

Málaflokkur fatlaðs fólks í Reykjavík

Úttekt á rekstri og rekstrarumhverfi

Unnið fyrir Velferðarsvið Reykjavíkurborgar
Jón Hrói Finnsson
jonhroi@radagerdin.is
Maí 2022

Innihald

Helstu niðurstöður.....	4
Samsetning þjónustuhópsins	5
Kostnaðaráhrif breytinga á lögum og viðhorfi til þjónustu.....	5
Verkaskipting þjónustukerfa og fjárheimildir	6
Tekjur á grundvelli SIS-mats.....	6
Rekstur og stjórnun búsetuúrræða.....	6
1. Inngangur	8
2. Forsendur og fyrirvarar	8
3. Yfirlýsing málaflöksins	9
Samkomulag ríkis og sveitarfélaga.....	9
Skipulag þjónustusvæða	10
Samkomulag um fjárhag	10
Endurmat 2014	10
Fjöldi þjónustuþega við yfirlýsuna	11
Búsetuþjónusta 2010	12
Þróun útgjalda og tekna í málaflöknum á landsvísu	13
4. Jöfnunarkerfið í málaflöknum	14
Fjármögnun málaflöksins	15
Framlög Jöfnunarsjóðs á hvern íbúa.....	15
Hlutfall framlaga og hlutfall notenda.....	16
5. SIS-mat og sérstakar stuðningsþarfar	17
Matskerfið.....	17
Gagnrýni á SIS-matskerfið	18
Álag vegna óvenjulegrar samsetningar stuðningsþarfar	19
Einstaklingar án SIS-mats	19
Geðfatlaðir	21
Niðurstaða.....	21
6. Þróun þjónustunnar hjá Reykjavíkurborg	21
Fjöldi notenda	22
Sértæk búseta fyrir fatlað fólk	23
Stuðningsþjónusta	24
Samanburður Reykjavíkurborgar og annarra þjónustusvæða	26
Umsóknir um búsetuþjónustu	27
Uppbyggingaráætlun 2018-2030	28
Þjónustusamningar	29

Útgjöld og framlög	31
7. Þróun útgjalda og tekna í Reykjavík.....	31
Launakostnaður og annar rekstur	34
Þróun verðlags, launa og íbúafjölda.....	35
Fjöldi stöðugilda	35
8. Áhrif breytinga á lögum, reglugerðum og stefnu í málaflokknum.....	37
Afmörkun	37
Lagaumhverfið við yfirtöku málaflokksins	37
Stefna Reykjavíkurborgar í málefnum fatlaðs fólks	38
Framkvæmdaáætlanir og stefna stjórnvalda	38
Mat á kostnaði vegna lokunar samþýla	39
Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)	41
Endurskoðun laga um þjónustu við fatlað fólk árið 2018	44
Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk	53
Breytingar á úthlutunum úr Jöfnunarsjóði	55
Breytingar varðandi lengda viðveru	56
Yfirlit yfir útgjaldaauka vegna breyttra krafna	57
9. Verkaskipti þjónustukerfa	58
Endurhæfing.....	58
Vistun barna með alvarlegar geð- og þroskaraskanir	59
Heimahjúkrun í búsetuúrræðum	60
Stuðningur við langveik börn	60
Félagsleg grunnþjónusta sem færð er á málaflokkinn	60
Stuðningur við nám í háskóla	61
Innlögn á spítala	61
Fjármálaumsýsla og hagsmunagæsla.....	61
10. Rekstur og mönnun heimila fyrir fatlað fólk.....	63
Útgjöld.....	63
Skipulag	63
Viðmið um mönnun	64
Flokkun búsetuúrræða	65
Þróun mönnunar	66
Mönnun eftir þjónustuflokkum	66
Starfaflokkun	68
Samanburður þjónustusvæða	68
Greining launakostnaðar	69

Yfirvinna	70
Heimildaskrá	73
Viðauki 1: Launakostnaður eininga í búsetuþjónustu 2015-2020	74
Viðauki 2: Flokkun launaliða í launagreiningu	76
Viðauki 3: Stöðugildi í búsetuþjónustu 2011-2020.....	77

Helstu niðurstöður

Reykjavíkurborg er stærsta þjónustusvæðið í málaflokki fatlaðs fólks. Íbúar þess eru um 36% landsmanna. Árið 2018 bjuggu þar um 32% þeirra sem fengu þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks en um 35% þeirra sem fá framlög úr Jöfnunarsjóði Sveitarfélaga.

Kröfur til þjónustunnar og skyldur þjónustuaðila í lögum og reglugerðum hafa aukist verulega frá því að málaflokkurinn fluttist frá ríki til sveitarfélaga. Auknar kröfur varðand húsnæði fyrir fatlað fólk, notendastýrða persónulega aðstoð (NPA), vistunarúrræði fyrir börn með geð- og þroskaraskanir, lagaákvæði um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk, einstaklingsáætlanir o.fl. hafa kallað á verulega aukin útgjöld af hálfu VEL. Þrátt fyrir verulega undirfjármögnun málaflokksins voru engir nýir tekjustofnar markaðir við setningu nýrra laga árið 2018.

Þeir tekjustofnar sem hefðu átt að standa undir kostnaði við þjónustuna hafa ekki dugað fyrir uppreiknuðum útgjöldum ársins 2011 og þá ekki fyrir viðbótarkostnaði vegna fjölgunar notenda, aukinna krafna til þjónustunnar eða nýrra þjónustuúrræða. Raunútgjöld Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar (VEL) til málaflokksins á tímabilinu 2011-2019 voru samanlagt um 16 milljörðum króna hærri en þau hefðu verið ef notandafjöldi og þjónustustig hefðu verið óbreytt frá árinu 2011.

Áætlaður útgjaldaauki VEL vegna nokkurra nýrra þjónustuúrræða sem sett hafa verið á fót og breytinga á þjónustu sem raktar verða með beinum hætti til breytinga í lagaumhverfi og á þjónustukröfum á tímabilinu 2011-2020 eru 8,2 milljarðar króna. Stærsti einstaki liðurinn er vistun barna og ungmenna með geð- og þroskaraskanir en útgjöld vegna vistunarsamninga eru um 4 milljarðar á tímabilinu. Þessir þættir skýra því um helming þess útgjaldaauka sem orðið hefur í málaflokknum frá 2011.

Uppsöfnuð útgjöld VEL 2012-2020 vegna nýrra þjónustupátta og breytinga á starfsemi sem rekja má til breytinga á lagaumhverfi og breyttra krafna til þjónustu (Tafla 37 á bls. 57)

Ár	Lokun sambýla	Viðbót vegna NPA	Einstaklingsáætlanir	Vistun barna með geð- og þroskaraskanir	Skham	Nýtt heimili fyrir börn (þingvað)	Ráðstafanir vegna krefjandi þjónustuparfa*	Samtals
2012	12.989						6.657	19.646
2013	15.384	38.431					24.872	78.687
2014	26.270	66.440					63.323	156.033
2015	26.321	72.759	80.900	238.834		86.196	33.685	538.695
2016	28.495	75.088	107.551	389.012		116.714	167.316	884.176
2017	31.301	81.526	133.714	626.878		135.475	179.715	1.188.609
2018	32.587	119.490	162.374	613.943		173.597	141.304	1.243.295
2019	106.155	194.552	191.432	970.415	13.064	163.284	138.921	1.777.823
2020	77.431	244.105	203.194	1.228.920	168.321	168.955	230.845	2.321.771
Alls:	356.933	892.391	879.165	4.068.002	181.385	844.221	986.638	8.208.735

*Sjá umfjöllun um útgjaldavöxt í íbúðakjörnum í þjónustuflokki IV á bls. 57.

Heildarútgjöld Reykjavíkurborgar vegna málaflokks fatlaðs fólks jukust um 170% frá því að sveitarfélögin tóku við þjónustunni af ríkinu árið 2011 til ársins 2019. Verðlagsþróun, almenn launaþróun og fjölgun íbúa á svæðinu skýra um 42% þess útgjaldaauka sem orðið hefur í málaflokknum í Reykjavík frá yfirfærslunni. Útsvartekjur málaflokksins og framlög Jöfnunarsjóðs standa aðeins undir um 70% útgjalda. Útgjöld VEL til málaflokksins eru 84% af heildarútgjöldum Reykjavíkurborgar á tímabilinu og jukust um 159%.

Ein meginástæða útgjaldaaukningarinnar er fjölgun notenda í málaflokknum, úr 1.073 í lok árs 2010 í 1.579 árið 2019¹. Ef miðað er við meðalútgjöld á notanda árið 2019 hefðu útgjöld VEL vegna 1.073 notenda verið 7,5 milljarðar eða um 3,5 milljörðum lægri en raunútgjöld þess árs. Mismunurinn er 32% útgjalda ársins 2019. Íbúum í sértækri búsetu í Reykjavík fjölgaði úr 335 árið 2011 í 444 árið 2019. Árið 2020 voru íbúarnir 474 og áætlaður kostnaður vegna fjölgunarinnar um 2,4 milljarðar, eða 18% af heildarútgjöldunum VEL það ár.

Framlög úr Jöfnunarsjóði til Reykjavíkurborgar vegna málaflokksins á hvern íbúa eru undir meðaltali. Það skýrist af því að hlutfall fatlaðs fólks er lægra en á öðrum svæðum samanlagt og því að við útreikning almennra framlaga úr Jöfnunarsjóði til þjónustusvæða eru útsvarstekjur vegna málaflokksins dregnar frá reiknaðri útgjaldaþörf. Útsvarstekjur á hvern íbúa í Reykjavík eru yfir meðallagi og því lækkar hlutdeild borgarinnar í framlögum við þetta. Samkvæmt áætlunum Jöfnunarsjóðs um úthlutanir ársins 2021 lækkar hlutdeild Reykjavíkurborgar í framlögum ársins úr 36,4% í 35,1% vegna þessa.

Stöðugildi á hvern íbúa í búsetuúrræðum Reykjavíkurborgar árið 2019 voru 1,88. Á Akureyri voru stöðugildi á íbúa 1,89. Í Hafnarfirði voru stöðugildin 1,84 á hvern íbúa. Í Hafnarfirði er hlutfall starfsmanna í stjórnunarstöðum og starfsmanna með háskólamenntun hærra en á hinum þjónustusvæðunum. Hlutfall starfsmanna án háskólamenntunar er svipað í Reykjavík (77,2%) og á Akureyri (77,6%) en nokkru lægra í Hafnarfirði (66,0%).

Samsetning þjónustuhópsins

- Í reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk eru ákvæði um að heimilt sé að ákvarða framlög vegna einstaklings út frá raunkostnaði við veitingu þjónustu ef ekki liggur fyrir mat á stuðningsþörf (SIS-mat). Í Reykjavík er hlutfall einstaklinga sem framlög reiknast fyrir samkvæmt þessari reglu hærra en á öðrum þjónustusvæðum samanlagt.
- Einstaklingum með stuðningsþjónustu (áður frekari liðveisla) fjölgaði um 145% á tímabilinu 2010-2019. Meðalfjöldi veittra stuðningstíma jókst jafnframt um 53% á tímabilinu 2011-2019, úr 263 klst. á hvern þjónustuþega á ári árið 2011 í 304 árið 2019 eða um 15,6%.
- Vísbendingar eru um að framlög séu síður greidd vegna þjónustu við geðfatlaða en aðra hópa þegar SIS-mat liggur ekki fyrir og að líklegra sé að geðfatlaðir fái lágt SIS-mat í samanburði við þjónustumat VEL en aðrir. Hlutfall geðfatlaðra er hærra í Reykjavík en á öðrum þjónustusvæðum samanlagt og því líklegt að Reykjavíkurborg verði af tekjum vegna þessa.

Kostnaðaráhrif breytinga á lögum og viðhorfi til þjónustu

- Útgjöld í málaflokki fatlaðs fólks í Reykjavík jukust um um 170% á tímabilinu 2011-2019 skv. ársreikningum. Til samanburðar er vöxturinn á sama tímabili 67% í leikskólum og 71% í grunnskólum.
- Samkvæmt samantekt Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á kostnaðaruppgjörum þjónustusvæða 2011-2019 ber Reykjavíkurborg um 69% útgjalda sveitarfélaga umfram tekjur á tímabilinu².
- Í kjölfar endurmats á fjármögnun málaflokksins var útsvarshlutfall sveitarfélaga hækkað úr 1,20 í 1,24 árið 2014 og árið 2016 var 0,235% af heildarskatttekjum ríkisins bætt við framlög til Jöfnunarsjóðs. Þrátt fyrir þessar hækkanir tekjustofna stendur fjármögnun málaflokksins ekki undir uppreiknuðum kostnaði við þjónustu Reykjavíkurborgar árið 2011. Sú aukning sem orðið hefur í þjónustunni frá árinu 2011 vegna fjölgunar þjónustuþega, nýrra þjónustuþátta, aukinna

¹ Tekið skal fram að fjölgun þjónustuþega er ekki til komin vegna fjölgunar fatlaðs fólks, heldur fremur að stærra hlutfall þeirra sem eru með skilgreinda fötlun nýtur þjónustu en áður.

² Setja verður þann fyrirvara við kostnaðaruppgjör þjónustusvæða að uppgjörsaðferðir þeirra geta verið mismunandi. Unnið er að greiningu útgjalda til málaflokksins á vegum velferðarráðuneytis.

krafna um þjónustuna í lögum og reglugerðum og vegna þeirra viðhorfsbreytinga sem endurspeglast í þeim, er fjármögnuð með öðrum tekjum Reykjavíkurborgar.

- Áætlað er að kostnaður vegna NPA-samningar umfram annarskonar þjónustu sé um 10,6 m.kr. á samning árið 2019 að meðaltali. Viðbótarútgjöld VEL vegna þjónustuformsins á tímabilinu 2013-2020 eru áætluð 892 m.kr.
- Útgjöld Velferðarsviðs vegna reksturs heimila fyrir fötluð börn hefur aukist um 363% tímabilinu. Börn í búsetu á heimilum voru fimm árin 2011-2014, níu 2015-2019 en sjö árið 2020.
- Meðalaukningin á starfsstöðvum í þjónustu við börn eru 216%, eða ríflega þreföldun rekstrarkostnaðar.
- Viðbótarkostnaður Velferðarsviðs vegna 18 stöðugilda ráðgjafa sem ráðnir voru til að sinna einstaklingsbundnum þjónustuáætlunum og sértækri ráðgjöf við fatlað fólk voru 203 m.kr. árið 2020. Kostnaður vegna ráðninganna á tímabilinu 2015-2020 er áætlaður 879 m.kr. Launakostnaður vegna þessa er ekki færður á málaflokkinn þótt þjónustan byggji á lögum um þjónustu við fatlað fólk.

Verkaskipting þjónustukerfa og fjárheimildir

- Með setningu laga um þjónustu við fatlað fólk árið 2018 voru ríkar skyldur færðar á sveitarfélög þegar kemur að vistun barna með geð- og þroskaraskanir. Skyldur annarra þjónustukerfa í þjónustu við þennan hóp eru enn óljósar og þátttaka þeirra takmörkuð.
- Millifærslur vegna félagslegrar grunnþjónustu í búsetuúræðum hafa ekki hækkað þrátt fyrir ný viðmið um félagslega grunnþjónustu í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir frá 2018. Áætlað er að þau hefðu átt að vera 912 m.kr. hærri en þau voru árið 2020.
- Velferðarsvið sinnir þjónustu við fatlað fólk sem er á mörkum þjónustukerfa. LSH hefur greitt fyrir viðveru starfsmanna velferðarsviðs þegar einstaklingar með mikla þjónustuþarfir leggjast á sjúkrahús og samkomulag er gert við háskóla um verkaskiptingu í þjónustu þegar um háskólanám er að ræða. Skyldur þessara aðila gagnvart fötluðu fólki þyrfti að skýra með samningum eða festa í lög eða reglugerðir. Til samanburðar sinna framhaldsskólar almennt allri þjónustu við fatlaða nemendur sem sækja nám til þeirra.
- Mörk heimahjúkrunar og þjónustu við íbúa í búsetuþjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir hafa verið skilgreind hjá Reykjavíkurborg, sem sinnir báðum þjónustubáttum.

Tekjur á grundvelli SIS-mats

- Vísbendingar eru um að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sem veitt eru á grundvelli raunkostnaðar við veitingu þjónustu, séu að jafnaði hærra hlutfall raunkostnaðar við þjónustu en þegar framlög eru veitt á grundvelli SIS-mats.
- Í Reykjavík er hlutfall þeirra fá framlög á grundvelli raunkostnaðar hærra en á öðrum þjónustusvæðum samanlagt. Engu að síður fær 141 einstaklingur þjónustu fyrir meira en 8 m.kr. en engin framlög.
- Vísbendingar eru um að framlög séu síður greidd vegna þjónustu við geðfatlaða en aðra hópa á grundvelli raunkostnaðar þegar SIS-mat liggur ekki fyrir eða SIS-mat er lágt. Árið 2020 var 71 einstaklingur með geðfötlun og þjónustu umfram viðmið reglugerðar, en án framlags. Geðfatlaðir eru jafnframt líklegastir til að fá lágt SIS-mat í samanburði við þjónustumat velferðarsviðs.

Rekstur og stjórnun búsetuúræða

- Reykjavíkurborg hefur gert áætlun um uppbyggingu húsnæðis fyrir fatlað fólk sem felur í sér að íbúðum fjölgar um allt að 182 til ársins 2030. Þar af eru 78 íbúðir í 13 íbúðakjöllum.

- Virkar umsóknir um húsnæði fyrir fatlað fólk árið 2020 voru 137 og af þeim voru um 100 frá einstaklingum sem búa í foreldrahúsum. Ekki er útlit fyrir að allir umsækjendur fái úthlutað íbúðum fyrir lok gildistímabils uppbyggingaráætlunar 2018-2030.
- Launakostnaður í búsetuúrræðum sem Reykjavíkurborg rekur hefur hækkað um 121% á tímabilinu 2015-2020. Hækkun launavísitölu og fjölgun rýma í íbúðarkjörnum skýra um 84% þeirrar hækkunar.
- Stöðugildum í málaflokknum hefur fjölgað um 362,4, eða um 76%, á tímabilinu frá 2011-2020. Stöðugildum á hvern notanda þjónustunnar fjölgaði úr 0,31 árið 2010 í 0,45 árið 2020.
- Hlutfall grunnlauna af launakostnaði árið 2015 var um 62% en hlutfallið fer lækkandi á tímabilinu og er um 58% árið 2020. Hlutfall yfirvinnu af launakostnaði fer úr 9,4% árið 2015 í 12,5% árið 2020.
- Á því tímabili sem skoðað var fór hlutfall yfirvinnukostnaðar af heildarlaunakostnaði í búsetuþjónustu hæst árið 2019. Hlutfallið er lægra árið 2020 þrátt fyrir Covid-19 faraldur.

1. Inngangur

Árið 2011 tóku sveitarfélög á Íslandi við þjónustu við fatlað fólk sem fram að því var sinnt af ríkinu eða, eins og í tilfelli Reykjavíkurborgar, af rekstraraðilum með þjónustusamninga við ríkið. Mikil óánægja hefur verið meðal sveitarstjórnarfólks og starfsmanna sveitarfélaga með fjármögnun málaflokksins. Óánægjan stafar að miklu leyti af því að kröfur til þjónustuaðila í málaflökknum í lögum og reglugerðum hafa aukist, án þess að fjármögnun fylgi.

Í verðfyrirspurnarlýsingu fyrir úttekt þessa stendur eftirfarandi um reynslu Reykjavíkurborgar:

„Fljótlega eftir yfirfærsluna kom í ljós að hagræðingar innan málaflokksins frá hrúni höfðu farið yfir sársaukaþröskuld í mörgum starfseiningum þar sem fatlað fólk fékk þjónustu. Dæmi voru um að sértæk húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk væru með fjárhagsramma sem ekki dugði til reksturs viðkomandi einingar, ekki gert ráð fyrir sumarafleysingum, ekki gert ráð fyrir yfirvinnu vegna veikinda, aðlögunarvöktum og fræðslu, svo eitthvað sé nefnt. Þetta var ekki algilt en þó voru dæmin of mörg. Staðan við yfirfærslu var líka með þeim hætti að skortur var á þjónustu við fatlað fólk, s.s. í formi liðveislu sem veitt var af sveitarfélögum og frekari liðveislu sem veitt var af svæðisskrifstofum um málefni fatlaðs fólks. Biðlistar eftir þjónustu voru langir og eftirspurn langt umfram framboð. Sömu sögu var að segja um húsnæði, fjöldi einstaklinga var á bið eftir sértæku húsnæði og höfðu sumir beðið svo árum skipti. Sá uppsafnaði vandi sem bið eftir þjónustu hefur haft í för með sér hefur aukið mjög álag á viðkomandi einstaklinga, þjónustukerfið og starfsmenn sveitarfélagsins“.

Markmiðin með úttektinni eru samkvæmt fylgiskjali með verksamningi eru eftirfarandi:

1. Rýna og taka út kostnaðaráhrifin sem breytt lög, reglugerðir, framkvæmdaáætlanir og stefna hefur haft á rekstur þjónustunnar.
2. Greina hvort sveitarfélagið sé að sinna verkefnum sem ættu að vera á hendi ríkisins/annarra þjónustukerfa samkvæmt lögum.
3. Rýna kostnað eftir þjónustubáttum og greina fjárheimildir sviðsins frá árinu 2011. Lagt verði mat á hvort tilfallinn kostnaður eigi heima undir málefni fatlaðs fólks.
4. Rýnd verði áhrif þess að SIS matið nær ekki að fanga stuðningsþarfir ákveðinna hópa fatlaðs fólks, s.s. hreyfihamlaðra og geðfatlaðra einstaklinga. Meta enn fremur hvort SIS matið fangi óvenjulegar og/eða miklar stuðningsþarfir einstaklinga t.d. vegna alvarlegs hegðunarvanda.
5. Meta hvort Reykjavíkurborg sé að verða af tekjum vegna skorts á SIS mati.
6. Meta samsetningu þjónustuþega í Reykjavík samanborið við önnur sveitarfélög m.t.t. stuðningsþarfa.
7. Meta rekstarlíkan búsetuúrræða og rýna stjórnunar- og starfsmannakostnað velferðarsviðs í málaflokks fatlaðs fólks.

Í verðfyrirspurnargögnum er lagt upp með að horft sé til tímabilsins frá því að sveitarfélögin tóku formlega við þjónustunni af ríkinu, þ.e. frá 1. janúar 2011.

2. Forsendur og fyrirvarar

- Niðurstöður greininga eru háðar þeim gögnum sem lögð eru til grundvallar. Nokkurs misræmis gætir í gögnum frá mismunandi aðilum sem eiga að taka til sömu þátta. Einnig er nokkuð um óútskýrðar sveiflur í fjöldatölum á milli ára, sérstaklega í eldri gögnum. Í greiningum er notast við þau gögn sem þykja áreiðanlegust að mati ráðgjafa hverju sinni.
- Í tölum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga um fjölda einstaklinga eftir SIS-flokkum og framlög á grundvelli kostnaðarmats eru íbúar Seltjarnarness taldir með Hafnarfirði, Garðabæ, Kópavogi og

Mosfellsbæ. Í tölulegum upplýsingum frá Hagstofu Íslands um þjónustu við fatlað fólk er þjónusta á Seltjarnarnesi talin með þjónustu á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar.

- Þar sem annað er ekki tekið fram eru tölur á verðlagi hvers árs.
- Mismunandi fyrirkomulag reksturs þjónustusvæða torveldar um margt samanburð og greiningar á kostnaði og þróun hans í málaflokknum á landsvísi. Annars vegar eru rekstrartölur byggðasamlaga ekki tilgreindar í ársreikningum sveitarfélaga, sem annars verða að teljast bestu upplýsingar um rekstur sveitarfélaga og kostnað við þjónustu. Hins vegar er ekki öruggt að allur rekstrarkostnaður þeirra sveitarfélaga sem njóta þjónustu leiðandi sveitarfélags³ sé talinn með í þeim yfirlitum um rekstrarkostnað sem þjónustusvæðin skila til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á ári hverju. Óvissa um það hvort öll útgjöld sveitarfélaga sem eiga aðild að byggðasamlögum séu talin með í uppgjörum þjónustusvæða gerir það að verkum að ekki er ráðlegt að keyra saman upplýsingarnar.

3. Yfirlýsing málaflokksins

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga

Þann 13. mars 2009 var undirrituð viljayfirlýsing Sambands íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga á Íslandi, og ríkisstjórnar Íslands um yfirlýsingu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga. Í henni er gert ráð fyrir að sveitarfélög hafi ríkt sjálfræði um framkvæmd þjónustunnar og geti lagað hana að staðbundnum og einstaklingsbundnum þörfum. Gert var ráð fyrir að sveitarfélög ynnu að því að bæta þjónustu við notendur, m.a. með samþættingu við félagsþjónustu.

Meðal markmiða sem fram koma í viljayfirlýsingunni varðandi fjárhag var að kostnaðarmat ætti að ná til allra þjónustupátta sem sveitarfélögin yfirtaka ábyrgð á, að allir þættir sem hafa áhrif á kostnað til lengri tíma yrðu greindir, og að endurmat á forsendum færi fram árið 2014. Endanlegt samkomulag ríkis og sveitarfélaga um yfirlýsingu þjónustu við fatlaða var svo undirritað 23. nóvember 2010. Samkvæmt því var stefnt að því að sveitarfélög tækju yfir eftirtalda þjónustupætti:

1. Sambýli
2. Áfangastaði
3. Frekari liðveislu við íbúa í þjónustu- og íbúðakjörnum og í sjálfstæðri búsetu
4. Hæfingarstöðvar og dagvistarstofnanir
5. Verndaða vinnustaði og atvinnu með stuðningi
6. Heimili fyrir börn
7. Skammtímavistun
8. Stuðningsfjölskyldur
9. Ráðgjöf og aðra stuðningsþjónustu við fatlaða og fjölskyldur þeirra

Ákveðnir þættir voru undanskildir í samkomulaginu og því áfram á ábyrgð félags- og tryggingamála-ráðuneytis og stofnana þess, þ.e. Hringsjá – náms- og starfsendurhæfing, Tölvumiðstöð fatlaðra, Múlalundur, Blindravinnustofan og Vinnustaðir ÖBÍ. Kveðið var á um að samningsaðilar myndu vinna að framtíðarverkaskiptingu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar á sviði atvinnumála fatlaðra, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðaáðgerðir.

³ Leiðandi sveitarfélag sinnir þjónustu við fatlað fólk á viðkomandi þjónustusvæði samkvæmt samningi við önnur sveitarfélög sem standa að viðkomandi þjónustusvæði. Mismunandi háttur er hafður á varðandi veitingu grunnþjónustu og/eða aðgreiningu hennar í bókhaldi sveitarfélaganna.

Þann 17. desember 2010 voru samþykktar breytingar á lögum samkvæmt samkomulaginu⁴. Lögin tóku gildi þann 1. janúar 2011 og þann dag færðist þjónustan formlega á hendur sveitarfélaga.

Skipulag þjónustusvæða

Við yfirlýsingu verkefnisins frá ríki til sveitarfélaga var miðað við að lágmarksíbúafjöldi á þjónustusvæði væri 8.000 og var sveitarfélögum gert að hafa með sér samstarf til að uppfylla það viðmið. Stærri sveitarfélög gátu þannig sinnt þjónustunni sjálf en minni sveitarfélög þurftu að sameinast um reksturinn í byggðasamlögum eða semja við stærri sveitarfélögin um að sinna þjónustunni fyrir þeirra hönd, sem svokallað „leiðandi sveitarfélag“ á viðkomandi þjónustusvæði. Þess utan var mismunandi hvernig verkaskipting var ákveðin á milli sveitarfélaga innan þjónustusvæðis. Leiðandi sveitarfélög tóku ýmist að sér að sinna allri þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks, og fengu þá þær útsvarstekjur sem minni sveitarfélögin fengu vegna málaflokksins, eða að þau tóku að sér þjónustu við þá sem þurftu mestrar þjónustu við, s.s. rekstur íbúðakjarna. Minni sveitarfélögin sinntu þá annarri þjónustu, s.s. frekari liðveislu og ráðgjöf. Á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar og Seltjarnarnesbæjar sinnti Seltjarnarnesbær ákveðnum þjónustubáttum gegn greiðslu frá Reykjavíkurborg en skilaði 0,25 prósentustigum af útsvarstekjum sínum til rekstursins. Þetta fyrirkomulag hélst til loka árs 2016, en 1. janúar 2017 tók Seltjarnarnesbær yfir þjónustuna við fatlað fólk í sveitarfélaginu.

Samkomulag um fjárhag

Fyrir yfirlýsuna var gert mat á kostnaði við þjónustuna sem lagt var til grundvallar við ákvörðun breytinga á viðmiðum um álagningarprósentu útsvars í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Útsvarsheimildir sveitarfélaga voru hækkaðar um 1,2 prósentustig, úr 13,28% í 14,48%⁵. Hækkunin skiptist þannig að 0,95 prósentustig runnu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til útdeilingar samkvæmt mati á þjónustupörf íbúa og 0,25 prósentustig runnu beint í viðkomandi sveitarsjóð til ráðstöfunar í þágu þjónustu við fatlað fólk. Gert var ráð fyrir að framlög á grundvelli SIS-mats stæðu undir þjónustu við flokka IV-XII.A og XII.B en að 0,25 prósentustig útsvars stæði undir þjónustu við þá sem væru í flokkum I-III eða töldust ekki með nægjanlega mikla stuðningsþörf til að undirgangast SIS-mat.

Endurmat 2014

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um tilflutning verkefnisins var mælt fyrir um að árangurinn af breytingunum og kostnaður sveitarfélaganna við veitingu þjónustunnar skyldi endurmetinn árið 2014. Meginniðurstöður endurmatsnefndar voru að markmið um bætt og einstaklingsmiðaðri þjónustu, samþættingu og einfaldari verkaskiptingu á milli stjórnsýslustiga hefðu að miklu leyti gengið eftir. Hins vegar hefði kostnaður aukist umfram tekjur í málaflokknum á árunum 2013 og 2014, sértæk þjónusta aukist og einstaklingum með sértækar þjónustubarfir (SIS flokkur 4+) fjölgað um 25%. Nefndin náði ekki sameiginlegri niðurstöðu varðandi breytingar á tekjustofnum vegna þjónustunnar.

Ríkisendurskoðun gagnrýndi undirbúning yfirlýslunnar í skýrslu árið 2010: „Af framangreindum ástæðum er ekki unnt að leggja mat á hvort þjónusta við fatlaða sé skilvirk, árangursrík eða í samræmi við lög. Þá veldur skortur á samanburðarhæfum upplýsingum um þjónustuna því að ekki er unnt að meta hvort hagkvæmara er að ríki eða sveitarfélög veiti hana. Af sömu ástæðu er ekki hægt

⁴ Endurmat á yfirlýsingu málefna fatlaðs fólks, Skýrsla verkefnisstjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga á árunum 2011–2013, Nóvember 2015 (sótt 7.1.2021) og Lög nr. 152/2010 um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, með síðari breytingum (sótt 7.1.2021)

⁵ Lög nr. 165/2011 um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, með síðari breytingum (sótt 7.1.2021).

að meta hvor tilhögunin skilar betri þjónustu. Greining á þeim gögnum sem fyrir liggja gefur í besta falli óljósar vísbendingar í þessu efni⁶“.

Fjöldi þjónustuþega við yfirfærsluna

Samkvæmt skýrslu Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra um þjónustu við fatlað fólk sem unnin var árið 2010 voru skráðir einstaklingar með fötlun á starfssvæði skrifstofunnar alls 1512. Þar af voru 807 fullorðnir og 705 börn. Af þessum 1512 einstaklingum eru 1.073 skráðir með þjónustu á vegum svæðisskrifstofunnar en 439, eða 29%, án þjónustu⁷. Samkvæmt skýrslunni skiptust þeir sem skráðir voru með fötlun þannig:

Skipting notenda SSR eftir þjónustumati 2010		
Flokkur	Fullorðnir	Börn
Flokkur 1	35	44
Flokkur 2	121	270
Flokkur 3	133	348
Flokkur 4	145	41
Flokkur 5	120	-
Flokkur 6 (aðeins fullorðnir)	106	-
Flokkur 7 (aðeins fullorðnir)	66	-
Vantar	81	2
Samtals	807	705

Tafla 1: Skipting fatlaðra einstaklinga á skrá á þjónustusvæði Svæðisskrifstofu Reykjavíkur í málefnum fatlaðra í þjónustuflokkum árið 2010. Heimild: SSR 2010

Við mat á umönnunarþörf barna var notast við 5 flokka kerfi, þar sem umönnunarflokkur 1 svaraði til mestrar umönnunarþarfar, en við mat á þjónustuþörf fullorðinna var notast við 7 flokka kerfi þar sem fötlunarflokkur 7 fól í sér mesta stuðningsþörf. Börn í umönnunarflokkum 1-3 (662 börn) áttu þannig rétt á sértækri þjónustu samkvæmt lögum. Fullorðnir í flokkum 1 og 2 (156 einstaklingar) voru ekki taldir þurfa sértæka þjónustu umfram félagsþjónustu sveitarfélaga. Einstaklingar í flokkum 3 og 4 (278 einstaklingar) voru taldir þurfa frekari liðveislu en einstaklingar í flokkum 5-7 (373 einstaklingar) voru taldir þurfa búsetu þar sem þjónusta er í boði allan sólarhringinn⁸.

Í minnisblaði sem lagt var fyrir velferðarráð Reykjavíkurborgar 7. nóvember 2013 stendur eftirfarandi: „Þann 1. janúar 2011 færðust 40 starfseiningar og 546 starfsmenn í 329 stöðugildum frá ríki til Reykjavíkurborgar og þar með þjónusta við 1035 notendur“. Síðar í sama minnisblaði stendur „Velferðarsvið tók einnig yfir þjónustusamning ríkisins við Ás styrktarfélag þar sem Reykjavíkurborg kaupir þjónustu, m.a. 40 rými í sértækum húsnæðisúrræðum. Þá kaupir Reykjavíkurborg að jafnaði 107,5 rými vegna virkni-, verkefna- og vinnumiðaðrar stoðþjónustu“. Í skýrslu endurmatsnefndar kemur fram að þjónustuþegum í málaflokknum hafði fjölgað um 46% frá árslokum 2010 til loka árs 2014⁹.

Nokkurs misræmis gætir í skráningum á þjónustuþegum á milli ára, sérstaklega á tímabilinu 2011 til 2014. Fjöldi þeirra sem skráðir eru með þjónustu er hærri en ætla mætti, sem starfsmenn VEL telja að megi rekja til þess að allir notendur með skilgreinda fötlun séu taldir með jafnvel þótt þeir hafi eingöngu nýtt félagslega grunnþjónustu á þessu tímabili. Eins er nokkuð um að einstaklingar færist á milli fötlunarflokka á milli ára í tölum Reykjavíkurborgar. Tölum á vef Hagstofunnar og tölum

⁶ Ríkisendurskoðun 2010, bls. 5 (sótt 6.7.2021)

⁷ Svæðisskrifstofa Reykjavíkur í málefnum fatlaðra, 2010, bls. 10

⁸ Svæðisskrifstofa Reykjavíkur í málefnum fatlaðra, 2010, bls. 7

⁹ Félagsmálaráðuneyti, 2015 bls. 82.

Reykjavíkurborgar ber því ekki alltaf saman. Þar sem gagnaskil til Hagstofunnar byggja á leiðbeiningum frá Hagstofunni á hverjum tíma er gert ráð fyrir því að sama aðferð sé viðhöfð á öllum þjónustusvæðum á hverjum tíma. Samanburður á milli þjónustusvæða byggir því á gögnum Hagstofunnar. Í umfjöllun um notendur þjónustunnar í Reykjavík og samanburð á milli ára innan Reykjavíkurborgar er hins vegar jafnan byggt á tölum Reykjavíkurborgar.

0-17 ára	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Þroskahömlun	113	140	133	68	65	55	55	49	57
2. Þroskahömlun og atferlistruflun	2	3	2	13	12	11	10	8	9
3. Geðfötlun					1		1	1	1
4. Fjölfötlun	22	10	18	13	16	15	9	9	7
5. Hreyfihömlun	29	35	45	29	29	15	19	17	16
6. Skynfötlun	16	22	31	9	5	3	5	6	5
7. Einhverfa	261	362	430	244	221	176	192	194	193
8. Önnur fötlun		13	39	11	12	7	8	9	10
9. Upplýsingar vantar	24	5		3	18	6			
0-17 ára alls	477	590	698	390	379	288	299	293	298
18 ára og eldri	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Þroskahömlun	253	313	314	308	259	270	283	286	282
2. Þroskahömlun og atferlistruflun		1	2	20	16	19	22	20	21
3. Geðfötlun	253	242	270	337	264	332	368	372	369
4. Fjölfötlun	14	5	25	29	25	25	31	30	31
5. Hreyfihömlun	278	171	161	197	139	144	163	178	188
6. Skynfötlun	23	20	27	37	29	64	85	102	121
7. Einhverfa	75	121	135	149	141	144	160	166	171
8. Önnur fötlun	229	59	83	91	71	90	90	99	98
9. Upplýsingar vantar	23	35	11	42	218	94			
18 ára og eldri alls	1148	967	1028	1210	1162	1182	1202	1253	1281
Einstaklingar alls	1625	1557	1726	1600	1541	1470	1501	1546	1579

Tafla 2: Fjöldi einstaklinga með skilgreinda fötlun á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar eftir aldri og tegund fötlunar. Seltjarnarnes er talið með til ársins 2016. Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Árið 2011 voru 1625 einstaklingar á skrá hjá Reykjavíkurborg eða um 113 fleiri en voru á skrá hjá SSR árið 2010. Á tímabilinu 2011-2019 fækkar þeim um 33, en eru þó 20 fleiri í lok tímabilsins en voru á skrá hjá SSR í lok ársins 2010. Heildarfjöldinn segir þó aðeins hluta sögunnar því ætla má að hærra hlutfall þeirra sem eru á skrá hjá Velferðarsviði frá 2011 njóti þjónustu. Um 29% einstaklinga á skrá hjá SSR voru án þjónustu og um 20% höfðu ekki sótt um þjónustu¹⁰.

Búsetuþjónusta 2010

Á vegum SSR voru 344¹¹ búseturými á 59 starfsstöðvum árið 2010, auk eins heimilis fyrir börn þar sem bjuggu 5 börn. Af þessum 60 búsetuúrræðum voru 17 á hendi Reykjavíkurborgar samkvæmt þjónustusamningi á milli Reykjavíkurborgar og SSR. Íbúar þeirra voru 125¹².

Einstaklingar í sértækri búsetu á vegum þjónustusvæðis Reykjavíkurborgar og Seltjarnarneskaupstaðar árið 2011 voru 335 en voru 474 á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar árið 2020 og hefur því fjölgað um 139 eða um 41% sbr. kaflann „Sértæk búseta fyrir fatlað fólk“ á bls. 23.

¹⁰ Svæðisskrifstofa Reykjavíkur í málefnum fatlaðra, 2010 bls. 12

¹¹ Heimildum ber ekki saman um fjölda búseturýma hjá SSR. Hér er miðað við fjöldann samkvæmt skýrslu Svæðisskrifstofu Reykjavíkur frá 2010 þar sem talan er hæst.

¹² Svæðisskrifstofa Reykjavíkur í málefnum fatlaðra, 2010, bls. 19

Á meðal þeirra búsetuúrræða sem Reykjavíkurborg tók yfir reksturinn á voru 16 sambýli. Sex þeirra höfðu verið lögð niður árið 2020 og árið 2021 er síðasta starfsár þess sjöunda¹³. Eftir standa því níu herbergjasambýli. Einum þjónustukjarna var breytt í húsnæði með stuðningi sem ekki er talið til sértækra búsetuúrræða.

Þróun útgjalda og tekna í málaflokknum á landsvísi

Áætluð útgjöld ríkisins til málaflokks fatlaðs fólks árið 2010 samkvæmt fjárlögum þess árs voru um 11,2 mja.kr. Þar af runnu um 60,2% til svæðisskrifstofa, 25% til annarra þjónustuaðila og 14,8% til sveitarfélaga. Kostnaður í málaflokknum hefur aukist umtalsvert umfram fjölgun íbúa og verðbólgu á tímabilinu frá því að sveitarfélögin tóku við þjónustunni af ríkinu. Sá kostnaður sem færður er á málaflokkinn í ársreikningum sveitarfélaga hækkaði þannig um 10% árlega að meðaltali á tímabilinu 2011 til 2019 á verðlagi ársins 2019 en fjölgun íbúa á Íslandi á sama tíma var um 1,4% á ári að meðaltali. Útgjöldin til málaflokksins árið 2019 voru 114% hærri en árið 2011 en íbúar landsins eru um 12% fleiri. Útgjöld hafa því meira en tvöfaldast á meðan íbúum hefur fjölgað um 12%.

