf.se/digitalAssets/5/5399_3summary_2015-9.pdf
12. Bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven Sjá: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=173703>
13. Bekendtgørelse om fælles hjælperordninger til personer med kronisk respirationsinsufficiens Sjá: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=173703>

Fylgiskjal 1



On 11.1.2016 10:37

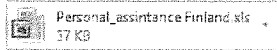
Väyrynen Riikka <riikka.vayrynen@thl.fi>

VS: Enquiry from Iceland

To: Tryggevæðingarnir

Cc: Karli Jannor, Nurmi-Kalkkainen Paivi

You replied to this message on 11.1.2016 11:16.



Dear Tryggevæ,

In September 2009 The Services and Assistance for the Disabled Act was reformed and, for example those with serious disabilities now have extensive rights to define the services that they need, and a subjective right to personal assistance. Personal assistance is granted for people with severe disabilities for everyday activities, either at home or outside the home. This is a social service provided free of charge to persons with severe disabilities by local authorities. Local authorities may organise the services in several ways. The first option is to compensate a person with a severe disability for the costs of employing an assistant (employer model). The second option involves the local authority giving the individual concerned a voucher to purchase the assistance service (voucher model). The third option is that the local authority organises the service by purchasing it, either through its own service production or in contractual cooperation with one or several other local authorities (assistance service model).

Please find attached data on the personal assistance. Please do not hesitate to ask if anything is unclear.

Riikka Väyrynen
Development Manager

NATIONAL INSTITUTE FOR HEALTH AND WELFARE
P.O. Box 30
FI-00271 Helsinki, Finland

Telephone + 358 29 524 7670
e-mail riikka.vayrynen@thl.fi
www.thl.fi

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
757	806	814	889	929	1,041	1,123	1,203	1,241	1,279	
3,266	3,874	4,713	6,291	7,742	9,025	9,884	11,035	11,949	13,097	
560	755	1,071	1,805	2,633	3,391	4,210	5,118	5,810	6,703	
4,583	5,034	6,598	8,985	11,304	13,457	15,217	17,356	19,000	21,079	

Andelen klienter som fick personlig assistans åren 2007, 2010, 2013 och 2016 (%)

	2007			2010 ¹⁾			2013 ²⁾			2016 ³⁾		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
Under 25 timmar/vecka	47,9 ⁴⁾	34,2 ⁴⁾	51,2 ⁴⁾	60,1	60,8	63,5	72,2	73,0	72,6	79,7	77,0	76,9
Varu under 10 timmar/vecka	-	-	-	43,4	41,7	42,5	51,4	49,2	50,2	54,6	59,7	52,5
10-24 timmar/vecka	-	-	-	24,7	27,1	26,0	29,9	23,7	22,4	22,2	26,3	24,4
25-30 timmar/vecka	25,1	22,9	23,5	14,7	15,0	14,9	13,0	13,8	13,4	12,0	12,0	12,0
40-54 timmar/vecka	17,8	14,7	16,1	11,3	9,7	10,5	8,7	7,1	7,8	5,8	6,0	5,9
55-69 timmar/vecka	3,8	4,0	4,4	2,6	2,6	2,7	2,5	3,0	3,0	2,1	2,3	2,2
Mer än 70 timmar/vecka	5,5	4,1	4,8	5,4	3,8	5,5	3,1	3,2	3,1	3,4	2,7	3,0
Totalt (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totalt (n)	1,671	1,841	3,512	2,767	2,290	6,057	5,891	6,394	12,762	6,985	7,998	14,381

1) Följden baseras på 234 kommuner som omfattade 69,4 % av befolkningen

2) År 2007 i samförstås upp till 20 kommuner med annan tillfällighet. Den fjärde klassen var under 25 timmar/vecka.

3) Urtäckt 2010 omfattar också vissa upp till 20 kommuner.

4) Följden baseras på 201 kommuner som omfattade 52,6 % av befolkningen

5) Följden baseras på 166 kommuner som omfattade 50,6 % av befolkningen

Personlig assistans enligt arrangemang och andel klienter åren 2010, 2013 och 2016 (%)

Arrangemang	2010 ¹⁾	2013 ²⁾	2016 ³⁾
Klienter som arrangeras själva	71,7	64,0	57,1
Serviceavdel	0,1	3,1	9,8
Kommunen ägda tjänster	16,9	24,0	24,9
Kommunen ägda privata tjänster	0,0	3,9	3,7
Kombination av olika arrangemang	8,7	5,1	8,0
Totalt (n)	100,0	100,0	100,0
Totalt (n)	7,438	14,411	22,687

1) Följden baseras på 210 kommuner som hade 51,4% av befolkningen

2) Följden baseras på 204 kommuner som hade 52,6% av befolkningen

3) Följden baseras på 300 kommuner som hade 69,2% av befolkningen

Data source: Services for people with disabilities, municipal survey (THL)

Personal assistant services, clients aged 0-17 in services funded by the municipality, during year (from 2006.)
Personal assistant services, clients aged 18-64 in services funded by the municipality, during year (from 2006.)
Personal assistant services, clients aged 65 and over in services funded by the municipality, during year (from 2006.)

Data source: Statistics on the activities of social services (THL)

The cost of personal assistant services, 1000 euro (from 2015.)
2015 221 576 251 956

Data source: Local government finances (Statistics Finland)