Tafla 3 sýnir rekstrarkostnað í málaflokki fatlaðs fólks sem bókfærður er í reikningum sveitarfélaganna. Rekstrarkostnaður byggðasamlaga sem sinna þjónustu fyrir hönd sveitarfélaganna er ekki allur inni í ofangreindum tölum. Ef aðeins er horft til þeirra þjónustusvæða þar sem gera má ráð fyrir að allur kostnaður sé sýnilegur í ársreikningum hlutaðeigandi sveitarfélaga má sjá að þróunin er svipuð, þ.e. útgjöld í málaflokknum vaxa mun hraðar en fjöldi íbúa, jafnvel þótt útgjaldatölur séu uppreiknaðar miðað við vísitölu til verðlags ársins 2019. Það er því ljóst að hvorki verðlagshækkarnir eða mannfjöldapróun geta skýrt þann mikla vöxt sem er í málaflokknum.

Útgjöld til málaflokks fatlaðs fólks skv. ársreikningum sveitarfélaga¹⁴

Ár	Á verðlagi hvers árs		Á verðlagi ársins 2019*		Íbúar	
	Útgjöld	Hækkun	Útgjöld	Hækkun	1. jan	Fjöldgun
2011	11.109.231		13.621.760		318.452	
2012	12.521.350	13%	14.734.846	8%	319.575	0%
2013	13.663.703	9%	15.438.125	5%	321.857	1%
2014	15.419.243	13%	17.281.383	12%	325.671	1%
2015	18.166.153	18%	19.958.311	15%	329.100	1%
2016	20.032.172	10%	21.597.329	8%	332.529	1%
2017	22.685.728	13%	24.009.739	11%	338.349	2%
2018	25.405.848	12%	25.920.647	8%	348.450	3%
2019	29.180.542	15%	29.180.542	13%	356.991	2%

*Uppreiknað miðað við vísitölu neysluverðs í desember skv. Hagstofu Íslands

**Mannfjöldi 1. janúar skv. Hagstofu Íslands

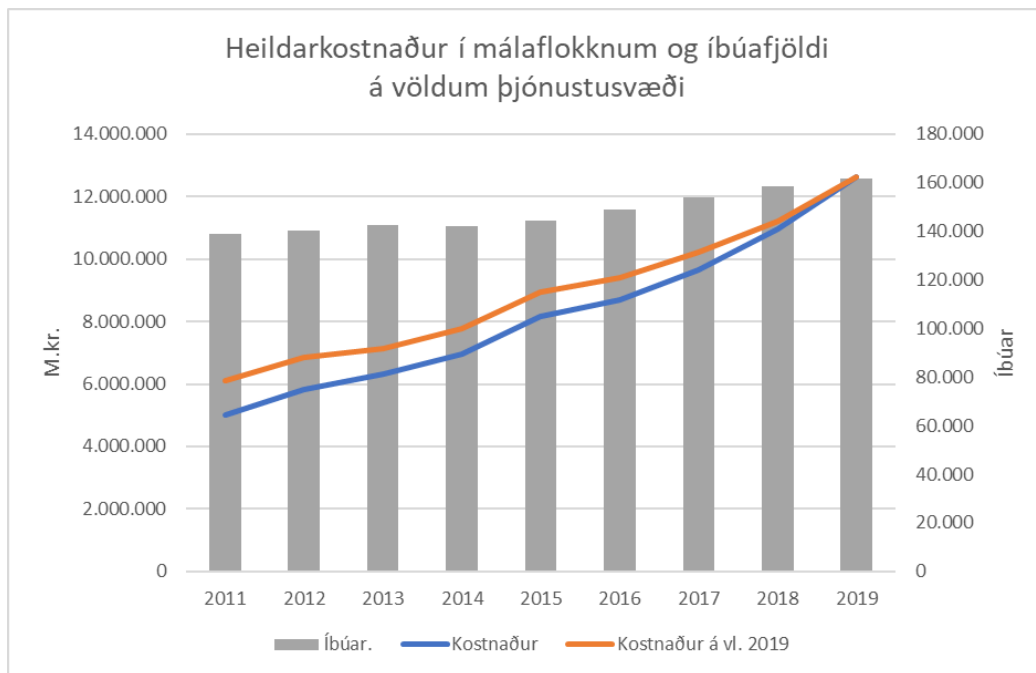
Tafla 3: Útgjöld til málaflokks fatlaðs fólks skv. ársreikningum sveitarfélaga og íbúafjöldi á Íslandi.
Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofa Íslands.

Sveitarfélög skila árlega uppgjörum á rekstrarkostnaði málaflokksins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Samkvæmt samantekt Jöfnunarsjóðs á þeim er samanlagður kostnaður þjónustusvæða umfram framlög og útsvarstekjur vegna málaflokksins á tímabilinu 2011-2019 um 14,3 milljarðar króna. Af

¹³ „Uppbyggingaráætlun sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk“, minnisblað Reginu Ásvaldsdóttur lagt fyrir 385. fund velferðarráðs 21. október 2020

¹⁴ Upplýsingar úr ársreikningum sveitarfélaga innihalda ekki upplýsingar um rekstrarkostnað byggðasamlaga sem sjá um þjónustu við fatlað fólk á nokkrum þjónustusvæðum. Ársreikningarnir gefa því ekki heildstæða mynd af útgjöldum til málaflokksins heldur fremur vísbendingar um þróun.

þeim hefur Reykjavíkurborg borið um um 69%. Svæði sem skila neikvæðri rekstrarniðurstöðu á tímabilinu eru ellefu en svæði sem skila jákvæðri rekstrarniðurstöðu eru átta.



Mynd 1: Þróun útgjalda í þjónustu við fatlað fólk og þróun íbúafjölda á völdum þjónustusvæðum þar sem ekki eru byggðasamlög. Kostnaður er sýndur á verðlagi hvers árs og á verðlagi ársins 2019.

4. Jöfnunarkerfið í málaflokknum

Stærsti hluti fjármögnunar málaflokksins eru útsvarstekjur sem renna í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og er deilt út samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins. Öllum tekjum sjóðsins vegna málaflokksins er úthlutað á ári hverju. Almenn framlög vegna málefna fatlaðs fólks eru yfir 90% af framlögum sjóðsins og er úthlutað á grundvelli metinnar stuðningsþarfar einstaklinga á viðkomandi þjónustusvæði. Fjárhæðin sem kemur til úthlutunar ræðst því af tekjum sjóðsins en ekki metinni útgjaldapörf í málaflokknum. Reiknuð útgjaldapörf hvers svæðis í samanburði við reiknaða útgjaldapörf annarra svæða ræður hins vegar *hlutdeild* þess í framlögum ársins. Nýir þjónustubættir, fjölgun þjónustuþega eða aukinn kostnaður af þjónustubáttum hafa þar af leiðandi ekki áhrif á heildarúthlutun almennra framlaga, en geta haft áhrif á skiptingu framlaga á milli þjónustusvæða.

Við mat á stuðningsþörf er stuðst við SIS-mat (Support Intensity Scale) sem er samræmt og staðlað mat á þjónustuþörf einstaklinga. Ráðgjafar Greiningarstöðvar ríkisins vinna matið og niðurstaða þess er tekin saman í stuðningsvísitölu sem ræður því í hvaða stuðningsflokki einstaklingurinn lendir. Í upphafi voru flokkarnir 12, auk þess sem sérsaklega var horft til stuðningsþarfa vegna heilsufarslegra þátta og vegna hegðunarvanda þeirra sem voru í flokki 12. Flokkarnir voru því í raun 14 og reiknuð útgjaldapörf gat verið breytileg innan hvers flokks. Hlutfall hvers þjónustusvæðis er reiknað á grundvelli metinnar þjónustuþarfar þeirra sem eru í SIS-flokki V (5) eða hærri, en var áður metinn á grundvelli þjónustuþarfar einstaklinga í flokkum IV (4) og hærri¹⁵.

Í útreikningum Jöfnunarsjóðs er sá hluti útsvars viðkomandi þjónustusvæðis sem renna á til málefna fatlaðs fólks dreginn frá framlagi á grundvelli reiknaðrar útgjaldaparfar. Útsvarstekjur Reykjavíkur-

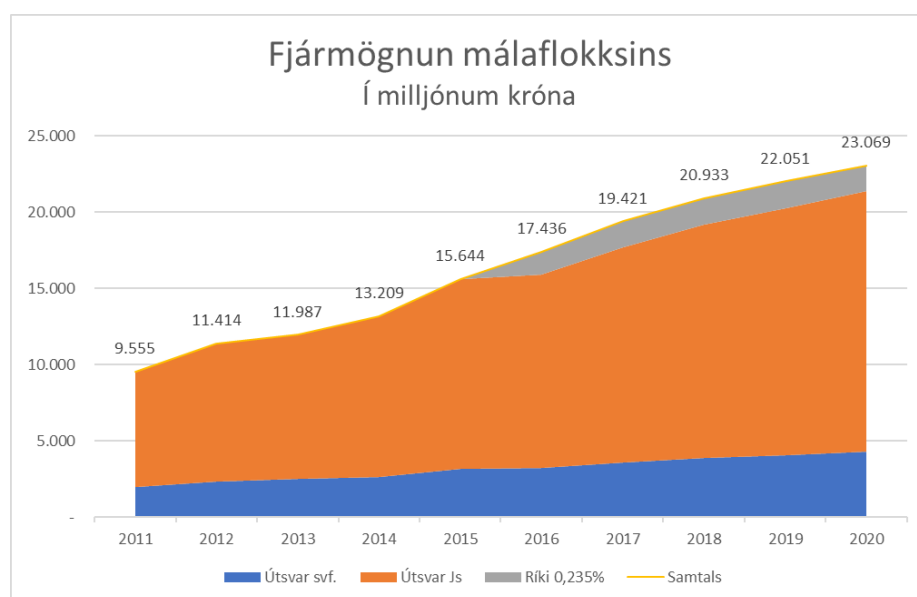
¹⁵ Flokkunum hefur verið fjölgað í 18 og eins og nánar er fjallað um í kaflanum „Breytingar á úthlutunum úr Jöfnunarsjóði“ á bls. 55.

borgar á hvern íbúa árið 2019 voru um 10% hærri en meðalútsvarstekjur sveitarfélaga í landinu og frádrátturinn því meiri. Fyrirkomulagið verður því til þess að lækka hlutfall framlaga til Reykjavíkurborgar í samanburði við önnur þjónustusvæði. Á móti kemur að veitt er álag á framlög vegna innviða og vegna sérstaklega íþyngjandi kostnaðar sem hækka framlögin til Reykjavíkurborgar.

Fjármögnun málaflokksins

Þegar málaflokkurinn var færður til sveitarfélaga árið 2011 var heimild sveitarfélaga til innheimtu útsvars hækkuð um 1,2 prósentustig. Af þeim runnu 0,25 prósentustig (20,83%) beint í sveitarsjóð og 0,95 prósentustig (79,17%) til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fljótlega fór að bera á óánægju sveitarfélaga með fjármögnunina og í desember árið 2013 var sett bráðabirgðaákvæði í lög um tekjustofna sveitarfélaga um heimild til hækkunar hámarksútsvars um 0,4 prósentustig, úr 14,48% í 14,52%. Reykjavíkurborg nýtti heimildina til að hækka útsvar í 14,52% árin 2014 og 2015¹⁶ líkt og flest önnur sveitarfélög¹⁷. Hækkunin bættist við þann hluta útsvarsins sem rann til Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk sem fór þar með úr 0,95 prósentustigum í 0,99 prósentustig. Árið 2015 var hækkunin fest í lög vegna álagningar ársins 2016 og jafnframt var sett inn ákvæði um sérstakt framlag úr ríkissjóði sem skyldi nema 0,235% af innheimtum skatttekjum.

Þess má geta að stór hluti framlaga vegna lengdrar viðveru fatlaðra barna í skólum er tekinn af tekjum Jöfnunarsjóðs vegna málefna fatlaðra. Framlag ríkisins til lengdrar viðveru árið 2020 var um 30 m.kr. á ári en framlög Jöfnunarsjóðs til þjónustunnar var 186 m.kr. Framlag ríkisins var því um 16% af heildarframlögum Jöfnunarsjóðs vegna þjónustunnar.



Mynd 2: Þróun fjármögnunar þjónustu við fatlað fólk skv. lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Framlög Jöfnunarsjóðs á hvern íbúa

Framlög til Reykjavíkurborgar úr Jöfnunarsjóði á hvern íbúa geta gefið til vísbendingu um hversu mikil þjónustupörfin á þjónustusvæðinu er metin í samanburði við önnur svæði. Framlögin árið 2019 voru 47.937 kr. sem er miðgildi framlaga það ár, þ.e. jafn mörg þjónustusvæði voru ofan við og undir þessari tölu. Framlögin til Reykjavíkurborgar á íbúa (per capita) voru um 9% undir meðalframlögum á

¹⁶ Sjá greinargerð borgarstjóra með tillögu að álagningu útsvars fyrir árið 2016 dags. 28. október 2015

¹⁷ Sjá samantekt Sambands íslenskra sveitarfélaga á vef sambandsins.

íbúa annarra þjónustusvæða, sem voru 52.786 kr. Rétt er að hafa í huga að hlutfall einstaklinga með framlög á grundvelli kostnaðarmats, þ.e. SIS-mats og raunkostnaðar, er lægra í Reykjavík en hlutfall íbúa af íbúafjölda landsins. Þetta hefur áhrif til lækkunar á framlög á hvern íbúa.

Fjöldi og hluti einstaklinga með framlög á grundvelli kostnaðarmats á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar 2013-2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Reykjavíkurborg	448	508	520	536	538	434	430	445
Önnur svæði	774	886	927	956	973	796	804	823
Samtals	1.222	1.394	1.447	1.492	1.511	1.230	1.234	1.268
Reykjavíkurborg	36,7%	36,4%	35,9%	35,9%	35,6%	35,3%	34,8%	35,1%
Önnur svæði	63,0%	64,0%	64,1%	64,0%	64,0%	65,0%	65,0%	65,0%
Hlutfall þjóðarinnar á þjónustusvæðinu	37,2%	37,2%	37,0%	36,8%	36,4%	36,2%	36,1%	36,0%
Mismunur hlutfalls	-0,5%	-0,8%	-1,1%	-0,9%	-0,8%	-0,9%	-1,2%	-0,9%

Tafla 4: Fjöldi og hlutfall einstaklinga með framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á grundvelli kostnaðarmats á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar 2013-2020. Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Samanburður framlaga úr Jöfnunarsjóði til Reykjavíkur og til annarra þjónustusvæða á hvern íbúa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Framlag á íbúa-Reykjavík	26.586	30.875	31.642	32.130	37.193	41.193	45.262	47.427	47.937	49.729
Framlag á íbúa-önnur svæði	25.653	30.185	31.943	32.961	38.452	42.233	45.186	50.382	50.869	52.186
Framlag á íbúa-landið allt	26.014	30.451	31.827	32.640	37.969	41.836	45.213	49.313	49.811	51.301
Samanburður við landsmeðaltal og meðaltal annarra svæða:										
RVK m.v. landið allt kr.	572	424	-185	-510	-776	-643	49	-1886	-1874	-1.572
RVK m.v. landið allt %	2%	1%	-1%	-2%	-2%	-2%	0%	-4%	-4%	-3%
RVK m.v. önnur svæði kr.	933	690	-301	-831	-1.259	-1.040	76	-2.955	-2.932	-2.457
RVK m.v. önnur svæði %	4%	2%	-1%	-3%	-3%	-2%	0%	-6%	-6%	-5%

*Heildarframlögum til málaflokksins er hér deilt niður á alla íbúa Reykjavíkur 1. janúar hvert ár.

Tafla 5: Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til Reykjavíkurborgar á hvern íbúa í samanburði við framlög á landsvísi. Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Árin 2011 og 2012 voru heildarframlög vegna málaflokksins úr Jöfnunarsjóði til Reykjavíkurborgar hærri á hvern íbúa en á heildarframlög á öðrum svæðum samanlagt. Munurinn var 4% árið 2011 en 2% árið 2012. Frá árinu 2013 hafa heildarframlög Jöfnunarsjóðs á hvern íbúa í Reykjavík alltaf verið undir framlögum á íbúa á öðrum svæðum, nema árið 2017. Munurinn er mestur árin 2018 og 2019 en þá er hann 6%.

Þetta skýrist að hluta af því að hlutfall landsmanna með skilgreinda fötlun, sem búsettir eru í Reykjavík, er lægra en hlutfall borgarbúa af íbúum landsins alls. Hlutfall fatlaðs fólks af íbúum er því lægra í Reykjavík en á öðrum þjónustusvæðum samanlagt. Meginskýringin er þó að útsvarstekjur vegna málaflokksins koma til frádráttar reiknaðri útgjaldþörf við útreikning framlaga. Þar sem útsvarstekjur eru háar í Reykjavík í samanburði við önnur þjónustusvæði lækka framlögin hlutfallslega meira vegna þessa þar en á öðrum þjónustusvæðum samanlagt. Samkvæmt áætlunum Jöfnunarsjóðs um úthlutanir ársins 2021 lækkar hlutdeild Reykjavíkurborgar í framlögum ársins úr 36,4% í 35,1% vegna þessa.

Hlutfall framlaga og hlutfall notenda

Samkvæmt gögnum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eru á bilinu 35-37% notenda á bak við útreikninga framlaga á landinu á tímabilinu 2013-2020 búsettir í Reykjavík. Hlutfall notenda er hæst í upphafi um 36,7% en hefur lækkað í 35,1% árið 2020. Hlutfall framlaga sem renna til Reykjavíkur-

borgar er um það bil það sama og hlutfall notenda sé horft á allt tímabilið (-0,02 pr.st.). Frá 2013-2018 er hlutfall framlaga til Reykjavíkur aðeins hærra en hlutfall notenda með lögheimili í Reykjavík en aðeins lægra árin 2019 og 2020. Mestur er munurinn árið 2019 þegar hlutfall framlaga er 1,29 prósentustigi lægra en fjöldi notenda en minnstur árið 2018 þegar hlutfall framlaga er 0,1 prósentustigi hærra en hlutfall notenda. Þótt hlutfall framlaga sé lægra en hlutfall notenda síðustu tvö árin er of snemmt að fullyrða hvort um leitni (e. trend) sé að ræða, auk þess sem ekki er tekið tillit til mismunandi þjónustuparfar notenda á milli þjónustuvæða. Það gefur hins vegar tilefni til að fylgjast með þessum mælikvarða næstu ár.

Ár	Hlutf. notenda	Hlutf. framlaga	Mismunur
2013	36,66%	37,24%	0,57 prósentustig
2014	36,44%	36,74%	0,30 prósentustig
2015	35,94%	36,88%	0,94 prósentustig
2016	35,92%	36,81%	0,89 prósentustig
2017	35,61%	36,44%	0,83 prósentustig
2018	35,28%	35,38%	0,10 prósentustig
2019	34,85%	33,56%	-1,29 prósentustig
2020	35,09%	34,59%	-0,50 prósentustig

Tafla 6: Samanburður hlutfalls notenda í Reykjavík og hlutfalls framlaga úr Jöfnunarsjóði.

5. SIS-mat og sérstakar stuðningsþarfir

Mat á þjónustubörf með samræmdu matskerfi er forsenda þess að hægt sé að deila út fjármunum í gegnum jöfnunarkerfi á borð við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Við mat á stuðningsþörf er stuðst við SIS-mat (Support Intensity Scale) sem er samræmt og staðlað mat á þjónustubörf einstaklinga. Ráðgjafar Greiningarstöðvar ríkisins vinna matið og niðurstaða þess er tekin saman í stuðningsvísitölu sem ræður því í hvaða stuðningsflokki einstaklingurinn lendir.

Í upphafi voru stuðningsflokkarnir 12, auk þess sem sársaklega var horft til stuðningsþarfa vegna heilsufarslegra þátta og vegna hegðunar þeirra sem voru í flokki 12 eftir því sem við átti. Flokkarnir voru því í raun 14 og reiknuð útgjaldaþörf gat verið breytileg innan hvers flokks. Í dag eru flokkarnir 18 og álag vegna heilsufarslegra þátta og krefjandi þjónustuparfa reiknað fyrir einstaklinga með slíkar þarfir, óháð SIS-flokki.

SIS-matskerfið (Support Intensity Scale) var upphaflega þróað í BNA til að meta stuðningsþarfir einstaklinga með þroska- og vitsmunaskerðingar (e. intellectual disabilities) en matslisti SIS-matsins hefur verið þýddur og staðlaður að íslenskum aðstæðum.

Helstu ástæður þess að SIS varð fyrir valinu voru þessir: a) Matskerfið var þróað frá grunni til að meta þarfir fatlaðra fyrir stuðning við helstu athafnir daglegs lífs, b) að baki því lá ítarlegt þróunarstarf sérfræðinga sem byggði á nýjustu hugmyndum um eðli og mat á þjónustu fyrir fatlað fólk frá 18 ára aldri og c) sá fræðilegi grunnur sem SIS hvílir á þótti öflugur. Kerfið hefur frá upphafi verið mikið rannsakað og er í stöðugri þróun¹⁸. Því til viðbótar var ekki vitað um annað matskerfi sem þjónaði sama tilgangi um kerfisbundið mat á þjónustubörf.

Matskerfið

SIS-mat fyrir fullorðna byggist á matslista sem skiptist í sjö meginviddir:

¹⁸ Glætur Tryggva Sigurðssonar (https://www.greining.is/static/files/2016/SIS_glaetur/tryggvi-sigurdsson.pdf, sóttar 12.8.2021)

1. Viðfangsefni á heimili
2. Viðfangsefni utan heimilis
3. Viðfangsefni tengd símenntun
4. Viðfangsefni tengd starfi
5. Viðfangsefni tengd heilsu og öryggi
6. Félagslega virkni
7. Vernd og hagsmunagæslu

Til viðbótar meginviddunum er lagt mat á þörf fyrir stuðning vegna hegðunar (A) og heilsufarslegra þátta (B) sem geta gefið stig til viðbótar við viddirnar 7. Við hvern stuðningsþátt sem spurt er um er lagt mat á það hvers konar stuðnings er þörf (tegund), hversu oft þarf að veita stuðning við þetta viðfangsefni á dæmigerðum degi (tíðni) og hve miklum tíma ætti að verja til stuðnings við viðfangsefnið daglega (stuðningstími).

Niðurstöðurnar eru annars vegar settar fram sem matshefti sem á að vera hægt að nýta við gerð einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar og hins vegar sem stuðningsvísitala á bilinu 55-145 sem endurspeglar heildarstuðningsþörf viðkomandi einstaklings. Því hærri sem vísitalan er því meiri er stuðningsþörfin¹⁹. Stuðningsvísitalan er m.a. lögð til grundvallar útreikningum á framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Einstaklingar með stuðningsþarfir á ólíkum sviðum geta þannig fengið sömu „niðurstöðu“ samkvæmt vísitölunni og sömu framlög.

SIS-matið var lagt fyrir í fyrsta sinn árið 2011 og endurmat fór fram árið 2014. Búast má við að stuðningsþörf einstaklinga taki breytingum yfir tíma og því er mikilvægt að hún sé endurmetin með reglulegu millibili eða þegar tilefni þykir til, t.d. ef þjónustubörf eykst í kjölfar veikinda, óhappa eða slysa sem viðkomandi einstaklingur verður fyrir.

Gagnrýni á SIS-matskerfið

Kerfið hefur frá upphafi sætt nokkurri gagnrýni fyrir að ná ekki að fanga stuðningsþarfir einstaklinga með líkamlega eða geðræna fötlun. Í ritrýndum erlendum greinum þar sem fjallað er um SIS-kerfið í erlendum fagtimaritum er jafnan talað um það sem matstæki fyrir fólk með þroska- eða vitsmunaskerðingu eða það borið saman við önnur matstæki fyrir þann hóp, s.s. Developmental Disability Profile (DDP).

Samkvæmt upplýsingum frá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins voru ekki gerðar breytingar á matslistunum við innleiðinguna á Íslandi. Túlkun niðurstaðna SIS-matsins hefur þó þróast frá því að það var tekið upp, sér í lagi með tilliti til þeirra sem eru líkamlega fatlaðir en með fulla félagslega og hugræna færni. Í ljós kom að þessir einstaklingar fengu 0 (núll) í mati á ákveðnum þáttum sem drógu niður meðaltalið í matinu. Prófið hefur því verið aðlagð þannig að þegar engin þjónustubörf mælist í þessum tilteknu flokkum eru þeir ekki reiknaðir inn í meðaltalið. Jafnframt hafa verið gerðar breytingar á flokkun niðurstaðna varðandi óvenjulega stuðningsþörf vegna hegðunar og/eða heilsufars. Þjónustuflokkunum hefur þannig fjölgað úr 14 (12 flokkar auk 12A og 12B) í 18 og stuðningsþarfir vegna hegðunar og heilsufars bætast nú ekki aðeins við þá sem eru í flokki 12 heldur jafnt og þétt upp skalann. Breytingarnar eru meðal annars til komnar vegna þess að kerfið þótti ekki fanga þjónustubörf þeirra sem eru með óvenjulegar stuðningsþarfir og ættu að hafa það í för með sér að framlög vegna þeirra einstaklinga sem um ræðir hækki²⁰.

¹⁹ Mat á stuðningsþörf fullorðinna SIS-A, kynning Guðnýjar Stefánsdóttur á vef Greiningarstöðvar ríkisins <https://www.greining.is/static/files/2020/SisGogn/lesa-ur-nidurstodum-sis-a.pdf> (sótt 29.3.2021)

²⁰ Samtal við Guðnýju Stefánsdóttur, sviðsstjóra á Greiningarstöð 8.6.2021

Við mat á stuðningaþörf einstaklinga með geðræna sjúkdóma er verklagið þannig að horft er til þeirrar stuðningsþarfar sem er talin vera dæmigerð fyrir viðkomandi einstakling. Þetta þýðir að ef geðræni vandinn er viðvarandi og sjúkdómskviður eru algengar er miðað við þjónustuþörfina þegar þær eru í gangi, en ef þær eru sjaldgæfar er miðað við þjónustuþörf þegar geðrænt ástand einstaklingsins er í jafnvægi. Hjá þeim sem eru alla jafna í jafnvægi nær matið því ekki að fanga þá umframbörf sem kemur til í sjúkdómskviðum²¹. Í þeim tilfellum sem tíðni sjúkdómskviðanna eykst er því mikilvægt að óska eftir endurmati.

Einn mælikvarði á það hversu vel SIS-matið nær utan um stuðningsþörf ákveðinna hópa er að bera saman framlög á grundvelli SIS-mats og raunveruleg útgjöld vegna þjónustunnar og skoða hvort hlutfall framlaga í þjónustukostnaði er hærra eða lægra en vegna annarra hópa.

Tafla 7 sýnir einstaklinga sem skráðir eru í SIS-flokki V eða hærra og/eða eru með þjónustu fyrir meira en 8 m.kr. á árinu 2020, en sem eru með skráð framlög sem nema minna en 30% kostnaðar við þjónustuna. Stærsti hópurinn þegar horft er til fötlunar eru einstaklingar með geðfötlun. Af 71 einstaklingi í hópnum eru 33 í SIS-flokki IV en 26 án SIS-mats. Einstaklingar með þroskahömlun eru 55. Þar af eru 17 í SIS-flokki IV og 20 án SIS-mats. Þriðji fjölmennasti hópurinn eru einstaklingar með einhverfu sem eru 36. Þar af eru 15 án SIS mats, 5 í SIS-flokki IV og 9 í SIS-flokki XII.A.

Athyglivert er hversu margir þeirra sem eru með lág framlög í hlutfalli við heildarkostnað eru í SIS-flokki IV. Það kann að skýrast af því að raunkostnaðartölur hafi ekki verið uppfærðar þegar hætt var að miða við flokkinn við úthlutun úr Jöfnunarsjóði, en það krefst frekari skoðunar.

Fötlun	Án SIS	I	II	III	IV	IX	V	VI	VII	VIII	X	XI	XII	XII.A	XII.B	Samtals
1. Þroskahömlun	20		1		17	3	1	1	2	3	1	1		5		55
2. Geðfötlun	26	1	4	6	33		1									71
3. Fjölfötlun	2					2							2		1	7
4. Hreyfihömlun	1	1			3		1									6
5. Skynfötlun	2				1					1						4
6. Einhverfa	15		1	2	5	1					2	1		9		36
7. Önnur fötlun	1															1
Samtals	67	2	6	8	59	6	3	1	2	4	3	2	2	14	1	180

Tafla 7: Einstaklingar með SIS-mat í flokki V eða hærra eða með þjónustu fyrir meira en 8 m.kr. en framög undir 30% af heildarkostnaði við þjónustu árið 2020.

Álag vegna óvenjulegrar samsetningar stuðningsþarfar

Í áður nefndri reglugerð um úthlutun framlaga úr Jöfnunarsjóði er heimild til að reikna álag vegna einstaklinga með óvenjulega samsetningu stuðningsþarfa. Álagið er greitt vegna einstaklinga með sérstakar stuðningsþarfir vegna hegðunar og/eða heilsufars (SIS flokkar 12.A og 12.B).

Álagið reiknaðist áður aðeins á þá sem voru í SIS flokki 12 og höfðu óvenjulegar stuðningsþarfir vegna hegðunar eða heilsufars. Við flokkinn var þá bætt bókstafnum A eða B eftir því hvort átti við. Flokkarnir voru því í raun 14. Meðal þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á matskerfinu og úthlutunarreglum er að álagið reiknast nú á alla flokka í SIS-matinu og matsflokkarnir eru nú 18 í stað 14 áður.

Einstaklingar án SIS-mats

Almennt er litið svo á að ekki sé hægt að skylda þjónustuþega til að undirgangast SIS-mat eða skilyrða þjónustu með því að SIS-mat liggi fyrir. Nokkuð er um að einstaklingar hafni því að undirgangast SIS-mat. Jafnframt getur liðið nokkur tími frá því að þjónusta við einstakling hefst þar til

²¹ Samtal við Guðnýju Stefánsdóttur, sviðsstjóra á Greiningarstöð 8.6.2021

SIS-mat liggur fyrir og SIS-mat fyrir börn hefur ekki verið að fullu innleitt. Í hópi þjónustuþega á hverjum tíma er því alltaf nokkur fjöldi án SIS-mats.

Í reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk eru ákvæði um að heimilt sé að ákvarða útgjaldaþörf einstaklings út frá raunkostnaði ef ekki liggur fyrir mat á stuðningsþörf. Þjónustusvæðin skila árlega yfirliti í töflureiknisráðgjafi um raunkostnað þeirra einstaklinga sem þau telja falla undir þessa reglu. Hjá Jöfnunarsjóði er farið yfir yfirlitin og kannað hjá Greiningarstöð Ríkisins hvort þeir sem eru nýir á skrá og án SIS-mats séu með skilgreinda fötlun í gögnum stofnunarinnar. Athugasemdir eru skráðar við gögnin í sérstakan dálk og þau send viðkomandi þjónustusvæði, sem þá gefst færi á að sýna fram á að viðkomandi einstaklingar tilheyri þeim hópi sem fellur undir úthlutunarreglur Jöfnunarsjóðs. Ekki er um eiginlegt umsóknarferli að ræða og endanleg niðurstaða um höfnun eða samþykki er ekki tilkynnt sérstaklega umfram það sem fram kemur í yfirlitum frá Jöfnunarsjóði um endanlega úthlutun. Að sögn starfsmanna Jöfnunarsjóðs er ekki lagt sértakt mat á þau útgjöld sem þjónustusvæði gefa upp vegna þeirra einstaklinga sem eru samþykktir. Uppgefin heildarútgjöld eru því færð í yfirlit yfir reiknaða útgjaldaþörf og hlutfallast með sama hætti og reiknuð útgjaldaþörf einstaklinga með SIS-mat þegar til úthlutunar kemur²². Hlutfall framlags ræðst af því hversu mikil fjármunir eru til skiptanna hverju sinni.

Vísbendingar eru um að framlög sem veitt eru á grundvelli raunkostnaðar séu að jafnaði hærra hlutfall raunútgjalda en framlög á grundvelli SIS-mats í flokki V eða hærri. Það eru því ekki vísbendingar um að það sé þjónustuaðila óhagstætt að SIS-mat sé ekki fyrir hendi, að því gefnu að einstaklingurinn sé samþykktur inn á yfirlitið og að öll útgjöld séu talin með í uppgjörinu.

Grundvöllur framlags	Einstaklingar	Meðalkostnaður	Meðalframlag JS	Hlutfall
SIS flokkur V eða hærri	252	32.366.424	15.484.680	48%
Kostnaður >8 m.kr.	91	25.275.725	16.142.999	64%
Samtals	343	30.485.218	15.659.336	51%

Tafla 8: Samanburður meðalkostnaðar við þjónustu og meðalframlaga úr Jöfnunarsjóði á grundvelli SIS-mats og á grundvelli raunkostnaðar yfir 8 m.kr. (reiknað er með að kostnaður við félagslega grunnþjónustu sé 3 m.kr.).

Í gögnum frá VEL er nokkuð um einstaklinga sem njóta þjónustu sem er umtalsvert umfram þau mörk sem sett eru í reglugerðinni en sem engin framlög reiknast fyrir²³. Jafnframt er hlutfall framlaga af raunkostnaði mismunandi. Hvort tveggja vekur spurningar um forsendur framlaganna og kallar á nánari greiningu.

Ferlið við ákvörðun framlaga á grundvelli raunkostnaðar byggist á því að gögn eru send á milli aðila í excel-skjölum og þau lesin saman eða samræmd og uppfærð af starfsmönnum. Þau gögn sem endanleg úthlutun byggist á koma úr ýmsum áttum, þ.e. frá þjónustusvæðunum, Jöfnunarsjóði og Greiningar- og ráðgjafarstöð Ríkisins. Aðilarnir nota jafnvel mismunandi aukenningarnúmer fyrir einstaklingana þegar persónuupplýsingar eru fjarlægðar úr skjölum sem send eru á milli stofnana. Hætta á mistökum eða að starfsmönnum yfirsjáist frávík í gögnum er umtalsverð. Að sögn starfsmanna Jöfnunarsjóðs stendur til að breyta verklagi og byggja í meira mæli á gagnagrunni GRR til að minnka þessa villuhættu. Ástæða er til að mæla með því að starfsmenn velferðarsviðs fari hér eftir sem hingað til gaumgæfilega yfir yfirlitin frá Jöfnunarsjóði á öllum stigum til að koma í veg fyrir að Reykjavíkurborg verði af tekjum sem hún á rétt á samkvæmt úthlutunarreglum Jöfnunarsjóðs.

²² Fundur með Guðna Geir Einarssyni og Hrafnkeli Hjörleifssyni 15. júní 2021.

²³ Í reglugerðinni er ákvæðið orðað þannig: „Enn fremur skal safna upplýsingum um einstaklinga í þjónustu með viðbótarkostnaði á árinu 2020 sem samsvarar kostnaði að fjárhæð 5 m.kr.“. Gert er ráð fyrir að átt sé við 5 m.kr. til viðbótar við grunnþjónustu.

Að mati ráðgjafa er mikilvægt að fundnar verði skilvirkari leiðir til að halda utan um þær upplýsingar sem úthlutun Jöfnunarsjóðs byggist á. Á fundi með starfsmönnum Jöfnunarsjóðs kom fram að í undirbúningi er að færa umsýsluna í sérstakt kerfi sem vistað yrði hjá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Geðfatlaðir

Í hópi þeirra sem eru með SIS-mat í flokki V eða hærra, eða falla undir regluna um framlög á grundvelli raunkostnaðar yfir 5 m.kr eru 514 einstaklingar. Af þeim eru 105 einstaklingar með einhverfugreiningu (20%), 117 einstaklingar með geðfötlun (23%) og 180 með þroskahömlun (35%). Geðfatlaðir eru hins vegar 40% þeirra sem eru með framlög undir 30% af kostnaði sem er mun hærra hlutfall en ætla mætti út frá hlutfalli þeirra af heildinni.

Í hópi þeirra sem annað hvort eru í SIS-flokki V eða hærra eða njóta þjónustu fyrir meira en 8 m.kr. (5 m.kr. auk grunnþjónustu fyrir 3 m.kr.) eru 116 einstaklingar með geðfötlun samkvæmt kostnaðargreiningu ársins 2020 en framlag er aðeins greitt vegna 44 þeirra samkvæmt sömu gögnum. Engin framlög eru greidd vegna 71 einstaklings með geðfötlun sem fær þjónustu fyrir meira en 8 m.kr. að grunnþjónustu meðtalinni og ættu því að fá framlög. Það er helmingur þeirra þannig háttar til um. Greina þarf ástæður þessa betur, en ein möguleg skýring er að geðfötlun sé síður viðurkennd sem grundvöllur úthlutunar úr Jöfnunarsjóði Sveitarfélaga en aðrar fatlanir þegar ekki liggur fyrir SIS-mat hjá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.

Þá eru einnig vísbendingar eru um að geðfatlaðir séu líklegri en fólk með annarskonar fötlun til að þurfa meiri þjónustu en niðurstöður úr SIS-mati gefa til kynna. Þannig eru 44 þeirra 78 einstaklinga sem eru í SIS-flokkum I-V og njóta þjónustu fyrir meira en 5 m.kr. umfram grunnþjónustu með geðfötlun. Hlutfall geðfatlaðra er því um 58% sem er hátt þegar litið er til þess að þeir eru aðeins um 20% af heildarfjölda þeirra sem njóta þjónustu velferðarsviðs í málaflokknum.

Í ljósi þess að hátt hlutfall geðfatlaðra býr í Reykjavík og á Seltjarnarnesi (45,5% árið 2018 samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands²⁴) má ætla að ofangreindar skekkjur hafi meiri áhrif á framlög til Reykjavíkur en til annarra þjónustusvæða.

Niðurstaða

Umfjöllunin hér að framan styður þá kenningu að SIS-matið nái ekki að fanga stuðningsþarfir allra hópa fatlaðra jafn vel. Sér í lagi virðast geðfatlaðir einstaklingar fá lágt SIS-mat miðað við þá stuðningsþörf sem Reykjavíkurborg metur. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins hefur brugðist við skekkjum sem varða einstaklinga með líkamlega fötlun en ekki er komin nægjanleg reynsla á þær breytingar sem gerðar hafa verið á túlkun niðurstaðna til að hægt sé að dæma um árangurinn af þeim. Ekki verður séð að breytingarnar hafi áhrif á þá skekkju sem ráðgjafi telur vera varðandi SIS-mat geðfatlaðra.

Æskilegt væri að gerð yrði ítarleg rannsókn á því hvort SIS-matið, eins og því er beitt á Íslandi, nái að fanga þjónustubarfir þeirra sem það undirgangast. Á grundvelli niðurstaðna rannsóknarinnar þyrfti að meta hvort gera þurfi fleiri breytingar á mati á stuðningsþörf og/eða hvort nýta megi SIS-matið sem grundvöll fyrir persónulegum þjónustuáætlunum.

6. Þróun þjónustunnar hjá Reykjavíkurborg

Við flutning á þjónustu við fatlað fólk frá ríki færðist þjónusta við 1035 notendur, 40 starfseiningar og 546 starfsmenn í 329 stöðugildum til Reykjavíkurborgar²⁵.

²⁴ Hagstofan gefur upp fjölda í sveitarfélögunum tveimur saman.

Við yfirfærslu málaflokksins var nýjum starfseiningum bætt í þáverandi skipulag velferðarsviðs. Ráðgjöf, móttaka umsókna og mat á umsóknum var á hendi þjónustumiðstöðva og starfsstöðvar á viðkomandi svæði voru settar undir stjórn framkvæmdastjóra þjónustumiðstöðva. Umfang verkefna reyndist meira en upphaflega var áætlað og úr varð að 1. janúar 2018 var stofnuð sérstök skrifstofa sem hefur með höndum samræmingu og þróun þjónustunnar, sem og eftirfylgni með áætlunum og stefnu í málaflokknum.

Þjónustunni má skipta í fjóra meginflokka; búsetuþjónustu, stuðningsþjónustu, dagþjónustu og ráðgjöf. Þjónustumiðstöðvar VEL hafa umsjón með rekstri þjónustunnar hver á sínu svæði. Starfsstöðvar á starfssvæði viðkomandi þjónustumiðstöðvar heyra þannig undir framkvæmdastjóra hennar. Á hverri þjónustumiðstöð eru einnig ráðgjafar sem taka við umsóknum, leiðbeina umsækjendum um þjónustu og gera einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir. Þessir starfsmenn eru ráðnir inn á kostnaðarstaði sem tilheyra almennri félagsþjónustu, en sinna bæði verkefnum sem heyra undir málaflokk fatlaðra og félagsþjónustu. Fjármunir til að standa straum af kostnaði við þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks eru þá millifærðir í bókhaldi og birtast sem „annar rekstur“ í uppgjöri málaflokksins en ekki sem launakostnaður. Þetta á einnig við um starfsfólk þjónustumiðstöðva sem sinnir stuðningsþjónustu á heimilum einstaklinga sem búa í húsnæði sem ekki telst til sértækra búsetuúrræða. Ekki verður séð að kostnaður vegna ráðgjafar og stjórnunar sé færður á málaflokkinn í bókhaldi. Kostnaður í uppgjöri málaflokksins er því vantalinn sem þessu nemur. Forsendur til að áætla þann kostnað liggja ekki fyrir.

Fjöldi notenda

notendum þjónustu í málaflokknum á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar fjölgaði um 47% frá árinu 2010 til ársins 2019. Samkvæmt tölum frá Svæðisskrifstofu Reykjavíkur í málefnum fatlaðra (SRR) voru fatlaðir einstaklingar á skrá 1512, en 29% þeirra voru án þjónustu. Alls voru því 1.073 einstaklingar með þjónustu. Árið 2019 voru notendurnir 1.579. Notendum fjölgar því um 506 eða um 47%.

Fötlan	2015	2016	2017	2018	2019
Þroskahömlun	324	325	338	335	339
Þroskahömlun og atferlistruflun	28	30	32	28	30
Geðfötlun	265	332	369	373	370
Fjölfötlun	41	40	40	39	38
Hreyfihömlun	168	159	182	195	204
Skynfötlun	34	67	90	108	126
Einhverfa	362	320	352	360	364
Önnur fötlun	83	97	98	108	108
Upplýsingar vantar	236	100	0	0	0
Samtals	1541	1470	1501	1546	1579

Tafla 9: Fjöldi fólks með fötlun á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar 2015-2020

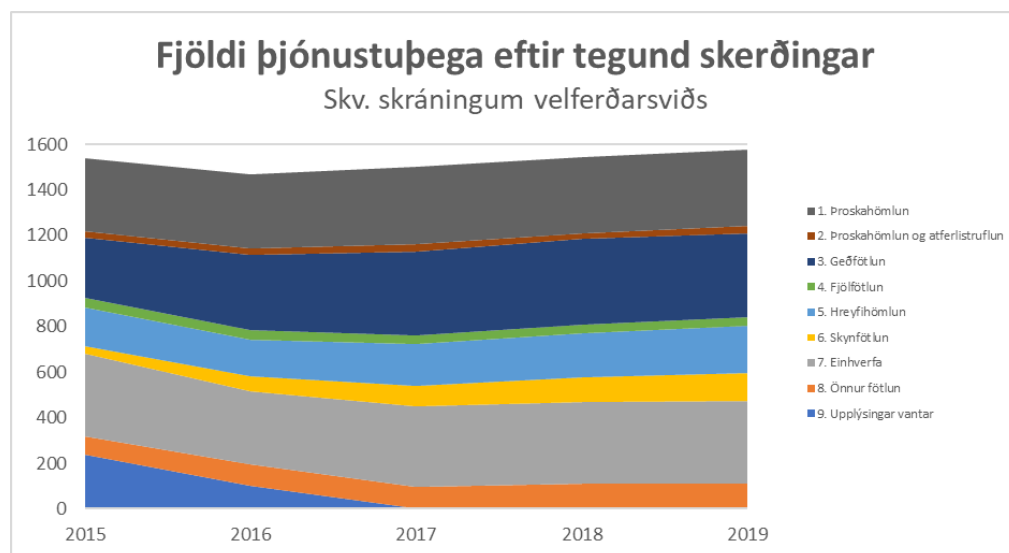
Um þriðjungur þeirra sem ekki voru með þjónustu hjá SSR árið 2010 áttu virka umsókn um þjónustu eða 126. Þessi mikla fjölgun notenda er ein meginástæða þess að útgjöld VEL í málaflokknum hafa vaxið svo mikið sem raun ber vitni. Ef miðað er við meðalkostnað á notanda hefðu útgjöld VEL vegna 1.073 notenda árið 2019 verið 7,5 milljarðar eða um 3,5 milljörðum lægri en þau voru í raun það ár.

²⁵ Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2011, bls. 4.

Þjónustusvæði	Ár	Íbúar á þjónustusvæðinu			Fólk með fötlun			Hlutfall		
		Börn	Fullorðnir	Íbúar alls	Börn	Fullorðnir	Alls	Börn	Fullorðnir	Alls
Reykjavík/Seltjarnarnes	2011	28.381	94.837	123.218	477	1148	1625	1,7%	1,2%	1,3%
Reykjavík/Seltjarnarnes	2012	28.012	95.115	123.127	590	967	1557	2,1%	1,0%	1,3%
Reykjavík/Seltjarnarnes	2013	28.187	95.899	124.086	698	1028	1726	2,5%	1,1%	1,4%
Reykjavík/Seltjarnarnes	2014	28.509	97.102	125.611	390	1210	1600	1,4%	1,2%	1,3%
Reykjavík/Seltjarnarnes	2015	28.331	97.902	126.233	379	1162	1541	1,3%	1,2%	1,2%
Reykjavík/Seltjarnarnes	2016	28.118	98.757	126.875	288	1182	1470	1,0%	1,2%	1,2%
Reykjavík	2017	27.041	96.205	123.246	299	1202	1501	1,1%	1,2%	1,2%
Reykjavík	2018	26.904	99.137	126.041	293	1253	1546	1,1%	1,3%	1,2%
Reykjavík	2019	26.864	101.929	128.793	298	1281	1579	1,1%	1,3%	1,2%

Tafla 10: Hlutfall fatlaðra barna og fullorðinna af íbúafjölda á þjónustusvæðinu 2011-2019. Heimildir: Hagstofa Íslands og Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Árið fyrir yfirtöku málaflokksins voru börn 46,6% þeirra sem skráð voru með fötlun á starfssvæði Svæðisskrifstofu Reykjavíkur, eða um 2,5% barna á svæðinu. Hlutfall barna í hópi þjónustuþega hefur farið minnkandi og var árið 2019 komið í 18,9% af notendum þjónustunnar og um 1,1% af börnum á þjónustusvæðinu. Hlutfall fólks með fötlun af íbúum þjónustusvæðisins er um 1,2% að jafnaði. Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands voru um 32% allra skráðra notenda á landinu í málaflöknum búsettir í Reykjavíkurborg og á Seltjarnarnesi árið 2018. Þegar horft er til þeirra sem njóta framlaga úr Jöfnunarsjóði er hlutfallið hærra eða um 35%.



Mynd 3: Fjöldi þjónustuþega eftir tegund skerðingar 2015-2019. Heimild Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Sértæk búseta fyrir fatlað fólk

Einstaklingum sem njóta búsetuþjónustu af einhverju tagi fjölgaði um 41% á tímabilinu 2011-2020. Með búsetuþjónustu er hér átt við búsetu í sértækum þjónustuúrræðum, s.s. íbúðarkjörnum, sambýlum, áfangaheimilum sem rekin eru á vegum velferðarsviðs eða með þjónustusamningum við velferðarsvið, og stuðning við búsetu í húsnæði á vegum notanda þjónustunnar sjálfs, hvort sem um er að ræða eign eða leigða íbúð. Til sértækrar búsetu teljast svokallaðar „íbúðir með stuðningi“, sem eru íbúðir sem ekki eru í kjörnum en þar sem íbúar njóta sambærilegrar þjónustu og þeir sem búa í kjörnum.

Íbúðakjarnar velferðarsviðs fyrir fatlað fólk eru flestir reknir í húsnæði í eigu Félagsbústaða. Félagsbústaðir eru þá í hlutverki leigusala gagnvart íbúum en Velferðarsvið sér um að veita þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks. Samkvæmt upplýsingum frá Félagsbústöðum voru íbúðir

fyrir fatlaða í Reykjavík í eigu fyrirtækisins 412 þann 2. júlí 2021²⁶. Auk þess eru átta heimili rekin í húsnæði í eigu Brynju Hússjóðs og fimm í húsnæði í eigu Fasteignafélagsins Reita. Ás styrktarfélag rekur fimm (áður sex) íbúðakjarna og sambýli samkvæmt þjónustusamningi við Velferðarsvið í húsnæði í eigu félagsins. Árið 2020 voru 474 einstaklingar skráðir í sértæku húsnæðisúrræði á vegum sviðsins, þar af voru 40 í búsetu hjá Ási styrktarfélagi.

Íbúðir	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Áfangaheimili	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Færanlegt teymi			6	6	6	6	6	6	6	11	17
Húsnæði með stuðning						36	45	58	70	75	94
Íbúðakjarni	199	197	210	217	216	222	218	221	229	249	256
Þjónustukjarni	11	11	11	5	5						
Öryggisvistun								2	3	3	2
Íbúðir alls:	216	214	233	234	233	270	275	293	314	344	375
Herbergi											
Sambýli	115	116	111	101	107	106	103	102	101	91	92
Heimili fyrir börn	5	5	5	5	5	9	9	9	9	9	7
Herbergi alls:	120	121	116	106	112	115	112	111	110	100	99
Rými samtals	336	335	349	340	345	385	387	404	424	444	474

Tafla 11: Yfirlit yfir fjölda rýma í sértækri búsetu 2010-2020. Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar²⁷.

Samkvæmt minnisblaði um stöðu Uppbyggingaráætlunar sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk 2018-2030 voru 16 sambýli meðal þeirra búsetuúrræða sem Reykjavíkurborg tók yfir reksturinn á. Sex þeirra höfðu verið lögð niður árið 2020 og unnið er að því að leggja niður það sjöunda²⁸. Eftir standa því níu herbergjasambýli. Samkvæmt yfirliti yfir sértæk búsetuúrræði og fjölda íbúa frá voru 65 búsetuúrræði rekin af eða fyrir Reykjavíkurborg árið 2020, auk þess sem sértæk þjónusta er veitt á 94 heimilum utan sérstakra íbúðakjarna (húsnæði með stuðning).

Unnið hefur verið að því að fækka búseturýmum í herbergjasambýlum og fjölga rýmum í íbúðum með sértæka þjónustu. Rýmum í sértækri búsetuþjónustu hefur þannig fjölgað um 138 frá því að Reykjavíkurborg tók við þjónustunni árið 2010 eða um 41%. Íbúðum hefur fjölgað um 159 eða um 74% en herbergjum í herbergjasambýlum hefur fækkað um 21, sem eru 18%. Rétt er að taka fram að þrír íbúðakjarnar hafa verið eða verða teknir í notkun árið 2021.

Stuðningsþjónusta

Þeim sem njóta stuðningsþjónustu á heimili sínu, óháð því hvar viðkomandi velur sér búsetu, sem í eldri lögum féll undir skilgreiningu á „frekari liðveisla“²⁹ hefur fjölgað um 127% frá 2011. Úthlutuðum tímum í slíkrri þjónustu hefur fjölgað um fjölgað um 162%. Þjónustan er veitt með tvennum hætti, þ.e. annars vegar sem þjónusta þar sem starfsmenn þjónustumiðstöðva veita stuðninginn og hins vegar sem beingreiðslusamningur. Beingreiðslusamningar fela í sér að samningshafi fær greiðslur skv. samþykktum tímafjölda og velur sjálfur hvert hann/hún leitar um þjónustu.

²⁶ www.felagsbustadir.is (sótt 2.7.2021)

²⁷ Í skýrslu SSR frá 2010 voru starfsstöðvarnar sagðar 60 og íbúar þeirra 349.

²⁸ „Uppbyggingaráætlun sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk“, minnisblað Reginu Ásvaldsdóttur lagt fyrir 385. fund velferðarráðs 21. október 2020

²⁹ [Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992](#) (sótt 4. nóvember 2021)

Tafla 12 sýnir þróunina í fjölda þeirra sem njóta stuðnings á eigin heimili (áður frekari liðveisla) annað hvort í formi þjónustu starfsmanna eða í formi beingreiðslusamninga.

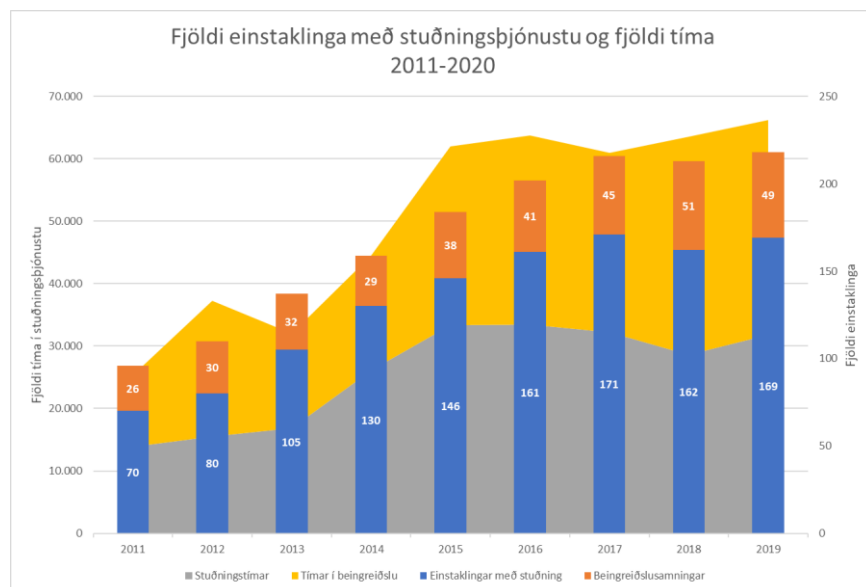
Samkvæmt skýrslu SSR frá 2010 nutu 89 einstaklingar stuðnings á heimili í formi frekari liðveislu það ár. Þar af voru 21 með beingreiðslusamning, þ.e. verktakasamning sem gerður var sem gerður er við notandann sjálfan³⁰. Árið 2011 voru 96 einstaklingar með slíkan stuðning, þ.a. 26 með beingreiðslusamning. Árið 2019 voru einstaklingar með stuðningsþjónustu orðnir 218. Þar af voru 49 með beingreiðslusamning. Einstaklingum með slíkan stuðning fjölgaði því um 129 eða um 145% á tímabilinu 2010-2019. Meðalfjöldi veittra stuðningstíma jókst jafnframt úr 263 klst. á hvern þjónustuþega á ári árið 2011 í 304 árið 2019 eða um 15,6%³¹.

Fjöldi notenda og þjónustutíma í stuðningsþjónustu 2011-2020

Stuðningsþjónusta	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einstakl. með stuðning	70	80	105	130	146	161	171	162	169
Beingreiðslusamningar	26	30	32	29	38	41	45	51	49
Einstaklingar alls:	96	110	137	159	184	202	216	213	218
Stuðningstímar	13.912	15.476	16.853	26.093	33.355	33.495	32.225	28.630	31.747
Tímar í beingreiðslu	11.383	21.785	15.181	18.476	28.634	30.211	28.766	34.908	34.458
Tíma alls:	25.295	37.261	32.034	44.569	61.989	63.706	60.991	63.538	66.205
Meðaltímafjöldi á einst.	263	339	234	280	337	315	282	298	304

Beingreiðslusamn.	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kostnaður (þ.kr.)	79.024	97.508	95.810	98.721	106.333	112.749	112.577	130.808	120.870
Kostn. á samning (þ.kr.)	3.039	3.250	2.994	3.404	2.798	2.750	2.502	2.565	2.467
Meðalkostnaður á klst.	6.942	4.476	6.311	5.343	3.714	3.732	3.914	3.747	3.508
Stuðningur starfsmanna	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kostnaður alls (þ.kr.)	39.948	23.936	30.661	47.820	56.983	59.089	83.311	80.190	71.131
Kostn. pr. einst.(þ.kr.)	571	299	292	368	3908	367	487	495	421
Meðalkostnaður á klst.	2.871	1.547	1.819	1.833	1.708	1.764	2.585	2.801	2.241

Tafla 12: Þróun fjölda þjónustuþega, þjónustutíma og útgjalda í stuðningsþjónustu 2011-2020 (hét áður frekari liðveisla).
Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.



Mynd 4: Stuðningsþjónusta (áður frekari liðveisla) fjöldi notenda og tímafjöldi tímabilið 2011-2019.
Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

³⁰ Svæðisskrifstofa Reykjavíkur í málefnum fatlaðra, bls. 19.

³¹ Upplýsingar um tímafjölda árið 2010 liggja ekki fyrir.

Útgjöld til þjónustunnar jukust um 61,2 m.kr. á tímabilinu 2011-2019 eða um 51%. Meðalkostnaður á hvern notanda þjónustunnar hefur því lækkað um 29% þrátt fyrir 15% aukningu í meðaltímafjölda. Samkvæmt gögnum frá VEL fjölgaði notendum um 42 á milli árána 2019 og 2020 eða um 19,4% og meðalkostnaður á notanda lækkaði um 20%.

Samanburður Reykjavíkurborgar og annarra þjónustusvæða

Reykjavíkurborg er stærsta þjónustusvæðið í málaflokki fatlaðs fólks. Íbúar þess eru um 36% landsmanna (frá 2017). Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands bjuggu þar um 32% þeirra sem fengu þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks árið 2018³² en um 35% þeirra sem sveitarfélögin fá framlög vegna á grundvelli kostnaðarmats úr Jöfnunarsjóði³³. Umfang þjónustunnar er því umtalsvert meira en á öðrum þjónustusvæðum.

Hlutfall fatlaðs fólks með þjónustu eftir þjónustusvæðum 2011-2018

Þjónustusvæði	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
01 Mosfellsbær og Kjósarhreppur	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
02 Garðabær	4%	4%	3%	3%	4%	4%	4%	4%
03 Reykjavík og Seltjarnarnes	42%	40%	41%	39%	33%	32%	33%	32%
04 Kópavogur	5%	6%	7%	8%	9%	8%	8%	9%
05 Hafnafjörður	11%	9%	9%	9%	10%	11%	11%	11%
06 Suðurnes	4%	6%	6%	7%	7%	8%	8%	7%
07 Vesturland	5%	5%	5%	5%	6%	6%	5%	6%
08 Vestfirðir	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
09 Norðurland vestra, Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð	4%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%
10 Eyjafjörður	9%	11%	10%	10%	11%	9%	9%	9%
11 Þingeyjarsýslur	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
12 Austurland	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	3%
13 Hornafjörður	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
14 Suðurland	5%	5%	5%	6%	7%	7%	6%	7%
15 Vestmannaeyjar	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Heildarsumma	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tafla 13: Hlutfall fatlaðs fólks með þjónustu eftir þjónustusvæðum. Heimild: Hagstofa Íslands.

Reykjavíkurborg er höfuðborg Íslands og þar er veitt ýmiskonar þjónusta á vegum ríkisins sem ekki er í boði annarsstaðar, s.s. í heilbrigðiskerfinu. Það má því gera ráð fyrir að þeir sem eru háðir miðlægrri heilbrigðisþjónustu sækji í búsetu í Reykjavík eða nærri Reykjavík. Þannig bjuggu um 45,5% einstaklinga með geðröskun/-fötlun í Reykjavík og á Seltjarnarnesi árið 2018 samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands³⁴ en hlutfall íbúa á svæðinu af þjóðinni eru um 37,3%. Fólk með geðfötlun er því hlutfallslega fleira á svæðinu en á landinu öllu³⁵. Einstaklingum með geðfötlun á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar fjölgaði um 120 á tímabilinu 2011-2019 eða um 46% samkvæmt þjónustutölum VEL.

Árið 2020 bjuggu 43% þeirra sem Jöfnunarsjóður greiddi framlög með en voru ekki með SIS-mat, eða voru í SIS-flokkum I-IV, í Reykjavík. Um er að ræða 94 einstaklinga af 217 á landsvísi. Það ár bjuggu 35% þeirra sem voru í flokkum 5-8 í Reykjavík, eða 162 einstaklingar af 461, og 29,1% þeirra sem voru í flokkum 9-12, eða 110 einstaklingar af 378. Af þeim sem voru í flokkum 13-18 bjuggu 37,8% í Reykjavík, eða 79 einstaklingar af 209. Hlutfallið er 2,8 prósentustigum hærra en hlutfall borgarinnar af íbúafjölda landsins. Alls eru 35% þeirra sem framlög reiknast fyrir búsettir í Reykjavík.

³² Nýjustu tölur á vef Hagstofunnar um einstaklinga sem njóta þjónustu vegna fötlunar eru frá 2018. Hagstofan gefur upp tölur fyrir Reykjavíkurborg og Seltjarnarnes saman, þrátt fyrir að samstarfinu sveitarfélaganna í málaflokknum hafi lokið árið 2016. Í Seltjarnarnesbæ búa um 1,3% þjóðarinnar.

³³ Jöfnunarsjóður Sveitarfélaga, tölulegar upplýsingar.

³⁴ Hagstofan gefur upp fjölda í sveitarfélögunum tveimur saman.

³⁵ Í tölum Hagstofunnar um þjónustu í málaflokknum eru Reykjavíkurborg og Seltjarnarnes ennþá talin saman.

Tölfræðileg greining á skiptingu þjónustuhópa Reykjavíkur og annarra þjónustusvæða í SIS-flokka, skv. gögnum frá Jöfnunarsjóði, staðfestir að marktækur munur mælist á skiptingu notendahópsins í Reykjavík og á öðrum svæðum árið 2020³⁶. Einstaklingar með framlög á grundvelli raunkostnaðar yfir 5 m.kr. (0-flokkur) reyndust marktækt fleiri í Reykjavík en á öðrum svæðum samanlagt, en einstaklingar í flokkum 9 til 12 eru færri en á hinum svæðunum samanlagt og að munurinn mælist marktækur³⁷. Á móti kemur að hlutfall einstaklinga í flokkum 13 og yfir, sem í eldra flokkunarkerfi hefðu fallið í flokka 12A og B, eru nokkru fleiri en á öðrum svæðum samanlagt. Sömu próf leiddu í ljós sama mun öll þau ár sem voru skoðuð (2011-2020, að frátöldu árinu 2015) en munurinn á 0-flokknum reyndist ekki tölfræðilega marktækur árin 2017 og 2018.

Hlutfall einstaklinga sem framlög eru greidd með úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eftir þjónustusvæði og SIS-flokki árið 2020

Flokkur	Reykjavíkurborg	Önnur svæði	Samtals	Reykjavíkurborg %
0	94	123	217	43%
4	0	3	3	0%
5	60	89	149	40%
6	35	73	108	32%
7	17	33	50	34%
8	50	104	154	32%
9	46	103	149	31%
10	14	23	37	38%
11	22	57	79	28%
12	28	85	113	25%
13	3	15	18	17%
14	31	45	76	41%
15	30	43	73	41%
16	14	14	28	50%
17	1	2	3	33%
18	0	10	10	0%
19	0	1	1	0%
Samtals	445	823	1268	35%

Tafla 14: Fjöldi einstaklinga sem framlög Jöfnunarsjóðs reiknast á 2020 eftir SIS-flokkum og svæðum.

Umsóknir um búsetuþjónustu

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru 312 einstaklingar með virkar umsóknir um sérhæft þjónustuhúsnæði fyrir fatlað fólk árið 2018³⁸. Þar af voru 167 á biðlista eftir íbúðum í Reykjavík og á Seltjarnarnesi, þ.e. um 53%³⁹.

Frá árinu 2018 til 2020 fékk 41 einstaklingur úthlutað húsnæði með stuðningi⁴⁰. Árið 2020 áttu 137 einstaklingar virkar umsóknir um sértækt íbúðarhúsnæði fyrir fatlað fólk í Reykjavík og hafði þá fækkað um 24 frá árinu 2017. Þar af áttu 127 lögheimili í Reykjavík og 10 í öðrum sveitarfélögum. Um 100 þeirra sem biðu eftir húsnæði bjuggu í foreldrahúsum. Einstaklingar með lögheimili í öðrum

³⁶ Gögn voru prófuð með svokölluðu G-prófi fyrir samleitni (G-test of homogeneity), sem gefur kí-kvaðrat dreifða prófstærð. Þar sem prófið sýndi að munur er á dreifingu hópanna ($P=0,034$) var prófað fyrir hvern einstakan flokk með goodness-of-fit prófi og Bonferroni-aðferð notuð til að leiðrétta P-gildi vegna fjölda prófa.

³⁷ Hér er unnið með 18 flokka kerfið sem tekur við af eldra kerfi þar sem voru 14 flokkar (I-XIIA og XIIIB).

³⁸ Nýjustu tölur á vef Hagstofu Íslands eru frá 2018.

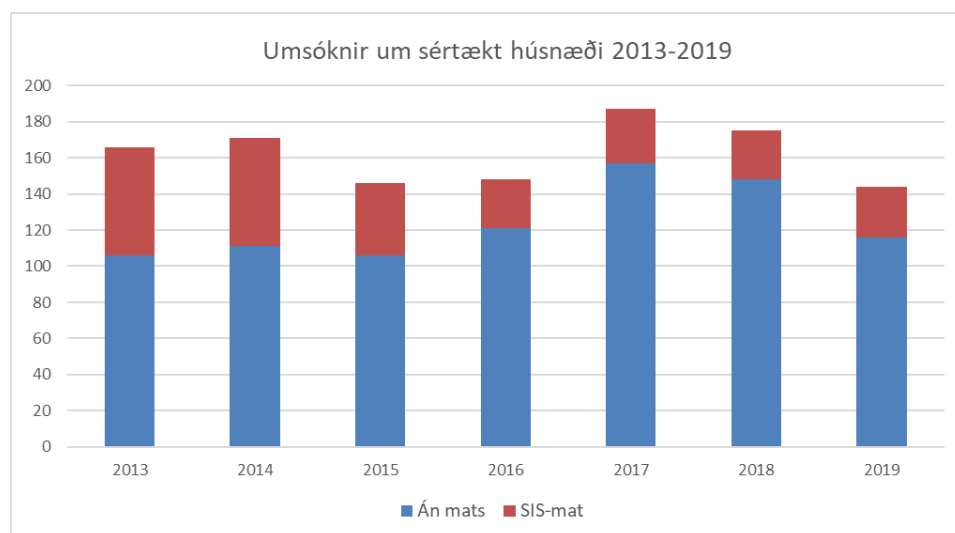
³⁹ Hagstofan hefur ekki aðgreint tölur fyrir þjónustusvæði Reykjavíkurborgar og Seltjarnarness þrátt fyrir að samstarfinu hafi verið slitið.

⁴⁰ „Uppbyggingaráætlun sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk“, minnisblað Reginu Ásvaldsdóttur, lagt fyrir 385. fund velferðarráðs 21. október 2020.

sveitarfélögum hafa sama rétt til húsnæðis og einstaklingar með lögheimili í Reykjavík en því sveitarfélagi sem umsækjandi er skráður til heimilis í ber skylda til að veita þjónustu á biðtíma þar til viðkomandi fær húsnæði í Reykjavík.

Þjónustustig	Geðfötlun	Proskahömlun og skyldar raskanir	Samtals
Húsnæði með stuðningi	6	30	36
Þjónustuflokkur I	3	14	17
Þjónustuflokkur II	3	30	33
Þjónustuflokkur III	12	28	40
Þjónustuflokkur IV	0	4	4
Liðsaukinn	1	6	7
Samtals	25	112	137

Tafla 15: Virkar umsóknir um sértækt húsnæði og húsnæði með stuðningi 2020 eftir þjónustuflokkum. Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar⁴¹



Mynd 5: Fjöldi virkra umsókna um sértækt húsnæði fyrir fatlað fólk 2013-2019.

Uppbyggingaráætlun 2018-2030

Í uppbyggingaráætlun Reykjavíkurborgar vegna húsnæðis fyrir fatlað fólk 2017-2030 er gert ráð fyrir kaupum á eða byggingu 158-182 nýrra íbúða fyrir fatlað fólk. Þar af eru 78 íbúðir í 13 íbúðakjörnum.

Uppbyggingaráætlunin skiptist í þrjá áfanga. Í fyrsta áfanga 2018-2020 er gert ráð fyrir að 44 tveggja herbergja íbúðir verði keyptar fyrir sjálfstæða búsetu með viðeigandi stuðningi. Gert er ráð fyrir þremur nýjum íbúðakjörnum og einu áfangaheimili á tímabilinu með samtals 25 íbúðareiningum. Að auki er gert ráð fyrir 12-20 félagslegum íbúðum. Í öðrum áfanga (2021-2025) er gert ráð fyrir fimm nýjum íbúðakjörnum með samtals 30 íbúðum og 12-20 félagslegum íbúðum. Í þriðja áfanga (2026-2030) er gert ráð fyrir fjórum nýjum íbúðakjörnum með alls 23 íbúðum og 12-20 félagslegum íbúðum.

⁴¹ „Uppbyggingaráætlun sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk“, minnisblað Reginu Ásvaldsdóttur, lagt fyrir 385. fund velferðarráðs 21. október 2020.

Af þeim umsóknum sem voru virkar 2020 voru 77 um rými í úrræðum í þjónustuflokkum I-III, þar sem gera má ráð fyrir að umsækjendur þurfi sértækt húsnæði með næturvakt. Núverandi eftirspurn eftir slíku húsnæði verður því ekki mætt fyrr en árið 2029, að því gefnu að virkum umsóknum fjölgi ekki hraðar en pláss losna í núverandi íbúðarkjörnum og að umsækjendur um úrræði í þjónustuflokki I þurfi ekki sértækt húsnæði í íbúðakjörnum. Því er æskilegt að uppbyggingu búsetuúrræða verði hraðað enn frekar til að vinna á biðlistunum.

Þjónustusamningar

Ás styrktarfélag

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar er með þjónustusamning við Styrktarfélagið Ás um rekstur Dagþjónustu og búsetuþjónustu fyrir fatlað fólk. Samningurinn er mikill að umfangi. Ás styrktarfélag rekur 5 íbúðakjarna fyrir samtals 36 einstaklinga og sér um stóran hluta atvinnutengdrar dagþjónustu fyrir Reykjavíkurborg. Framlög Reykjavíkurborgar til Áss styrktarfélags voru um 17% af heildarútgjöldum VEL vegna málaflokksins árið 2011 en um 13% árið 2018⁴².

Framlög Reykjavíkurborgar samkvæmt þjónustusamningum við Ás styrktarfélag (þ.kr.)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Búseta:								
Framlög	235.983	255.467	241.723	342.358	373.928	383.500	427.500	450.800
Launakostnaður	242.348	238.246	226.202	320.406	371.331	405.495	420.277	453.978
Hlf. launa af framlögum	102,7%	93,3%	93,6%	93,6%	99,3%	105,7%	98,3%	100,7%
Dagþjónusta:								
Framlög	424.076	439.855	463.174	510.466	513.119	520.816	581.103	654.528
Launakostnaður	334.361	350.163	353.286	398.637	424.625	451.613	470.322	548.200
Hlf. launa af framlögum	78,8%	79,6%	76,3%	78,1%	82,8%	86,7%	80,9%	83,8%
Sameiginlegur kostnaður:								
Framlög	60.044	62.251	64.104	58.106	60.067	64.800	59.719	70.000
Launakostnaður	37.898	46.622	52.865	62.027	65.248	67.776	72.593	71.353
Hlf. launa af framlögum	63,1%	74,9%	82,5%	106,7%	108,6%	104,6%	121,6%	101,9%
Framlög samtals	720.103	757.574	769.001	910.929	947.113	969.116	1.068.322	1.175.328
Launakostnaður	614.607	635.031	632.354	781.070	861.204	924.884	963.192	1.073.531
Hlf. launa af tekjum	85,3%	83,8%	82,2%	85,7%	90,9%	95,4%	90,2%	91,3%

Tafla 16: Framlög Reykjavíkurborgar samkvæmt þjónustusamningum við Ás styrktarfélag, launakostnaður og hlutfall launakostnaðar Áss styrktarfélags af framlögum (tekjum). Heimild: Ársreikningar Áss styrktarfélags.

Hlutfall launakostnaðar Áss styrktarfélags af framlögum Reykjavíkurborgar vegna þjónustunnar sveiflast nokkuð á milli ára en er að meðaltali um 88% á tímabilinu 2011-2018.

Samkvæmt ársreikningum Áss til Reykjavíkurborgar er tap á rekstri félagsins samkvæmt þjónustusamningum við Reykjavíkurborg fimm ár af þeim átta sem ársreikningarnir ná til. Samanlagt tap Áss af þjónustusamningnum á tímabilinu samkvæmt ársreikningunum eru um 45 m.kr. Rekstrarkostnaður á íbúa í búsetuúrræðum samkvæmt ofansögðu er 11,3 m.kr. á íbúa árið 2018.

⁴² Unnið upp úr ársreikningum Áss styrktarfélags 2011-2018

Fjöldi íbúa í úrræðum hjá Styrktarfélaginu Ási og kostnaður í þ.kr. 2011-2018

Heimilisfang	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Auðarstræti 15	5	5	5	5	5	4	4	4
Háteigsvegur 6	7	7	7	7	7	7	7	7
Kleppsvegi 32	2	3	3	3	3	3	3	3
Langagerði 122	6	6	6	6	6	6	6	6
Lautarvegur 18			6	6	6	6	6	6
Láland, Ljósheimar	6	6						
Víðihlíð 5-11	13	13	13	13	13	13	13	13
Íbúar alls	39	40	40	40	40	39	39	39
Auðarstræti 15	38.173	31.027	31.717	40.622	36.329	35.556	35.792	37.640
Háteigsvegur 6	28.336	26.092	26.227	29.434	30.351	33.667	34.207	38.315
Kleppsvegur 32		5.690	14.791	11.765	13.869	14.401	13.201	18.658
Langagerði 122	56.891	61.197	64.134	68.877	81.795	116.114	124.961	130.206
Lautarvegur 18			20.007	88.213	86.097	92.837	95.844	107.244
Láland, Ljósheimar	55.755	42.610						
Víðihlíð 5-11	72.456	77.262	83.085	93.505	133.437	122.516	125.007	130.265
Kostnaður alls	251.612	243.877	239.960	332.416	381.877	415.092	429.012	462.328
Kostnaður á íbúa	6.452	6.097	5.999	8.310	9.547	10.643	11.000	11.855

Tafla 17: Fjöldi íbúa og kostnaður Reykjavíkurborgar vegna þjónustusamninga við Ás styrktarfélag um rekstur búsetuúrræða. Fjárhæðir eru í þúsundum króna.

Vinakot og Klettabær

Á síðustu árum hefur færst í vöxt að samið sé við utanaðkomandi þjónustuaðila um rekstur vistunarúrræða fyrir börn og ungmenni með miklar þroska- og geðraskanir. Kostnaður VEL vegna vistunar barna utan heimilis skv. þjónustusamningum hefur vaxið hratt frá árinu 2015. Þá var hann 238,8 m.kr. en var árið 2019 kominn í 970,4 m.kr. Kostnaður VEL vegna þessara þjónustusamninga jókst um 35% á milli áranna 2019 og 2020 og var þá rúmlega 1,2 milljarðar. Heldarkostnaður VEL vegna þjónustunnar á tímabilinu 2015-2020 er um 4 milljarðar króna.

Vistun barna utan heimilis	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kostnaður (þ.kr.)	238.834	389.012	626.878	613.943	970.415	1.228.920
Hækkun frá fyrra ári	-	63%	61%	-2%	58%	27%
Fjöldi einstaklinga	5	5	8	10	11	12
Meðalkostnaður á einstakling þ.kr.	47.767	77.802	78.360	61.394	88.220	94.532

Tafla 18: Kostnaður við vistun barna hjá þjónustuaðilum skv. þjónustusamningum 2015-2020.

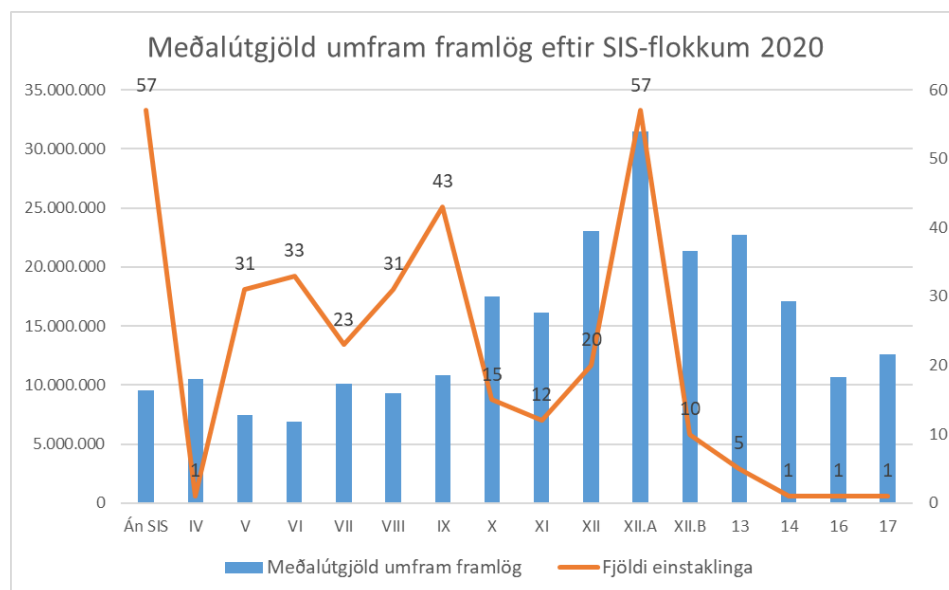
Meðalkostnaður af hverjum samningi er um 102,4 m.kr. árið 2020. Í ljósi þess hversu miklum fjármunum er varið til þessa þjónustupáttar væri æskilegt að gert yrði ítarlegt mat á kostum þess og ókostum fyrir velferðarsvið að reka úrræðin á eigin vegum í stað þess að kaupa þjónustuna að.

Einhverjir þeirra einstaklinga sem vistaðir eru í Vinakoti og Klettabæ hafa náð 18 ára aldri. Um þá gilda þar af leiðandi ekki sömu takmarkanir um hámarksfjölda á heimilinu og gilda um börn. Það er því hugsanlegt að hægt að ná fram samlegðaráhrifum með sérstökum búsetuúrræðum fyrir þennan hóp.

Sjá einnig umfjöllun í kaflanum „Vistun barna utan heimilis“ á bls. 48 og „Vistun barna með alvarlegar geð- og þroskaraskanir“ á bls. 59.

Útgjöld og framlög

Samanburður framlaga og kostnaðar við veitta þjónustu leiðir í ljós að meðalkostnaður umfram framlög er mestur í SIS-flokkum XII, XII.A og XII.B. Munurinn í flokki XII.B er að meðaltali 21,5 m.kr., 23,0 m.kr. í flokki XII og 31,5 m.kr. í flokki XII.A.



Mynd 6: Meðalútgjöld umfram framlög eftir SIS-flokkum 2020 þeirra sem eru með skráða þjónustu og framlög. Appelsínugula línan og tölurnar við hana sýna fjölda einstaklinga á bak við meðaltalið í viðkomandi flokki. Alls eru einstaklingarnir 341. Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

	Meðalútgjöld umfram framlög	Fjöldi einstaklinga	Útgjöld umfram framlög samtals
Án SIS mats	9.561.192	57	544.987.971
IV	10.512.171	1	10.512.171
V	7.450.956	31	230.979.621
VI	6.874.714	33	226.865.552
VII	10.144.719	23	233.328.531
VIII	9.276.625	31	287.575.376
IX	10.802.150	43	464.492.465
X	17.478.529	15	262.177.928
XI	16.115.825	12	193.389.897
XII	23.030.268	20	460.605.356
XII.A	31.492.583	57	1.795.077.219
XII.B	21.310.983	10	213.109.834
13	22.748.581	5	113.742.906
14	17.125.034	1	17.125.034
16	10.669.905	1	10.669.905
17	12.609.244	1	12.609.244
Meðaltal*/Samtölur	14.889.293*	341	5.077.249.010

Tafla 19: Meðalútgjöld umfram framlög eftir SIS-flokkum og fjöldi notenda í viðkomandi flokki árið 2020. Flokkar 13-17 tilheyrja nýja matskerfinu með 18 flokkum.

7. Þróun útgjalda og tekna í Reykjavík

Árið 2010 runnu samanlagt 3.270 m.kr. til þjónustu við fatlaða á Starfssvæði Svæðisskrifstofu Reykjavíkur (SSR) eða um 29% af heildarframlögum ríkisins til málaflokksins. Gert var ráð fyrir að SSR nýtti rekstrarafgang frá undangengnu ári sem nam um 70 m.kr. auk þess sem gert var ráð fyrir 69 m.kr. í sértekjur. Heildarútgjöld voru áætluð 3.287,6 m.kr. Þar af voru 2.999,5 m.kr. vegna almenns reksturs á vegum svæðisskrifstofu Reykjavíkur, 64,5 m.kr. vegna verndaðra vinnustaða og 223,6 vegna samnings við Reykjavíkurborg um þjónustu við geðfatlaða. Rekstrargjöld Velferðarsviðs

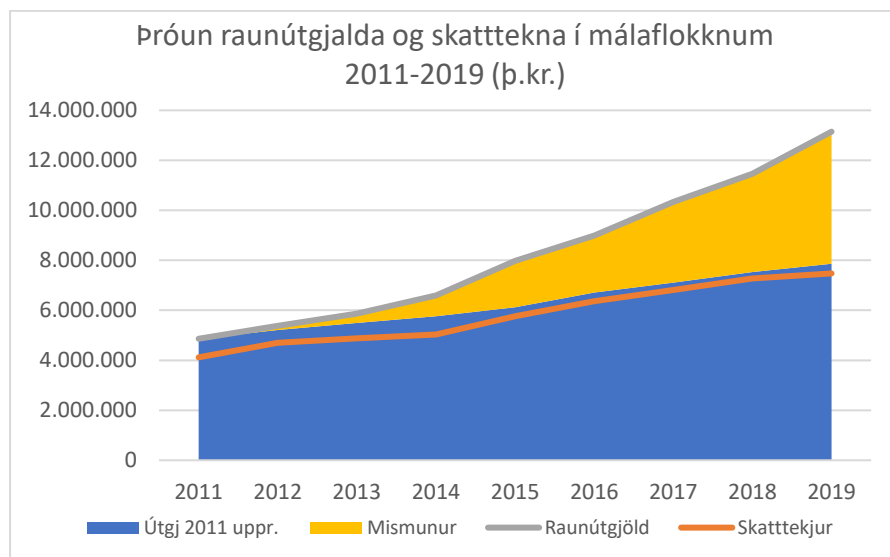
Reykjavíkurborgar árið 2011 vegna málaflokksins voru 4.233 m.kr. árið 2011 eða um 945 m.kr. hærri en áætluð rekstrargjöld SSR árið 2010. Heildarútgjöld Reykjavíkurborgar til málaflokksins samkvæmt ársreikningi 2011 voru 4.861 m.kr. eða um 1.563 m.kr. hærri en áætluð rekstrargjöld SSR árið 2010.

Nettóútgjöld og skatttekjur í málaflokki fatlaðs fólks skv. ársreikningum 2011-2019 (þ.kr.)

Ár	Útgjöld ársins 2011 uppreikn.	Raunútgjöld	Skatttekjur málaflokksins	Mismunur raun- útgjalda og tekna	Mismunur m.v. uppreiknuð útgj. 2011
2011	4.861.354	4.861.354	4.116.819	744.535	744.535
2012	5.239.311	5.371.561	4.694.399	677.162	544.913
2013	5.536.105	5.869.548	4.874.056	995.492	662.049
2014	5.857.126	6.591.043	5.033.983	1.557.060	823.143
2015	6.277.482	7.979.388	5.760.322	2.219.066	517.161
2016	6.990.998	8.994.611	6.363.063	2.631.548	627.934
2017	7.469.501	10.334.542	6.809.421	3.525.121	660.080
2018	7.951.639	11.455.680	7.274.196	4.181.484	677.443
2019	8.340.499	13.146.406	7.474.959	5.671.447	865.540
Alls	58.524.015	74.604.133	52.401.217	22.202.916	6.122.798

Tafla 20: Samanburður útgjalda ársins 2011 uppreiknaðra til verðlags hvers árs miðað við vísitölur og mannfjöldapróun, raunútgjalda skv. ársreikningum Reykjavíkurborgar 2011-2019 á verðlagi hvers árs og skatttekna í málaflokknum.

Í Tafla 20 eru borin saman raunútgjöld til málaflokksins skv. ársreikningi, skatttekjur Reykjavíkurborgar vegna málaflokksins fólks á verðlagi hvers árs og framreikningur rekstrargjalda ársins 2011, þ.e. hvernig útgjöld hefðu líklega þróast á tímabilinu við óbreytt þjónustustig⁴³. Taflan sýnir að raunútgjöld Reykjavíkurborgar til málaflokksins eru um 16 milljörðum kr. meiri á tímabilinu 2011-2019 en þau hefðu verið miðað við óbreytt þjónustustig ársins 2011. Útgjöld umfram skatttekjur eru 22,2 milljarðar en hefðu verið 6,1 milljarður miðað við óbreytt þjónustustig.

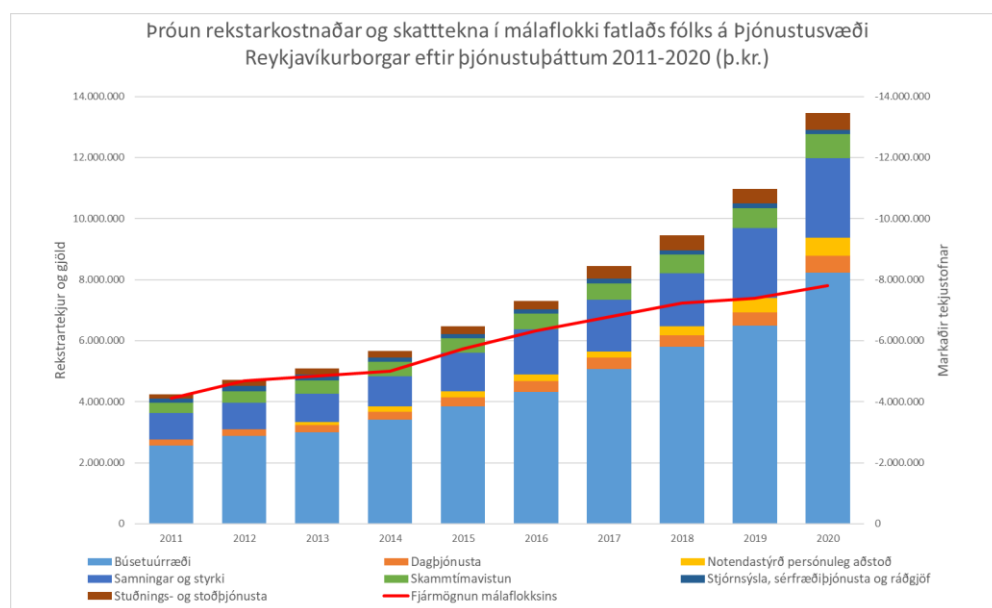


Mynd 7: Þróun útgjalda til málaflokks fatlaðs fólks í Reykjavík samanborið við þróun skatttekna. Bláa svæðið sýnir útgjöld ársins 2011 uppreiknuð miðað við vísitölur launa (82%) og neyslu (18%) og íbúáþróun. Gula svæðið sýnir mismunur uppreiknaðra útgjalda ársins 2011 og raunútgjalda. Heimildir: Ársreikningar Reykjavíkurborgar og Hagstofa Íslands.

⁴³ Miðað við launavísitölu (82%), neysluvísitölu (18%) og þróun íbúafjölda á þjónustusvæðinu.

Útgjöld Reykjavíkurborgar hafa aukist um 170% en þær skatttekjur sem ætlað er að standa undir þjónustunni hafa aðeins hækkað um 82%. Skatttekjurnar hafa því ekki staðið undir uppreiknuðum útgjöldum ársins 2011 og duga því ekki til að mæta nýjum þjónustukröfum og fjölgun notenda.

Ef þróun útgjalda í málaflokknum skv. ársreikningum Reykjavíkurborgar er skoðuð í samanburði við aðra þjónustuflokka þar sem gera má ráð fyrir að launakostnaður sé veigamikill hluti kostnaðar, þ.e. málefni aldraðra, leikskóla og grunnskóla, kemur í ljós að útgjaldavöxturinn á tímabilinu 2011 til 2019 er hlutfallslega mestur í þjónustu við aldræða þar sem aukningin er 206%. Í málaflokki fatlaðs fólks er aukningin 170%, úr 4,86 mja.kr. í 13,15 mja.kr. Vöxturinn á sama tímabili er 73% í leikskólum og 68% í grunnskólum⁴⁴. Þegar horft er á framreikning útgjalda ársins 2011 hér að ofan sést að hækkunin er um 71%, sem er nærri þeirri hækkun sem orðið hefur í grunn- og leikskólum.



Mynd 8: Skipting útgjalda VEL í málaflokknum á milli þjónustuflokka. „Samningar og styrkir“ eru að mestu greiðslur fyrir búsetuþjónustu og vistun hjá Ási styrktarfélagi, Vinakoti og Klettabæ. „Fjármögnun málaflokksins“ (ljósblá lína og kvarði hægra megin) eru framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og 0,25% útsvarshluti sveitarfélaganna. Seltjarnarnes er meðtalið til ársins 2016.

Ár	Laun	Annar rekstrark.	Þjónustu-tekjur	Samtals VEL	Málafl. skv. ársreikningum	Hlutfall VEL
2011	2.917.424	1.381.797	-66.265	4.232.955	4.861.354	87%
2012	3.299.428	1.568.976	-149.956	4.718.448	5.371.561	88%
2013	3.576.126	1.765.777	-242.853	5.099.050	5.869.548	87%
2014	4.025.115	1.898.331	-257.305	5.666.141	6.591.043	86%
2015	4.437.250	2.307.073	-278.140	6.466.183	7.979.388	81%
2016	4.990.908	2.672.015	-367.952	7.294.970	8.994.611	81%
2017	5.782.519	3.177.840	-517.826	8.442.532	10.334.542	82%
2018	6.611.336	3.476.010	-628.074	9.459.272	11.455.680	83%
2019	7.340.955	4.304.775	-680.486	10.965.244	13.146.406	83%
Samtals:	42.981.061	22.552.593	-3.188.858	62.344.796	74.604.133	84%
Breyting 11-19	152%	212%	927%	159%	170%	-4%

Tafla 21: Skipting útgjalda VEL til málaflokksins og samanburður við niðurstöður ársreikninga.

⁴⁴ Ársreikningar Reykjavíkurborgar skv. samantekt Sambands íslenskra sveitarfélaga á ársreikningum sveitarfélaga.

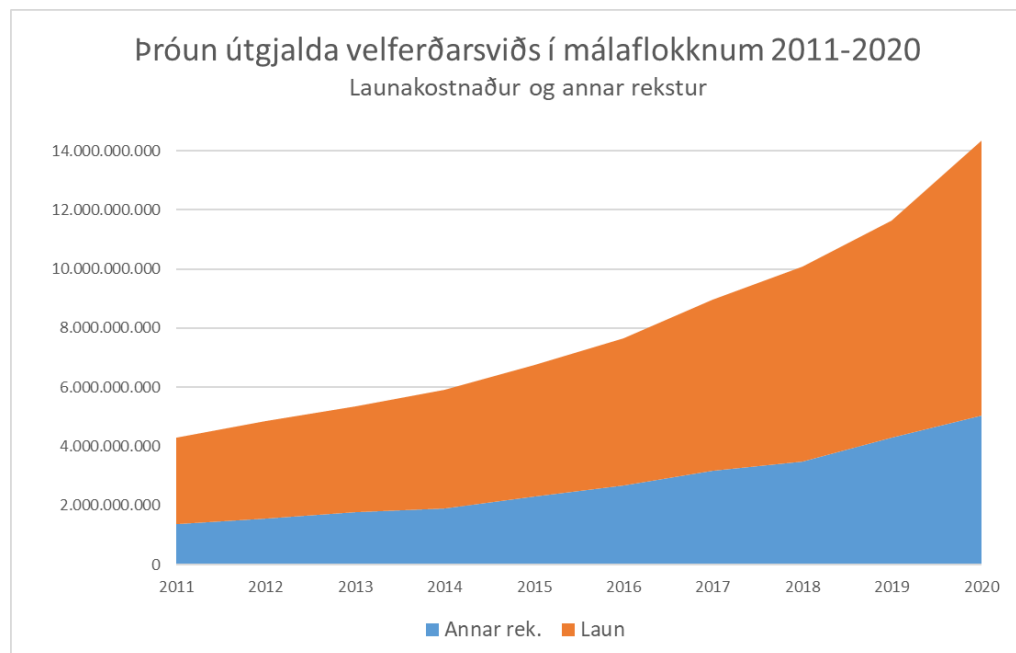
Samkvæmt rekstraryfirlitum frá VEL jukust útgjöld til þjónustu við fatlað fólk að meðaltali um 13% á ári á tímabilinu 2011-2019. Annar rekstrarkostnaður eykst hlutfallslega mun meira en launakostnaður á tímabilinu. Annar rekstrarkostnaður eykst um 15% að meðaltali á ári og um 212% á tímabilinu en launakostnaður um 13% að meðaltali á ári og um 152% á tímabilinu. Rekstrartekjur aukast hlutfallslega mest, eða um 38% að meðaltali á milli ára og um 927% á tímabilinu 2011-2019.

Alls er hækkun rekstrargjalda VEL umfram rekstrartekjur um 6,7 milljarða kr. eða um 159%. Á sama tíma aukast skatttekjur í málaflokksnum um 95% eða um 4 milljarða kr. Skýringanna á mikilli hækkun annars rekstrarkostnaðar er að leita annarsvegar í auknu umfangi þjónustukaupa af einkaaðilum vegna vistunar og hins vegar í því að millifærslur vegna aukins launakostnaðar í stuðningsþjónustu á heimilum birtast sem annar rekstur í bókhaldi málaflokksins en renna til greiðslu launa sem eru bókuð á aðra málaflokka VEL.

Útgjöld VEL umfram þjónustutekjur voru um 87% af útgjöldum Reykjavíkurborgar til málaflokks fatlaðs fólks árið 2011 en 83% árið 2019. Að meðaltali er rekstrarniðurstaða VEL um 84% af heildarútgjöldum sveitarfélagsins til málaflokksins á tímabilinu.

Launakostnaður og annar rekstur

Launakostnaður er 65,45% af útgjöldum VEL til málaflokksins á tímabilinu. Hæst fer hann í 67,95% árið 2014 en lægst í 63,04% árið 2019. Árið 2020 er launakostnaður 64,83% af heildarkostnaði sviðsins vegna málaflokksins. Hafa verður í huga að stór hluti þess sem í bókhaldi kemur fram sem „annar rekstur“ er vegna þjónustusamninga við aðila sem reka mannfreka þjónustu fyrir velferðarsvið. Sérstaklega á það við um þá umfangsmiklu þjónustu sem velferðarsvið kaupir af Ási styrktarfélagi, Vinakoti og Klettabæ, en einnig um dagþjónustu sem keypt er af nágrannasveitarfélögunum. Líkleg skýring á því að annar rekstur hækkar meira en launakostnaður er vöxturinn í þessari aðkeyptu þjónustu. Þannig hefur vistun barna með geð- og þroskaraskanir vaxið úr 232,6 m.kr. árið 2015 í um 1.300 m.kr. árið 2020.



Mynd 9: Próun launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar skv. bókhaldi Velferðarsviðs.

Þróun verðlags, launa og íbúafjölda

Áður en lagt er mat á það hversu stór hluti útgjaldaaukningarinnar í málaflokknum er af völdum breytinga á lagakröfum og viðhorfi til þjónustunnar og réttinda þeirra sem hennar njóta er rétt að skoða hvernig útgjöld hefðu þróast án þessara þátta. Þeir þættir sem helst er hægt að horfa til eru lýðfræðileg þróun og þróun neyslu- og launavísitölu.

Samkvæmt upplýsingum út bókhaldi Velferðarsviðs er launakostnaður um 65% af útgjöldum í málaflokknum og annar rekstur um 35%. Engu að síður má ætla að launakostnaður vegi talsvert þyngra í rekstrinum því breytingar á fjárhæðum vegna þjónustusamninga við Ás styrktarfélag, Vinakot og fleiri, sem og tímagjöld vegna NPA samninga og beingreiðslusamninga, taka að miklu leyti mið af breytingum á launakostnaði. Einnig er nokkuð um millifærslur af kostnaðarstöðum málaflokksins inn á aðrar kostnaðarstöðvar á velferðarsviði vegna launakostnaðar sem birtast sem „annar rekstur“ í uppgjöri málaflokksins.

Ef flokkurinn „Þjónustusamningar og styrkir“ er ekki meðtalinn er launakostnaður um 82% útgjalda sviðsins á tímabilinu frá 2011-2020, án þjónustusamninga, og annar rekstrarkostnaður um 18%, sem höfundur telur gefa réttari mynd af vægi launakostnaðar í útgjöldum. Launavísitala hækkaði um 72% á tímabilinu frá desember 2011 til desember 2020 en neysluvísitala hefur hækkað um 23% á sama tíma. Íbúum á þjónustusvæðinu hefur fjölgað um 6,5%.

Ef útgjöld ársins 2011 eru uppreiknuð miðað við þessar forsendur fæst út að án annarra áhrifa, þ.e. hefði þjónustan ekki tekið neinum breytingum og hlutfall notenda þjónustunnar fylgt sömu þróun og fjölgun íbúa á þjónustusvæðinu, hefðu útgjöld til málaflokksins hækkað um 73% á tímabilinu. Raunin er hins vegar að útgjöld VEL hafa hækkað um 159%. Verðlagsþróun, launaþróun og íbúaþróun skýra því um 45% þess útgjaldaauka sem orðið hefur í málaflokknum hjá VEL frá yfirfærslunni.

Fjöldi stöðugilda

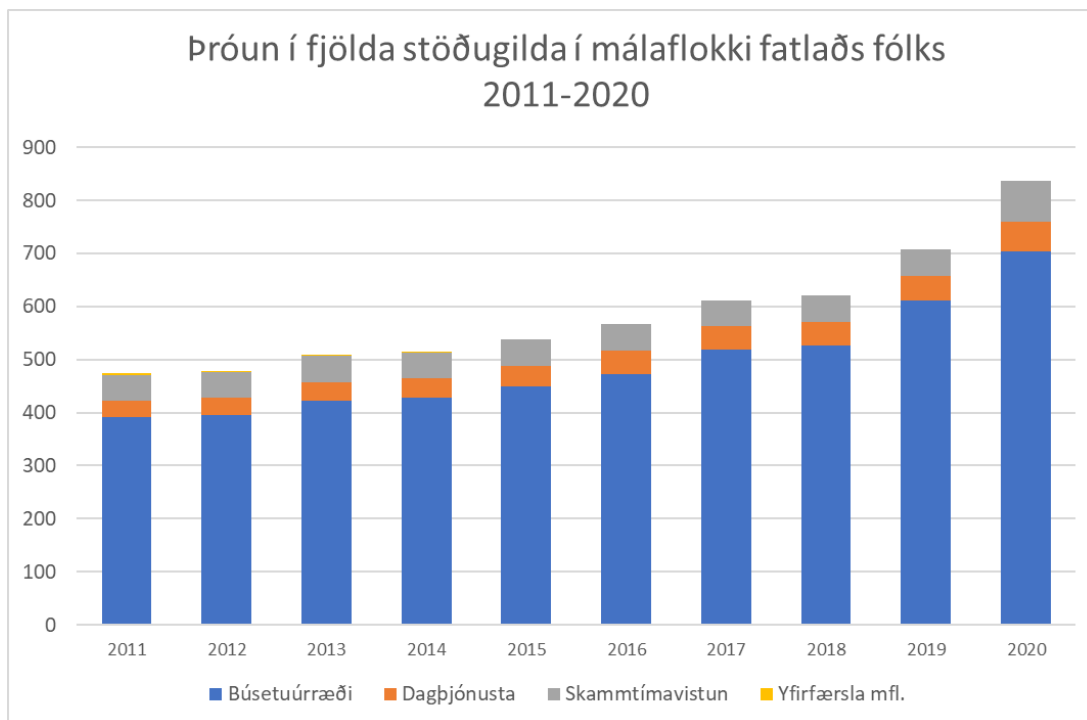
Stöðugildum í málaflokknum hefur fjölgað um 362,4, eða um 76%, á tímabilinu 2011-2020. Þá eru ótalin stöðugildi á starfsstöðvum og þjónustumiðstöðvum sem ekki eru skilgreindar sem hluti af málaflokknum, þ.e. í stuðningsþjónustu á heimilum (áður frekari liðveisla) og í sértækri ráðgjöf fyrir fatlað fólk og gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana. Flest stöðugildi hafa bæst við í búsetuþjónustu eða um 311, sem er 79% aukning, en mesta hlutfallslega aukningin er í dagþjónustu. Þar hefur stöðugildum fjölgað um rúmlega 26 sem eru 86%.

Þjónustubáttur	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dagþjónusta	30,4	32,1	34,9	35,9	38,9	44,1	44,9	44,2	45,5	56,6
Skammtí mavistun	48,4	48,8	50,4	48,8	49,7	50,2	48,2	49,9	49,7	76,7
Búsetuþjónusta	392,3	395,5	421,9	428,5	448,9	472,8	517,9	526,5	611,7	703,2
Yfirfærsla málaf.	3,0	1,8	2,0	0,5						
Samtals	474,1	478,3	509,2	513,7	537,6	567,1	611,0	620,6	706,8	836,5

Tafla 22: Þróun fjölda stöðugilda eftir þjónustubáttum 2011-2020.

Auk þeirra stöðugilda sem tilheyra þeim starfsstöðvum sem skilgreindar eru sem hluti málaflokksins eru 9,8 stöðugildi í miðlægrí umsýslu. Þar af eru 5,5 stöðugildi á aðalskrifstofu Velferðarsviðs og 4,3 stöðugildi í þjónustumiðstöðvum.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaskrifstofu VEL eru aðeins þau stöðugildi í búsetuþjónustu talin sem tilheyra sambýlum og íbúðakjörnum en stöðugildi í stoðþjónustu teljast til stöðugilda í almennri félagsþjónustu þrátt fyrir að kostnaður sé greiddur af málaflokki fatlaðs fólks.



Mynd 10: Þróun í fjölda stöðugilda í málaflokki fatlaðs fólks 2011-2020.

Stöðugildum í málaflokknum fjölgar um 44 (8%) á milli áranna 2016 og 2017, þrátt fyrir að samstarfi við Seltjarnarnesbæ um rekstur þjónustuvæðis ljúki í árslok 2016, um 86 á milli áranna 2018 og 2019 (14%) og um 130 á milli áranna 2019 og 2020 (18%).

Fjölgun árin 2019-2020 er samtals 215,9 stöðugildi, sem eru 60% af fjölguninni á tímabilinu. Af þeim eru 100,1 stöðugildi vegna sjö nýrra heimila/úrræða sem hófu starfsemi árin 2019 eða 2020. Fimm íbúðakjarnar voru teknir í notkun (í Einholti, Kambavaði, Austurbrún, við Hringbraut og við Móaveg). Nýtt skammtímavistunarúrræði, Skahm, hóf starfsemi auk Vinnu og virknimiðstöðvar í dagþjónustu. Öryggisvistun var starfrækt árin 2019 og 2020 auk þess sem starfsemi Liðsaukans tók verulegum breytingum og stöðugildum fjölgaði um 18 frá árinu 2018 til ársins 2020.

Kostnaðarstaður	2019	2020
Íbúðakjarni Hringbraut (nýtt)	0,0	14,0
Öryggisvistun	21,9	18,7
Íbúðakjarni Kambavað	19,1	21,9
Íbúðakjarni Einholti	8,3	9,6
Íbúðakjarni Móavegi	2,6	13,2
Vinnu og virknimiðstöð (nýtt)	0,0	9,9
Skammtímadvöl – Skahm (nýtt)	0,0	12,8
Samtals	51,9	100,1

Tafla 23: Stöðugildi á nýjum kostnaðarstöðum 2019-2020.

Átta starfsstöðvar sem voru starfandi árið 2011 hafa verið lagðar niður á tímabilinu en á þau voru skráð 39,2 stöðugildi á ársgrundvelli. Í þeirra stað hafa komið 14 nýir íbúðakjarnar með samtals 249,4 stg. Fjölgun starfsstöðva skýrir því um 210,2 af þeim 362,4 stöðugildum sem fjölgað hefur um á tímabilinu. Á móti hefur fækkað um 36,2 stöðugildi á sex heimilum sem hafa verið lögð niður. Þar af eru fjögur sambýli, einn íbúðakjarni og einn áfangastaður.

152,2 stöðugildi eru því til komin vegna fjölgunar stöðugilda á þeim 53 íbúðakjörnum sem hafa verið starfandi allt tímabilið, sem er 35% aukning, eða um þrjú stöðugildi á hvern stað.

Meðallaunakostnaður á stöðugildi 2015-2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Vöxtur
Stöðugildi	474	478	509	514	538	567	611	621	707	233
Launakostnaður (m.kr.)	2.917	3.299	3.576	4.025	4.437	4.991	5.783	6.611	7.341	4.424
- pr. Stöðugildi (þ.kr.)	6.154	6.898	7.023	7.836	8.254	8.801	9.464	10.653	10.386	4.233
Hækkun frá 2011:										
Launakostnaður		13%	23%	38%	52%	71%	98%	127%	152%	152%
Launakostnaður á stg.		12%	14%	27%	34%	43%	54%	73%	69%	69%
Launavísitala		8%	14%	20%	29%	44%	54%	64%	72%	72%

Tafla 24: Þróun launakostnaðar og meðallaunakostnaðar á stöðugildi, samanborið við launavísitölu 2011-2019.

Heimild: VEL og Hagstofa Íslands.

Tafla 24 sýnir þróun launakostnaðar á stöðugildi í samanburði við almenna launavísitölu 2010-2019. Meðallaun á stöðugildi hafa hækkað um 69% á tímabilinu en launavísitala um 72%. Stöðugildum á hvern notanda þjónustunnar fjölgaði um 28% frá árinu 2015 til ársins 2019. Tölur um notendafjölda árána 2012-2014 tíma eru óáreiðanlegar og því ekki marktækt að reikna stöðugildi á íbúa fyrir það tímabil. Samkvæmt skýrslu SSR frá 2010

Stöðugildi á íbúa 2015-2019

	2010	-	2015	2016	2017	2018	2019
Stöðugildi	329	-	538	567	611	621	707
Notendur*	1.073	-	1.541	1.470	1.501	1.546	1.579
Stöðugildi á notanda	0,31	-	0,35	0,39	0,41	0,40	0,45

Tafla 25: Fjöldi stöðugilda á hvern notanda þjónustunnar 2015-2019. Árunum 2012-2014 er sleppt þar sem gögn um fjölda notenda þau ár þykja ekki áreiðanleg. Heimild: VEL

8. Áhrif breytinga á lögum, reglugerðum og stefnu í málaflokknum

Afmörkun

Í úttektinni er horft til þeirra breytinga á lögum og reglugerðum sem sérstaklega varða málaflokkinn en ekki almennra breytinga á borð við breytingar á lögum um mannvirki eða lögum um tryggingagjald, þótt slíkar breytingar geti hafa haft áhrif á rekstrarkostnað.

Lagaumhverfið við yfirtöku málaflokksins

Þegar sveitarfélögin tóku við þjónustunni við fatlað fólk voru gerðar nokkrar breytingar á lögum um málefni fatlaðra sem raktar eru í skýrslu verkefnisstjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat yfirfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá 2015⁴⁵. Breytingarnar voru í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu þjónustu við fatlaða.

Helstu breytingarnar vörðuðu eðli málsins samkvæmt skipulag og umsýslu málaflokksins. Svæðisskrifstofur í málefnum fatlaðra, svæðisráð í málefnum fatlaðra, Framkvæmdasjóður fatlaðra og stjórnarnefnd um málefni fatlaðra voru aflögð. Sett voru ákvæði um lágmarksíbúafjölda á þjónustusvæðum (með undanþágum) og um samstarf sveitarfélaga um veitingu þjónustunnar. Kveðið var á um að fatlaður einstaklingur eigi rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa, en jafnframt um að lögheimilissveitarfélag taki ákvörðun um þjónustu við hann. Einnig voru gerðar breytingar varðandi eftirlit og kæruleiðir varðandi þjónustuna.

⁴⁵ Velferðarráðuneyti, 2015, bls. 18-19.

Markverðustu breytingarnar sem vörðuðu þjónustu voru setning bráðabirgðaákvæða um samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga um Notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) með það að markmiði að prófa leiðir til að taka upp slíka aðstoð við fatlað fólk á markvissan og árangursríkan hátt.

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna var kveðið á um að fara skyldi fram sameiginlegt endurmat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri yfirfærslunnar. Samkomulag var um að sveitarfélög myndu halda rekstri málaflokksins aðskildum frá öðrum rekstri svo unnt yrði að leggja mat á þróun kostnaðar.

Auk breytinga á lögum um málefni fatlaðs fólks voru gerðar breytingar á lögum nr. 4/1992 um tekjustofna sveitarfélaga sem gáfu sveitarfélögum heimildir til hækkunar útsvars um 1,2 prósentustig. Hámarksútsvar fór þannig úr 13,28% í 14,48%. Jafnframt var kveðið á um að 0,95% skyldu renna í jöfnunarsjóð til útdeilingar á grundvelli SIS-mats og að 0,25% skyldu renna beint í sveitarsjóð til ráðstöfunar til þjónustu við fatlað fólk. Síðastnefnda ákvæðið var tímabundið til ársins 2014, en var síðar framlengt til ársins 2015. Ákvæðið er nú fallið úr lögum en er almennt enn talið með tekjum sveitarfélaga vegna málaflokksins, m.a. í útreikningum Jöfnunarsjóðs á framlögum.

Samhliða breytingunum á lögum um málefni fatlaðs fólks og lögum um tekjustofna voru gerðar breytingar á lögum sem vörðuðu þá starfsmenn sem fluttust frá ríki til sveitarfélaga, en þær verða ekki raktar hér.

Stefna Reykjavíkurborgar í málefnum fatlaðs fólks

Stefna Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum 2013 – 2023 var samþykkt í velferðarráði þann 3. apríl 2014 og í borgarstjórn 15. apríl 2014. Stefnan byggir á framtíðarsýn Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk sem samþykkt var í borgarstjórn 18. janúar 2011 og hugmyndafræðinni um sjálfstætt líf. Hún tekur mið af Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland undirritaði árið 2007 og fullgilti árið 2016. Stefna Reykjavíkurborgar og framtíðarsýn í málaflokknum tekur þannig mið af þeim kröfum sem fyrir lá að gerðar yrðu í málaflokknum. Stefnan er yfirlýsing um áherslur og forgangsriðun í þjónustunni. Ráðgjafi telur ekki að hægt sé að rekja kostnaðarauka til hennar heldur frekar til þeirra laga og viðmiða sem hún byggist á.

Framkvæmdaáætlanir og stefna stjórnvalda

Alþingi hefur í tvígang samþykkt þingsályktunartillögur um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks, í fyrra skiptið fyrir árin 2013-2017 og í seinna skiptið fyrir árin 2017-2021. Einnig var samþykkt stefna og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til fjögurra ára árið 2016, sem snertir geðfatlaða þjónustuþega. Í framkvæmdaáætlununum eru skilgreind stefna stjórnvalda, áhersluverkefni og markmið sem unnið skal að á gildistíma áætlunarinnar. Framkvæmdaáætlun hefur ekki lagagildi gagnvart aðgerðum og starfsemi sveitarfélaga en í henni felst hvatning til sveitarfélaga til að forgangsraða verkefnum og áherslum í veitingu þjónustunnar.

Framkvæmdaáætlun er, líkt og stefna Reykjavíkurborgar, yfirlýsing um áherslur innan ramma laga og reglugerða og með hvaða hætti ákvæðum þeirra skuli mætt. Því er ekki um það að ræða að framkvæmdaáætlun hafi bein og sjálfstæð áhrif á útgjöld. Framkvæmdaáætlun skapar ákveðinn þrýsting á að aðgerðum sé flýtt, en sveitarfélög móta eigin áherslur á grundvelli hennar.

Helstu áherslur sem koma fram í framkvæmdaáætlun 2017-2021 og eru á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt henni eru í kafla F. um sjálfstætt líf og hafa það að markmiði að fatlað fólk njóti mannréttinda til jafns við aðra, þ.m.t. réttarins til sjálfstæðs lífs.

Í markmiði **F.1**, „Heildræn þjónusta við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir þar sem málstjóri tryggir öryggi og samfellu“ felst að málstjóri tryggi samfellda, samhæða, örugga og sveigjanlega þjónustu með einstaklingsbundinni þjónustuáætlun. Félagsþjónustunni er ætlað að gera þjónustuáætlun í samráði við notanda sem nái til nái til þjónustu félags-, heilbrigðis- og menntamála, sé heildstæð, einstaklingsmiðuð, sveigjanleg og taki til allra þátta daglegs lífs. Í samráði við notanda verði skipaður málstjóri sem samhæfi þjónustuna og sé tengiliður milli þjónustukerfa. Sambærileg markmið varðandi börn er sett í markmiði **F.2**. Kostnaður (ríkisins?) við að ná markmiðunum tveimur er áætlaður 10 m.kr.

Til að ná ofangreindum markmiðum hefur Reykjavíkurborg fjölgað ráðgjöfum sem vinna að gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana. Áætlaður kostnaður vegna þessa er 566,3 m.kr. á tímabilinu 2015-2019 sbr. kafla um einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir á bls. 46.

Mat á kostnaði vegna lokunar sambýla

Meðal þeirra breytinga sem orðið hafa í rekstrarumhverfi þjónustunnar á undnaförnum árum eru breytingar á kröfum um aðbúnað íbúa á heimilum þeirra. Frá árinu 2002 fram til ársins 2010 máttu íbúar að hámarki vera 6 á hverju sambýli og hafa að lágmarki 10 m² einkarými með snyrtiaðstöðu ef kostur var á. Í sambýlum sem byggð voru á tímabilinu var þó skylt að hafa snyrtiaðstöðu í einkarými⁴⁶.

Ákvæði þessi giltu frá árinu 2002 þar til ný reglugerð nr. 1054/2010 var sett í tengslum við yfirfærslu þjónustunnar til sveitarfélaga. Í henni var gert ráð fyrir að einkarými væru íbúðir í stað herbergja áður, að lágmarkstærð íbúða væri 40 m² og að hámarksfjöldi íbúða í íbúðakjarna væri sex „...ef um er að ræða heimili með sameiginlegri aðstöðu“. Ef ekki var um að ræða sameiginlega aðstöðu máttu íbúðir vera allt að sex á hæð eða stigagangi og að hámarki átta til tíu í sama húsi.

Munurinn á rekstri sambýlis og íbúðakjarna felst fyrst og fremst í því að í sambýli eru ákveðnir þjónustupættir veittir íbúunum í hóp en í íbúðakjarna er hverjum og einum veitt sú þjónusta sem hann þarf á að halda eða óskar eftir. Skýrasta dæmið um þetta er matseld, en á sambýli er eldað einu sinni fyrir hópinn, með eða án þátttöku íbúa og innkaup eru sameiginleg og oft á hendi starfsmanna. Í íbúðakjarna er eldað fyrir hvern og einn íbúa samkvæmt óskum hans. Hver íbúi sér þá um sín innkaup, oftast með aðstoð starfsmanna. Í þeim tilfellum þar sem íbúar þurfa aðstoð við að matast er starfsmaður með íbúanum í íbúð hans á meðan hann matast og aðstoðar við uppþvott og frágang eftir máltíðina að henni lokinni. Starfskraftar hans nýtast því aðeins einum íbúa þann tíma sem máltíðin tekur. Annað dæmi um aukinn kostnað eru þrif, en í íbúðarkjarna eru iðulega fleiri fermetrar, fleiri herbergi og fleiri sérhæfð rými á borð við eldhús og baðherbergi, auk sameignar. Að öðru jöfnu má því búast við að kostnaður við rekstur íbúðakjarna sé hærri en rekstur herbergjasambýla.

Á tímabilinu frá 2011-2020 voru sex herbergjasambýli lögð niður og unnið er að því að því að leggja niður það sjöunda á árinu 2021⁴⁷. Í einu tilfelli (Stuðlasel) fluttu íbúarnir allir á önnur herbergjasambýli og í einu tilfelli fluttust íbúi í úrræði sem rekið er af Ási styrktarfélagi (Lautarveg) sem ekki liggja fyrir nægilega miklar upplýsingar um til að meta þróun útgjalda. Þeim er því sleppt í útreikningunum. Hið sama á við um aðra íbúa sem flutt hafa á önnur sambýli eða í sjálfstæða búsetu með stuðningi.

⁴⁶ 3. grein reglugerðar nr. 296/2002

⁴⁷ „Uppbyggingaráætlun sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk“, minnisblað Reginu Ásvaldsdóttur lagt fyrir 385. fund velferðarráðs 21. október 2020

Flutt frá	Íbúar	Síðasta rekstrarár	Flutt til
Drekavogur	3	2011	Hátún
Trönuhólar	5	2011	Kleppsvegur
Stuðlasel	5	2012	Önnur sambýli
Sogavegur	3	2013	Grundarland (1 búi) Ás Lautarvegur (1 íbúi)
Vesturbrún	5	2018	Þórðarsveigur, 4. hæð (3 íbúar)
Skagasel	4	2020	Þórðarsveigur, 4. hæð (2 íbúar) Kleppsvegur (1 íbúi) Þorlaksgeisli (1 íbúi)
Bröndukvísl	5	2021	Ellidabraut

Tafla 26: Yfirlit yfir sambýli sem lögð hafa verið niður á tímabilinu 2011-2020 og þá staði sem flutt hefur verið til.

Íbúar sem flutt hafa af ofangreindum sambýlum í íbúðarkjarna eru 24 talsins. Þar af fluttu 18 á tímabilinu 2012-2019. Kostnaðaráhrif vegna flutninga hinna sex eru ekki komin fram. Til að áætla hver kostnaðurinn á íbúa hefði verið hefðu sambýlin verið starfrækt áfram, miðað við að þróun kostnaðar hefði verið eins og meðaltal annarra sambýla á tímabilinu. Ef horft er á þau sambýli sem starfrækt hafa verið allt tímabilið eykst kostnaður á íbúa um 9% að meðaltali á ári. Í útreikningunum er meðalhlotfall hvers árs notað til uppreiknings kostnaðar.

Sú tala sem þannig fæst er dregin frá raunkostnaði á íbúa á þeim íbúðakjörnum sem íbúarnir fluttu í. Í einu tilfelli (Drekavogur – Hátún) er niðurstaðan neikvæð á tímabilinu 2011-2019, þ.e. rekstur sambýlisins hefði verið dýrari en rekstur íbúðarkjarnans miðað við gefnar forsendur. Samtals er áætlað að viðbótarkostnaður sem hlotist hefur af flutningi viðkomandi einstaklinga í íbúðakjarna séu um 357m.kr. Þar af eru um 106 m.kr. á árinu 2019 þegar mismunurinn reiknast vegna 12 einstaklinga eða um 8,8 m.kr. á einstakling að meðaltali.

Hækkun meðalrekstrarkostnaðar mismunandi búsetuúrræða á hvern íbúa		
	Meðalhækkun á ári:	Hækkun á tímabilinu
Íbúðakjarnar	12%	169%
Sambýli	9%	115%
Sambýli og íbúðakjarnar alls	11%	152%

Tafla 27: Meðalhækkun kostnaðar við rekstur sambýla og íbúðarkjarna á hvern íbúa á ári. Miðað er við þá kostnaðarstaði sem hafa verið í rekstri allt tímabilið.

Áætluðun mismunar á kostnaði við þjónustu við flutning úr sambýlum í íbúðakjarna (þ.kr.)										
Flutt frá - Flutt til (flutningsár)	Íbúar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Drekavogur-Hátún (2012)	3	-4.406	-674	-259	-1.726	-1.069	-1.376	-291	-1.685	-2.226
Trönuhólar-Kleppsvegur (2012)	5	17.395	16.058	18.839	20.152	20.866	24.190	19.996	53.756	50.422
Sogavegur-Grundarland (2014)	1			7.690	7.895	8.698	8.487	12.882	11.311	14.080
Vesturbrún-Þórðarsveigur (2019)	3								42.774	15.155
Samtals	12	12.989	15.384	26.270	26.321	28.495	31.301	32.587	106.155	77.431

Tafla 28: Útreikningur mismunar á áætluðum kostnaði við þjónustu í aflögðum sambýlum og kostnaði í þeim íbúðakjörnum sem íbúarnir fluttu í. Samtölur eru í töflu 29.

Áætluðun mismunar á kostnaði við þjónustu við flutning úr sambýlum í íbúðakjarna			
Flutt frá - Flutt til	Íbúar	Tímabil	Samtals (þ.kr.)
Drekavogur-Hátún	3	2012-2020	-13.713
Trönuhólar-Kleppsvegur	5	2012-2020	241.674
Sogavegur-Grundarland	1	2014-2020	71.043
Vesturbrún-Þórðarsveigur	3	2019-2020	57.929
Samtals	12		356.933

Tafla 29: Fjöldi íbúa sem flutti úr sambýlum og áætlaður kostnaður á tímabilinu frá flutningi í nýtt úrræði til 2020 (samtölur útreikninga í töflu 28).

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) var tekin upp þegar málaflokkur fatlaðs fólks var færður frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um málefni fatlaðs fólks vegna yfirfærslunnar árið 2010 voru sett voru bráðabirgðaákvæði um sameiginlegt tilraunaverkefni ráðuneytis og sveitarfélaga um þjónustuformið. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga var gert ráð fyrir að 80% kostnaðar væru greidd af sveitarfélögum og 20% af ríkissjóði með sérstökum framlögum, en árið 2016 hækkaði framlag ríkisins í 25% af heildarfjárhæð samninga.

Við endurskoðun laganna árið 2018 var ákvæðið um notendastýrða persónulega aðstoð lögfest. Í lögnum var rétturinn til NPA skilyrtur við *mikla og viðvarandi þörf fyrir aðstoð og þjónustu*, en engin slík ákvæði voru í bráðabirgðaákvæðum eldri laganna. Þegar úrræðið var lögfest fjölgaði samningum og kostnaður jókst umtalsvert. Oft er um að ræða einstaklinga sem ekki gátu eða vildu nýta sér þau þjónustuúrræði sem eru í boði á vegum Reykjavíkurborgar, sem getur í einhverjum tilfellum útskýrt þann mun sem verður á fjölda tíma í þjónustu áður en samningur var gerður og fjölda tíma í samningum.

Að sögn starfsmanna velferðarsviðs hefur NPA þjónustuformið meðal annars gagnast einstaklingum sem hefðbundin þjónustuform henta ekki, s.s. einstaklingum sem missa líkamlega færni í slysum en hafa óskerta hugræna færni og/eða eiga börn. Reykjavíkurborg hefur sett reglur sem forgangsraða umsóknum um NPA samninga þannig að þeir sem ekki hefur verið hægt að koma til móts við með öðrum hætti ganga fyrir um nýja samninga. NPA er ekki veitt einstaklingum í sértækum búsetuúrræðum, enda er markhópurinn fyrir þjónustuna frekar þeir sem velja að búa á eigin vegum. Þar sem þjónustan er veitt á einstaklingsgrunni er ekki um neina samlegð að ræða í þjónustunni.

Í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er gert ráð fyrir að innleiðingu NPA ljúki árið 2022 og að ábyrgð á þjónustunni færist að fullu til sveitarfélaga frá og með árinu 2023. Jafnframt er gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög semji um viðbótarfjármagni til Jöfnunarsjóðs í stað þess NPA framlags sem ríkið greiðir í dag.

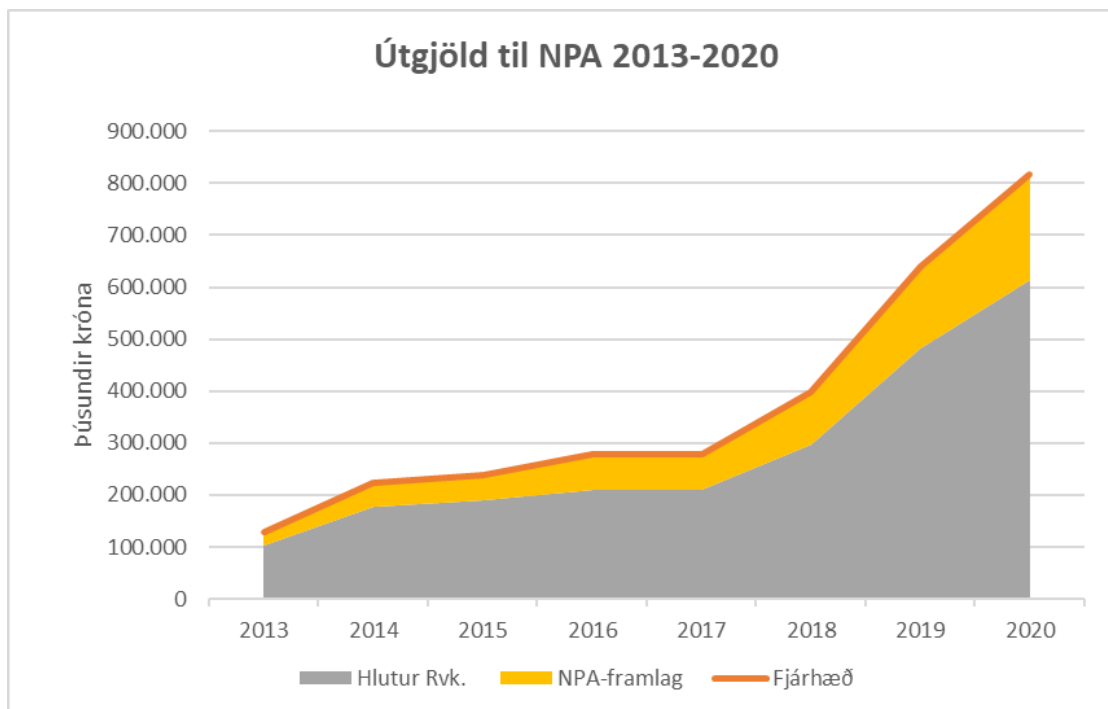
Fyrstu NPA samningarnir í Reykjavík voru gerðir árið 2013. Það ár voru gerðir samningar við 14 einstaklinga. Árið 2020 voru samningarnir orðnir 23 og á biðlista eftir úrræðinu voru 19 einstaklingar. Þar af voru 7 metnir í forgangi þar sem önnur þjónustuform voru ekki talin henta viðkomandi. Árið 2021 eru samningarnir 30.

Í úttekt Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands á kostnaði og ábata af NPA þjónustu sem var hluti af mati Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands á samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð NPA árið 2016 kemst stofnunin að þeirri niðurstöðu að NPA þjónusta sé að meðaltali um 4,5 m.kr. dýrari á ári en annars konar þjónusta á vegum sveitarfélaga⁴⁸. Sé fjárhæðin uppreiknuð miðað við launavísitölu jafngildir hún um 7 m.kr. á hvern samning í janúar árið 2021⁴⁹.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ kemur fram að munurinn í Reykjavík er metinn mun meiri, eða um 8 m.kr. að meðaltali, sem gera um 12,5 m.kr. á launakjörum ársins 2021 mv. launavísitölu.

⁴⁸ Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2016, bls. 7.

⁴⁹ NPA samningar eru fyrst og fremst samningar um greiðslur fyrir vinnu starfsmanna og taka þar af leiðandi frekar mið af launaþróun en þróun neysluverðs.



Mynd 11: Þróun útgjalda VEL og sérstakra framlaga til NPA þjónustu 2013-2020. Bókfærður kostnaður. Heimild velferðarsviðs Reykjavíkurborgar.

Þegar meðalkostnaður við NPA samninga 2019 er borinn saman við meðalkostnað annarskonar þjónustu við einstaklinga sem metnir eru í sama SIS-flokki, kemur í ljós að heildarútgjöld vegna þjónustu við NPA-samningshafa eru að meðaltali 117% hærri en útgjöld vegna þjónustu við aðra. Mestur er munurinn í SIS-flokki V þar sem meðalkostnaður NPA samninga er 310% af meðalkostnaði þjónustu sem veitt er með öðrum hætti. Aðeins í flokki IV eru útgjöldin lægri en meðaltalið í annarskonar þjónustu þegar heildarkostnaður er borinn saman. Þegar tekið hefur verið tillit til NPA framlags eru meðalútgjöld VEL lægri vegna NPA en vegna annarskonar þjónustu í SIS-flokkum IV og XII.B en hærri í öðrum flokkum. Niðurstaðan er að kostnaður velferðarsviðs vegna NPA, umfram önnur þjónustuform séu um 10,3 m.kr. á hvern samning að meðaltali. Það eru um 65% af meðalkostnaði vegna annarskonar þjónustu og 30% af meðalkostnaði vegna þjónustu við handhafa NPA-samninga.

SIS-flokkur	Fjöldi NPA samninga	Heildarkostnaður NPA	Hlutur Rvk (nettó)	Fjöldi annarra notend	Kostnaður aðrir notendur	Mismunu nettó	mismunur sem % af NPA nettó
I	1	15.960	11.970	3	6.305	5.665	47%
IV	1	8.294	6.221	89	9.496	-3.276	-53%
IX	3	37.246	27.935	44	17.647	10.288	37%
V	3	37.751	28.313	39	12.167	16.146	57%
VIII	1	37.751	28.313	31	17.180	11.133	39%
XI	1	37.937	28.453	12	26.913	1.540	5%
XII	1	49.430	37.073	19	31.845	5.228	14%
XII.B	1	41.000	30.750	12	33.039	-2.289	-7%
Samtals	12			249			
Vegið meðaltal		34.614	25.960		15.952	10.008	39%

Tafla 30: Samanburður kostnaðar við NPA þjónustu og við önnur þjónustuform samkvæmt kostnaðarútreikningum VEL árið 2019. Samanburður kostnaðar við samninga er við aðra þjónustuþega í sama SIS-flokki með skráða þjónustu.

Greiðslur vegna NPA-samninga eru um 87% heildarútgjalda velferðarsviðs 2019 vegna þjónustu við NPA-samningshafa samkvæmt kostnaðargreiningu sviðsins. Ef gengið er út frá því að sömu forsendur

eigi við allt tímabilið 2013-2020, þ.e. að 30% heildarkostnaðar vegna NPA þjónustu sé viðbótarkostnaður vegna þjónustufarmsins og hlutfall samninganna í heildarkostnaði sé 87% er uppsafnaður kostnaður velferðarsviðs um einn milljarður króna.

Áætlun umframkostnaðar velferðarsviðs vegna NPA-samninga 2011-2020 í þ.kr.*

Ár	Fjöldi samninga	Fjárhæð NPA-samninga	NPA framlag	Hluttur Reykjavíkur	Viðbótar kostnaður	Viðbót pr. samning (39%)
2013	14	124.609	24.922	99.687	38.431	2.745
2014	14	215.427	43.085	172.342	66.440	4.746
2015	13	235.915	47.183	188.732	72.759	5.597
2016	13	259.698	51.940	194.774	75.088	5.776
2017	12	281.965	70.491	211.474	81.526	6.794
2018	19	413.268	103.317	309.951	119.490	6.289
2019	24	672.877	168.219	504.658	194.552	8.106
2020	23	844.262	211.066	633.197	244.105	10.613**
Samtals		3.048.021	720.223	2.314.813	892.390	

*Heildarfjárhæð samninga og framlag velferðarsviðs er reiknað út frá NPA framlagi skv. yfirliti frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og hlutfalli NPA-framlaga

**Skýring á mismunandi niðurstöðum pr. samning 2019 í töflum 30 og 31 er að forsendur mismunar eru ekki reiknaðar út frá öllum NPA samningum ársins 2019 heldur aðeins samningum þeirra sem eru með SIS-mat. Þegar hlutfallinu er beitt á heildina hækkar meðaltalið.

Tafla 31: Áætlun umframkostnaðar velferðarsviðs vegna NPA samninga á tímabilinu 2011-2020 að teknu tilliti til NPA-framlags.

Reykjavíkurborg fékk framlög á grundvelli kostnaðarmats úr Jöfnunarsjóði árið 2020 vegna allra samningshafa, utan eins sem er skráður í SIS-flokki I skv. gögnum VEL⁵⁰. NPA-framlög voru greidd vegna allra samningshafa. Að meðaltali eru framlög á grundvelli kostnaðarmats um 41% af heildarkostnaði vegna þjónustu. Hlutfall framlags á grundvelli kostnaðarmats er umtalsvert hærra að meðaltali vegna þeirra sem ekki eru með SIS-mat (58%) en þeirra sem eru með SIS-mat (31%). Samanlögð framlög á grundvelli kostnaðarmats og NPA-framlag eru að meðaltali um 62% heildarkostnaðar.

	Samningar 2020	Samningar í forgangi á biðlista	Aðrir samningar á biðlista	Samtals
Fjöldi samninga	24	7	12	43
Heildarkostnaður	773 m.kr.	213 m.kr.	267 m.kr.	1.253 m.kr.
25 prósent framlag ríkisins	193 m.kr.	53 m.kr.	67 m.kr.	313 m.kr.
75 prósent framlag velferðarsviðs	580 m.kr.	160 m.kr.	200 m.kr.	940 m.kr.

Tafla 32: Áætlun kostnaðar vegna gildandi NPA-samninga og samninga sem sótt hefur verið um á verðlagi ársins 2020. Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar⁵¹.

Tafla 32 sýnir áætlaðan heildarkostnað, framlög og hlutdeild Reykjavíkurborgar í þeim NPA-samningum sem voru í gildi árið 2020, auk þeirra sem sótt hefur verið um. Samkvæmt henni er fyrirsjáanlegt að kostnaður af NPA-þjónustu muni aukast um 57% verði allar umsóknir samþykktar eða um 360 m.kr. á verðlagi ársins 2020.

⁵⁰ Að sögn starfsmanns VEL er líklegt að framlag hafi fallið niður fyrir mistök þetta ár, en að framlög hafi fengist vegna þjónustu við viðkomandi önnur ár.

⁵¹ „Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)“, Minnisblað Reginu Ásvaldsdóttur sviðsstjóra, lagt fyrir velferðarráð 4. desember 2019 (VEL2019030014)

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði I með lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, verður fjármögnun NPA-samninga alfarið á hendi sveitarfélaga frá og með árinu 2023, en í greinargerð með frumvarpinu er gert ráð fyrir að þá liggi fyrir samkomulag á milli ríkis og sveitarfélaga um varanlegt fyrirkomulag og fjármögnun.

Dómur Landsréttar um NPA-þjónustu

Í mars 2021 komst Héraðsdómur Reykjavíkur að þeirri niðurstöðu að sveitarfélagi hefði verið óheimilt að binda samning um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) við fjárframlag frá ríkinu. Umsókn stefnanda um NPA hafði verið samþykkt af hálfu sveitarfélagsins en gildistaka skilyrt við samþykki ríkisins fyrir greiðslupátttöku. Í dómnum var m.a. byggt á því að NPA sé ótvíræður réttur kæranda samkvæmt lögum og að ekki sé lagaheimild fyrir reglugerðarákvæði sem heimili sveitarfélögum að skerða rétt einstaklinga samkvæmt lögnum með vísan til þess að fjárframlag ríkisins hafi ekki verið samþykkt.

Dómnum var áfrýjað til Landsréttar, sem sneri honum við á þeirri forsendu að samkvæmt stjórnarskrá hafi sveitarfélög sjálfstjórn í þeim málum sem löggjafinn hefur falið þeim og fari sjálf með forræði eigin tekjustofna. Þau séu því ein bær til að taka ákvarðanir um framkvæmd lögbundinna verkefna eða stofna til útgjalda umfram það sem lög kveða á um. Einnig var byggt á því að ábyrgð á fjármögnun NPA þjónustu á innleiðingartíma fram til ársins 2023 sé sameiginleg ríki og sveitarfélaga. Niðurstaðan Landsréttar var því að heimilt hefði verið að skilyrða úthlutun við samþykki ríkisins fyrir greiðslupátttöku⁵². Málinu var áfrýjað til hæstaréttar og niðurstöðu hans er beðið.

Endurskoðun laga um þjónustu við fatlað fólk árið 2018

Afmörkun

Árið 2018 voru lög um þjónustu við fatlað fólk tekin til gagn Gerrar endurskoðunar. Eldri lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 voru felld úr gildi og ný lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir samþykkt. Í eftirfarandi umfjöllun um endurskoðunina er aðallega horft til þeirra breytinga sem telja má að kunni að hafa haft áhrif á kostnað sveitarfélaga, annað hvort vegna aukinnar skyldu þeirra til að veita þjónustu eða vegna aukinnar áherslu á réttindi þjónustunotenda sem kunna að hafa leitt til aukins þrýstings á sveitarfélög að veita þjónustu.

Áherslu- og viðhorfsbreyting

Miklar breytingar höfðu orðið á nálgun og stefnu í þjónustunni við fatlað fólk á árunum og áratugunum fram að endurskoðun⁵³ og með endurskoðuninni má segja að lagaumhverfið hafi verið lagað að nýju viðhorfi til þjónustunnar í samfélaginu. Þörfin fyrir endurskoðun lagarammans var ljós þegar málaflokkurinn fluttist frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Af því varð þó ekki þar sem talið var mjög erfitt að ráðast í stórfelldar breytingar á innihaldi og framkvæmd þjónustunnar á sama tíma og leitast var við að ná með heildstæðum hætti yfir faglegt og fjárhagslegt umfang þeirra verkefna sem flytjast ættu til sveitarfélaga⁵⁴. Í greinargerð með frumvarpinu sem lagt var fyrir Alþingi í desember árið 2017 var meðal annars fjallað um hvatann til endurskoðunar laganna:

„Hugmyndafræðin að baki þjónustunni hefur breyst sem og notendahópurinn... Ný nálgun í velferðarþjónustu og mannréttindamálum hefur einnig rutt sér til rúms á þessum tíma, sbr. breyting á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar árið 1995, lögfesting mannréttindasáttmála Evrópu árið

⁵² [Dómur Landsréttar í máli nr. 226/2021](#) (sótt 10.11.2021)

⁵³ Sjá t.d. Tøssebro o.fl. 2012 (Sótt 8.4.2021)

⁵⁴ Félagsmálaráðuneyti, 2015, bls. 18.

1994 og undirritun samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks árið 2007 og fullgilding hans árið 2016⁵⁵“.

Í greinargerðinni kemur einnig fram að áhersla er lögð á að þjónusta eigi að miðast við mat á þjónustupörf hvers og eins þjónustunotanda, fremur en að skilgreindir séu þjónustubættir sem allir eiga rétt á. Jafnframt er fjallað um að leitast hafi verið við að tryggja nægjanlegt svigrúm fyrir sveitarfélög til að veita þjónustuna eftir því sem best hentar á hverjum stað en jafnframt reynt að tryggja réttindi notenda til sambærilegrar þjónustu óháð búsetu. Allt eru þetta bættir sem eru meðal markmiðanna með flutningi þjónustunnar frá ríki til sveitarfélaga og því má segja að lagasetningin árið 2018 hafi fest í sessi breytingar sem að miklu leyti voru þegar orðnar á þjónustunni.

Áhrifa breyttrar nálgunar í þjónustunni og Samnings SP um réttindi fatlaðs fólks gætir einnig mjög í lagatextanum. Nýju lögin taka þannig mið af réttindum þjónustunotenda til að njóta mannréttinda, sjálfstæðis og virðingar en í lögunum frá 1992 var í meira mæli fjallað um ákveðna þjónustubætti sem fatlað fólk ætti rétt á og útfærslu þeirra. Lagafyrirmæli um þjónustu eru þannig opnari en áður og meiri áhersla á að mæta beri einstaklingsbundnum þörfum hvers og eins þjónustuþega.

Í 1. grein laganna frá 2018 eru markmið þeirra skilgreind þannig:

„Markmið laga þessara er að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þjónustan skal miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk skal virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði.

Þjónusta samkvæmt lögum þessum skal miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi, óskir og önnur atriði sem skipta máli, svo sem kyn, kynferði, aldur, þjóðernisuppruna, trúarbrögð o.fl.“

Viðmið um grunnþjónustu

Í lögunum frá 2018 var sett viðmið um tímafjölda sem skyldi teljast til grunnþjónustu sveitarfélags samkvæmt lögum um félagsþjónustu. Í greinargerð með frumvarpi ráðherra var talað um 10-15 tíma á viku en í meðförum velferðarnefndar varð úr að miða skyldi við 15 tíma á viku. Í 3. mgr. 3. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 stendur eftirfarandi um mörk grunnþjónustu og þjónustu samkvæmt lögunum:

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

Fram að gildistöku laganna höfðu viðmið sveitarfélaganna verið mismunandi, höfundi er kunnugt um viðmið allt frá 8 tímum á mánuði til 10 tíma á viku. Hjá Reykjavíkurborg var þannig miðað við 10 tíma á viku⁵⁶. Viðmiðið var þó ekki algilt og tók einnig mið af eðli þeirrar þjónustu sem veitt var.

⁵⁵ <https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html>

⁵⁶ Viðmiðið kemur meðal annars fram í samningum Reykjavíkurborgar og Svæðisskrifstofu Reykjavíkur í málefnum fatlaðs fólks vegna reksturs búsetuúrræða.

Ákvæðið í gildandi lögum hefur verið túlkað þannig að fyrstu 15 tímarnir í þjónustu eigi að teljast grunnþjónusta og að þjónusta umfram 15 klukkustundir séu þjónusta samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk. Orðalag málgreinarinnar býður hins vegar upp á aðra möguleika á túlkun, einkum þá að ef um mjög sérhæfða þjónustu sé að ræða geti hún talist til þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk þótt 15 tíma markinu sé ekki náð. Engin viðmið eru þó til um það hvaða þjónusta geti talist nægilega sérhæfð til að víkja frá viðmiðinu um 15 klst.

Misjafnt er hvernig er farið með aðskilnað félagslegrar grunnþjónustu og þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk í bókhaldi sveitarfélaga. Þannig greiða sveitarfélög sem eiga aðild að byggðasamlögum um þjónustuna sums staðar viðkomandi byggðasamlagi fyrir grunnþjónustuna eða veita hana sjálf.

Hjá Reykjavíkurborg hafa 120 m.kr. verið tekjufærðar árlega á búsetuúrræði vegna félagslegrar grunnþjónustu, en sú fjárhæð hefur ekki tekið breytingum frá árinu 2011, ef frá er talið að fjárhæðin lækkaði árið 2017 í 100 m.kr. en hækkaði árið á eftir aftur í 120 m.kr. Óvíst er því við hvað fjárhæðin miðast. Kostnaður málaflokksins vegna stuðningsþjónustu á heimili einstaklinga í sjálfstæðri búsetu sem þjónustumiðstöðvar sinna er áætlaður út frá fjölda úthlutaðra stuðningstíma og færður á málaflokkinn en fjárhæðin er millifærð á þá kostnaðarstaði í almennri félagsþjónustu sem sinna verkefnunum. Samkvæmt áður nefndri túlkun væri eðlilegt að líta svo á að fyrstu 15 tímarnir í þjónustu á viku við þá sem búa í búsetuúrræðum eða erum með notendasamninga um þjónustu (þ.e. NPA og beingreiðslur) væru flokkaðir og gjaldfærðir sem félagsleg grunnþjónusta. Ef miðað er við að klukkustund í grunnþjónustu sé verðlögð á kr. 3.500 yrði fjárhæðin á hvern einstakling 2.730.000 kr. á ári eða 1.048.320 þ.kr. fyrir 384 einstaklinga árlega.

Breyting þessi hefur að mati ráðgjafa ekki bein áhrif á kostnað í samþættu þjónustuumhverfi, heldur eru áhrifin frekar á það hvort kostnaður við þjónustuna er bókaður á félagsþjónustu eða málaflokk fatlaðs fólks. Sé hann færður á félagsþjónustu lækkar þannig rekstrakostnaður málaflokks fatlaðs fólks án þess að raunkostnaður sveitarfélagsins lækki. Við mat á því hvort breytingar á lögum hafa valdið sveitarfélögum auknum kostnaði verður þó að horfa til þess að flutningur kostnaðar á milli bókhaldslykla getur ekki talist lækkun á kostnaði sveitarfélagsins vegna þjónustunnar. Þessum kostnaði þarf því að halda til haga hvort sem hann er færður á félagsþjónustu eða málaflokk fatlaðs fólks.

Samkvæmt svörum starfsmanna Velferðarsviðs er félagsleg grunnþjónusta ekki tilgreind sérstaklega í NPA samningum og tekjur eru ekki millifærðar vegna hennar sem framlög vegna félagslegrar grunnþjónustu. Sé miðað við tímagjald í NPA samningum eru þetta 89 m.kr. árið 2020. Það eru um 11% af heildarkostnaði við samningana og um 14% af hlutdeild Reykjavíkurborgar.

Lagt er til að skilgreind verði samræmd viðmið um kostnað vegna grunnþjónustu og að mánaðarlega verði millifærð fjárhæð til að standa undir grunnþjónustu við íbúa í sértæku húsnæði, sem miðast við raunkostnað við 15 tíma í heimaþjónustu eða annarri stuðningsþjónustu á viku. Hið sama á við um NPA þjónustu og beingreiðslusamninga. Einnig er æskilegt að settar verði reglur um deilingu kostnaðar á milli málaflokka og þátttöku annarra sviða í kostnaði við NPA samninga ef þannig ber undir, s.s. skóla og frístundasvið ef þjónusta er veitt í skóla eða ef fræðsla fer fram á heimili barns.

Einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir

Í 12. grein laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 er kveðið á um að fatlað fólk sem hefur þörf fyrir viðvarandi og fjölþættan stuðning þjónustukerfa eigi rétt á einstaklingsbundinni þjónustuáætlun, sem unnin skal af sameiginlegu þjónustuteymi þjónustuaðilanna undir forystu félagsþjónustunnar.

Einstaklingsbundin þjónustuáætlun er skilgreind sem „áætlun um framkvæmd fjölþættrar þjónustu þar sem tiltekin eru markmið áætlunarinnar og leiðir, hverjir séu samstarfsaðilar og hverjir beri ábyrgð á að koma áætluninni í framkvæmd í samræmi við markmið laga þessara, reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim sem og almennra laga á sviði félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og menntunar“. Engin slík ákvæði voru í eldri lögum en í reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu nr. 1054/2010 voru sambærileg ákvæði þeim sem nú hafa verið fest í lög. Í reglugerðinni var ábyrgðin á gerð þjónustuáætlunar á hendi þeirra sem veittu þjónustuna en í lögnum frá 2018 er kveðið á um að „viðkomandi aðilar“ sem veita þjónustuna skuli mynda þverfaglegt þjónustuteymi undir forystu félagsþjónustunnar til að útfæra þjónustuna. Ábyrgð á samráði um skipulag þjónustunnar og gerð áætlunarinnar er því að vissu marki færð á hendur félagsþjónustunnar.

Hjá Reykjavíkurborg sinna ráðgjafar á þjónustumiðstöðvum gerð einstaklingsbundinna þjónustuáætlana. Starfsmennirnir eru ráðnir til þjónustumiðstöðvanna og launakostnaður vegna starfa þeirra er færður á kostnaðarstöðvar sem ekki eru skilgreindar sem hluti af málaflökki fatlaðs fólks. Auk þess að sinna gerð þjónustuáætlana sinna ráðgjafar ráðgjöf um þá þjónustu sem fötluðu fólki stendur til boða. Ekki er sjáanlegt að kostnaður vegna einstaklingsbundinna þjónustuáætlana eða annarrar þjónustu ráðgjafa sé millifærður á milli málaflökka. Ráðgjafi telur því líklegt að kostnaður af rekstri málaflökksins og fjöldi stöðugilda sé vantalinn sem þessu nemur.

Árið 2015 áætlaði velferðarsvið að 18 ný stöðugildi þyrfti til þess að sinna einstaklingsáætlunum á næstu fimm árum til viðbótar við þau 5,5 stöðugildi sem færðust frá SRR til VEL við yfirfærsluna. Gert var ráð fyrir 10 nýjum stöðugildum árið 2015 og tveimur nýjum á ári næstu fjögur ár. Heildarkostnaður var áætlaður um 146 milljónir kr. á ársgrundvelli þegar ráðið hefði verið í allar stöður, þar af var kostnaðarauki á árinu 2015 metinn um 81 m.kr. Heildarkostnaður á tímabilinu 2015-2019 var áætlaður 566,3 m.kr.

Þar sem ekki er hægt að einangra raunkostnað sviðsins af ráðningunum í bókhaldi er stuðst við áætlun kostnaðarins í gögnum sem lögð voru fyrir velferðarráð þegar óskað var eftir heimildunum. Tölur eru uppreiknaðar með tilliti til verðlags og launaþróunar skv. vísitölum launa og neyslu (meðaltal hvers árs). Niðurstaðan var borin saman við meðallaunakostnað á ráðgjafa í upphafi árs 2021 til að meta raunhæfni áætlunarinnar.

Áætlaður viðbótarkostnaður VEL vegna þessarar aukningar í ráðgjöf eru um 879 m.kr. á tímabilinu 2015-2019.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Launakostn. á stg.	7.604.318	8.468.645	9.048.287	9.632.331	10.103.382	10.741.722
Annar kostn. á stg.	485.660	493.943	502.681	516.070	531.729	546.821
Kostnaður alls á stg.	8.089.977	8.962.588	9.550.967	10.148.402	10.635.112	11.288.543
Fjölgun stöðugilda	10	2	2	2	2	0
Launak.	76.043.176	101.623.736	126.676.015	154.117.300	181.860.879	193.351.000
Annar rek.	4.856.599	5.927.320	7.037.529	8.257.126	9.571.131	9.842.783
Samtals	80.899.775	107.551.056	133.713.544	162.374.426	191.432.010	203.193.783

Tafla 33: Yfirlit yfir kostnaðaraukningu VEL vegna ráðningar ráðgjafa í vinnslu einstaklingsbundinna þjónustuáætlana og sérhæfða ráðgjöf við fatlað fólk. Tölur eru áætlaðar á verðlagi hvers árs.

Breytingar varðandi stoðþjónustu

Í þriðja kafla laganna frá 2018 eru ákvæði um stoðþjónustu. Um nokkra einföldun ákvæða frá fyrri lögum er að ræða og færri lögbundnar þjónustustofnanir eru taldar upp sbr. greinargerð með

frumvarpi⁵⁷. Breytingarnar eru í samræmi við aukna áherslu á einstaklingsmiðaða þjónustu fremur en skilgreind úrræði og eru þannig til marks um nýjar áherslur sem geta haft í för með sér aukinn kostnað fyrir þjónustuveitendur. Skilgreining þjónustunnar er þannig víðari, sem hefur í för með sér að fleiri úrræði og lausnir þurfa að vera í boði. Í 8. gr. laganna er þannig fjallað um rétt einstaklings til stoðþjónustu sem er honum nauðsynleg til þátttöku í samfélaginu án aðgreiningar þannig að viðkomandi standi til jafns við aðra og komið verði í veg fyrir félagslega einangrun hans.

Meginbreytingin á stuðningsþjónustu við að halda heimili er að hún er nú í meira mæli en áður veitt sem stuðningur á heimilum á vegum notenda þjónustunnar eða í formi beingreiðslusamninga. Þeim einstaklingum sem fá stuðning til búsetu á eigin heimili, sem ekki teljast til búsetuúrræða á vegum Velferðarsviðs í formi frekari liðveislur hefur þannig fjölgað úr 70 árið 2011 í 218 árið 2020.

Sjá umfjöllun um þróun í fjölda þjónustuþega og þjónustutíma í kaflanum „Stuðningsþjónusta“ á bls.24.

Vistun barna utan heimilis

Einn þeirra þjónustuþátta sem tekið hefur verulegum breytingum eftir að sveitarfélögin tóku við þjónustunni við fatlað fólk er þjónusta með börn með miklar þroska- og geðraskanir.

Þegar sveitarfélögin tóku við þjónustunni við fatlað fólk voru ekki skýrar heimildir í lögum um málefni fatlaðs fólks til varanlegrar vistunar barna utan heimilis. Ákvæði voru í 10. grein laganna um rekstur heimila fyrir fötluð börn fram til ársins 2010 en það ákvæði var felld út úr lögum með lögum nr. 152 frá 27. desember 2010. Í þeirri útgáfu laganna sem þá tók gildi voru ákvæði um stuðningsfjölskyldur, skammtímavistun, sumardvalir og nauðsynlegan stuðning, auk þess sem ákvæði 10. greinar um búsetu orðaðist svo: „*Fatlað fólk skal eiga kost á félagslegri þjónustu sem gerir því kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þess og óskir eftir því sem kostur er*“. Engu að síður færðist rekstur heimila fyrir börn frá svæðisskrifstofum í málefnum fatlaðs fólks til sveitarfélaganna árið 2011. Í Reykjavík var þá eitt heimili fyrir fimm börn að Móvaði 9.

Fram að setningu nýrra laga árið 2018 var því nokkur óvissa um lagaskyldur og heimildir sveitarfélaga til vistunar barna utan heimilis á grundvelli fötlunar. Óvissa ríkti einnig um skyldur og verkaskiptingu á milli þjónustukerfa. Börn voru ýmist vistuð utan heimilis með vísun í almennar skyldur til að veita þjónustu við hæfi, á grundvelli ákvæða um skammtímavistun eða á grundvelli barnaverndarlaga. Dæmi voru um að börn væru vistuð í styrktu fóstri sem er tímabundið úrræði á grundvelli barnaverndarlaga þar sem barnavernd sveitarfélags og Barnaverndarstofa skipta með sér kostnaði. Styrkt fóstur er aðeins til tveggja ára þannig að ef þörf var á lengri vistun var fjármögnunin óviss.

Veigamikil breyting var gerð á þessu í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Í 21. gr. laganna eru ákvæði um búsetu barna utan heimilis og í 20. grein er gert ráð fyrir að sérfræðingateymi ráðuneytisins ákvarði hvort þjónusta skuli veitt samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks eða samkvæmt barnaverndarlögum og sé sveitarfélögum til ráðgjafar um þjónustu við börn með geð- og þroskaraskanir. Sérfræðingateymið tók til starfa árið 2020 og því er lítil reynsla komin á störf þess.

Í skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir sem kom út árið 2013 kemur fram að þau börn sem um ræðir hafi fengið ýmiss konar þjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga í barnaverndar-kerfinu sem hafi oft verið tímabundin, s.s. vistun hjá fósturfjölskyldum, styrkt fóstur með aðkomu Barnaverndarstofu eða dvöl á meðferðarstofnunum, og einnig að

⁵⁷ <https://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html> (sótt 26.7.2021)

sérfræðiþekkingu á málefnum barna í þessum hópi skorti. Niðurstaða nefndarinnar var að þjónusta við þennan hóp ætti helst heima hjá sveitarfélögunum en að tryggja þyrfti sveitarfélögunum fjármagn til að sinna verkefninu. Nefndin áætlaði að um væri að ræða 8-12 börn á hverjum tíma⁵⁸. Setning ákvæða um vistun barna utan heimilis í lög um þjónustu við fatlað fólk árið 2018 var þannig í samræmi við niðurstöðu nefndarinnar. Vafa um hvort úrræðin eigi heima undir málefnum fatlaðs fólks eða barnavernd var mætt með ákvæðum um sérfræðingateymi sem á að meta hvort þjónustan skuli veitt á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk eða barnaverndarlaga. Þrátt fyrir að um nýtt þjónustuúrræði sé að ræða voru engir nýir tekjustofnar markaðir til að mæta auknum kostnaði vegna hennar í kjölfar lagasetningarinnar.

Árið 2019 voru 11 börn vistuð utan heimilis hjá þjónustuaðilum Velferðarsviðs skv. þjónustusamningum auk þeirra barna sem vistuð voru á heimilum á vegum VEL. Heildarkostnaður Velferðarsviðs vegna þjónustu við þessa einstaklinga var um 970 m.kr. og meðalkostnaður við vistunina því um 88 m.kr. á einstakling. Framlög úr Jöfnunarsjóði á móti voru um 588 m.kr. (61%). Mismunurinn það ár var því 382 m.kr. eða um 34,7 m.kr. á hvert barn.

Árið 2020 voru börnin 13 og heildarkostnaðurinn um 1.229 m.kr. eða um 95 m.kr. á hvert barn. Útgjaldavöxturinn á milli ára er því 259 m.kr. eða um 27%. Framlög Jöfnunarsjóðs vegna þeirra barna sem um ræðir hafa hækkað mun minna eða um 3,5%. Þau ná nú um 50% útgjaldanna. Samkvæmt yfirlitum VEL um framlög og kostnað voru framlög greidd úr Jöfnunarsjóði vegna 10 þeirra 13 einstaklinga sem nutu þjónustunnar árið 2020.

Sjö þeirra einstaklinga sem um ræðir árið 2020 voru yngri en 18 ára eða urðu 18 ára á árinu. Heildarkostnaður vegna þjónustu þeirra var um 706 m.kr. Þ.a. voru um 596 m.kr. vegna þjónustu Vinakots eða Klettabæjar. Í bókhaldi er ekki gerður greinarmunur á þjónustu Vinakots og Klettabæjar við börn að 18 ára aldri og ungmenni sem náð hafa 18 ára aldri, þótt þau teljist til fullorðinna.

Í ljósi þeirra háu útgjalda sem vistun barna og ungmenna hjá þjónustuaðilum hefur í för með sér og hversu stöðug eftirspurnin eftir slíkum úrræðum er, er lagt til að skoðað verði hvort ekki sé hagkvæmara að borgin reki sín eigin vistunarræði fyrir þennan hóp, þ.e. að heimilum fyrir börn á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar verði fjölgað. Einnig vekja há útgjöld til þjónustunnar spurningar um útboðsskyldu þjónustunnar og mögulegan hag velferðarsviðs af því að efna til útboðs.

Heimili fyrir börn

Heimili fyrir börn voru áður rekin fyrir mörg börn í einu. Þannig er nýlegt heimili fyrir börn að Þingvaði útbúið þannig að þar geti búið fimm börn á hverjum tíma líkt og heimilið að Móaði sem Reykjavíkurborg tók við af SSR árið 2011. Samkvæmt reglugerð 1038/2018 um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir, skal að jafnaði vera eitt barn á hverjum tíma í slíku húsnæði en að hámarki tvö. Möguleg samlegðaráhrif varðandi næturvaktir, húsnæðisrekstur o.þ.h. eru því minni vegna lagasetningarinnar og ákvæða reglugerðarinnar. Hið sama á við um vinnu starfsmanna við matseld, þvott o.þ.h. Væri rekstri þeirra skipt í tvær eða þrjár starfseiningar hefði það í för með sér hlutfallslega mikinn kostnaðarauka fyrir VEL.

Reykjavíkurborg rekur nú tvö heimili sem ætluð eru börnum. Í Þingvaði eru þrír einstaklingar sem voru vistaðir sem börn en hafa nú náð 18 ára aldri og bíða annarra úrræða. Í Móaði eru þrjú börn en voru fjögur þar til í mars 2020. Plássinu sem losnaði hefur ekki verið úthlutað aftur þar sem að reglugerðin gerir ráð fyrir að það séu að hámarki tvö börn með búsetu á sama stað.

⁵⁸ Velferðarráðuneyti, 2013, bls. 3

Á öðru þjónustuvæði hefur verið sett á fót heimili fyrir eitt barn í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Tafla 34 sýnir samanburð rekstrarkostnaðar heimila fyrir þrjú börn í Reykjavík og þess heimilis. Tveir þeirra sem dvöldu í Þingvaði voru eldri en 18 ára. Heimilið á Akureyri tók til starfa 2019 og því er ekki um heilt rekstrarár að ræða það ár.

Móvað	2018	2019	2020	2021
Börn	5	5	4	4
Raunkostnaður	148.401.544	175.541.855	231.269.601	
Áætlun	155.379.973	174.564.937	196.229.148	214.916.350
Kostnaður á barn	29.680.309	35.108.371	57.817.400	53.729.088
Þingvað	2018	2019	2020	2021
Börn**	4	4	3	3
Raunkostnaður	173.596.744	163.283.570	169.043.916	
Áætlun	135.872.348	173.588.615	175.054.782	164.673.879
Kostnaður á íbúa	43.399.186	40.820.893	56.347.972	54.891.293
Heimili fyrir 1 barn		2019	2020	2021
Börn*		1	1	1
Raunkostnaður		61.461.000	108.756.097	
Áætlun		55.853.000	103.703.000	112.056.000

*Fjöldi barna í fullri vistun. Heimilið er einnig nýtt sem skammtí mavistun/dagþjónusta fyrir 2 börn.

Að hámarki eru 2 börn í húsinu á sama tíma. Rekstrartölur sýna kostnað við langtí mavistun.

**Tveir einstaklinganna í Þingvaði urðu 18 ára árið 2019 og einn varð 18 ára árið 2021.

Tafla 34: Samanburður kostnaðar vistunarúrræða fyrir börn í Reykjavík og á Akureyri.

Sammanburður rekstrarkostnaðar Móvaðs og heimilisins á Akureyri árið 2020 og áætlun ársins 2021 gefur til kynna að kostnaður á hvern einstakling sé um 31,7-40,4 m.kr. hærri þegar heimili er rekið fyrir einn einstakling en þegar íbúarnir eru þrír. Rekstrarkostnaður heimilisins á Akureyri er svipaður meðalkostnaði við vistun barna og ungmenna hjá Vinakoti og Klettabæ.

Þjónusta við fötluð börn

Í kjölfar lagasetningarinnar árið 2018 hefur Reykjavíkurborg endurskipulagt þjónustuna við börn og fjölskyldur þeirra og endurskoðað reglur um hana. Nýtt skipulag undir nafninu „Keðjan“ tók gildi 1. janúar 2020. „Keðjan veitir stuðningsþjónustu fyrir börn, unglínga og fjölskyldur þeirra og heyrir undir velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Þjónustan er meðal annars í formi uppeldisráðgjafar inn á heimili, einstaklingsstuðning við börn, hópastarf, námskeið fyrir börn og foreldra, dvöl hjá stuðningsfjölskyldum, Skahm (þjónusta fyrir börn með margþættan vanda), unglíngasmiðjur og PMTO uppeldisráðgjöf/meðferð. Hjá Keðjunni er lögð áhersla á nýsköpun og þróun úrræða í samstarfi við þjónustumiðstöðvar, barnavernd og aðra þjónustuaðila við börn og fjölskyldur. Aðgengi þjónustunotenda og málstjórar eru eftir sem áður hjá þjónustumiðstöðvum velferðarsviðs og Barnavernd Reykjavíkur“⁵⁹.

Samhliða nýju skipulagi var hámarksfjöldi sólarhringa í skammtí mavistun aukinn úr 5-6 sólarhringum á mánuði í 15 sólarhringa og hjá stuðningsfjölskyldum úr 14 sólarhringum í 15. Séu bæði úrræði nýtt er sammanlagður heildarfjöldi sólarhringa 15. Hámarkið er í samræmi við leiðbeinandi reglur sem gefnar voru út af félagsmálaráðuneytinu þann 21. mars 2019. Kveðið er á um heimild ráðherra til að setja leiðbeinandi reglur á afmörkuðum sviðum í 40. grein laganna sem fjallar um reglugerða-heimildir, en ekki virðist lítið á þær sem ígildi reglugerða. Leiðbeinandi reglur hafa því ekki í för með sér afdráttarlausu skyldu sveitarfélags til að fara eftir þeim líkt og reglugerðir. Ákvörðun um breytingu á hámarksfjölda sólarhringa er því valkvæð í lagalegum skilningi.

⁵⁹ <https://reykjavik.is/thjonusta/kedjan-studningsthjonusta-fyrir-born-og-fjolskyldur-theirra> (sótt 11.4.2021)

Í júní 2020 voru 23 skráðar umsóknir um pláss í skammtímadvöl. Á sama tíma dvöldu 35 einstaklingar sem náð höfðu 18 ára aldri á skammtímadvölum. Þar af höfðu 17 einstaklingar sótt um húsnæði í íbúðakjarna í þjónustuflokki II. Til að losa um pláss í skammtímadvöl samþykkti velferðarráð í október 2020 að breyta forgangsörðun í uppbyggingaráætlun þannig að íbúðakjörnum sem ætlaðir voru geðfötluðum var breytt í íbúðarkjarna fyrir einstaklinga með þroskahömlun og skyldar raskanir.

Árið 2019 var sett á fót nýtt skammtímavistunarúrræði (Skham) sem meðal annars hefur það hlutverk að veita foreldrum uppeldisráðgjöf. Jafnframt hefur verið sett á fót nýtt heimili fyrir börn og ungmenni (Þingvað) sem getur tekið við fimm börnum. Þar búa í dag þrjú börn og ólíklegt er að þeim fjölgi í ljósi ákvæða reglugerðar um að á heimilum fyrir börn skuli að hámarki búa tvö börn. Kostnaður vegna starfsstöðvanna tveggja eru 337,3 m.kr. árið 2020 til viðbótar við þær 232,5 m.kr. sem rekstur Móvaðs kostaði það ár.

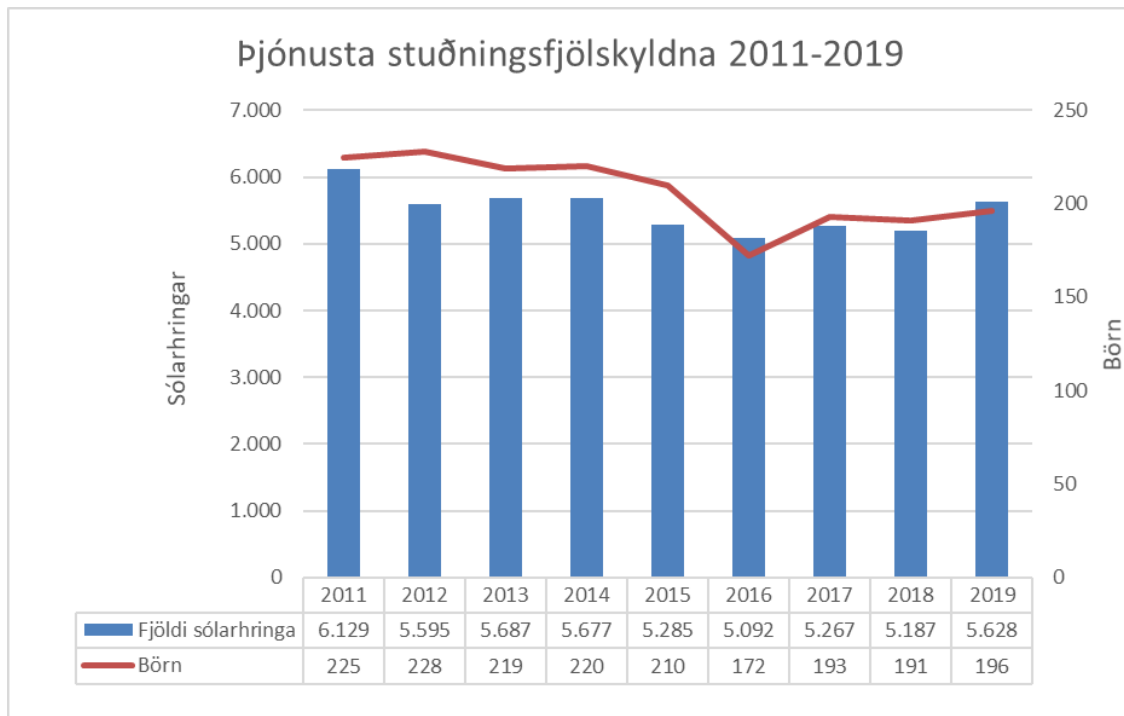
Þróun útgjalda í þjónustu við fötluð börn 2011-2020 (þús.kr.)

Heiti kostnaðarstaðar	2011	-	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Heimili fyrir börn	86.641	-	213.892	245.434	269.657	321.996	338.825	401.414
Heimili fyrir börn Móvað	86.641	-	127.696	128.720	134.182	148.399	175.542	232.459
Sambýlið Þingvaði	-	-	86.196	116.714	135.475	173.597	163.284	168.955
Skammtímavistun/Helgarsmiðja	344.116	-	480.348	514.322	527.149	599.651	671.534	951.049
Skammtímavistun Hólaberg	58.191	-	72.965	74.798	77.830	91.380	99.617	131.319
Skammtímavistun Holtavegur	67.232	-	86.340	93.195	102.546	117.750	128.994	165.583
Skammtímavistun Eikjuvogur	47.757	-	60.992	63.684	71.483	79.048	84.101	109.538
Skammtímavistun Árland	63.291	-	121.952	131.726	109.606	131.758	163.622	188.026
Skammtímavistun Álfalandi	102.648	-	131.004	145.488	159.232	170.736	173.029	177.795
Skammtímadvöl - Skahm	-	-	-	-	-	-	13.064	168.321
Helgarsmiðjan við Bæjarflöt	4.997	-	7.096	5.432	6.452	8.980	9.107	10.466
Stuðningsfjölskyldur fatlaðir	44.514	-	45.614	51.341	103.709	117.203	131.409	140.620
	475.271	-	739.854	811.097	900.515	1.038.850	1.141.768	1.493.083

Tafla 35: Þróun kostnaðar í þjónustu við fötluð börn 2011-2020. Heimild velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Kostnaður Velferðarsviðs vegna reksturs heimila fyrir fötluð börn hefur aukist um 363% tímabilinu. Kostnaður vegna stuðningsfjölskyldna fyrir fötluð börn hefur aukist um 216% og kostnaður við rekstur skammtímavistunar hefur hækkað um 176%. Meðalaukningin á starfsstöðvum í þjónustu við börn eru 216%, sem er ríflega þreföldun rekstrarkostnaðar. Hækkun launavísitölu á tímabilinu til samanburðar er 82%.

Stöðugildum á starfsstöðvum í þjónustu við börn hefur fjölgað um 42,9 á tímabilinu 2011-2020 eða um 73%. Fjölgunin er hlutfallslega mun meiri á heimilum fyrir börn en í skammtímavistun, en þar hefur starfsstöðvum fjölgað um 100% og eru nú tvær í stað einnar árið 2011. Stöðugildum hefur fjölgað um 14,6 eða um 143%. Rýmum á heimilum fyrir börn hefur í raun aðeins fjölgað um tvö á sama tíma, þar sem sjö einstaklingar bjuggu á heimilunum í lok árs 2020 (sjá nánar í kaflanum „Heimili fyrir börn“ á bls. 49). Hluti skýringarinnar á fjölgun stöðugilda er að tveir starfsmenn eru nú á næturvakt í öllum sólarhringsúrræðum fyrir börn í stað eins áður.



Mynd 12: Fjöldi barna sem dvelur hjá stuðningsfjölskyldum og fjöldi sólarhringa á tímabilinu 2011-2019.

Reglugerð um starfsemi og aðbúnað á skammtímadvalarstöðum

Með setningu reglugerðar nr. 1037/2018 jukust kröfur til mönnunar skammtímadvalarstaða frá því sem áður gildi. Í reglugerðinni eru ákvæði um að forstöðumaður skammtímadvalar skuli hafa háskólapróf á sviði félags-, heilbrigðis- eða menntavísinda og reynslu sem nýtist í starfi, en auk hans skal að minnsta kosti einn annar starfsmaður með fagmenntun vera til staðar á vökutíma. Einnig eru í reglugerðinni ákvæði um að fjöldi notenda á hverjum skammtímadvalarstað skuli alla jafna ekki vera fleiri en sex samtímis.

Ákvæði reglugerðarinnar um hámarksfjölda barna í skammtímadvöl á hverjum tíma hefur ekki áhrif á kostnað velferðarsviðs þar sem sömu viðmið hafa gilt í skammtímaúrræðum borgarinnar. Hið sama á við um kröfur um menntun forstöðumanna skammtímaúrræða, en almennt hefur verið leitast við að ráða einstaklinga með viðeigandi menntun í slík störf hjá velferðarsviði. Kröfur um að ávallt skuli vera fagmenntaður starfsmaður til staðar á vökutíma gæti haft í för með sér aukinn kostnað, bæði vegna hærri launa og vegna undirbúningstíma sem fagmenntaðir starfsmenn hafa jafnan samkvæmt kjarasamningum.

Veigamestu breytingarnar sem reglugerðin hefur í för með sér er breytingin á hámarksfjölda sólarhringa í dvöl á skammtímadvalarstað og ákvæði um þjónustu á heimili í stað skammtímadvalar. Samkvæmt eldri reglum var hámarksfjöldi sólarhringa í skammtímadvöl 5 sólarhringar á mánuði en er 15 sólarhringar samkvæmt reglugerðinni. Breytingin endurspeglar í reglum Reykjavíkurborgar um stuðning við börn og fjölskyldur þeirra frá febrúar 2020⁶⁰. Kostnaðaráhrif breytinganna eru þannig ekki komin fram, en líklegt má telja að eftirspurn eftir skammtímadvöl muni aukast og að þrýstingur á fjölgun plássna í skammtímadvöl muni fara vaxandi. Takmarkaður fjöldi plássna heldur aftur af vexti kostnaðar, en á móti kemur að reglugerðin felur í sér skyldu sveitarfélags til að mæta þörfum um

⁶⁰ Reglur Reykjavíkurborgar um stuðning við börn og fjölskyldur þeirra 2020 (sótt á vef Reykjavíkurborgar 28.4.2021)

skammtímadvöl á heimili barns sé þess óskað. Mikilvægt er að Reykjavíkurborg setji reglur um það hvernig farið skuli með slíkar beiðnir og hvaða skilyrði skuli uppfyllt til að skammtímadvöl á heimili komi til greina.

Reglugerð um biðlista, forgangs röðun og úrræði á biðtíma eftir þjónustu nr. 1035/2018

Í reglugerð um biðlista og úrræði á biðtíma eftir þjónustu og þeim lagaákvæðum sem hún byggist á eru skyldur sveitarfélaga til að bregðast við þjónustubörf auknar gagnvart þeim hópi sem þarf að bíða lengur en þrjá mánuði eftir þeirri þjónustu sem hann sækir um. Ráðgjafi telur reglugerðarákvæðin fremur vera útfærslu á fyrri skyldum sveitarfélaga en að þau feli í sér nýjar skyldur. Bein áhrif ákvæðanna á útgjöld velferðarsviðs eru því talin óveruleg. Þó má færa fyrir því rök að óbein áhrif vegna reglugerðarinnar séu umtalsverð, enda styrkir reglugerðin stöðu þeirra sem sótt hafa um þjónustu til að sækja á um þjónustu og skjóta málum til úrskurðarnefndar eða dómstóla umtalsvert.

Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk

Í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á lögum um málefni fatlaðs fólks árið 2011 voru sett lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011. Í lögnum var m.a. kveðið á um skipun réttindagæslumanna, skipulag eftirlits með þjónustu við fatlað fólk og rétt fatlaðs fólks til að fá skipaðan talsmann. Ekki verður séð að lögin í upphaflegri mynd hafi haft bein áhrif á kostnað sveitarfélaga, en ætla má að staða notenda til að þrýsta á um lögbundna þjónustu hafi styrkst með tilkomu þeirra.

Með lögum nr. 59/2012 var bætt inn í lögin kafla um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Breytingin öðlaðist gildi 1. október 2012. Þar er m.a. mælt fyrir um bann við beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk og fjarvöktun, og um skipun sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar. Sérfræðiteymið hefur meðal annars það hlutverk að fjalla um umsóknir þjónustuaðila um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og fjarvöktun.

Á síðustu áratugum hefur mikil hugarfarsbreyting átt sér stað í samfélaginu varðandi þjónustu við fatlað fólk. Aðferðir sem áður tíðkuðust, á borð við frelsissviptingu, fjötrun og lyfjagjöf til að gera fatlað fólk „meðfærilegra“ eru nú almennt taldar brot á mannréttindum og er aðeins beitt í ítrustu neyð. Þegar sveitarfélögin tóku við þjónustunni var þessi hugarfarsbreyting í þjónustunni langt á veg komin, en engu að síður tóku sveitarfélög við búsetuúræðum þar sem nauðung og/eða vöktun var beitt og var talin nauðsynleg til að tryggja öryggi viðkomandi einstaklings, annarra íbúa búsetuúrræðanna og starfsmanna. Oft felast aðrir valkostir í aukinni mönnun í þjónustunni með tilheyrandi viðbótarkostnaði, en markmiðið er þá gjarnan að bæta líðan viðkomandi einstaklings og minnka það áreiti sem veldur slæmri hegðun í stað þess að beita nauðung.

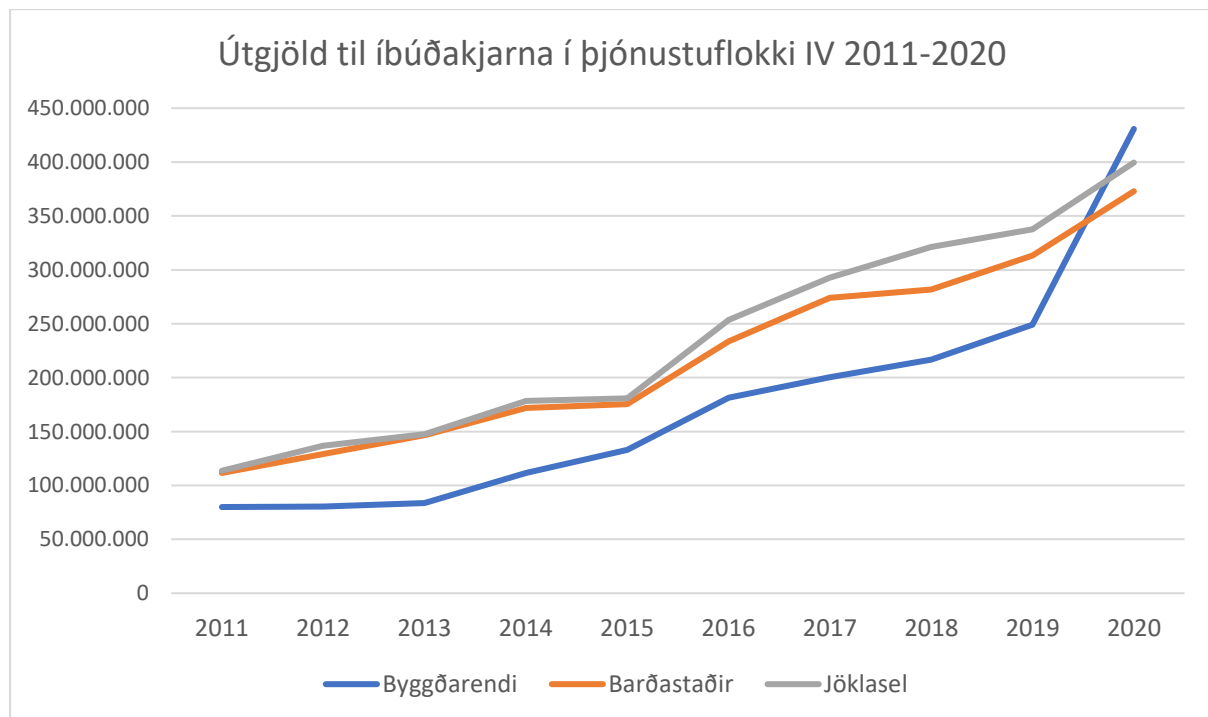
Nýjar reglur og fordæmi í afgreiðslu sérfræðiteymisins hafa einnig áhrif á það hvaða leiðir koma til álita í þjónustunni áður en þvingunarúrræðum er beitt. Úrræði sem ekki kalla á umsókn um undanþágu frá banni við nauðung eru því reynd lengur en áður og þjónustan skipulögð með öðrum hætti. Þótt þróunin sé jákvæð og óumdeild verður ekki komist hjá auknum kostnaði fyrir þjónustuveitendur í samanburði við eldri starfshætti. Breyttir starfshættir kalla einnig á aukna menntun starfsmanna, þekkingu og þjálfun og í einhverjum tilfellum breytt skipulag húsnæðis.

Sem dæmi má nefna að í minnisblaði Skrifstofu framkvæmdar þjónustu á velferðarsviði Reykjavíkurborgar frá 16. september 2014 er farið yfir tillögur sérfræðiteymis um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í svari við umsókn um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar. Í minnisblaðinu er tekinn saman áætlaður kostnaður vegna breytinga sem gera þyrfti á mönnun, þjálfun og fræðslu. Áætlaður árlegur viðbótarkostnaður í þjónustu við viðkomandi einstakling og aðra íbúa umræddes íbúðakjarna á verðlagi ársins 2014 var um 13,5 m.kr. vegna aukins hlutfalls

fagmenntaðra starfsmanna, fræðslu og þjálfunar til handa starfsmönnum og sérfræðiþjónustu vegna handleiðslu við starfsmenn og hinn fatlaða einstakling. Því til viðbótar var áætlað að eins skiptis kostnaður vegna úttektar og sérfræðiráðgjafar í upphafi sem sérfræðiteymið lagði til væru um 690 þ.kr.

Einnig má nefna að VEL rekur fjóra íbúðakjarna í þjónustuflokki IV sem þjóna þeim einstaklingum sem eru í mestri stuðningsþörf. Eins og sjá má á Mynd 13 hafa útgjöld á þessum þessara íbúðakjarna vaxið mjög mikið á tímabilinu frá yfirtöku málaflokksins. Aukningin á þessum kjörnunum er um 294% eða um 212 prósentustig umfram hækkun launavísitölu á tímabilinu, sem var 86%. Alls nemur uppsafnaður kostnaðarauki velferðarsviðs umfram hækkun skv. launavísitölu á þessum þessum starfsstöðvum um 2.110 m.kr. á árunum 2011-2020. Hefðu þessar starfsstöðvar fylgt sömu útgjaldaþróun og önnur búsetuúrræði gerðu að jafnaði væri mismunurinn um 987 m.kr. á tímabilinu.

Ein helsta ástæða útgjaldaaukningarinnar er að í þessum þessum íbúðarkjarna hefur þurft að auka við mönnun til að mæta krefjandi stuðningsþörfum íbúa, m.a. með því að fjölga starfsmönnum á næturvakt úr einum í tvo. Álag í starfseminni hafði verið mikið og viðvarandi sem leiddi til óöryggis bæði meðal íbúa og starfsfólks. Starfsmannavelta var mikil og mikið var um alvarleg atvik. Árið 2015 hófst tilraunaverkefni sem fólst meðal annars í að mönnunarlíkani íbúðarkjarnanna var breytt og ráðnir teymisstjórar til að halda utan um málefni eins til tveggja íbúa hver. Ráðnir voru nýir forstöðumenn og á einu heimilanna var starfsmönnum fjölgað, en þar hafði verið undirmönnun að ræða. Með ráðningu teymisstjóra jókst fagþekking og stjórnunarábyrgð dreifðist á fleiri starfsmenn en áður. Fræðsla til starfsmanna var aukin og skráningar teknar til endurskoðunar með það fyrir augum að nýta þær til að bæta starfið. Gerðar voru nýjar þjónustuáætlanir fyrir íbúa og innleidd ný hugmyndafræði í starfseminni. Í minnisblaði sem lagt var fyrir velferðarráð 19. janúar 2017 kemur fram að veikindafjarvistir starfsmanna hafi minnkað og að starfsánægja starfsmanna aukist.



Mynd 13: Vöxtur í útgjöldum í þessum búsetueiningum í þjónustuflokki IV. Heimild velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Breytingar á úthlutunum úr Jöfnunarsjóði

Útreikningur framlaga Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk þykir mörgum fremur flókin og torskilinn. Fjármagninu er skipt á grundvelli þriggja meginþátta, þ.e. mats á þjónustubörf fatlaðra einstaklinga á þjónustusvæðum í SIS-flokki V (5) og yfir, áætlaðs útsvarsstofns sveitarfélaganna og fjarlægðum innan þjónustusvæðis og fjölda sveitarfélaga í samstarfi um reksturinn. Við þetta bætist að heimilt er að veita framlög á grundvelli raunkostnaðar vegna einstaklinga, sem ekki hafa undirgengist SIS-mat, fari hann yfir 5 m.kr. á ársgrundvelli. Jafnframt er heimilt að hækka framlög vegna óvenjulegrar samsetningar stuðningsþarfar og veita framlög vegna sérstaklega íþyngjandi kostnaðar.

Fram til ársins 2015 var vægi niðurstaðna mælinga á útgjaldabörf við úthlutun framlaga 80% og vægi áætlaðs útsvarsstofns sveitarfélaganna 20%. Árið 2016 bættist við viðmið sem tók mið af vegalengdum innan sveitarfélags og fjölda sveitarfélaga í samstarfi um rekstur þjónustusvæðis, svokallað innviðaframlag.

Nokkrar breytingar voru gerðar á útreikningi hlutfallstölu til útdeilingar á almennum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk árið 2018. Jöfnun á grundvelli stuðningsþarfar (SIS-mats) var gefið 88% vægi við útreikning 2018 í stað 87% árið 2017, framlög sem taka mið af útsvari fengu 10,75% vægi við útreikning í stað 12% árið 2017 og fjarlægðir og fjöldi km (innviðir) fengu 1,25% vægi við útreikning í stað 1% árið 2017. Reykjavíkurborg fær innviðaframlag á grundvelli þess að þjónustan er umfangsmikil og skipulag hennar flókið, líkt og um mörg sveitarfélög væri að ræða. Samkvæmt upplýsingum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fær Reykjavíkurborg því 8,5% af innviðaframlögum. Samkvæmt upplýsingum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hefur Reykjavíkurborg einnig fengið framlög vegna sérstaklega íþyngjandi kostnaðar, þ.e. vegna mikilla útgjalda umfram tekjur.

Árið 2018 var ákveðið að miða við 5. flokk í SIS-mati og þar yfir (5.fl.+) við útreikning á hlutfalli þjónustusvæða í framlögum í stað fjórða flokks og þar yfir (4.fl.+) eins og áður var gert. Breytingin hafði ekki áhrif á heildarframlög til málaflokksins heldur aðeins á hlutfallslega skiptingu fjármuna á milli þjónustusvæða. Samkvæmt upplýsingum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga hafði breytingin þau áhrif að framlög til ellefu þjónustusvæða lækkuðu um samtals 163,5 m.kr. miðað við það sem þau hefðu fengið ef miðað hefði verið við 4. flokk og yfir, en samanlögð framlög átta þjónustusvæða, þ.á.m. Reykjavíkurborgar, hækkuðu að sama skapi. Nánari skipting framlaganna liggur ekki fyrir, en draga má þá ályktun að framlög til Reykjavíkurborgar hafi staðið í stað eða hækkað lítillega vegna breytingarinnar.

Fram til ársins 2019 var útgjaldabörfin reiknuð þannig að fyrir hvern einstakling með SIS-mat yfir viðmiðunarflokki reiknaðist viðmiðunarfjárhæð sem réðist af þeim SIS-flokki sem viðkomandi var metinn í. Ef ekki lá fyrir SIS-mat var miðað við raunkostnað að mati þjónustusvæðisins. Fjárhæðir allra notenda á hverju þjónustusvæði voru lagðar saman og hlutfall hvers svæðisins af heildinni notað til að reikna hlutdeild þess í úthlutun almennra framlaga.

Árið 2019 var tekin upp ný aðferð. Þeim fjármunum sem úthluta á er skipt í tvo hluta eftir fjölda þeirra sem eru með SIS-mat annarsvegar og þeirra sem ekki eru með SIS-mat hinsvegar. Hlutfallstala hvors hóps um sig ræður hlutdeild úr heildarúthlutun, þó þannig að miðað ef metinn raunkostnaður síðarnefnda hópsins er lægri en hlutfall miðað við höfðatölu er miðað við hann. Mismunurinn gengur þá í þann pott sem úthlutað er samkvæmt SIS-mati⁶¹.

⁶¹ Samtal við Hrafnkel Hjörleifsson, sérfræðing hjá Jöfnunarsjóði Sveitarfélaga, 26. apríl 2022.

SIS-pottinum er skipt á milli þjónustusvæða með því að leggja saman SIS-flokka allra þjónustuþega á viðkomandi svæði og reikna hlutfall hvers svæðis af heildarniðurstöðunni. Hinum pottinum er deilt út á grundvelli útreiknings á hlutfalli hvers svæðis af metnum raunkostnaði. Upplýsingar um áhrif breytinganna liggja ekki fyrir.

Breytingar varðandi lengda viðveru

Tveir þjónustubættir sem teljast til þjónustu við fatlað fólk voru komnir á hendur sveitarfélaga áður en yfirfærsla málaflokksins átti sér stað árið 2011, þ.e. lengd viðvera fatlaðra grunnskólabarna og akstursþjónusta fyrir fatlað fólk. Þeirri fjármögnun sem fylgdi málaflokknum við yfirfærsluna var því ekki ætlað að standa undir kostnaði við þessa þjónustubætti og þeir því ekki taldir með við mat á útgjöldum og tekjum málaflokksins framan af.

Í desember 2006 var undirritað samkomulag til tveggja ára á milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagmálaráðuneytis um lengda viðveru, sem er tómstunda- og félagsstarf fyrir fötluð grunnskólabörn í 6. bekk og eldri. Fram til ársins 2007 var sveitarfélögum heimilt að bjóða upp á þjónustuna en vafi hafði leikið á því hvort ríki eða sveitarfélög ættu að bera kostnaðinn. Yngri börnum stendur slík þjónusta almennt til boða og því ekki þörf á sérstöku úrræði fyrir yngri fötluð börn. Í samkomulaginu var gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög skiptu með sér kostnaði við þjónustuna, sem þá var áætlaður 120 m.kr., til helminga. Í samkomulaginu var einnig gert ráð fyrir að ábyrgð á þjónustunni yrði skilgreind í lögum um málefni fatlaðs fólks⁶².

Í lögum um grunnskóla sem sett voru á árinu 2008 voru ákvæði um lengda viðveru⁶³. Sambærilegt ákvæði var í eldri lögum um grunnskóla en í lögum frá 2008 bættist við heimild til gjaldtöku fyrir lengda viðveru samkvæmt gjaldskrá. Í lögum var ekki tekið fram að þjónustan væri ætluð fötluðum börnum sérstaklega en orðalagið „lengd viðvera“ engu að síður notað. Orðalaginu var breytt árið 2016 og orðasambandið felld úr texta þeirra og hefur staðið óbreytt síðan.

Þegar sett voru lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir árið 2018 voru ákvæði um frístundaþjónustu fyrir fötluð börn eftir að skóladegi lýkur, líkt og gert var ráð fyrir í samkomulaginu frá 2006. Í 16. grein laganna er kveðið á um að sveitarfélög skuli bjóða fötluðum börnum og ungmennum upp á frístundaþjónustu eftir að reglubundnum skóladegi þeirra lýkur og eftir atvikum áður en dagleg kennsla hefst, allt þar til viðkomandi lýkur framhaldsskóla. Þjónustan skal standa einnig standa til boða virka daga þegar skólar starfa ekki, s.s. á starfsdögum skóla og á virkum dögum í jóla- og páskaeyfi skólanna. Þjónustan á vera einstaklingsmiðuð, taka mið af metnum stuðningsþörfum og vera hluti af einstaklingsbundinni þjónustuáætlun viðkomandi barns eða ungmanns⁶⁴. Lagaskylda til að veita frístundaþjónustu, ekki aðeins grunnskólabörnum heldur einnig nemendum framhaldsskóla, var þar með lögfest og ábyrgðin lögð á herðar sveitarfélögum landsins.

Engir viðbótarfjármunir bættust við framlög ríkisins til sveitarfélaganna vegna þessarar skyldu og framlög vegna lengdrar viðveru hafa undanfarin ár að mestu komið af þeim útsvarstekjum sveitarfélaga sem útteilt er í gegn um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Sérstakt framlag ríkisins á fjárlögum ársins 2019 var 30 m.kr. Heildarframlag vegna lengdrar viðveru árið 2019 var hins vegar um 180 m.kr. Það eru því um 150 m.kr. sem koma úr þeim potti sem annars væri ráðstafað til almennra framlaga Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk. Framlag ríkisins er þannig aðeins um 17% af heildarframlögum Jöfnunarsjóðs árið 2019 og var enn lægra árið á undan.

⁶² <https://www.visir.is/g/200661117039/fotlud-born-fa-lengda-vidveru> (sótt 4.7.2021)

⁶³ 33. grein laga um grunnskóla nr. 91/2018, útgáfa 151b.

⁶⁴ Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, lagasafn Alþingis útg. 148c

	2018	2019	2020
Framlag Jöfnunarsjóðs	96.500.000	180.000.000	186.000.000
- Þ.a. framlag ríkisins	7.500.000	30.000.000	30.000.000
Mismunur	89.000.000	150.000.000	156.000.000

Tafla 36: Skipting framlaga til lengdrar viðveru 2018-2020.

Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg gerði eftirfarandi athugasemd við fjármögnun þjónustunnar í umsögn sinni um fjárlagafrumvarp ársins 2018:

„Fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir að í samræmi við áform um lögfestingu á frístundþjónustu við fatlaða nemendur í grunn- og framhaldsskólum eru áætlaðar 30 mkr til verkefnisins. Hallarekstur vegna frístundþjónustu við fötluð börn og ungmenni var 332 mkr á árinu 2016. Uppsafnaður halli frá árinu 2011 nemur því um 1,4 ma.kr. Um leið og þjónusta sveitarfélaga vegna lengdrar viðveru fatlaðra barna og unglinga hefur verið lögfest verður að tryggja fulla fjármögnun á þessu verkefni í fjárlögum og í næstu fjármálaáætlun“⁶⁵.

Áhrif ofangreinds á fjárhag Reykjavíkurborgar eru óbein, þar sem lágt hlutfall framlaga ríkisins hefur áhrif á önnur framlög vegna þjónustu við fatlað fólk sem væru hærri ef framlag ríkisins væri hærra. Ef gert er ráð fyrir að Reykjavíkurborg fái 35% framlaga verður Reykjavíkurborg þannig af 22 m.kr. vegna þeirra 63 m.kr. sem vantar upp á að framlag ríkisins nái 50% heildarfjárhæðarinnar árið 2020, líkt og upphaflegt samkomulag hljóðaði upp á. Með sama hætti varð Reykjavíkurborg af 14 m.kr. árið 2018 og 21 m.kr. árið 2018.

Yfirlit yfir útgjaldaauka vegna breyttra krafna

Í þessum kafla, „Áhrif breytinga á lögum, reglugerðum og stefnu í málaflokknum“, hefur verið farið yfir það hvaða breytingar á lagaumhverfi málaflokksins og þeim viðhorfsbreytingum sem þær endurspeгла, hafa valdið VEL auknum kostnaði frá yfirtöku málaflokksins. Í mörgum tilfellum er erfitt að einangra áhrif breytinganna á útgjöld, en Tafla 37 sýnir samantekt útreikninga í kaflanum

Uppsöfnuð útgjöld VEL 2012-2020 vegna nýrra þjónustubátta og breytinga á starfsemi sem rekja má til breytinga á lagaumhverfi og breyttra krafna til þjónustu								
Ár	Lokun sambýla	Viðbót vegna NPA	Einstaklingsáætlanir	Vistun barna með geð- og þroskaraskanir	Skham	Nýtt heimili fyrir börn (þingvað)	Ráðstafanir vegna krefjandi þjónustubarfa*	Samtals
2012	12.989						6.657	19.646
2013	15.384	38.431					24.872	78.687
2014	26.270	66.440					63.323	156.033
2015	26.321	72.759	80.900	238.834		86.196	33.685	538.695
2016	28.495	75.088	107.551	389.012		116.714	167.316	884.176
2017	31.301	81.526	133.714	626.878		135.475	179.715	1.188.609
2018	32.587	119.490	162.374	613.943		173.597	141.304	1.243.295
2019	106.155	194.552	191.432	970.415	13.064	163.284	138.921	1.777.823
2020	77.431	244.105	203.194	1.228.920	168.321	168.955	230.845	2.321.771
Alls:	356.933	892.391	879.165	4.068.002	181.385	844.221	986.638	8.208.735

*Sjá umfjöllun um útgjaldavöxt í íbúðakjörnum í þjónustuflokki IV á bls. 57.

Tafla 37: Samantekt útreikninga á kostnaðaráhrifum breytinga á lagaumhverfi og þjónustukröfum 2011-2020.

Samtals er um að ræða 8,2 m.kr. sem rekja má til breytinga á lagaumhverfi og breyttra krafna til þjónustu á tímabilinu 2011-2020. Stærsti einstaki liðurinn er vistun barna og ungmenna með geð- og

⁶⁵ <https://www.althingi.is/altext/erindi/147/147-4.pdf> (sótt 4.7.2021)

proskaraskanir. Útgjöld vegna vistunarsamninga eru um 4 milljarðar á tímabilinu. Ekki verður séð þessum útgjaldavexti hafi verið mætt í fjármögnun málaflokksins.

9. Verkaskipti þjónustukerfa

Eitt af markmiðunum með yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga var að fækka snertiflötum þjónustukerfa og samhæfa félagslega þjónustu við fatlað fólk. Einnig var það að færa ákvarðanir um þjónustuna nær íbúunum talið hafa í för með sér að meira tillit yrði tekið til óska og þarfa einstaklinganna sem njóta þjónustunnar og að fjármunir færu þannig síður til spillis í þjónustu sem hentar þjónustuþegunum illa. Í skýrslu endurmatsnefndar frá 2014 eru þessi markmið að miklu leyti talin hafa gengið eftir, en engu að síður hefur umræðan um svokölluð grá svæði á mörkum þjónustukerfa í velferðarþjónustu verið lífseig hin síðari ár.

Almennt er litið svo á að lög um þjónustu við fatlað fólk séu svokölluð „plúslög“, þ.e. að þjónusta samkvæmt þeim komi til viðbótar við þá þjónustu sem fólk á rétt á samkvæmt almennum lögum, s.s. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum um barnavernd eða lögum um heilbrigðisþjónustu. Engu að síður getur verið flókið að draga mörkin um það hvenær þjónusta er veitt á grundvelli einna laga frekar en annarra. Skilin á milli félagslegrar grunnþjónustu og þjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk eru skilgreind út frá ákveðnum tímafjölda, 15 klukkustundum á viku að jafnaði, en slík skilgreining er ekki fyrir önnur kerfi, s.s. heimahjúkrun, geðheilbrigðisþjónustu og menntakerfi.

Í samtölum við starfsmenn Reykjavíkurborgar kom fram að mismunandi skilningur er á því hvað skuli teljast til grunnþjónustu og hvað ekki og hvernig skuli standa að aðgreiningu grunnþjónustu frá þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk. Eins og áður hefur komið fram bjóða lagaákvæðin upp á ákveðna túlkun, en almennt er miðað við 15 klst. á viku.

Mikilvægt er að fundin verði sameiginleg viðmið fyrir það hvað líta beri á sem grunnþjónustu. Einnig er mikilvægt að meta kostnað við grunnþjónustu og finna leiðir til að halda til haga óreglulegri þjónustu sem fólk fær, s.s. gerð einstaklingsáætlana, viðtölum og ráðgjöf sem í dag telja ekki í kostnaðarmati. Þetta er ekki síst mikilvægt þegar kemur að ákvörðun á rétti til framlaga vegna þjónustu við einstaklinga samkvæmt reglunni um úthlutun á grundvelli raunkostnaðar. Æskilegt er að sveitarfélögin og Jöfnunarsjóður komi sér saman um viðmið, reikniaðferðir og verklag til að gæta samræmis.

Sjá nánar í kaflanum „Félagsleg grunnþjónusta sem færð er á málaflokkinn“ á bls. 60.

Endurhæfing

Það er útbreidd skoðun meðal starfsfólks félagsþjónustu sveitarfélaga að þjónustustofnanir ríkisins sem gegna hlutverki í þjónustu við fatlað fólk hafi tilhneigingu til að skilgreina þjónustu sína þröngt og vísi gjarnan í fjárlög og takmarkaðar fjárheimildir við afmörkun þjónustu. Fjárhagslegt svigrúm þeirra til að bregðast við breyttum og sérstökum aðstæðum er jafnframt takmarkað. Kröfur til þjónustu sveitarfélaga í lögum um þjónustu við fatlað fólk eru alla jafna ítarlega útfærðar, en kröfur til sjúkra- og heilbrigðisstofnana orðaðar almennt og vítt skilgreindar, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu og lög um réttindi sjúklinga.

Þannig er þrýstingur á það frá geðdeildum að sveitarfélög bjóði upp á úrræði sem fela í sér endurhæfingu sjúklinga, sem almennt er ekki á ábyrgð sveitarfélaganna að veita. Dæmi eru jafnvel um að geðsjúkum sé synjað um nauðsynlega innlögn á geðdeild þar til fyrir liggur að lögheimilissveitarfélag tryggi viðkomandi einstaklingi húsnaði með stuðningsþjónustu að meðferð lokinni. Sveitarfélög (a.m.k. Reykjavíkurborg og Akureyri) hafa því sum hver sett á fót áfangaheimili fyrir geðfatlað fólk

sem hafa það hlutverk að endurhæfa einstaklinga með geðfötun að innlögn lokinni með það fyrir augum að gera þeim kleift að flytja í sjálfstæða búsetu.

Í lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 er heilbrigðisþjónusta skilgreind sem „Hvers kyns heilsugæsla, lækningar, hjúkrun, ... 1) sjúkrahúspjónusta, sjúkraflutningar, hjálpartækjapjónusta og þjónusta heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma og endurhæfa sjúklinga“ (1. tl. 1. mgr. 4. gr.).

Sú endurhæfing sem fer fram á áfangaheimilum fyrir geðfatlaða í framhaldi af útskrift af geðdeildum er dæmi um þjónustu sem sveitarfélög hafa tekið upp vegna þess að henni er ekki sinnt af öðrum, fremur en vegna þess að þeim beri ótvíræð lagaskylda til þess. Þau tímamörk sem gjarnan eru sett í meðferð geðsjúkdóma á geðdeildum hafa í för með sér að fyrir kemur að endurhæfingu sjúklings er ekki að fullu lokið þegar einstaklingurinn er útskrifaður af geðdeild. Áfangaheimili og búsetuúrræði Reykjavíkurborgar taka því í einhverjum tilfellum við endurhæfingu sjúklunga að innlögn lokinni.

Leita þarf leiða til að skýra mörk heilbrigðisþjónustu og þjónustu vegna fötlunar í þeim tilfellum þar sem langvinnur sjúkdómur s.s. geðsjúkdómur veldur fötluninni. Einnig þarf að skilgreina hlutverk og skyldur starfsendurhæfingarsjóða í endurhæfingu fólks með skerta starfsgetu til að tryggja því þjónustu til jafns við aðra borgara í kjölfar slysa eða sjúkdómskviða.

Vistun barna með alvarlegar geð- og þroskaraskanir

Ábyrgð á úrræðum fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir hefur lengi verið bitbein þjónustukerfa. Þar skarast ábyrgð heilbrigðiskerfisins, barnaverndarnefnda sveitarfélaga, Barnaverndarstofu, félagsþjónustu og þjónustu við fatlað fólk, auk þess sem skólakerfið leikur þar hlutverk – að ógleymdum forráðamönnum barnanna. Vandi barnanna er oft ekki aðeins tengdur fötlun og/eða geðsjúkdómum, heldur einnig félagslegum aðstæðum foreldra og áhættuhegðun á borð við fíkniefna- eða áfengisneyslu.

Í ljósi þess að meðal þeirra þjónustuúrræða sem Reykjavíkurborg tók yfir var heimili fyrir 5 börn verður þó vart talið að sá hluti þjónustunnar sé nýr þjónustubáttur. Forsendur þjónustunnar hafa þó tekið verulegum breytingum í kjölfar lagasetningarinnar 2018. Börnum sem eru vistuð utan heimilis hefur fjölgað úr 5 árið 2010 í 10 árið 2020. Þar fyrir utan eru 6 ungmenni sem náð hafa 18 ára aldri í vistun á heimilum Reykjavíkurborgar eða hjá Vinakoti eða Klettabæ.

Í skýrslu nefndar velferðarráðherra um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir sem út kom í nóvember 2013 var lagt til að það kæmi í hlut sveitarfélaganna að tryggja börnum, sem búa við það alvarlegar þroska- og geðraskanir að þau geta ekki búið í foreldrahúsum, langtímabúsetu þar sem komið er til móts við þarfir þeirra. Jafnframt lagði nefndin til að börn í þessari stöðu nyttu þeirra úrræða sem þau hafa þörf fyrir samkvæmt barnaverndarlögum og í geðheilbrigðiskerfinu. Lögð var áhersla á samstarf um að skapa samfellu í þjónustunni við þessi börn og að fjallað yrði sérstaklega um fjármögnun þjónustunnar við endurmat á yfirfærslu málaflokksins.

Í 20. grein laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir frá 2018 eru ákvæði um sérfræðingateymi sem skal vera sveitarfélögum til ráðgjafar vegna þjónustu og úrræða fyrir börn með geð- og þroskaraskanir og barna sem vegna fötlunar sinnar þurfa annars konar og meiri þjónustu en unnt er að veita á heimili fjölskyldna þeirra. Teymið ákvarðar jafnframt hvort barn þarfnist úrræða samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk, á grundvelli barnaverndarlaga eða hvorra tveggja. Í 21. grein laganna eru svo ákvæði um vistun barna utan heimilis og sérstök búsetuúrræði ef sýnt þykir að önnur úrræði séu fullreynd. Á grundvelli þessara greina var sett reglugerð um búsetu fyrir fötluð börn með miklar þroska- og geðraskanir. Með þessum lagaákvæðum og reglugerð var hlutverk sveitarfélaga gagnvart þessum hópi, sem áður hafði flakkað

á milli þjónustukerfa, lögfest og dregið úr ábyrgð og aðkomu annarra þjónustukerfa að þjónustu við hópinn.

Af ofangreindu má ráða að vistun fatlaðra barna sem ekki geta verið hjá foreldrum vegna fötlunar sinnar á heima á hendi sveitarfélagsins eftir setningu nýrra laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir árið 2018. Hlutverk annarra þjónustukerfa er enn óljóst og staða annarra þjónustukerfa til að vísa málum þessara barna til félagsþjónustu sveitarfélaga er sterkari en áður með tilkomu lagaákvæðanna, s.s. heilbrigðiskerfisins og Barnaverndarstofu. Barnaverndarstofa hefur þannig í vaxandi mæli einbeitt sér að þeim hópi sem á við fíknivanda að etja en þjónusta við börn í áhættuhópum sem ekki eiga við slíkan vanda að etja lendir frekar hjá sveitarfélögum.

Sjá einnig umfjöllun í köflunum „Vinakot og Klettabær“ á bls. 30 og „Vistun barna utan heimilis“ á bls. 48.

Heimahjúkrun í búsetuúrræðum

Sú þjónusta sem veitt er í búsetueiningum sem reknar eru af VEL þar sem viðvera starfsmanna er mikil eða viðvarandi er, eðli málsins samkvæmt fjölþætt og nær til flestra eða allra þarfa þeirra einstaklinga sem þar búa. Hún getur því m.a. falið í sér aðstoð í bæði skammvinnum og langvinnum veikindum og erfitt getur verið að draga línur á milli almennrar aðstoðar í veikindum og verkefna sem fela í raun í sér hjúkrun og ættu að vera á hendi heimahjúkrunar.

Algengt er að starfsmenn í búsetuþjónustu sinni verkum sem heimahjúkrun myndi sinna ef um væri að ræða ófatlaða einstaklinga sem ekki njóta slíkrar aðstoðar á heimilum sínum. Þar má til dæmis nefna umsjón með magasondum, lyfjaskömmun og fleira. Erfitt getur þó verið að draga mörkin því í einhverjum tilfellum gæti ófatlaður einstaklingur séð um slík verkefni sjálfur án aðstoðar. Þegar um er að ræða langveika þjónustuþega má ætla að meira sé um aðstoð á mörkum þjónustukerfa. Að sögn starfsmanna VEL hafa þessi mörk þó skýrst á undanförunum árum, eftir að Reykjavíkurborg tók við heimahjúkrun á þjónustusvæðinu samkvæmt þjónustusamningi. Þannig hefur Heimahjúkrun skilgreint verkefni sem undir hana heyra og sinnir þeim hvort sem heimili þjónustuþegans er leiguíbúð eða íbúð í íbúðakjarna.

Rétt er að hafa í huga að ákveðin samlegð og hagræði getur falist í að þjónustu sem skilgreind er sem heimahjúkrun sé sinnt af starfsmönnum í búsetuþjónustu, að því gefnu að þeir hafi þá kunnáttu til að bera sem til þarf. Aðgreining kostnaðar í bókhaldi með millifærslum getur komið í stað verkaskiptingar á milli starfsmanna heimahjúkrunar og heimilis þegar þannig ber undir.

Stuðningur við langveik börn

Þegar fötluð börn eru jafnframt langveik lendir þjónusta við þau á mörkum þjónustukerfa. Nokkur börn sem njóta þjónustu Reykjavíkurborgar falla í þennan hóp. M.a. eru börn sem búa í Móvaði langveik en Sjúkratryggingar ríkisins koma þó ekki að rekstrinum. Fordæmi eru fyrir samningum á milli ríkis og sveitarfélaga um skiptingu kostnaðar, t.d. þegar sjúkdómur, frekar en fötlun, veldur því að viðkomandi er háður öndunarvél og þarf mikinn stuðning.

Félagsleg grunnþjónusta sem færð er á málaflokkinn

Eins og fram kemur í kaflanum „Viðmið um grunnþjónustu“ á bls. 45 voru í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir sett viðmið um að einstaklingur sem fær þjónustu samkvæmt lögunum skuli að jafnaði nýta sér almenna félagslega þjónustu, allt að 15 klst. á viku. Samkvæmt því ætti kostnaður af fyrstu 15 tímum í þjónustu á viku að jafnaði að falla á almenna félagsþjónustu en ekki málaflokk fatlaðs fólks.

Sama fjárhæð (120 m.kr.) hefur verið færð árlega á liðinn heimaþjónusta í íbúðarkjörnum, nema árið 2011 en þá var fjárhæðin lækkuð í 100 m.kr. Eðlilegt væri að þessi fjárhæð tæki mið af fjölgun viðmiðunartíma í grunnþjónustu frá árinu 2018 og launaþróun. Ef gert er ráð fyrir að meðalkostnaður við hverja klukkustund grunnþjónustu séu kr. 3.500,- má ætla að árlegur kostnaður við grunnþjónustu á hvern einstakling í búsetuúrræðum VEL sé kr. 2.730.000 á ári. Kostnaður við grunnþjónustu fyrir 378 íbúa væri þá um 1.031.940 þ.kr. eða um 912 m.kr. meira en færðar eru á liðinn „heimaþjónusta í íbúðarkjörnum“.

Stuðningur við nám í háskóla

Samkvæmt upplýsingum frá VEL það sameiginlegur skilningur VEL og Háskóla Íslands, að þegar fatlað fólk sækir háskólanám, beri skólanum að veita þann stuðning sem fatlaður einstaklingur þarf vegna náms en að VEL styðji við aðrar þarfir nemandans og heimanám. Gert er samkomulag í hverju tilfelli fyrir sig og stuðningur HÍ skráður sem hluti af einstaklingsbundinni þjónustuáætlun viðkomandi nemanda. Þegar fatlaður nemandi sækir diplómanám fyrir einstaklinga með þroskahömlun veitir VEL viðkomandi aðstoð við athafnir daglegs lífs sem ekki teljast til stuðnings við nám, s.s. við að matast og fara á salerni á skólatíma.

Samkvæmt lögum um háskóla nr. 63/2006 eiga háskólar að veita fötluðum nemendum kennslu og sérstakan stuðning í námi, sérfræðiaðstoð og viðeigandi aðbúnað eftir því sem þörf krefur til að gera þeim kleift að stunda nám við hlið annarra nemenda eftir því sem kostur er⁶⁶. Bæði Háskóli Íslands og Háskólinn í Reykjavík hafa sett sér stefnu í málefnum fatlaðra nemenda þar sem því markmiði er lýst að fötluðu fólki séu sköpuð skilyrði til að taka virkan þátt í námi og annarri starfsemi viðkomandi skóla. Skyldur háskóla gagnvart nemendum eru lítt skilgreindar, en texti laganna er sambærilegur við ákvæði í lögum um framhaldsskóla, en þar er almennt litið svo á að skólar veiti allan stuðning á skólatíma og því ekki úr vegi að háskólar geri slíkt hið sama. Öll sú þjónusta sem VEL veitir fötluðum nemendum í háskóla á skólatíma er því á mörkum þjónustuskyldu VEL og háskóla. Færa má fyrir því rök að eðlilegt væri að háskóli tæki þátt í kostnaði við NPA samninga nemenda í viðkomandi skóla sem tæki mið af þjónustuskuldum skólans.

Innlögn á spítala

Í samtölum við starfsmenn velferðarsviðs kom fram að þegar starfsmenn sviðsins fylgja fötluðum einstaklingi sem þarf mikinn og sérhæfðan stuðning í innlögn á sjúkrastofnun greiðir viðkomandi sjúkrastofnun fyrir viðveru starfsmanna. Sendur er reikningur fyrir þjónustunni sem veitt er inni á sjúkrastofnuninni sem alla jafna fæst greiddur. Ekki hefur verið gert formlegt samkomulag um þetta fyrirkomulag við sjúkrastofnanir eða Sjúkratryggingar Íslands. Æskilegt væri að fyrirkomulagið væri fest í sessi með slíkum samningi.

Fjármálaumsýsla og hagsmunagæsla

Í gegnum tíðina hefur tíðkast að forstöðumenn íbúðakjarna og sambýla sjái um fjármál þeirra sem ekki geta séð um þau sjálfir, ýmist að öllu leyti eða að hluta og þá oft í samráði við aðstandendur. Í samningseyðublaði fyrir þjónustusamning fyrir sjálfstæða búsetu með þjónustu er þannig gert ráð fyrir að forstöðumaður sjái um einkafjármál einstaklingsins ef á þarf að halda.

Í reglugerð um búsetu fatlaðra nr. 296/2002, sem nú er brottfallin, var gert ráð fyrir að rekstraraðili eða starfsmaður í umboði hans, bæri ábyrgð á vörslu þeirra einkafjármuna íbúa sem renna áttu til reksturs heimilisins, þ.e. húsaleigu, sameiginlegs heimilissjóðs, svo og til persónulegra þarfa íbúa og

⁶⁶ Lög um háskóla nr. 63/2006 (sótt 8.7.2021)

héldi bókhald⁶⁷. Í gildandi reglugerð eru engin slík ákvæði. Í lögum um réttindagæslu fatlaðs fólks er hins vegar gert ráð fyrir að einstaklingar sem vegna fötlunar sinnar eiga erfitt með að gæta hagsmuna sinna skuli eiga rétt á persónulegum talsmanni. Meðal þeirra verkefna sem í lögnum eru falin talsmanni, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, er aðstoð við ráðstöfun fjármuna vegna daglegra útgjalda. Umboð talsmanns er takmarkað og felur ekki í sér heimildir til að skuldbinda hinn fatlaða einstakling fjárhagslega nema að fengnu skriflegu umboði⁶⁸.

Í Lögræðislögum er meðal annars fjallað um skipun ráðsmanna, fjárráðamanna og lögráðamanna fyrir þá sem ekki geta ráðstafað fjármunum sínum sjálfir. Skipun þeirra er lögformleg ákvörðun sem felur í sér skýrt umboð til ákvörðunartöku um ráðstöfun fjármuna, en einnig skyldu til að skila skýrslum til yfirlögráðanda, sem hefur eftirlit með störfum viðkomandi, og gera grein fyrir veigamiklum ákvörðunum⁶⁹. Ákveðinnar feimni virðist gæta við að nýta þessi úrræði fyrir fatlað fólk, mögulega vegna þess að þau krefjast þess að fólk afsali sér eða sé svipt fjárræði eða sjálfræði. Einnig kann að hafa áhrif að gert er ráð fyrir að ráðsmaður, fjárráðamaður eða lögráðamaður fái þóknun fyrir störf sín og að sú þóknun sé greidd af umbjóðanda. Að sögn starfsmanna Reykjavíkurborgar hefur bið eftir þjónustunni auk þess verið löng þegar leitað hefur verið eftir henni. Þjónustan er því ekki nægilega aðgengileg þeim sem þurfa á henni að halda.

Í 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum⁷⁰. Í þessu tilfelli má færa fyrir því rök að öðrum hafi verið falið að sjá um fjárvörslu fyrir þá sem ekki geta séð um hana sjálfir og að sveitarfélög eða starfsmenn á þeirra vegum ættu því ekki að taka hana að sér. Eins taka bókhaldsskrifstofur og endurskoðunarfyrtæki að sér að halda utan um fjármál einstaklinga gegn greiðslu. Mælt er með að settar verði verklagsreglur um aðkomu starfsmanna VEL að fjármálum þjónustuþega sem taki mið af ofangreindum hlutverkum annarra og takmarki verulega hlutverk starfsmanna VEL í umsjón fjármuna.

Á þeim stöðum þar sem íbúar deila útgjöldum vegna reksturs heimilis og greiða í heimilissjóð er rekstraraðili ennþá ábyrgur fyrir vörslu og ráðstöfun þeirra fjármuna sem þangað renna. Í reglugerð eru ákvæði um uppgjör heimilissjóðs í árslok og að rekstrarafgangur umfram 3% skuli endurgreiddur þeim sem greiddu í sjóðinn. Mikilvægt er að þessum reglum sé fylgt og einnig að hlutur íbúa sem flytja af viðkomandi íbúðakjarna sé gerður upp við brottflutninginn.

Hið sama á við um hagsmunagæslu og um fjármálaumsýslu, þ.e. að í lögum er gert ráð fyrir að formleg hagsmunagæsla sé í höndum talsmanna eða lögráðamanna. Réttindagæslumenn hafa auk þess formlegt hlutverk þegar grunur er um að brotið sé gegn hagsmunum fatlaðs einstaklings. Taki starfsmenn sveitarfélagsins að sér að gæta hagsmuna þjónustuþega er hætta á hagsmunaárekstrum, enda varða hagsmunir einstaklingsins oft þá þjónustu sem VEL veitir. Starfsmenn ættu því að forðast að taka sér of stórt eða formlegt hlutverk í hagsmunagæslu fyrir þjónustuþega. Starfsmenn VEL bera þær almennu skyldur sem leiða af 1. mgr. 6. greinar laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, þ.e. þeim ber að tilkynna til réttindagæslumanns ef þeir telja brotið á rétti fatlaðs einstaklings. Það er því rétt að beina slíkum málum til réttindagæslumanns og annarra aðila sem hafa lögmælt hlutverk, s.s. lögreglu eða barnaverndar ef þannig ber undir.

⁶⁷ Reglugerð um búsetu fatlaðra nr. 296/2002 - brottfallin (sótt 8.7.2021)

⁶⁸ Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 (sótt 8.7.2021)

⁶⁹ Lögræðislög nr. 71/1997 (sótt 8.7.2021)

⁷⁰ Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 (sótt 8.7.2021)

10. Rekstur og mönnun heimila fyrir fatlað fólk

Miklar breytingar hafa orðið á þjónustu við fatlað fólk á síðustu áratugum. Altækar stofnanir þar sem fjöldi fatlaðs fólks bjó aðskilið frá öðrum í samfélaginu heyra sögunni til og sambýli þar sem íbúarnir reka heimili saman og hafa lítið einkarými eru á útleið. Þáttur aðstandenda í þjónustu við ættingja er sömuleiðis minnkandi. Áherslan í dag er á að veita einstaklingsmiðaða þjónustu á heimili notandans þar sem hann nýtur sjálfstæðis og einkalífs.

Þegar sveitarfélögin tóku við þjónustunni við fatlað fólk var ljóst að stórum hluta þjónustubarfar í málaflokknum var ekki mætt. Meðal annars var mikil eftirspurn umfram framboð á sértækri búsetu fyrir fatlað fólk. Margt bendir til þess að umframeftirspurnin hafi verið vanmetin, auk þess sem kröfur til þjónustunnar hafa aukist frá því að sveitarfélögin tóku við verkefninu. Virkar umsóknir um búsetu hjá SSR voru 50 árið 2010. Þar af voru 7 umsóknir frá einstaklingum sem metnir voru í bráðri þörf fyrir húsnæði vegna ófullnægjandi húsnæðisaðstæðna og 7 umsóknir frá einstaklingum sem óskuðu búsetu innan árs og voru ekki í annarri búsetuþjónustu. Eins og fram kemur í kaflanum „Umsóknir um búsetuþjónustu“ á bls. 23 voru 137 virkar umsóknir um sérhæft þjónustuhúsnæði fyrir fatlað fólk í Reykjavík árið 2020 og um 100 þeirra sem biðu eftir húsnæði bjuggu í foreldrahúsum, þrátt fyrir að þjónustuúrræðum hafi fjölgað mikið frá yfirfærslu málaflokksins.

Útgjöld

Árið 2011 voru útgjöld til reksturs starfsstöðva sem flokkuð eru sem búsetuúrræði í bókhaldi, auk sameiginlegs kostnaðar þessara starfsstöðva um 2,7 milljarðar. Meðalkostnaður á íbúa var þá um 9,1 milljón. Árið 2019 voru útgjöldin 6,5 milljarðar. Íbúum í þessum íbúðakjörnum fjölgaði á sama tíma um 109, úr 296 í 405.

Ár	Íbúar	Kostnaður (þ.kr.)	Hækkun kostnaðar frá fyrra ári %	Hækkun kostnaðar frá 2011 %	Kostnaður á íbúa (þ.kr.)	Hækkun á íbúa frá fyrra ári %	Hækkun á íbúa frá 2011 %
2011	296	2.699.558	-	-	9.120	-	-
2012	309	2.877.749	7%	7%	9.313	2%	2%
2013	300	3.006.609	4%	11%	10.022	8%	10%
2014	305	3.411.782	13%	26%	11.186	12%	23%
2015	345	3.856.238	13%	43%	11.178	0%	23%
2016	348	4.327.765	12%	60%	12.436	11%	36%
2017	365	5.069.690	17%	88%	13.890	12%	52%
2018	385	5.800.717	14%	115%	15.067	8%	65%
2019	405	6.481.787	12%	140%	16.004	6%	75%
2020	435	8.223.129	27%	205%	18.904	18%	107%

Tafla 38: Þróun útgjalda íbúðakjarna og sambýla.

Skipulag

Á vegum Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar voru 65 rekstrareiningar í búsetuþjónustu árið 2020. Þar af voru 6 einingar reknar af Ási styrktarfélagi samkvæmt þjónustusamningi og 1 rekin af sérstöku rekstrarfélagi (Sambýlið Esjugrund 5 slf.). Þá eru ótalin þau úrræði sem samið hefur verið um við Vinakot og Klettabæ að reka vegna vistunar barna með geð- og þroskaraskanir. Í þessum 65 rekstrareiningum búa samtals 378 einstaklingar. Stöðugildi starfsmanna í þeim 58 rekstrareiningum sem VEL rekur voru 702 að jafnaði yfir árið.

Reykjavíkurborg er skipt upp í 5 þjónustusvæði og á hverju þjónustusvæði er þjónustumiðstöð sem sinnir staðabundinni þjónustu við íbúa á viðkomandi svæði. Búsetuúrræði á hverju svæði heyra undir viðkomandi þjónustumiðstöð í skipuriti. Framkvæmdastjóri þjónustumiðstöðvar er þannig yfirmaður forstöðumanna búsetuúrræða á starfssvæði þjónustumiðstöðvarinnar. Á skrifstofu velferðarsviðs er

skrifstofa málefna fatlaðra sem hefur faglegt eftirlit með þjónustu við fatlað fólks, þ. á. m. starfsemi búsetuúrræðanna. Skrifstofan hefur einnig umsjón með stefnumótun og þróun þjónustunnar í málaflokknum og sinnir ráðgjöf við stjórnendur búsetuúrræða eftir þörfum.

Skipulag sem þar sem fagleg og formleg yfirstjórn er aðskilin getur aukið flækjustig í ákvörðunartöku og dreifing ábyrgðar með þessum hætti getur orðið til þess að enginn beri fulla ábyrgð á rekstrinum. Svæðaskipt skipulag getur einnig leitt til mismunandi áherslna og jafnvel mismunandi þjónustu á milli svæða. Skipulagið vekur spurningar um það hver hefur eiginlegt boðvald yfir starfsemi rekstrareininga og hvert eiginlegt hlutverk framkvæmdastjóra þjónustumiðstöðva er gagnvart starfseminni. Spyrja má hvort ekki sé hreinlegra í skipulagslegu tilliti að starfsemin heyri undir skrifstofu málaflokksins í hefðbundnu stigveldi þar sem stjórnunarleg, fagleg og fjárhagsleg ábyrgð fara saman. Skoða þyrfti hver ávinningur núverandi skipulags er, t.d. varðandi samþættingu þjónustu innan svæða, og hvort sá ávinningur sé meiri en ávinningur af einfaldara skipulagi.

Viðmið um mönnun

Í skýrslu sem unnin var af starfshópi um útfærslu á grunnmönnun búsetuúrræða eftir þjónustuþyngd og notkun dálkaframsetningar í launaáætlun, sem skipaður var 16. júní 2016 var gerð eftirfarandi tillaga að mönnun eftir þjónustuflokkum:

	Þroskahömlun	Geðfötlun
Þjónustuflokkur I	1 starfsmaður á vakt á hverja 4 íbúa og engin næturvakt.	0,8 starfsmaður á vakt fyrir hverja 4 íbúa og engin næturvakt.
Þjónustuflokkur II	1,5 starfsmenn á vakt að jafnaði en 2 á álagstímum í vökutíma á hverja 4 íbúa auk næturvaktar.	1,5 starfsmaður á vakt á hverja 4 íbúa í vökutíma og engin næturvakt.
Þjónustuflokkur III	2,5 starfsmenn á vakt á hverja 4 íbúa á vökutíma og einn starfsmaður á næturvakt.	2 starfsmenn á vakt á hverja 4 íbúa í vökutíma auk næturvaktar.
Þjónustuflokkur IV	Að lágmarki 1 starfsmaður á vakt á hvern íbúa á vökutíma. Gert er ráð fyrir tveimur næturvaktarstarfsmönnum á heimilum í þjónustuflokki IV til að tryggja öryggi íbúa og starfsmanna.	Á ekki við

Tafla 39: Mönnunarviðmið samkvæmt tillögum starfshóps um útfærslu á grunnmönnun búsetuúrræða eftir þjónustuþyngd og notkun dálkaframsetningar í launaáætlun.

Auk framangreindra viðmiða er horft á þjónustuþarfir hvers og eins íbúa viðkomandi starfsstöðvar og mönnuð aðlöguð til að mæta þeim. Heimili fyrir börn teljast vera í þjónustuflokki III en vegna sérstöðu þeirra eiga mönnunarviðmiðin ekki við um þau. Hið sama má segja um öryggisvistun sem rekin er/var samkvæmt þjónustusamningi við velferðarráðuneyti.

Áætlun stöðugilda og rekstrarkostnaðar í uppbyggingaráætlun 2017						
Tegund	Flokkur	Fötlun	Stg./íbúa	Kr./íbúa	Fjöldi	Rekstrarkostnaður
Íbúðarkjarni A	Þ-I	Þroskahömlun	1,13	13.833.000	6	82.998.000
Íbúðarkjarni B	Þ-I	Þroskahömlun	0,9	11.500.000	6	69.000.000
Íbúðarkjarni C	Þ-II	Þroskahömlun	1,63	18.667.000	6	112.002.000
Íbúðarkjarni D	Þ-III	Þroskahömlun	2,73	30.000.000	6	180.000.000
Íbúðarkjarni E	Þ-III	Þroskahömlun	4,88	49.000.000	5	245.000.000
Íbúðarkjarni F	Þ-III	Geðfötlun	0,94	10.286.000	7	72.002.000
Íbúðarkjarni G	Þ-III	Geðfötlun	1,83	21.833.000	6	130.998.000
Út frá kjarna H			0,23	2.227.000	44	97.988.000

Tafla 40: Áætlun stöðugilda á íbúa og kostnaðar í búsetueiningum í minnisblaði um uppbyggingaráætlun velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fyrir sértæk húsnæðisúrræði fyrir tímabilið 2017-2030.

Í minnisblaði um uppbyggingaráætlun frá 2017 er áætlun um mönnun og rekstrarkostnað fyrirhugaðra búsetueininga á verðlagi ársins 2017. Áhugavert er að bera saman stöðugildafjölda á hvern íbúa í áætluninni frá 2017 (Tafla 40) og meðaltöl ársins 2020 (Tafla 41). Mismunur á milli úrræða í sama flokki skýrist af þáttum á borð við vímuefnaneyslu, hegðunarvanda og þörf fyrir fylgd í dag- og virknipjónustu. Mikill munur er sýnilega á þjónustupörf einstaklinga í sama flokki og með sömu tegund fötlunar. Þjónustuflokkur og fötlun gefa því í raun litla innsýn í raunverulega stuðningsþörf einstaklings. Mikilvægt er að mat á þjónustupörf einstaklinga byggji á aðferðafræði sem tryggir jafnræði í úthlutun á þjónustu til einstaklinga í sömu stöðu.

Fjöldi stöðugilda á íbúa eftir þjónustuflokkum og fötlun 2020				
	Fjölþættur vandi	Geðfötlun	Þroskahömlun og geðfötlun	Þroskahömlun
Börn í vistun	3,10			
Þ-I		0,77		1,26
Þ-II		1,01		1,76
Þ-III		1,38		2,84
Þ-IV			9,61	5,10
Öryggisgæsla				9,35
Samtals	3,10	1,23	9,61	2,39

Tafla 41: Fjöldi stöðugilda á íbúa í búsetueiningum reknum af velferðarsviði Reykjavíkurborgar 2020 skv. gögnum frá velferðarsviði.

Flokkun búsetuúrræða

Búsetuúrræði VEL eru flokkuð annarsvegar eftir því hvort um er að ræða búsetupjónustu fyrir geðfatlaða eða fyrir fólk með þroskahömlun og hinsvegar eftir þjónustupörf íbúa sem velferðarsvið skiptir í fjóra flokka sbr. kaflann hér á undan, þar sem flokkur Þ-I er með minnsta þjónustupörf og flokkur Þ-IV er með mesta þjónustupörf. Á heimilum í flokki Þ-I er almennt ekki talin þörf fyrir næturvakt en á heimilum í flokki Þ-IV hefur mönnun verið aukin í seinni tíð þannig að tveir eru á næturvakt ef eitthvað skyldi koma upp á. Mönnun á vöku tíma íbúa ræðst af þjónustupörf hvers og eins og því hvort viðkomandi sækir dagþjónustu eða stundar nám eða atvinnu og þá í hve miklum mæli.

Flokkun einstaklinga í búsetueiningar eftir fötlun og þjónustupörf hefur bæði kosti og galla. Stærsti kosturinn varðandi rekstur við það að helga heimili ákveðinni fötlun og þjónustuflokki er að einstaklingar með svipaðar þarfir varðandi næturvakt raðast saman í húsnæði og næturvaktin nýtist vel. Þetta á ekki síst við um þá staði þar sem búa íbúar með hegðunarvanda, þar sem tveir starfsmenn þurfa að geta brugðist við atvikum. Dreifing þeirra íbúa á fleiri heimili getur kallað á aukna mönnun. Hins vegar er þróunin í hugmyndafræði og viðhorfi til þjónustu öll á þá leið að horfa beri á þarfir einstaklingsins fremur en að horfa á þarfir hópsins við mat á þjónustupörf.

Einstaklingar með hegðunarvanda valda einstaklingum án hegðunarvanda síður truflun þegar þeir eru flokkaðir saman, en á móti kemur að þeim mun meiri óróleiki er á þeim heimilum þar sem fleiri íbúar með hegðunarvanda búa saman. Það veldur bæði íbúum og starfsmönnum álagi, sem getur orðið til þess að hegðunarvandi eins einstaklings vex vegna áreitis frá öðrum. Á slíkum heimilum geta starfsmenn að einhverju marki sérhæft sig í að vinna með hegðunarvanda. Eins geta þarfir einstaklinga með þroskahömlun og geðfötlun fyrir stuðning og hæfingu verið afar ólíkar og því getur verið kostur að starfsmenn sérhæfi sig í stuðningi við ákveðinn þjónustuhóp. Á móti kemur að álag þar sem stuðningsþarfir eru miklar er viðvarandi og vinnan andlega slítandi. Þessi háttur er þó hafður á víðar en í Reykjavík.

Aðferðin takmarkar möguleikana við úthlutun íbúðareininga að því leyti að úthlutun plássu sem losna þarf ekki aðeins að taka mið af þörf umsækjanda og aldri umsóknar, heldur þarf viðkomandi einnig að passa í þann hóp sem býr á viðkomandi stað fyrir.

Í þeim búsetueiningum sem Ás styrktarfélag rekur er plássuðm úthlutað með öðrum hætti. Þar er áhersla á að fólk með mismunandi stuðningsþarfir veljist saman í íbúðakjarna til að dreifa álagi á starfsmenn og íbúa. Hið sama á við á minni þjónustuvæðum en þar er blöndunin oft afleiðing af því hversu fáir eru í hverjum hópi fremur en markviss stefna.

Þróun mönnunar

Stöðugildum í búsetuþjónustu hefur fjölgað úr 392 árið 2011 í 703 árið 2020. Þar af er fjölgun um 90,4 stg. á milli árunna 2019 og 2020. Um 38,7 þeirra eru vegna tveggja nýrra kostnaðarstaða og Liðsaukans, sem tók verulegum breytingum á milli árunna 2019 og 2020.

Skoðun á þróun stöðugildafjölda á kostnaðarstöðum í búsetuþjónustu (Liðsaukinn, íbúðakjarnar, sambýli, öryggisvistun og heimili fyrir börn) á milli árunna 2019 og 2020 leiðir í ljós að fyrir utan nýja íbúðarkjarna og breytingar á starfsemi Liðsaukans, fjölgaði stöðugildum um meira en 5% á 32 kostnaðarstöðum. Á átta kostnaðarstöðum fækkaði stöðugildum á milli ára um meira en 5%, þar af um meira en 10% á þremur. Fjölgun stöðugilda í búsetuþjónustunni er viðvarandi frá 2011 og meðalfjöldi stöðugilda á kostnaðarstöðum fer sömuleiðis hækkandi. Stöðugildafjöldinn breytist um minna en 5% á 13 þeirra 56 kostnaðarstaða sem upplýsingarnar varða. Stöðugildum á þeim starfsstöðvum í búsetuþjónustu sem skoðunin nær til hefur fjölgað úr 390,5 í 702,1 eða um 80% frá 2011 til 2020. Íbúum hefur á sama tíma fjölgað um 14% úr 291 í 333. Stöðugildum á íbúa hefur fjölgað um 57%, úr 1,34 árið 2011 í 2,11 árið 2020⁷¹.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Íbúar	291,00	304,00	295,00	297,00	301,00	297,00	301,00	309,00	324,00	333,00
Stöðugildi	390,46	393,52	420,55	426,48	446,92	471,05	515,90	524,67	609,66	702,14
Stöðugildi á íbúa	1,34	1,29	1,43	1,44	1,48	1,59	1,71	1,70	1,88	2,11

Tafla 42: Fjöldi íbúa og stöðugilda í íbúðakjörnum og sambýlum sem rekin eru af velferðarsviði 2011-2020. Fjöldi rekstrareininga er mismunandi á milli ára. Heimild: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Mönnun eftir þjónustuflokkum

Stöðugildum á hvern íbúa hefur fjölgað í öllum þjónustuflokkum á síðastliðnum 5 árum. Aukningin nemur 35,4% á þeim kostnaðarstöðum sem skoðunin nær til, fer úr 1,43 stg./íb. í 1,93 stg./íb. Fjöldi kostnaðarstaða í útreikningum er mismunandi á milli ára, sem og íbúa, en 275 íbúar eru á bak við tölur ársins 2015 en 304 íbúar árið 2020⁷².

Stöðugildum á íbúa hefur fjölgað um 38,4% í þjónustuflokkum III (úr 1,55 í 2,15) og IV (úr 3,69 í 5,10). Aukningin er minnst í þjónustuflokki II eða 23%, úr 1,23 stg./íb. í 1,51 stg./íb. Í þjónustuflokki I er fjöldi stöðugilda á íbúa nokkuð stöðugur árin 2015-2019 en eykst þá á milli ára um 31% úr 0,88 stg./íb. í 1,16 stg./íb. í áætlun

Flokkur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Aukning 2015-2020
I-I	0,88	0,85	0,86	0,90	0,88	1,16	31,0%
I-II	1,23	1,26	1,29	1,34	1,42	1,51	23,0%
I-III	1,55	1,72	1,80	1,72	1,93	2,15	38,4%
I-IV	3,69	3,10	4,42	4,50	4,94	5,10	38,4%
Allir	1,43	1,50	1,64	1,62	1,75	1,93	35,4%

Tafla 43: Stöðugildi á íbúa í búsetuþjónustu eftir þjónustuflokkum 2015-2020. Síðasti dálkurinn sýnir hlutfallslega aukningu á tímabilinu.

⁷¹ Hér er aðeins horft til þeirra kostnaðarstaða sem eru reknir af Reykjavíkurborg og skilgreindir sem búsetuúrræði. Rekstrareiningar sem reknar eru af þjónustuaðilum og húsnæði með stuðning eru undanskildar.

⁷² Hér er aðeins horft til búsetuúrræða sem skilgreind eru í þjónustuflokkum I-IV. Öryggisvistun, heimili fyrir börn eru undanskilin.

Myndin breytist ef einnig er horft til tegundar fötlunar. Tafla 44 sýnir fjölda stöðugilda á íbúa í búsetuþjónustu eftir tegund fötlunar og þjónustuflokki. Mönnun í búsetuúrræðum fyrir geðfatlaða er gegnum gangandi minni en í búsetuúrræðum í sama þjónustuflokki fyrir einstaklinga með þroskahömlun og skyldar fatlanir. Mönnun í þjónustuflokki II fyrir geðfatlaða er þannig svipuð og mönnun þjónustuúrræða í þjónustuflokki I fyrir fólk með þroskahömlun. Munurinn fer vaxandi á tímabilinu og er hlutfallslega mestur árið 2020 í þjónustuflokkum I og II (63% og 74%). Í þjónustuflokki III er munurinn 119% árin 2017 og 2019 en lækkar í 105% árið 2020. Mönnun heimila fyrir fólk með þroskahömlun er því meira en tvöföld á við mönnun í úrræðum fyrir geðfatlaða í þjónustuflokki III. Engar starfsstöðvar fyrir geðfatlaða eru í þjónustuflokki IV⁷³.

Mest fjölgun stöðugilda skv. töflu 16 hefur orðið í þjónustuflokki IV, en á íbúðakjörnum sem tilheyra þeim flokki hefur markvisst verið aukið við mönnun til að mæta álagi á starfsmenn og íbúa. Meðal annars hefur næturvakt verið tvöfölduð.

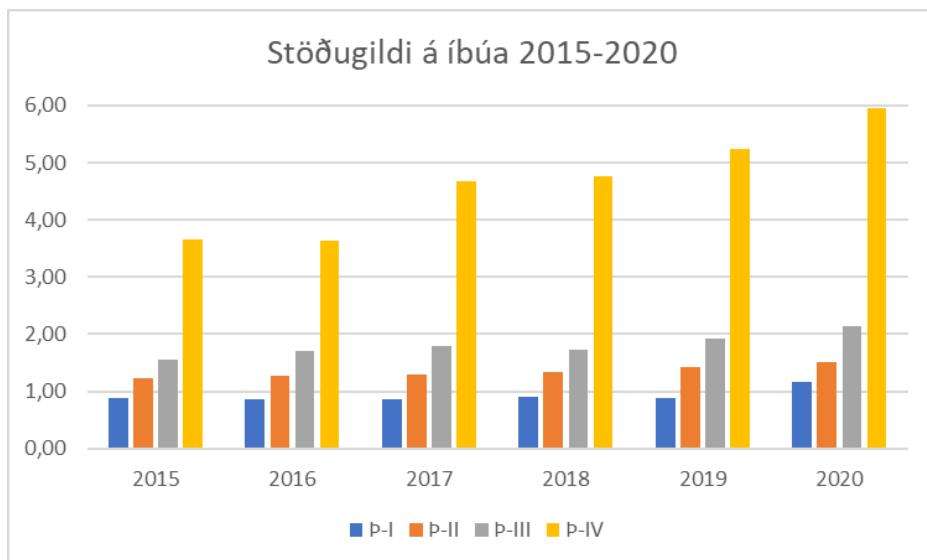
Fötlun/þjónustuflokkur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Aukning 2015-2020
GEÐFÖTLUN	1,04	1,04	1,04	1,06	1,06	1,23	17,3%
P-I	0,76	0,78	0,77	0,74	0,69	0,77	1,3%
P-II	0,94	0,98	0,98	1,02	0,92	1,01	7,4%
P-III	1,13	1,12	1,12	1,14	1,19	1,38	21,8%
ÞROSKAHÖMLUN	1,66	1,79	2,02	1,97	2,15	2,32	39,5%
P-I	0,92	0,87	0,89	0,96	0,94	1,26	36,6%
P-II	1,39	1,43	1,46	1,51	1,68	1,76	26,3%
P-III	1,93	2,30	2,46	2,24	2,60	2,84	46,9%
P-IV	3,69	3,10	4,42	4,50	4,94	5,10	38,4%
ALLIR	1,43	1,50	1,64	1,62	1,75	1,93	35,4%

Tafla 44: Stöðugildi á íbúa eftir tegund fötlunar og þjónustuflokkum. Síðasti dálkurinn sýnir hlutfallslega hækkun á tímabilinu

Fjölgun stöðugilda og íbúa eftir þjónustuflokkum			
Flokkur	Stöðugildi	Íbúar	Staðir
P-I	81%	24%	20%
P-II	44%	12%	11%
P-III	74%	23%	27%
P-IV	171%	24%	33%
Allir fl.	82%	21%	23%

Tafla 45: Fjölgun stöðugilda og íbúa í búsetu eftir þjónustuflokkum.

⁷³ Skv. athugasemdum við drög að greinargerð þessari eru Miklabraut 20 og Hringbraut 79 skráð sem búsetuúrræði í þjónustuflokki III en mönnun og rekstur eru eins og þau væru í þjónustuflokki IV og hækka því meðaltal starfsstöðva í þjónustuflokki III fyrir geðfatlaða.



Mynd 14: Samanburður fjölda stöðugilda eftir þjónustuflokkum 2015-2020.

Starfaflokkun

Ef horft er til samsetningar starfsmannahópsins eftir því hvort um er að ræða stjórnendur, starfsmenn með háskólamenntun eða starfsmenn án háskólamenntunar sést að fjöldi starfsmanna í stjórnunarstöðum stendur nokkurn vegin í stað á milli árána 2019 og 2020. Háskólamenntuðum starfsmönnum öðrum en stjórnendum fjölga um 14 stöðugildi. Starfsmönnum án háskólamenntunar fjölga mest í stöðugildum talið eða um 76,2 stöðugildi. Hlutfallsleg fjölgun er þó mest í hópi háskólamenntaðra starfsmanna eða um 20%.

Starfaflokkun	2019	2020	Mismunur	Mism. %
Stjórnun	76,69	76,78	0,09	0,1
Starfsmenn með háskólamenntun	69,51	83,56	14,05	20,2
Starfsmenn án háskólamenntunar	465,55	541,79	76,24	16,4
Heildarsumma	611,75	702,14	90,38	14,8

Tafla 46: Fjöldi stöðugilda í búsetueiningum á vegum velferðarsviðs eftir flokkum starfa 2019 og 2020.

Árið 2020 er hlutfall stjórnenda í búsetuþjónustunni um 11% eða um 1,6 prósentustigi lægra en árið á undan. Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna annarra en stjórnenda er um 12% en hlutfall annarra starfsmanna er um 77%

Starfaflokkun	2019	2020	Mism.	Mism. %
Stjórnun	12,54%	10,93%	-1,60	-12,77
Starfsmenn með háskólamenntun	11,36%	11,90%	0,54	4,74
Starfsmenn án háskólamenntunar	76,10%	77,16%	1,06	1,4

Tafla 47: Hlutfall starfa eftir flokkum starfa 2019 og 2020.

Samanburður þjónustusvæða

Á Akureyri voru 73 einstaklingar í þjónustukjörnum og sambýlum á vegum sveitarfélagsins árið 2019. Þar af voru 3 einstaklingar í öryggisvistun og 1 barn vistað á sérstöku heimili fyrir barn. Stöðugildi starfsmanna voru 138, þ.e. 1,89 stg. á hvern íbúa sem er 0,08 stg. meira en í Reykjavík það ár en um

0,15 stg. minna en í Reykjavík árið 2020. Íbúum í búsetuúrræðum Akureyrar fækkar á tímabilinu 2015-2019 um 2, úr 75 í 73⁷⁴.

Tegund búsetuþjónustu	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Í þjónustukjörnum og sambýlum	49	52	54	55	57	55	55	55	55
Í þjónustukjörnum fyrir geðfatlaða	11	10	11	11	11	11	11	11	13
Á áfangaheimili	5	6	5	6	6	6	6	8	3
Börn í búsetuþjónustu	2	0	1	2	1	1	1	2	2
Búsetuþjónusta alls	67	68	71	74	75	73	73	76	73

Tafla 48: Fjöldi einstaklinga í búsetuúrræðum á Akureyri 2011-2019 skv. ársskýrslu búsetusviðs Akureyrar 2019.

Árið 2020 voru 57 íbúar í 12 búsetuúrræðum í Hafnarfirði⁷⁵. Stöðugildi starfsmanna í stjórnun voru 15, stöðugildi háskólamenntaðra starfsmanna voru 19,65 og önnur stöðugildi voru 67,2. Alls voru stöðugildin 101,85 eða um 1,8 stg. á hvern íbúa.

	Stjórnun	Háskólamenntun	Án háskólamenntunar
Akureyrarbær	9,2%	13,2%	77,6%
Hafnarfjarðarbær	14,7%	19,3%	66,0%
Reykjavíkurborg	10,9%	11,9%	77,2%

Tafla 49: Samanburður stjórnunarhlutfalls, hlutfalls háskólamenntaðra starfsmanna og starfsmanna án háskólamenntunar á þremur þjónustusvæðum.

Þótt um áþekka þjónusta sé að ræða í þeim sveitarfélögum sem hér eru notuð til viðmiðunar er nokkur munur á skipulagi hennar. Þannig veita bæði Akureyrarbær og Hafnarfjarðarkaupstaður svokallaða utankjarnaþjónustu frá íbúðarkjörnum og sambýlum en slík þjónusta er í nokkrum mæli veitt frá þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar. Sá stöðugildafjöldi sem af þeirri þjónustu leiðir telst því ekki með á búsetueiningum Reykjavíkurborgar.

Flestir forstöðumenn búsetueininga á vegum VEL eru yfir einni starfsstöð. Þeir eru því almennt á viðkomandi starfsstöð á dagvinnutíma, ganga vaktir og eiga þess kost að vera í góðum tengslum við starfseminna, starfsmenn sem íbúa. Til samanburðar eru flestir forstöðumenn á Akureyri yfir tveimur eða jafnvel þremur starfsstöðvum og með skrifstofuaðstöðu á miðlægri skrifstofu. Á móti eru ráðnir deildarstjórar á flestar starfsstöðvar sem hafa með höndum daglega verkstjórn í samráði við forstöðumenn. Tilgangur fyrirkomulagsins á Akureyri var að efla forstöðumenn í verkefnum sem snúa að umsýslu. Í launaumhverfi Akureyrarbæjar sparast auk þess fjármunir þar sem stjórnunarálag sem forstöðumenn fá greitt hækkar hlutfallslega lítið við fjölgun starfsstöðva sem undir þá heyra.

Greining launakostnaðar

Launakostnaður búsetuúrræða velferðarsviðs hefur aukist um 121% á tímabilinu 2015-2020 eða um 80 prósentustig umfram hækkun launavísitölu á sama tímabili, sem var 41%. Rýmum í búsetu fjölgaði á sama tíma um 32%. Samanlagt skýra hækkun launavísitölu og fjölgun rýma um 84% hækkunarinnar.

Mesta aukningin í krónum talið er í grunnlaunum⁷⁶ starfsmanna. Aukningin er 1.931 m.kr., sem er rúmlega tvöföldun. Eingreiðslur, orlofs- og desemberuppbætur eru þar meðtaldar. Útgjöld vegna

⁷⁴ Ársskýrsla Búsetusviðs Akureyrarbæjar 2019, bls. 23 (sótt 12.8.2021)

⁷⁵ Svar Hafnarfjarðar við fyrirspurn ráðgjafa dags.

⁷⁶ Sjá skilgreiningar á flokkum launaliða í fylgiskjali

grunnlauna eru um 62% af launakostnaði árið 2015 en hlutfallið fer lækkandi á tímabilinu og er um 58% árið 2020.

Mesta hlutfallslega aukningin er í yfirvinnu (yfirvinna og yfirvinna föst) sem eykst um 194% á tímabilinu eða um 532 m.kr. Sá vöxtur á fyrst og fremst rætur að rekja til óreglulegrar yfirvinnu starfsmanna (504 m.kr.) en kostnaður vegna fastrar yfirvinnu hefur hækkað mun minna en meðaltalið eða um 46%. Hlutfall yfirvinnu af launakostnaði fer vaxandi á tímabilinu úr 9,4% árið 2015 í 12,5% árið 2020.

Kostnaður vegna samningsbundinnar yfirvinnu (Yfirvinnukaffítímar) eykst sömuleiðis umfram meðaltal eða um 133% en hlutfall hennar af launakostnaði eykst óverulega, úr 3,8% árið 2015 í 4,0% árið 2020. Kostnaður vegna vaktageiðslna eykst lítillega umfram meðaltalið á tímabilinu eða um 127% sem eru um 678 m.kr. Þótt kostnaðurinn vegna vaktageiðslna sé hækkanði í krónum talið allt tímabilið er þróunin sem hlutfall af launakostnaði ekki línuleg. Kostnaðurinn er 18,4% af launakostnaði árið 2015, fer lægst í 17,5% árið 2017 en er hæst í 18,8% árið 2020.

Flokkur launaliða (þús.kr.)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grunnlaun	1.805.873	2.014.666	2.314.312	2.478.509	2.882.842	3.736.701
Vaktakostnaður	534.174	591.197	669.682	737.156	862.317	1.212.121
Samningsbundin yfirvinna	111.661	127.466	151.157	165.819	188.295	261.010
Yfirvinna	273.995	361.452	449.029	513.306	613.970	806.212
Bakvaktakostnaður	21.516	19.793		5.896	19.971	17.903
Annar launa/starfsm.kostn.	31.812	43.413	44.359	60.419	61.254	68.731
Orlof	147.675	176.224	189.578	224.364	242.043	347.652
Heildarsumma	2.905.214	3.314.440	3.818.119	4.179.581	4.850.744	6.432.447

Tafla 50: Launakostnaður í búsetuþjónustu eftir flokkum launaliða 2015-2020.

Orlofsgreiðslur hækka sömuleiðis um 135% eða um 24 prósentustig umfram meðaltalið sem líklega má rekja til aukins orlofskostnaðar vegna yfirvinnu og vaktageiðslna. Hlutfall orlofsgreiðslna af launakostnaði er í kring um 5% allt tímabilið en þó hæst 5,4% árið 2020

Flokkur launaliða	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grunnlaun	62,16%	60,78%	60,61%	59,30%	59,43%	58,09%
Vaktakostnaður	18,39%	17,84%	17,54%	17,64%	17,78%	18,84%
Samningsbundin yfirvinna	3,84%	3,85%	3,96%	3,97%	3,88%	4,06%
Yfirvinna	9,43%	10,91%	11,76%	12,28%	12,66%	12,53%
Bakvaktakostnaður	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Annar launa/starfsm.kostn.	1,10%	1,31%	1,16%	1,45%	1,26%	1,07%
Orlof	5,08%	5,32%	4,97%	5,37%	4,99%	5,40%
Samtals	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tafla 51: Hlutfall launakostnaðar 2015-2020 eftir flokkum launaliða.

Yfirvinna

Eins og fram kemur í kaflanum „Greining launakostnaðar“ á bls. 69 hefur hlutfall útgjalda vegna yfirvinnu af launakostnaði farið vaxandi á tímabilinu 2015-2020. Hlutfallið er hæst árið 2019 en lækkar árið 2020 þrátt fyrir Covid-19 heimsfaraldurinn. Það er því vert að skoða hvar aukningin í yfirvinnu er mest. Tekið skal fram að fastar yfirvinnugreiðslur til stjórnenda eru innifaldar í flokknum yfirvinnu. Önnur yfirvinna getur t.d. verið til komin vegna veikinda starfsmanna sem leysa þarf af með skömmum fyrirvara eða vegna veikinda íbúa sem kalla á aukinn mannskap. Æskilegt er að ástæðum yfirvinnu sé haldið til haga með samræmdum hætti í launabókhaldi til að auðvelda

greiningu. Til dæmis má ætla að fjarvistir sem tengjast Covid-19 hafi haft umtalsverð áhrif á yfirvinnu árið 2020. Það er því áhugavert að hlutfall yfirvinnukostnaðar af heildarlaunakostnaði í búsetuþjónustu er lægra árið 2020 en árið 2019, en það ár var hlutfallið hið hæsta af þeim árum sem skoðuð voru.

Yfirvinnukostnaður eftir þjónustuflokkum 2015-2020 (þús.kr.)

Þjónustuflokkur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Breyting
Börn í vistun	15.906	19.490	27.639	35.581	46.828	69.832	339%
Þ-I	28.634	30.756	34.075	39.864	48.223	66.383	132%
Þ-II	41.047	42.195	48.404	62.911	67.095	83.839	104%
Þ-III	134.126	200.426	247.611	269.824	324.613	402.529	200%
Þ-IV	54.282	68.585	91.300	105.126	109.882	162.350	199%

Tafla 52: Þróun yfirvinnukostnaðar eftir þjónustuflokkum.

Tafla 52 sýnir að vöxtur yfirvinnukostnaðar eftir þjónustuflokkum er mestur á heimilum fyrir börn. Þar hefur yfirvinnukostnaður aukist um 339%. Mestu munar um að yfirvinnukostnaður er 35 m.kr. hærri í Móvaði 9 árið 2020 en hann var árið 2015, sem er rúmlega sexföldun. Aukningin er nokkru minni í Þingavaði. Þar hefur kostnaðurinn þrefaldast og fer úr 9 m.kr. árið 2015 í 27,7 m.kr. árið 2020. Á báðum kostnaðarstöðum er hlutfall yfirvinnukostnaðar umtalsvert hærri en meðaltalið árið 2020 sem var 12,5%. Það ár var hlutfallið var 21,7% í Þingavaði og 26,6% í Móvaði.

Þróun hlutfalls yfirvinnukostnaðar á kostnaðarstöðum með hæst hlutfall 2020

Kostnaðarstaður	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meðaltal
Heimili fyrir börn Móvaði	8,17%	10,69%	11,85%	14,17%	22,29%	26,62%	15,63%
Heimili fyrir börn Þingavaði	15,66%	12,40%	16,18%	15,31%	17,86%	21,73%	16,52%
Íbúðakjarni Barðastöðum	12,61%	16,06%	14,19%	12,53%	15,62%	17,65%	14,78%
Íbúðakjarni Hringbraut	-	-	-	-	-	17,62%	17,62%
Íbúðakjarni Jöklaðeli	14,13%	14,36%	15,04%	17,09%	15,02%	17,50%	15,52%
Sambýli Mýrarási	8,70%	8,04%	8,97%	8,61%	17,04%	16,97%	11,39%
Sambýlið Kleppsvegi	7,20%	8,30%	10,33%	10,35%	12,85%	16,14%	10,86%
Sambýli Skagasel	9,42%	9,77%	12,36%	12,89%	15,83%	15,95%	12,70%
Íbúðakjarni Hverfisgötu	6,24%	6,96%	9,57%	14,10%	14,59%	15,54%	11,17%
Íbúðakjarni Hólmasundi	8,34%	13,22%	14,86%	14,24%	13,86%	15,42%	13,32%

Tafla 53: Þróun hlutfalls yfirvinnu af launakostnaði á þeim starfsstöðvum þar sem hlutfallið er hæst 2020.

Kostnaðarstaðir með hæst hlutfall yfirvinnukostnaðar 2020*

Kostnaðarstaður	Flokkur	Grunnlaun	Vaktaálag	Yfirvinna	Orlof	Samn.b. yfirvinna
Heimili fyrir börn Móvað	Börn í vistun	44,81%	16,72%	26,62%	7,03%	3,95%
Heimili fyrir börn Þingavaði	Börn í vistun	48,64%	18,73%	21,73%	6,58%	3,67%
Íbúðakjarni Barðastaðir	Þ-IV	54,48%	18,36%	17,65%	5,22%	3,69%
Íbúðakjarni Hringbraut	Þ-III	54,06%	18,05%	17,62%	4,47%	3,79%
Íbúðakjarni Jöklaðeli	Þ-IV	53,40%	18,44%	17,50%	5,92%	4,02%
Sambýli Mýrarás	Þ-III	54,63%	18,05%	16,97%	6,54%	3,37%
Sambýlið Kleppsvegi	Þ-III	55,90%	17,73%	16,14%	5,79%	3,64%
Sambýli Skagasel	Þ-III	47,40%	21,61%	15,95%	10,82%	3,54%
Íbúðakjarni Hverfisgötu	Þ-III	56,99%	17,63%	15,54%	5,61%	3,25%
Íbúðakjarni Hólmasund	Þ-III	54,48%	20,06%	15,42%	5,85%	3,53%

*Bakvaktakostnaði og öðrum launa- og starfsmannakostnaði er sleppt í töflunni en telja í útreikningi hlutfalls.

Tafla 54: Skipting launakostnaðar á kostnaðarstöðum með hæst hlutfall yfirvinnukostnaðar árið 2020. Síðasti dálkurinn er "samningsbundin yfirvinna" þ.e. yfirvinnukaffítímar skv. kjarasamningum

Tafla 54 sýnir hvernig launakostnaður skiptist á þeim tíu kostnaðarstöðum í búsetuþjónustu þar sem hlutfall yfirvinnukostnaðar er hæst árið 2020.

Tafla 55 sýnir þróun yfirvinnukostnaðar á þeim tíu kostnaðarstöðum þar sem hlutfall yfirvinnu af heildalaunakostnaði er hæst 2020. Aukning er mest á heimili fyrir börn í Móvaði bæði hlutfallslega og í krónum talið. Aukningin í krónum talið er einnig mikil á íbúðarkjörnum í flokki Þ-IV, þ.e. Barðastöðum (33 m.kr.) og Jökaseli (34 m.kr.) en hlutfall yfirvinnukostnaðar á þeim báðum hefur verið hátt allt tímabilið.

Þróun yfirvinnukostnaðar 2015- 2020				
Kostnaðarstaður	2015	2020	Mismunur	Aukning frá 2015
Heimili fyrir börn Móvað 9	6.849.293	42.040.538	35.191.245	514%
Heimili fyrir börn Þingavaði 3	9.056.832	27.791.279	18.734.447	207%
Íbúðakjarni Barðastaðir 35	17.773.634	51.097.400	33.323.766	187%
Íbúðakjarni Hólmasund 2	6.922.206	22.247.635	15.325.429	221%
Íbúðakjarni Hringbraut 79	-	23.933.351	23.933.351	Á ekki við
Íbúðakjarni Hverfisgötu 125	3.165.899	12.524.293	9.358.394	296%
Íbúðakjarni Jöklasel 2	22.360.091	56.506.118	34.146.027	153%
Sambýli Mýrarás 2	3.382.418	9.994.622	6.612.204	195%
Sambýli Skagasel 9	6.152.013	8.733.958	2.581.945	42%
Sambýlið Kleppsvegi	5.591.918	24.105.054	18.513.136	331%

Tafla 55: Þróun yfirvinnukostnaðar á þeim kostnaðarstöðvum þar sem hlutfall yfirvinnukostnaðar er hæst 2020

Mikilvægt er að markvisst sé fylgst með yfirvinnukostnaði og ástæður hans greindar fari hann umfram eðlileg viðmið. Á starfsstöðvum þar sem yfirvinnukostnaður er hár um lengri tíma er vert að skoða þá þætti sem gætu verið orsök óvenjulega mikilli fjarvista starfsmanna, s.s. álag og starfsánægju. Ef álag er mikið og/eða starfsánægja lítil getur það orðið til þess að auka veikindafjarvistir. Mikil yfirvinna til langs tíma getur orðið til þess að auka álag enn frekar og auka þannig á vandann.

Á öðru þjónustusvæði hefur um nokkurra ára skeið verið unnið með rekstrarmódel þar sem nokkrar starfsstöðvar í búsetuþjónustu fyrir geðfatlaða eru reknar sem einn kostnaðarstaður. Starfsmenn eru ráðnir á viðkomandi kostnaðarstað en ráðningin ekki bundin við tiltekna starfsstöð. Þetta gefur færi á að nýta svigrúm á einni starfsstöð til að mæta ófyrirséðri mönnunarpörf á annarri starfsstöð sem tilheyrir sama kostnaðarstað, án þess að kalla út viðbótarmannskap, og að dreifa álagi vegna tilfallandi yfirvinnu á stærri starfsmannahóp. Fyrirkomulagið þykir hafa gefist vel og er talið hafa skilað lækkun yfirvinnukostnaðar. Lagt er til að skoðað verði hvort þetta rekstrarlíkan gæti hentað á einhverjum búsetueiningum Reykjavíkurborgar.

Heimildaskrá

Skýrslur og greinar í útgefnum ritum:

1. Akureyrarbær, Ársskýrsla Búsetusviðs Akureyrarbæjar 2019, Akureyri, 2020.
2. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, „Mat á samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð NPA, 7. hluti: Kostnaðar- og ábatagreining“, Reykjavík, 2016. (sótt 19.8.2021)
3. Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities Volume 9, June 2012, „Normalization Fifty Years Beyond—Current Trends in the Nordic Countries“, Jan Tøssebro, Inge S. Bonfils, Antti Teittinen, Magnus Tideman, Rannveig Traustadottir, and Hannu Vesal
4. Reykjavíkurborg, Ársskýrsla Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar 2011, Reykjavík 2012.
5. Ríkisendurskoðun, Þjónusta við fatlaða – skýrsla til Alþingis, Reykjavík, 2010.
6. Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra í Reykjavík, Þjónusta við fatlaða í Reykjavík. Skýrsla SSR um þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992, Reykjavík 2010.
7. Velferðarráðuneyti, Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks; Skýrsla verkefnisstjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga á árunum 2011–2013, Reykjavík, 2015.
8. Velferðarráðuneyti, Skýrsla nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir, Reykjavík, 2013.

Lög, reglugerðir og þingskjöl:

9. Frumvarp til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir. Þingskjal 26, 26. mál, 148. löggjafarþing 2017–2018.
10. Lög nr. 152/2010 um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, með síðari breytingum (sótt 7.1.2021)
11. Lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, lagasafn Alþingis útg. 148c
12. Lög nr. 63/2006 um háskóla, Lagasafn Alþingis, útgáfa 151b.
13. Lög nr. 88/2011 um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, Lagasafn Alþingis, útgáfa 151b.
14. Lög nr. 91/2018 um grunnskóla, Lagasafn Alþingis, útgáfa 151b.
15. Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, Lagasafn Alþingis, útgáfa 148c.
16. Lögræðislög nr. 71/1997, Lagasafn Alþingis, útgáfa 151b.
17. Reglugerð nr. 296/2002 um búsetu fatlaðra nr. 296/2002 - brottfallin (sótt 8.7.2021)
18. Reglugerð nr. 616/2020 um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2020. (sótt 10.6.2021)
19. Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, Lagasafn Alþingis, útgáfa 151b.

Aðrar stafrænar heimildir:

20. „Reglur Reykjavíkurborgar um stuðning við börn og fjölskyldur þeirra 2020“, www.reykjavik.is (sótt 28.4.2021)
21. „Umsögn fjármálastjóra Reykjavíkurborgar um fjárlagafrumvarp 2018“, www.althingi.is (sótt 4.7.2021)
22. „SIS á Íslandi - Innleiðing, þróun og rannsóknir“, Glærur Tryggva Sigurðssonar (sóttar 12.8.2021)
23. „Mat á stuðningsþörf fullorðinna - SIS-A“, kynning Guðnýjar Stefánsdóttur (sótt 29.3.2021)
24. „Dómur Landsréttar í máli nr. 226/2021“, www.landsrettur.is (sótt 10.11.2021)
25. „Fötluð börn fá lengda viðveru“, www.visir.is, 17. nóvember 2006 (sótt 4.7.2021)
26. „Keðjan - stuðningsþjónusta fyrir börn og fjölskyldur þeirra“, www.reykjavik.is (sótt 11.4.2021)

Viðauki 1: Launakostnaður eininga í búsetuþjónustu 2015-2020

Þjónustuflokkur/kostnaðarstaður	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Börn í vistun	141.657	169.138	196.370	240.444	231.869	285.820
Heimili fyrir börn Móvað 9	83.810	86.715	95.450	107.713	122.204	157.912
Heimili fyrir börn Þingavaði 3	57.847	82.423	100.920	132.731	109.665	127.908
p-I	376.762	383.475	412.180	451.632	499.670	814.635
Áfangaheimilið Ránargötu 12	29.419	26.882	33.973	37.913	46.134	49.275
Færanlegt teymi Liðsaukinn	62.751	65.247	64.178	69.055	85.218	219.503
Íbúðakjarni Hátún 6	50.796	51.599	56.931	64.533	65.002	85.484
Íbúðakjarni Lindargötu 27	25.403	28.796	29.841	32.142	33.396	40.987
Íbúðakjarni Lindargötu 64	31.046	32.799	34.183	35.680	37.864	40.121
Íbúðakjarni Móavegi 10						114.373
Íbúðakjarni Skarphéðinsgötu 16	22.351	24.559	27.807	25.374	22.907	32.400
Íbúðakjarninn Skipholt 15-17	33.098	38.095	43.467	46.958	55.828	71.497
Íbúðakjarninn Skúlagata 42	50.372	53.100	55.886	59.811	60.079	67.719
Íbúðakjarni Starengi 118	49.446	39.474	41.404	48.067	50.836	52.551
Sambýli Bröndukvísl 17	22.080	22.924	24.509	32.100	42.406	40.726
p-II	426.285	452.136	479.113	536.659	570.799	771.746
Íbúðakjarni Austurbrún 6	23.103	27.680	27.332	26.960	33.008	39.197
Íbúðakjarni Bríetartúni 26	51.823	51.128	59.079	60.515	59.158	68.912
Íbúðakjarni Einholti 6						84.338
Íbúðakjarni Sléttuvegi 9	36.292	41.211	42.766	50.269	41.690	57.875
Íbúðakjarni Sporhamrar 5	56.103	58.843	61.419	70.727	73.619	93.159
Íbúðakjarni Þórðarsveig 1-5 hæð 4 (Vesturbrún 17)	43.448	45.536	51.734	57.163	66.086	92.651
Sambýli Fannafold 178	63.572	64.241	67.716	75.771	82.086	103.959
Sambýli Grundarland 17	43.597	48.678	48.422	61.888	67.556	75.866
Sambýli Hólaberg 76	59.121	63.275	67.443	76.922	88.945	92.853
Sambýli Stigahlíð 71	49.228	51.543	53.201	56.443	58.653	62.936
p-III	1.540.249	1.789.502	1.981.023	2.126.732	2.433.969	3.189.543
Búseturendurhæfing Gunnarsbraut 51	57.598	64.813	63.637	85.467	100.625	87.787
Búseturendurhæfing Sóleyjargötu 39	44.645	45.743	64.309	57.911	58.395	74.121
Íbúðakjarni Vættaborgir 82	91.006	96.679	105.406	118.918	132.167	186.108
Íbúðakjarni Austurbrún 6a			80.772	97.353	177.907	238.252
Íbúðakjarni Bleikargróf 4	63.880	71.091	74.496	81.861	85.487	103.626
Íbúðakjarni Bríetartúni 30	24.362	27.601	28.289	31.758	40.890	38.573
Íbúðakjarni Dalbraut 23	43.911	44.734	49.670	53.456	57.762	60.974
Íbúðakjarni Flókagötu 29-31	71.307	73.271	83.055	84.740	97.399	109.418
Íbúðakjarni Hólmasund 2	83.027	87.323	101.313	107.419	119.522	144.256
Íbúðakjarni Hraunbæ 107	51.693	56.399	56.375	62.184	71.253	78.995
Íbúðakjarni Hringbraut 79						135.829
Íbúðakjarni Hverfisgötu 125	50.700	55.520	63.335	64.521	72.011	80.607
Íbúðakjarni Kambavað 5						192.179
Íbúðakjarni Mururimi 4	96.026	125.055	113.283	126.660	127.977	160.224
Íbúðakjarni Sólheimar 21b	93.308	95.572	100.952	99.873	114.401	138.831
Íbúðakjarni Starengi 6	51.415	54.762	60.232	61.736	66.133	78.709
Íbúðakjarni Vallengi 2	64.553	68.915	74.488	86.980	104.532	122.504
Íbúðakjarni Þorlaksgeisla 70	59.429	65.245	69.912	76.300	90.576	110.139
Íbúðakjarni Þórðarsveig 1 -5 1 hæðin	51.693	49.146	50.641	54.908	63.214	71.939
Íbúðakjarninn Rangársel 16-20		170.411	192.024	197.892	232.032	282.056
Sambýli Hlaðbæ 2	57.794	55.185	62.059	69.867	72.423	82.243
Sambýli Mýrarás 2	38.892	42.041	44.122	48.316	57.202	58.910
Sambýli Skagasel 9	65.274	71.811	72.046	73.445	77.801	54.772
Sambýli Stigahlíð 54	63.355	67.021	72.196	73.059	70.590	82.093
Sambýli Sæbraut	73.959	28.107	321			
Sambýli Tindasel 1	53.091	57.016	65.592	65.947	74.070	77.145
Sambýli Viðarrimi 42	52.192	60.384	65.618	73.490	72.422	78.667
Sambýlið Kleppsvegi	77.659	79.992	87.640	89.374	110.236	149.329
Sambýlið Miklubraut 20	59.478	75.666	79.240	83.298	86.943	111.258

p-IV	420.261	520.189	749.434	824.115	919.052	1.180.743
Íbúðakjarni Barðastaðir 35	141.000	174.236	206.737	209.762	240.864	289.434
Íbúðakjarni Byggðarendi 6	121.032	152.958	159.034	175.665	197.463	331.465
Íbúðakjarni Jöklasel 2	158.230	192.995	226.829	248.434	265.506	322.922
Íbúðakjarni Þorláksgeisla 2-4			156.834	190.254	215.218	236.923
Öryggisgæsla					195.384	189.961
Samtals	2.905.214	3.314.441	3.818.120	4.179.582	4.850.744	6.432.447

Viðauki 2: Flokkun launaliða í launagreiningu

Grunnlaun

Ákvæðisvinna tímamælt
Ákvæðisvinna tímamælt einskiptis
Dagv kaffitímar
Dagvinna
Desemberuppbót
Eingreiðsla
Eingreiðsla starfsmat
Launalaust leyfi
Launalaust leyfi skammt.
Launalaust orlof
Launaleiðrétting
Leiðr. v/kerfisbreytingar st.mats
Mánaðarlaun
Mánaðarlaun afleysing
Mánaðarlaun afsláttur
Mánaðarlaun eftirá
Mánaðarlaun fyrirfram
Mánaðarlaun fyrirframgreidd
Mánaðarlaun skerðing verkfall
Mánaðarlaun veikindi
Orlofsuppbót
Persónuuppbót
Sérstök greiðsla
Verkfall
Viðbót við hlutast

Vaktakostnaður

Frítökur uppgjör
Frítökuréttur
Greiddur frítökur
Helgidagafri
Stórhátíð
Uppgjör frítökuréttar
Vaktaálag
Vaktaálag á stórhátíð
Vaktaálag dag
Vaktaálag dag fast
Vaktaálag Efling
Vaktaálag fast
Vaktaálag nh
Vaktaálag nh fast
Vaktaálag stórh
Vaktaálag stórhátíð
Vaktaálag um nætur og helgar
Vaktaálag um nætur og helgar Efl
Vetrarfrí
Yfirvinna bæting

Yfirvinna

Yfirvinna
Yfirvinna föst
Yfirv í veikindum
Yfirv í veikindum föst
Yfirvinna í veikindum

Samningsbundin yfirvinna

Yfirv kaffitímar
Yfirv kaffitímar fastir
Yfirvinnukaffitímar
Yfirvinnukaffitímar fastir

Bakvaktakostnaður

Bakvaktarálag 1
Bakvaktarálag 2
Bakvaktarálag 3

Orlof

Orlof (á laun)
Orlof af dagvinnu
Orlof af mánaðarlaunum
Orlof af tímavinnu
Orlof af vaktaálagi
Orlofsuppgjör

Annar launa og starfsmannakostnaður

Akstur
Akstur greiðsla
Akstur undir 10000
Biðlaun
Fatagjald
Fatagjald fast
Fatapeningar
Fatapeningar fast
Fæðis flutningsgjald
Fæðisgjald
Fæðispeningar
Gleraugnastyrkur
Heilsustyrkur
Hjólreiðasamningur
Lausnarlaun
Lausnarlaun fyrirfram
Læknisvottorð
Makalaun
Mánaðarlaun starfslok
Námsleyfi
Samgöngusamningur
Útlagður kostnaður

Viðauki 3: Stöðugildi í búsetuþjónustu 2011-2020

Nr.	Heiti kostnaðarstaðar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
F2021	Íbúðakjarninn Skúlagata 42	7,95	8,16	7,72	8,71	8,84	8,20	8,15	8,28	7,63	7,86
F2110	Búsetuendurhæfing Gunnarsbraut 51	9,94	10,19	9,82	9,91	10,26	9,20	8,47	11,32	12,30	10,10
F2111	Búsetuendurhæfing Sóleyjargötu 39	5,27	8,59	8,49	8,77	7,53	7,34	9,62	8,27	7,81	9,15
F2130	Íbúðakjarni Starengi 6	7,80	7,96	8,74	8,35	8,36	8,92	8,56	8,42	8,97	10,23
F2134	Færanlegt teymi Liðsaukinn			6,21	9,25	9,97	10,61	9,15	9,97	11,74	27,90
F2135	Íbúðakjarni Lindargötu 64	4,34	3,66	4,12	4,30	4,83	4,63	4,87	4,95	4,55	4,75
F2136	Íbúðakjarni Lindargötu 27	3,56	4,16	3,77	4,18	4,27	4,63	4,57	4,60	4,48	4,88
F2137	Íbúðakjarni Flókagötu 29-31	11,72	12,04	11,26	11,30	12,10	11,18	12,09	11,91	13,28	13,26
F2138	Íbúðakjarni Skarphéðinsgötu 16	4,77	3,85	3,97	4,38	3,89	3,98	4,46	3,76	3,45	4,30
F2139	Sambýlið Miklubraut 20			8,12	9,24	9,71	10,46	9,29	8,70	9,14	11,89
F2140	Íbúðakjarni Dalbraut 23	7,43	7,21	7,08	7,20	7,18	7,14	6,96	7,25	7,41	7,31
F2141	Íbúðakjarni Austurbrún 6	4,20	3,68	4,17	3,75	4,00	4,64	4,30	4,25	4,59	4,98
F2143	Íbúðakjarni Sléttuvegi 9	5,87	5,79	5,97	5,50	5,87	6,05	6,20	6,58	5,77	6,10
F2145	Íbúðakjarni Hverfisgötu 125	8,15	8,05	7,99	7,82	7,87	8,34	8,57	8,10	8,24	8,61
F2149	Íbúðakjarni Hringbraut 79										14,01
F2150	Íbúðakjarni Hraunbæ 107	8,17	6,95	7,41	7,88	8,13	8,14	7,55	7,71	8,74	9,15
F2151	Íbúðakjarni Þórðarsveig 1 -5 1 hæðin	7,55	7,67	8,04	7,68	8,50	7,46	7,83	7,71	8,28	7,82
F2160	Íbúðakjarni Bríetartúni 26	7,83	7,94	7,97	8,54	8,08	7,87	8,21	8,64	7,08	8,20
F2165	Íbúðakjarni Bríetartúni 30	5,36	4,19	4,68	3,66	4,35	4,57	4,19	5,09	7,18	4,96
F4301	Sambýli Bröndukvísl 17	2,82	2,78	2,73	1,78	2,92	2,89	3,11	3,60	5,03	4,75
F4302	Sambýli Hlaðbæ 2	8,83	8,93	9,02	9,43	8,54	8,62	9,34	9,22	8,88	9,35
F4303	Sambýli Mýrarás 2	5,70	5,83	6,17	6,38	6,01	6,04	5,91	6,34	6,50	5,92
F4304	Íbúðakjarni Þorláksgesla 70	8,04	7,91	8,30	6,75	8,54	9,04	9,14	9,61	10,34	11,90
F4305	Heimili fyrir börn Móvað 9	10,19	9,88	12,63	13,04	11,91	11,40	12,31	11,70	12,05	13,12
F4306	Sambýli Hólaberg 76	8,49	8,35	9,32	8,42	9,13	10,14	10,43	9,62	10,98	10,68
F4307	Íbúðakjarni Jöklasel 2	17,67	17,75	18,80	21,01	22,00	24,30	28,53	26,37	29,84	32,66
F4308	Sambýli Skagasel 9	8,30	8,41	9,38	8,06	9,95	10,37	9,84	9,16	8,74	5,10
F4309	Sambýli Stuðlasel 2	6,32	4,54	0,05							
F4310	Sambýli Tindasel 1	6,95	7,55	8,05	8,05	8,30	7,76	8,35	7,97	8,49	8,62
F4311	Sambýli Trönuhólar 1	9,54	2,63								
F4312	Íbúðakjarni Starengi 118	8,59	8,63	8,68	8,60	7,25	5,41	5,65	5,87	5,71	5,77
F4313	Íbúðakjarni Byggðarendi 6	13,44	13,58	13,24	15,06	17,77	22,68	23,16	23,38	25,92	38,43
F4314	Drekavogur 16 (Áfangastaður)	4,97	3,50								
F4315	Íbúðakjarni Hátún 6	4,07	4,67	6,68	7,06	7,38	7,16	7,55	8,55	7,64	8,77
F4316	Íbúðakjarni Bleikargróf 4	9,26	9,41	9,14	9,97	9,44	9,10	9,79	9,78	10,06	11,50
F4317	Sambýli Grundarland 17	6,26	5,97	6,33	4,55	6,39	6,52	6,50	8,03	8,01	8,18
F4318	Íbúðakjarni Hólmasund 2	11,92	13,17	13,02	12,14	13,02	12,88	13,56	13,21	13,37	14,82
F4319	Sambýli Sogavegur 208	3,13	3,29	3,29							
F4320	Íbúðakjarni Sólheimar 21b	11,94	12,82	14,81	15,42	15,12	14,04	13,53	13,04	13,31	15,55
F4321	Íbúðakjarni Þórðarsveig 1-5 hæð 4 ⁷⁷	6,00	6,17	6,54	5,60	6,47	6,61	7,62	6,98	8,21	10,24
F4322	Íbúðakjarninn Skipholti 15-17	5,04	4,90	5,07	5,01	5,10	5,63	6,27	6,82	7,56	8,90
F4323	Sambýli Stigahlíð 54	10,22	9,75	10,01	9,90	9,69	9,93	9,51	9,34	8,42	8,86

⁷⁷ Áður Vesturbrún 17

Nr.	Heiti kostnaðarstaðar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
F4324	Sambýli Stigahlíð 71	6,94	6,69	7,19	7,06	7,13	6,84	7,12	7,35	6,97	7,38
F4325	Íbúðakjarni Barðastaðir 35	15,06	16,61	18,38	18,89	22,24	22,20	24,70	25,51	26,43	27,87
F4326	Sambýli Fannafold 178	7,33	7,20	7,56	8,28	8,55	8,69	8,40	9,02	9,38	10,67
F4327	Íbúðakjarni Mururimi 4	11,16	10,48	11,79	13,93	13,58	15,94	15,11	13,47	14,61	16,42
F4328	Íbúðakjarni Sporhamrar 5	7,12	7,11	7,63	8,06	8,34	8,27	8,25	8,95	8,61	10,16
F4329	Íbúðakjarni Vallengi 2	8,41	9,31	9,71	9,12	10,09	9,55	10,50	11,32	12,44	13,68
F4330	Sambýli Viðarrimi 42	7,49	6,96	7,26	8,21	8,06	8,67	8,75	8,80	8,72	9,08
F4331	Íbúðakjarni Vættaborgir 82	12,52	12,41	13,25	13,94	14,43	14,14	15,29	13,76	15,89	19,50
F4332	Áfangaheimilið Ránargötu 12	4,60	4,81	4,53	4,65	4,64	3,80	4,69	4,96	5,71	5,97
F4333	Sambýli Sæbraut	9,34	9,66	11,12	11,22	11,23	3,14				
F4334	Sambýlið Kleppsvegi		8,89	12,00	11,83	12,22	11,56	12,08	11,35	12,74	14,94
F4335	Heimili fyrir börn þingavaði 3					7,81	10,54	11,73	14,22	11,85	11,66
F4336	Íbúðakjarninn Rangársel 16-20						23,84	23,83	25,92	27,94	31,93
F4337	Íbúðakjarni Þorlaksgeisla 2-4							21,97	24,66	27,73	26,19
F4338	Íbúðakjarni Austurbrún 6a							10,32	11,32	19,10	24,76
F4339	Öryggisvistun									21,90	18,69
F4341	Íbúðakjarni Kambavað 5									19,09	21,89
F4342	Íbúðakjarni Einholti 6									8,27	9,59
F4343	Íbúðakjarni Móavegi 10									2,61	13,19
R4610	Íbúðakjarni Einarsnes 62a	2,94	2,89	3,38	4,70						
Samtals		390,46	393,52	420,55	426,48	446,92	471,05	515,90	524,67	609,66	702,14
Kosnaðarstaðir		50	51	51	49	49	50	51	51	55	56